Skýrsla

umboðsmanns Alþingis

fyrir árið 1997

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 1997.

Í skýrslunni er fjallað um tæplega fimmta hluta af þeim málum, sem afgreidd voru hjá embætti mínu árið 1997. Þau mál, sem í skýrslunni birtast, voru valin með tilliti til eðlis þeirra og þýðingar fyrir störf stjórnvalda.

Skýrslan er í sex köflum. Fyrsti kafli fjallar um störf umboðsmanns Alþingis og rekstur skrifstofu hans árið 1997. Í öðrum kafla eru töflur og tölfræðilegar upplýsingar um þau mál, sem ég kannaði 1997, svo og tölfræðilegar upplýsingar um áður afgreidd mál. Í þriðja kafla er fjallað um afdrif fyrstu 2000 málanna, sem lögð voru fyrir umboðsmann Alþingis. Í fjórða kafla eru birtar niðurstöður og álit í málum, sem ég afgreiddi á árinu og ástæða er til að gera sérstaka grein fyrir í skýrslunni. Þar eru þó aðeins tekin með hluti þeirra mála, sem hafa almenna þýðingu fyrir starf umboðsmanns og starfshætti í stjórnsýslu. Í fimmta kafla er gerð grein fyrir framvindu mála, sem fjallað var um í fyrri skýrslum mínum. Sjötti kaflinn geymir skrár yfir atriðisorð og lagatilvitnanir, svo og skrá yfir mál í númeraröð.

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

Reykjavík, 13. ágúst 1998.
Gaukur Jörundsson.

Skýrsla

umboðsmanns Alþingis

fyrir árið 1997

Ágúst 1998

Prentsmiðjan Oddi hf.

Efnisyfirlit

I. STÖRF UMBOÐSMANNS ALÞINGIS 1997.

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 allt árið fjórir, Páll Hreinsson, sérstakur aðstoðarmaður umboðsmanns, Katrín Jónasdóttir, skrifstofustjóri, Þórhallur Vilhjálmsson, lögfræðingur, og Margrét Vala Kristjánsdóttir, lögfræðingur. Þórhallur fékk launalaust leyfi frá 10. nóvember 1997. Ragnhildur Helgadóttir, lögfræðingur, var ráðin til starfa frá 12. maí 1997. Auk þess var Þorgeir Ingi Njálsson, héraðsdómari, ráðinn tímabundið til starfa frá 15. september 1997. Halldór Jónsson, lögfræðingur, sem ráðinn hafði verið tímabundið til starfa, lét af starfi 31. ágúst 1997. Sem fyrr naut ég aðstoðar nokkurra manna vegna einstakra viðfangsefna. Ég ákvað að víkja sæti í fimm málum og skipaði forseti Alþingis Tryggva Gunnarsson, hæstaréttarlögmann, til að fara með málin, sbr. 14. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.

2.

Á árinu 1997 voru skráð 360 ný mál. Á árinu tók ég 6 mál upp að eigin frumkvæði. Skráð mál á grundvelli kvartana, sem bornar voru fram, voru 354. 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 stjórnsýslunnar, án þess að til skráningar komi. Þessi þáttur í starfi umboðsmanns er tímafrekur eins og áður.

3.

Í III. kafla skýrslu þessarar er úttekt á afdrifum fyrstu 2000 málanna, sem lögð voru fyrir mig til úrlausnar, svo og á viðbrögðum stjórnvalda við tilmælum mínum. Nokkur dæmi eru um, að í viðræðum við fjölmiðla hafi stjórnvöld í fyrstu dregið niðurstöður mínar í efa og færst undan því að verða við tilmælum mínum, en síðan hafi þau látið af andstöðu sinni og leiðrétt mál, án þess að það hafi komi fram opinberlega. Af þessum ástæðum hefur oft ekki legið skýrt fyrir, hvaða árangur hafi orðið af störfum embættis míns. Það hefur aftur leitt til þess, að stjórnsýslan í heild hefur oft sætt að mínum dómi óréttmætri gagnrýni fyrir að fara lítt að tilmælum mínum. Í tilefni af 10 ára afmæli embættis míns taldi ég því rétt að líta yfir farinn veg og kanna afdrif fyrstu 2000 málanna, sem til kasta þess komu.

Könnuninni er skipað í nokkra kafla. Í fyrsta kafla er málunum skipt eftir því, á hvaða stigi málsmeðferðar og af hvaða ástæðum málum hefur lokið. Mál eru þannig t.d. flokkuð eftir því, hvort þeim lauk eftir frumathugun eða eftir að þau voru tekin til nánari athugunar. Í öðrum kafla koma fram nánari skýringar á einstökum liðum, sem flokkun málanna byggðist á. Í þriðja kafla er gerð sérstök grein fyrir viðbrögðum stjórnvalda við tilmælum mínum. Í fjórða kafla er síðan fjallað sérstaklega um þau tíu mál, þar sem stjórnvöld hafa ekki farið að tilmælum mínum. Efni þessara mála er reifað svo og getið afdrifa þeirra. Fimmti kafli hefur loks að geyma greinargerð fyrir þeim 45 málum, þar sem ég vakti sérstaka athygli Alþingis og hlutaðeigandi stjórnvalda á, að um „meinbugi á lögum“ væri að ræða.

4.

Í starfi mínu hef ég orðið þess var, að stjórnvöld sjá stundum ástæðu til að bíða með afgreiðslu erinda, þar til ný lög eða nýjar reglugerðir hafa verið settar. Dæmi eru um, að

beðið hafi verið með afgreiðslu erinda almennings svo árum skiptir, þar sem von væri á nýjum reglum, sem stjórnvöld töldu „heppilegt“ að bíða eftir.

Þar sem slík viðbrögð stjórnvalda eru ekki bundin við eitt svið stjórnsýslunnar, tel ég ástæðu til að minna almennt á eftirfarandi sjónarmið:

Borgararnir eiga rétt á því, að stjórnvöld leysi úr málum þeirra svo fljótt sem unnt er á grundvelli þeirra laga og stjórnvaldsfyrirmæla, sem í gildi eru, þegar þeir bera fram erindi sín við stjórnvöld, sbr. 1. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga. Við úrlausn mála er það frumskylda stjórnvalda samkvæmt íslenskum stjórnlögum, að starfa á grundvelli þeirra réttarheimilda, sem í gildi eru á hverjum tíma, og sjá um framkvæmd þeirra. Ég tel tilefni til að minna á, að óréttlætt synjun um afgreiðslu mála getur leitt til bótaskyldu hins opinbera, svo og stjórnsýsluviðurlaga eða í sumum tilvikum jafnvel refsiviðurlaga fyrir opinbera starfsmenn.

II. TÖLULEGAR UPPLÝSINGAR UM SKRÁÐ MÁL OG AFGREIÐSLUR ÞEIRRA ÁRIÐ 1997.

1.0. Skráð mál og afgreiðslur þeirra árið 1997.

1.1. Málafjöldi.

Á árinu 1997 voru alls 360 mál skráð hjá umboðsmanni Alþingis og skiptust þau þannig:

Kvartanir	354
Mál tekin upp að eigin frumkvæði umboðsmanns	6
Samtals	360

1.2. Skipting kvartana.

Eins og fram kemur í kafla I, eru kvartanir aðeins skráðar, ef skrifleg erindi berast, en á árinu var ekki haldin skrá yfir þær fjölmörgu fyrirspurnir, sem bárust skrifstofu minni. Í sumum tilvikum hafa þessar fyrirspurnir leitt til þess að kvartanir hafa síðar borist skriflega, en í öðrum tilvikum hafa viðkomandi verið veittar leiðbeiningar. Kvartanir, sem bárust á árinu, skiptust þannig eftir mánuðum:

janúar	27
febrúar	25
mars	30
apríl	41
maí	29
júní	21
júlí	35
ágúst	20
september	38
október	37
nóvember	29
desember	22
Samtals	354

Að þessum 354 kvörtunum stóðu samtals 381 aðili eða 354 einstaklingar og 27 lögaðilar. Af einstaklingum voru 99 konur og 255 karlar. Yngsti einstaklingurinn, sem lagði fram kvörtun á árinu, var 16 ára og sá elsti 91 árs, en aldursskipting einstaklinganna var sem hér segir:

20 ára og yngri	4
21 – 30 ára	27
31 – 40 –	80
41 – 50 –	108
51 – 60 –	45
61 – 70 –	70
71 árs og eldri	20

Eftirfarandi yfirlit sýnir skiptingu þeirra kvartana, sem bárust, eftir kjördæmum, sýslum og kaupstöðum miðað við búsetu aðila. Fjórar kvartanir bárust frá einstaklingum búsettum erlendis. Málafjöldi og hlutfall af honum er miðað við þau 360 mál, er tekin voru til meðferðar á árinu, og mál, sem ég tók upp að eigin frumkvæði teljast þar með.

		Fjöldi mála	Hlutfall af heildarmála-fjölda	Hlutfall af heildaríbúa-fjölda landsins
Reykjavík		177	49,1%	39,2%
Reykjanes		99	27,5%	27,0%
– Kópavogur	19			
– Garðabær	4			
– Hafnarfjörður	32			
– Njarðvík	2			
– Keflavík	9			
– Seltjarnarnes	11			
– Mosfellsbær	11			
– Gullbringusýsla	8			
– Kjósarsýsla	3			
Vesturland		13	3,6%	5,1%
– Akranes	2			
– Stykkishólmur	2			
– Borgarfjarðarsýsla	4			
– Snæfellsnessýsla	3			
– Dalasýsla	1			
– Búðardalur	1			
Vestfirðir		14	3,9%	3,2%
– Ísafjörður	9			
– Bolungarvík	1			
– V-Ísafjarðarsýsla	1			
– V-Barðastrandarsýsla	2			
– Strandasýsla	1			
Norðurland vestra		5	1,4%	3,6%
– Blönduós	1			
– A-Húnavatnssýsla	2			
– V-Húnavatnssýsla	1			
– Skagafjarðarsýsla	1			
Norðurland eystra		19	5,3%	9,8%
– Akureyri	16			
– Eyjafjarðarsýsla	1			
– S-Þingeyjarsýsla	1			
– N-Þingeyjarsýsla	1			
Austurland		6	1,7%	4,6%
– Egilsstaðir	2			
– Höfn	1			
– N-Múlasýsla	3			
Suðurland		13	3,6%	7,5%
– Hveragerði	1			
– Selfoss	5			
– A-Skaftafellssýsla	1			
– Rangárvallasýsla	3			
– Árnessýsla	3			
Íslendingar búsettir erlendis		8	2,2%	
Mál tekin upp að eigin frumkvæði		6	1,7%	
		360	100,0%	100,0%

1.3. Afgreiðsla mála.

Á árinu hlutu 340 mál lokaafgreiðslu.

Mál til meðferðar í upphafi árs	131
Mál til meðferðar á árinu	360
Afgreidd mál	340
Mál til meðferðar í árslok	151

Af þeim málum, 151 að tölu, sem voru óafgreidd í árslok 1997, var í 42 tilvikum beðið eftir umsögnum og upplýsingum frá stjórnvöldum, í 29 málum var beðið eftir umsögnum frá þeim, sem borið höfðu fram kvörtun, 18 mál voru til frumathugunar, 56 mál voru til athugunar hjá mér að fengnum skýringum viðkomandi stjórnvalda og 6 mál voru í athugun hjá skipuðum umboðsmönnum.

Málum, sem berast umboðsmanni eða hann tekur upp að eigin frumkvæði, getur lokið með ýmsum hætti. Máli kann að ljúka þegar eftir frumathugun, þar sem ekki eru uppfyllt lagaskilyrði til þess að umboðsmaður taki málið til frekari meðferðar, t.d. samkvæmt liðum 4–6 í eftirfarandi yfirliti. Sé mál tekið til efnismeðferðar, getur því m.a. lokið með þeim hætti, sem greinir þar í liðum 1–3. Í yfirlitinu eru mál, afgreidd á árinu 1997, flokkuð eftir því, með hvaða hætti málin hafa verið afgreidd, en tekið skal fram, að í nokkrum tilvikum hefur efni málanna verið fjölþætt og einstökum þáttum þeirra lokið með mismunandi hætti. Hér eru þessi mál hins vegar flokkuð í samræmi við þá afgreiðslu, sem telja verður meginatriði viðkomandi máls.

Afgreiðsla	Fjöldi mála
1. Álit	53
2. Ábending um að leggja réttarágreining fyrir dómstóla	4
3. Felld niður að fenginni leiðréttingu eða skýringu stjórnvalds	105
4. Féllu utan starfssviðs umboðsmanns	
a) Störf Alþingis, nefnda og stofnana á vegum þess	23
b) Dómsathafnir	5
c) Einkaréttarleg lögskipti	3
d) Önnur atriði	8
5. Eftir að skjóta máli til æðra stjórnvalds	65
6. Ársfrestur liðinn, sbr. 2. mgr. 6. gr. laga nr. 85/1997	4
7. Fallið frá kvörtun eða kvörtun gaf ekki tilefni til frekari meðferðar að lokinni frumathugun	70
Samtals	340

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

Í eftirfarandi yfirliti eru kvartanir þær, sem mér bárust, og mál þau, er ég tók upp að eigin frumkvæði á árinu 1997, flokkuð eftir þeim stjórnvöldum, sem kvörtun beindist að. Tekið skal fram, að í ýmsum tilvikum hafa kvartanir beinst að fleiri en einu stjórnvaldi, en í yfirlitinu eru þær kvartanir skráðar á þann aðila, sem telja verður að kvörtun beinist einkum að. Það skal ítrekað að hér eru teknar allar skráðar kvartanir, en eins og fram kemur í yfirliti um afgreiðslu mála á árinu, var aðeins hluti þeirra tekinn til nánari athugunar.

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

A. Ráðuneyti og ríkisstofnanir:

1. Forsætisráðuneytið
- Ráðuneytið 1
- Byggðastofnun 1 2

2. Menntamálaráðuneytið
- Ráðuneytið 22
- Lánasjóður ísl. námsmanna 5
- Ríkisútvarpið 2
- Háskóli Íslands 2
- Skólanefndir 1
- Stj. Sinfóníuhljómsveitar Íslands 1
- Grunnskólar 1 34

3. Utanríkisráðuneytið
- Varnarmálaskrifstofa 3 3

4. Landbúnaðarráðuneytið
- Ráðuneytið 10
- Framleiðsluráð landbúnaðarins 2
- Einangrunarstöð ríkisins 1
- Framkvæmdanefnd búvörusamninga 1 14

5. Sjávarútvegsráðuneytið
- Ráðuneytið 3
- Fiskistofa 2 5

6. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið
- Ráðuneytið 45
- Lögregluyfirvöld 4
- Fangelsisyfirvöld 6
- Ríkissaksóknari 14
- Sýslumenn 10
- Tölvunefnd 1
- Bifreiðaeftirlit 1
- Prestssetrasjóður 1 82

7. Félagsmálaráðuneytið
- Ráðuneytið 14
- Húsnæðisstofnun ríkisins 3
- Húsnæðismálastjórn 1
- Úrskurðarnefnd félagsþjónustu 3
- Innheimtust. sveitarfélaga 1
- Kærunefnd jafnréttismála 2
- Stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs 3
- Bjargráðasjóður 4
- Barnaverndarráð 1
- Úrskurðarnefnd atvinnuleysisbóta 3 35

8. Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið
- Ráðuneytið 13
- Landlæknir 3
- Tryggingastofnun ríkisins 7
- Tryggingaráð 18
- Hollustuvernd ríkisins 3
- Nefnd um ágreiningsmál skv. l. 97/1990 2
- Heilbrigðisstofnanir 3 49

9. Fjármálaráðuneytið
- Ráðuneytið 22
- Yfirskattanefnd 13
- Skattyfirvöld 4
- Gjaldheimtan í Reykjavík 1
- Lífeyrissjóðir 6
- Kjaranefnd 2
- Kjaradómur 1
- Fasteignamat ríkisins 1
- Ríkisbókhald 2
- Tollgæsla 2 54

10. Samgönguráðuneytið
- Ráðuneytið 11
- Umsjónarnefnd fólksbifreiða á höfuðborgarsvæðinu 1
- Flugmálastjórn 2 14

11. Iðnaðarráðuneytið
- Ráðuneytið 1
- Áfrýjunarnefnd skv. l. nr. 45/1997 1
- Iðnlánasjóur 1 3

12. Viðskiptaráðuneytið
- Löggildingarstofan 3
- Ríkisviðskiptabankar 1
- Samkeppnisstofnun 1 5

13. Hagstofa Íslands
- 1 1

14. Umhverfisráðuneytið
- Ráðuneytið 13 13

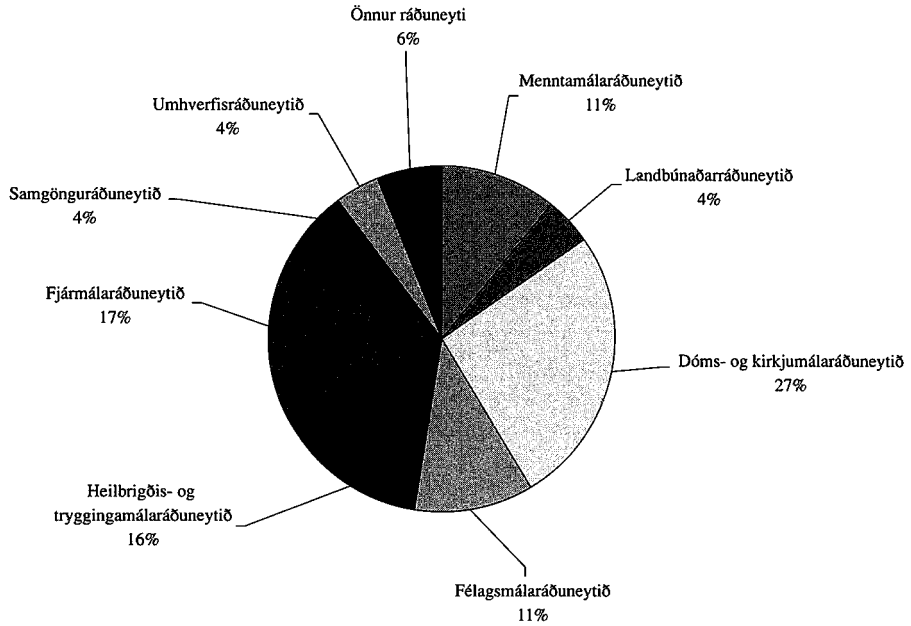
B. Sveitarfélög:

Reykjavíkurborg
- 9
- Félagsmálastofnun 1
- Húsnæðisnefnd 1
- Heilbrigðiseftirlit 1

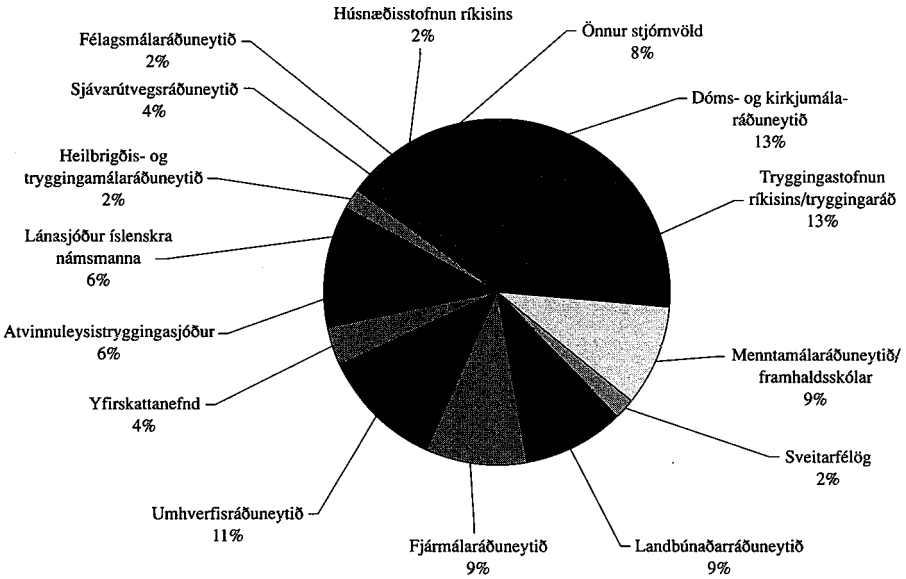
Hafnarfjarðarkaupstaður 2
Mosfellsbær 3
Akureyrarkaupstaður 1
Egilsstaðabær 1
Ísafjarðarkaupstaður 2
Kópavogsbær 1
Seltjarnarneskaupstaður 2

[Annað 22]

C. Mál flokkuð eftir ráðuneytum árið 1997.



D. Um athafnir stjórnvalda var fjallað í álitum umboðsmanns Alþingis árið 1997, sbr. b-lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.

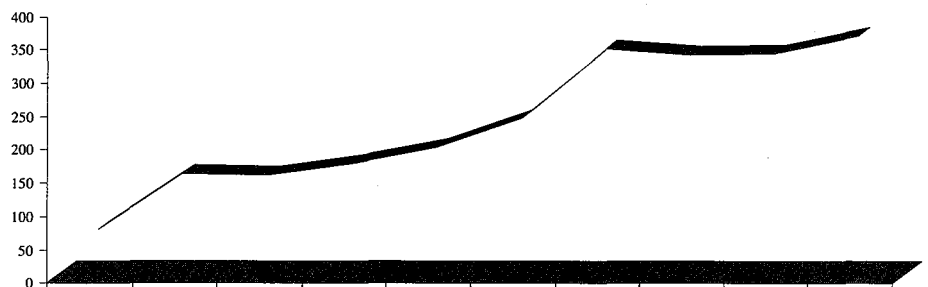


1.5. Skipting mála eftir viðfangsefnum.

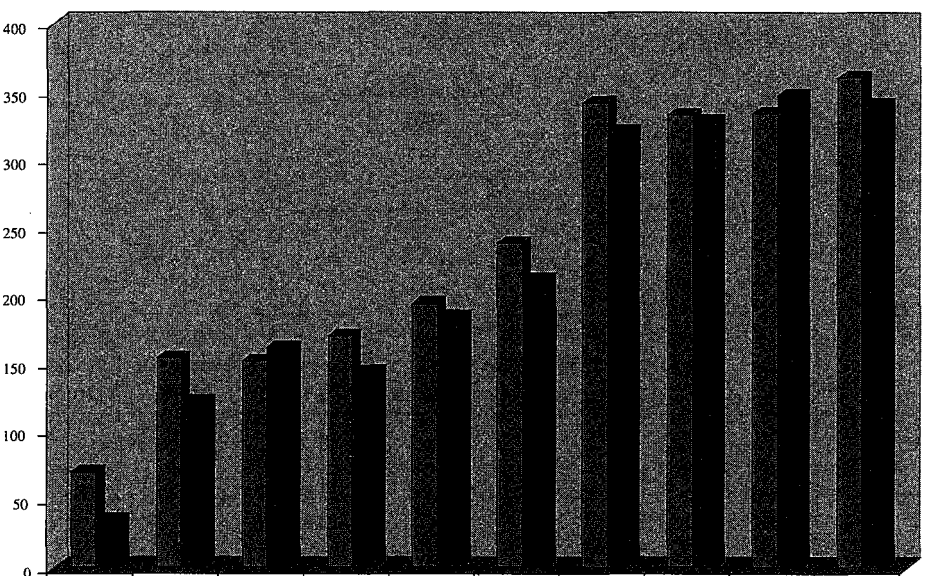
Aðgangur að gögnum	5
Aðgangur að sjúkraskýrslum	1
Afnotagjöld	1
Almannatryggingar	23
Atvinnuleysisbætur	4
Atvinnuleysistryggingar	2
Atvinnuréttindi og atvinnuleyfi	8
Ábyrgðarsjóður launa	1
Bankar og sjóðir	1
Bifreiðagjald	1
Bifreiðaskráning	1
Bótaábyrgð ríkisins	1
Bújarðir	1
Byggingar- og skipulagsmál	5
Dómstólar	1
Dvalarkostnaður á hjúkrunarheimili	1
Evrópska efnahagssvæðið	2
Fangelsismál	18
Félagsleg þjónusta sveitarfélaga	4
Félagslegar íbúðir	4
Fjöleignarhús	1
Forsjármál	2
Fósturráðstöfun	1
Framkvæmdir op. aðila	1
Framleiðslustjórn í landbúnaði	2
Gatnagerðargjöld	2
Gjafsókn, gjafvörn	6
Gjöld	2
Heilbrigðisþjónusta	3
Hitaveita	1
Hollustuhættir og heilbrigðisþjónusta	1
Húsnæðismál	2
Húsnæðissamvinnufélög	1
Hæfi	4
Iðnréttindi	4
Innflutningsleyfi	1
Innheimta op. gjalda	6
Jafnréttismál	2
Kjarasamningar	1
Kærusamband	4
Lagaheimild stjórnvaldsfyrirmæla	1
Landbúnaður	2
Leigubifreiðar	3
Lífeyrissjóðir	9
Löggæsla	4
Lögheimili	1
Málefni sveitarfélaga	1
Málsmeðferð og starfshættir stjórnsýslunnar	20
Meðferð ákæruvalds	6
Meðlög	1
Nauðungaruppboð	1
Námslán	5
Opinberir starfsmenn	15
Ríkisjarðir	1
Ríkisútvarpið	1
Sakarkostnaður	2
Samkeppnismál	1
Skattar	23
Skipun nefndar	1
Skólamál	10
Skráning fasteigna	1
Skráning skotvopna	1
Skráning ökutækja	2
Snjóflóðavarnir	1
Sorphirðugjöld	1
Starfsheiti	1
Starfsleyfi	3
Stjórnun fiskveiða	9
Styrkveitingar	2
Stöðuveitingar	13
Sveinspróf	3
Tafir hjá stjórnv. á afgreiðslu máls	62
Tollar	1
Umgengnisréttur	1
Uppgjör tryggingfjár	1
Úrelding fiskiskipa	1
Útgáfa vegabréfa	1
Vatns- og holræsagjöld	1
Veiðiréttindi	1
Vextir og verðbætur	1
Virðisaukaskattur	4
Vínveitingaleyfi	2
Þjónustugjöld	6
Ættleiðing	1
Samtals	360

2.0. Tölfræðilegar upplýsingar um áður afgreidd mál.

2.1. Skráð og afgreidd mál 1988–1997.

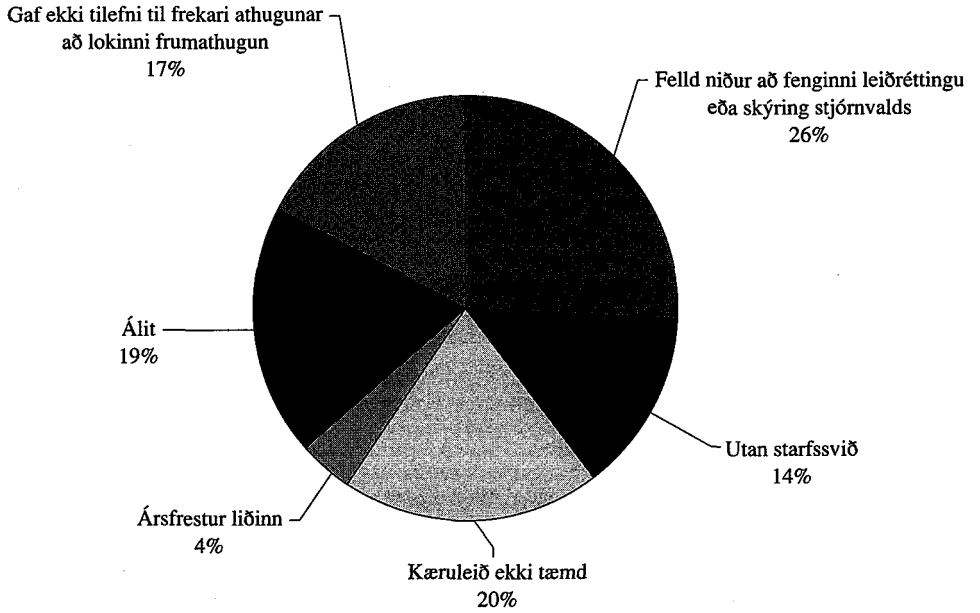


	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Skráð mál	70	154	152	170	194	238	342	333	334	360



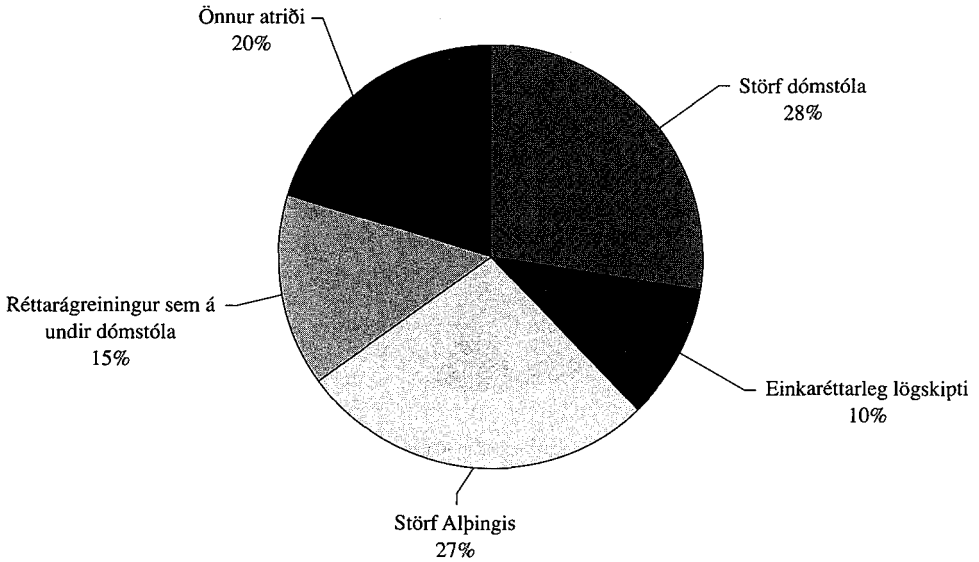
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Skráð mál	70	154	152	170	194	238	342	333	334	360
Afgreidd mál	35	122	162	144	185	212	321	328	347	340

2.2. Skipting mála eftir afgreiðslu þeirra 1988–1997.



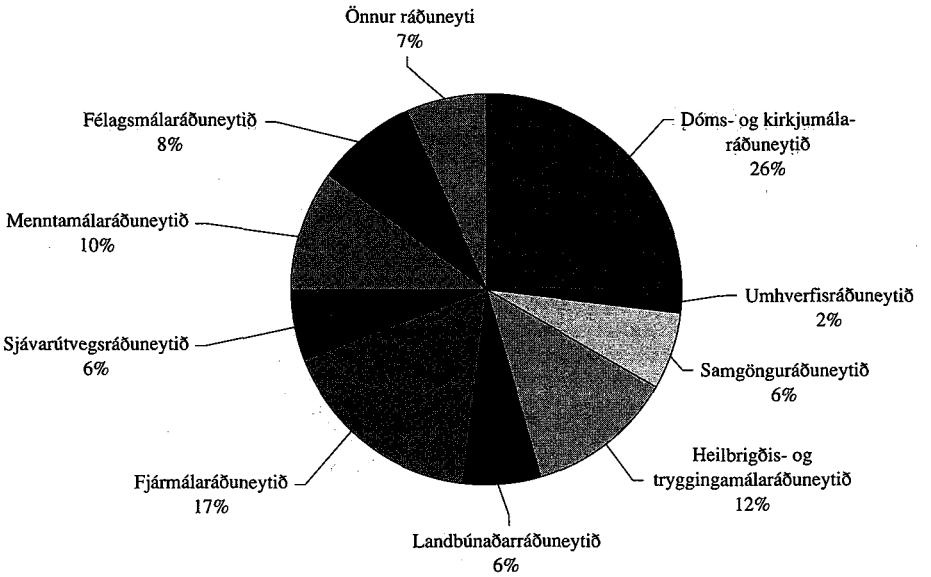
Ár	Álit	Felld niður að feng. leiðr. eða skýr. stjórnv.	Utan starfssviðs umboðsmanns	Kæruleið ekki tæmd	Ársfrestur liðinn	Felld niður að lokinni frumathugun
1988	7	2	9	5	1	11
1989	29	5	26	23	10	29
1990	35	26	34	31	8	28
1991	23	27	19	32	8	35
1992	36	53	26	37	5	28
1993	50	51	31	33	13	34
1994	51	85	41	76	22	46
1995	59	97	39	73	11	49
1996	80	114	38	58	9	48
1997	53	105	43	65	4	70
Samtals	423	565	306	433	91	378

2.3. Mál er fallið hafa utan starfssviðs umboðsmanns 1988–1997.

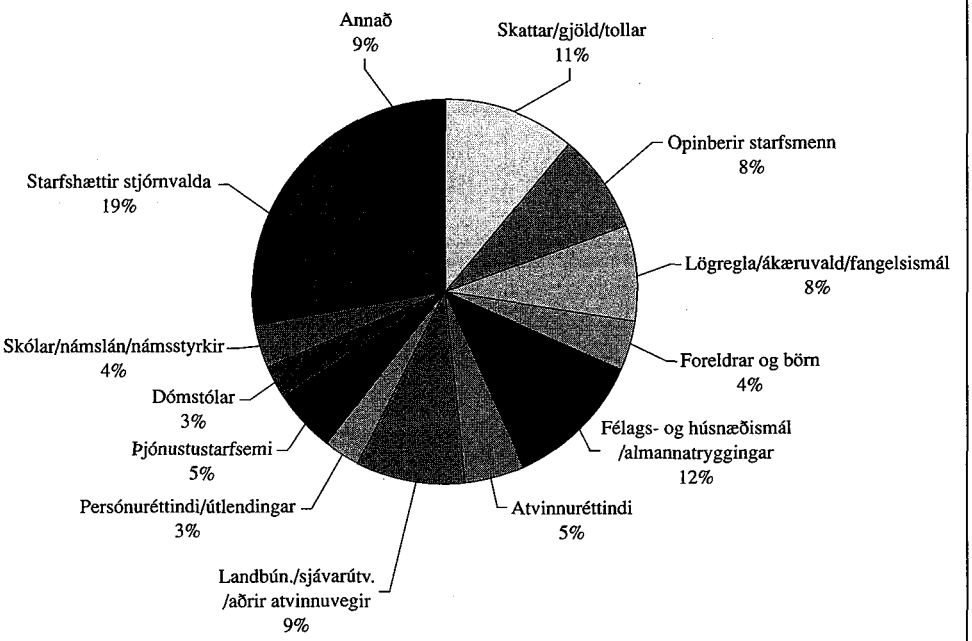


Ár	Störf Alþingis	Störf dómstóla	Einkaréttar-leg lögskipti	Réttarágr. á undir dómstóla	Önnur atriði
1988		6	2		1
1989	2	14	1	3	6
1990	15	8	1	1	9
1991	6	3	3	4	3
1992	5	9	2	5	5
1993	7	9	3	4	8
1994	6	12	7	9	7
1995	9	10	5	7	8
1996	10	8	5	8	7
1997	23	5	3	4	8
Samtals	83	84	32	45	62
Hlutf. afgr. mála	3,8%	3,8%	1,5%	2,0%	2,8%

2.4. Mál flokkuð eftir ráðuneytum 1988–1997.



2.5. Mál flokkuð eftir viðfangsefnum 1988–1997.



III. AFDRIF FYRSTU 2000 MÁLANNA SEM LÖGÐ VORU FYRIR UMBOÐSMANN ALÞINGIS.

I. Yfirlit yfir lyktir mála.

1. Málum lokið eftir frumathugun:
   - 1.1. Mál sem féllu utan starfssviðs umboðsmanns, samtals 219
     - 1.1.1. Störf Alþingis og stofnana þess, sbr. a-lið 3. mgr. 3. gr. laga nr. 85/1997 66
     - 1.1.2. Störf dómstóla, sbr. b-lið 3. mgr. 3. gr. laga nr. 85/1997 75
     - 1.1.3. Ákvarðanir og aðrar athafnir stjórnvalda, sem ætlast er til að menn leiti leiðréttingar á með málskoti til dómstóla samkvæmt beinum lagafyrirmælum, sbr. c-lið 3. mgr. 3. gr. laga nr. 85/1997 7
     - 1.1.4. Lögskipti á sviði einkaréttar 31
     - 1.1.5. Önnur atriði, sem féllu utan starfssviðs umboðsmanns Alþingis 40
   - 1.2. Sá, sem bar fram kvörtun, átti ekki aðild, sbr. 2. mgr. 4. gr. laga nr. 85/1997 21
   - 1.3. Kæra hafði ekki verið borin fram við æðra stjórnvald, sbr. 3. mgr. 6. gr. laga nr. 85/1997 372
   - 1.4. Meira en ár var liðið frá því er stjórnsýslugerningur sá, sem kvartað var yfir, hafði verið til lykta leiddur, sbr. 2. mgr. 6. gr. laga nr. 85/1997 89
   - 1.5. Kvörtun gaf ekki nægilegt tilefni til nánari athugunar að lokinni frumathugun, sbr. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997 209
2. Fallið frá kvörtun 130
3. Lyktir mála sem tekin voru til nánari athugunar:
   - 3.1. Lokið án athugasemda eftir að fengnar höfðu verið upplýsingar og/eða skýringar stjórnvalda, sbr. a-lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997 263
   - 3.2. Lokið með ábendingum um að leggja þau fyrir dómstóla, sbr. c-lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997 29
   - 3.3. Felld niður, þar sem stjórnvald leiðrétti þá úrlausn eða háttsemi, sem kvartað var yfir, sbr. a-lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997 220
   - 3.4. Lokið með áliti á því, hvort athöfn stjórnvalds bryti í bága við lög eða vandaða stjórnsýsluhætti, sbr. b-lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, samtals 443
     - 3.4.1. Ekki tilefni til þess að beina sérstökum tilmælum til stjórnvalds 210
     - 3.4.2. Tilefni til þess að beina sérstökum tilmælum til stjórnvalds um úrbætur 188
     - 3.4.3. Ábendingu komið á framfæri við Alþingi og hlutaðeigandi ráðherra um „meinbugi á lögum“, sbr. 11. gr. laga nr. 85/1997 45
   - 3.5. Enn til meðferðar hjá umboðsmanni 5

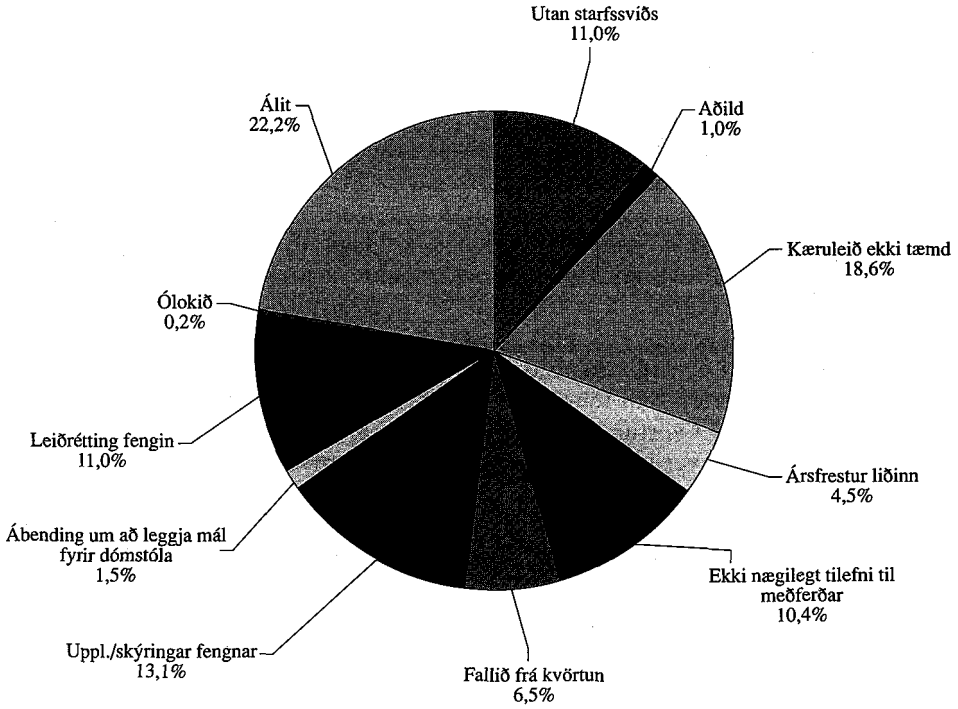
II. Skýringar varðandi einstaka liði.

Hér á eftir verða gefnar stuttar skýringar á þeim sjónarmiðum, sem litið var til við flokkun mála í yfirlitinu hér að framan.

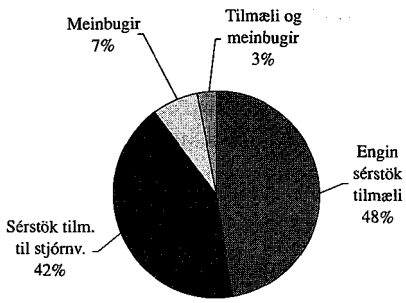
1. Málum lokið eftir frumathugun.

Í aðalatriðum má skipta málsmeðferð hjá umboðsmanni í tvo meginþætti, frumathugun og efnismeðferð. Frumathugun umboðsmanns er gerð eftir að kvörtun berst og beinist

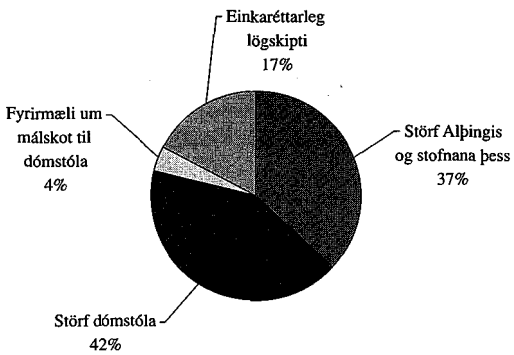
Niðurstöður í fyrstu 2000 málunum



Mál sem lauk með áliti



Mál sem féllu utan starfssviðs umboðsmanns



að því að kanna, hvort efni kvörtunar á undir starfssvið umboðsmanns, eins og það er skilgreint í lögum nr. 85/1997, sem og því, hvort skilyrði 2. mgr. 4. gr. og 6. gr. laganna eru uppfyllt. Þá lýkur umboðsmaður athugun sinni á kvörtun þegar á þessu stigi, ef hann telur, að kvörtun gefi ekki nægilegt tilefni til nánari athugunar.

1.1. Mál sem féllu utan starfssviðs umboðsmanns.

1.1.1. Störf Alþingis og stofnana þess.

Samkvæmt a-lið 3. mgr. 3. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, er löggjafarstarf Alþingis undanskilið starfssviði umboðsmanns. Sama er að segja um stjórnsýslu í þágu Alþingis, sem háð er eftirliti þingforseta, sbr. 9. gr. laga nr. 55/1991, um þingsköp Alþingis, störf þingkjörinna nefnda sem og störf Ríkisendurskoðunar. Af framangreindri takmörkun leiðir, að umboðsmaður lætur almennt ekki uppi álit sitt á því, hvernig til hafi tekist um setningu laga. Undantekningu frá þessu er að finna í 11. gr. laga nr. 85/1997, en samkvæmt ákvæðum hennar skal umboðsmaður tilkynna það Alþingi, hlutaðeigandi ráðherra eða sveitarstjórn, ef hann verður þess var að „meinbugir" séu á gildandi lögum eða almennum stjórnvaldsfyrirmælum. Í V. kafla hér á eftir eru talin þau mál, þar sem ég hef vakið athygli Alþingis á meinbugum á lögum.

1.1.2. Störf dómstóla.

Samkvæmt b-lið 3. mgr. 3. gr. laga nr. 85/1997 tekur starfssvið umboðsmanns Alþingis ekki til starfa dómstóla. Umboðsmaður fjallar því hvorki um málsmeðferð dómstóla né niðurstöðu þeirra í dómsmálum.

1.1.3. Leita ber til dómstóla samkvæmt fyrirmælum laga.

Undir þennan lið eru flokkuð mál, er snerta ákvarðanir og aðrar athafnir stjórnvalda, sem ætlast er til að menn leiti leiðréttingar á með málskoti til dómstóla samkvæmt beinum lagafyrirmælum, sbr. c-lið 3. mgr. 3. gr. laga nr. 85/1997. Hér má sem dæmi nefna, að ætlast er til að aðfinnslur við störf skiptastjóra séu bornar undir dómstóla skv. 76. gr. laga nr. 21/1991, um gjaldþrotaskipti.

1.1.4. Lögskipti á sviði einkaréttar.

Starfssvið umboðsmanns Alþingis tekur til stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga. Af þeim sökum fellur utan starfssviðs umboðsmanns að fjalla um starfsemi, sem rekin er af einkaaðilum á grundvelli einkaréttarlegra reglna. Þannig falla því einkaréttarlegar deilur á milli manna utan starfssviðs umboðsmanns. Á hinn bóginn skal áréttað, að starfssvið umboðsmanns getur tekið til starfa einkaaðila, að því leyti sem þeim hefur að lögum verið fengið opinbert vald til að taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna í skilningi stjórnsýslulaga, sbr. 2. mgr. 3. gr. laga nr. 85/1997.

1.1.5. Önnur atriði, sem féllu utan starfssviðs umboðsmanns Alþingis.

Undir þennan lið eru flokkuð mál, sem féllu utan starfssviðs umboðsmanns af öðrum ástæðum en þeim, sem flokkar 1.1.1–1.1.4 taka til. Sem dæmi um mál, sem í þennan flokk falla, má nefna kvartanir yfir ákvörðunum stjórnvalda annarra landa eða fjölþjóðlegra stofnana.

1.2. Sá, sem bar fram kvörtun, átti ekki aðild.

Samkvæmt 2. mgr. 4. gr. laga nr. 85/1997 getur hver sá, sem telur sig hafa verið beittan rangsleitni af hálfu einhvers þess aðila, sem starfssvið umboðsmanns tekur til, borið fram kvörtun við umboðsmann Alþingis. Ekki geta aðrir borið fram kvörtun en þeir, sem halda því fram, að þeir sjálfir hafi orðið fyrir rangsleitni af hálfu stjórnvalda. Kvörtun af hálfu aðila, sem ekki sýnir fram á, að brot geti snert beinlínis hagsmuni hans eða réttindi,

getur þó vakið athygli umboðsmanns á vandamáli. Er umboðsmanni þá heimilt að taka það mál upp að eigin frumkvæði, sbr. 5. gr. laga nr. 85/1997.

1.3. Kæra hafði ekki verið borin fram við æðra stjórnvald.

Ef kvartað er út af ákvörðunum stjórnvalds og unnt er að skjóta þeirri ákvörðun til æðra setts stjórnvalds, t.d. ráðuneytis, þá verður sá, sem hyggst bera fram kvörtun, að skjóta málinu fyrst til þess stjórnvalds, sem æðra er, áður en hann getur borið fram kvörtun við umboðsmann Alþingis, sbr. 3. mgr. 6. gr. laga nr. 85/1997. Ef kvartað er yfir einhverju öðru en ákvörðunum, t.d. töfum á afgreiðslu máls, er unnt að leita beint til umboðsmanns og þarf ekki að snúa sér áður til æðra setts stjórnvalds.

1.4. Meira en ár var liðið frá því er stjórnsýslugerningur sá, sem kvartað var yfir, hafði verið til lykta leiddur.

Samkvæmt 2. mgr. 6. gr. laga nr. 85/1997 skal bera fram kvörtun innan árs frá því, er stjórnsýslugerningur sá, er um ræðir, var til lykta leiddur. Ef um ákvörðun er að ræða, sem hefur verið kærð til æðra setts stjórnvalds, telst ársfresturinn þó frá þeim tíma, er æðra stjórnvald kvað upp úrskurð sinn.

1.5. Kvörtun gaf ekki nægilegt tilefni til nánari athugunar að lokinni frumathugun.

Ef umboðsmaður telur ljóst, að efni kvörtunar gefi ekki tilefni til að hann láti ákvörðun eða framkomu stjórnvalds til sín taka, er málið fellt niður, sbr. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997.

2. Fallið frá kvörtun.

Ef sá, sem ber fram kvörtun, fellur frá kvörtun sinni á einhverju stigi málsins, hættir umboðsmaður yfirleitt umfjöllun sinni um málið. Aðili máls getur fallið frá kvörtun sinni á öllum stigum málsmeðferðarinnar. Algengast er að það gerist, eftir að stjórnvöld hafa gefið skýringar og óskað hefur verið eftir viðhorfi aðila máls til fram kominna skýringa stjórnvalda.

3. Lyktir mála, sem tekin voru til nánari athugunar.

Þegar frumathugun er lokið, tekur við efnisleg athugun á kvörtunarefninu að öðrum skilyrðum uppfylltum. Þegar efnislegri athugun er lokið, er ráðgert í 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, að afdrif máls geti orðið með þeim hætti, sem hér greinir:

3.1. Lokið án athugasemda, eftir að fengnar höfðu verið upplýsingar og/eða skýringar stjórnvalda.

Hér er yfirleitt um það að ræða, að forsendur ákvörðunar eða aðrar upplýsingar koma ekki skýrt fram í kvörtun og gögnum sem henni fylgja, en skýrast í þeim gögnum og skýringum, sem stjórnvöld láta í té skv. 7. og 9. gr. laga nr. 85/1997.

3.2. Lokið með ábendingum um að leggja þau fyrir dómstóla.

Í c-lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997 er heimild fyrir umboðsmann um að ljúka máli með ábendingu um að leggja kvörtunarefnið fyrir dómstóla. Þessari heimild er einkum beitt, ef gera verður ráð fyrir, að úrlausn máls byggist á öflun gagna og mati á sönnunargildi þeirra, svo sem vitnaskýrslum eða sérfræðilegum matsgerðum. Sama á við, ef úrlausn máls veltur á reglum einkaréttar og skýringu þeirra.

3.3. Felld niður, þar sem stjórnvald leiðrétti þá úrlausn eða háttsemi, sem kvartað var yfir.

Á sama hátt og þegar stjórnvöld lætur fullnægjandi skýringar í té, sbr. lið 3.1 að ofan, fellir umboðsmaður mál niður, ef stjórnvald gengst fyrir viðhlítandi leiðréttingum eða úrbótum.

3.4. Lokið með áliti á því, hvort athöfn stjórnvalds bryti í bága við lög eða vandaða stjórnsýsluhætti.

3.4.1. Ekki tilefni til þess að beina sérstökum tilmælum til stjórnvalds.

Málum, sem lýkur með þessum hætti, má skipta í tvo flokka.

Annars vegar eru mál, þar sem ekki eru gerðar athugasemdir við málsmeðferð eða niðurstöðu stjórnvalds, en reynt hefur á túlkun réttarreglna eða matsatriði við úrlausn þess, hvort um brot á lögum eða vönduðum stjórnsýsluháttum hafi verið að ræða.

Hins vegar getur málum lokið án sérstakra tilmæla, þrátt fyrir að umboðsmaður hafi komið með aðfinnslur við málsmeðferð eða efnislega niðurstöðu stjórnvalds. Í tilvikum sem þessum er oft aðeins um að ræða tilmæli almenns eðlis til viðkomandi stjórnvalds um það, hvernig haga beri sambærilegum málum eftirleiðis.

3.4.2. Tilefni til þess að beina sérstökum tilmælum til stjórnvalds um úrbætur.

Þegar umboðsmaður lætur í ljós þá skoðun sína, að stjórnvald hafi brotið í bága við lög eða vandaða stjórnsýsluhætti, getur hann jafnframt beint sérstökum tilmælum til stjórnvalda um úrbætur, sbr. lokamálslið b-liðar 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997.

Í III. kafla hér á eftir er umfjöllun um það, hver viðbrögð stjórnvalda hafa orðið við þeim tilmælum, sem ég hef beint til þeirra í álitum mínum.

3.4.3. Ábendingu komið á framfæri við Alþingi og hlutaðeigandi ráðherra um „meinbugi á lögum".

Samkvæmt 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, skal umboðsmaður tilkynna Alþingi, svo og hlutaðeigandi ráðherra eða sveitarstjórn, eftir því sem við á, verði hann þess var, að „meinbugir" séu á gildandi lögum eða almennum stjórnvaldsfyrirmælum. Í greinargerð, er fylgdi frumvarpi því, sem varð að lögum nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, kemur fram, að meinbugir á lögum geti verið formlegs eðlis, svo sem misræmi milli ákvæða, prentvillur, óskýr texti o.fl. Einnig geti meinbugir verið beinlínis fólgnir í efnisatriðum, svo sem að gerður sé að lögum mismunur milli manna, án þess að til þess liggi viðhlítandi rök, eða að reglugerðarákvæði skorti lagastoð o.fl. Þá hef ég litið svo á, að undir ákvæði 11. gr. falli m.a. þau tilvik, þegar ákvæði laga rekast á eða íslensk lög eru ekki í samræmi við þær skuldbindingar, sem Ísland hefur undirgengist samkvæmt alþjóðasáttmálum til verndar mannréttindum.

Í V. kafla hér á eftir er að finna stutta reifun á þeim málum, þar sem ég hef vakið athygli Alþingis á meinbugum á lögum. Í kaflanum er þess einnig getið, hvað gert hefur verið í því skyni að bæta úr hlutaðeigandi annmörkum.

3.5. Enn til meðferðar hjá umboðsmanni.

Umfjöllun vegna nokkurra þeirra mála, er falla innan marka könnunar þessarar, var ólokið af minni hálfu, þegar ársskýrsla þessi var tilbúin til prentunar í ágúst 1998. Síðustu kvartanirnar í þessum flokki bárust mér í janúar 1997.

III. Viðbrögð stjórnvalda við tilmælum umboðsmanns.

Sæti athafnir stjórnvalds aðfinnslum eða athugasemdum umboðsmanns Alþingis, getur hann jafnframt beint sérstökum tilmælum til stjórnvalds um úrbætur, sbr. lokamálslið b-liðar 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997.

Eins og rakið var í lið 3.4.1 í II. kafla hér að framan, er ekki alltaf ástæða fyrir umboðsmann til að beina tilmælum af þessu tagi til stjórnvalds, enda þótt fundið hafi verið að störfum þess.

Niðurstaða umboðsmanns Alþingis í málum, sem hann fær til úrlausnar, er ekki að lögum bindandi fyrir stjórnvöld, en lög um embætti umboðsmanns Alþingis eru tvímælalaust á þeirri forsendu byggð, að stjórnvöld fari að tilmælum og ábendingum umboðsmanns Alþingis. Niðurstaða könnunar á fyrstu 2000 málum, sem komu til afgreiðslu hjá

embætti mínu sýnir og, að í yfirgnæfandi tilfella fylgja stjórnvöld niðurstöðu minni. Að því er varðar almenn tilmæli um að gæta tiltekinna sjónarmiða eða fylgja tilteknum starfsháttum, er þó oft ekki unnt að sannreyna með óyggjandi hætti, hvort stjórnvöld hafi farið eftir þeim. Fáein dæmi eru um, að stjórnvöld hafi í fyrstu lýst efasemdum eða jafnvel andstöðu við þá niðurstöðu, sem ég hef komist að, en síðan horfið frá fyrri afstöðu. Einnig eru dæmi um, að stjórnvöldum hafi ekki tekist sem skyldi að koma í kring þeim lagfæringum á stjórnsýsluháttum, sem ábendingar mínar hafa lotið að.

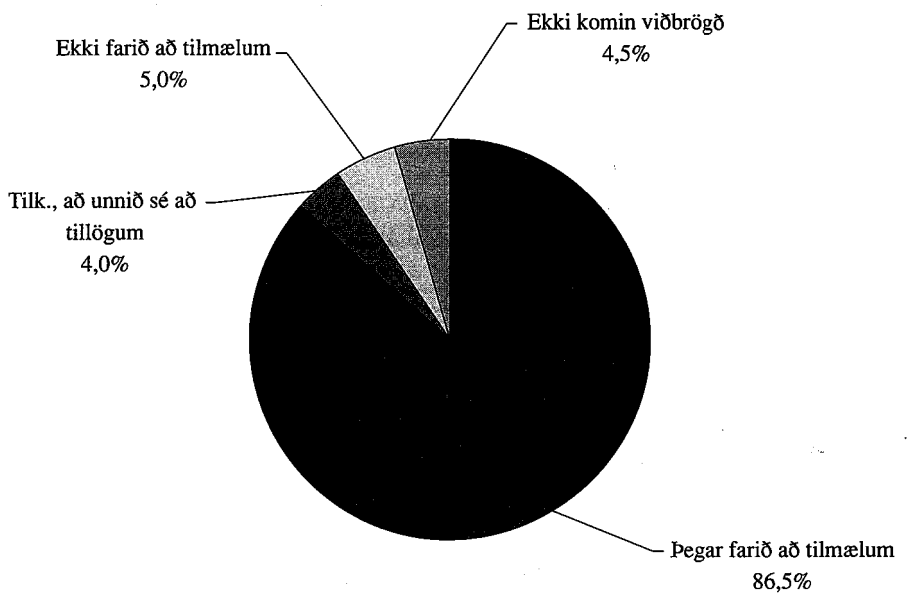
Í tíu tilvikum hafa stjórnvöld ýmist virt álit mín beinlínis að vettugi eða færst undan því að laga stjórnsýslu að þeim sjónarmiðum, sem fram koma í álitum mínum. Tilvik þessi eru rakin í IV. kafla hér á eftir.

Nokkuð er misjafnt, hversu skjót viðbrögð stjórnvalda eru við tilmælum mínum. Almennt má segja, að ekki líði langur tími frá því að álit er sent stjórnvaldi, þar til hafist er handa við að framfylgja tilmælum. Dragist aðgerðir á langinn, er manneklu eða ónógum fjárveitingum oftast borið við. Um framvindu vinnu við að framfylgja tilmælum, má lesa í þeim kafla ársskýrslunnar, sem nefnist „upplýsingar vegna áður afgreiddra mála".

Niðurstöður könnunarinnar um viðbrögð stjórnvalda við tilmælum mínum eru eftirfarandi:

1. Mál, þar sem ekki liggur annað fyrir en að stjórnvöld hafi þegar farið að tilmælum 175
2. Mál, þar sem stjórnvöld hafa tilkynnt, að unnið sé að tillögum um viðbrögð við tilmælum 8
3. Mál, þar sem stjórnvöld hafa ekki farið að tilmælum 10
4. Mál, þar sem enn eru ekki komin viðbrögð frá stjórnvöldum 9

Viðbrögð stjórnvalda í málum, sem umboðsmaður hefur lokið með tilmælum um úrbætur, sbr. lið 3.4.2.



Í næsta kafla er gerð nánari grein fyrir málum, þar sem stjórnvöld hafa ekki farið að tilmælum mínum.

IV. Mál, þar sem stjórnvöld hafa ekki farið að tilmælum umboðsmanns.

Ársskýrsla 1988, bls. 24 og 32, og 1991, bls. 164.

Svipting leyfis til aksturs leigubifreiða vegna ákvæða reglugerðar um hámarksaldur leigubifreiðastjóra. (Mál nr. 20, 22 og 43/1988)

Í þremur málum, er vörðuðu sviptingu leyfis til leigubifreiðaraksturs vegna aldurs leyfishafa, var það niðurstaða mín, að ákvæði 1. mgr. 16. gr. reglugerðar nr. 293/1985, um takmörkun leigubifreiða í Reykjavík, hefði ekki nægilega lagastoð. Hefði sú ákvörðun umsjónarnefndar leigubifreiða, að svipta menn aksturslevfi með vísan til ákvæðis þessa því verið ólögmæt.

Eftir að álit mitt í hinu fyrsta þessara mála lá fyrir (ársskýrsla 1988, bls. 24, mál nr. 22/1988), ritaði samgönguráðuneytið mér bréf 23. nóvember 1988. Í bréfinu sagði meðal annars:

> „Ráðuneytið mun ekki hlutast til um, að þeir leyfishafar, sem gert var að leggja inn atvinnuleyfi sín fyrir 1. júlí 1988, fái atvinnuleyfi sín á ný og vísar þar til rökstuðnings í bréfi sínu til yðar, dags. 5. september s.l.“

Í áliti mínu í máli nr. 20/1988 (ársskýrsla 1988, bls. 32), tók ég fram, að ég teldi framangreinda afstöðu ráðuneytisins óviðunandi, þar sem ég teldi, að lög hefðu verið brotin á kvartanda.

Hinn 6. desember 1990 var í bæjarþingi Reykjavíkur kveðinn upp dómur í máli, er A, einn bifreiðarstjóranna þriggja, hafði höfðað gegn umsjónarnefnd leigubifreiða, samgönguráðherra og fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs. Í málinu krafðist A þess, að felld yrði úr gildi sú ákvörðun umsjónarnefndarinnar, að svipta hann leyfi til aksturs leigubifreiða til mannflutninga og að honum yrðu greiddar skaða- og miskabætur. Í forsendum og niðurstöðum héraðsdómsins kom meðal annars eftirfarandi fram:

> „Ljóst er að samkvæmt 69. gr. stjórnarskrárinnar verður að koma til heimild í lögum til þess að binda gildi atvinnuleyfa við aldurshámark eða ótvíræð heimild til þess að kveða á um það í reglugerð að slíkum takmörkunum megi beita. Í því tilviki sem hér er um að ræða er hvorugu til að dreifa og verður því fallist á það með stefnanda [A] að hann hafi verið knúinn til þess að hætta rekstri leigubifreiðar án þess að til þeirrar valdbeitingar hafi verið gild heimild að lögum.
>
> Þótt rök kunni að hníga í þá átt að réttmætt sé og nauðsynlegt að binda atvinnuleyfi við ákveðinn aldur leyfishafa, þá þykja þau samt sem áður ekki hagga því að hér skortir lagagrundvöll.“

Voru A dæmdar skaðabætur í samræmi við það tjón, sem hann var talinn hafa orðið fyrir, en krafa hans um miskabætur var ekki tekin til greina.

Dómi þessum var ekki áfrýjað.

Ársskýrsla 1989, bls. 19, og 1994, bls. 415.

Afhending sjúkraskýrslna.
(Mál nr. 79/1989)

A leitaði til mín og kvartaði yfir því, að yfirlæknir á tilgreindri geðdeild sjúkrahúss hefði synjað beiðni hans um að fá aðgang að skýrslum úr sjúkraskrá, er snertu vist hans á geðdeild haustið 1970. Í áliti mínu frá 29. desember 1989 komst ég að þeirri niðurstöðu, að réttur aðila til aðgangs að sjúkraskrá skv. ákvæði 16. gr. læknalaga nr. 53/1988 ætti við allar sjúkraskrár, hvort sem þær hefðu verið færðar fyrir eða eftir gildistöku laganna. Þrátt fyrir þessa niðurstöðu hafði hlutaðeigandi geðlæknir, landlæknir eða heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið ekki forgöngu um að afhenda A umrædda sjúkraskrá.

Með 3. gr. laga nr. 50/1990 breytti Alþingi læknalögum á þá lund, að réttur sjúklings til aðgangs að sjúkraskrá gilti ekki um sjúkraskrár, sem færðar hefðu verið fyrir gildistöku laganna 1. júlí 1988. Þrátt fyrir að A hefði borið fram erindi sitt fyrir gildistöku þessara breytingarlaga, var honum synjað um afrit af umræddri skýrslu í sjúkraskrá sinni, þar sem hún hefði verið færð fyrir gildistöku nefndra laga.

Með dómi Hæstaréttar frá 26. janúar 1995, (H 1995:167), voru þær kröfur A teknar til greina, að honum bæri réttur til aðgangs að sjúkraskrá sinni. Í dómi Hæstaréttar segir m.a. svo:

„Af þeim lagaákvæðum sem rakin hafa verið hér að framan er ljóst að sú meginregla var lögfest 1981 að einstaklingar eigi rétt á að kynna sér þær upplýsingar sem stjórnvöld hafa skráð um einkahagi þeirra nema mikilvægir almannahagsmunir eða hagsmunir einkaaðila mæli því í gegn. Þessi meginregla gildir einnig um sjúkraskrár. Hins vegar gilti það frávik um tilhögun kynningarinnar fyrir gildistöku læknalaga nr. 53/1988 að læknir viðkomandi átti að koma upplýsingunum á framfæri við hann.

Með lögum nr. 53/1988 var þessari framkvæmd breytt í það horf sem 16. gr. segir fyrir um og var engin undantekning gerð í lögunum um sjúkraskrár sem gerðar höfðu verið fyrir gildistöku þeirra. Var breytingin staðfest í 10. gr. laga nr. 121/1989 um skráningu og meðferð persónuupplýsinga þegar þau leystu af hólmi lög nr. 53/1988. Áfrýjandi miðaði beiðni sína við gildistöku laga nr. 53/1988 og hafði margítrekað hana áður en þeim var breytt með lögum nr. 50/1990. Átti hann skýlausan rétt á að stefndi [B] uppfyllti lagaskyldu sína án ástæðulausrar tafar eins og sagði í almenna ákvæðinu um rétt einstaklinga til upplýsinga í 10. gr. laga nr. 39/1985, sem í gildi voru þegar beiðni áfrýjanda kom fram.

Lög nr. 50/1990 verða ekki skilin á þann veg að þau nái til upplýsinga sem þegar hafði verið óskað eftir fyrir gildistöku þeirra. Reynir því ekki á ákvæði þeirra við úrlausn um fyrrgreinda lagaskyldu stefnda [B].

Af gögnum málsins kemur fram hver voru viðbrögð stefnda [B] við erindi áfrýjanda. Verður að skilja þau svo að honum hafi þótt vafi leika á um nauðsyn afhendingar gagnanna. Bar honum því að fara að fyrirmælum 2. mgr. 16. gr. laga nr. 53/1988 og afhenda þau landlækni. Átti landlæknir síðan að annast frekari afgreiðslu erindis áfrýjanda. Hins vegar varð stefndi [B] ekki við tilmælum landlæknis, sem fram komu í bréfi þess síðarnefnda frá 23. ágúst 1989, um að afhenda sér skrárnar eða afrit þeirra. Samkvæmt 18. gr. laganna var stefndi [B] háður eftirliti landlæknis og bar landlækni að sjá til þess að hann héldi ákvæði þeirra og knýja hann til þess samkvæmt ákvæðum VII. kafla laganna ef annað dugði ekki til, sbr. einnig I. kafla laga nr. 59/1983 um heilbrigðisþjónustu, nú lög nr. 97/1990.

Samkvæmt þessari niðurstöðu á áfrýjandi rétt á að fá afrit allra sjúkraskráa, sem

um hann hafa verið gerðar og eru í vörslum stefnda [B], með þeim hætti sem að neðan greinir. Með heimild í 2. mgr. 16. gr. laga nr. 53/1988, nú 4. mgr. greinarinnar, sbr. lög nr. 50/1990, ber stefnda [B] að framkvæma það með því að skila afriti allra sjúkraskráa hans til landlæknis innan eins mánaðar frá uppsögu dóms þessa að viðlagðri tíu þúsund króna sekt fyrir hvern dag sem líður fram yfir þann tíma [. . .]".

Með setningu laga nr. 74/1997, um réttindi sjúklinga, var sú takmörkun á rétti sjúklinga til aðgangs að eigin sjúkraskrá, sem komið var á með 3. gr. laga nr. 50/1990, felld brott. Hinn 1. júlí 1997, er lög nr. 74/1997, um réttindi sjúklinga, tóku gildi, öðluðust sjúklingar því á ný rétt til aðgangs að þeim hlutum sjúkraskrár, sem færðir höfðu verið fyrir 1. júlí 1988.

Ársskýrsla 1989, bls. 117, og 1992, bls. 189.

Réttur til að skjóta ákvörðun sveitarstjórnar til úrskurðar félagsmálaráðuneytis.
(Mál nr. 78/1989 og mál nr. 139/1989)

I.

Á árinu 1989 bárust mér tvær kvartanir út af álagningu gatnagerðargjalda samkvæmt samþykktum um gatnagerðargjöld, settum með heimild í lögum nr. 51/1974, um gatnagerðargjöld, sbr. lög nr. 31/1975 um breytingu á þeim lögum, og staðfestum af félagsmálaráðuneytinu.

Í bréfi, er ég ritaði félagsmálaráðherra 29. september 1989, lét ég í ljós það álit, að ágreiningur gjaldanda og sveitarstjórnar um lögmæti álagningar gatnagerðargjalds heyrði undir úrskurðarvald félagsmálaráðuneytisins. Þá beindi ég þeim tilmælum til ráðuneytisins, að það endurskoðaði afstöðu sína í þessu efni og legði úrskurð á framangreind tvö mál.

Fyrrgreindu bréfi mínu svaraði félagsmálaráðuneytið í bréfi, dags. 25. janúar 1990, en þar segir meðal annars:

„Bréfum yðar, annarsvegar frá 3. febrúar 1989 og 26. apríl 1989 varðandi kvörtun [A] út af álagningu gatnagerðargjalda á [X] og hins vegar frá 13. júní 1989 varðandi kvörtun [B] út af álagningu gatnagerðargjalda á [Y] hefur ráðuneytið svarað með bréfum dags. 4. apríl 1989, 22. júní 1989 og 26. júní 1989 og vísast til þess sem þar segir, en það er í megindráttum þess efnis að ráðuneytið telji sér hvorki rétt né skylt að skera úr ágreiningi milli gjaldanda og sveitarstjórnar um lögmæti álagningar nema skýlaus kæruheimild til ráðuneytisins sé í þeim lögum sem álagningarheimildin hefur stoð í. Slík heimild sé ekki í lögum um gatnagerðargjöld nr. 51/1974 og því heyri slíkur ágreiningur sem hér um ræðir undir dómstóla.

Í þessu sambandi vill ráðuneytið sérstaklega taka fram að hvorugur þeirra manna sem hér um ræðir hafa beðið ráðuneytið um álit eða úrskurð vegna meintrar óréttmætrar álagningar gatnagerðargjalda.

Að því er varðar tilmæli yðar um að ráðuneytið leggi úrskurð á framangreind ágreiningsmál á grundvelli 119. gr. sveitarstjórnarlaga, telur ráðuneytið eigi unnt að leggja þann skilning í greinina hvorki samkvæmt orðanna hljóðan né af athugasemdum með frumvarpinu, að ráðuneytið skuli úrskurða um ágreining gjaldanda og sveitarstjórnar um lögmæti álagningar gatnagerðargjalds.

Ráðuneytið leggur þann skilning í 119. gr. að með orðunum „framkvæmd sveitarstjórnarmálefna" sé átt við innri málefni sveitarfélags þ.e. að ráðuneytið skuli úr-

skurða um vafaatriði sem upp kunna að koma við meðferð mála í sveitarstjórnum svo sem hvort gætt hafi verið réttra fundarskapa, fundur hafi verið réttilega boðaður, mál hafi [verið] réttilega fyrir lögð o.s.frv.

Á liðnum árum hefur ráðuneytið kveðið upp allmarga úrskurði um meðferð mála í sveitarstjórnum á grundvelli sveitarstjórnarlaga en ekki talið sig hafa heimild til að úrskurða um ágreining milli einstaklinga og sveitarstjórna nema sérstök kæruheimild hafi verið fyrir hendi í sérlögum eins og t.d. er í 8. mgr. 8. gr. byggingarlaga nr. 54/1978.

Með vísun til framanritaðs telur ráðuneytið ekki efni til, að óbreyttum lögum, að verða við tilmælum yðar um að úrskurða um kvartanir sem til yðar hafa borist út af álagningu gatnagerðargjalda."

Að fenginni afstöðu ráðuneytisins ákvað ég að fjalla um nefndar kvartanir, sbr. ársskýrslu 1992, bls. 189. Vegna kvartana, sem síðar bárust mér og vörðuðu álagningu gatnagerðargjalda (mál nr. 1349/1995 og 2168/1997), beindi ég enn fyrirspurnum til félagsmálaráðuneytisins um það, hvort það teldi sig bært til að úrskurða í málum þessum. Í svörum félagsmálaráðuneytisins kom fram, að sú afstaða ráðuneytisins væri óbreytt, að það teldi sig ekki vera bært til að úrskurða um lögmæti álagningar gatnagerðargjalds skv. lögum nr. 51/1974.

Viðurkennt er í lögfræði, að málskotsréttur styðst iðulega við aðrar réttarheimildir en bein ákvæði settra laga. Í umfjöllun um þetta atriði málsins í ársskýrslu 1989, bls. 117–119, gerði ég grein fyrir því, að alveg sérstök rök lægju til þess, að ágreiningi um lögmæti gatnagerðargjalda yrði skotið til félagsmálaráðuneytisins til úrskurðar. Ekki fengi staðist, að ágreiningur milli sveitarstjórnar og gjaldanda út af álagningu gatnagerðargjalda væri „einkaréttarlegs eðlis". Ég taldi orðalag 119. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986 benda til rýmri málskotsréttar en haldið var fram af félagsmálaráðuneytinu. Í greinargerð með frumvarpi til laga um umboðsmann Alþingis var gert ráð fyrir víðtækum málskotsrétti, sbr. Alþt. 1986, A-deild, bls. 2560.

Ný lög um gatnagerðargjald, lög nr. 17/1996, tóku gildi 1. janúar 1997. Í ákvæði til bráðabirgða í þeim lögum segir, að hin eldri lög gildi um „innheimtu og álagningu gatnagerðargjalda vegna framkvæmda á grundvelli 3. og 4. gr. laga nr. 51/1974, sem lokið er við innan tíu ára frá gildistöku" laganna.

Ég skrifaði félagsmálaráðuneytinu bréf 28. ágúst 1997 þar sem ég óskaði eftir því að ráðuneytið upplýsti, hvort það teldi sig bært til að úrskurða um lögmæti álagningar gatnagerðargjalda eftir gildistöku laga nr. 17/1996, enda þótt lög nr. 51/1974 giltu um álagningu og innheimtu ákveðinna gjalda skv. 1. mgr. ákvæðis til bráðabirgða í nýjum lögum um gatnagerðargjald nr. 17/1996. Í svari ráðuneytisins frá 15. september 1997 er vísað til þess, að orðalag 5. gr. laga nr. 17/1996, þar sem kveðið er á um kæruheimild til félagsmálaráðherra, sé með þeim hætti, að aðili máls geti skotið ákvörðun sveitarstjórnar um álagningu gatnagerðargjalds til félagsmálaráðherra, hvort sem um sé að ræða álagningu samkvæmt lögum nr. 51/1974 eða samkvæmt lögum nr. 17/1996. Félagsmálaráðuneytið telur sig því, eftir gildistöku laga nr. 17/1996 1. janúar 1997, bært til að úrskurða um lögmæti álagningar og innheimtu gatnagerðargjalds, hvort sem álagningin er samkvæmt lögum nr. 17/1996 eða eldri lögum nr. 51/1974.

Ársskýrslur 1990, bls. 172, 1992, bls. 326, og 1994, bls. 416.

Ekki fallist á að staða hefði verið lögð niður.
(Mál nr. 227/1990)

Í áliti mínu í tilefni af kvörtun A komst ég að þeirri niðurstöðu, að ekki hefði verið staðið löglega að starfslokum A hjá ríkisstofnuninni X. Staða A hjá stofnuninni var lögð niður með ákvörðun samgönguráðuneytisins, að fenginni tillögu forstöðumanns X. Fram kom í málinu, að raunveruleg ástæða starfsloka A hjá stofnuninni hefði verið tilteknar ávirðingar hans í starfi. Ég taldi því, að ekki hefði verið um raunverulega niðurlagningu stöðu að ræða í skilningi 14. gr. þágildandi laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, heldur hefði átt að fara með málið samkvæmt 7.–13. gr. laganna.

Samgönguráðuneytið rétti ekki hlut A í samræmi við niðurstöðu álitsins. Leitaði A til dómstóla í því skyni að fá greiddar bætur vegna hinnar ólögmætu uppsagnar. Hinn 11. maí 1995 gekk í Hæstarétti dómur í máli, er A hafði höfðað gegn samgönguráðherra f.h. X og fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs (H 1995:1347). Í forsendum dómsins sagði svo:

„Ágreiningslaust er í málinu að stefndi hlaut skipun [. . .] við [X] á árinu 1965. Erindisbréf til hans [. . .] var gefið út 1. október 1969. Í héraðsdómi er rakinn aðdragandi þess að stefnda var tilkynnt með bréfi samgönguráðherra 7. september 1989, að starf hans hjá [X] yrði lagt niður frá og með 1. janúar 1990. Eins og málið liggur fyrir verður að telja að afrýjendum hafi ekki tekist að sýna fram á, að aðrar efnislegar forsendur en þær, sem beint tengdust stefnda, hafi ráðið því að staða hans var lögð niður. Að því athuguðu og að öðru leyti með vísan til raka héraðsdóms er staðfest sú niðurstaða hans, að staðan hafi ekki verið lögð niður í skilningi 1. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

[. . .]

. . . þykja bætur til stefnda hæfilega ákveðnar 2.500.000 krónur. Ber að greiða þá fjárhæð með dráttarvöxtum frá þingfestingardegi í héraði.“

Ársskýrsla 1993, bls. 312, og 1994, bls. 418.

Stjórn hreindýraveiða. Valdmörk stjórnvalda.
Lagaheimild gjaldtöku. Lagaheimild stjórnvaldsfyrirmæla.
Veiðiréttur. Eignaskerðing.
(Mál nr. 670/1992)

Í framhaldi af áliti mínu í ofangreindu máli, dags. 18. maí 1993, ritaði ég umhverfisráðherra bréf, dags. 5. janúar 1995. Þar segir:

„**I.**

Hinn 18. maí 1993 sendi ég yður álit mitt í tilefni af kvörtun [A], sbr. skýrslu mína fyrir árið 1993, bls. 312. Niðurstaða álitsins var meðal annars sú, að lög nr. 28/1940, sbr. lög nr. 72/1954, hefðu ekki að geyma lagaheimild til heimtu gjalds fyrir hreindýraveiðileyfi *í því skyni* að standa straum af kostnaði við nánar tilgreind verkefni veiðistjóraembættisins, en til þess hefði þurft sérstaka lagaheimild. Þá var einnig bent á, að óheimilt væri að nota gjöld þessi til greiðslu kostnaðar af hreindýraráði, enda færi það ótvírætt í bága við 2. gr. laga nr. 28/1940, þar sem sérstaklega var ákveðið, að greiða skyldi úr ríkissjóði kostnað vegna þeirra manna, sem ráðnir yrðu

til aðstoðar yfirvöldum landsins við eftirlit með því að lögunum yrði hlítt og til þess að hafa að öðru leyti eftirlit með hreindýrum.

II.

Hinn 5. nóvember 1993 ritaði ég ráðuneyti yðar bréf og óskaði eftir upplýsingum um, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í tilefni af umræddu áliti mínu. Svör ráðuneytisins bárust mér með bréfi, dags. 7. febrúar 1994, og eru þau rakin á bls. 324–325 í skýrslu minni fyrir árið 1993. Í bréfinu segir meðal annars:

„Ráðuneytið tekur sérstaklega fram að eining hefur ríkt um stjórn hreindýraveiða á Austurlandi fyrir utan kvörtun [A] og taldi ráðuneytið því afar óheppilegt að breyta stjórn hreindýraveiða sumarið og haustið 1993."

Í framhaldi af svörum ráðuneytisins ritaði ég því enn á ný bréf, dags. 17. febrúar 1994, og spurðist fyrir um, hvort skilja bæri ummælin svo, að gjaldtöku þeirri, sem fjallað var um í fyrrnefndu áliti mínu, hefði verið haldið áfram árið 1993, án þess að tryggð hefði verið nægjanleg lagaheimild til að verja gjöldunum til að greiða kostnað af hreindýraráði og kostnað við tiltekin verkefni veiðistjóraembættisins. Svör ráðuneytisins bárust mér með bréfi, dags. 17. maí 1994. Þar segir:

„Ráðuneytið hélt áfram umræddri gjaldtöku sumarið og haustið 1993, því eins og áður hefur komið fram taldi ráðuneytið afar óheppilegt að breyta stjórn hreindýraveiða, þar sem fyrirhugað var að leggja fram á Alþingi þá um haustið frumvarp til laga um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum öðrum en hvölum, sem síðar var gert."

Í bréfi ráðuneytisins til mín, dags. 1. desember 1994, voru framangreindar upplýsingar um gjaldtöku á árinu 1993 staðfestar.

III.

Í skýrslu minni fyrir árið 1992, bls. 9, vakti ég athygli Alþingis á því, að stjórnvöld virtust oft grípa til setningar reglugerða eða annarra ráðstafana, þótt til þess væri ekki viðhlítandi grundvöllur í lögum. Væru ýmis mál á sviði gjaldtöku og skattheimtu dæmi um slíkt.

Samkvæmt 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar, svo og þeirri grundvallarreglu íslensks réttar, að stjórnsýslan sé bundin af lögum, er það aðeins á valdi Alþingis að ákveða með lögum, hvenær innheimtir skuli skattar og þjónustugjöld. Ef stjórnvald hefur ekki viðhlítandi lagaheimild, er því óheimilt að heimta gjald af borgurunum og skiptir ekki máli, þótt stjórnvald telji slíka gjaldheimtu „heppilega". Það samrýmist því hvorki nefndri grundvallarreglu íslenskrar stjórnskipunar né vönduðum stjórnsýsluháttum, að umhverfisráðuneytið skuli hafa haldið áfram óbreyttri ráðstöfun umrædds gjalds, án þess að hafa til þess viðhlítandi lagaheimild, sérstaklega þegar þess er gætt, að í framangreindu áliti mínu hafði athygli ráðuneytisins verið vakin á því, að ráðstöfun gjaldsins hefði ekki lagastoð og færi í bága við lög."

Ársskýrsla 1995, bls. 214.

Frjálsi lífeyrissjóðurinn. Staðfesting reglugerðar.
Lögmætisregla.
(Mál nr. 1204/1994 og 1754/1996)

Í áliti mínu í máli nr. 1204/1994 var komist að þeirri niðurstöðu, að synjun fjármálaráðuneytisins um staðfestingu á breyttri reglugerð fyrir Frjálsa lífeyrissjóðinn hefði verið

ólögmæt. Beindi ég þeim tilmælum til ráðuneytisins, að það tæki erindi Frjálsa lífeyrissjóðsins til meðferðar að nýju og leysti úr því í samræmi við niðurstöðu framangreinds álits, ef ósk kæmi fram um það frá fyrirsvarsmönnum sjóðsins.

Með bréfi, dags. 27. mars 1996, sendi Frjálsi lífeyrissjóðurinn mér á ný erindi, en bréfinu fylgdi bréf fjármálaráðuneytisins frá 14. mars 1996. Þar segir:

„Ráðuneytið vísar til erindis yðar dags. 31. október og 10. janúar s.l. varðandi staðfestingu á reglugerð sjóðsins.

Í reglugerðinni er gert ráð fyrir því að sjóðnum verði skipt í deildir eftir fjárfestingastefnu. Ráðuneytið hafði áður hafnað sams konar beiðni. Sú synjun var borin undir umboðsmann Alþingis sem taldi í áliti sínu frá 6. október s.l. að synjunin væri ekki lögmæt.

Eins og yður mun kunnugt skipaði fjármálaráðherra nefnd s.l. haust um lífeyrismál. Nefndin hefur að undanförnu unnið að samningu frumvarps um rekstur og fjárfestingu lífeyrissjóða og er sú vinna langt komin. Í frumvarpið verða m.a. settar ítarlegar reglur um fjárfestingar lífeyrissjóða, rekstur þeirra og innra eftirlit. Ráðuneytið hefur af þeim sökum ákveðið að samþykkja ekki breytingar á reglugerðum lífeyrissjóða af því tagi sem hér um ræðir enda má ætla að innan tíðar verði tekið á umræddum atriðum með lagasetningu.

Að lokum er beðist velvirðingar á þeim drætti sem orðið hefur [á] að svara erindinu."

Ég lauk umfjöllun minni um þessa síðari kvörtun Frjálsa lífeyrissjóðsins, sem snerti í raun sama mál og áður hafði verið fjallað um, með áliti dags. 8. janúar 1998 (mál nr. 1754/1996).

Í álitinu hnykkti ég á þeirri niðurstöðu minni í fyrra áliti mínu, dags. 6. október 1995, að ákvarðanir fjármálaráðuneytisins varðandi staðfestingar á reglugerðum fyrir lífeyrissjóði yrðu að eiga sér fullnægjandi lagagrundvöll. Yrði þar að byggja á þeim lagaákvæðum, sem um þetta efni fjölluðu á hverjum tíma. Hefði þetta í meginatriðum verið viðurkennt af hálfu fjármálaráðuneytisins. Varðandi þann þátt málsins, er varðaði viðbrögð fjármálaráðuneytisins við fyrra áliti mínu, benti ég á, að við meðferð á nýju erindi Frjálsa lífeyrissjóðsins hefði ráðuneytið horfið frá fyrri afstöðu og synjað um staðfestingu reglugerðar sjóðsins á þeirri forsendu einni, að löggjöf um lífeyrissjóði væri í sjónmáli. Miðað við þá afstöðu, sem fram kom í bréfum fjármálaráðuneytisins til Frjálsa lífeyrissjóðsins og til mín, hafi orðið að líta svo á, að ráðuneytið hefði ákveðið að skjóta því á frest að afgreiða erindi sjóðsins með formlegum hætti, uns fyrir lægi, hvort sett yrði almenn löggjöf um lífeyrisréttindi og starfsemi lífeyrissjóða. Ég tók fram, að borgararnir ættu rétt á því, að stjórnvöld afgreiddu mál þeirra svo fljótt sem unnt væri á grundvelli þeirra laga og stjórnvaldsfyrirmæla, sem í gildi væru, þegar þeir bæru fram erindi sín við stjórnvöld, sbr. 1. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Það væri almennt ekki á valdi stjórnvalda að ákveða að bíða með afgreiðslu mála langtímum saman, þar til settar hefðu verið nýjar reglur, heldur yrðu stjórnvöld að beita þeim réttarheimildum, sem í gildi væru á hverjum tíma við úrlausn mála. Auk þess hefði fjármálaráðuneytið á engan hátt byggt á því við fyrri meðferð á máli Frjálsa lífeyrissjóðsins, að ákvæði í löggjöf, sem síðar kynnu að verða sett, ættu að skipta máli við afgreiðslu erindisins. Þvert á móti hefði afstaða ráðuneytisins ótvírætt verið sú, bæði við meðferð á erindi Frjálsa lífeyrissjóðsins í hið fyrra sinn og við afgreiðslu mína á kvörtun sjóðsins, að við ákvörðun um staðfestingu á reglugerð fyrir sjóðinn yrði einungis horft til gildandi réttarreglna. Ég taldi því ástæðu til að finna að því, að fjármálaráðuneytið skyldi síðar hafa tekið aðra afstöðu.

Í niðurstöðu álits míns sagði m.a. svo:

„Fyrir liggur samkvæmt framansögðu, að fjármálaráðuneytið hefur virt álit mitt frá 6. október 1995 að vettugi, svarar ekki erindum mínum, þrátt fyrir endurteknar ítrekanir, fyrr en liðið er á annað ár, eftir að ég hef óskað skýringa í tilefni af kvörtun, gefur engar skýringar á drættinum, þótt eftir þeim sé leitað, og þegar svör loks berast, eru þau ófullnægjandi. Að mínum dómi má telja, að fjármálaráðuneyti skeri sig að þessu leyti verulega úr miðað við önnur stjórnvöld. Af þessum sökum tel ég rétt að gera forsætisráðherra og forseta Alþingis grein fyrir þessu máli með því að senda þeim þetta álit mitt.

[. . .]

Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða mín, að sú ákvörðun fjármálaráðuneytisins, að afgreiða ekki erindi Frjálsa lífeyrissjóðsins um staðfestingu á reglugerð fyrir sjóðinn með formlegum hætti á grundvelli gildandi laga, hafi verið ólögmæt.

Þá tek ég eftirfarandi fram:

Með viðbrögðum sínum við áliti mínu frá 6. október 1995 í máli Frjálsa lífeyrissjóðsins og erindum mínum í tilefni af kvörtun sjóðsins í kjölfar álitsins og með afstöðu sinni hefur fjármálaráðuneytið, að mínum dómi, gert hvorttveggja í senn, aukið rangindi þau, sem það hafði áður beitt Frjálsa lífeyrissjóðinn, og lagt stein í götu starfs umboðsmanns Alþingis. Af þeim sökum sendi ég forsætisráðherra og forseta Alþingis þetta álit mitt."

Hinn 23. janúar 1998 bárust mér afrit bréfa, er fjármálaráðherra sendi forsætisráðherra og forseta Alþingis, ásamt sérstakri greinargerð ráðuneytisins í tilefni af framangreindu máli. Í greinargerð þessari segir m.a. um viðbrögð ráðuneytisins við álitum mínum:

„Þeim skýringum, sem réðu efnislegri afstöðu fjármálaráðuneytisins í tilvitnuðum málum og raktar eru síðar í greinargerðinni, er á engan hátt ætlað að bera í bætifláka fyrir ráðuneytið vegna málsmeðferðar og annmarka í samskiptum við umboðsmann Alþingis. Fjármálaráðuneytið viðurkennir réttmæti þeirrar gagnrýni og þau mistök, sem því hefur orðið á, í efnistökum og málsmeðferð."

Hinn 29. janúar 1998 átti ég fund með fjármálaráðherra ásamt ráðuneytisstjóra og yfirlögfræðingi fjármálaráðuneytisins um framangreint mál. Á fundinum voru samskipti ráðuneytisins og embættis umboðsmanns Alþingis rædd. Af hálfu ráðherra var gefin yfirlýsing um það, að í framtíðinni yrði hraðað svörum við bréfum umboðsmanns Alþingis.

Með bréfi, dags. 3. febrúar 1998, tilkynnti ég ráðuneytinu, með vísan til þeirra fyrirheita, sem gefin voru á framangreindum fundi, að afskiptum mínum af málinu væri lokið.

V. „Meinbugir á lögum".

Í ársskýrslum mínum fyrir árin 1988 til 1997 er að finna 42 mál, þar sem ég hef vakið athygli Alþingis á „meinbugum á lögum" á grundvelli 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Hér á eftir fer stutt reifun á þessum málum, auk umfjöllunar um 3 mál, sem ekki hafa birst í ársskýrslum. Jafnframt er þess getið, hvað gert hefur verið í því skyni að bæta úr hlutaðeigandi annmörkum.

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

Ábending um breytingar á lagareglum um gjafsókn.

Hinn 20. september 1988 ritaði ég dóms- og kirkjumálaráðherra bréf og vakti athygli hans á því, að í 3. tölul. 1. mgr. 10. gr. reglna nr. 82/1988, um störf og starfshætti umboðs-

manns Alþingis, væri kveðið svo á, að snerti kvörtun réttarágreining, sem ætti undir dómstóla og eðlilegt væri að þeir leystu úr, gæti umboðsmaður lokið máli með ábendingu um það. Væri umboðsmanni heimilt að leggja til við dómsmálaráðuneytið að það veitti gjafsókn í því skyni. Í nefndaráliti allsherjarnefndar um fyrrnefndar reglur kemur meðal annars fram, að nefndin leggi mikla áherslu á, að umboðsmaður Alþingis fái heimild til að veita gjafsókn, þar sem um nýtt embætti sé að ræða, sem ætlað sé að stuðla að réttarbótum í þjóðfélaginu og treysta rétt borgaranna gagnvart stjórnvöldum. Gerði nefndin að tillögu sinni, að næsta reglulega Alþingi tæki til sérstakrar athugunar ákvæði XI. kafla laga nr. 85/1936, um gjafsókn (Alþt. 1986–87, A-deild, bls. 3896). Af þessari endurskoðun varð hins vegar ekki.

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

Í d-lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, er nú heimild til handa umboðsmanni til að leggja til við dómsmálaráðherra að veitt verði gjafsókn í máli, sem heyrir undir starfssvið umboðsmanns og hann telur rétt að lagt verði fyrir dómstóla til úrlausnar.

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

Mannréttindaákvæði í íslenskum lögum.

Hinn 29. desember 1988 ritaði ég forsætisráðherra og forsetum Alþingis samhljóða bréf. Þar var vakin athygli þeirra á ófullkomnum ákvæðum til verndar mannréttindum í íslenskum lögum. Þannig vantaði í íslensku stjórnarskrána almenn ákvæði um veigamikil mannréttindi, svo sem skoðanafrelsi, jafnrétti, bann við afturvirkum refsilögum, vernd fjölskyldulífs og rétt til réttlátrar málsmeðferðar fyrir dómi. Ákvæði íslensku stjórnarskárinnar um félagsleg mannréttindi væru og fábrotin. Þá væru mörg mannréttindaákvæði íslensku stjórnarskrárinnar ófullkomin, svo sem um trúfrelsi, rétt handtekinna manna, friðhelgi heimilis, prentfrelsi og um félagafrelsi. Tilgreindi ég nokkur dæmi þess, sem betur mætti fara. Vísaði ég til þess, að Ísland væri aðili að þýðingarmiklum alþjóðasamningum um mannréttindi, en íslensk lög gengju a.m.k. að ýmsu leyti skemmra í vernd mannréttinda en þeir. Gæti þetta valdið vanda í lagaframkvæmd hér á landi og jafnframt orðið til þess að íslenska ríkið yrði dregið til ábyrgðar fyrir þeim alþjóðastofnunum, sem ætlað væri að framfylgja nefndum mannréttindasamningum. Benti ég á, að úrbætur gætu orðið með endurskoðun mannréttindaákvæða íslensku stjórnarskrárinnar en einnig kæmi til greina að taka umrædda mannréttindasáttmála eða hluta þeirra í íslensk lög.

Með lögum nr. 62/1994 var Mannréttindasáttmála Evrópu veitt lagagildi á Íslandi. Að þessu er vikið í ársskýrslu 1993, bls. 9. Með stjórnarskipunarlögum nr. 97/1995 voru mannréttindaákvæði íslensku stjórnarskrárinnar endurskoðuð.

3. Ársskýrsla 1989, bls. 7, mál nr. 224/1989.

Setning stjórnsýslulaga.

Ég vakti að eigin frumkvæði athygli forsætisráðherra á því, hvort ekki væri tímabært að leggja fyrir Alþingi frumvarp til stjórnsýslulaga. Í bréfi, sem ég skrifaði forsætisráðherra af þessu tilefni hinn 29. desember 1989, benti ég á, að samhliða frumvarpi til laga um umboðsmann Alþingis hefði á sínum tíma verið lagt fram frumvarp til stjórnsýslulaga, en það hefði ekki orðið útrætt. Taldi ég af ýmsum ástæðum brýnt, að stjórnsýslulög yrðu

sett. Til dæmis benti ég á, að í skráðum lögum væri ekki til að dreifa almennum reglum um rétt manna til að kynna sér gögn í vörslu stjórnvalda. Ekki væru í skráðum lögum almennar reglur um hæfi innan stjórnsýslunnar og á ýmsum sviðum stjórnsýslu væri ekki svo skýrt sem skyldi, hvaða rétt menn ættu til að skjóta máli sínu til æðra stjórnvalds.

Hinn 18. desember 1992 lagði forsætisráðherra fram frumvarp til stjórnsýslulaga og var það samþykkt sem lög frá Alþingi og birt sem lög nr. 37/1993.

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

Sáttaumleitan vegna hjónaskilnaðar.

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

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

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

Tegundarprófun símtækja.

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

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

6. Ársskýrsla 1990, bls. 93, mál nr. 102/1989.

Tannlæknakostnaður fanga.

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

Eins og nánar er gerð grein fyrir í ársskýrslu 1996, bls. 648, hefur Fangelsismálastofnun sett reglur um tannlæknisþjónustu við fanga og greiðslu kostnaðar af henni.

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

Agaviðurlög í fangelsum.

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

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

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

Ákvörðun ríkissaksóknara um niðurfellingu máls.

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

Með bréfi, dags. 22. maí 1998, greindi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið mér frá þeirri niðurstöðu sinni, að eftir þær breytingar, sem orðið hefðu á ákvæðum almennra hegningarlaga með lögum nr. 40/1992, teldi ráðuneytið ekki þörf á sérstakri breytingu á ákvæðum læknalaga, til þess að heimilt yrði að refsa lækni fyrir misneytingu gagnvart sjúklingi, hvort sem brot væri framið í opinberu starfi eða ekki. Með bréfinu fylgdi álit Lagastofnunar Háskóla Íslands, sem ráðuneytið hafði aflað af þessu tilefni. Í álitinu kemur m.a. fram, að með áorðinni breytingu á ákvæðum almennra hegningarlaga falli misneyting læknis gagnvart sjúklingi undir XXII. kafla laganna og sé því sérstök lagabreyting nú óþörf.

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

Vextir og verðbætur á ofgreiddu skattfé.

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

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

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

Skráning og gjaldskylda færanlegra krana.

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

Dóms- og kirkjumálaráðuneytið tilkynnti mér með bréfi, dags. 13. janúar 1992, að reglugerð um gerð og búnað ökutækja hefði verið breytt, og sett í hana nýtt ákvæði, er snerti skilgreiningu ökutækja. Ákvæðinu væri ætlað að vera til skýringar og fyllingar við flokkun ökutækja, þ. á m. um það, hvort ökutæki teldist bifreið *eða* vinnuvél.

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

Valdsvið framkvæmdastjórnar Ferðamálaráðs.

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

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

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

Afturköllun löggildingar vigtarmanns.

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

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

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

Afhending pósts til annarra en skráðra viðtakenda.

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

Eins og fram kemur í ársskýrslu 1996, bls. 649, hafa verið sett lög nr. 142/1996, um póstþjónustu. Í 3. mgr. 33. gr. þeirra er heimild til að afhenda skiptastjórum póstsendingar til þrotamanna.

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

Kaupskrárnefnd.

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

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

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

Frestun á réttaráhrifum kærðrar ákvörðunar samkvæmt byggingarlögum.

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

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

Með nýjum skipulags- og byggingarlögum nr. 73/1997 var úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála komið á fót. Kveður nefnd þessi upp fullnaðarúrskurði um ágreiningsmál á sviði skipulags- og byggingarmála. Í 5. mgr. 8. gr. laganna er ákvæði, sem heimilar nefndinni að kveða upp úrskurð um stöðvun framkvæmda, sem kærðar hafa verið til hennar.

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

Lagaákvæði um skemmtanaleyfi.

Ég rakti í áliti mínu lagareglur um skemmtanaleyfi, m.a. ákvæði reglugerðar nr. 587/1987, um löggæslu á skemmtunum og um slit á skemmtunum og öðrum samkvæmum, en

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

Með 34. gr. lögreglulaga nr. 90/1996 hafa verið sett ákvæði um sérstakan löggæslukostnað. Samkvæmt ákvæðinu er lögreglustjóra heimilt að binda skemmtanaleyfi því skilyrði, að lögreglumenn verði á skemmtistað og jafnframt að leyfishafi greiði kostnað af þeirri löggæslu samkvæmt reglum, sem dómsmálaráðherra setur.

Með bréfi, dags. 15. júlí 1996, tilkynnti dóms- og kirkjumálaráðuneytið mér, að hinn 20. september 1995 hefði dóms- og kirkjumálaráðherra skipað nefnd til að gera tillögur um endurskoðun á gildandi lagareglum um skilyrði fyrir veitingu leyfis til áfengisveitinga og um rekstur skemmtistaða. Hefði nefndinni einnig verið falið að gera tillögur um eftirlit með áfengisveitingahúsum og gjaldtöku í því sambandi. Þá væri það m.a. hlutverk nefndarinnar að gera tillögur um endurskoðun reglna um skemmtanaleyfi. Fyrirhugað væri að nefndin skilaði drögum að lagafrumvarpi, er lyti að þeim atriðum, sem fram kæmu í framangreindu áliti í ágústmánuði 1996. Yrðu þá tillögur nefndarinnar teknar til athugunar í ráðuneytinu.

Með bréfi, dags. 21. apríl 1998, tilkynnti dóms- og kirkjumálaráðuneytið mér, að síðastliðið haust hefði dómsmálaráðherra mælt fyrir frumvarpi til áfengislaga á Alþingi, sem meðal annars hefði verið samið til að koma til móts við sjónarmið mín í umræddu máli. Enn væri unnið að frumvarpi til laga um skemmtanahald, og væri stefnt að því að unnt yrði að leggja það fyrir Alþingi á komandi hausti.

Framangreint frumvarp til áfengislaga varð að lögum nr. 75/1998. Í V. kafla laganna er ákvæði um vínveitingaleyfi og skilyrði fyrir útgáfu þeirra.

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

Bótaréttur þess sem ranglega er gengið framhjá við stöðuveitingu.

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

Eins og nánar greinir í ársskýrslu 1992, bls. 158, ritaði fjármálaráðuneytið mér bréf,

dags. 12. mars 1993, þar sem fram kemur, að í tengslum við heildarendurskoðun á lögum nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, yrði athugað sérstaklega, hvort ástæða væri til að setja í lög heimildir til að bæta miska, þegar stjórnvöld hafa brotið rétt á mönnum við stöðuveitingar.

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

Ég ritaði fjármálaráðherra bréf, dags. 8. apríl 1998. Óskaði ég þar eftir upplýsingum um, hvort tekin hafi verið afstaða til þess við samningu framangreinds frumvarps, hvort taka bæri í lög almennt ákvæði um rétt til miskabóta.

Í svari fjármálaráðuneytisins, dags. 8. júní 1998, kemur meðal annars fram, að settar hafi verið reglur um auglýsingar á lausum störfum (nr. 464/1996), sem leggi ríkari skyldur á stjórnvöld um auglýsingar á lausum störfum en áður hafi verið. Sá rammi, sem reglurnar, auk stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og upplýsingalaga nr. 50/1996, setji stjórnvöldum um veitingu starfa, eigi að tryggja að rétt sé að málum staðið. Hafi því ekki verið talin sérstök þörf á að gera ráð fyrir því í frumvarpinu, að réttur yrði brotinn á mönnum í þessum efnum, þ.e. með því að lögfesta almennt ákvæði um rétt til miskabóta.

18.–21. Ársskýrsla 1992, bls. 189, árskýrsla 1994, bls. 239, 244 og 254, mál nr. 78/1989, 714/1992, 840/1993, 826/1993.

Gatnagerðargjöld.

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

Sett voru ný heildarlög um gatnagerðargjöld með lögum nr. 17/1996. Samkvæmt 5. gr. laganna getur aðili máls skotið ákvörðun sveitarstjórnar um álagningu gatnagerðargjalds til úrskurðar félagsmálaráðherra. Lög þessi tóku gildi 1. janúar 1997.

Hins vegar er í lögunum ákvæði til bráðabirgða þess efnis, að eldri lög skuli gilda um innheimtu og álagningu gatnagerðargjalda vegna framkvæmda á grundvelli 3. og 4. gr. laga nr. 51/1974, sem lokið er við innan tíu ára frá gildistöku hinna nýju laga. Ákvæði eldri laga um álagningu gjalda vegna slíkra framkvæmda gilda þó einungis um lóðir, sem úthlutað hefur verið eða veitt hefur verið byggingarleyfi til að byggja á fyrir gildistöku nýrri laganna. Ég hef ákveðið að taka þessa tilhögun varðandi gildistöku laganna til athugunar að eigin frumkvæði vegna hugsanlegra meinbuga á lögum.

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

Gjald fyrir löggildingu endurskoðenda.

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

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

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

Tollverð notaðra bifreiða.

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

Eins og nánar greinir í ársskýrslu 1994, bls. 417, var 2. mgr. 12. gr. laga nr. 55/1987, sbr. 5. gr. laga nr. 96/1987, felld úr gildi með 5. gr. laga nr. 87/1995, um breytingar á lögum vegna aðildar Íslands að Alþjóðaviðskiptastofnuninni. Brast þar með lagastoð fyrir reglu-

gerð nr. 261/1991, um tollverð notaðra ökutækja. Við álagningu aðflutningsgjalda ber því að gildandi lögum að leggja til grundvallar viðskiptaverð hinnar notuðu bifreiðar.

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

Stjórnsýslukæra til ríkistollanefndar.

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

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

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

Viðmiðunarreglur gjafsóknarnefndar.

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

lögum nr. 91/1991, um meðferð einkamála. Taldi ég rök til þess að taka slíkt heimildarákvæði í lög, þar sem það yrði umsækjendum um gjafsókn til leiðbeiningar.

Með 4. gr. laga nr. 38/1994, um breyting á lögum um meðferð einkamála, nr. 91/1991, var bætt ákvæði við 2. mgr. 125. gr. laga nr. 91/1991, þess efnis, að dóms- og kirkjumálaráðherra gæti sett nánari reglur í reglugerð um starfshætti gjafsóknarnefndar, þar á meðal um viðmiðunarmörk í mati hennar á skilyrðum fyrir gjafsókn skv. a-lið 1. mgr. 126. gr.

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

Endurgreiðsla oftekins fjár.

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

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

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

Atvinnuleyfi til leigubifreiðaaksturs.

Ég vakti athygli Alþingis og samgönguráðherra á því, að ég teldi, að við endurskoðun laga nr. 77/1989 ætti að taka til rækilegrar athugunar, hvort nægileg rök væru til að setja skilyrði um aldurshámark manna, sem leyfi hafa til leiguaksturs á svæðum þar sem takmarkanir gilda, en ekki annarra atvinnubifreiðastjóra. Þá taldi ég, að í því samhengi ætti að taka til sérstakrar athugunar stöðu þeirra, er fengið hefðu án fyrirvara og nýtt sér átölulaust í framkvæmd svokölluð „útgerðarleyfi", en í þeim fólst að leyfishafi hefði heimild til að ráða annan mann til aksturs leigubifreiðar hans, í skjóli eigin leyfis. Loks ítrekaði ég mikilvægi þess að stjórnsýsluframkvæmd, sem varðaði mikilvæg réttindi manna, væri skýr og örugg, svo og mikilvægi þess, að lög, sett af Alþingi væru skýr og ótvíræð og reglur þær, sem lögfestar væru, almennar, skýrar og fyrirsjáanlegar og hefðu ekki afturvirk réttaráhrif til óhagræðis fyrir þá, sem réttinda nytu, er ný lög tækju gildi.

Með 5. tölul. 3. gr. laga nr. 61/1995, um leigubifreiðar, var lögfest, að þeir, sem ækju bifreið í leiguakstri skyldu vera 70 ára eða yngri. Samkvæmt 2. málsl. 5. mgr. 7. gr. laganna er þó heimilt að framlengja atvinnuleyfi til eins árs í senn allt til 75 ára aldurs leyfishafa, ef hann telst hæfur til að stunda leiguakstur á grundvelli hæfnisprófs og læknisskoðunar eftir því sem nánar sé ákveðið í reglugerð. Samkvæmt 2. mgr. ákvæðis til bráðabirgða skyldu þeir, sem stunduðu leiguakstur á fólksbifreið utan takmörkunarsvæða við gildistöku laganna, uppfylla skilyrði þeirra og afla sér atvinnuleyfis á árinu 1995.

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

Eftirlit Húsnæðisstofnunar ríkisins með framkvæmdum og húsbyggingum byggingarsamvinnufélaga.

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

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

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

Skráning mannanafna í þjóðskrá Hagstofu Íslands.

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

Í áliti mínu tók ég fram, að samkvæmt 21. gr. laga nr. 37/1991, um mannanöfn, gæti Hagstofa Íslands heimilað að nafnritun væri breytt, án þess að um eiginlega nafnbreytingu væri að ræða, og skyldi við slíka breytingu á nafnritun farið eftir reglum, sem Hagstofan setti að höfðu samráði við mannanafnanefnd. Slíkar reglur höfðu ekki verið settar, en framkvæmd Hagstofu Íslands hafði verið fastmótuð um árabil. Ég taldi nauðsynlegt að slíkar reglur yrðu settar sem fyrst, þannig að þær væru aðgengilegar almenningi og að ekki ríkti óvissa um gildandi reglur á þessu sviði. Beindi ég þeim tilmælum til Hagstofu Íslands að slíkar reglur yrðu settar.

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

Í ákvæði til bráðabirgða I í lögum nr. 45/1996, um mannanöfn, er kveðið svo á, að Hagstofa Íslands, Þjóðskrá, skuli við gildistöku laganna setja reglur um skráningu nafna, þegar ekki er unnt að skrá nafn manns að fullu í þjóðskrá og ekki næst samkomulag um, hvernig með skuli fara.

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

Málskotsréttur til óháðs úrskurðaraðila (yfirskattanefndar).

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

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

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

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

Stjórnsýsla í grunnskóla.

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

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

Sett hefur verið reglugerð nr. 385/1996, um skólareglur og aga í grunnskólum, í stað ofangreindrar reglugerðar nr. 512/1975. Í reglugerðinni er m.a. mælt fyrir um þær málsmeðferðarreglur, sem fylgja ber, þegar tekin er ákvörðun um, hvort víkja beri nemanda úr skóla. Þá er svo um mælt í 4. mgr. 6. gr. reglugerðarinnar, að óheimilt sé að víkja nemanda að fullu úr skóla, nema honum hafi verið tryggt annað úrræði.

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

Úrlausn um rof skilyrða reynslulausnar.

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

að rökstuðningur í málum sem þessum samrýmdist 2. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmálans, og tæki til athugunar, hvaða lagabreytingar væru nauðsynlegar í þessu sambandi.

Dóms- og kirkjumálaráðuneytið tilkynnti með bréfi dags. 6. mars 1996, að fangelsismálastofnun hefði að svo stöddu hætt að taka ákvarðanir um skilorðsrof. Hefði lagaskrifstofu ráðuneytisins verið falið það verkefni að undirbúa breytingu á hegningarlögum og reglugerð.

Með bréfi, dags. 17. apríl 1998, upplýsti ráðuneytið að ákvæði 2. mgr. 42. gr. almennra hegningarlaga hefði ekki verið endurskoðað. Ráðuneytið hafi hins vegar beint því til refsiréttarnefndar, að málefnið yrði tekið til athugunar svo fljótt sem unnt væri.

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

Málskot til barnaverndarráðs.

Ég tók til umfjöllunar, hvort ákvörðun barnaverndarnefndar um tímabundið fóstur tilgreindra barna, sem tvímælalaust var stjórnvaldsákvörðun, væri kæranleg til barnaverndarráðs sem æðra stjórnvalds, enda þótt ákvörðunin hefði ekki verið tekin í formi úrskurðar. Í 1. mgr. 49. gr. laga nr. 58/1992, um vernd barna og ungmenna, væri mælt fyrir um heimild til að skjóta úrskurðum barnaverndarnefndar til fullnaðarúrskurðar barnaverndaráðs og jafnframt lögbundið, hvaða ákvörðunum skyldi ráðið til lykta með úrskurði, sbr. 45. gr. laganna. Var það skilningur félagsmálaráðuneytisins, að ákvæði 49. gr. fælu í sér tæmandi talningu á því, hvaða ákvörðunum barnaverndarnefnda yrði skotið til barnaverndarráðs, en aðrar stjórnvaldsákvarðanir en þær, sem teknar væru með úrskurði, yrðu kærðar til félagsmálaráðuneytisins á grundvelli 1. mgr. 26. gr. stjórnsýslulaga og 3. gr. laga nr. 58/1992. Ég tók fram, að með lögum nr. 22/1995 hefði barnaverndarlögum verið breytt og sett á fót undirstofnun félagsmálaráðuneytisins, barnaverndarstofa, sem hefði samkvæmt lögunum það hlutverk að veita barnaverndarnefndum leiðbeiningar og ráðgjöf, auk þess að hafa eftirlit með störfum þeirra, sbr. 1. mgr. 3. gr. laga nr. 58/1992. Þeim ákvörðunum barnaverndarnefndar, sem ekki væru teknar með formlegum úrskurði, yrði því skotið til barnaverndarstofu og þaðan til úrlausnar félagsmálaráðuneytisins. Með hliðsjón af tilgangi breytinga á barnaverndarlöggjöfinni með lögum nr. 58/1992, sem var meðal annars að skilja að þau fyrri ólíku hlutverk barnaverndarráðs, að veita barnaverndarnefndum ráðgjöf annars vegar og fara með úrskurðarvald sem æðra stjórnvald hins vegar, var það niðurstaða mín, að það samrýmdist ekki þessum tilgangi, að barnaverndarstofa færi nú með bæði þessi hlutverk. Þá taldi ég það ekki í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti, að sitt hvort stjórnvaldið kæmi fram sem æðra stjórnvald gagnvart barnaverndarnefndum, eftir því hvaða reglur giltu um form ákvörðunar, og að það þjónaði betur sjónarmiðum um réttaröryggi, að ákvörðunum yrði skotið til barnaverndarráðs, sem væri sérstaklega skipað með tilliti til sérþekkingar ráðsmanna á málefnum barna. Af þessum sökum taldi ég að skýring ráðuneytisins á 1. mgr. 49. gr. orkaði tvímælis. Þá tók ég fram, að ákvæði greinarinnar væru ekki eins skýr, einföld og aðgengileg og æskilegt væri um málskotsheimild í lögum. Taldi ég rétt að ákvæðið yrði endurskoðað og vakti af þessum sökum athygli Alþingis og félagsmálaráðuneytisins á málinu.

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

Í bréfi félagsmálaráðuneytisins til mín, dags. 27. apríl 1998, kemur m.a. fram, að framangreind nefnd hafi skilað tillögum sínum í formi frumvarps 26. maí 1997. Að fenginni umsögn barnaverndarstofu um frumvarpsdrögin, sem og því að ný lögræðislög hafi tekið gildi, hafi ráðuneytið talið þörf á frekari endurskoðun laga um vernd barna og ung-

menna. Hafi ráðherra með bréfi, dags. 16. desember 1997, skipað nefnd til að endurskoða lögin í heild sinni. Væri gert ráð fyrir því að nefndin þyrfti a.m.k. eitt til tvö ár til að vinna verk sitt.

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

Almannafriður á helgidögum þjóðkirkjunnar. Skemmtanaleyfi.

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

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

Sett hafa verið lög nr. 32/1997, um helgidagafrið. Þar er m.a. að finna tæmandi talningu þeirra daga, sem teljast helgidagar, auk þess sem skýrari reglur eru settar um það, hvaða starfsemi sé óheimil á helgidögum.

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

Starfsumsóknir þeirra, sem óska nafnleyndar.

Ég vakti athygli Alþingis og forsætisráðherra á því, að brýnt væri að Alþingi tæki með lögum af skarið um, hvort veita bæri almenningi upplýsingar um þá, sem sækja um opinber störf. Ég tók hins vegar ekki afstöðu til þess, hvernig rétt væri að skipa þessum málum í lögum. Með vísan til 1. og 2. tölul. 2. gr. reglugerðar um Stjórnarráð Íslands, sbr. auglýsingu nr. 96/1969, var athygli forsætisráðherra einnig vakin á því, að brýnt væri, á meðan Alþingi hefði ekki tekið afstöðu til þessa, að tekin yrði ákvörðun í Stjórnarráði Íslands um, hvort umsækjendur um opinberar stöður gætu óskað nafnleyndar og gætt þess síðan að framkvæmd mála yrði samræmd.

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

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

Í 4. tölul. 4. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996 er kveðið svo á, að almenningur eigi ekki rétt til aðgangs að gögnum um umsóknir um störf hjá ríki eða sveitarfélögum svo og öðr-

um gögnum, sem þær varða. Þó sé skylt að veita upplýsingar um nöfn, heimilisföng og starfsheiti umsækjenda, þegar umsóknarfrestur er liðinn.

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

Lögræðislög. Skipan lögráðamanna.

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

Ákvæði um birtingu lögræðissviptingarúrskurða og skrá yfir lögræðissvipta menn eru nú í 14. gr. lögræðislaga nr. 71/1997.

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

Nauðungarvistun á sjúkrahúsi.

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

Í III. kafla nýrra lögræðislaga nr. 71/1997 eru nú ákvæði um nauðungarvistun. Er þar

meðal annars mælt fyrir um tilkynningar til yfirlæknis á hlutaðeigandi sjúkrahúsi um það, ef beiðni um nauðungarvistun hefur verið samþykkt.

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

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

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

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

39. Óbirt álit, dags. 15. maí 1996, mál nr. 1392/1995.

Framlög til jarðabóta.

Í máli, er varðaði greiðslur ríkisframlaga til jarðabóta samkvæmt jarðræktarlögum nr. 56/1987, vakti skipaður umboðsmaður Alþingis athygli Alþingis og landbúnaðarráðherra á því, að skýrar reglur skorti um það, hvernig ráðstafa skyldi því fé, sem veitt væri til jarðræktarframlaga á fjárlögum, þegar fjárveitingin hrykki ekki að öllu leyti til.

Með bréfi, dags. 20. maí 1998, tilkynnti landbúnaðarráðuneytið mér, að nefnd hefði verið skipuð til þess að endurskoða jarðræktar- og búfjárræktarlög í heild sinni. Endurskoðuðum ákvæðum laganna hefði verið skipað í einn lagabálk, sem lagður hefði verið fyrir yfirstandandi Alþingi og væri nú í meðförum þingsins. Frumvarp þetta varð að búnaðarlögum nr. 70/1998.

40. Ársskýrsla 1996, bls. 468, mál nr. 1265/1994.

Réttur til að bera ákvörðun um nauðungarvistun undir dómstóla.

Ég taldi, að regla 4. mgr. 67. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. stjórnarskipunarlög nr. 97/1995, gæti falið í sér sjálfstæðan rétt til þess að fá máli um frelsissviptingu skotið til dómstóla, þrátt fyrir að ekki væri kveðið á um slíkan rétt í sérlögum, svo sem lögræðislögum. Ég taldi þó eðlilegt að skýr ákvæði um þetta efni yrðu sett í lögræðislög, og mælt fyrir um það, að sá, sem sviptur væri frelsi samkvæmt 2. mgr. 13. gr. lögræðislaga, ætti rétt á að bera lögmæti þeirrar ákvörðunar undir dómstóla, auk þess sem kveðið væri á um skjóta meðferð slíkra mála fyrir dómi.

Í 30. og 31. gr. lögræðislaga nr. 71/1997 eru nú ákvæði um rétt sjálfráða manns til að

bera ákvörðun um nauðungarvistun og þvingaða meðferð á sjúkrahúsi undir dómstóla, svo og ákvæði um málsmeðferð fyrir dómi.

41. Ársskýrsla 1996, bls. 474, mál nr. 1249/1994.

Umsýslugjald.

Í frumkvæðismáli varðandi innheimtu umsýslugjalds samkvæmt reglugerð nr. 484/1994, um lögboðna brunatryggingu húseigna, komst ég meðal annars að þeirri niðurstöðu, að eftir setningu 15. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995, sem breytti 77. gr. stjórnarskrárinnar, væri óheimilt að framselja stjórnvöldum ákvörðun um það, hvort umsýslugjald yrði innheimt. Vakti ég athygli Alþingis og viðskiptaráðherra á því, að nauðsynlegt væri að koma töku umsýslugjalds á vandaðri lagagrundvöll.

Með lögum nr. 131/1996, um breyting á lögum nr. 48/1994, um brunatryggingar, var bætt inn í lögin beinu ákvæði um álagningu umsýslugjalds, ákvörðun fjárhæðar þess og innheimtu.

42. Ársskýrsla 1996, bls. 601, mál nr. 1132/1994.

Valdmörk á milli tollgæslustjóra og ríkistollstjóra.

Ég taldi, að í tollalögum nr. 55/1987 væri ekki með skýrum hætti tekið af skarið um stöðu tollgæslustjóra gagnvart ríkistollstjóra. Taldi ég því nauðsynlegt, að ákvæði tollalaga yrðu tekin til endurskoðunar, og vakti af því tilefni athygli Alþingis og fjármálaráðherra á málinu.

Með lögum nr. 69/1996, um breyting á tollalögum, var embætti tollgæslustjóra lagt niður, ásamt því að ýmsar aðrar breytingar voru gerðar á stjórn tollgæslumála.

43. Ársskýrsla 1996, bls. 617, mál nr. 1394/1995.

Heimild til að kæra ákvarðanir bankaeftirlits Seðlabankans.

A hf. kvartaði meðal annars undan því, að viðskiptaráðuneytið hefði vísað frá kæru félagsins vegna ákvörðunar bankaeftirlits Seðlabankans. Ég taldi, að óvissa væri um heimild til að kæra ákvarðanir bankaeftirlitsins, og vakti athygli Alþingis og viðskiptaráðherra á nauðsyn þess, að málskotsrétti yrði komið á tryggan lagagrundvöll.

Sett hafa verið lög nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Í lögunum er kveðið á um nýja stofnun, Fjármálaeftirlitið, sem ætlað er að taka við þeirri starfsemi, sem nú er í höndum bankaeftirlitsins og Vátryggingareftirlitsins. Samkvæmt 17. gr. laganna verður ákvörðunum Fjármálaeftirlitsins skotið til sérstakrar kærunefndar. Úrskurðir kærunefndarinnar eru ekki kæranlegir til viðskiptaráðherra. Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 1999.

44. Óbirt álit, dags. 13. febrúar 1998, mál nr. 1820/1996.

Hæfi stjórnarmanna í verkefnisstjórn vistfræðirannsókna sjávar samkvæmt lögum um Lýðveldissjóð.

Í tilefni af kvörtun yfir úthlutun úr Lýðveldissjóði komst ég m.a. að þeirri niðurstöðu, að ekki væri ljóst, hvort það hefði verið ætlan löggjafans við setningu laga nr. 125/1994,

um Lýðveldissjóð, að víkja frá hæfisreglum stjórnsýslulaga. Af því tilefni taldi ég rétt að vekja athygli Alþingis á málinu.

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 125/1994 nær starfstími Lýðveldissjóðs aðeins fram til ársloka 1999, og mun mestum hluta ráðstöfunarfjár sjóðsins nú þegar hafa verið ráðstafað.

45. Óbirt álit, dags. 13. apríl 1998, mál nr. 1815/1996.

Ákvæði almannatryggingalaga um réttindi til elli- og örorkulífeyris.

Í máli, er varðaði skerðingu tekjutryggingar samkvæmt lögum um almannatryggingar, taldi ég, að réttindi þau til elli- og örorkulífeyris, sem fjallað er um í II. kafla laga nr. 117/1993, um almannatryggingar, og reglugerð nr. 485/1985, um tekjutryggingu samkvæmt lögum nr. 117/1993 um almannatryggingar, teldust til réttinda, sem tryggja skyldi í lögum samkvæmt 76. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, sbr. 14. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995. Taldi ég, að gildandi lagaákvæði um þetta efni væru ekki nægilega aðgengileg og skýr, meðal annars um það, hvaða takmörkunum mætti binda slík réttindi. Af því tilefni vakti ég athygli Alþingis og heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra á málinu. Ég hafði áður gert svipaðar athugasemdir við sambærileg ákvæði í eldri lögum um almannatryggingar, lögum 67/1971 (sjá ársskýrslu 1988, bls. 33, mál nr. 26/1988).

Með bréfi, dags. 15. október 1998, tilkynnti heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið mér, að undirbúnar hefðu verið breytingar á lögum um almannatryggingar, auk nýrrar reglugerðar um tekjutryggingu, til þess að mæta framangreindum athugasemdum mínum. Jafnframt væri unnið að efnislegum breytingum á reglum er varða skerðingu tekjutryggingar örorkulífeyrisþega vegna tekna maka. Ákveðið hafi verið í ráðuneytinu að frumvarp til laga um breytingar varðandi framangreint efni yrði lagt fyrir 123. löggjafarþing.

IV. ÁLIT OG AÐRAR NIÐURSTÖÐUR Í MÁLUM AFGREIDDUM ÁRIÐ 1997.

1.0. Almannatryggingar.

1.1. Lán til kaupa á bifreið. Bensínstyrkur. Lögmætisregla. Lögmæt sjónarmið. Breyting á stjórnsýsluframkvæmd. Kynning á breyttri stjórnsýsluframkvæmd. Rökstuðningur. (Mál nr. 1465/1995)

A kvartaði yfir úrskurði tryggingaráðs þar sem synjað var umsóknum hans um lán til kaupa á bifreið og um bensínstyrk, með þeim rökum að skilyrði um hreyfihömlun væri ekki fullnægt. Byggði A m.a. á því að skilyrði um hreyfihömlun hefði verið talið fullnægt 15 mánuðum fyrr, er honum hefði verið veittur styrkur til bifreiðakaupa.

Umboðsmaður vísaði til álits síns í SUA 1996:34 þar sem fram kom að lán og styrkir til bifreiðakaupa lytu mismunandi skilyrðum og að Tryggingastofnun ríkisins hefði lýst því að þörf væri á að samræma reglur að þessu leyti. Þá vísaði umboðsmaður til niðurstöðu fyrrgreinds álits um að ekki væri fyllilega ljóst á hvaða lögum reglur tryggingaráðs um lán til bifreiðakaupa væru byggðar, en jafnframt að miða bæri við að tryggingaráði hefði verið rétt að leggja reglurnar til grundvallar úrskurði. Ætti það einnig við í þessu máli. Þá taldi umboðsmaður ekki tilefni til athugasemda við það sjónarmið, að sömu forsendur giltu fyrir umsókn um bílalán og bensínstyrk hvað varðar hreyfihömlun.

Umboðsmaður taldi hins vegar að rökstuðningur tryggingaráðs hefði átt að vera gleggri. Varð ekki séð af úrskurði tryggingaráðs að tekin hefði verið afstaða til sjónarmiða um ákveðin skilmerki við mat á því hvort um hreyfihömlun væri að ræða í skilningi reglna um bílalán. Þá bentu gögn málsins til þess að vottorð um líkamlegt ástand A á tilteknu tímabili hefðu ekki verið túlkuð á sama hátt, að því er laut að hreyfihömlun, eftir því hvort um var að ræða umsókn um bensínstyrk eða umsókn um lán til kaupa á bifreið. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til tryggingaráðs og Tryggingastofnunar ríkisins að endurupptaka mál A, óskaði hann þess, og leysa úr því í samræmi við þau sjónarmið sem fram koma í álitinu.

I.

Hinn 26. maí 1995 leitaði til mín A. A kvartaði yfir úrskurði tryggingaráðs frá 25. apríl 1995, þar sem synjað var umsóknum hans um bensínstyrk og lán til kaupa á bifreið.

II.

Samkvæmt kvörtun A og gögnum málsins var honum veittur bensínstyrkur í nóvember 1989 og lán til bifreiðakaupa á árinu 1990. Jafnframt var umsókn hans um *styrk til bifreiðakaupa* frá 29. október 1993 samþykkt í byrjun árs 1994. Sú umsókn A var studd læknisvottorði, dags. 2. nóvember 1993, þar sem fram kemur meðal annars, að honum fylgi mjög löng saga um bakmein. Hann fái oft slæm köst, verði rúmlægur og eigi erfitt með gang. Hann sé oft þokkalegur fyrri hluta dags, en slæmur upp úr hádegi. Samkvæmt umræddri umsókn var A nánast ófær um að sinna erindum sínum.

Samkvæmt gögnum málsins var umsókn A, dags. 22. desember 1993, um *lán til bifreiðakaupa* synjað 29. desember s.á. A endurnýjaði þá umsókn sína með bréfi, dags. 22. mars 1994, en var á ný synjað um lán með bréfi, dags. 18. maí 1994. Í því bréfi kemur fram, að umsókn A hafi fylgt læknisvottorð, dags. 29. október 1993 og 2. nóvember 1993.

Síðargreint vottorð ber yfirskriftina: „Læknisvottorð vegna umsóknar um styrk til kaupa á bifreið", og hefur efni þess verið rakið hér að framan vegna umsóknar A um slíkan styrk.

A sótti enn á ný um *lán vegna bifreiðakaupa* 12. október 1994. Vegna þeirrar umsóknar óskaði Tryggingastofnun ríkisins eftir því 26. október 1994, að hann legði fram vottorð frá heimilislækni, þar sem fram kæmi sjúkdómsgreining og hver hreyfihömlun hans væri. Sú umsókn hefur samkvæmt upplýsingum tryggingaráðs ekki verið afgreidd af hálfu tryggingastofnunar.

Vegna umsóknar um bílalán kom A til viðtals og skoðunar hjá V tryggingalækni 30. maí 1994. Í skýrslu læknisins, dags. þann dag, er ástandi A lýst. Samkvæmt henni og minnispunktum hans 25. ágúst 1994 var A tjáð, að ástand hans myndi líklega ekki flokkast undir það, sem skilgreint væri sem hreyfihömlun við veitingu bílalána. Tryggingalæknir hafi lagt þá niðurstöðu fyrir örorkumatsfund, sem hafi staðfest hana.

Samkvæmt bréfi Tryggingastofnunar ríkisins, dags. 24. nóvember 1994, var A synjað um *bensínstyrk* á þeirri forsendu, að hann væri ekki hreyfihamlaður. Í framangreindu bréfi er vísað til læknisvottorðs, dags. 9. september 1993, sem ekki er að finna í gögnum málsins. Í málinu liggja hins vegar fyrir tvö „Læknisvottorð vegna hreyfihömlunar er fylgi umsókn um uppbót á elli- og örorkulífeyri og örorkustyrk vegna rekstrar bifreiða hreyfihamlaðra samkvæmt lögum um almannatryggingar", dags. 7. janúar og 1. nóvember 1994.

Með bréfi, dags. 13. desember 1994, óskaði A eftir rökstuðningi fyrir synjun umsóknar hans um bensínstyrk. Í svarbréfi tryggingayfirlæknis, dags. 23. desember 1994, segir:

> „. . . Samkvæmt reglugerð nr. 483/1991 vegna 11. greinar laga um félagslega aðstoð er T.R. heimilt að greiða uppbót á lífeyri til að mæta kostnaði við rekstur bifreiðar (bensínstyrk) til þeirra, sem sannarlega þurfa á bifreið að halda vegna eigin hreyfihömlunar.
>
> Með hreyfihömluninni er hér átt við líkamlega hreyfihömlun, þar á meðal hjarta- og lungnasjúkdóma, auk blindu sem gerir menn ófæra um að komast ferða sinna án ökutækis. Hér mun með öðrum orðum átt við hreyfihömlun til gangs.
>
> Í gögnum Tryggingastofnunar kemur fram að þér eruð haldinn baksjúkdómi og háþrýstingi. Munuð þér meðal annars hafa komið í skoðun til [V] tryggingalæknis þann 30.05.1994 og var niðurstaða þeirrar skoðunar að ekki væri um hreyfihömlun að ræða og engin ný gögn hafa borist sem benda til annars. Málinu var því synjað."

Synjunum um *bensínstyrk* og svonefnt *bílalán* skaut A til tryggingaráðs 28. febrúar 1995. Í úrskurði tryggingaráðs 25. apríl 1995 segir:

> „Greinargerð tryggingayfirlæknis til tryggingaráðs vegna málsins er dags. 17. mars 1995. Þar segir:
>
> > „Þann 22. desember 1993 sótti ofangreindur maður um bílalán og var honum synjað 29. desember 1993 á þeim forsendum að hann væri ekki hreyfihamlaður. Sömu forsendur gilda fyrir umsókn um bílalán og bensínstyrk hvað varðar hreyfihömlun.
> >
> > Þann 13. desember 1994 ritaði [A] bréf og óskaði eftir rökstuðningi fyrir synjun um bensínstyrk. Þessu bréfi var svarað með bréfi undirritaðs þann 23. desember 1994. . . . Þann 30. maí 1994 var [A] boðaður til viðtals og skoðunar til [V] tryggingalæknis. Niðurstaða hans var á þá leið að [A] væri ekki hreyfihamlaður. Það kemur fram í minnisblaði [V], dags. 25. ágúst 1994 að í samtali þann 22. ágúst 1994 hafi málið verið útskýrt frá [A]. Þann 8. febrúar 1995 skrifaði undirritaður bréf til [A] þar sem tekið var fram að engin ný gögn hefðu þá borist um þetta mál og var niðurstaðan því óbreytt.

Hér er um að ræða sextugan mann sem er með örorkulífeyri vegna langvinnra bakverkja. Saga og skoðun bendir ekki til þess að hann sé hreyfihamlaður og hefur honum því verið synjað um bílalán og bensínstyrk á þeim forsendum."

Greinargerðin hefur verið send hlutaðeigandi en engar athugasemdir borist.

Í reglum tryggingaráðs, um lán til bifreiðakaupa frá [1.] mars 1994 segir:

„Nauðsyn bifreiðar sé brýn vegna hreyfihömlunar."

Í reglugerð nr. [483]/1991 um greiðslu sérstakrar fjárhæðar til rekstrar ökutækis hreyfihamlaðra segir í 2. gr.:

„Með hreyfihömlun skv. 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 skv. þessari grein fer skv. almannatryggingalögum."

Tryggingaráð hefur fjallað um málið og telur með vísan til greinargerðar tryggingayfirlæknis, að ekki sé uppfyllt skilyrði tilvitnaðra reglna varðandi hreyfihömlun og því séu skilyrði fyrir bílaláni og bensínstyrk ekki fyrir hendi.

Því úrskurðast

ÚRSKURÐARORÐ:

Beiðni [A], um bílalán og bensínstyrk er hafnað, þar sem skilyrði um hreyfihömlun telst ekki uppfyllt."

Um rökstuðning fyrir kvörtun vísaði A einkum til þess, að ástand hans hefði áður verið talið fullnægja skilyrðum um hreyfihömlun og hann fengið lán til bifreiðakaupa og bensínstyrk á þeim grundvelli. Þá hafi hann fengið styrk til bifreiðakaupa í janúar 1994.

III.

Ég ritaði tryggingaráði bréf 30. maí 1995 og óskaði þess, sbr. 7. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að tryggingaráð léti mér í té tiltæk gögn, er málið snertu. Gögn málsins bárust mér með bréfi tryggingaráðs, dags. 15. júní 1995.

Ég ritaði tryggingaráði á ný 11. janúar 1996 og óskaði þess, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að tryggingaráð skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A. Sérstaklega óskaði ég eftir því að í skýringum ráðsins kæmu fram þau sjónarmið, sem legið hefðu til grundvallar þeirri ákvörðun, að synja A um bensínstyrk, einkum þegar litið væri til þess, að hann hafi áður notið slíks styrks.

Í svarbréfi tryggingaráðs, dags. 14. febrúar 1996, segir, að tryggingaráð hafi engar athugasemdir fram að færa við kvörtun A. Þá segir í bréfinu:

„Skilyrði fyrir greiðslu bensínstyrks er að viðkomandi sé ófær að komast ferða sinna án ökutækis vegna líkamlegrar fötlunar. Á grundvelli fyrirliggjandi læknisfræðilegra gagna svo og með vísan til skoðunar [A] hjá tryggingalækni sumarið 1994 er talið að [A] uppfylli ekki hreyfihömlunarskilyrði fyrir bensínstyrk svo sem segir í úrskurði tryggingaráðs. Styrkurinn er endurskoðaður árlega þar sem aðstæður kunna oft að breytast. Verður að ætla að svo hafi verið í máli þessu."

Í athugasemdum A, dags. 23. febrúar 1996, við bréf tryggingaráðs er vikið að því, að umrædd skoðun hjá tryggingalækni hafi verið 30. maí 1994. Af því tilefni spyr hann, hvers vegna honum hafi ekki verið veitt lán til bifreiðakaupa samkvæmt umsóknum hans fyrir 30. maí 1994. Þá segir, að bensínstyrkur hafi ekki verið felldur niður fyrr en 31. desember 1994.

Með bréfi, dags. 12. mars 1996, sem ítrekað var 9. maí 1996, óskaði ég eftir því, að tryggingaráð sendi mér þær athugasemdir, sem ráðið teldi ástæðu til að koma á framfæri í tilefni af framangreindu bréfi A. Svarbréf tryggingaráðs, dags. 10. maí 1996, hljóðar svo:

„Á s.l. árum hefur framkvæmd varðandi ákvörðun hreyfihömlunar skv. almannatryggingaákvæðum verið hert. Ýmsir sem áður fengu bílalán teljast nú ekki uppfylla hreyfihömlunarskilyrði og er því synjað um lán.

[A] spyr hvers vegna honum hafi verið synjað þann 20. maí 1994 um bifreiðalán sem hann sótti um 22. mars 1994. Á þeim tíma hafi hann verið hreyfihamlaður, skv. bréfi sem hann vísar til. Eina skýring á höfnun er sú, að þau læknisfræðilegu gögn varðandi [A], sem fyrir lágu þóttu á þessum tíma ekki staðfesta hreyfihömlun með þeim hætti að grundvöllur væri fyrir veitingu bílaláns. Þá kom [A] í skoðun til tryggingalæknis, sem staðfesti að hreyfihömlunarskilyrði væri ekki uppfyllt.

[A] spyr hvers vegna bensínstyrkur hafi ekki verið felldur niður eftir 30. maí 1994. [A] var talinn hreyfihamlaður skv. læknisvottorði dags. 10. september 1993 og honum ákvarðaður bensínstyrkur fyrir tímabilið 01.01.94–31.12.94. Bensínstyrkur er jafnan ákvarðaður til árs í senn og þá endurskoðaður."

Í bréfi mínu til tryggingaráðs, dags. 6. september 1996, óskaði ég þess, að tryggingaráð sendi mér gögn, er snertu umsókn A frá október 1994 um lán til bifreiðakaupa. Í bréfi tryggingastofnunar, dags. 26. október 1994, hefði verið óskað eftir læknisvottorði vegna umsóknarinnar, en af gögnum þeim, sem fyrir mig hefðu verið lögð, yrði ekki séð, hver hefðu orðið afdrif umsóknarinnar. Einnig óskaði ég upplýsinga um, hvort tryggingaráð hefði litið svo á, að kæra A til tryggingaráðs vegna synjunar um bílalán lyti að meðferð þessarar umsóknar hans.

Í svarbréfi tryggingaráðs frá 14. nóvember 1996 segir, að samkvæmt upplýsingum lífeyristryggingadeildar hafi umbeðið vottorð aldrei borist og umsóknin því óafgreidd. Í gögnum varðandi A sé að finna vottorð heimilislæknis A frá 1. nóvember 1994 vegna umsóknar um uppbót á lífeyri vegna reksturs bifreiða hreyfihamlaðra, en starfsmenn hafi ekki talið það vottorð svar við því, sem beðið hafi verið um í bréfi 26. október 1994. Þá er í bréfinu upplýst, að tryggingaráð hafi ekki litið svo á, að kæra A til tryggingaráðs vegna synjunar um bílalán lyti að meðferð þessarar umsóknar hans.

Í athugasemdum A, dags. 25. nóvember 1996, segir, að vottorð læknis í tilefni bréfs tryggingastofnunar frá 26. október 1996 hafi verið skráð á það eyðublað, sem fylgt hafi bréfinu. Þá segir í bréfi A, að Tryggingastofnun ríkisins hafi ekki fyrr komið því á framfæri við hann, að umrætt vottorð teldist ófullnægjandi.

Í framhaldi af samtali við lögfræðing tryggingaráðs 26. nóvember 1996 bárust mér frekari gögn 3. desember 1996 og hinn 18. desember 1996 reglur tryggingaráðs um lán til bifreiðakaupa frá 1. mars 1994.

IV.

Í áliti mínu frá 10. janúar 1997 segir svo um kvörtunarefni A:

„1.

Eins og fram hefur komið hér að framan, er síðasta umsókn A um lán vegna bifreiðakaupa frá október 1994 óafgreidd. Af þeim upplýsingum og athugasemdum, sem komið hafa fram í málinu, er óljóst, hvort læknisvottorð vegna umsóknarinnar hafi verið í samræmi við tilmæli tryggingastofnunar. Samkvæmt 9. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 skulu ákvarðanir í málum teknar svo fljótt sem unnt er. Af gögnum málsins verður ekki ráðið, að A hafi verið tjáð í samræmi við 3. mgr. 9. gr. laga nr. 37/1993, að umsókn hans fengi ekki afgreiðslu vegna annmarka á fyrirliggjandi læknisvottorðum. Samkvæmt 4. mgr. sömu greinar er heimilt að kæra óhæfilegan drátt á afgreiðslu máls til þess stjórnvalds, sem ákvörðun í málinu verður kærð til. Í málinu hefur komið fram, að tryggingaráð leit ekki svo á, að kæra A lyti að meðferð þessarar umsóknar hans. Með vísan til 3. mgr. 6. gr.

laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, eru því ekki skilyrði til frekari afskipta af minni hálfu vegna þessa þáttar málsins.

2.

Kvörtun A beinist að þeim úrskurði tryggingaráðs frá 25. apríl 1995, að synjað sé beiðni hans um bílalán og bensínstyrk, þar sem skilyrði um hreyfihömlun teljist ekki uppfyllt. Kvörtun sína styður A meðal annars þeim rökum, að skilyrðum um hreyfihömlun hafi verið talið fullnægt í janúar 1994, þegar honum var veittur styrkur til bifreiðakaupa.

Fjallað er um umsóknir um *styrki til kaupa á bifreiðum* eftir ákvæðum reglugerðar nr. 170/1987, um þátttöku almannatrygginga í bifreiðakaupum fatlaðra. Samkvæmt 3. gr. reglugerðarinnar skipar ráðherra afgreiðslunefnd, sem hefur það hlutverk að gera tillögur til tryggingaráðs um úthlutun slíkra styrkja. Skilyrði úthlutunar er meðal annars, að nauðsyn bifreiðar vegna hreyfihömlunar sé ótvíræð, sbr. 2. tl. 4. gr. reglugerðarinnar. Afgreiðsla umsókna um *lán til bifreiðakaupa* lýtur hins vegar reglum tryggingaráðs um lán til bifreiðakaupa frá 1. mars 1994, áður 18. júlí 1991. Samkvæmt 18. gr. reglnanna úrskurðar lífeyrisdeild Tryggingastofnunar ríkisins um lánsrétt umsækjanda, að fengnu læknisfræðilegu mati tryggingayfirlæknis. Samkvæmt 3. gr. reglnanna er það skilyrði lánveitingar, að nauðsyn fyrir bifreið sé brýn vegna hreyfihömlunar.

Í áliti mínu í máli nr. 746/1993 (SUA 1996:34), kemur fram, að lán til bifreiðakaupa og styrkir til bifreiðakaupa lúti mismunandi skilyrðum að því er varðar hreyfihömlun, og að Tryggingastofnun ríkisins telji þörf á að samræma reglur um veitingu styrkja og lána að þessu leyti.

3.

Eins og fram hefur komið í málinu, styður A kvörtun sína jafnframt þeim rökum, að hann hafi áður verið talinn fullnægja skilyrðum um hreyfihömlun vegna umsókna um svokallað bílakaupalán og bensínstyrk.

Samkvæmt niðurstöðu minni í framangreindu máli nr. 746/1993 er ekki fyllilega ljóst, á hvaða lögum umræddar reglur tryggingaráðs um lán til bifreiðakaupa eru byggðar. Ég taldi engu að síður að miða bæri við, að tryggingaráði hefði verið rétt að leggja þær til grundvallar úrskurði sínum í málinu. Tel ég framangreint sjónarmið einnig eiga við í máli þessu. Þá tel ég ekki tilefni til athugasemda við það sjónarmið, sem fram kemur í greinargerð tryggingayfirlæknis, dags. 17. mars 1995, sem vísað er til í úrskurði tryggingaráðs frá 25. apríl 1995, að sömu forsendur gildi fyrir umsókn um bílalán og bensínstyrk hvað varðar hreyfihömlun.

Í úrskurði tryggingaráðs í máli þessu segir, „að ekki sé uppfyllt skilyrði tilvitnaðra reglna varðandi hreyfihömlun og því séu skilyrði fyrir bílaláni og bensínstyrk ekki fyrir hendi". Því til stuðnings er vísað til greinargerðar tryggingayfirlæknis, sem um rökstuðning synjunar um bensínstyrk vísar til bréfs hans frá 23. desember 1994. Í síðastgreindu bréfi kemur fram, að með hreyfihömlun sé átt við hreyfihömlun til gangs. Síðan segir:

> „Í gögnum tryggingastofnunar kemur fram að þér eruð haldinn baksjúkdómi og háþrýstingi. Munuð þér meðal annars hafa komið í skoðun til [V] tryggingalæknis þann 30. maí 1994 og var niðurstaðan þeirrar skoðunar að ekki væri um hreyfihömlun að ræða og engin ný gögn hafa borist sem benda til annars. Málinu var því synjað."

Ekki er gerð nánari grein fyrir því í úrskurði tryggingaráðs, hvers vegna þeir sjúkdómar, sem A var haldinn, þ.e. bakveiki og háþrýstingur, gátu ekki talist hafa hreyfihömlun í för með sér í þeim skilningi, sem hér um ræðir.

Í bréfi mínu til tryggingaráðs 11. janúar 1996 óskaði ég eftir því, að í skýringum ráðs-

ins kæmu fram þau sjónarmið, sem legið hefðu til grundvallar þeirri ákvörðun, að synja beiðni A, einkum þegar litið væri til afgreiðslu fyrri umsókna hans. Í svari tryggingaráðs segir, að það sé skilyrði fyrir greiðslu bensínstyrks, að viðkomandi sé ófær um að komast ferða sinna án ökutækis vegna líkamlegrar fötlunar. Á grundvelli læknisfræðilegra gagna og skoðunar hjá tryggingalækni hafi skilyrði um hreyfihömlun ekki verið fullnægt. Frekari skýringar á slíku mati koma hvorki fram í bréfi tryggingaráðs né tilvitnuðum læknisfræðilegum gögnum. Í skýringum tryggingayfirlæknis í áðurnefndu máli nr. 746/1993 er því hins vegar lýst, að leitast hafi verið við að samræma úrskurði um hreyfihömlun að því er taki til bílalána á þann hátt, að í vafatilfellum sé 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 tryggingayfirlæknis 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 megi nefna.

Í úrskurði tryggingaráðs frá 25. apríl 1995 er ekki, svo séð verði, tekin afstaða til sjónarmiða af því tagi, sem að framan greinir. Með vísan til þessa og þess, að skilyrði um hreyfihömlun hafði áður verið talið fullnægt, tel ég að rökstuðningur fyrir niðurstöðu ráðsins hefði átt að vera gleggri að þessu leyti.

Samkvæmt gögnum málsins var A ákvarðaður bensínstyrkur fyrir tímabilið 1. janúar 1994 til 31. desember 1994 á grundvelli læknisvottorðs frá septembermánuði 1993, sem talið var sýna fram á að skilyrði um hreyfihömlun væri fullnægt. Umsókn um bifreiðalán, sem synjað var í janúar 1994, fylgdu samkvæmt fyrirliggjandi upplýsingum læknisvottorð útgefin í október og nóvember 1993. Að framansögðu athuguðu virðast upplýsingar í málinu benda til þess, að vottorð um líkamlegt ástand A á tilteknu tímabili hafi ekki verið túlkuð á sama hátt að því er hreyfihömlun snertir. Samkvæmt úrskurði tryggingaráðs í málinu gilda sömu forsendur fyrir veitingu bílaláns og bensínstyrks, að því er til hreyfihömlunar tekur. Að mínum dómi skortir á, að fullnægjandi skýringar hafi komið fram á mismunandi niðurstöðum tryggingaráðs og tryggingastofnunar, að því er snertir hreyfihömlun A.

Samkvæmt bréfi tryggingaráðs frá 10. maí 1996 hefur í framkvæmd verið þrengt skilyrði almannatryggingalaga um hreyfihömlun og þess vegna hefur ýmsum mönnum, sem áður fengu bílalán, verið synjað um lán. Ég hef áður fjallað um breytingar á stjórnsýsluframkvæmd, meðal annars að því er snertir skilyrði um hreyfihömlun í áðurnefndu máli nr. 746/1993. Hef ég í þessu sambandi lagt áherslu á, að þegar breytt er stjórnsýsluframkvæmd, án þess að til komi breyting á réttarreglum, beri í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti að gera þá kröfu til stjórnvalda, að þau kynni breytinguna fyrirfram. Á það ekki síst við, þegar þeim, sem í hlut á, hafa áður verið veitt tiltekin réttindi, að uppfylltum skilyrðum, sem þá hafa verið talin vera fyrir hendi. Ekki hefur komið fram í málinu, að breytingar þær, sem hér virðist hafa verið um að ræða, hafi verið kynntar A sérstaklega. Verður því að gera ráð fyrir því, að synjun á þeim grundvelli hafi getað komið honum á óvart.

Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða mín, að í rökstuðningi tryggingaráðs hefðu þurft að koma fram gleggri skýringar á því, hvers vegna umræddu skilyrði um hreyfihömlun var ekki fullnægt í máli A. Í samræmi við þessa niðurstöðu mína eru það tilmæli mín til tryggingaráðs og Tryggingastofnunar ríkisins, að mál A verði endurupptekið, ef ósk kemur um það frá honum, og síðan úr því leyst í samræmi við þau sjónarmið, sem ég hef gert grein fyrir í áliti þessu."

V.

Hinn 19. september 1997 úrskurðaði tryggingaráð á ný í máli A, en hann hafði óskað eftir endurupptöku málsins 27. janúar 1997. Í úrskurðarorði segir:

„Samþykkt er afgreiðsla bílaláns og bensínstyrks til [A].“

1.2. Styrkur til kaupa á bifreið. Lögmætisregla. (Mál nr. 1845/1996)

A kvartaði yfir úrskurði tryggingaráðs, þar sem því var hafnað að A gæti nýtt bifreiðakaupastyrk til kaupa á eldri bifreið. Var úrskurður tryggingaráðs byggður á 4. tl. 4. gr. reglugerðar 170/1987, um þátttöku almannatrygginga í bifreiðakaupum fatlaðra, þar sem gert er að skilyrði að bifreið hafi verið tollafgreidd eftir 1. júní á umsóknarári.

Umboðsmaður rakti ákvæði laga um almannatryggingar, m.a. breytingu á lögum nr. 67/1971 með lögum nr. 54/1987, þar sem horfið var frá því að létta öryrkjum bifreiðakaup með tollaívilnunum, eins og áður hafði verið, og beinar styrkveitingar teknar upp. Taldi umboðsmaður að tengsl slíkra styrkja við tollaívilnun og innflutning bifreiða hefðu þar með verið rofin. Reglugerð nr. 170/1987 átti stoð í 33. gr. laga nr. 117/1993, um almannatryggingar, þar sem mælt er fyrir um styrkveitingar til að afla nauðsynlegra hjálpartækja og bifreiða vegna skertrar líkamsstarfsemi. Þá átti reglugerðin stoð í almennri reglugerðarheimild í 66. gr. laganna og í 11. gr. laga nr. 118/1993, um félagslega aðstoð.

Niðurstaða umboðsmanns var, að með hliðsjón af þeirri breytingu sem varð með lögum nr. 54/1987 yrði ekki séð að skilyrðið, sem var íþyngjandi, ætti sér viðhlítandi stoð í lögum nr. 117/1993 eða lögum nr. 118/1993. Þá tók umboðsmaður fram að ekki hefði komið fram að skilyrði af þessu tagi stuðlaði ótvírætt að því að markmiðum umræddra lagaákvæða um bifreiðastyrk yrði náð. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins að reglugerð nr. 170/1987 yrði endurskoðuð að þessu leyti og mál A síðan tekið til úrlausnar tryggingaráðs á ný, færi hann fram á það.

I.

Hinn 16. júlí 1996 leitaði til mín A, og kvartaði yfir úrskurði tryggingaráðs frá 31. maí 1996. Þar var því hafnað, að A gæti nýtt bifreiðakaupastyrk til kaupa á eldri bifreið, en Tryggingastofnun ríkisins hafði veitt honum styrk 12. febrúar 1996 til kaupa á bifreið, sem tollafgreidd hefði verið eftir 1. júní 1995. Í kvörtuninni kom fram, að A teldi óréttmætt að binda styrkveitingu til bifreiðakaupa skilyrði um aldur bílsins, og að ekki hefðu komið fram nægjanleg rök fyrir því.

II.

Helstu málsatvik eru þau, að með bréfi, dags. 12. febrúar 1996, var A tilkynnt, að tryggingaráð hefði ákveðið að honum yrði veittur styrkur til bifreiðakaupa, að upphæð 235.000 kr. Í bréfi þessu sagði meðal annars, að bifreiðin skyldi hafa verið tollafgreidd eftir 1. júní 1995. Hinn 17. apríl 1996 óskaði A eftir því við tryggingaráð, að fá að kaupa bifreið, sem kostaði ekki meira en upphæð styrksins næmi, og taldi óheimilt að gera skilyrði um aldur þess bíls, sem keyptur yrði.

Tryggingaráð úrskurðaði í máli A 31. maí 1996. Í úrskurði ráðsins sagði meðal annars svo:

„Málavextir eru þeir, að [A], sem er 75% öryrki var þann 1. mars s.l. úthlutaður styrkur til bifreiðakaupa að fjárhæð kr. 235.000.– Vegna fjárskorts getur [A] ekki keypt sér nýjan bíl og getur þar af leiðandi ekki nýtt sér styrkinn vegna ákvæða í reglugerð. [A] óskar því eftir undanþágu til [. . .] kaupa á eldri bifreið.

Í töluliið 4, 4. gr. reglugerðar nr. 170/1987 um þátttöku almannatrygginga í bifreiðakaupum fatlaðra skal bifreið hafa verið tollafgreidd eftir 1. júní á afgreiðsluári.

Í umræddri reglugerð er engin heimild til að falla frá aldursskilyrðum bíla. Því getur tryggingaráð ekki orðið við beiðni [A] um að fá að kaupa bifreið, sem kostar ekki meira en styrksupphæð.

Því úrskurðast

ÚRSKURÐARORÐ:

Beiðni [A], um að fá að kaupa bifreið sem kostar ekki meira en styrksupphæð kr. 235.000 er hafnað."

Hinn 10. júní 1996 ritaði A heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu bréf og óskaði eftir því, að reglugerð um bifreiðastyrki yrði breytt á þann veg, að styrkurinn nýttist einnig til kaupa á eldri bifreiðum. Í svarbréfi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, dags. 5. júlí 1996, kemur fram, að tryggingaráð hafi einnig farið fram á að reglugerðinni yrði breytt að þessu leyti. Í bréfi ráðuneytisins segir ennfremur:

„Saga þessarar reglugerðar er á þann veg að hér áður fyrr veitti fjármálaráðuneytið afslátt af tolli innfluttra bifreiða til hreyfihamlaðra. Þegar því fyrirkomulagi var breytt, þá var það á þann veg að í stað tollafsláttar kom styrkur Tryggingastofnunar til kaupa á nýjum bifreiðum.

Það hefur því ætíð verið skilyrðið í þessu sambandi, að veita aðstoð til kaupa á nýjum bifreiðum til handa hreyfihömluðum. Hugsunin á bak við það er m.a. sú, að það sé bjarnargreiði að aðstoða lítt efnað fólk til kaupa á gömlum bílum sem taka á sig meira og minna háan viðgerðarkostnað. Það er því ekki von til þess, að þessari reglugerð verði breytt í náinni framtíð."

III.

Ég ritaði tryggingaráði bréf hinn 26. ágúst 1996 og óskaði þess, með vísan til 7. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að mér yrðu látin í té gögn málsins. Einnig óskaði ég upplýsinga um það, hvort A hefði sótt um lán til bifreiðakaupa hjá Tryggingastofnun ríkisins. Umbeðin gögn bárust mér með bréfi, dags. 4. september 1996. Í bréfinu var upplýst, að A hefði sótt um lán til bifreiðakaupa, en umsókn hans verið synjað, þar sem hann hefði ekki verið talinn uppfylla skilyrði um hreyfihömlun.

Hinn 26. ágúst 1996 ritaði ég heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra einnig bréf. Þar var þess óskað, með vísan til 9. gr. laga nr. 13/1987, að ráðuneytið skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A. Sérstaklega óskaði ég upplýsinga um það, hvort ráðuneytið teldi umrætt skilyrði hafa nægilega lagastoð miðað við tilgang laga nr. 117/1993, um almannatryggingar, og laga nr. 118/1993, um félagslega aðstoð. Svar ráðuneytisins barst mér með bréfi, dags. 29. nóvember 1996. Í bréfinu segir meðal annars svo:

„Úthlutunarnefnd bifreiðastyrkja er samsett af fulltrúum Öryrkjabandalagsins og Tryggingastofnunar ríkisins. Nefndin hefur álitið það grundvallaratriði að kaupum á eldri bifreiðum sé ekki hleypt inn á þetta svið, þannig að ekki komi til samkeppni um takmarkað fjármagn úr annarri átt. Bílalán Tryggingastofnunar, sem hægt er fyrir hreyfihamlaða að sækja um og fá allt árið, er það svið sem sér um aðstoð við kaup á

eldri bifreiðum allt að þriggja ára, en Tryggingaráð hefur oft tekið tillit til sérstakra aðstæðna með lán til kaupa á enn eldri bifreiðum. Þeir sem hafa fengið úthlutað bifreiðastyrk sækja einnig mjög oft um bifreiðalán og fá það í flestum tilvikum.

Mál styrkþega, sem ekki geta nýtt sér styrkveitinguna, koma fyrir af og til, en þá er t.d. um að ræða mál þeirra sem ætla sér að kaupa eldri bifreiðar eða þá að menn eru gjaldþrota fyrir o.fl. ástæður.

Lagaheimildir fyrir þessa aðstoð við hreyfihamlaða [er] að finna í 33. gr. ATL og í 11. gr. FLA. Í 33. gr. ATL er tekið fram að Tryggingaráð setji reglur um framkvæmdina og 11. gr. FLA, sem er heimildargrein eins og aðrar greinar FLA, lýtur einnig ákvæðum 13. gr. FLA, smbr. 66. gr. ATL, þar sem segir að ráðherra geti sett frekari ákvæði um greiðslu félagslegrar aðstoðar í reglugerð skv. þeim lögum. Ráðuneytið álítur því að nægileg lagastoð og heimild til setningar reglugerða um frekari útfærslu aðstoðarinnar sé fyrir hendi auk þess sem góð tryggð við upphafleg markmið hafi ríkt þann tæpa áratug sem þetta fyrirkomulag hefur verið við lýði."

Hinn 3. desember 1996 ritaði ég A bréf og óskaði eftir athugasemdum hans í tilefni af bréfi ráðuneytisins. Athugasemdir A bárust mér með bréfi, dags. 5. desember 1996.

IV.

Í áliti mínu frá 20. febrúar 1997 fjallaði ég fyrst um ákvæði laga um almannatryggingar og síðan um lagastoð þeirra reglugerða sem snertu mál A. Í álitinu segir:

„Í úrskurði tryggingaráðs frá 31. maí 1996 var beiðni A um að fá að nýta umræddan bifreiðakaupastyrk til kaupa á eldri bifreið hafnað með vísan til 4. töluliðar 4. gr. reglugerðar nr. 170/1987, um þátttöku almannatrygginga í bifreiðakaupum fatlaðra. Í 4. gr. reglugerðarinnar segir:

„Skilyrði úthlutunar eru:
1) Ökuréttindi.
2) Nauðsyn bifreiðar vegna hreyfihömlunar sé ótvíræð.
3) Umsækjendur skulu vera undir 75 ára aldri.
4) Að bifreið hafi verið tollafgreidd eftir 1. júní á umsóknarári.

Heimilt er að víkja frá 1. tl. mæli sérstakar ástæður með því, en þá skal umsækjandi tilnefna tvo ökumenn sem aka mega bifreiðinni með tilliti til ábyrgðartryggingar hennar. Skal öðrum óheimilt að aka bifreiðinni. Áður en slíkar greiðslur fara fram skal liggja frammi staðfest afrit af vátryggingarskírteini."

1.

Styrkir til bifreiðakaupa eru veittir af Tryggingastofnun ríkisins á grundvelli reglugerðar nr. 170/1987. Reglugerð þessi var sett af heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra með stoð í 19. gr. þágildandi laga um almannatryggingar, laga nr. 67/1971, og b-lið 39. gr. sömu laga. Ákvæði samsvarandi b-lið 39. gr. laga nr. 67/1971 er að finna í a-lið 33. gr. núgildandi laga um almannatryggingar, laga nr. 117/1993. Ákvæði samsvarandi 19. gr. eldri laga um almannatryggingar (sem síðar varð 20. gr. sömu laga) er nú að finna í 11. gr. laga nr. 118/1993, um félagslega aðstoð. Greinin er svohljóðandi:

„Heimilt er að greiða til elli- og örorkulífeyrisþega, örorkustyrkþega og umönnunarbótaþega uppbót vegna kaupa á bifreið sem bótaþega er nauðsyn að hafa vegna hreyfihömlunar ef sýnt er að bótaþegi geti ekki komist af án uppbótarinnar.

Sama gildir um rekstur bifreiðar eigi í hlut elli- eða örorkulífeyrisþegi og örorkustyrkþegar."

Forsaga þessa ákvæðis er sú, að með lögum nr. 36/1980, sem breyttu 19. gr. þágildandi laga um almannatryggingar, var heimilað að greiða „. . . uppbót á elli- og örorkulífeyri, svo og örorkustyrk vegna rekstrar bifreiðar, sem bótaþega er brýn nauðsyn að hafa vegna hreyfihömlunar". Með lögum nr. 54/1987, um breytingu á lögum nr. 67/1971, um almannatryggingar, með síðari breytingum, var ákveðið, að 4. mgr. 19. gr. nr. laga 67/1971 skyldi orðast svo:

„Þá er og heimilt að greiða frekari uppbót á elli- og örorkulífeyri, svo og örorkustyrk, barnaörorkustyrk og framfærslukostnað skv. 10. gr. laga nr. 41/1983, vegna kaupa á bifreið sem bótaþega er nauðsyn að hafa vegna hreyfihömlunar ef sýnt er að bótaþegi geti ekki komist af án uppbótarinnar. Sama gildir um rekstur bifreiða eigi í hlut elli- og örorkulífeyrisþegar og örorkustyrkþegar."

Í greinargerð með frumvarpi því, er varð að lögum nr. 54/1987, segir meðal annars:

„Með lögum nr. 4/1986 var tollur af bifreiðum lækkaður [úr] 70% í 10%. Þetta hafði í för með sér að tollaívilnun vegna bifreiðakaupa öryrkja, sbr. 27. tölul. 3. gr. tollskrárlaga nr. 120/1976, lækkaði sem þessu nemur.

Þessi lækkun leiddi til um það bil 30% lækkunar á verði nýrra og notaðra bifreiða þannig að öryrkjar sitja nú svo að segja við sama borð og almenningur hvað bifreiðakaup varðar.

Á ríkisstjórnarfundi 12. febrúar s.l. var samþykkt eftirfarandi tillaga fjármálaráðherra um aðstoð við fatlaða vegna bifreiðakaupa:

„Ríkisstjórnin ákveður að fyrirgreiðsla til fatlaðra við bifreiðakaup færist til Tryggingastofnunar ríkisins. Komi tryggingastyrkir í stað tollalækkunar. Miðað skal við að fyrirgreiðsla verði sama hlutfall af almennu söluverði bifreiða og var fyrir tollalækkun í febrúar 1986."

Það er mat þeirra lögfræðinga fjármálaráðuneytis, heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytis og Tryggingastofnunar ríkisins sem falið var að gera tillögu í samræmi við fyrrgreinda ríkisstjórnarsamþykkt að nauðsynlegt sé að setja skýr og skorinorð ákvæði inn í lög um almannatryggingar eigi styrkir til bifreiðakaupa af þessu tagi að greiðast af almannatryggingum, þ.e. úr lífeyristryggingum og sjúkratryggingum. Hefur því orðið að samkomulagi að leggja til breytingar á tveimur greinum laga um almannatryggingar, 19. og 39. gr., til þess að almannatryggingar geti náð yfir þessi tilvik." (Alþt. 1986, A-deild, bls. 3793.)

Af framangreindum ummælum er ljóst, að ákvæðum þeim í almannatryggingalögum, og nú einnig lögum um félagslega aðstoð, sem reglugerð nr. 170/1987 sækir stoð í, var í upphafi ætlað að koma í stað tollaívilnana, sem vegna lækkunar tolla á bifreiðum voru orðnar lítils virði. Nefndar tollaívilnanir komu fyrst í lög árið 1951, en 22. töluliður 1. gr. laga nr. 108/1951, um breyting á lögum nr. 62 30. desember 1939, um tollskrá o.fl., var svohljóðandi:

„Aftan við 3. gr. bætast tveir nýir stafliðir, svo hljóðandi:

v. Að fella niður eða lækka aðflutningsgjöld af farartækjum fyrir lamað eða bæklað fólk, svo og af gervilimum, sem ekki verða gerðir hér á landi, enda sé þörf fyrir þessar vörur sönnuð með læknisvottorði og meðmælum heilbrigðisstjórnarinnar.

[. . .]"

Í greinargerð með frumvarpi því, er varð að lögum nr. 108/1951, segir um þetta efni:

„Þráfaldlega berast ráðuneytinu erindi um lækkun eða niðurfellingu aðflutningsgjalda af farartækjum fyrir lamað fólk [. . .]. Þar eð tæki þessi eru yfirleitt mjög dýr, þykir sanngjarnt, að ráðuneytinu heimilist að gefa eftir að nokkru eða öllu leyti gjöld af slíkum tækjum.“ (Alþt. 1951, A-deild, bls. 662.)

Með lögum nr. 27/1957, um breyting á lögum nr. 90 25. nóvember 1954, um tollskrá o.fl., var ákvæði þessu breytt þannig, að heimild var veitt til að „fella niður eða lækka aðflutningsgjöld á allt að 50 bifreiðum árlega fyrir fólk með útvortis bæklanir eða lamanir, enn fremur fólk með lungnasjúkdóma og aðra hliðstæða sjúkdóma og loks fólk, sem þjáist af afleiðingum slysa, allt á svo háu stigi að það getur ekki farið ferða sinna án farartækis“. Einnig var ákveðið, að þriggja manna nefnd, skipuð af fjármálaráðherra, skyldi úrskurða umsóknir um eftirgjafir aðflutningsgjalda af bifreiðum.

2.

Í bréfi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, dags. 29. nóvember 1996, kom fram, að reglugerð nr. 170/1987 ætti sér stoð í 33. gr. laga nr. 117/1993, um almannatryggingar, þar sem segir, að hlutverk sjúkratryggingadeildar tryggingastofnunar sé meðal annars að „veita styrk til að afla hjálpartækja og bifreiða sem nauðsynlegar eru vegna þess að líkamsstarfsemi er hömluð eða vantar líkamshluta“ og 66. gr. sömu laga, sem er almenn reglugerðarheimild. Reglugerðin eigi sér einnig stoð í 11. gr. laga nr. 118/1993, sem að framan er rakin, og 13. gr. sömu laga.

Með lögum nr. 54/1987 var, eins og að framan er rakið, horfið frá því að létta öryrkjum bifreiðakaup með tollaívilnunum og farið að veita þeim beina styrki til bifreiðakaupa í gegnum almannatryggingakerfið. Verður því að líta svo á, að tengsl við tollaívilnun og innflutning bifreiða hafi þar með verið rofin, þannig að umrætt skilyrði í 4. tölul. 1. mgr. 4. gr. reglugerðar nr. 170/1987 varð ekki á þeim grunni byggt. Með hliðsjón af þessari breytingu verður ekki séð, að nefnt skilyrði eigi sér viðhlítandi stoð í lögum nr. 117/1993 eða lögum nr. 118/1993, en skilyrði þetta er íþyngjandi að því leyti, að það takmarkar svigrúm styrkþega til bifreiðakaupa. Hefur heldur ekki komið fram, að skilyrði af þessu tagi stuðli ótvírætt að því, að markmiðum umræddra lagaákvæða um bifreiðastyrk verði náð.

Það eru tilmæli mín til heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, að reglugerð nr. 170/1987 verði endurskoðuð og þar tekið tillit til þeirra sjónarmiða, sem fram koma í áliti þessu. Að svo búnu verði mál A tekið til úrlausnar hjá tryggingaráði á ný, komi fram beiðni um það frá honum.

V.

Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða mín, að skilyrði 4. tölul. 1. mgr. 4. gr. reglugerðar nr. 170/1987, um þátttöku almannatrygginga í bifreiðakaupum fatlaðra, eigi sér ekki viðhlítandi stoð í lögum. Það eru því tilmæli mín, að heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið taki reglugerðina til endurskoðunar og verði þar gætt þeirra sjónarmiða, sem fram koma í áliti þessu. Að því loknu verði mál A tekið til úrlausnar hjá tryggingaráði á ný, komi fram beiðni um það frá honum.“

VI.

Í framhaldi af fyrrgreindu áliti mínu urðu nokkur bréfaskipti milli mín og heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins. Hinn 29. janúar 1998 barst mér afrit af bréfi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins til tryggingaráðs, þar sem ráðuneytið beindi þeim tilmælum til ráðsins, að taka mál A fyrir að nýju og byggja á þeirri niðurstöðu í fyrrgreindu áliti mínu, að skilyrði 4. tölul. 1. mgr. 4. gr. reglugerðar nr. 170/1987, hafi ekki átt sér viðhlítandi stoð í lögum.

Með bréfi, dags. 14. febrúar 1998, tilkynnti ráðuneytið mér, að 4. tl. 1. mgr. 4. gr. reglugerðar nr. 170/1987, um þátttöku almannatrygginga í bifreiðakaupum fatlaðra, hefði verið felldur úr gildi með reglugerð nr. 56/1998.

1.3. Umönnunargreiðslur vegna sjúkra barna. Lagastoð reglugerðar. Jafnræðisregla. Meðalhófsregla. Skyldubundið mat stjórnvalda. Verklagsreglur stjórnvalda. (Mál nr. 1706/1996)

A og B kvörtuðu yfir úrskurði tryggingaráðs þar sem staðfest var ákvörðun Tryggingastofnunar ríkisins um umönnunargreiðslur vegna sonar þeirra C, sem er sykursjúkur. Með ákvörðuninni voru greiðslur lækkaðar frá þeim tíma er C náði 13 ára aldri í samræmi við þá verklagsreglu að unglingar á aldrinum 13 til 16 ára væru færir um að sprauta sig sjálfir og þörfnuðust því minni umönnunar. Þá voru greiðslur skertar vegna skólavistar, sem var metin sem dagleg þjónusta í skilningi 4. gr. laga nr. 118/1993, um félagslega aðstoð.

A og B héldu því fram að með setningu reglugerðar nr. 150/1992, um fjárhagslega aðstoð við framfærendur fatlaðra og sjúkra barna, hefði daglegri þjónustu utan heimilis verið veitt svo mikið vægi við frádrátt bóta að gengið væri gegn markmiði laga nr. 118/1993. Umboðsmaður tók fram, að í lögunum væri ákveðið að mælt skyldi um framkvæmd umönnunargreiðslna í reglugerð og tekið fram, að þjónusta utan heimilis skyldi skerða bætur. Ættu fyrirmæli reglugerðarinnar sér því viðhlítandi lagastoð og yrði ekki fullyrt að heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið hefði með reglugerðinni takmarkað greiðslu umönnunarbóta um of. Umboðsmaður benti hins vegar á að stjórnvöldum bæri að taka mið af meðalhófsreglu við ákvörðun um það, að hve miklu leyti veitt þjónusta skerti möguleika á bótum eða styrk.

Kvörtun A og B laut einnig að því að jafnræðis hefði ekki verið gætt við úthlutun umönnunarbóta til sykursjúkra barna og að mistök hefðu verið tíð. Taldi umboðsmaður ljóst af gögnum málsins að mistök hefðu orðið við greiðslu umönnunarbóta og að bætur hefðu verið greiddar á grundvelli mismunandi reglna, þ.e. reglum um barnaörorku og reglum um umönnunarbætur. Þá taldi umboðsmaður gögn málsins benda til að jafnræðis hefði ekki verið gætt við ákvörðun bóta. Lagði umboðsmaður áherslu á að tryggingastofnun fylgdi því eftir að jafnræðis yrði gætt við framkvæmd 4. gr. laga nr. 118/1993.

Í þriðja lagi kvörtuðu A og B yfir því að vinnureglur Tryggingastofnunar ríkisins væru í andstöðu við reglur um umönnunarbætur. Bentu þau á að C væri ekki fær um að sprauta sig í öllum tilvikum og þyrftu A og B að gefa honum lyfjagjafir. Þá töldu A og B að ekki væri hægt að líta á skólavist sem þjónustu utan heimilis í skilningi laganna. Umboðsmaður tók fram að vinnureglur sem þessar teldust ekki sjálfstæð réttarheimild, en stjórnvöldum væri heimilt að setja slíkar reglur til fyllingar gildandi réttarheimildum, til þess að stuðla að samræmi og jafnrétti við framkvæmd reglna (sjá SUA 1994:209). Vinnureglur tryggingastofnunar gerðu hvorki ráð fyrir því að litið væri til þess hvort umönnun foreldra væri í raun í samræmi við ákveðinn flokk samkvæmt skilgreiningu reglugerðarinnar, né hvort skólar veittu þjónustu vegna sjúkdómsins, sem réttlætt gæti skerðingu bóta. Taldi umboðsmaður að reglurnar takmörkuðu það mat sem ákvæði reglugerðarinnar gerðu ráð fyrir. Bæri Tryggingastofnun ríkisins að fjalla um hverja umsókn fyrir sig og leysa úr því á sjálfstæðan hátt, hvaða flokkur reglugerðarinnar ætti við og hvort dvöl barns í skóla fæli í sér þjónustu utan heimilis í skilningi reglugerðar nr. 150/1992.

Loks taldi umboðsmaður að tryggingaráði hefði í úrskurði sínum borið að taka afstöðu til þess þáttar í kæru A og B, sem laut að því að við ákvörðun umönnunarbóta hefði ekki verið tekið tillit til þess kostnaðar sem sjúkdómurinn hefði í för með sér, samkvæmt 4. gr. laga nr. 118/1993. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til tryggingaráðs að mál A og B yrði tekið til meðferðar á ný, færu þau fram á það, og meðferð þess hagað í samræmi við greind sjónarmið.

I.

Hinn 23. febrúar 1996 leituðu til mín A og B, og kvörtuðu yfir úrskurði tryggingaráðs frá 26. janúar 1996, þar sem staðfest var ákvörðun Tryggingastofnunar ríkisins frá 4. október 1995 um umönnunargreiðslur vegna sonar þeirra C.

II.

Samkvæmt gögnum málsins eru málsatvik þau, að C, sonur þeirra A og B, greindist með sykursýki í apríl 1992. Fengu þau þá umönnunarbætur samkvæmt reglugerð nr. 150/1992, um fjárhagslega aðstoð við framfærendur fatlaðra og sjúkra barna, sem sett er samkvæmt 3. gr. laga nr. 79/1991, um breytingu á lögum nr. 67/1971, um almannatryggingar, með síðari breytingum. Umönnunarbæturnar miðuðust við flokk 4 samkvæmt reglugerðinni og 87,5 klukkustundir. Námu bæturnar kr. 24.000,– á mánuði. Við endurmat tryggingalæknis 27. september 1995 var ákveðið, að umönnunarbætur skyldu miðast við flokk 5 og 12 klst. frá 1. ágúst 1995 og endurmat fara fram í desember 1998. Það mat var hins vegar endurskoðað 4. október 1995 og ákveðið að miða skyldi við flokk 4 og 20 klst. frá 1. ágúst 1995 til 31. desember 1995, en flokk 5 og 12 klst. frá þeim tíma til 31. desember 1998. Breytingin miðast við 13 ára aldur barnsins.

Með bréfi 9. október 1995 óskuðu A og B eftir rökstuðningi fyrir framangreindu mati. Í svarbréfi Tryggingastofnunar ríkisins frá 11. október 1995 segir, að örorkumatinu hafi verið breytt þannig að lækkun í 5. fl. taki ekki gildi fyrr en við 13 ára aldur. Þá var í bréfinu vísað til dreifibréfs stofnunarinnar til foreldra sykursjúkra barna, dags. 10. október 1995. Í því bréfi er vísað til reglugerðar nr. 150/1992, þar sem fram komi, hvernig flokka eigi börn eftir umönnunar og gæsluþörf, svo og vegna útgjalda sjúkra barna miðað við stig sjúkdóms og aldur barns. Síðan segir í bréfi þessu:

> „Sykursjúk börn eru metin til umönnunarstyrks, ýmist í flokk 3, 4 eða 5.
> *Sú vinnuregla er almennt í gildi að:*
> – *Frá 3ja mán aldri til 6 ára aldurs eru börn metin í 3. flokk.*
> – *Frá 6 ára aldri til 12 ára aldurs eru börn metin í 4. flokk.*
> Þá er talið að eftirlit foreldra sé minna en þegar börnin geta ekkert tjáð sig um eigin líðan.
> – *Frá 13 ára aldri til 16 ára aldurs eru ungmennin metin í 5. flokk.*
> Þá er yfirleitt talið að ungmennin séu orðin fær um að sprauta sig sjálf.
> Hverjum flokki er skipt upp í 5 þrep sem byggjast á því hversu mikillar þjónustu viðkomandi einstaklingur nýtur utan heimilis t.d. skóla, leikskóla o.fl. Þannig geta einstaklingar sem metnir eru í sama flokk verið með mismunandi greiðslur.“

Síðan er í bréfinu sett fram tafla, sem sýnir greiðsluviðmiðun með tilliti til flokkunar og daglegrar þjónustu utan heimilis virka daga, og greint frá því, hvernig skólaganga sé metin til þjónustu með tilliti til bekkjardeilda. Þá er í bréfinu m.a. vakin athygli á því, að barnaörorkumöt frá fyrri tíð haldi gildi sínu til þess tíma, er þeim sé ætlað að gilda. Hins vegar sé hægt að endurskoða og leiðrétta möt, sem byggist á reglugerðinni, þó aldrei lengra en tvö ár aftur í tímann.

Í bréfi, dags. 16. október 1995, gerðu A og B athugasemdir við tilvitnaðar vinnureglur stofnunarinnar og óskuðu eftir nánari upplýsingum vegna þeirra og frekari rökstuðningi umræddrar ákvörðunar. Í svarbréfi tryggingastofnunar 18. október 1995 segir, að skólavist teljist til daglegrar þjónustu í skilningi reglugerðar nr. 150/1992. Þá segir, að fram að þessu hafi verið miðað við að börn flyttust í 5. flokk, þegar þau væru farin að sprauta sig sjálf, en í október 1995 hafi verið ákveðið að flokkurinn breyttist við 13 ára aldur og væri það látið gilda í þessu tilfelli. Í bréfi lögfræðings lífeyrisdeildar Tryggingastofnunar ríkisins, dags. 23. október 1995, segir:

„Samkvæmt 4. gr. laganna [laga nr. 118/1993, um félagslega aðstoð] og 2. mgr. 4. gr. reglugerðar nr. 150/1992 skerðir dagleg þjónusta, sem barn fær utan heimilis, umönnunarbætur. Eftir þeim upplýsingum sem undirritaður hefur fengið eruð þér ekki sáttur við að skólavist teljist til daglegrar þjónustu í skilningi laganna og reglugerðarinnar.

Ekki er skýrt kveðið á um það, hvorki í lögunum né reglugerðinni, hvað teljist til daglegrar þjónustu við barn utan heimilis, sem leiði til skerðingar umönnunarbóta. Það hefur hins vegar ávallt verið túlkun Tryggingastofnunar að skólavist falli undir daglega þjónustu við barn. Byggist það einkum á því, að úrskurðir um greiðslur umönnunarbóta eru m.a. byggðir á umönnunarþörf framfærenda við börn, sem dveljast í heimahúsi. Á þeim tíma sem barnið er í skóla dvelur það ekki í heimahúsi og þarfnast því ekki sérstakrar umönnunar eða gæslu framfærenda á meðan. Leiðir það til skerðingar umönnunarbóta, eðli málsins samkvæmt.

[. . .]

Hér [reglugerð nr. 198/1993, um breytingu á (1.) reglugerð nr. 150/1992] er gerð þröng undantekning frá skilyrðinu um dvöl barns í heimahúsi. Slík undantekning hefur ekki verið gerð vegna skólavistar barna. Í 6. gr. reglugerðar nr. 150/1992 i.f. segir að sumarorlof skólabarna hafi ekki áhrif á greiðslur samkvæmt reglugerðinni. Ef ætlunin hefði verið sú, að skólavist barna hefði ekki áhrif á umræddar greiðslur má ætla að kveðið hefði verið á um það í nefndri reglugerð.

Samkvæmt framansögðu staðfestist hér með túlkun tryggingayfirlæknis á því að skólavist teljist til daglegrar þjónustu við barn utan heimilis og skerði umönnunarbætur."

Með bréfi, dags. 30. október 1995, kærðu A og B umrætt mat Tryggingastofnunar ríkisins til tryggingaráðs og kröfðust þess að því yrði hnekkt, að því er varðar flokkun og frádrátt vegna daglegrar þjónustu. Jafnframt gerðu þau þá kröfu, að tekið yrði tillit til þess kostnaðar, sem sjúkdómurinn hefði í för með sér, og að tryggingaráð tæki ósamræmi í úrskurðum tryggingastofnunar til athugunar.

Úrskurður tryggingaráðs frá 26. janúar 1996 hljóðar svo:

„[. . .]

Í kæru gera foreldrar [C] ítarlega grein fyrir sjónarmiðum þeirra. Þau hafna þeirri niðurstöðu að umönnunargreiðslur færist milli flokka við 13 ára aldur, þar sem sykursjúk börn séu þá hæf til að sprauta sig sjálf. Kærendur telja að [C] geti ekki sinnt því sjálfur að sprauta sig nema að nokkru leyti. Þá er því mótmælt að skólavist komi til skerðingar bóta, en í skólanum sé enga umsjón með sjúkdómnum að hafa. Skólavist feli ekki í sér daglega þjónustu utan heimilis í skilningi 4. gr. laga nr. 118/1993. Þá er þess í þriðja lagi krafist að við ákvörðun umönnunargreiðslna verði tekið tillit til kostnaðar við sjúkdóminn, en samkvæmt lauslega mati kærenda er mánaðarlegur kostnaður kr. 3.679.-

Greinargerð tryggingayfirlæknis er dags. 15. nóvember 1995. Þar er vísað til fjölda bréfa, sem liggja fyrir við afgreiðslu málsins.

Kærendum hafa verið kynnt þessi gögn og eru athugasemdir þeirra dags. 22. nóvember 1995.

Skv. 4. gr. laga nr. 118/1993 um félagslega aðstoð er heimilt að greiða framfærendum fatlaðra og sjúkra barna, sem dveljast í heimahúsi, eða á sjúkrahúsi um stundarsakir styrk eða umönnunarbætur ef andleg eða líkamleg hömlun barns hefur í för með sér tilfinnanleg útgjöld eða sérstaka umönnun eða gæslu. Sjúkdómur og aldur barns er greiðsluviðmiðun skv. 4. gr. laga nr. 118/1993 sbr. og 4. gr. reglugerðar nr. 150/1992. Tryggingastofnun hefur sett sér þá viðmiðun að telja að við 13 ára aldur séu sykursjúk börn yfirleitt fær um að sprauta sig sjálf og að þau séu þá það meðvituð um sjúkdóminn að þau þurfi minni umönnun/gæslu og þar með falla greiðslur í 5. flokk. Í tilvitnaðri lagagrein er tekið fram að dagleg þjónusta við barn utan heimilis skerði greiðslur.

Umönnunargreiðslur eru í eðli sínu greiðsla til framfæranda, sem er bundinn yfir barni vegna fötlunar þess eða sjúkdóms. Skólavist er reglubundin og tímasett og er því framfærandi ekki bundinn við eftirlit þann tíma, sem barn er í skóla. Skólavist barns hefur því verið metin sem dagleg þjónusta og umönnunargreiðslur því skertar. Í 6. gr. reglugerðar nr. 150/1992 um fjárhagslega aðstoð við framfærendur fatlaðra og sjúkra barna segir að sumarorlof skólabarna hafi ekki áhrif á greiðslur skv. reglugerðinni, þ.e. greiðslur hækka ekki sumarleyfismánuði.

Kostnaði vegna sykursýki mætir Tryggingastofnun ríkisins að hluta með niðurgreiðslum hjálpartækja og lyfja.

[C] varð þrettán ára [í] desember s.l. og er í grunnskóla. Þykir því rétt að staðfesta mat tryggingayfirlæknis frá 4. október 1995.

Því úrskurðast

ÚRSKURÐARORÐ:

Ákvörðun umönnunargreiðslna vegna [C], frá 4. október 1995 er staðfest."

III.

Samkvæmt kvörtuninni telja A og B umræddar vinnureglur Tryggingastofnunar ríkisins í andstöðu við reglur um umönnunarbætur, að stofnunin gæti ekki jafnræðis við afgreiðslu mála sykursjúkra barna og foreldra þeirra, og að með setningu reglugerðarinnar hafi ráðherra veitt daglegri þjónustu utan heimilis svo mikið vægi við frádrátt bóta, að með því sé gengið gegn markmiði laganna.

Samkvæmt vinnureglunum er talið að börn séu farin að sprauta sig sjálf við 13 ára aldur. Um þetta atriði segir nánar í kvörtuninni:

„Þessum viðmiðunum Tryggingastofnunar er mótmælt. Báðar eru þær í andstöðu við reglugerð 150/[1992] og stofnuninni er ekki heimil þessi frjálsa og breytilega túlkun á ákvæðum reglugerðarinnar. Í reglugerðinni segir, að undir flokk 4 falli börn, sem foreldrar þurfa að gefa reglulegar lyfjagjafir í sprautuformi. Svo á við í okkar tilviki. Við blöndum alltaf í sprautuna og við sprautum piltinn í helming skiptanna. Þannig er, að spraututímanum er skipt í fjórar vikur. [C] getur stungið sprautunni í sig og dælt þegar sprautað er í lærin, sem er fyrstu tvær vikurnar, en hinar tvær vikurnar er hann sprautaður í sinn hvorn handlegginn. Sprautunin er framkvæmd með þeim hætti, að með annarri hendi er húðin klipin og nálinni stungið með hinni hendinni í flipann, sem klipinn er. Báðar hendur þarf hér til. Insúlíni er sprautað undir húð, ekki í vöðva. Við foreldrarnir þurfum því að gefa honum reglulega lyfjagjafir í sprautu-

formi, eins og segir um flokk 4 í 4. gr. reglugerðarinnar. Flokkunin er því röng að því er varðar tímann frá áramótum."

Hvað varðar túlkun Tryggingastofnunar ríkisins á því, hvað telja skuli þjónustu utan heimilis, segir meðal annars svo í kvörtuninni:

„[. . .] Hér mun stofnunin telja skólavist [C] þjónustu utan heimilis. Þetta á ekki stoð í reglugerðinni og ekki heldur í 13. gr. laga um almannatryggingar. [. . .] Þessi túlkun Tryggingastofnunar á sér ekki heldur stoð í eðli sjúkdómsins eða umsjón hans. Umönnunarbætur skal greiða, ef líkamleg hömlun barns hefur í för með sér tilfinnanleg útgjöld eða sérstaka umönnun eða gæslu. Þessi sérstaka umönnun hvað varðar sykursjúk börn felst í stjórn á líkamsstarfsemi þeirra – umsjón með sjúkdómnum, því sykursýki er efnaskiptasjúkdómur. Hvað varðar reglugerðina þá er umsjónin skilgreind við flokkun bótanna, flokkur 4 miðast við börn, sem foreldrar þurfa að gefa reglulegar lyfjagjafir [. . .].

Umönnunarbætur okkur til handa eru vegna sjúkdómsins og til að skerða þær þarf þjónustu, sem léttir þeirri umsjón af okkur. Í skólanum er engin dagleg þjónusta hvað varðar sjúkdóminn, eftirlit okkar og umsjón er hin sama. Umsjónin felst í því, að fylgjast með sykurmagni í blóði [C] fjórum sinnum á dag í það minnsta, draga ályktanir af þeim niðurstöðum og niðurstöðum fyrri daga og ákveða hve miklu magni af stuttvirku insúlíni eigi að sprauta í drenginn og hve miklu af langvirku insúlíni. [. . .] Kennarar hafa enga hugmynd um stjórn sjúkdómsins, láta sig litlu varða um niðurstöður blóðmælinga og sumir þeirra hafa ekki hugmynd um að [C] er sykursjúkur né kunna rétt viðbrögð. Skólavist er þannig ekki þjónusta utan heimilis.

[. . .]

Í úrskurði tryggingaráðs eru rök fyrir lækkun bóta þau, að umönnunargreiðslur séu í eðli sínu greiðsla til framfæranda, sem er bundinn yfir barni vegna fötlunar þess eða sjúkdóms og að skólavist sé reglubundin og tímasett og því sé framfærandi ekki bundinn við eftirlit þann tíma, sem barn er í skóla. Þessari fullyrðingu er mótmælt, því við erum bundin jafnt sem áður. Við verðum að vera til staðar á þeim tíma, er sinna þarf barninu vegna sjúkdóms þess. . . ."

Samkvæmt kvörtuninni telja A og B reglur um skerðingu umönnunarbóta í reglugerðinni í andstöðu við markmið laganna. Um þetta atriði segir í kvörtuninni:

„Samkvæmt þeirri töflu, sem fram kemur í 4. gr. reglugerðarinnar, leiðir þjónusta utan heimilis, þótt ekki sé hún meiri en 2 tímar á dag, til lækkunar umönnunarbóta úr 87,5 tímum í 44 tíma hvað varðar 4. flokk og úr 44 tímum í 12 tíma að því er varðar 5. flokk, eða úr 25.106 í 12.623 í fyrra tilvikun og úr 12.623 í 2.907 í síðara tilvikinu, sbr. tilgreindar fjárhæðir í dreifibréfi Tryggingastofnunar. Augljóslega hefur þjónusta utan heimilis gífurlegt vægi í töflunni, þar sem þjónusta í tvo tíma á dag á móti 12 tímum á heimili miðað við að barnið vaki frá kl. 8–22 leiðir til lækkunar um 50% í fyrra tilvikinu en um 77% í síðara tilvikinu. Þessi tafla er að okkar mati úr öllum takti við staðreyndir og teljum við ráðherra hafa farið út fyrir ákvæði laganna við setningu hennar. Þessi gífurlega lækkun bóta er í andstöðu við lagagreinina."

Þá er í kvörtuninni samantekt á mánaðarlegum útgjöldum vegna sjúkdómsins. A og B telja, að tryggingaráði hafi borið að taka tillit til þeirra í úrskurði sínu. Jafnframt telja þau sig hafa orðið vör við mikinn mismun á greiðslum til foreldra vegna umönnunar sykursjúkra barna og nefna ákveðin tilvik í því sambandi. Telja þau vinnubrögð tryggingastofnunar ámælisverð að þessu leyti.

IV.

Ég ritaði tryggingaráði bréf 12. mars 1996 og óskaði þess, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að tryggingaráð skýrði viðhorf sitt til kvörtunarinnar og léti mér í té gögn málsins. Gögn málsins bárust mér með bréfi tryggingaráðs, dags. 10. apríl 1996, og vísar tryggingaráð til viðhorfa tryggingastofnunar, sem þar koma fram og tryggingaráð studdist við í úrskurði sínum.

Ég ritaði tryggingaráði á ný 8. júlí 1996 og óskaði eftir því, að tryggingaráð skýrði viðhorf sitt til þess, sem fram kemur í kvörtuninni, að ekki hafi verið gætt jafnræðis við úthlutun umönnunarbóta til foreldra sykursjúkra barna. Jafnframt óskaði ég upplýsinga um, hvort og þá hvaða breytingar hefðu verið gerðar á viðmiðunum og reglum um umönnunargreiðslur vegna sykursjúkra barna og unglinga.

Í svarbréfi tryggingaráðs, dags. 20. september 1996, segir, að bótagreiðslur vegna sykursjúkra barna hafi verið í skoðun og mál yfirfarin. Á meðan greiðslur samkvæmt barnaörorkureglum hafi verið samhliða umönnunarbótagreiðslum, kunni að vera „að greiðslur hafi ruglað". Það sé miður, ef ekki hafi verið gætt jafnræðis við úthlutun umönnunarbóta, en hafi slíkt átt sér stað, verði að ætla að svo sé ekki lengur. Að öðru leyti vísar tryggingaráð til bréfs og greinargerðar [I] tryggingalæknis, dags. 26. júlí 1996.

Í tilvitnaðri greinargerð kemur fram, að settar hafi verið nýjar viðmiðunarreglur um greiðslu umönnunarbóta. Um tildrög þeirra breytinga segir í greinargerðinni:

> „Ljóst var af fjölda samtala við aðstandendur sykursjúkra barna og unglinga að megn óánægja var með þessar reglur, einkum lækkunina við 13 ára aldur en þá voru greiðslur miðaðar við einungis 12 klst. eða 2900 kr. á mánuði. Beinn kostnaður vegna sjúkdómsins s.s. vegna kaupa á hjálpargögnum vegna blóðsykurmælinga var t.d. umtalsvert hærri á hverjum mánuði. Auk þess sem stjórnun sjúkdómsins er erfið á unglingsárum, bæði vegna áhrifa annarra hormóna og áhrifa, sem rekja má til dæmigerðrar hegðunar unglinga."

Samkvæmt framangreindri greinargerð flokkast börn og unglingar nú í þrjá flokka frá greiningu sjúkdóms til 16 ára aldurs. Þar segir:

> „Greiðslur eru aldursmiðaðar og litið að hluta framhjá leikskóla- og skólaþjónustu, eins og gjarnan tíðkast með alvarlega sjúk börn.
>
> (Skólarnir hafa ekki sinnt þörfum sykursjúkra barna sérstaklega og bera enga ábyrgð á meðferð vegna sjúkdómsins).
>
> Greitt er m.v. 131 klst./mán. vegna barna allt að þriggja ára aldri, 87,5 klst./mán. vegna barna frá þriggja allt að sex ára aldri og 44 klst./mán. vegna barna frá sex allt að sextán ára aldri. Og njóta nú öll börnin/unglingarnir umönnunarkorts til lækkunar lækniskostnaðar.
>
> Þegar um nýgreinda sykursýki er að ræða miðast greiðslur við 131 klst./mán. í fjóra mánuði. Í framhaldi af þessu var greiðsluviðmiðun breytt hjá öllum sykursjúkum börnum, sem áttu gilt mat m.v. reglugerð nr. 150/1992 og foreldrum þeirra barna, sem voru metin skv. gömlu barnaörorkureglunum boðið að láta breyta mati barna þeirra til hinnar nýju viðmiðunar. Það boð hafa allir þegið og mati barna þeirra breytt."

Í tilvitnuðu bréfi tryggingalæknis frá 26. júlí 1996 segir, að greiðslur vegna C hafi verið í samræmi við gildandi reglur. Greiðslum til foreldra hans hafi nú verið breytt í samræmi við breyttar reglur, þannig að nú fái þau greitt miðað við 3. flokk og 44 klst. Þá njóti C einnig umönnunarkorts til lækkunar á lækniskostnaði, eins og önnur börn og unglingar með sykursýki.

Í athugasemdum A og B, dags. 26. september 1996, vegna ofangreindra bréfa er ítrekað að kvörtunarefnið varði heimildir tryggingastofnunar til eigin túlkunar og breytinga á reglum um bætur til sykursjúkra og mismunun bótaþega.

V.

Í áliti mínu tók ég eftirfarandi fram um einstök atriði í kvörtun A og B:

„1.

Ákvæði um fjárhagsaðstoð vegna fatlaðra og sjúkra barna var upphaflega bætt inn í lög nr. 67/1971, um almannatryggingar, sem 13. gr. þeirra laga, sbr. 3. gr. laga nr. 79/1991. Nú gilda um þetta atriði lög nr. 118/1993, um félagslega aðstoð, sbr. 4. gr. laganna.

4. gr. laga nr. 118/1993, sem efnislega samsvarar framangreindri 13. gr., hljóðar svo:

„Heimilt er að greiða framfærendum fatlaðra og sjúkra barna, sem dveljast í heimahúsi, eða á sjúkrahúsi um stundarsakir, styrk, allt að 9.247 kr., eða umönnunarbætur, allt að 47.912 kr., á mánuði ef andleg eða líkamleg hömlun barns hefur í för með sér tilfinnanleg útgjöld eða sérstaka umönnun eða gæslu. Tryggingastofnun ríkisins úrskurðar og annast greiðslu styrks og umönnunarbóta að fengnum tillögum svæðisstjórna samkvæmt lögum um málefni fatlaðra ef um fatlað barn er að ræða. Greiðsla styrks skal miðuð við 10–40 klst. þjónustu á mánuði en greiðsla umönnunarbóta 40–175 klst. þjónustu á mánuði sem tryggingaráði er heimilt að hækka í allt að 200 klst. mæli sérstakar ástæður með því að mati svæðisstjórna. Dagleg þjónusta við barn utan heimilis skerðir umönnunarbætur. Um framkvæmd greinarinnar fer eftir reglugerð sem heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra setur í samráði við félagsmálaráðherra að fengnum tillögum tryggingaráðs.“

2.

Í samræmi við fyrirmæli laga nr. 67/1971, sbr. 3. gr. laga nr. 79/1991, hefur heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra sett reglugerð um framkvæmd ákvæðisins, sbr. reglugerð nr. 150/1992, um fjárhagslega aðstoð við framfærendur fatlaðra og sjúkra barna, sbr. reglugerð nr. 198/1993, um breytingu á þeirri reglugerð. Samkvæmt 4. gr. reglugerðarinnar skal þar tilgreind viðmiðun lögð til grundvallar við útreikning á greiðslum. Greiðsluviðmiðunin er annars vegar byggð á ákveðinni flokkun vegna umönnunar- og gæsluþarfar og útgjalda, sem byggist á stigi sjúkdóms og aldri barns, og hins vegar daglegri þjónustu utan heimilis virka daga. Samkvæmt viðmiðun reglugerðarinnar leiðir þjónusta utan heimilis umfram tvo tíma á dag til þess að umönnun telst 44 klst. í stað 87,5 klst., að því er varðar 4. flokk, og 12 klst. í stað 44 klst., að því er varðar 5. flokk. Tveir viðbótartímar hafa síðan áhrif til frekari lækkunar. Kvörtun sú, sem hér um ræðir, beinist meðal annars að því, að þjónusta utan heimilis hafi óeðlilega mikið vægi og því óhæfileg áhrif á fjárhæð umönnunarbóta. Reglugerðin sé því ekki í samræmi við tilgang laganna.

Samkvæmt lögum nr. 118/1993 skal mælt fyrir um framkvæmd heimildar til greiðslu umönnunarstyrks og bóta í reglugerð. Tekið er fram í lögunum, að þjónusta utan heimilis skuli skerða bætur. Verður því að telja, að fyrirmæli reglugerðarinnar um framkvæmdaratriði að þessu leyti eigi sér viðhlítandi lagastoð. Á hitt ber þó að líta, að viðkomandi stjórnvaldi ber að taka mið af sjónarmiðum meðalhófsreglu við ákvörðun um, að hve miklu leyti þjónusta skuli skerða möguleika á bótum eða styrk. Það er skoðun mín, að ekki verði fullyrt, að með reglugerðinni hafi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið takmarkað greiðslu umönnunarbóta, þannig að markmiði laganna verði ekki náð. Tel ég því ekki ástæðu til frekari athugasemda vegna þessa þáttar kvörtunarinnar.

3.

Eins og fram hefur komið hér að framan, telja A og B, að ekki hafi verið gætt jafnræðis við úthlutun umönnunarbóta til sykursjúkra barna, auk þess sem mistök hafi verið tíð við greiðslu þeirra. Í skýringum tryggingaráðs frá 20. september 1996 segir, að á „meðan greiðslur samkvæmt barnaörorkureglum hafi verið samhliða umönnunarbótagreiðslum [kunni] að vera að greiðslur hafi ruglað". Hafi jafnræðis ekki verið gætt, sé það miður, en ætla verði að úr því hafi nú verið bætt.

Af gögnum málsins verður ráðið, að mistök hafi átt sér stað við greiðslu umönnunarbóta. Samkvæmt skýringum tryggingaráðs verður mismunur bóta að einhverju leyti skýrður með því, að bætur hafi verið greiddar á grundvelli mismunandi reglna, þ.e. reglna um barnaörorku og reglna um umönnunarbætur. Af gögnum málsins verður hins vegar ráðið, að mismunandi greiðslur verði ekki eingöngu skýrðar með tilliti til þessa atriðis. Jafnframt tel ég skýringar tryggingaráðs ekki útiloka að misbrestur hafi orðið á því, að jafnræðis hafi verið gætt við ákvörðun bóta. Tel ég því ástæðu til að leggja á það áherslu, að Tryggingastofnun ríkisins fylgi því eftir, að jafnræðis verði gætt við framkvæmd ákvæðis 4. gr. laga nr. 118/1993, um félagslega aðstoð.

4.

Samkvæmt reglugerð nr. 150/1992, um fjárhagslega aðstoð við framfærendur fatlaðra og sjúkra barna, miðast slíkar greiðslur sem hér um ræðir, við ákveðna flokkun samkvæmt skilgreiningu á fötlunar og sjúkdómsstigi, að teknu tilliti til daglegrar þjónustu utan heimilis.

Eins og fram hefur komið í máli þessu, voru umsóknir um umönnunarbætur samkvæmt framangreindri heimild afgreiddar eftir fyrirmælum vinnureglna stofnunarinnar. Samkvæmt þeim skyldi flokkur 5 samkvæmt reglugerðinni eiga við um börn frá 13 til 16 ára aldurs, sem þá væru orðin fær um að sprauta sig sjálf. Jafnframt var ákveðið að skólavist teldist til daglegrar þjónustu við barn utan heimilis, sem skerði umönnunarbætur í samræmi við ákvæði reglugerðarinnar.

Af gögnum málsins verður ráðið, að litið hafi verið svo á, að vinnureglurnar væru ákvæðum reglugerðarinnar til fyllingar og að tilgangur þeirra væri að gera ljósar helstu forsendur ákvarðana um umönnunarbætur. Ég tel rétt að taka fram, að slíkar reglur verða ekki taldar sjálfstæð réttarheimild, sem ákvörðun um umönnunarbætur verði byggð á. Það er hins vegar skoðun mín, sem er í samræmi við álit mitt frá 30. desember 1994 (SUA 1994:209), að stjórnvöldum sé heimilt að setja reglur um tiltekin efni til fyllingar gildandi réttarheimildum, til þess að stuðla að því, að samræmis og jafnréttis sé gætt við framkvæmd þeirra hjá viðkomandi stofnun. Tryggingastofnun ríkisins hafi því verið heimilt að hafa til hliðsjónar viðmiðunarreglur, er byggist á grunnsjónarmiðum þeirra réttarheimilda, sem þær styðjast við.

Eins og greint hefur verið frá hér að framan, mælir reglugerð nr. 150/1992 fyrir um ákveðna flokkun eftir stigi sjúkdóms og um að dagleg þjónusta utan heimilis skerði umönnunarbætur. Þannig á 2.–3. flokkur t.d. við um börn, sem þurfa reglulegar lyfjagjafir eða geislameðferð með tíðum sjúkrahúsinnlögnum vegna alvarlegs sjúkdóms. Undir 4. flokk falla börn, sem foreldrar þurfa að gefa reglulegar lyfjagjafir í sprautuformi eða sjá um hjálpartæki. Flokkur 5 tekur hins vegar til þeirra, sem þurfa aðstoð vegna reglulegra lyfjagjafa í sprautuformi, og aðstoð við hjálpartæki, þ.e. börn, sem eru að nokkru sjálfbjarga.

Samkvæmt umræddum vinnureglum tryggingastofnunar er talið, að sykursjúk börn séu frá 13 ára aldri fær um að sprauta sig sjálf og falli því undir 5. flokk samkvæmt reglugerðinni. Þá gera reglurnar ráð fyrir því, að skólavist teljist til daglegrar þjónustu utan heimilis, sem skerði bætur að tiltölu. Vinnureglurnar gera samkvæmt framansögðu hvorki ráð fyrir því, að við ákvörðun umönnunarbóta sé litið til þess, hvort umönnun foreldra sé í

raun í samræmi við ákveðinn flokk samkvæmt skilgreiningu reglugerðarinnar né hvort skólar veiti þjónustu vegna sjúkdómsins, sem réttlætt geti skerðingu bóta. Ég tel því, að hér sé um að ræða takmörkun á því mati, sem ákvæði reglugerðarinnar gera ráð fyrir. Er það því skoðun mín, sem er í samræmi við fyrrgreint álit mitt frá 30. desember 1994 (SUA 1994:209), að vinnureglur sem þessar hafi ekki leyst Tryggingastofnun ríkisins frá þeirri skyldu sinni, að fjalla um hverja umsókn fyrir sig með tilliti til ákvæða reglugerðarinnar að þessu leyti og leysa úr því á sjálfstæðan hátt, hvaða flokkur samkvæmt reglugerðinni eigi við í hverju tilviki og hvort dvöl barns í skóla feli í sér þjónustu utan heimilis í skilningi reglugerðar nr. 150/1992, um fjárhagslega aðstoð við framfærendur fatlaðra og sjúkra barna. Sama gildi um umfjöllun tryggingaráðs í málinu.

5.

Loks er kvartað yfir því, að við ákvörðun umönnunarbóta hafi ekki verið tekið tillit til þess kostnaðar, sem sjúkdómurinn hafi í för með sér. Um þetta atriði segir í úrskurði tryggingaráðs, að kostnað vegna sykursýki greiðir Tryggingastofnun ríkisins að hluta með niðurgreiðslum hjálpartækja og lyfja.

Samkvæmt 4. gr. laga nr 118/1993 er tryggingastofnun heimilt að greiða umönnunarbætur, ef andleg eða líkamleg hömlun barns hefur í för með sér tilfinnanleg útgjöld eða sérstaka umönnun eða gæslu. Í 4. gr. reglugerðar nr. 150/1992, um fjárhagslega aðstoð við framfærendur fatlaðra og sjúkra barna, segir, að heimilt sé að meta til hækkunar greiðslna, ef um sannanleg tilfinnanleg útgjöld er að ræða. Samkvæmt framansögðu geta tilfinnanleg útgjöld vegna sjúkdóms haft áhrif á greiðslur umönnunarbóta. Verður því að telja að tryggingaráð hafi í úrskurði sínum borið að taka afstöðu til þessa þáttar í kæru A og B með því að leysa úr því, hvort um tilfinnanleg útgjöld í skilningi framangreindra réttarheimilda hafi verið að ræða."

VI.

Niðurstaða álits míns, dags. 17. febrúar 1997, var svohljóðandi:

„Samkvæmt framansögðu er niðurstaða mín sú, að í máli þessu hafi ekki verið könnuð nægilega þörf fyrir umönnun foreldra vegna sykursýki barns þeirra með tilliti til flokka samkvæmt reglugerð nr. 150/1992 og hvort, og þá að hve miklu leyti, skóli veitti þjónustu vegna sjúkdómsins, sem telja bæri til þjónustu utan heimilis í skilningi framangreindrar reglugerðar. Jafnframt er það skoðun mín, að yfirvöld tryggingamála hafi átt að meta, hvort um tilfinnanlegan kostnað vegna sjúkdóms væri að ræða í máli þessu, sem hefði áhrif á umönnunarbætur samkvæmt lögum nr. 118/1993, um félagslega aðstoð, og reglugerð nr. 150/1992. Eru það því tilmæli mín, ef beiðni kemur fram um það frá A og B, að tryggingaráð taki mál þeirra til meðferðar á ný og hagi þá meðferð þess í samræmi við þau sjónarmið, sem ég hef gert grein fyrir í áliti þessu. Þá legg ég áherslu á, að Tryggingastofnun ríkisins fylgi því eftir, að jafnræðis sé gætt við ákvörðun umönnunarbóta samkvæmt 4. gr. laga nr. 118/1993, um félagslega aðstoð."

VII.

Með bréfi, dags. 27. febrúar 1998, óskaði ég eftir upplýsingum tryggingaráðs um, hvort A og B hefðu leitað til ráðsins á ný og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af því.

Svar tryggingaráðs barst mér með bréfi, dags. 6. mars 1998. Þar kemur fram, að A og B hafi leitað til ráðsins að nýju og hafi málinu lokið með úrskurði ráðsins, dags. 11. júlí 1997. Í úrskurðarorði segir, að frekari greiðslum vegna C fyrir tímabilið 1. ágúst 1995–30. júní 1996, sé hafnað.

1.4. Sjúklingatrygging. Örorkubætur. Skýrleiki laga. Breytt stjórnsýsluframkvæmd. (Mál nr. 1710/1996)

A kvartaði yfir úrskurði tryggingaráðs þar sem beiðni hennar um endurskoðun örorkumats var hafnað. Í málinu reyndi á skýringu d-liðar 2. mgr. 43. gr. laga nr. 117/1993 um almannatryggingar, þar sem segir að saman megi fara örorkulífeyrir/slysalífeyrir og bætur samkvæmt svonefndri sjúklingatryggingu, skv. f-lið 1. mgr. 24. gr. laganna. A hafði fengið greiddan örorkulífeyri á grundvelli 12. gr. laganna og örorkubætur samkvæmt f-lið 1. mgr. 24. gr. laganna vegna afleiðinga læknisaðgerðar. Síðar breytti tryggingaráð túlkun sinni á ákvæði 43. gr. laganna á þá leið, að aðeins í þeim tilvikum að „bótagrundvöllur ætti sér ekki sömu rætur" gætu örorkulífeyrir og bætur samkvæmt sjúklingatryggingu farið saman. Í skýringum tryggingaráðs til umboðsmanns kom fram að hér væri fylgt leiðbeiningum heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins um túlkun greinarinnar. Væri markmið ákvæðisins að tryggja, að einstaklingur sem nyti örorkubóta og yrði fyrir tjóni sem sjúklingatrygging bætti, fengi bætur vegna þess tjóns. Hins vegar væri tilgangur ákvæðisins ekki sá að greiða tvenns konar örorkubætur vegna sama atburðar. Í úrskurði tryggingaráðs var tekið fram að tjón A hefði verið tvíbætt, en endurgreiðslu yrði ekki krafist.

Umboðsmaður rakti þau ákvæði almannatryggingalaga sem mál þetta laut að og benti á, að ákvæði d-liðar 2. mgr. 43. gr. laganna væri óskýrt og ómarkvisst. Þrátt fyrir óskýrt orðalag taldi umboðsmaður ákvæðið gefa til kynna að menn gætu samtímis átt rétt til örorkulífeyris samkvæmt 12. gr. laganna og til örorkubóta eða örorkulífeyris samkvæmt f-lið 24. gr. og væri ákvæðið túlkað þannig af yfirvöldum tryggingamála með þeim fyrirvara að ekki væri um sama atburð að ræða. Umboðsmaður tók fram, að sú takmörkun kæmi hvergi fram í lögskýringargögnum og ótvíræð lagarök hefðu ekki verið færð fram til stuðnings henni. Skýring sú sem fylgt hefði verið í upphafi hefði hins vegar samrýmst orðalagi ákvæðisins og lögskýringargögnum. Niðurstaða umboðsmanns var að það hefði ekki verið á valdi yfirvalda tryggingamála að hverfa frá upphaflegri framkvæmd nema samkvæmt lagaheimild. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til tryggingaráðs að taka til meðferðar á ný kröfu A um endurskoðun örorkumats, færi hún fram á það. Þá ítrekaði umboðsmaður nauðsyn þess að ákvæði um sjúklingatryggingar yrðu skýrari í endurskoðuðum lögum um almannatryggingar.

I.

Hinn 27. febrúar 1996 leitaði til mín A. Kvartaði hún yfir úrskurði tryggingaráðs frá 22. september 1995, þar sem beiðni hennar um endurskoðun örorkumats frá 9. febrúar 1995 var hafnað.

II.

Í úrskurði tryggingaráðs er atvikum máls þessa lýst svo:

„Málavextir eru þeir, að [A] gekkst undir brjóstaminnkunaraðgerð á Landspítalanum þann 22. ágúst 1991. Í kjölfar aðgerðar fékk hún útbreitt drep í hægra brjóst, aðallega svæðið í kringum og utan við geirvörtuna. Því þurfti að framkvæma lagfæringarskurðaðgerð u.þ.b. mánuði seinna. Þá hefur [A] farið í fjölda lýtaaðgerða á brjóstum síðan. [A] hefur notið örorkulífeyris frá 1. júlí 1993 í framhaldi aðgerðanna. Þá var hún metin til 10% varanlegrar örorku svo sem áður segir 9. febrúar 1995. Við það mat unir [A] ekki. . . ."

Með bréfi, dags. 11. júní 1995, kærði lögmaður A örorkumatið frá 9. febrúar 1995 til tryggingaráðs.

Í úrskurði tryggingaráðs kemur fram, að greinargerð sjúkra- og slysatryggingadeildar, dags. 28. júlí 1995, hafi verið send hlutaðeigandi, en engar athugasemdir hafi borist. Síðan segir í úrskurðinum:

„[A] nýtur frá 1. júlí 1993 örorkulífeyris skv. 12. gr. laga nr. 117/1993 ásamt tengdum bótum í kjölfar brjóstaminnkunaraðgerðar. Þá var [A] metin 10% varanleg örorka skv. f-lið 1. mgr. 24. gr. laga nr. 117/1993 (áður 67/1971) þann 9. febrúar 1995. Þær bætur hafa þegar verið greiddar.

Í d-lið 2. mgr. 43. gr. laga nr. 117/1993 segir að saman megi fara örorkulífeyrir/slysalífeyrir og bætur skv. f-lið 1. mgr. 24. gr. Sambærilegt ákvæði var ekki að finna í eldri lögum, þ.e. bætur þessar fóru ekki saman. Lögin eru túlkuð þannig að aðeins í þeim tilvikum geti farið saman lífeyrisgreiðslur og bætur skv. f-lið að bótagrundvöllur eigi sér ekki sömu rætur.

Samkvæmt framansögðu á [A] ekki rétt til bóta skv. f-lið 1. mgr. 24. gr. laga nr. 117/1993 sbr. d-lið 2. mgr. 43. gr. s.l. þar sem bótagrundvöllur er rakinn til sama tilviks, þ.e. læknisaðgerðar 22. ágúst 1991. Hefur tjón [A] því verið tvíbætt. Ekki hafa verið lögð fram nein gögn sem benda til þess að endurmeta skuli örorku.

Tryggingaráð mun ekki setja fram kröfu um endurgreiðslu.

[. . .]

Því úrskurðast

ÚRSKURÐARORÐ:

Beiðni [A], um endurskoðað örorkumat frá 9. febrúar 1995 er hafnað."

Í greinargerð, sem fylgdi kvörtun A til mín, kemur fram, að tryggingaráð hafi ritað lögfræðingi hennar bréf 15. september 1995, þar sem frestur til að koma að viðbótargögnum eða athugasemdum hafi verið tiltekinn 20. september 1995, ef ekki bærist ósk um rýmri frest. Næsti fundur tryggingaráðs yrði haldinn föstudaginn 22. september 1995. Bréfið hafi hins vegar ekki borist lögfræðingi hennar fyrr en fimmtudaginn 25. september 1995 og þegar haft hafi verið samband símleiðis, hafi tryggingaráð verið búið að úrskurða í málinu.

Þá kemur fram í greinargerð A, að hún geti ekki unað túlkun tryggingaráðs á d-lið 2. mgr. 43. gr. laga nr. 117/1993, um almannatryggingar. Hún hafi fengið eingreiðslu vegna 10% örorku, en engar breytingar eða viðbætur hafi orðið á lögunum að þessu leyti síðan 1993. Tryggingastofnun hafi greitt sjúklingum eingreiðslur, þó að bótagrundvöllur ætti sér sömu rætur, en um haustið 1995 hafi lögin fyrst verið túlkuð á þann veg, að bótagrundvöllur mætti ekki eiga sér sömu rætur. Sjúklingatryggingu hafi verið komið á til að veita sjúklingum betri rétt til fébóta fyrir heilsutjón en þeir höfðu áður. Teljist túlkun tryggingaráðs á lögunum rétt, hafi Tryggingastofnun ríkisins tvíbætt tjón sjúklinga í að minnsta kosti tvö ár og betri réttur til fébóta vegna heilsutjóns sé þá að engu orðinn.

Loks telur A gögn máls hennar hafa verið rangtúlkuð í meðferð Tryggingastofnunar ríkisins og tryggingaráðs.

III.

Ég ritaði tryggingaráði bréf 12. mars 1995 og óskaði eftir því, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að tryggingaráð skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A og léti mér í té gögn málsins. Sérstaklega óskaði ég upplýst, með hvaða hætti tryggingaráð tilkynnti A um frest til að koma að viðbótargögnum eða athugasemdum í málinu.

Umbeðin gögn bárust mér með bréfi, dags. 10. apríl 1996. Samkvæmt bréfinu taldi tryggingaráð, að það hefði, a.m.k. að svo stöddu, engu við úrskurð sinn að bæta. Um til-

kynningu um frest til að koma að viðbótargögnum eða athugasemdum segir í bréfi tryggingaráðs, að bréf þar að lútandi hafi verið sent þeim lögmanni, sem borið hafi fram kæru.

Ég ritaði tryggingaráði á ný 8. júlí 1996 og óskaði að ráðið upplýsti, hvort sú niðurstaða tryggingaráðs, að hafna beiðni A um endurskoðun örorkumats, byggðist á túlkun ráðsins á d-lið 2. mgr. 43. gr. laga nr. 117/1993 og, ef svo væri, var þess óskað, að tryggingaráð gerði frekari grein fyrir túlkun sinni, meðal annars með hliðsjón af því, að A hefði þegar fengið bætur greiddar á þeim grundvelli, að umræddar bætur gætu farið saman. Jafnframt var þess óskað, að tryggingaráð skýrði viðhorf sitt til þeirra athugasemda A, er varða túlkun þeirra gagna, sem fyrir lágu í málinu.

Í svarbréfi tryggingaráðs, dags. 12. ágúst 1996, er staðfest, að niðurstaða í málinu byggist á túlkun ráðsins á d-lið 2. mgr. 43. gr. laga nr. 117/1993. Síðan segir í bréfinu:

„Ákvæði þetta kom inn í almannatryggingalög með lögum nr. 117/1993. Fyrir þann tíma áttu örorkulífeyrisþegar sem urðu fyrir heilsutjóni engan rétt til bóta skv. sjúklingatryggingu.

Hvorki í lögum nr. 117/1993 né greinargerð með þeim er nánari skýring hvernig túlka beri umrætt ákvæði. Því var það að slysatryggingadeild ritaði heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu bréf þann 6. apríl 1995 [. . .] varðandi túlkun þess.

Í svarbréfi ráðuneytisins dags. 23. ágúst 1995 segir m.a:

„Með þeirri breytingu sem gerð var á almannatryggingalögum um að saman gætu farið örorkubætur/slysabætur og bætur skv. f-lið 1. mgr. 24. gr., þ.e. bætur skv. sjúklingatryggingu, *átti að tryggja að einstaklingur sem nyti örorkubóta en yrði fyrir tjóni sem sjúklingatrygging bætir, fengi bætur vegna þess tjóns.*“

Tryggingaráð er sammála þeirri túlkun ráðuneytisins að þeir sem eru öryrkjar fyrir, er hinn bótaskyldi atburður á sér stað, skuli vera jafnsettir öðrum, að því er bótarétt skv. sjúklingatryggingu varðar.

Tilgangur ákvæðisins sé hins vegar ekki sá að greiða tvenns konar örorkubætur vegna sama atburðar þ.e. að ekki skuli greiða bæði almennan örorkulífeyri og bætur skv. sjúklingatryggingu.

Hins vegar voru nokkur mál afgreidd þannig af læknadeild og slysatryggingadeild, að fólk fékk bæði almennan örorkulífeyri og bætur skv. sjúklingatryggingu vegna sama atburðar, sbr. bréf [. . .], dags. 30. ágúst 1995 [. . .]. Þeirra á meðal var mál [A].“

Loks segir í bréfi tryggingaráðs, að því miður sé ekki ljóst, hvað átt sé við með þeirri ósk, að tryggingaráð skýri viðhorf sitt til þeirra athugasemda A, er varði túlkun gagna málsins.

Bréfi tryggingaráðs fylgdu tilvitnuð bréf Tryggingastofnunar ríkisins til heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, dags. 6. apríl 1995, og svarbréf ráðuneytisins, dags. 23. ágúst 1995. Bréf tryggingastofnunar hljóðar svo:

„Í 43. gr. 2. mgr. d. lið almannatryggingalaga segir að saman geti farið örorkubætur/slysalífeyrir og bætur skv. f. lið 1. mgr. 24. gr. þ.e. bætur skv. sjúklingatryggingu.

Það hefur valdið nokkrum vafa hvernig túlka beri þetta ákvæði.

Slysatryggingadeild TR telur að ákvæðið beri að skýra svo að þeir sem fengu greiddan lífeyri áður en til kom það atvik sem bæta skal skv. sjúklingatryggingu skuli fá bætur skv. sjúklingatryggingu samhliða lífeyrisgreiðslum.

Einnig að þessar bætur geti farið saman þegar orsök bótagreiðslna er af ólíkum toga. T.d. 50% almennur lífeyrir vegna meins í handlegg og 20% eingreiðsla úr sjúklingatryggingu vegna sýkingar eftir aðgerð á fæti.

Hins vegar að þeir sem fara í einhvers konar læknismeðferð en hljóta ekki bata og eru settir á almenna örorku í kjölfarið, geti ekki jafnframt fengið eingreiðslu skv. sjúklingatryggingu vegna sömu vanheilsu.

Það er mat slysatryggingadeildar að ekki eigi að greiða bæði bætur vegna almennrar örorku (eða slysaörorku) og bætur skv. sjúklingatryggingu út af sama tilefni.

Þar sem ekki verður ráðið af ákvæðinu sjálfu hver tilgangur og vilji löggjafans var óskar slysatryggingadeild eftir túlkun ráðuneytisins á [43.] gr. 2. mgr. d. lið ATL."

Svarbréf heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, dags. 23. ágúst 1995, hljóðar svo:

„Vegna erindisins vill ráðuneytið taka fram eftirfarandi:

Með þeirri breytingu sem gerð var á almannatryggingalögum um að saman gætu farið örorkubætur/slysabætur og bætur skv. f-lið 1. mgr. 24. gr. þ.e. bætur skv. sjúklingatryggingu, áttu að tryggja að einstaklingur sem nyti örorkubóta en yrði fyrir tjóni sem sjúklingatrygging bætir, fengi bætur vegna þess tjóns.

Í bréfi Tryggingastofnunar segir:

„Hins vegar að þeir sem fara í einhvers konar læknismeðferð en hljóta ekki bata og eru settir á almenna örorku í kjölfarið, geta ekki jafnframt fengið eingreiðslu skv. sjúklingatryggingu vegna sömu vanheilsu."

Vegna þessa vill ráðuneytið benda á að í þessu sambandi skiptir máli hver er ástæða læknismeðferðarinnar. Ef mistök eða önnur þau tilvik sem sjúklingatryggingin nær til er ástæða læknismeðferðarinnar, telur ráðuneytið að fyrst eigi að athuga hvort hlutaðeigandi eigi bætur skv. sjúklingatryggingu. Sé svo, ber að greiða viðkomandi bætur skv. þeirri tryggingu, eingreiðslu eða varanlega örorkugreiðslu.

[. . .]"

Bréfi tryggingaráðs fylgdi jafnframt bréf Tryggingastofnunar ríkisins frá 30. ágúst 1995. Þar er gerð grein fyrir ákvörðunum Tryggingastofnunar ríkisins vegna mála, þar sem örorka samkvæmt 12. gr. og bótaréttur samkvæmt f-lið 24. gr. laga nr. 117/1993 stafa af sama atburði. Þar segir:

„Þann 7. apríl s.l. var haldinn fundur með fulltrúum frá slysatryggingadeild og læknadeild um sjúklingatryggingu. Á þeim fundi voru kynntir nýir starfshættir varðandi afgreiðslu á málum úr sjúklingatryggingu, þess efnis að ekki verði greidd eingreiðsla úr sjúklingatryggingaákvæði ATL þegar jafnframt er búið að úrskurða almenna örorku til handa sjúklingi út af sama atburði.

Jafnframt var ákveðið að greiða eingreiðslu í þremur málum vegna sjúklingatryggingar þar sem jafnframt hafði verið búið að úrskurða almenna örorku vegna sama atburðar. Var sú ákvörðun tekin að höfðu samráði við forstjóra þar sem búið var að upplýsa fólkið um hversu mikla örorku það væri úrskurðað vegna sjúklingatryggingar og höfðu upphæðir í krónum talið jafnframt verið nefndar við fólkið í því sambandi. Í kjölfar þessarar atburðarásar voru teknir upp nýir og breyttir starfshættir sem áttu að tryggja það að slíkir atburðir gætu ekki hent sig aftur.

Nýju verklagsreglurnar eru einkum fólgnar í því að strax í byrjun er gengið úr skugga um það hvort sjúklingur hafi almenna örorku og ef svo er, þá athugað út af hverju hún stafi og þá jafnframt kannað hvort hún stafi út af sama atburði og meint kæra vegna sjúklingatryggingaákvæðis gefur til kynna. Ef svo er getur ekki orðið um eingreiðslu að ræða heldur á almenna örorkan að brúa þetta bil. Þetta breytir engu varðandi þá sem hafa almenna örorku sem stafar út af öðru en meintur tryggingaatburður gefur til kynna sbr. ákvæði í 2. mgr. d. liðar 43. gr. ATL.

[. . .]

Öryrkjar geta því átt rétt á eingreiðslu úr sjúklingatryggingaákvæði svo lengi sem örorkan stafar ekki út af sama atburði og kæra vegna sjúklingatryggingar."

IV.

Niðurstaða álits míns frá 19. febrúar 1997, var svohljóðandi:

„Kvörtun A beinist að túlkun Tryggingastofnunar ríkisins og tryggingaráðs á d-lið 2. mgr. 43. gr. laga nr. 117/1993, um almannatryggingar, og synjun tryggingaráðs um endurskoðun örorkumats frá 9. febrúar 1995, þar sem örorka hennar var metin 10% af tryggingayfirlækni.

Samkvæmt 2. mgr. 43. gr. laga nr. 117/1993 getur enginn samtímis notið nema einnar tegundar greiddra bóta samkvæmt lögunum. Saman mega þó fara örorkulífeyrir/slysalífeyrir og bætur samkvæmt f-lið 1. mgr. 24. gr. laganna, sbr. d-lið 2. mgr. 43. gr. laga nr. 117/1993. Framangreinda heimild var ekki að finna í eldri lögum um almannatryggingar. Í lögskýringargögnum er ekki vikið að túlkun ákvæðisins með tilliti til þess álitaefnis, sem hér um ræðir, þ.e. þegar orsök bótagreiðslna stafar af sama tilviki. Eins og rakið hefur verið hér að framan, leitaði Tryggingastofnun ríkisins til heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins um túlkun ákvæðisins, þegar svo háttar. Í svari ráðuneytisins frá 23. ágúst 1995 segir, að bætur samkvæmt f-lið 1. mgr. 24. gr. laga nr. 117/1993, þ.e. slysatryggingabætur til sjúklinga, hafi átt að tryggja að einstaklingur, sem nyti örorkubóta en yrði fyrir tjóni, sem sjúklingatrygging bætti, fengi bætur vegna þess tjóns. Um þá túlkun Tryggingastofnunar ríkisins, að almennur örorkulífeyrir verði ekki greiddur samhliða sjúklingatryggingu vegna sömu vanheilsu segir í bréfi ráðuneytisins:

> „Vegna þessa vill ráðuneytið benda á að í þessu sambandi skiptir máli hver er ástæða læknismeðferðarinnar. Ef mistök eða önnur þau tilvik sem sjúklingatryggingin nær til er ástæða læknismeðferðarinnar, telur ráðuneytið að fyrst eigi að athuga hvort hlutaðeigandi eigi bætur skv. sjúklingatryggingu. Sé svo, ber að greiða viðkomandi bætur skv. þeirri tryggingu, eingreiðslu eða varanlega örorkugreiðslu."

Í bréfi tryggingaráðs til mín frá 12. ágúst 1996 túlkar tryggingaráð fyrri hluta svars ráðuneytisins svo, að þeir, sem eru öryrkjar fyrir, skuli vera jafnsettir öðrum, að því er bótarétt skv. sjúklingatryggingu varðar. Í bréfi tryggingaráðs er hins vegar ekki vikið að síðari hluta svars ráðuneytisins, sem rakið er hér að framan, heldur vísað til þess, að tilgangur ákvæðisins sé ekki sá að greiða tvenns konar örorkubætur, almennar örorkubætur og bætur skv. sjúklingatryggingu vegna sama atburðar.

Fram er komið í máli þessu, að Tryggingastofnun ríkisins hefur greitt A bæði örorkulífeyri á grundvelli 12. gr. laga nr. 117/1993 og örorkubætur skv. f-lið 24. gr. og 29. gr. sömu laga. Síðarnefndar bætur voru greiddar í eitt skipti fyrir öll, en lífeyrisgreiðslurnar eru viðvarandi og munu standa svo lengi sem örorka nær því stigi, sem áskilið er í 12. gr. Jafnframt liggur fyrir, að endurkrafa verður ekki gerð á hendur A, þrátt fyrir þá niðurstöðu tryggingaráðs í úrskurði þess frá 22. september 1995, að hún hafi ekki átt rétt til hvorra tveggja þessara bóta. Þar sem síðastgreind niðurstaða tryggingaráðs um rétt A til bóta kann að girða fyrir, að yfirvöld tryggingamála taki beiðni hennar um endurskoðun örorkumats til meðferðar að efni til, tel ég ástæðu til að fjalla nánar um það álitamál, sem samkvæmt framansögðu hefur risið um skýringu á d-lið 43. gr. laga nr. 117/1993.

Slysatryggðir skv. f-lið 1. mgr. 24. gr. laga nr. 117/1993 eru sjúklingar, sem eru til meðferðar á sjúkrastofnunum, sem starfa samkvæmt lögum um heilbrigðisþjónustu, og heilsutjónið eða örorkan er vegna læknisaðgerða eða mistaka starfsfólks, sem starfar á þessum stofnunum. Ekki er deilt um bótaskyldu samkvæmt ákvæðinu í máli þessu, heldur hvort

slíkar bætur verði greiddar samhliða örorkulífeyri lífeyristrygginga, sbr. 12. gr. laga nr. 117/1993. Niðurstaða um það ræðst af skýringu á 43. gr. sömu laga.

Ákvæði 2. mgr. 43. gr. laga nr. 117/1993 geyma þá meginreglu, að enginn geti samtímis notið nema einnar tegundar bóta samkvæmt lögunum. Undantekning er þó gerð í sama lagaákvæði um tilteknar bætur, sbr. a–e-liði 2. mgr. 43. gr. Hér skiptir máli d-liður, en samkvæmt þeim lið mega fara saman „örorkulífeyrir/slysalífeyrir og bætur skv. f-lið 24. gr.“ Með örorkulífeyri í d-lið 43. gr. hlýtur að vera átt við örorkulífeyri skv. 12. gr. laga nr. 117/1993, sem fellur undir lífeyristryggingar í II. kafla þeirra laga. Með slysalífeyri í d-lið 43. gr. getur naumast verið átt við annað en örorkubætur eða örorkulífeyri skv. 29. gr. laga nr. 117/1993, en þær bætur teljast til slysatrygginga skv. III. kafla laganna og er mælt fyrir um rétt til þeirra meðal annars í 24. gr., þar á meðal í f-lið 24. gr., sem reynir á í máli þessu og er grundvöllur örorkubóta eða örorkulífeyris slysatrygginga, sbr. nánar 29. gr. laganna. Eftir orðum d-liðar 2. mgr. 43. gr. er þannig tekið fram, að sömu bætur geti farið saman og er d-liður að þessu leyti óskýr. Þar við bætist, að skírskotun d-liðar 2. mgr. 43. gr. til bóta skv. f-lið 1. mgr. 24. gr. er ómarkviss, þar sem síðargreint lagaákvæði geymir ekki fyrirmæli um það, hvaða bætur skuli greiddar, heldur aðeins um það, hverjir eigi rétt til bóta og í hvaða tilvikum.

Þótt d-liður 2. mgr. 43. gr. laga nr. 117/1993 sé óskýr að því leyti sem að framan greinir, gefur orðalagið til kynna, að menn geti átt samtímis rétt til örorkulífeyris skv. 12. gr. laganna og til örorkubóta eða örorkulífeyris skv. f-lið 24. gr., sbr. 29. gr. laganna. Er út af fyrir sig á það fallist af yfirvöldum tryggingamála með þeim fyrirvara, sem fyrr greinir, að bætur sé að rekja til mismunandi atvika. Sú takmörkun kemur hvergi fram í lögskýringargögnum og ekki hefur verið vísað til neinna lagaraka, sem styðji þá takmörkun með ótvíræðum hætti. Er þar þess að gæta, að grundvöllur bóta, sem f-liður 1. mgr. 24. gr. nær til, er ekki sá sami og grundvöllur örorkulífeyris skv. 12. gr. og að bótaréttur skv. III. kafla laga nr. 117/1993 um slysatryggingar er yfirleitt víðtækari. Var það og svo, að fyrstu tvö árin, sem fyrirmæli d-liðar 2. mgr. 43. gr. laga nr. 117/1993 giltu, var engri takmörkun af því tagi, sem hér hefur verið fjallað um, beitt við greiðslu bóta. Sú skýring á umræddu ákvæði, sem þannig var fylgt í upphafi, samrýmdist orðalagi og öðrum skýringargögnum. Tel ég, að ekki hafi verið á valdi yfirvalda tryggingamála að hverfa frá upphaflegri framkvæmd við greiðslu nefndra bóta, nema fengin væri til þess heimild í lögum.

Með hliðsjón af framangreindu og þar sem ekki verður séð, að tryggingaráð hafi tekið viðhlítandi afstöðu til kröfu A um endurskoðun örorkumatsins frá 9. febrúar 1995, eru það tilmæli mín, ef beiðni kemur fram um það frá A, að tryggingaráð taki mál hennar til meðferðar á ný að því leyti.

Þá tel ég mál þetta gefa tilefni til ítrekunar þeirra tilmæla minna til heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra í tveimur málum, sem ég lauk með bréfum, dags. 22. mars 1996 (mál nr. 1541/1995 og 1596/1995), að ákvæði um sjúklingatryggingar verði skýrari í endurskoðuðum lögum um almannatryggingar.“

V.

Hinn 27. febrúar 1998 ritaði ég heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra bréf og tók þar fram, að mér hefði borist vitneskja um að A hefði leitað til tryggingaráðs á ný, þar sem hún hafði kvartað til mín að nýju yfir hinum nýja úrskurði. Því máli væri ekki lokið.

Hins vegar óskaði ég eftir upplýsingum um, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af þeim tilmælum mínum til heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, að ákvæði sjúklingatryggingar yrðu skýrari í endurskoðuðum lögum um almannatryggingar.

Í svari heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, dags. 12. maí 1998, segir meðal annars:

„[. . .] vill ráðuneytið upplýsa umboðsmann Alþingis um það að á vegum ráðuneytisins hefur undanfarið verið unnið að smíði frumvarps til nýrra heildarlaga um sjúklingatryggingu. Frumvarpið er nú nánast fullbúið og hefur verið sent í kostnaðarmat til fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytis. Frumvarpinu er ætlað að leysa af hólmi núgildandi ákvæði í f-lið 1. mgr. 24. gr. laga nr. 117/1993, um almannatryggingar, með síðari breytingum, og kveður á um mun ítarlegri reglur sem eru í megindráttum sambærilegar lagareglum sem gilda á öðrum Norðurlöndum um þetta efni. Ráðuneytið mun senda umboðsmanni Alþingis frumvarpið þegar það er fullbúið ásamt kostnaðarmati en ráðgert er að kynna það fyrir ríkisstjórn innan skamms og leggja það fram til afgreiðslu á 123. löggjafarþingi."

1.5. Kostnaður vegna læknismeðferðar erlendis. Glasafrjóvgun. Lögmætisregla. Jafnræðisregla. (Mál nr. 1899/1996)

A og B kvörtuðu yfir úrskurði tryggingaráðs, þar sem beiðni þeirra um frekari þátttöku Tryggingastofnunar ríkisins vegna kostnaðar af glasafrjóvgun var hafnað. Tryggingastofnun hafði greitt rúmlega helming kostnaðar við aðgerðina og miðað þar við samning stofnunarinnar við sjúkrastofnun í Englandi. Byggði tryggingaráð á því, að þótt heimild væri til greiðslu kostnaðar smásjárglasafrjóvgunar samkvæmt ákvæðum reglugerðar nr. 218/1987, um greiðslu læknishjálpar við glasafrjóvgun erlendis, væri ráðinu ekki heimilt að líta fram hjá samningi við erlenda stofnun, sem gerður hefði verið í samræmi við 4. gr. reglugerðarinnar, og yrði fjárhæð endurgreiðslu að miðast við umsaminn kostnað samkvæmt þeim samningi. A og B byggðu á því að þau ættu að njóta sama réttar og aðrir sem færu utan til lækninga og ættu því að fá sjúkrakostnað greiddan að fullu. Bentu þau á að smásjárglasafrjóvgun væri dýrari en annars konar meðferð, en það að tryggingastofnun hefði ekki gert samning um smásjárglasafrjóvganir gæti ekki heimilað stofnuninni að takmarka greiðsluskyldu sína.

Umboðsmaður tók fram, að reglugerð nr. 218/1987 byggðist á heimild í almannatryggingalögum, nú 35. gr. laga nr. 117/1993, sem ákveður að sé hinn sjúkratryggði vistaður á öðrum og dýrari stað en siglinganefnd hefur ákveðið skuli aðeins greiða þann kostnað, sem greiða hefði átt á þeim stað sem nefndin ákvað. A og B var vísað á tiltekið sjúkrahús í Belgíu, þar sem ekki var kostur á viðeigandi meðferð hérlendis. Þeirrar meðferðar var heldur ekki kostur á þeirri sjúkrastofnun í Englandi sem Tryggingastofnun ríkisins hafði samið við og hafði tryggingastofnun ekki samið við erlenda stofnun um þessa þjónustu. Þar sem svo háttaði til taldi umboðsmaður að samningur tryggingastofnunar við nefnda sjúkrastofnun í Englandi hefði ekki falið í sér ákvörðun í skilningi 35. gr. laganna, um það hvar aðgerð skyldi fara fram. Taldi umboðsmaður að tryggingaráð hefði ekki verið bundið af samningnum samkvæmt 4. gr. reglugerðarinnar við ákvörðun á greiðslu kostnaðar og að synjun frekari greiðslu yrði ekki á því byggð að engum viðeigandi samningi væri til að dreifa, enda væri það á ábyrgð tryggingastofnunar að gera slíkan samning. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til tryggingaráðs að taka málið til meðferðar á ný, að kröfu A og B, og haga afgreiðslu þess í samræmi við þessi sjónarmið og á sama hátt og um aðrar ferðir fólks til lækninga erlendis.

I.

Hinn 17. september 1996 leituðu til mín A og B. Beinist kvörtun þeirra að úrskurði tryggingaráðs frá 15. desember 1995, þar sem beiðni þeirra um frekari þátttöku Trygginga-

stofnunar ríkisins í greiðslu kostnaðar vegna glasafrjóvgunar í Belgíu í desember 1993 er hafnað.

II.

Samkvæmt kvörtuninni og gögnum málsins eru málavextir þeir, að A og B fóru í glasafrjóvgunarmeðferð til Belgíu í desember 1993. Um svokallaða ICSI-meðferð (Intra Cytoplasmic Sperm Injection) var að ræða og kostaði meðferðin u.þ.b. 450.000,– krónur, samkvæmt reikningi sjúkrahússins, dags. 29. desember 1993. Með bréfi, dags. 11. apríl 1994, var þess farið á leit, að Tryggingastofnun ríkisins greiddi kostnað vegna aðgerðarinnar samkvæmt ákvæðum reglugerðar nr. 218/1987, um greiðslu læknishjálpar við glasafrjóvgun erlendis, þar sem slíks væri ekki kostur hér á landi.

Hinn 12. apríl 1994 ritaði siglinganefnd heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu bréf, þar sem óskað var álits ráðuneytisins á umsóknum aðila vegna slíkrar meðferðar, sem um ræðir í máli þessu. Í bréfinu kemur fram sú afstaða siglinganefndar, að af læknisfræðilegum ástæðum sé rétt að Tryggingastofnun ríkisins taki þátt í kostnaði af þessari meðferð í samræmi við ákvæði reglugerðar nr. 218/1987, sbr. 35. gr. laga nr. 117/1993, um almannatryggingar.

Í svarbréfi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, dags. 25. apríl 1994, segir meðal annars svo:

> „Ráðuneytið telur að meðferð sú sem lýst er í bréfi siglinganefndar falli undir ákvæði reglugerðar nr. 218/1987 um greiðslu læknishjálpar við glasafrjóvgun erlendis. Ráðuneytið telur því að sjúkratryggingadeild sé heimilt að greiða kostnað vegna þessarar tegundar glasafrjóvgunarmeðferðar erlendis enda samþykki siglinganefnd aðgerðina.
>
> Ráðuneytinu er kunnugt um að í undirbúningi er að hefja þessa tegund glasafrjóvgunarmeðferðar hér á landi innan tíðar. Í kjölfar þess mun ráðuneytið fella niður reglugerð um greiðslu læknishjálpar við glasafrjóvgun erlendis nr. 218/1987."

Hinn 11. maí 1994 greiddi Tryggingastofnun ríkisins hluta reikningsfjárhæðarinnar, eða 238.169.- krónur. Á kvittun stofnunarinnar er tilgreint: „Vegna IVF/GIFT meðferðar".

Með bréfi 27. desember 1994 var óskað skriflegra svara og rökstuðnings siglinganefndar, hvers vegna kostnaður vegna umræddrar meðferðar væri ekki að fullu greiddur. Í svarbréfi siglinganefndar, dags. 9. janúar 1995, segir meðal annars svo:

> „Styrkurinn, kr. 238.169, samsvarar L 2.200, sem er sú fjárhæð sem venjuleg glasafrjóvgunarmeðferð hjá Bourn Hall Clinic í Englandi kostar TR, sbr. samning TR og Bourn Hall Clinic, dags. 25. nóvember 1987, sbr. og bréf Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, dags. 9. desember 1991, um áframhaldandi greiðslu skv. reglugerð nr. 218/1987 eftir að meðferð hófst hérlendis.
>
> Með bréfi Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, dags. 25. apríl 1994, lýsti ráðuneytið sig sammála niðurstöðu siglinganefndar um að smásjárglasafrjvógun, þar sem notað er sæði eiginmanns og egg konu hans, félli undir reglugerð nr. 218/1987. Með hliðsjón af 4. gr. reglugerðar nr. 218/1987 og 7. tl. reglna tryggingaráðs um val á fólki til glasafrjóvgunar (IVF) og/eða GIFT-meðferðar erlendis frá 29. janúar 1988 hlýtur því samþykkt siglinganefndar hverju sinni að takmarkast við kostnað eins og hann myndi vera hverju sinni skv. samningnum við Bourn Hall Clinic fyrir venjulega glasafrjóvgunarmeðferð."

Með bréfi, dags. 17. október 1995, var niðurstaða siglinganefndar kærð til tryggingaráðs. Í niðurlagi kærunnar segir:

„Við teljum að TR eigi að fara með okkur eins og aðra sem fara erlendis til lækninga og á að greiða að fullu sjúkrakostnað. TR er bæði heimilt og skylt, skv. bréfum frá Heilbrigðisráðuneyti og reglugerð nr. 218/1987, að greiða að fullu beinan sjúkrakostnað vegna smásjárglasafrjóvgunar (ICSI). ICSI meðferð er dýrari en IVF/GIFT meðferð og það að TR er ekki enn búin að gera samning við erlenda stofnun um ICSI meðferð á ekki að gefa TR heimild til að nota úreltan samning, um annars konar meðferð, til að takmarka greiðsluskyldu sína."

Niðurstaða tryggingaráðs frá 15. desember 1995 hljóðar svo:

„Í bréfi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins dags. 25. apríl 1994 kemur fram að reglugerð nr. 218/1987 (sem byggð er á 35. gr. núgildandi almannatryggingalaga nr. 117/199[3]) er enn í gildi og tekur til þeirrar tegundar glasafrjóvgunarmeðferðar sem hér er til umfjöllunar. Skv. 4. gr. reglugerðarinnar skal Tryggingastofnun ríkisins gera samning við erlenda stofnun um glasafrjóvgunarmeðferð. Einn slíkur samningur er í gildi og er hann við Bourn Hall Clinic í Bretlandi. Í þeim samningi eru tilgreindar ákveðnar upphæðir sem Tryggingastofnun ríkisins greiðir fyrir hverja meðferð. Var [A] og [B] greitt skv. þeim samningi.

Það er mat tryggingaráðs að þrátt fyrir það að [A] og [B] þurftu að fara í annars konar og dýrari meðferð en samningurinn við Bourn Hall Clinic gerir ráð fyrir, sé ráðinu ekki heimilt að líta fram hjá ákvæðum gildandi reglugerðar og samnings. Því verði að staðfesta ákvörðun siglinganefndar um greiðsluþátttöku Tryggingastofnunar ríkisins.

[. . .]"

Í kvörtuninni er meðal annars vísað til þess, að smásjárglasafrjóvgun (ICSI) hafi hvorki verið framkvæmd hér á landi né á sjúkrahúsinu, sem umræddur samningur hafi verið gerður við. Því sé ekki hægt að leggja samninginn til grundvallar við útreikning sjúkrakostnaðar vegna smásjárglasafrjóvgunar. Jafnframt er í kvörtuninni talið, að umrædd ákvörðun feli í sér brot á 11. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Um þetta atriði segir í kvörtuninni:

„Við teljum að við þessa ákvörðun siglinganefndar og tryggingaráðs hafi hennar ekki verið gætt. Í þessu tilfelli þurfti að leita lækninga erlendis því samkvæmt íslenskum læknum er þessi aðferð (ICSI) sú eina sem möguleg er til árangurs og hún er eingöngu framkvæmd á belgíska sjúkrahúsinu [. . .]. Viðurkennt er af siglinganefnd og tryggingaráði að umrædd tegund glasafrjóvgunar (ICSI) falli undir reglugerð nr. 218/1987 um greiðslu læknishjálpar við glasafrjóvgun erlendis, því ætti ekki að fara með okkar umsókn á annan hátt en annarra sem hafa þurft að leita læknishjálpar erlendis og hafa fengið fulla greiðslu hennar frá Tryggingastofnun ríkisins."

III.

Ég ritaði tryggingaráði bréf 17. september 1996 og óskaði þess, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að tryggingaráð skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A og B og léti mér í té gögn málsins.

Gögn málsins bárust mér með bréfi tryggingaráðs, dags. 30. september 1996. Samkvæmt bréfinu telur tryggingaráð, að viðhorf ráðsins til kvörtunarinnar komi fram í gögnum málsins, sem það hafi stuðst við í úrskurði sínum.

Með bréfi, dags. 16. janúar 1997, ritaði ég tryggingaráði á ný og óskaði eftir því, að tryggingaráð léti mér í té þau gögn, sem legið hafi fyrir við afgreiðslu siglinganefndar í

málinu, auk upplýsinga og gagna um afgreiðslu siglinganefndar á umsókn A og B. Umbeðin gögn bárust mér með bréfi tryggingaráðs, dags. 6. febrúar 1997.

IV.

Niðurstaða álits míns, frá 9. maí 1997, var svohljóðandi:

„Samkvæmt 1. gr. reglugerðar nr. 218/1987, um greiðslu læknishjálpar við glasafrjóvgun erlendis, er sjúkratryggingadeild Tryggingastofnunar ríkisins heimilt að greiða skv. samningi kostnað vegna glasafrjóvgunar íslenskra kvenna erlendis með sama hætti og segir í 4. mgr. 42. gr. laga nr. 67/1971, um almannatryggingar, sbr. nú 35. gr. laga nr. 117/1993. Samkvæmt 2. gr. reglugerðarinnar varðar glasafrjóvgun samkvæmt henni þau tilvik, þar sem egg konu er unnt að tæknifrjóvga með sæði manns hennar, en læknisfræðilegar ástæður hamla frjóvgun með venjulegum hætti. Samkvæmt 3. gr. reglugerðarinnar er sjúkratryggingadeild heimilt að greiða eftir þessum reglum kostnað, sem til hefur verið stofnað eftir 1. júní 1986 vegna slíkrar læknisþjónustu erlendis. Tryggingastofnun ríkisins skal samkvæmt 4. gr. gera samning við erlenda stofnun, sem að mati siglinganefndar skv. 42. gr. laga nr. 67/1971 (nú 35. gr. laga nr. 117/1993), um almannatryggingar, er fær um að veita þessa læknisþjónustu, þar til fullnægjandi aðstaða verður sköpuð til þess hér á landi.

Ágreiningslaust er í málinu, að reglugerð nr. 218/1987 tekur til þeirrar tegundar meðferðar, sem hér um ræðir, og er tryggingastofnun því heimilt að greiða þann kostnað, sem til hefur verið stofnað vegna slíkrar meðferðar erlendis, sbr. 3. gr. reglugerðarinnar. Samkvæmt úrskurði tryggingaráðs er ráðinu hins vegar ekki heimilt að líta framhjá ákvæðum reglugerðarinnar og samnings við Bourn Hall Clinic, og sé greiðsluheimild tryggingastofnunar því takmörkuð við fjárhæð samkvæmt samningi stofnunarinnar við Bourn Hall Clinic í Bretlandi frá 25. nóvember 1987.

Samkvæmt gögnum málsins var þeim A og B vísað til umræddrar meðferðar við áðurgreint sjúkrahús í Belgíu, þar sem ekki væri kostur á slíkri meðferð hérlendis. Samkvæmt gögnum málsins er jafnframt ljóst, að þessarar meðferðar var ekki völ við Bourn Hall Clinic og að samningur stofnunarinnar og Tryggingastofnunar ríkisins tók ekki til hennar. Þá liggur fyrir í málinu, að Tryggingastofnun ríkisins hefur ekki samið við erlenda stofnun um að veita þessa þjónustu, þrátt fyrir að fullnægjandi aðstaða hafi ekki verið til staðar hér á landi.

Í reglugerð nr. 218/1987 felst, að um greiðslu kostnaðar við sjúkrahúsvistun erlendis vegna glasafrjóvgunar skuli fara samkvæmt heimild almannatryggingalaga, nú 35. gr. laga nr. 117/1993. Sé sjúkratryggður vistaður á öðrum og dýrari stað erlendis en nefndin hefur ákveðið, skal sjúkratryggingadeild samkvæmt ákvæðinu aðeins greiða þann kostnað, sem greiða hefði átt á þeim stað, sem hún ákvað. Eins og háttar í máli þessu, var ekki unnt að nýta þá þjónustu, sem samningur tryggingastofnunar við Bourn Hall Clinic lýtur að. Verður því ekki litið svo á, að samningur við Bourn Hall Clinic feli í sér ákvörðun í skilningi 35. gr., um hvar aðgerð skuli fara fram. Samkvæmt framansögðu verður ekki séð, að samningur við Bourn Hall Clinic takmarki þátttöku tryggingastofnunar í kostnaði samkvæmt þessu ákvæði almannatryggingalaga.

Með vísan til þess, sem að framan hefur verið rakið, tel ég ennfremur, að tryggingaráð hafi ekki verið bundið af samningi við Bourn Hall Clinic samkvæmt 4. gr. reglugerðar nr. 218/1987 við ákvörðun um greiðslu kostnaðar vegna læknisþjónustu, sem samningurinn tekur ekki til. Ennfremur að synjun frekari greiðsluskyldu verði ekki á því byggð, að engum slíkum samningi sé til að dreifa, enda var það á ábyrgð tryggingastofnunar að gera slíkan samning.

Eru það því tilmæli mín til tryggingaráðs, ef beiðni kemur um það frá A og B, að það taki málið til meðferðar á ný og hagi þá afgreiðslu þess í samræmi við framangreind sjónarmið og á sama hátt og um aðrar ferðir fólks til lækninga erlendis samkvæmt 35. gr. laga

nr. 117/1993, um almannatryggingar, og reglugerð nr. 218/1987, um greiðslu læknishjálpar við glasafrjóvgun erlendis."

V.

Með bréfi, dags. 27. febrúar 1998, óskaði ég eftir upplýsingum um, hvort A og B hefðu leitað til tryggingaráðs á ný og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af því.

Svar tryggingaráðs barst mér með bréfi, dags. 6. mars 1998. Þar kom fram að A og B hefðu leitað til tryggingaráðs á ný og hefði málinu lokið með úrskurði, dags. 11. júlí 1997. Úrskurðarorð er svohljóðandi:

„Greiða skal [A og B] þann kostnað sem hlaust af þremur smásjárglasafrjóvunarmeðferðum (ICSI), sem framkvæmdar voru í Belgíu í desember 1993, í Bretlandi í október 1994 og í Belgíu í september 1995, að frádregnum þeim styrk sem þegar hefur verið greiddur vegna þessara meðferða. Greiðslu dráttarvaxta er hafnað."

1.6. Kostnaður vegna læknismeðferðar erlendis. Loftslagsmeðferð psoriasissjúklinga. Lögmæt sjónarmið. Réttur til læknisþjónustu. Birting stjórnvaldsfyrirmæla. Aðgangur að upplýsingum um réttindi sjúklinga. (Mál nr. 1776/1996)

Samtök psoriasis- og exemsjúklinga báru fram kvörtun yfir þeirri ákvörðun tryggingaráðs að fella niður loftslagsmeðferðir á Kanaríeyjum. Héldu samtökin því fram, að tryggingaráð hefði ekki haft heimild til að fella þessa meðferð niður að óbreyttum lögum.

Umboðsmaður rakti ákvæði laga um almannatryggingar og tók fram, að með ákvæðum laga nr. 50/1979, sem breyttu 39. gr. laga nr. 67/1971, hefði verið mælt fyrir um það hlutverk sjúkratryggingadeildar Tryggingastofnunar ríkisins að greiða kostnað vegna læknishjálpar psoriasissjúklinga erlendis. Með 11. gr. laga nr. 87/1989 hefði 39. gr. almannatryggingalaga verið breytt á ný og orðið „erlendis" verið fellt brott, sbr. nú f-lið 1. mgr. 33. gr. laga nr. 117/1993, um almannatryggingar. Þó var ekki hróflað við 2. mgr. greinarinnar, sem mælir fyrir um að tryggingaráð setji nánari reglur um greiðslufyrirkomulag og skipulag slíkra ferða. Umboðsmaður tók fram, að löskýringargögn skýrðu ekki þessar breytingar, en líta yrði svo á að gildissvið laganna hefði verið rýmkað í þeim skilningi, að tryggingaráð væri ekki lengur bundið af því að meðferð færi fram erlendis. Yrði því ekki séð að ákvörðun tryggingaráðs hefði verið ólögmæt eða reist á ómálefnalegum sjónarmiðum. Umboðsmaður tók þó fram, að ákvörðun tryggingaráðs gæti skipt psoriasissjúklinga miklu um möguleika á viðeigandi heilbrigðisþjónustu, og benti á gildistöku laga nr. 74/1997, um réttindi sjúklinga, hinn 1. júlí 1997, þar sem mælt er fyrir um rétt sjúklings til fullkomnustu heilbrigðisþjónustu sem á hverjum tíma er völ á að veita.

Með f-lið 1. mgr. 33. gr. laga nr. 117/1993 var tryggingaráði falið að setja bindandi efnisreglur um beitingu ákvæðisins. Bar að birta slíkar reglur, í samræmi við lokamálslið 2. gr. laga nr. 64/1943, um birtingu laga og annarra stjórnvaldaerinda. Í kjölfar ákvörðunar tryggingaráðs, sem deilt var um í máli þessu, bar því að setja nýjar reglur um beitingu ákvæðisins og birta þær í B-deild Stjórnartíðinda. Tók umboðsmaður fram að birting reglna veitti réttaröryggi og tryggði almennan aðgang að upplýsingum um réttarstöðu tiltekins hóps manna, sbr. einnig 5. gr. laga nr. 74/1997, um réttindi sjúklinga, um aðgang að upplýsingum um réttindi sjúklinga.

I.

Hinn 30. apríl 1996 báru Samtök psoriasis- og exemsjúklinga, SPOEX, fram kvörtun yfir þeirri ákvörðun tryggingaráðs frá 1. desember 1995, að fella niður „loftslagsmeðferðir psoriasissjúklinga á Kanaríeyjum", eins og í kvörtuninni segir. Ennfremur kvörtuðu samtökin yfir því, að tryggingaráð hefði ekki svarað bréfum þeirra frá 6. desember 1995 og 26. mars 1996.

II.

Með lögum nr. 50/1979, sem breyttu ákvæðum 39. gr. laga nr. 67/1971, um almannatryggingar, var ákveðið, að sjúkratryggingar skyldu greiða kostnað vegna meðferðar psoriasissjúklinga erlendis, sem kæmi í stað sjúkrahúsvistar, samkvæmt nánari ákvörðun tryggingaráðs. Sambærilegt ákvæði er nú í f-lið 1. mgr. 33. gr. laga nr. 117/1993, um almannatryggingar. Í gögnum málsins kemur fram, að til ársins 1995 hafi Tryggingastofnun ríkisins að jafnaði greitt ferðir 40 psoriasissjúklinga á ári hverju til sólarlanda. Í ágúst 1995 var reglum þeim, sem tryggingaráði ber að setja samkvæmt 2. mgr. 33. gr. laga nr. 117/1993, um almannatryggingar, breytt og gert ráð fyrir, að á árinu 1996 yrðu 30 psoriasissjúklingar kostaðir til lækninga á Kanaríeyjum. Samtök psoriasis- og exemsjúklinga rituðu Tryggingastofnun ríkisins bréf 14. nóvember 1995 og óskuðu heimildar til að mega hefja undirbúning lækningaferða psoriasissjúklinga á árinu 1996. Á fundi tryggingaráðs 1. desember 1995 var erindi samtakanna tekið til umfjöllunar. Í bókun ráðsins um málið kemur fram, að einnig hafi verið lagt fram minnisblað tryggingayfirlæknis, dags. 23. nóvember 1995, ásamt fylgigögnum, sem snertu þátttöku Tryggingastofnunar ríkisins í meðferð við psoriasis. Síðan segir í bókuninni:

> „Tryggingaráð samþykkir umbeðna ferð þessara 15 sjúklinga, en síðan ljúki þátttöku TR í þessum hópferðum. Þar sem nú er í boði miklu meiri og betri meðferð hér á landi en áður var telur ráðið ekki rétt að halda áfram þátttöku TR í þessum ferðum. Hins vegar verður unnt að sækja um greiðslu kostnaðar vegna meðferðar erlendis skv. reglum um „siglingarnefndarmál"."

Í tilvitnuðu minnisblaði tryggingayfirlæknis frá 23. nóvember 1995, sem beint er til tryggingaráðs, er vísað til erindis Samtaka psoriasis- og exemsjúklinga frá 14. nóvember 1995. Í minnisblaðinu segir síðan:

> „Undirritaður hefur þá skoðun að gildi þessara ferða sé takmarkað, miðað við þann mikla kostnað sem þær hafa í för með sér. Lítið er um marktækar upplýsingar um gagnsemi þessarar meðferðar fyrir psoriasis sjúklinga. Ekki er hægt að veita nema fáum sjúklingum meðferð og hverjum fyrir sig aðeins í stuttan tíma.
>
> Þann 30. október s.l. fór undirritaður í skoðunarferð til Heilsufélagsins við Bláa lónið og ræddi við þá sem að meðferðinni þar standa, [. . .]. Þarna hefur félagið komið upp góðri aðstöðu fyrir psoriasis sjúklinga og góðri meðferð fyrir þá. Ég vísa til meðfylgjandi upplýsinga frá félaginu („Samanburður á kostnaði við mismunandi meðferðarvalkosti gegn psoriasis"), en þar er m.a. lýst þeirri meðferð sem psoriasis sjúklingum býðst hjá félaginu. Þarna er kostnaður við þessa meðferð borinn saman við annars vegar meðferð með húðáburði sem oft er notaður við þessum sjúkdómi og hins vegar innlögn á húðlækningadeild. Tölurnar tala sínu máli.
>
> Virkni meðferðarinnar við Bláa lónið hefur verið könnuð vísindalega og hafa rannsóknir sýnt að meðferðin ber góðan árangur. Meðfylgjandi er titilsíða og samantekt greinar sem birt hefur verið í alþjóðlega viðurkenndu læknariti og einnig titilsíða og samantekt handrits að grein sem bíður birtingar.

Ég læt einnig fylgja umsagnir nokkurra sjúklinga um meðferðina við Bláa lónið.

Eins og áður sagði, þá er umtalsverðum fjárhæðum eytt í meðferð psoriasis sjúklinga á Kanaríeyjum. Þeir fjármunir renna að verulegu leyti til erlendra aðila og duga aðeins til að meðhöndla fáeina sjúklinga í stuttan tíma. Ég tel að þessum fjármunum væri mun betur varið í meðferð hér á Íslandi, hjá Heilsufélaginu við Bláa lónið, sem er alíslenskt framtak. Þar væri fyrir sömu fjárhæð hægt að meðhöndla fleiri sjúklinga í lengri tíma heldur en á Kanaríeyjum.

Talað hefur verið um að það sé til mikillar upplyftingar fyrir fólk með erfiðan sjúkdóm eins og psoriasis að komast til Kanaríeyja. Undirritaður dregur það ekki í efa en bendir á að það sama gildi um marga aðra langvinna sjúkdóma, þar sem heitt loftslag dregur auk þess úr einkennum. Má þar sérstaklega nefna alvarlega og langvinna gigtsjúkdóma, svo sem liðagigt og útbreidda rauða úlfa. Ef TR á áfram að kosta ferðir psoriasis sjúklinga til Kanaríeyja ætti ekki síður að kosta ferðir fólks með þessa gigtsjúkdóma.

Undirritaður leggur til að TR hætti að greiða sólarlandaferðir psoriasis sjúklinga og noti það fjármagn sem lagt hefur verið í þær ferðir fremur til að greiða meðferð fyrir fleiri psoriasis sjúklinga við Bláa lónið."

Með bréfi Tryggingastofnunar ríkisins 14. desember 1995 var Samtökum psoriasis- og exemsjúklinga gerð grein fyrir niðurstöðum tryggingaráðs. Samtökin höfðu áður haft veður af ofangreindri ákvörðun tryggingaráðs og því ritað Tryggingastofnun ríkisins bréf 6. desember 1995, þar sem óskað var eftir því, að ákvörðun tryggingaráðs yrði endurskoðuð. Í bréfinu sagði meðal annars:

„Með bréfi þessu óska Samtök psoriasis- og exemsjúklinga eftir því við Tryggingaráð að málið verði endurskoðað og tekið til umræðu á næsta fundi Tryggingaráðs. Í því sambandi viljum við benda á eftirfarandi:

* SPOEX var ekki tilkynnt um að framtíð þessara ferða væri til umfjöllunar á fundinum, enda hafði Tryggingaráð í ágúst síðastliðnum gert samþykkt um framtíðarskipulag ferðanna. Ekki var leitað álits SPOEX eða því gefinn kostur á að koma sjónarmiðum á framfæri áður en ákvörðun var tekin.
* Verulega skortir á að faglega hafi verið rétt staðið að ákvörðuninni, t.d. liggur ekki fyrir að leitað hafi verið álits sérfræðings í húðsjúkdómum um ýmis atriði, sbr. meðfylgjandi bréf SPOEX til Félags húðlækna dags. 5. desember s.l.
* Þegar ferðir þessar voru upphaflega settar á fyrir um 15 árum var kveðið sérstaklega á um þær með breytingu á lögum um almannatryggingar. Þetta ákvæði laganna stendur óbreytt í núgildandi almannatryggingalögum. Tryggingaráði er falið að kveða nánar á um skipulag ferðanna, en hefur ekki lagaheimild til að leggja niður loftslagsmeðferðir psoriasissjúklinga, til þess þarf lagabreytingu.
* Það er skoðun SPOEX að ákvörðun Tryggingaráðs hafi ekki í för með sér sparnað fyrir almannatryggingar, þar sem hún kallar á aukna lyfjanotkun og aukið sjúkrarými fyrir psoriasissjúklinga.
* Frumvarp til fjárlaga fyrir árið 1995 gerir ráð fyrir að fjárveitingar til þessa liðar á árinu 1995 verði í samræmi við samþykkt Tryggingaráðs frá ágúst s.l. um framtíðarskipulag þessara ferða.
* Engin efni standa til þess enn sem komið er að tengja loftslagsmeðferð við Bláalónsmeðferð. Niðurstöður rannsókna á lækningamætti Bláalónsins liggja ekki fyrir. Bláalónsnefnd sem skipuð var af heilbrigðisráðherra hefur ekki lokið störfum, en mun ljúka störfum innan skamms og gera grein fyrir niðurstöðum rannsóknanna. Varla hefur Tryggingaráð byggt ákvörðun sína á niðurstöðum rannsókna sem hvorki

eru búnar né hafa verið birtar. Enn sem komið er eiga sjúklingar utan af landi engan kost á að stunda Bláalónsmeðferð þar sem þeir verða að standa undir öllum ferða- og dvalarkostnaði sjálfir. Sama gildir um sjúklinga af höfuðborgarsvæðinu.

Með hliðsjón af ofantöldum atriðum fer SPOEX fram á að ákvörðun Tryggingaráðs frá 1. desember s.l. verði tekin til endurskoðunar."

Í bréfi, sem Samtök psoriasis- og exemsjúklinga rituðu Tryggingastofnun ríkisins 26. mars 1996, vísuðu samtökin til fyrri bréfaskipta og bentu á, að þeim hefði ekki enn borist svör við erindi þeirra frá 6. desember 1995. Þá vísuðu samtökin til bókunar tryggingaráðs frá 1. desember 1995 og óskuðu upplýsinga um, hvaða betri meðferðarúrræða ráðið hefði vísað til og hvaða samanburðarrannsóknir hefðu verið gerðar í því sambandi. Loks óskuðu samtökin eftir því, að þeim yrðu sendar reglur um siglinganefnd, og að upplýst yrði, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar um hámarksfjölda psoriasissjúklinga, sem notið gætu slíkrar fyrirgreiðslu, og hvort tryggingaráð hefði sett reglur um greiðslufyrirkomulag slíkra ferða, eins og mælt væri fyrir um í 2. mgr. 33. gr. almannatryggingalaga.

III.

Kvörtun Samtaka psoriasis- og exemsjúklinga barst mér, sem fyrr segir, 30. apríl 1996. Hinn 7. maí 1996 ritaði ég tryggingaráði bréf og óskaði þess, sbr. 7. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að mér yrðu veittar upplýsingar um, hvað liði svörum tryggingaráðs við bréfum samtakanna frá 6. desember 1995 og 26. mars 1996. Einnig óskaði ég þess, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, að tryggingaráð upplýsti, hvort tekin hefði verið ákvörðun um endurupptöku málsins, og væri sú ekki raunin, að tryggingaráð skýrði þá viðhorf sitt til kvörtunar samtakanna og gerði grein fyrir lagagrundvelli þeim, sem ákvörðunin frá 1. desember 1995 byggðist á.

1.

Tryggingastofnun ríkisins svaraði bréfum Samtaka psoriasis- og exemsjúklinga með bréfi 14. maí 1996. Í svarbréfinu er vísað til þess, að bréf samtakanna frá 6. desember 1995 hafi verið til umfjöllunar á fundi tryggingaráðs 12. janúar 1996 og að tryggingaráðsmenn hafi verið „. . . sammála um að það gæfi ekki tilefni til endurskoðunar fyrri ákvörðunar." Síðan segir í svarbréfi Tryggingastofnunar ríkisins:

„Þá barst stofnuninni bréf dags. 26. mars s.l. Í bréfinu er óskað upplýsinga um við hvaða meðferðir sé átt í bókun tryggingaráðs frá 1. des. s.l. og hvaða samanburðarrannsóknir hafi verið gerðar sem gefi tryggingaráði tilefni til ályktana. Bréfið var lagt fram á tryggingaráðsfundi 19. apríl 1996 og var eftirfarandi bókun gerð: „Lagt fram bréf frá SPOEX dags. 26. mars 1996 ásamt fylgiskjölum varðandi kostnað og árangur af mismunandi meðferð við psoriasis. Tryggingaráð samþykkir að fela tryggingayfirlækni og deildarstjóra sjúkratryggingadeildar að kanna hvort loftslagsmeðferð á Kanaríeyjum sparar útgjöld TR m.a. í lyfja- og lækniskostnaði. Ennfremur er tryggingayfirlækni falið að svara fullyrðingum SPOEX í fjölmiðlum undanfarna daga.

Áðurgreindri könnun er ekki lokið."

2.

Svar við bréfi mínu til tryggingaráðs frá 7. maí 1996 barst mér 19. júlí 1996. Þar er greint frá því, að Tryggingastofnun ríkisins hafi þegar svarað bréfum samtakanna og að tryggingaráð hafi ekki talið tilefni til að endurskoða fyrri ákvörðun sína. Í bréfinu segir síðan:

„Með tilkomu Bláa lónsins og breyttrar/bættrar aðstöðu þar fyrir umræddan sjúklingahóp og þátttöku almannatrygginga í meðferð veittri þar, er talið að nú sé

jafnan unnt að veita hérlendis meðferð sem áður var eingöngu veitt erlendis. Þar með séu forsendur brostnar fyrir utanlandsferðum psoriasis- og exemsjúklinga á kostnað almannatrygginga sbr. og 35.gr. laga nr. [117/1993] um almannatryggingar."

Með bréfi, dags. 19. júlí 1996, gaf ég Samtökum psoriasis- og exemsjúklinga kost á að koma á framfæri athugasemdum við bréf tryggingaráðs. Athugasemdir samtakanna bárust mér 1. ágúst 1996. Þar segir meðal annars:

„[. . .] Það er skoðun SPOEX að Tryggingaráð hafi brostið vald til að taka slíka ákvörðun, heldur hafi löggjafinn orðið að fjalla um málið og gera tilteknar breytingar á ákvæði almannatryggingalaga um þennan meðferðarkost psoriasissjúklinga.

[. . .]

2. SPOEX hefur ýmsar athugasemdir við þann rökstuðning sem tryggingaráð notar fyrir ákvörðun sinni frá 14. des. sl. Í sjálfu sér skiptir sá rökstuðningur ekki meginmáli hér, SPOEX hefur ekki dregið í efa heimild heilbrigðisyfirvalda til að leggja til breytingar á umræddu lagaákvæði, en slíkar breytingar verða að fara að settum reglum og geta einungis verið gerðar af löggjafanum.

[. . .]

4. Því er haldið fram af tryggingaráði að með Bláa lóninu sé unnt að veita hérlendis meðferð sem áður var eingöngu veitt erlendis. SPOEX er ekki kunnugt um að Bláalónsmeðferð hafi verið veitt erlendis fyrir psoriasissjúklinga. Engar samanburðarrannsóknir hafa verið gerðar svo hægt sé að álykta á þann veg sem tryggingaráð gerir. Loftslagsmeðferð er lögum samkvæmt ætlað að koma í stað sjúkrahúsvistar, Bláa lónið getur ekki leyst slíkar meðferðir af hólmi enda er þar aðeins veitt göngudeildarmeðferð. Auk þess er Bláa lónið aðeins raunhæfur meðferðarkostur fyrir Suðurnesjamenn, þar sem sjúklingar verða sjálfir að standa straum af öllum ferða- og dvalarkostnaði vegna meðferðar við Bláa lónið."

IV.

Í bréfi til tryggingaráðs 30. ágúst 1996 vísaði ég til fyrri bréfaskipta og óskaði jafnframt eftir því, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að tryggingaráð léti mér í té upplýsingar og skýringar um eftirtalin atriði:

„1) Hvort einhverjar athuganir eða rannsóknir hafi legið til grundvallar þeirri afstöðu tryggingaráðs, að jafnan sé unnt að veita hérlendis meðferð samkvæmt f-lið 1. mgr. 33. gr. laga nr. 117/1993, um almannatryggingar.
2) Með hvaða hætti sé leitað eftir mati sérfræðinga á því, að hlutaðeigandi þurfi að leita sér læknishjálpar á meðferðarstofnun.
3) Hver séu nánari rök fyrir þeirri niðurstöðu, að um mat á nauðsyn „loftlagsmeðferðar" fyrir psoriasissjúklinga erlendis skuli fara eftir 35. gr. laga nr. 117/1993."

Mér bárust svör tryggingaráðs með bréfi ráðsins, dags. 1. október 1996. Sem svar við fyrirspurnum mínum vísaði ráðið til greinargerðar sjúkratryggingadeildar frá 23. september 1996. Í greinargerðinni sagði meðal annars:

„Umbeðnar upplýsingar og skýringar birtast hér í sömu númeraröð og notuð er í beiðni umboðsmanns Alþingis:

1. Þær athuganir og rannsóknir, sem legið hafa til grundvallar þeirri afstöðu tryggingaráðs, að jafnan sé unnt að veita hérlendis meðferð skv. f-lið 1. mgr. 33. gr.

laga nr. 117/1993 um almannatryggingar, eru einkum eftirfarandi, sbr. meðfylgjandi minnisblað tryggingayfirlæknis til tryggingaráðs, dags. 23. nóvember 1995:

a) *The effect bathing in a thermal lagoon in Iceland on psoriasis. A preliminary study* [. . .] birt í Journal of the Academy of Dermatology and Venereology 3 (1994).

b) *Psoriasis treatment: Bathing in a thermal lagoon in Iceland combined with UVB, versus UVB-treatment only.* Vísindagrein, óbirt handrit, enn á trúnaðarstigi, [. . .].

c) *Samanburður á kostnaði við mismunandi meðferðarvalkosti gegn psoriasis* [. . .].

Tilgreind gögn fylgja hér með.

2. Skv. ákvörðun tryggingaráðs frá 1. desember 1995 skulu umsóknir tryggðra psoriasissjúklinga um þátttöku Tryggingastofnunar í kostnaði við meðferð á sjúkdómnum á erlendu meðferðarstofnunum lúta ákvæði 35. gr. laga nr. 117/1993 um almannatryggingar, enda sé um að ræða brýna nauðsyn á vistun erlendis og ekki er unnt að veita nauðsynlega hjálp hérlendis. Í þessum tilvikum ákvarðar nefnd skv. 35. gr. laganna hvort skilyrði þessi séu fyrir hendi. Sótt er um með ítarlegu formbundnu læknisvottorði sérfræðings þess, sem komið hefur að meðferð sjúklings hérlendis. Í vafatilvikum fær nefndin umsögn færustu sérfræðinga í viðkomandi læknisgrein hérlendis, sem hafa þá fengið send öll innsend gögn ásamt nauðsynlegum viðbótargögnum til grundvallar umsögn sinni.

3. Með lögum nr. 87/1989 um breytingu á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga, 11. gr., var ákvæði almannatryggingalaga um ferð psoriasissjúklinga breytt, þannig að ekki var lengur gert að skilyrði að meðferð færi fram erlendis. Eftir að þessi breyting varð að lögum verður að telja, að tryggingaráð geti fellt niður með öllu greiðslu þessara lækningaferða til útlanda svo sem gert var með rökstuddri ákvörðun tryggingaráðs þann 1. desember 1995, enda sé fyrir hendi raunhæfur meðferðarmöguleiki hérlendis, sem styrktur er af sjúkratryggingum, sbr. t.d. samning Tryggingastofnunar ríkisins um meðferð á sjúkrastöð Bláa lónsins hf.

Almannatryggingar á Íslandi taka því einungis þátt í kostnaði við að senda og meðhöndla sjúklinga erlendis að ákvæði 35. gr. laga nr. 117/1993 um almannatryggingar sé uppfyllt. Þetta hefur gilt um alla sjúkdóma nema psoriasis. Með vísan til jafnræðis í kostnaðarþátttöku við meðferð sjúklinga erlendis ákvað tryggingaráð, að í sérstaklega erfiðum sjúkdómstilvikum, þegar einsýnt þykir að árangur náist ekki hérlendis, þá skuli unnt að sækja um greiðslu kostnaðar vegna meðferðar á psoriasis erlendis samkvæmt reglum þeim, sem gilda um „siglinganefndarmál", þ.e. skv. 35. gr. laga nr. 117/1993 um almannatryggingar. Þessi ákvörðun er byggð á þeirri staðreynd, að nú er í boði miklu meiri og betri meðferð fyrir psoriasissjúklinga hér á landi en áður var, svo sem skipuleg meðferð á sjúkrastöð Bláa Lónsins hf., tilkoma nýrra húðlyfja og öflug göngudeildarþjónusta fyrir húðsjúkdómameðferð, m.a. á vegum Ríkisspítala, Samtaka psoriasis- og exemsjúklinga og ýmissa heilsugæslustöðva."

Ég gaf Samtökum psoriasis- og exemsjúklinga kost á að senda mér þær athugasemdir, sem samtökin teldu rétt að gera í tilefni af framangreindum skýringum tryggingaráðs. Bárust mér athugasemdir samtakanna 8. nóvember 1996. Í athugasemdum samtakanna er því andmælt, að tryggð sé meðferð hér á landi, sem komi í stað loftslagsmeðferðar. Þá sé engin skipulögð meðferð „til í Bláa Lóninu, sem greitt [sé] fyrir og [nýtist] öllum landsmönnum á sama hátt og heilsuferðir í sólina". Sé göngudeildarmeðferð góð viðbót við þær meðferðir, sem fyrir séu, en komi „engan veginn í stað þeirra". Þá er í athugasemdunum lýst viðhorfum samtakanna til þeirra lyfja, sem fram hafa komið. Loks eru gerðar athuga-

semdir við það, að þessi meðferð hafi ekki verið rannsökuð og borin saman við aðra kosti, einkum loftslagsmeðferð.

Með bréfi Samtaka Psoriasis- og exemsjúklinga 22. júlí 1997 bárust mér frekari athugasemdir félagsins við skýringar tryggingaráðs. Benda samtökin á, að siglinganefnd hafi til þessa hafnað erindum frá Psoriasissjúklingum. Hafi tryggingaráð því í raun fellt niður loftslagsmeðferð fyrir psoriasissjúklinga, en til þess hafi ráðið ekki haft heimild að óbreyttum lögum.

V.

Með bréfi, dags. 11. febrúar 1997, óskaði ég eftir því, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að tryggingaráð léti mér í té upplýsingar um, hvort reglur þær, sem tryggingaráð samþykkti á fundi sínum 18. ágúst 1995, „um greiðslu kostnaðar vegna sjúklinga sem vistast á sjúkrastöð fyrir psoriasissjúklinga í sólarlöndum", hefðu verið felldar úr gildi og, ef svo væri, hvort settar hefðu verið nýjar reglur á grundvelli f-liðar 1. mgr. 33. gr. laga nr. 117/1993, um almannatryggingar. Í svarbréfi tryggingaráðs, dags. 24. mars 1997, sagði meðal annars:

> „Bréf yðar 11. febrúar 1996 hefur verið móttekið.
>
> Á fundi tryggingaráðs 1. desember 1995 var samþykkt ferð 15 sjúklinga til Gran Canaria vegna psoriasismeðferðar. Jafnframt var samþykkt að kostnaðarþátttöku Tryggingastofnunar ríkisins í slíkum hópferðum utanlands væri þar með lokið, þar sem innanlands væri nú í boði meiri og betri meðferð en áður var. Þrátt fyrir ákvörðun þessa væri þó enn unnt að sækja um greiðslu kostnaðar við psoriasismeðferð erlendis samkvæmt reglum um „siglinganefndarmál".
>
> Á fundi tryggingaráðs 12. janúar 1996 samþykkti tryggingaráð síðan samning milli TR og Bláalónsins hf., dags. 14. desember 1995 um meðferð psoriasissjúklinga."

Í samtali við formann tryggingaráðs 10. apríl 1997 var upplýst, að tryggingaráð hefði litið svo á, að reglur þær, sem samþykktar voru 18. ágúst 1995, hefðu verið felldar úr gildi með ákvörðun tryggingaráðs 1. desember 1995. Ekki hefðu verið settar nýjar reglur, en gerður hefði verið samningur við Bláalónið hf. um meðferð psoriasissjúklinga.

VI.

Með ákvæðum laga nr. 50/1979 var aukið við nýjum staflið, i-lið, í 39. gr. laga nr. 67/1971, um almannatryggingar. Samkvæmt breytingunni skyldi það meðal annars vera hlutverk sjúkratryggingadeildar Tryggingastofnunar ríkisins:

> „Að greiða kostnað samkv. nánari ákvörðun tryggingaráðs, vegna psoriasissjúklinga, sem að mati sérfræðinga þurfa að leita læknishjálpar á meðferðarstofnunum psoriasissjúklinga erlendis sem komi í stað sjúkrahúsvistar.
>
> Tryggingaráð setur nánari reglur um greiðslufyrirkomulag og skipulag slíkra ferða, auk hámarksfjölda psoriasissjúklinga sem árlega geta notið slíkrar fyrirgreiðslu."

Upphaflega hljóðaði frumvarp það, sem síðar varð að lögum nr. 50/1979, svo:

> „Á eftir h-lið 39. gr. laganna komi nýr stafliður, i, er orðist svo:
>
> Að greiða ferðastyrki til psoriasissjúklinga, sem nauðsynlega þurfa, að mati sérfræðinga, að njóta loftlagsmeðferðar, sem komi í stað sjúkrahúsvistar.
>
> Tryggingaráð setur nánari reglur um úthlutun styrkja, fjölda styrkþega og upp-

hæð ferðastyrks. Fjöldi styrkþega skal ákveðinn í samráði við hlutaðeigandi heilbrigðisstofnun."

Í greinargerð með frumvarpinu sagði meðal annars:

„Í 39. gr. almannatryggingalaga, nr. 67/1971, er greint frá hlutverki sjúkratryggingadeildar Tryggingastofnunar í 6 stafliðum, a–f. Með lögum nr. 59/1978 var bætt inn nýjum stafliðum, þannig að stafliðirnir eru nú 8, a–h. Með þessu frv. er lagt til að bæta við nýjum staflið, i.

Í samtökum psoriasis- og exemsjúklinga eru um 600 manns, en talið er, að milli 60 og 70 psoriasissjúklingar séu haldnir þeim sjúkdóm á svo háu stigi, að þeir þurfi að vera reglulega í meðferð á húðsjúkdómadeild Landspítalans. Þessir sjúklingar þurfa að dvelja þar frá þrem til fimm vikur í einu – og sumir dvelja þar oftar en einu sinni á ári.

[. . .]

Fyrir psoriasissjúklinga hefur það reynst ótrúlega mikil lækning að breyta um loftslag, sérstaklega að komast í sól, og telja læknar það eitt af því besta sem hægt er að gera fyrir þessa sjúklinga, en ennþá hefur ekki fundist nein lækning, sem vinnur á þessum sjúkdómi.

Benda má á að þeir, sem eru með þennan sjúkdóm á háu stigi, standa mjög höllum fæti fjárhagslega, því sjúkdómurinn veldur verulega skertri starfsorku. Þess vegna er það oft þetta fólk, sem ekki getur veitt sér þá mikilvægu hjálp sem það er að komast í annað loftslag.

Samtök psoriasis- og exemsjúklinga hafa lengi barist fyrir því, að þessum sjúklingum yrði veittur ferðastyrkur til slíkra ferða, sem þá leiddi til þess, að þeir ekki þyrftu að leggjast inn á sjúkrahús í meðferð.

Gert er ráð fyrir að tryggingaráð setji nánari reglur um úthlutun styrkja, upphæð ferðastyrks og fjölda styrkþega, auk þess sem styrkirnir væru aðeins fyrir þá, sem annars þyrftu að leggjast inn á sjúkrahús, og samráð haft um það við húðsjúkdómalækna.

Hér er aðeins um að ræða 60–70 manns, að sögn Félags íslenskra húðlækna, sem árlega þyrftu að njóta þessarar fyrirgreiðslu og benda þeir á, að sú meðferð, sem psoriasissjúklingar fá á sjúkrahúsi, komi ekki að sama gagni fyrir þá og dvöl í sólarlöndum. Auk þess benda þeir á, að þetta mundi létta verulega á starfsemi húðlækningadeildarinnar, og yrði þá mögulegt að taka inn sjúklinga með aðra húðsjúkdóma en psoriasis, en þeir hafa hingað til oft setið á hakanum.

Ekki er ráð fyrir gert með þessu frv., að greiddur verði allur kostnaður, sem af slíkri ferð leiddi, heldur aðeins að sú aðstoð yrði veitt sem tryggði að sjúklingum þessum yrði gert kleift að fara slíka ferð, t.d. með því að greitt væri ca. 50% af ferðakostnaði eða um 150 þúsund kr. fyrir hvern sjúkling á ári á núgildandi verðlagi.

Reynslan hefur sýnt, að slík ferð veitir miklu varanlegri bata en meðferð á sjúkrahúsi. Ljóst er af framansögðu að sjúkrahúsvist þessara sjúklinga yrði þjóðfélaginu margfalt dýrari en styrkur til slíkrar ferðar." (Alþt. 1978, A-deild, bls. 448.)

Við meðferð heilbrigðis- og trygginganefndar á frumvarpinu lagði meirihluti nefndarinnar til, að frumvarpið yrði samþykkt með svohljóðandi breytingartillögu:

„Á eftir h-lið 39. gr. laganna komi nýr stafliður, i, er orðist svo:

Að greiða kostnað skv. nánari ákvörðun tryggingaráðs, vegna psoriasissjúklinga, sem að mati sérfræðinga þurfa að leita læknishjálpar á meðferðarstofnunum psoriasissjúklinga erlendis sem komi í stað sjúkrahúsvistar.

Tryggingaráð setur nánari reglur um greiðslufyrirkomulag og skipulag slíkra ferða, auk hámarksfjölda psoriasissjúklinga sem árlega geti hlotið slíka fyrirgreiðslu." (Alþt. 1978, A-deild, bls. 2166.)

Frumvarpið varð síðan, með framangreindum breytingum, að lögum nr. 50/1979. Í ræðu framsögumanns meirihluta heilbrigðis- og trygginganefndar Alþingis, sem mælti fyrir breytingartillögunni, sagði meðal annars:

„Eins og fram kemur í breytingartillögunni er um verulega breytingu á fyrirkomulagi slíkra ferða að ræða frá því sem upphaflega var gert ráð fyrir í frumvarpinu, en þar var kveðið á um ferðastyrki til psoriasissjúklinga sem nánar yrðu ákveðnir af tryggingaráði án annarra afskipta almannatrygginga af fyrirkomulagi og eftirliti með slíkum ferðum. Nefndin telur að með ákvæði eins og í breytingartillögunni felst sé þessum málum mun betur fyrir komið, og þó að um meiri kostnað sé að ræða en að greiða slíkt í formi ferðastyrkja hljóðar ákvæðið upp á að greiðsla kostnaðar, sem af þessu fyrirkomulagi hlytist, sé nánar ákveðin af tryggingaráði, þannig að í höndum tryggingaráðs væri hvort um væri að ræða að greiða að fullu allan kostnað við slíka ferð eða einungis kostnað á sjálfri meðferðarstofnuninni. Einnig væri í höndum tryggingaráðs ákvörðun um árlegan fjölda þeirra, sem slíkrar fyrirgreiðslu nytu, í samráði við sérfræðinga, og skipulag á slíkum ferðum væri einnig í höndum tryggingaráðs." (Alþt. 1978, B-deild, dálk. 4490.)

Í IV. kafla laga nr. 87/1989, um breytingu á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga, voru ýmsar breytingar gerðar á ákvæðum laga nr. 67/1971, um almannatryggingar. Í skýringum við IV. kafla þess frumvarps, sem varð að lögum nr. 87/1989, kemur fram, að um sé að ræða uppstokkun á sjúkratryggingakafla laganna, þar sem lagt sé til, að sjúkratryggingar verði eingöngu verkefni ríkisins og að sjúkrasamlögin verði lögð niður (Alþt. 1988, A-deild, bls. 1352). Með 11. gr. laga nr. 87/1989 voru gerðar breytingar á 39. gr. laga nr. 67/1971. Fól breytingin það meðal annars í sér, að orðið „erlendis" í loka staflið 1. mgr. 39. gr. var fellt brott. Eftir breytinguna var umrætt ákvæði laga nr. 50/1979 í f-lið 1. mgr. 39. gr. laga nr. 67/1971. Skyldi það vera hlutverk sjúkratryggingadeildar:

„Að greiða kostnað samkvæmt nánari ákvörðun tryggingaráðs vegna psoriasissjúklinga sem að mati sérfræðinga þurfa að leita læknishjálpar á meðferðarstofnunum psoriasissjúklinga sem koma í stað sjúkrahúsvistar."

Í skýringum við 12. gr. þess frumvarps, er varð að 11. gr. laga nr. 87/1989, segir, að í ákvæðinu sé „fjallað um hlutverk sjúkratryggingadeildar Tryggingastofnunar ríkisins og [sé] greinin óbreytt frá gildandi 39. gr. að öðru leyti en því að teknir [séu] út þeir þættir sem snerta sjúkrasamlögin sérstaklega" (Alþt. 1988, A-deild, bls. 1352). Ekki er sérstaklega vikið að því í skýringunum, hverjar hafi verið ástæður þess, að fella brott orðin „erlendis" úr ákvæðinu. Framangreindan staflið er nú að finna í f-lið 1. mgr. 33. gr. laga nr. 117/1993, um almannatryggingar. Þá er í 2. mgr. sama ákvæðis áfram gert ráð fyrir því, að tryggingaráð setji „nánari reglur um greiðslufyrirkomulag og skipulag slíkra ferða auk hámarksfjölda psoriasissjúklinga sem árlega geti notið slíkrar fyrirgreiðslu".

Á fundi tryggingaráðs 19. desember 1979 samþykkti ráðið „reglur Tryggingastofnunar ríkisins fyrir greiðslu kostnaðar vegna sjúklinga, sem vistast á sjúkrastöð fyrir psoriasissjúklinga í sólarlöndum". Eru reglurnar í 9 liðum og tekið fram, að þær séu settar samkvæmt „i-lið 39. gr. laga um almannatryggingar (lög nr. 50/1979) og [verði] teknar til endurskoðunar þegar tryggingaráð ákveður". Skyldu reglurnar taka gildi frá og með desem-

bermánuði 1979. Samkvæmt gögnum málsins varð framkvæmdin síðan sú, að kostnaður vegna ferðanna var greiddur af Tryggingastofnun ríkisins, en Samtök psoriasis- og exemsjúklinga önnuðust skipulagningu ferðanna og fararstjórn. Tryggingaráð samþykkti á fundi sínum 18. ágúst 1995 nýjar „reglur Tryggingastofnunar ríkisins um greiðslu kostnaðar vegna sjúklinga sem vistast á sjúkrastöð fyrir psoriasissjúklinga í sólarlöndum". Í reglunum, sem eru í 8 liðum, er ekki vísað til eldri reglna eða að þeim sé ætlað að koma í stað þeirra. Tekið er fram í niðurlagi þeirra, að þær séu settar samkvæmt f-lið 1. mgr. 33. gr. laga nr. 117/1993, um almannatryggingar.

VII.

Niðurstaða álits míns, dags. 30. júlí 1997, var svohljóðandi:

„Kvörtun Samtaka psoriasis- og exemsjúklinga lýtur að því, hvort tryggingaráði hafi verið heimilt að ákveða á fundi sínum 1. desember 1995, að hætt skyldi þátttöku almannatrygginga í loftslagsmeðferð psoriasissjúklinga á meðferðarstofnunum erlendis, samkvæmt f-lið 1. mgr. 33. gr. laga nr. 117/1993, um almannatryggingar.

1.

Í skýringum tryggingaráðs, er vísað til þess, að þar sem nýir meðferðarkostir bjóðist nú psoriasissjúklingum, sem áður hafi eingöngu verið veittir erlendis, hafi forsendur brostið „. . . fyrir utanlandsferðum psoriasis- og exemsjúklinga á kostnað almannatrygginga . . ." Hefur tryggingaráð vísað til rannsókna á heilsubót, sem mætti fá í Bláa lóninu, og því starfi, sem þar hefur verið unnið, sbr. minnispunkta tryggingayfirlæknis frá 23. nóvember 1995. Í greinargerð sjúkratryggingadeildar frá 23. september 1996, sem tryggingaráð gerir að skýringum sínum, er ennfremur vísað til þess, að með 11. gr. laga nr. 87/1989, um verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga, hafi slíkar breytingar verið gerðar á ákvæðum 39. gr. laga nr. 67/1971, að ekki hafi lengur verið gert að skilyrði, að meðferð færi fram erlendis. Loks er í greinargerðinni vísað til þess, að tryggingaráð hafi ákveðið, með vísan til „jafnræðis í kostnaðarþátttöku við meðferð sjúklinga erlendis", að í sérstaklega erfiðum tilvikum, þegar einsýnt þætti, að árangur næðist ekki hér á landi, færi þátttakan eftir 35. gr. laga nr. 117/1993, er fjalli um svonefnd siglinganefndarmál.

Þegar litið er til aðdraganda að lögtöku f-liðar 1. mgr. og 2. mgr. 33. gr. laga nr. 117/1993 og þeirra lagasjónarmiða, sem þar að baki búa, er ljóst, að tilgangur ákvæðisins var upphaflega að tryggja tilteknum hópi psoriasissjúklinga svokallaða loftslagsmeðferð á *meðferðarstofnunum erlendis*. Var þetta ákveðið, jafnvel þótt ljóst væri, að einstaklingar með aðra sjúkdóma gætu einnig haft not af slíkri meðferð. Með 11. gr. laga nr. 87/1989 var orðið „erlendis" fellt brott úr f-lið 39. gr. laga nr. 67/1971, sbr. nú f-lið 1. mgr. 33. gr. laga nr. 117/1993. Var slíkt gert, án þess að sérstaklega væri hróflað við orðalagi 2. mgr. 39. gr. laga nr. 67/1971, sbr. nú 2. mgr. 33. gr. laga nr. 117/1993. Eins og áður segir, er ekki að finna í lögskýringargögnum ástæður nefndrar breytingar. Þegar litið er til orðalags ákvæðisins, verður að líta svo á, að gildissvið þess hafi verið rýmkað í þeim skilningi, að tryggingaráð sé ekki lengur bundið af því, að umrædd meðferð psoriasissjúklinga fari fram erlendis. Þegar framangreint er virt, verður ekki séð, að ákvörðun tryggingaráðs frá 1. desember 1995 hafi verið ólögmæt eða reist á ómálefnalegum sjónarmiðum.

Ljóst er, að framangreind ákvörðun tryggingaráðs getur skipt psoriasissjúklinga miklu um möguleika þeirra til þess að fá notið viðeigandi heilbrigðisþjónustu. Ég tel rétt að benda á, að 1. júlí 1997 öðlast gildi lög nr. 74/1997, um réttindi sjúklinga, en samkvæmt 3. gr. þeirra laga á sjúklingur meðal annars „rétt á fullkomnustu heilbrigðisþjónustu sem á hverjum tíma er völ á að veita". Þá á sjúklingur „rétt á þjónustu sem miðast við ástand hans og horfur á hverjum tíma og bestu þekkingu sem völ er á". Koma ákvæði laga þessara að öðru leyti ekki til athugunar í áliti þessu.

2.

Í f-lið 1. mgr. 33. gr. laga nr. 117/1993 er gert ráð fyrir því, að sjúkratryggingadeild Tryggingastofnunar ríkisins greiði kostnað vegna læknismeðferðar psoriasissjúklinga samkvæmt *nánari ákvörðun* tryggingaráðs. Líta verður svo á, að með framangreindu hafi Alþingi falið tryggingaráði að setja bindandi efnisreglur um það, hvernig beita skuli f-lið 1. mgr. 33. gr. laga nr. 117/1993. Samkvæmt lokamálslið 2. gr. laga nr. 64/1943, um birtingu laga og stjórnvaldaerinda, sbr. lög nr. 95/1994, skal birta í B-deild Stjórnartíðinda „. . . reglur, sem opinberum stjórnvöldum og stofnunum, öðrum en ráðuneytum, er falið lögum samkvæmt að gefa út". Af þessu leiðir, að þær efnisreglur, sem í gildi eru á hverjum tíma um beitingu f-liðar 1. mgr. 33. gr. laga nr. 117/1993, ber að birta í B-deild Stjórnartíðinda.

Þegar tryggingaráð tók ákvörðun sína 1. desember 1995, voru í gildi reglur, sem ráðið hafði samþykkt á fundi sínum 18. ágúst 1995 „um greiðslu kostnaðar vegna sjúklinga sem vistast á sjúkrastöð fyrir psoriasissjúklinga í sólarlöndum". Reglur þessar höfðu ekki verið birtar í B-deild Stjórnartíðinda svo sem skylt var samkvæmt framansögðu. Sú ákvörðun, sem tryggingaráð tók 1. desember 1995, hlaut að leiða til þess samkvæmt 2. mgr. 31. gr. laga nr. 117/1993, að setja yrði nýjar reglur um beitingu f-liðar 1. mgr. 33. gr. laga nr. 117/1993 og, eins og áður segir, ber að birta slíkar reglur í B-deild Stjórnartíðinda. Slík birting hefur þýðingu, þar sem hún veitir réttaröryggi og tryggir almennan aðgang að upplýsingum um réttarstöðu tiltekins hóps manna, sem skiptir þá verulegu. Af þessu tilefni bendi ég ennfremur á ákvæði 5. gr. laga nr. 74/1997, um réttindi sjúklinga, að því er snertir aðgang að upplýsingum um réttindi sjúklinga, en þau lög öðluðust gildi 1. júlí 1997, eins og áður segir. Í þeim reglum, sem tryggingaráði bar að setja samkvæmt framansögðu, var ennfremur rétt að kveða á um brottfall hinna eldri reglna og gildistöku þeirra nýrri.

VIII.

Samkvæmt framansögðu er niðurstaða mín sú, að ekki verði ráðið af þeim gögnum, sem fyrir mig hafa verið lögð, að umrædd ákvörðun tryggingaráðs 1. desember 1995 hafi farið í bága við lög eða verið reist á ólögmætum sjónarmiðum. Þessi ákvörðun hlaut á hinn bóginn að leiða til þess samkvæmt 2. mgr. 33. gr. laga nr. 117/1997, að setja yrði nýjar reglur um beitingu f-liðar 1. mgr. 33. gr. laga nr. 117/1993, og bar síðan í samræmi við fyrirmæli lokamálsliðar 2. gr. laga nr. 64/1943, um birtingu laga og stjórnvaldaerinda, að birta þær í B-deild Stjórnartíðinda. Eru það tilmæli mín, að tryggingaráð bæti úr þessum annmarka.

IX.

Með bréfi, dags. 27. febrúar 1998, óskaði ég eftir upplýsingum tryggingaráðs um, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af áliti mínu. Bréf þetta ítrekaði ég 3. júní 1998.

Í svari tryggingaráðs frá 12. júní 1998 kemur fram, að tryggingaráð hafi á 1396. fundi sínum 8. maí 1998, samþykkt tillögur sjúkratryggingadeildar, um greiðsluþátttöku sjúkratrygginga í meðferð psoriasis- og exemsjúklinga. Hafi reglurnar verið birtar sem reglur nr. 305/1998.

1.7. Kostnaður vegna læknismeðferðar erlendis. Valbrármeðferð. Lögmæt sjónarmið. Réttur til læknisþjónustu. (Mál nr. 1748/1996)

Í tilefni af kvörtun A vegna synjunar á greiðslu lækniskostnaðar erlendis tók umboðsmaður fram, að fallast yrði á það að meðferð sem skilaði fullkomnasta árangri yrði ekki ávallt talin nauðsynleg í skilningi 35. gr. laga nr. 117/1993, um almannatryggingar. Niðurstaða umboðsmanns var að úrskurður tryggingaráðs væri ekki byggður á ólögmætum sjónarmiðum, þótt hann væri ekki svo skýr sem skyldi. Við meðferð málsins óskaði umboðsmaður eftir því að tryggingaráð skýrði viðhorf sitt til atriða í kvörtun A með tilliti til 1. mgr. 1. gr. laga nr. 97/1990, um heilbrigðisþjónustu, þar sem mælt er fyrir um að allir landsmenn skuli eiga kost á fullkomnustu heilbrigðisþjónustu sem á hverjum tíma séu tök á að veita til verndar andlegri, líkamlegri og félagslegri heilbrigði.

I.

Hinn 25. mars 1996 leitaði til mín A, og kvartaði yfir úrskurði tryggingaráðs frá 15. desember 1995, þar sem hafnað var beiðni hennar um greiðslu lækniskostnaðar skv. 35. gr. laga nr. 117/1993, um almannatryggingar, vegna valbrármeðferðar erlendis.

II.

Málsatvik eru þau, að á árunum 1989–1992 samþykkti siglinganefnd greiðslu lækniskostnaðar í 19 skipti, vegna leysimeðferðar á sjúkrahúsi í New York. Árið 1992 festi Landspítalinn kaup á leysitæki og í kjölfar þess hætti siglinganefnd að samþykkja utanferðir til valbrármeðferðar. Þremur umsóknum A um greiðslu kostnaðar vegna utanferða var hafnað á þeim grundvelli, að unnt væri að veita valbrármeðferð hér á landi. A taldi sig þó áfram eiga rétt á því, að kostnaður vegna meðferðar hennar yrði greiddur á grundvelli 42. gr. laga nr. 67/1971, þágildandi laga um almannatryggingar, sem er samhljóða 35. gr. núgildandi laga nr. 117/1993, um almannatryggingar. Þetta byggði hún á því, að mat lækna væri það, að hún þyrfti meðferð með tveimur tegundum geisla, en aðeins væri unnt að beita annarri þeirra hér á landi.

Í júlí 1993 ákvað Tryggingastofnun ríkisins að veita A ferðastyrk, að upphæð 285.000 kr., á grundvelli e-liðar 39. gr. laga nr. 67/1971, um almannatryggingar. Var henni veittur ferðastyrkurinn tvisvar sinnum. Í bréfi tryggingayfirlæknis til A frá 3. janúar 1995 segir svo:

> „Þann 16. júlí 1993 samþykkti þáverandi forstjóri TR í samráði við formann Tryggingaráðs að beita 39. gr. ATL lið E og verða við umsókn yðar með þeim hætti að veita ferðastyrk að upphæð kr. 285.000.- fyrir hverja ferð sem nauðsynleg var til valbrármeðferðar í New York. Þessi samþykkt er enn í fullu gildi að því ég best veit og samkvæmt áliti [X] lýtalæknis, dagsett 17.11.94 er áætlaður fjöldi meðferða sem þarf til viðbótar u.þ.b. 10 skipti. Siglingarnefnd hefur vísað þessu máli frá vegna ofangreindrar samþykktar.
>
> Ég vona að þetta útskýri málið, en skv. bréfi yðar virðist vera um einhvern misskilning að ræða af yðar hálfu."

Í gögnum málsins kemur fram, að eftir að siglinganefnd hafði vísað umsókn A frá af ofangreindum ástæðum, hafi máli hennar verið vísað aftur til siglinganefndar frá framkvæmdanefnd og var umsókn hennar þá synjað. Frá því að leysitæki var tekið í notkun á Landspítalanum hefur siglinganefnd því synjað öllum umsóknum A um greiðslu kostnaðar vegna meðferðarinnar á þeim grundvelli, að unnt sé að veita slíka meðferð hér á landi.

Með bréfi, dags. 16. október 1995, kærði A úrlausn siglinganefndar til tryggingaráðs. Í bréfi A til tryggingaráðs segir meðal annars svo:

„Ég undirrituð, [A], legg hér með fram formlega kæru til Tryggingaráðs, vegna þeirrar ákvörðunar Siglinganefndar, að hafna ítrekuðum umsóknum mínum um greiðslu kostnaðar sbr. 35.gr. laga nr. 117/1993 um almannatryggingar, vegna ferða og meðferðar í New York til lækningar á valbrá með K.T.P. laser. Þá meðferð þarf ég, að mati lækna, til þess að fá fulla lækningu, ásamt pulsed dye laser. K.T.P. leysi meðferð get ég ekki fengið á sjúkrahúsi hérlendis."

Bréfi A fylgdu meðal annars bréf frá Y, lækni við sjúkrahús í New York, og X, lýtalækni á Landspítala. Í bréfi hins fyrrnefnda, dags. 20. apríl 1992, segir meðal annars svo:

„[. . .] [A] has been treated with the pulsed dye laser as well as the argon and KTP lasers. The pulsed dye laser has been utilized for the macular component of the vascular malformation and argon and KTP lasers for the hypertrophic areas. There is a need for the use of more than one laser in view of the varying degrees of hypertrophy of this vascular malformation."

Í bréfi X, lýtalæknis á Landspítala, dags. 18. mars 1993, segir:

„Það staðfestist að ofangreind, sem er með stóra valbrá í andliti og niður á háls, myndi hafa verulegan hag að því að fá meðferð með KTP Laser, auk meðferðar með svokölluðum „pulsed Dye Laser"."

Tryggingaráð kvað upp úrskurð 15. desember 1995. Í úrskurðinum segir meðal annars svo:

„Ákvæði almannatryggingalaga nr. 117/1993 um svokölluð siglinganefndarmál er í 35. gr. Þar segir:

„Nú er sjúkratryggðum brýn nauðsyn á að vistast í erlendu sjúkrahúsi vegna þess að ekki er unnt að veita honum nauðsynlega hjálp í íslensku sjúkrahúsi og greiðir þá sjúkratryggingadeild kostnað við sjúkrahúsvistina. Sama gildir um kostnað við dvöl, lyf og læknishjálp sem nauðsynleg er erlendis að lokinni sjúkrahúsvistinni þar."

Tryggingaráð hefur fjallað um málið og er það mat ráðsins að ekki sé heimilt að verða við beiðni [A] þar sem skilyrði nefndrar 35. gr. m.a. um „brýna nauðsyn" séu ekki uppfyllt, þar sem nú eru til á Íslandi tæki til að sinna valbrármeðferð þó e.t.v. megi fá fullkomnari meðferð erlendis.

Því úrskurðast

ÚRSKURÐARORÐ

Beiðni [A] um greiðslu lækniskostnaðar erlendis skv. 35. gr. almannatryggingalaga nr. 117/1993 vegna valbrármeðferðar er hafnað."

III.

Ég ritaði tryggingaráði bréf 2. apríl 1996 og óskaði þess með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að ráðið léti mér í té gögn málsins og skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A. Ég óskaði þess sérstaklega að ráðið gerði grein fyrir því, á hvaða sjónarmiðum það byggði þá niðurstöðu sína, að skilyrði 35. gr. laga nr. 117/1993 um „brýna nauðsyn" væru ekki uppfyllt. Svör tryggingaráðs ásamt gögnum málsins bárust mér með bréfi, dags. 6. maí 1996. Í bréfi tryggingaráðs segir meðal annars svo:

„Viðhorf tryggingaráðs til kvörtunar[A] kemur fram í úrskurði ráðsins. Það er mat tryggingaráðs að með skilyrði 35. gr. laga nr. 117/1993 um „brýna nauðsyn" sé fyrst og fremst átt við að sjúklingur sé haldinn alvarlegum sjúkdómi, sem jafnvel muni leiða hann til dauða, fái hann ekki læknismeðferð og nauðsynlega meðferð sé alls ekki hægt að veita hér á landi. Enn fremur nauðsynlegar rannsóknir sem ekki er unnt að framkvæma hér á landi, vegna gruns um alvarlegan sjúkdóm.

Það er mat tryggingaráðs að ekki beri brýna nauðsyn til að senda fólk til annarra landa á vegum TR þegar lækningar við viðkomandi sjúkdómi eru stundaðar hér á landi, þó erlendis megi e.t.v. fá fullkomnari lækningu með betri tækjum eða enn frekari sérþekkingu. Þátttaka TR í slíkum ferðum er að mati tryggingaráðs ekki heimil skv. 35. gr. laga nr. 117/1993.

Árið 1992 hófst valbrármeðferð hér á landi er keypt var hingað til lands leysitæki. Í kjölfar þess hætti siglinganefnd að samþykkja ferðir til Bandaríkjanna til valbrármeðferðar enda skilyrði þágildandi almannatryggingalaga (nr. 67/1971) ekki lengur uppfyllt að mati nefndarinnar. Lækningaferðir til Bandaríkjanna vegna valbrármeðferðar höfðu þá verið farnar frá því 1988 eða í u.þ.b. 5 ár."

Þá er í bréfi tryggingaráðs vísað til yfirlits yfir umsóknir siglinganefndar á síðasta ári, en af því megi sjá, að þátttaka í ferðum vegna ýmissa sjúkdóma hafi verið felld niður, þegar meðferð við viðkomandi sjúkdómi hafi verið hafin hér á landi.

Hinn 10. maí 1996 gaf ég A kost á að gera athugasemdir við bréf tryggingaráðs. Athugasemdir hennar bárust mér með bréfi, dags. 24. júní 1996. Þar segir meðal annars svo:

„Mér finnst gæta misræmis í bréfi tryggingaráðs, þar sem það annars vegar túlkar 35. gr. þannig, að sjúklingur þurfi að vera haldinn það alvarlegum sjúkdómi, sem jafnvel leiði hann til dauða, fái hann ekki nauðsynlega meðferð og nauðsynlega meðferð sé alls ekki hægt að veita hér á landi. Hins vegar er vitnað í samantekt dags. 2. jan. 1996 til þeirra umsókna sem siglinganefnd samþykkti á síðasta ári. Þar er talað um svonefnda IVF-meðferð eða smásjárglasafrjóvgun, sem ekki er nú hægt að tala um sem alvarlegan sjúkdóm.

Það er alveg rétt, sem getið er um í bréfi tryggingaráðs, að árið 1992 hófst meðferð við lækningu á valbrá, hér á landi, þótt í smáum stíl væri. Þá var keypt til landsins pulsed dye leysi tæki. Þetta tæki var mjög seinvirkt. Nú hefur þessu tæki verið skipt út fyrir hraðvirkara tæki. Eftir sem áður er sú staðreynd, að ég fæ ekki fullkomna lækningu, þar sem ég þarf að fara í K.T.P. leysi tæki ásamt pulsed dye leysi, til þess að ég fái fullkomna lækningu, þar sem valbráin í mínu tilfelli hefur, með aldrinum, náð að þróast í hypertrophysk svæði, þ.e. æðahnúða eða hnúta, sem pulsed dye leysir vinnur ekki á."

Ég ritaði tryggingaráði á ný bréf 12. júlí 1996 og óskaði eftir því, að mér yrðu látin í té gögn og upplýsingar um afgreiðslu siglinganefndar á umsóknum A, eftir að farið var að bjóða upp á valbrármeðferð á Landspítalanum. Einnig óskaði ég upplýsinga um það, hvaða gögn frá siglinganefnd hefðu legið fyrir tryggingaráði, er það úrskurðaði í málinu. Umbeðnar upplýsingar bárust mér með bréfi tryggingaráðs, dags. 12. ágúst 1996. Þar kom meðal annars fram, að er tryggingaráð úrskurðaði í máli A, lá fyrir greinargerð tryggingayfirlæknis en ekki önnur gögn frá siglinganefnd.

Í bréfi mínu til tryggingaráðs, dags. 10. október 1996, vísaði ég til bréfs ráðsins frá 6. maí 1996, þar sem segir, að með skilyrði 35. gr. laga nr. 117/1993 um „brýna nauðsyn" sé „fyrst og fremst átt við, að sjúklingur sé haldinn alvarlegum sjúkdómi, sem jafnvel muni leiða hann til dauða, fái hann ekki læknismeðferð og nauðsynlega meðferð sé alls ekki

hægt að veita hér á landi". Óskaði ég þess, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að tryggingaráð upplýsti, hvort sjónarmið þau, sem fram komi í tilvitnuðu bréfi tryggingaráðs, hafi legið að baki niðurstöðu tryggingaráðs í málinu. Með vísan til þess, að þátttaka í ferðum til lækningar valbrár var samþykkt, áður en unnt var að veita slíka meðferð hér á landi, óskaðist jafnframt upplýst, hvort framangreind ummæli lýstu breytingu á framkvæmd ákvæðisins, þ.e. með tilliti til eðlis þess sjúkdóms, sem um ræðir. Loks var þess óskað, að upplýst yrði, hvort í úrskurði tryggingaráðs fælist afstaða til þess, hvort sú meðferð við valbrá, sem í boði væri hér á landi, nýttist í tilviki A. Einnig að tryggingaráð skýrði viðhorf sitt til þess, sem fram kemur í kvörtun A, að í valbrá hennar séu svæði, sem ekki verði unnið á með þeirri tegund geisla, sem unnt sé að beita hér á landi, einkum með tilliti til 1. mgr. 1. gr. laga nr. 97/1990, um heilbrigðisþjónustu, þar sem segir, að allir landsmenn skuli eiga kost á fullkomnustu heilbrigðisþjónustu, sem á hverjum tíma eru tök á að veita til verndar andlegri, líkamlegri og félagslegri heilbrigði.

Svarbréf tryggingaráðs, dags. 3. desember 1996, hljóðar svo:

„Svo sem fram kemur í 35. gr. laga um almannatryggingar nr. 117/1993 eru þau skilyrði sett að um „*brýna nauðsyn*" sé að ræða af því að „*ekki sé hægt að veita nauðsynlega hjálp*" hér á landi. Svo sem segir í bréfi tryggingaráðs er hér *fyrst og fremst* átt við að sjúklingur sé haldinn alvarlegum sjúkdómi, sem jafnvel muni leiða hann til dauða, fái hann ekki læknismeðferð og nauðsynlega meðferð sé alls ekki hægt að veita hér á landi. Síðan koma takmarkatilvikin þar sem erfiðara er að meta hvort ofangreind skilyrði 35. gr. laga nr. 117/1993 eru uppfyllt.

Svo sem fram kemur í úrskurði tryggingaráðs í máli [A] var tryggingaráð sammála siglinganefnd um að tilgreind skilyrði væru ekki uppfyllt í hennar tilviki.

Varðandi þá spurningu hvort framkvæmd ákvæðisins hafi breyst frá því að valbrármeðferð erlendis var greidd, er því fyrst og fremst til að svara að meginbreytingin er sú að hingað til lands eru nú komin tæki til að sinna þessari meðferð. En til viðbótar er hér eins og annars staðar í heilbrigðiskerfinu reynt að gæta frekara aðhalds á allra síðustu árum.

Meðferð sú sem er í boði hér á landi nýtist í tilviki [A], að mati tryggingaráðs og eru því skilyrði 35. gr. ekki uppfyllt.

Varðandi lokaatriði bréfs umboðsmanns að því er varðar 1. mgr. 1. gr. laga nr. 97/1990 um heilbrigðisþjónustu er því til að svara að tilgreint ákvæði laga nr. 97/1990 er almennt ákvæði um rétt til heilbrigðisþjónustu. Ekki er nánar tilgreint hve víðtækur sá réttur skuli vera t.d. hvort einungis er átt við þjónustu hér á landi eða einnig erlendis.

Hins vegar er 35. gr. laga nr. 117/1993 um almannatryggingar sérákvæði, sem gengur framar hinu almenna ákvæði. Þar er kveðið á um hvenær Tryggingastofnun ríkisins á að greiða fyrir læknismeðferð þeirra sem sjúkratryggðir eru á Íslandi og þurfa að leita sér lækninga erlendis."

IV.

Niðurstaða álits míns frá 17. febrúar 1997, var svofelld:

„Fjallað er um heimild til að senda sjúkratryggðan til vistunar í erlendu sjúkrahúsi í 35. gr. laga nr. 117/1993, um almannatryggingar. Þar segir:

„Nú er sjúkratryggðum brýn nauðsyn á að vistast í erlendu sjúkrahúsi vegna þess að ekki er unnt að veita honum nauðsynlega hjálp í íslensku sjúkrahúsi og greiðir þá sjúkratryggingadeild kostnað við sjúkrahúsvistina. Sama gildir um kostnað við dvöl, lyf og læknishjálp sem nauðsynleg er erlendis að lokinni sjúkrahúsvistinni þar. Ráð-

herra skipar nefnd sem úrskurðar um hvort fyrrgreind skilyrði eru fyrir hendi, svo og hvar sjúkratryggður skuli vistaður erlendis. Nú er sjúkratryggður vistaður á öðrum og dýrari stað erlendis en nefndin hefur ákveðið og greiðir þá sjúkratryggingadeild aðeins þann kostnað sem greiða hefði átt á þeim stað sem hún ákvað. Í nefndina skal skipa tvo yfirlækna við Landspítalann, yfirlækni á Borgarspítalanum og yfirlækni við St. Jósefsspítalann Landakoti. Tryggingayfirlæknir á sæti í nefnd þessari og skal hann vera formaður hennar. Ráðherra getur með reglugerð sett nánari ákvæði um framkvæmd málsins."

Ákvæðið var tekið í lög um almannatryggingar með lögum nr. 11/1970, um breyting á lögum nr. 40 30. apríl 1963, um almannatryggingar, og lögum nr. 83 29. des. 1967. Í athugasemdum við lagafrumvarp það, sem varð að framangreindum lögum, segir meðal annars:

„Hjá íslenzkum sjúkratryggingum hefur jafnan gilt sú regla um sjúkrakostnað tryggðra manna erlendis, að slíkur kostnaður hefur verið endurgreiddur aðeins að því marki, sem hliðstæður kostnaður hefði numið hér á landi, samkvæmt gildandi samningum og gjaldskrám. Hefur um þetta einu gilt, hversu brýn þörf var fyrir sjúkrahjálp erlendis og hvort mögulegt var eða ekki að veita hlutaðeigandi sjúklingi nauðsynlega hjálp hér á landi. Hefur þetta fyrr og síðar valdið því, að einstöku sjúkdómstilfelli hafa haft í för með sér stórfelld útgjöld umfram það, sem sjúkratryggingar bæta, jafnvel svo stórfelld, að þau valdi verulegri röskun á afkomu sjúklingsins eða aðstandenda hans. Til ýmissa ráða hefur verið gripið til aðstoðar þessum sjúklingum, en þau hafa yfirleitt verið ófullnægjandi, erfið og seinvirk og aðstoðin áreiðanlega komið mjög misjafnlega niður. Hefur hér verið um tilfinnanlega vöntun að ræða í þeirri vernd, sem íslenzkar sjúkratryggingar veita, og tilfinnanlegri fyrir þá sök, á hve mörgum mikilvægum sviðum sérhæfing í læknishjálp hefur – af augljósum ástæðum – verið ónóg. Ástæður til þess, að ekki hefur til þessa verið úr þessu bætt, eru aðallega tvær, í fyrsta lagi erfiðleikar á að greina þau tilfelli skýrt frá, þar sem brýn nauðsyn er hjálpar umfram almennar reglur, og í öðru lagi, að sjúkratryggingin hefur verið borin uppi af allt of smáum einingum." (Alþt. 1969, A-deild, bls. 486.)

Af framangreindum athugasemdum er ljóst, að breytingu þeirri, sem hér um ræðir, var ætlað að bæta úr vöntun á vernd íslenskra sjúkratrygginga til handa þeim, sem þurft höfðu að leita sér læknishjálpar erlendis vegna ónógrar sérhæfðrar læknishjálpar hér á landi og orðið fyrir verulegri röskun á afkomu af þeim sökum. Jafnframt er af umræðum um þessa breytingu á Alþingi ljóst, að séð var fyrir, að erfiðleikum yrði bundið að greina þau sjúkdómstilfelli skýrt frá, sem tryggingin skyldi ná til. (Alþt. 1969, B-deild, dálk. 461.)

Samkvæmt ákvæði 35. gr. laga nr. 117/1993 er það skilyrði greiðslu sjúkratryggingadeildar, að sjúkratryggðum sé brýn nauðsyn á að vistast í erlendu sjúkrahúsi vegna þess að ekki sé unnt að veita honum hjálp í íslensku sjúkrahúsi.

Eins og komið hefur fram hér að framan, hefur siglinganefnd samþykkt á grundvelli ákvæðisins að taka þátt í kostnaði af ferðum vegna ýmissa sjúkdóma, þar á meðal vegna valbrármeðferðar. Þátttöku í slíkum kostnaði hefur í sumum tilvikum verið hætt, vegna þess að meðferð þeirra hefur hafist hér á landi. Í máli því, sem hér um ræðir, hætti siglinganefnd að samþykkja umsóknir samkvæmt 35. gr., þegar leysitæki til valbrármeðferðar var keypt hingað til lands.

Samkvæmt úrskurði tryggingaráðs frá 15. desember 1995 þótti skilyrði 35. gr. laga nr. 117/1993 um „brýna nauðsyn" ekki uppfyllt, þar sem nú væru til á Íslandi tæki til að sinna valbrármeðferð, þótt ef til vill mætti fá fullkomnari meðferð erlendis. Af úrskurði tryggingaráðs og framkvæmd siglinganefndar til ársins 1992 verður ráðið, að meðferð valbrár hafi þótt nauðsynleg í skilningi laganna, á meðan slíka meðferð var ekki að fá hér á landi.

Í bréfi tryggingaráðs til mín 6. maí 1996 eru rakin þau sjónarmið, sem byggt var á í niðurstöðu ráðsins í málinu. Þar segir, að það sé mat tryggingaráðs, að með skilyrði 35. gr. laga nr. 117/1993 um „brýna nauðsyn" sé „fyrst og fremst átt við að sjúklingur sé haldinn alvarlegum sjúkdómi, sem jafnvel muni leiða hann til dauða, fái hann ekki læknismeðferð og nauðsynlega meðferð sé alls ekki hægt að veita hér á landi". Jafnframt ítrekar tryggingaráð það mat sitt, „að ekki beri brýna nauðsyn til að senda fólk til annarra landa á vegum TR þegar lækningar við viðkomandi sjúkdómi eru stundaðar hér á landi, þó erlendis megi ef til vill fá fullkomnari lækningu með betri tækjum eða enn frekari sérþekkingu".

Ég tel framangreindar skýringar tryggingaráðs benda til þess, að auk þess sjónarmiðs, að unnt sé að veita valbrármeðferð hér á landi, hafi tryggingaráð í úrskurði þeim, sem hér um ræðir, að einhverju leyti litið til eðlis þess sjúkdóms, sem um ræðir, við mat sitt á því, hvort um brýna nauðsyn vistunar á erlendu sjúkrahúsi væri að ræða. Tel ég bréf tryggingaráðs frá 3. desember 1996 staðfesta þann skilning. Í tilvitnuðu bréfi tryggingaráðs segir jafnframt, að breytingu á framkvæmd 35. gr. laga nr. 117/1993, að því er valbrármeðferð varðar, megi í meginatriðum rekja til þess, að tæki til slíkrar meðferðar sé nú til staðar hér á landi, sem tryggingaráð telur nýtast í tilviki A.

Í máli þessu liggja fyrir upplýsingar um umfang þeirrar meðferðar, sem A hefur sótt til Bandaríkjanna, auk þess sem því er haldið fram, með vísan til vottorða tveggja lækna, að í valbrá A séu svæði, sem ekki verði unnið á með þeirri tegund geisla, sem unnt er að beita hér á landi. Ég tel, að taka megi undir það, sem fram hefur komið af hálfu tryggingaráðs, að ekki sé víst, að sú meðferð, sem fullkomnasta árangri skilar, verði talin nauðsynleg í skilningi laganna. Hins vegar er það skoðun mín, að möguleiki á meðferð hér á landi girði ekki fyrir greiðslu lækniskostnaðar samkvæmt 35. gr. laga nr. 117/1993, nýtist hún ekki í einstökum tilvikum. Meðferð erlendis getur með öðrum orðum verið nauðsynleg, ef sú meðferð, sem völ er á hér á landi, skilar ekki árangri í einstökum tilvikum. Eins og fram kemur í bréfi tryggingaráðs frá 3. desember 1996, er það mat ráðsins, að meðferð sú, sem í boði er hér á landi, nýtist í tilviki A og skilyrði 35. gr. því ekki uppfyllt. Er það í samræmi við fyrrgreinda niðurstöðu svonefndrar siglinganefndar. Síðastgreint sjónarmið kemur ekki fram með skýrum hætti í úrskurði tryggingaráðs frá 15. desember 1995. Með vísan til skýringa tryggingaráðs í málinu tel ég að fallast verði á, að framangreint mat felist í úrskurði tryggingaráðs.

Með vísan til framangreinds er það niðurstaða mín í máli þessu, að ekki verði séð, að úrskurður tryggingaráðs í málinu byggist á ólögmætum sjónarmiðum, þótt hann sé hins vegar ekki svo skýr sem skyldi. Ég tel því ekki ástæðu til frekari athugasemda vegna þeirrar ákvörðunar tryggingaráðs, að synja umsókn A um greiðslu lækniskostnaðar samkvæmt 35. gr. laga nr. 117/1993, um almannatryggingar."

1.8. Almannatryggingar. Reglan um skyldubundið mat stjórnvalda. Rökstuðningur. Jafnræðisregla. (Mál nr. 2074/1997)

A kvartaði yfir úrskurði tryggingaráðs, þar sem umsókn hans um styrk til kaupa á rafmagnshjólastól var hafnað. Hann taldi að líkamlegt ástand hans hefði ekki verið metið með tilliti til þarfa hans fyrir rafmagnshjólastól. Þá dró hann í efa að jafnræðis hefði verið gætt og benti á að nokkrir einstaklingar með sambærilega mænuskaða og hann sjálfur hefðu fengið rafmagnshjólastól hjá tryggingastofnun.

Í áliti sínu rakti umboðsmaður, að samkvæmt a-lið 1. mgr. 33. gr. laga nr. 117/1993, um almannatryggingar, er það m.a. hlutverk sjúkratryggingadeildar að veita styrk til að afla hjálpartækja, sem nauðsynleg eru vegna þess að líkamsstarfsemi er hömluð

eða líkamshluta vantar. Tryggingaráð skal setja nánari reglur um slíkar greiðslur og getur tryggingastofnun áskilið vottorð sérfræðings um nauðsyn hjálpartækis, sbr. 3. mgr. 33. gr. laganna. Umboðsmaður skildi kvörtun A svo, að A teldi rafmagnshjólastól nauðsynlegt hjálpartæki samkvæmt framangreindu ákvæði. Umboðsmaður tiltók, að samkvæmt hjálpartækjalista Tryggingastofnunar ríkisins væru rafmagnshjólastólar meðal þeirra hjálpartækja, sem stofnunin tæki þátt í að greiða. Samkvæmt vinnureglum tryggingastofnunar fái einstaklingar með mænuskaða almennt ekki rafmagnshjólastól nema skaði sé ofar en við 6. hálshryggjarlið. Til viðbótar þurfi að koma önnur fötlun eða sjúkdómar til þess að þessir einstaklingar fái rafmagnshjólastól.

Umboðsmaður tók fram, að þegar tryggingastofnun, og eftir atvikum tryggingaráði, er fengið vald til þess að taka ákvörðun og meta nauðsyn hjálpartækja í einstökum málum, með tilliti til aðstæðna umsækjanda, verði að telja óheimilt að afnema með slíkum vinnureglum það mat, sem stofnuninni er fengið samkvæmt 33. gr. laga nr. 117/1993. Umboðsmaður taldi, að umræddar vinnureglur tryggingastofnunar afnæmu í sjálfu sér ekki það mat, sem stofnuninni væri fengið, enda gerðu þær ráð fyrir því að leggja bæri mat á önnur atriði, sem gætu haft áhrif á líkamlega færni umsækjenda.

Í öðru þeirra læknisvottorða, sem lágu fyrir tryggingaráði við afgreiðslu umsóknar A, fólst ekki sérstakt mat á líkamlegri færni A. Í hinu var þörf hans fyrir þann búnað, sem hann sótti um, staðfest. Í úrskurði sínum taldi ráðið ekki unnt að verða við beiðni A, þar sem skaði hans væri ekki ofar en við 6. hálshryggjarlið, og önnur mein hans teldust ekki skapa rétt til rafmagnshjólastóls. Umboðsmaður taldi nokkuð á skorta í úrskurði tryggingaráðs, að nægilega skýr greinargerð væri gerð fyrir því, hvert væri líkamlegt ásigkomulag og færni A, þegar á heildina væri litið, og einnig um rökstuðning fyrir því, hvers vegna rafmagnshjólastóll gæti ekki talist A nauðsynlegt hjálpartæki í skilningi a-liðar 1. mgr. 33. gr. laga nr. 117/1993. Umboðsmaður taldi því ástæðu til að mælast til þess, að tryggingaráð fjallaði að nýju um mál A, ef hann leitaði eftir því, og legði þá sérstakt mat á aðstæður hans og þörf fyrir umrætt hjálpartæki, sbr. 33. gr. laga nr. 117/1993, og leitaði eftir atvikum umsagnar sérfræðinga, teldi ráðið gögn málsins ekki nægilega skýr að þessu leyti.

Ljóst var af gögnum málsins, að a.m.k. fimm einstaklingar með sambærilega skaða og A höfðu fengið rafmagnshjólastól, þar af tveir vegna aðstæðna á vinnustað. Í úrskurði tryggingaráðs kom fram, að A hefði í símtali, á meðan á meðferð málsins stóð hjá tryggingaráði, lagt áherslu á vinnu sína utan heimilis. Vegna þessa taldi umboðsmaður, með vísan til jafnræðisreglu stjórnsýslulaga, rétt að tryggingaráð kannaði og tæki afstöðu til þess við endurupptöku málsins, hvort þau sjónarmið, sem réðu niðurstöðu tryggingaráðs í umræddum málum, ættu einnig við í máli A.

I.

Hinn 1. apríl 1997 leitaði A til mín vegna úrskurðar tryggingaráðs frá 4. október 1996, þar sem umsókn hans um styrk til kaupa á rafmagnshjólastól frá Tryggingastofnun ríkisins var hafnað.

II.

Samkvæmt kvörtuninni og gögnum málsins kærði A þá ákvörðun Tryggingastofnunar ríkisins, að synja umsókn hans um styrk til kaupa á rafmagnshjólastól, til tryggingaráðs með bréfi 6. febrúar 1996. Um málavexti og forsendur niðurstöðu tryggingaráðs í málinu segir svo í framangreindum úrskurði ráðsins, dags. 4. október 1996:

„Málavextir eru þeir, að [A] er lamaður vegna skaða á hálshryggjarliðum C6–C7. Þá hafa mjaðmaliðir verið teknir burt ásamt hluta lærleggs. [A] sótti um rafmagnshjólastól til Tryggingastofnunar ríkisins, sbr. vottorð 12. desember 1995. Umsókn var hafnað 18. janúar 1996.

Að sögn [A] hefur hann mátt í handleggjum en ekki í fingrum og er hann því öðrum háður með að komast í og úr stól. Vegna brottnáms mjaðmaliða, segist [A] ítrekað hafa fengið þrýstingssár á rasskinnar og því hafi hann sótt um rafmagnshjólastólinn.

Greinargerð hjálpartækjanefndar til tryggingaráðs er dags. 19. mars 1996. Þar segir m.a.:

„Hjálpartækjanefnd TR ákvað að þessu tilefni, að hjálpartækjamiðstöð TR skrifaði meðfylgjandi bréf dags. 28. febrúar s.l. til [X], yfirlæknis endurhæfingardeildar [Y], þar sem gerð er grein fyrir reglum TR á þessu sviði og óskaði eftir umsögn hans varðandi þörf mænuskaddaðra fyrir rafmagnshjólastóla. Svar yfirlæknisins, dags. 6. mars sl., fylgir hér með. Þar mælir hann með því að einstaklingar með hálsmænuskaða fái rafmagns-útihjólastól, sem sniðinn yrði að þörfum hvers og eins og yrði þar með þriðji hjólastóll fyrir þennan hóp. Áætlaður fjöldi hálsmænuskaddaðra er um 20.

[A] telst hafa veruleg einkenni lömunar vegna skaða á hálshryggjarliðum C6–C7. Fyrri synjun TR á greiðslu styrks til kaupa rafmagnshjólastóls er í samræmi við gildandi reglur TR á þessu sviði. [. . .]

Rafmagnshjólastóll kostar frá kr. 600.000 til 1.200.000. Ef samþykkja ætti stól fyrir [A] yrði jafnframt að samþykkja slíkt fyrir u.þ.b. 19 aðra einstaklinga. Slíkt myndi kosta TR hátt í 20 milljónir króna. Að auki yrði síðan að gera ráð fyrir að fleiri hópar hreyfihamlaðra gerðu kröfu til þriðja hjólastólsins að fengnu fordæminu. Með tilliti til þess gífurlega kostnaðar, sem slík samþykkt hefði í för með sér, telur hjálpartækjanefnd ekki eðlilegt, að hún fari fram sem úrskurður í kærumáli. Því beri að staðfesta upphaflega synjun TR. Sé hins vegar vilji til að breyta reglum í umrætt horf þarf markvisst að taka málið upp fyrir vinnslu fjárlaga fyrir árið 1997 og stilla því þar upp ásamt öðrum góðum málum með tilliti til forgangsröðunar innan þeirra fjárveitinga, sem ætlaðar verða TR."

Greinargerðin var send [A] sem símleiðis gerði frekari grein fyrir máli sínu og lagði m.a. áherslu á sína vinnu utan heimilis.

Þann 29. maí 1996 var [A] tilkynnt bréflega að tryggingaráð hefði ákveðið að fresta afgreiðslu málsins þar sem Tryggingastofnun ríkisins ynni að úttekt varðandi rafmagnshjólastóla. Formleg úttekt liggur enn ekki fyrir og þykir ekki rétt að draga afgreiðslu máls lengur.

Við afgreiðslu málsins liggur fyrir umsögn [X] yfirlæknis dags. 6. mars 1996.

Samkvæmt tölulið 1218 í reglum Tryggingastofnunar ríkisins um styrki til kaupa á hjálpartækjum er heimilt að veita allt að tveimur hjólastólum til hvers einstaklings, innihjólastól og útihjólastól.

Samkvæmt vinnureglum Tryggingastofnunar ríkisins um rafmagnshjólastóla fá einstaklingar með mænuskaða almennt ekki rafmagnshjólastól nema skaði sé ofar en c6/c7. Til viðbótar þarf að koma til önnur fötlun og eða sjúkdómur til þess að unnt sé að fá rafmagnshjólastól og skal það þá metið sérstaklega.

[A] segir í sinni kæru að báðir mjaðmaliðir hafi verið teknir burt ásamt hluta lærleggs. Þá hafi hann mátt í handleggjum en ekki fingrum og því sé hann öðrum háður við að komast í og úr stól.

Tryggingaráð telur að þar sem skaði [A] er ekki ofar en c6/c7 þá sé ekki unnt að

samþykkja rafmagnshjólastól. Mein þau er [A] gerir grein fyrir í kæru sinni teljast ekki þess eðlis að þau skapi rétt til rafmagnshjólastóls."

Samkvæmt kvörtun A telur hann, að ekki hafi verið lagt mat á líkamlegt ástand hans með tilliti til þarfar hans fyrir rafmagnshjólastól. Þá segir í kvörtuninni, að nokkrir einstaklingar með sambærilega mænuskaða og hann hafi fengið rafmagnshjólastól hjá tryggingastofnun.

III.

Ég ritaði tryggingaráði bréf 2. apríl 1997, þar sem þess var óskað, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að tryggingaráð léti mér í té gögn málsins og skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A. Í bréfi tryggingaráðs, dags. 14. apríl 1997, er vísað til meðfylgjandi gagna um viðhorf ráðsins til kvörtunarinnar. Í athugasemdum A, sem bárust mér með bréfi, dags. 30. apríl 1997, ítrekar hann það sjónarmið, „að ekki sé hægt að miða við ákveðna sjúkdómsgreiningu við ákvörðun um úthlutun hjálpartækja heldur verði að meta hvern einstakling sérstaklega í hverju tilviki". Þá segir í bréfi hans, að a.m.k. fimm einstaklingar með „C6/C7 skaða" hafi fengið rafmagnshjólastól.

Ég ritaði tryggingaráði bréf á ný 16. maí 1997, þar sem óskað var eftir þeim athugasemdum, sem ráðið teldi ástæðu til að gera í tilefni framangreinds bréfs A. Þá var þess jafnframt óskað, að tryggingaráð gerði nánari grein fyrir þeirri vinnureglu tryggingastofnunar, að einstaklingar með mænuskaða fái almennt ekki rafmagnshjólastól, nema skaði „sé ofar en C6/C7", fyrir þeim undantekningum, sem á henni hafi verið gerðar, og fyrir þeim sjónarmiðum, sem legið hafi að baki slíkum undantekningum. Loks var þess óskað, að tryggingaráð upplýsti, hvort og þá hvaða ákvarðanir hefðu verið teknar að því er snertir vinnu tryggingastofnunar við úttekt vegna rafmagnshjólastóla, með tilliti til breytinga á reglum stofnunarinnar, sem vikið er að í umræddum úrskurði tryggingaráðs.

Svarbréf tryggingaráðs ásamt fylgigögnum barst mér 3. september 1997. Þar tekur tryggingaráð fram, að vinnureglur Tryggingastofnunar ríkisins um hjólastóla heimili einstaklingsbundið mat og vísar til fylgigagna um framkvæmd þess. Að því er snertir undantekningar frá þeirri vinnureglu, að einstaklingar fái almennt ekki rafmagnshjólastól, nema skaði sé ofan við 6. hálshryggjarlið (C6/C7), og þau sjónarmið, sem legið hafi að baki slíkum undantekningum, vísar tryggingaráð sömuleiðis til fylgigagna. Um mat á ástandi A með tilliti til undanþágu frá framangreindri vinnureglu segir í bréfi tryggingaráðs, að líkamlegur skaði hans sé „ekki með þeim hætti að unnt sé að samþykkja rafmagnshjólastól. Ekkert [liggi] fyrir um að [A] þurfi slíkan stól vinnu sinnar vegna, heldur til að komast um utanhúss. Það [sé] ekki talin nægjanleg ástæða".

Um breytingar á reglum um veitingu styrks til kaupa á rafmagnshjólastólum vísar tryggingaráð til tiltekinna fundargerða tryggingaráðs og minnisblaða hjálpartækjanefndar. Breytingarnar hafi aðallega verið fólgnar í rýmkun á úthlutun rafmagnshjólastóla til barna.

Í gögnum þeim, sem fylgdu bréfi tryggingaráðs, er meðal annars að finna yfirlit frá hjálpartækjanefnd frá 30. apríl 1996 yfir þá, sem fengið hafa rafmagnshjólastóla frá tryggingastofnun. Þar kemur fram, að forsendur fyrir samþykkt slíkra beiðna í tveimur tilvikum, frá árunum 1984 og 1986, séu ókunnar. Hins vegar er tekið fram, að reglum tryggingastofnunar um hjálpartæki hafi verið breytt árið 1992, einkum til þrengingar. Í þriðja tilvikinu hafi verið um önnur einkenni að ræða, samfara hálsmænuskaða, sem haft hafi gífurleg áhrif á færni viðkomandi. Í fjórða og fimmta tilvikinu hafi ástæðan verið sú, að á vinnustað hafi verið hindranir, sem ekki hafi verið hægt að yfirstíga á annan einfaldari eða ódýrari hátt.

Bréfi tryggingaráðs fylgdu jafnframt vinnureglur Tryggingastofnunar ríkisins um

hjólastóla og tillögur hjálpartækjanefndar, meðal annars um nánari skilgreiningar að því er snertir rafmagnshjólastóla, sem lagðar voru fyrir tryggingaráð 8. nóvember 1996.

IV.

Forsendur og niðurstaða álits míns, dags. 6. nóvember 1997, voru svohljóðandi:

„Samkvæmt a-lið 1. mgr. 33. gr. laga nr. 117/1993, um almannatryggingar, er það meðal annars hlutverk sjúkratryggingadeildar að veita styrk til að afla hjálpartækja, sem nauðsynleg eru vegna þess að líkamsstarfsemi er hömluð eða líkamshluta vantar. Tryggingaráð skal setja nánari reglur um slíkar greiðslur og getur tryggingastofnun áskilið vottorð sérfræðings um nauðsyn hjálpartækis, sbr. 3. mgr. 33. gr. laganna.

Ég skil kvörtun A svo, að hann telji rafmagnshjólastól nauðsynlegt hjálpartæki samkvæmt framangreindu ákvæði 33. gr. laga nr. 117/1993. Samkvæmt hjálpartækjalista Tryggingastofnunar ríkisins eru rafmagnshjólastólar meðal þeirra hjálpartækja, sem stofnunin tekur þátt í að greiða. Samkvæmt vinnureglum Tryggingastofnunar ríkisins fá einstaklingar, sem eru með mænuskaða almennt ekki rafmagnshjólastól, nema „skaði sé ofar en C6/C7". Til viðbótar þarf að koma til önnur fötlun eða sjúkdómar til þess að þessir einstaklingar geti fengið rafmagnshjólastól.

Ljóst er, að réttur til styrks til kaupa á hjálpartækjum er háður því, að hjálpartæki sé nauðsynlegt vegna þess að líkamsstarfsemi er hömluð eða líkamshluta vantar, sbr. 33. gr. laga nr. 117/1993. Tryggingastofnun ríkisins er heimilt að setja reglur, byggðar á lögum um almannatryggingar, til þess að stuðla að samræmi og jafnrétti við framkvæmd laganna. Þegar tryggingastofnun og eftir atvikum tryggingaráði er fengið vald til þess að taka ákvörðun og meta nauðsyn hjálpartækja í einstökum málum, með tilliti til aðstæðna umsækjanda, verður að telja óheimilt að afnema með slíkum vinnureglum það mat, sem henni er fengið samkvæmt 33. gr. almannatryggingalaga.

Ég lít svo á, að umræddar vinnureglur tryggingastofnunar afnemi út af fyrir sig ekki það mat, sem stofnuninni er fengið samkvæmt framansögðu, enda gera þær ráð fyrir að leggja beri mat á önnur atriði, sem haft geti áhrif á líkamlega færni umsækjanda.

Í málinu lá fyrir umsögn X, yfirlæknis, þar sem mælt var með því að einstaklingar með hálsmænuskaða fengju rafmagns-útihjólastól, sem sniðinn yrði að þörfum hvers og eins. Í umsögninni felst ekki sérstakt mat á líkamlegri færni A. Þá fylgdi umsókn A vottorð læknis, dags. 20. nóvember 1995, sem staðfesti þörf hans fyrir þann búnað, sem sótt var um, miðað við þær forsendur, sem fram koma í vottorðinu. Þar segir meðal annars, að A hafi örlítinn kraft í höndum, en sé að öðru leyti lamaður fyrir neðan háls. Hann geti ekki ekið venjulegum hjólastól hjálparlaust utanhúss og hafi langvinn og síendurtekin sár á sitjandanum. Hann þurfi því stól með setu, sem hægt sé að halla, eins og í rafmagnsstól. Fyrir mig hefur einnig verið lagt vottorð yfirsjúkraþjálfara á sjúkrahúsinu Z. Vottorðið, sem er dagsett 22. nóvember 1996, lá hins vegar ekki fyrir við meðferð málsins í tryggingaráði. Í vottorði þessu segir meðal annars:

> „. . . færni og hreyfigeta [A] er ekki eins og vænta mætti miðað við C6/C7 mænuskaða, þar sem [A] hefur hlotið alla þá verstu aukakvilla sem um getur í kjölfar mænuskaðans."

Samkvæmt niðurstöðu tryggingaráðs í máli þessu taldi ráðið ekki unnt að verða við beiðni A, þar sem skaði hans væri „ekki ofar en C6/C7", og önnur mein hans teldust „ekki þess eðlis að þau skapi rétt til rafmagnshjólastóls". Er í úrskurði tryggingaráðs vísað til þess, sem segir í kæru A, að báðir mjaðmaliðir hafi verið teknir burt ásamt hluta lærleggs. Þá hafi hann mátt í handleggjum en ekki fingrum og því sé hann öðrum háður við að komast í og úr stól. Telur tryggingaráð, að þessi mein teljist ekki þess eðlis að þau skapi rétt til styrks til rafmagnshjólastóls.

Ég tel nokkuð skorta í úrskurði tryggingaráðs um nægilega skýra greinargerð fyrir því, hvert sé líkamlegt ásigkomulag og færni A, þegar á heildina sé litið, og þá jafnframt um rökstuðning fyrir því, hvers vegna umrætt hjálpartæki geti ekki talist A nauðsynlegt í skilningi a-liðar 1. mgr. 33. gr. laga nr. 117/1993.

Með vísan til framangreinds tel ég ástæðu til að mælast til þess, að tryggingaráð fjalli um mál A að nýju, ef hann leitar eftir því, og leggi þá sérstakt mat á aðstæður hans og þörf fyrir hjálpartæki það, sem hér um ræðir, sbr. 33. gr. laga nr. 117/1993, og leiti eftir atvikum umsagnar sérfræðinga, telji ráðið gögn málsins ekki nægilega skýr að þessu leyti.

Samkvæmt bréfi tryggingaráðs, dags. 1. september 1997, og fylgigögnum þess er ljóst, að a.m.k. fimm einstaklingar með sambærilega skaða hafi fengið rafmagnshjólastól, þar af tveir vegna aðstæðna á vinnustað. Síðan segir í bréfinu, að ekkert liggi fyrir um, að A þurfi slíkan stól vinnu sinnar vegna, heldur til að komast um utan húss. Það sé ekki talin nægileg ástæða. Í úrskurði tryggingaráðs kemur fram, að A hafi í símtali, á meðan á meðferð málsins stóð hjá tryggingaráði, lagt áherslu á vinnu sína utan heimilis. Með hliðsjón af framansögðu og með vísan til jafnræðisreglu stjórnsýslulaga, tel ég rétt að tryggingaráð kanni og taki afstöðu til þess við endurupptöku málsins, hvort þau sjónarmið, sem réðu niðurstöðu tryggingaráðs í framangreindum málum, þ.e. að vinnuaðstæður hafi áhrif á rétt til styrks til kaupa á rafmagnshjólastól, eigi við í máli A.

V.

Samkvæmt framansögðu er þeim tilmælum beint til tryggingaráðs, að það fjalli á ný um mál A, óski hann eftir því, og leysi þá úr því í samræmi við þau sjónarmið, sem rakin eru í álitinu, og eftir atvikum í samræmi við úrlausnir tryggingastofnunar vegna sambærilegra umsókna."

VI.

Með bréfi, dags. 17. mars 1998, óskaði ég eftir upplýsingum tryggingaráðs um, hvort A hefði leitað til ráðsins á ný, og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í tilefni af því. Í svari tryggingaráðs, dags. 23. mars 1998, kemur fram, að A hafi „ekki óskað eftir nýrri málsmeðferð við tryggingaráð".

2.0. Atvinnuleysistryggingar.

2.1. Stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs. Sérstakt hæfi. Almennt hæfi. Stjórnsýslueftirlit. Frumkvæðisathugun. (Mál nr. 1807/1996)

Í tilefni af ábendingum um að sömu menn ættu sæti í úthlutunarnefnd sjálfstætt starfandi einstaklinga og í stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs tók umboðsmaður til athugunar, að eigin frumkvæði, hvernig hæfisreglum væri fylgt hjá stjórn sjóðsins. Tók umboðsmaður fram að ekki væri vafa undirorpið að úthlutunarnefndir atvinnuleysisbóta væru stjórnvöld í skilningi stjórnsýslulaga, þær störfuðu eftir opinberum réttarreglum, heimilt væri að kæra ákvarðanir þeirra til stjórnar sjóðsins og stjórnin hefði eftirlit með stjórnsýslu úthlutunarnefndanna sbr. 16.–24. gr., 29. gr. og 31. gr. laga nr. 93/1993, um atvinnuleysistryggingar. Taldi umboðsmaður að ekki yrði ráðið að úthlutunarnefnd sjálfstætt starfandi einstaklinga hefði átt að hafa aðra stöðu og stjórnsýslu með höndum en aðrar úthlutunarnefndir, samkvæmt VI. kafla laga nr. 93/1993, og að ljóst væri að stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs hefði stöðu æðra setts stjórnvalds gagnvart úthlutunarnefndum atvinnuleysisbóta.

Tveir aðalmenn stjórnar sjóðsins og fulltrúi á skrifstofu sjóðsins áttu sæti í úthlutunarnefnd sjálfstætt starfandi einstaklinga. Þá voru varamenn í úthlutunarnefndinni allir stjórnarmenn. Umboðsmaður tók fyrst til athugunar sérstakt hæfi stjórnarmanna og tók fram að samkvæmt 4. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, væru þeir sem sæti ættu í stjórn sjóðsins vanhæfir til undirbúnings, meðferðar eða úrlausnar kærumáls, hefðu þeir áður komið að sama máli hjá úthlutunarnefnd. Þá mættu þeir starfsmenn sem undirbúa mál fyrir fundi stjórnarinnar ekki hafa tekið þátt í undirbúningi, meðferð eða úrlausn málsins hjá úthlutunarnefnd, samkvæmt 1. mgr. 4. gr. laganna. Af skýringum sjóðsins og félagsmálaráðuneytisins var ljóst að sömu starfsmenn sáu ekki um undirbúning og meðferð mála á báðum stigum og stjórnarmenn sjóðsins tóku ekki þátt í meðferð þeirra mála sem þeir höfðu áður tekið þátt í hjá úthlutunarnefnd. Taldi umboðsmaður því, að framangreind ákvæði stjórnsýslulaga hefðu ekki verið brotin við meðferð einstakra mála hjá stjórn sjóðsins.

Þá tók umboðsmaður til athugunar hvort þeir sem sæti áttu í úthlutunarnefndinni uppfylltu almenn hæfisskilyrði til setu í stjórn sjóðsins. Vísaði umboðsmaður til álita í SUA 1992:108 og SUA 1994:313 um að sú grundvallarregla gilti um almennt hæfi nefndarmanna í opinberum nefndum, að ekki skyldi skipa þá menn til nefndarsetu sem annað hvort væri fyrirsjáanlegt að yrðu oft vanhæfir til meðferðar einstakra mála, eða gegndu stöðu, sem vegna tengsla við nefndina ylli því sjálfkrafa að þeir gætu ekki talist hæfir til að fjalla um sömu mál í báðum störfum. Með tilliti til fjölda úthlutunarnefnda atvinnuleysisbóta og mála sem komu til meðferðar hjá stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs taldi umboðsmaður ekki unnt að fullyrða að nefndarmenn yrðu fyrirsjáanlega oft vanhæfir vegna fyrri afskipta af kærumálum. Hins vegar yrði að hafa í huga að grundvallarreglan um almennt hæfi tæki einnig til eftirlits með stjórnsýslu, sbr. Hrd. 1993:603. Samkvæmt 29. og 31. gr. laga nr. 93/1993 færi stjórn sjóðsins með almennt stjórnsýslueftirlit með stjórnsýslu úthlutunarnefnda og væri stjórnarmaður vanhæfur til að hafa á hendi umsjónar- og eftirlitsvald, samkvæmt 4. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga, hefði hann áður haft afskipti af málum hjá þeirri stofnun sem eftirlitið lyti að. Niðurstaða umboðsmanns var að störf stjórnar sjóðsins, sem fólust í því að hafa eftirlit með málum sem úthlutunarnefndir fjölluðu um og

endurskoðun þeirra í þágu réttaröryggis, væru þannig að telja yrði nefndarmenn úthlutunarnefnda vanhæfa til að eiga á sama tíma sæti í stjórn sjóðsins. Mæltist umboðsmaður til þess, að skipun nefndarmanna í úthlutunarnefnd sjálfstætt starfandi einstaklinga yrði tekin til endurskoðunar og þess gætt að stjórnarmenn Atvinnuleysistryggingasjóðs ættu ekki sæti í henni.

I.

Í framhaldi af athugun nokkurra kvartana og ábendinga út af málum, er snertu atvinnuleysistryggingar, ákvað ég á grundvelli heimildar 5. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að kanna, hvernig hæfisreglum væri fylgt hjá stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs við meðferð mála, þegar ákvörðun úthlutunarnefndar sjálfstætt starfandi einstaklinga hefði verið skotið til Atvinnuleysistryggingasjóðs.

II.

Með bréfi, dags. 30. maí 1996, óskaði ég eftir því, að stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs léti mér í té þau gögn, er málið snertu, og veitti mér eftirfarandi upplýsingar:

„1. Upplýsingar um, með hvaða hætti og á hvaða grundvelli komið var á fót úthlutunarnefnd sjálfstætt starfandi einstaklinga.
2. Upplýsingar um nöfn aðalmanna og varamanna í úthlutunarnefnd sjálfstætt starfandi einstaklinga svo og í stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs.
3. Upplýsingar um, hvort sömu einstaklingar komi í einhverjum tilvikum bæði að undirbúningi, meðferð eða úrlausn máls á vegum úthlutunarnefndar sjálfstætt starfandi einstaklinga annars vegar og við meðferð sama máls í tilefni af málskoti til stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs hins vegar.
4. Loks óskast upplýst, hvort úthlutunarnefnd sjálfstætt starfandi einstaklinga noti bréfsefni við bréfaskriftir sínar, sem merktar eru Atvinnuleysistryggingasjóði. Jafnframt óskast upplýst, hvort bréf, sem rituð eru á vegum úthlutunarnefndar sjálfstætt starfandi einstaklinga, séu í einhverjum tilvikum undirrituð „f.h. Atvinnuleysistryggingasjóðs“. Ef svo er, óskast upplýst, í hvaða tilvikum það sé gert og af hvaða ástæðu.“

Mér bárust svör Atvinnuleysistryggingasjóðs með bréfi, dags. 12. júní 1996, og segir þar meðal annars svo:

„Lög nr. 93/1993 um atvinnuleysistryggingar tóku gildi 1. júlí 1993, þá öðluðust t.d. launamenn utan stéttarfélaga rétt til atvinnuleysisbóta og þann 1. október sama ár tók gildi ákvæðið um réttindi sjálfstætt starfandi til atvinnuleysisbóta.

1. Á 381. fundi þann 27. september 1993 var samþykkt að skipa sömu aðila í úthlutunarnefnd fyrir sjálfstætt starfandi einstaklinga og skipaðir voru á 376. fundi í úthlutunarnefnd fyrir launamenn utan stéttarfélaga, skv. 25. gr. laga nr. 93/1993 og að afgreiðsla og umsýsla yrði á skrifstofu sjóðsins. Á 432. fundi þann 9. október 1995 varð breyting á skipan nefndarinnar. [. . .]
2. Í núverandi úthlutunarnefnd sitja; [. . .], fulltrúi á skrifstofu sjóðsins, [A] og [B] stjórnarmenn sem aðalmenn. Varamenn eru [þrír] allir stjórnarmenn.

   Stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs kjörtímabilið 1995 – er þannig skipuð: [. . .]
3. Eins og að ofan greinir eru tveir stjórnarmenn aðalmenn í úthlutunarnefnd fyrir sjálfstætt starfandi og fulltrúi á skrifstofu sjóðsins sem jafnframt undirbýr umsóknir fyrir fundi nefndarinnar. Þrír stjórnarmenn eru varamenn í nefndinni.

Jafnframt eru [A] og [B] í undirbúningi að afgreiðslum á kvörtunarmálum fyrir stjórnarfundi.

4. Þegar umsækjendum eru send bréf vegna höfnunar umsóknar eða frekari gagna er óskað hafa verið notuð bréfsefni skrifstofunnar, því hefur nú verið hætt. Bréf hafa í einhverjum tilvikum verið undirrituð f.h. Atvinnuleysistryggingasjóðs, en meðfylgjandi er afrit af stöðluðu bréfi til sjálfstætt starfandi einstaklinga."

Hinn 24. júní 1996 ritaði ég félagsmálaráðherra bréf og óskaði eftir því, með vísan til 2. tölul. c-liðar 4. gr. reglugerðar um Stjórnarráð Íslands, sbr. auglýsingu nr. 96/1969, með síðari breytingum, að ráðuneyti hans skýrði viðhorf sitt til málsins. Þá sagði meðal annars svo í bréfinu:

„Með vísan til 4. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 svo og hinnar óskráðu meginreglu um almennt hæfi (sbr. Hrd. 1993:603), er þess sérstaklega óskað, að ráðuneyti yðar lýsi viðhorfum sínum til þess, að nokkrir einstaklingar virðast bæði eiga sæti í úthlutunarnefnd sjálfstætt starfandi einstaklinga og stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs.

Loks er þess sérstaklega óskað, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að ráðuneyti yðar upplýsi, hvort sömu starfsmenn vinnumálaskrifstofu félagsmálaráðuneytisins komi að undirbúningi og meðferð mála hjá úthlutunarnefnd sjálfstætt starfandi einstaklinga og einnig að undirbúningi og meðferð *sömu mála* hjá stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs."

Með bréfi, dags. 22. júlí 1996, bárust mér svör félagsmálaráðuneytisins. Í bréfinu segir meðal annars svo:

„Samkvæmt 3. mgr. 25. gr. laga um atvinnuleysistryggingar, nr. 93/1993, með síðari breytingum, skal stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs ákveða með hvaða hætti skuli úthlutað til bótaþega sem ekki eru í stéttarfélagi og sjálfstætt starfandi. Á grundvelli þessarar lagaheimildar hefur stjórnin skipað þriggja manna úthlutunarnefnd. Í henni eiga nú sæti tveir aðalmenn, sem jafnframt eiga sæti í stjórn sjóðsins, og einn starfsmaður vinnumálaskrifstofu ráðuneytisins. Varamenn eiga allir sæti í stjórn sjóðsins.

Ráðuneytið telur með vísun til 29. gr. laga um atvinnuleysistryggingar og 4. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga, svo og með hliðsjón af Hrd. 1993:603, að draga megi í efa að meðlimir í stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs fullnægi hinni óskráðu meginreglu um almennt hæfi til þess að eiga sæti í úthlutunarnefnd.

Í bréfi yðar óskast enn fremur upplýst hvort sömu starfsmenn vinnumálaskrifstofu komi að undirbúningi og meðferð mála hjá úthlutunarnefnd sjálfstætt starfandi einstaklinga og undirbúningi og meðferð sömu mála hjá stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs. Af því tilefni skal tekið fram að svo er ekki. Starfsmaður skrifstofunnar sem á sæti í úthlutunarnefndinni annast undirbúning og meðferð mála hjá nefndinni en annar starfsmaður undirbúning og meðferð mála hjá stjórninni."

Hinn 24. júní 1996 ritaði ég einnig stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs bréf og óskaði eftir viðhorfum hennar til hæfis þeirra einstaklinga, sem bæði ættu sæti í úthlutunarnefnd sjálfstætt starfandi einstaklinga og stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs. Ennfremur óskaði ég að upplýst yrði, hvort einhver dæmi væru um, að sömu einstaklingar hefðu komið að undirbúningi, meðferð eða úrlausn máls hjá úthlutunarnefnd sjálfstætt starfandi einstaklinga og einnig að undirbúningi, meðferð eða úrlausn sama máls hjá stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs.

Mér bárust svör stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs með bréfi, dags. 15. júlí 1996. Í bréfinu kemur fram, að í tilefni af bréfi mínu hafi eftirfarandi verið bókað á fundi stjórnarinnar:

„Fram að þessu hafa ekki borist kvartanir eða athugasemdir frá sjálfstætt starfandi einstaklingum yfir því hvernig úthlutunarnefndin er skipuð og því hefur ekki verið hugað að breytingum á því fyrirkomulagi sem verið hefur frá 1. október 1993 er sjálfstætt starfandi öðluðust réttindi til atvinnuleysisbóta. Rétt er að taka sérstaklega fram að þegar kvartanir yfir afgreiðslu úthlutunarnefndar eru á dagskrá stjórnar þá taka þeir einstaklingar sem jafnframt eiga sæti í úthlutunarnefnd ekki þátt í afgreiðslu máls. Á síðasta fundi stjórnar kom fram sú hugmynd að skipa úthlutunarnefnd að nýju með utanaðkomandi einstaklingum.

Undirbúning funda úthlutunarnefndar atvinnuleysisbóta fyrir sjálfstætt starfandi annast [. . .], fulltrúi á skrifstofu sjóðsins, hún annast jafnframt allan frágang afgreiðslna nefndarinnar. Undirrituð annast undirbúning stjórnarfunda og frágang þeirra. Í einstaka tilfellum hefur úthlutunarnefnd vísað máli til lögfræðings vinnumálaskrifstofu til frekari skoðunar og óskað eftir umsögn eða tillögum að afgreiðslum, á sama hátt hefur málum verið vísað til lögfræðings frá stjórn en ekki í neinum tilvikum hefur verið um sama mál að ræða."

III.

Forsendur og niðurstaða álits míns, frá 13. febrúar 1997, var svohljóðandi:

„*1. Úrlausnarefnið.*

Í tilefni af ábendingum um, að sömu menn ættu sæti í úthlutunarnefnd og stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs, ákvað ég á grundvelli heimildar 5. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að kanna, hvernig hæfisreglum væri fylgt hjá stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs. Þau gögn og upplýsingar, sem mér hafa verið veittar í tilefni af máli þessu, gefa að mínum dómi ekki tilefni til nánari athugunar á því, hvort ómálefnalegra sjónarmiða hafi gætt í störfum þeirra stjórnarmanna, sem jafnframt eiga sæti í úthlutunarnefndum. Ég hef því ákveðið að afmarka úrlausnarefni málsins við það álitaefni, hvort sami maður geti almennt að lögum átt samtímis sæti í úthlutunarnefnd og stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs.

2. Staða úthlutunarnefndar atvinnuleysisbóta fyrir sjálfstætt starfandi einstaklinga.

Samkvæmt 25. gr. laga nr. 93/1993, um atvinnuleysistryggingar, hafa úthlutunarnefndir á hendi úthlutun bótafjár fyrir hvert félag eða samband. Almennt eru slíkar nefndir skipaðar fimm mönnum, þremur frá því stéttarfélagi eða félagssambandi, sem hlut á að málum, einum frá Vinnuveitendasambandi Íslands og einum frá Vinnumálasambandi samvinnufélaga.

Þegar haft er í huga, að úthlutunarnefndum er komið á fót með VI. kafla laga nr. 93/1993, um atvinnuleysistryggingar, og kostnaður af störfum nefndanna er greiddur úr Atvinnuleysistryggingasjóði, sbr. 2. mgr. 25. gr. laganna, en sá sjóður er fjármagnaður með tryggingagjaldi, framlögum af fjárlögum svo og ávöxtun af innstæðufé sjóðsins, sbr. 5. gr. laganna, er ekki vafa undirorpið, að telja ber úthlutunarnefndir stjórnvöld í skilningi stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Í þessu sambandi má einnig minna á, að úthlutunarnefndirnar starfa eftir opinberum réttarreglum, heimilt er að kæra ákvarðanir þeirra til stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs og stjórn hans hefur jafnframt eftirlit með stjórnsýslu úthlutunarnefndanna, sbr. 16.–24. gr., 29. gr. og 31. gr. laganna.

Samkvæmt 3. mgr. 25. gr. laga nr. 93/1993 ákveður stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs,

með hvaða hætti úthlutað skuli til bótaþega, sem ekki eru í stéttarfélagi og sjálfstætt starfandi. Hinn 27. september 1993 ákvað stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs að koma á fót sérstakri úthlutunarnefnd fyrir sjálfstætt starfandi einstaklinga á grundvelli fyrrnefndrar heimildar. Af bókun frá umræddum fundi stjórnarinnar verður ekki annað ráðið en að úthlutunarnefndin hafi átt að hafa þá stöðu og þá stjórnsýslu með höndum, sem mælt er fyrir um í VI. kafla laga nr. 93/1993.

Með samanburði á þeirri stjórnsýslu, sem úthlutunarnefndum eru falin annars vegar og stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs hins vegar, og með hliðsjón af ákvæðum 29. gr. laga nr. 93/1993 þar sem mælt er fyrir um kæruheimild til stjórnarinnar og að úrskurðir hennar séu endanlegir, er ljóst, að stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs hefur stöðu æðra setts stjórnvalds gagnvart úthlutunarnefndum atvinnuleysisbóta.

3. Sérstakt hæfi stjórnarmanna Atvinnuleysistryggingasjóðs.

Samkvæmt 4. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 er starfsmaður eða nefndarmaður vanhæfur til meðferðar máls á kærustigi, hafi hann áður tekið þátt í meðferð málsins á lægra stjórnsýslustigi. Það sama á við um starfsmann, sem fer með umsjónar- eða eftirlitsvald, hafi hann áður haft afskipti af máli hjá þeirri stofnun, sem eftirlitið lýtur að.

Samkvæmt þessu ákvæði stjórnsýslulaga eru þeir, sem sæti eiga í stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs, vanhæfir til undirbúnings, meðferðar eða úrlausnar kærumáls, hafi þeir áður komið að undirbúningi, meðferð eða úrlausn sama máls sem nefndarmenn úthlutunarnefnda. Í bréfi stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs, dags. 15. júlí 1996, er upplýst, að stjórnarmenn sjóðsins taki ekki þátt í meðferð mála, hafi þeir áður tekið þátt í afgreiðslu þeirra í störfum sínum hjá úthlutunarnefnd.

Samkvæmt 1. mgr. 4. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 má vanhæfur starfsmaður ekki taka þátt í undirbúningi, meðferð eða úrlausn máls. Þeir starfsmenn, sem undirbúa mál fyrir fundi stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs, mega því ekki hafa tekið þátt í undirbúningi, meðferð eða úrlausn máls hjá úthlutunarnefnd. Bæði í bréfi félagsmálaráðuneytisins, dags. 22. júlí 1996, og bréfi stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs, dags. 15. júlí 1996, er upplýst, að sömu starfsmenn sjái ekki um undirbúning og meðferð mála fyrir fundi úthlutunarnefnda og stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs.

Samkvæmt framansögðu verður ekki séð af skýringum félagsmálaráðuneytisins og stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs, að ákvæði 4. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 hafi verið brotin við meðferð einstakra mála hjá stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs.

4. Almennt hæfi stjórnarmanna Atvinnuleysistryggingasjóðs.

Kemur þá næst til athugunar, hvort þeir stjórnarmenn, sem jafnframt eiga sæti í úthlutunarnefnd atvinnuleysisbóta sjálfstætt starfandi einstaklinga, uppfylli almenn hæfisskilyrði. Kemur hér því til úrlausnar, hvort sami maður geti á sama tíma átt sæti í úthlutunarnefnd atvinnuleysisbóta og stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs vegna þess stjórnsýslusambands, sem er á milli úthlutunarnefnda og stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs.

Eins og nánar kemur fram í skýrslu minni fyrir árið 1992, bls. 108, og 1994, bls. 313, verður að ganga út frá því, að sú grundvallarregla gildi um *almennt hæfi* nefndarmanna í opinberum nefndum, að ekki skuli skipa þá menn til nefndarsetu, sem annaðhvort er fyrirsjáanlegt að verði oft vanhæfir til meðferðar einstakra mála eða gegna stöðu, sem vegna ákveðinna tengsla við nefndina veldur sjálfkrafa, að þeir geta ekki talist hæfir til að fjalla um sömu mál í báðum störfunum.

Eins og hér að framan greinir, er maður vanhæfur til meðferðar kærumáls í stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs, hafi hann áður komið að undirbúningi, meðferð eða úrlausn

málsins hjá úthlutunarnefnd atvinnuleysisbóta, sbr. 4. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Svo stjórnarmaður verði talinn *almennt vanhæfur* til þess að eiga sæti í stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs af þessari ástæðu einni, verður það skilyrði að vera uppfyllt, að hann verði fyrirsjáanlega oft vanhæfur vegna fyrri afskipta af kærumálum, sem til meðferðar koma hjá stjórninni. Með tilliti til fjölda bæði úthlutunarnefnda atvinnuleysisbóta svo og mála, sem koma til meðferðar hjá stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs, tel ég ekki unnt að fullyrða að svo sé. Á hinn bóginn ber að hafa í huga, að hin óskráða grundvallarregla um almennt hæfi nefndarmanna tekur ekki aðeins til vanhæfis á æðra stjórnsýslustigi í tilefni af stjórnsýslukæru, þegar starfsmaður hefur áður tekið þátt í meðferð máls á lægra stjórnsýslustigi, 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 fyrir fram [bæri] að girða fyrir það, að borgararnir [hefðu] réttmæta ástæðu til að efast um, að mál þeirra hljóti lögmæta og hlutlæga meðferð á öllum úrskurðarstigum".

Samkvæmt 29. og 31. gr. laga nr. 93/1993 fer stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs ekki einungis með vald til þess að skera úr málum í tilefni af stjórnsýslukæru, heldur fer stjórn sjóðsins með almennt stjórnsýslueftirlit með stjórnsýslu úthlutunarnefnda atvinnuleysisbóta skv. 31. gr. laganna. Samkvæmt 4. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 er stjórnarmaður vanhæfur til þess að hafa á hendi umsjónar- og eftirlitsvald, hafi hann áður haft afskipti af málum hjá þeirri stofnun, sem eftirlitið lýtur að.

Þegar litið er í heild til þeirra starfa stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs, sem fram koma í 29. og 31. gr. laganna, og felast í því að hafa eftirlit og endurskoðun í þágu réttaröryggis á þeim málum, er úthlutunarnefndir sjá um, tel ég, að eðli og umfang þess eftirlits, sem stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs hefur með störfum úthlutunarnefnda, sé þannig háttað, að telja verði, að nefndarmenn úthlutunarnefnda atvinnuleysisbóta séu vanhæfir til þess að eiga á sama tíma sæti í stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs. Með vísan til framangreindrar niðurstöðu tel ég nauðsynlegt að við skipun manna í úthlutunarnefndir og stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs verði þess almennt gætt, að sömu menn eigi ekki sæti á sama tíma í úthlutunarnefndum og stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs vegna þeirrar endurskoðunar og eftirlits, sem stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs hefur með úthlutunarnefndum í þágu réttaröryggis. Það eru því tilmæli mín, að skipun nefndarmanna í úthlutunarnefnd atvinnuleysisbóta sjálfstætt starfandi einstaklinga verði tekin til endurskoðunar í ljósi framangreindrar niðurstöðu, en rétt er að geta þess, að í bréfi stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs til mín, dags. 15. júlí 1996, kemur fram, að stjórnin hafi rætt þá hugmynd að skipa úthlutunarnefnd atvinnuleysisbóta sjálfstætt starfandi einstaklinga að nýju nefndarmönnum, sem ekki eiga sæti í stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs.

IV. Niðurstöður.

Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða mín, þegar litið er í heild til þeirra starfa stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs, sem fram koma í 29. og 31. gr. laganna og felast í því að hafa eftirlit og endurskoðun í þágu réttaröryggis með stjórnsýslu úthlutunarnefnda, að eðli og umfang þess eftirlits, sem stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs hefur með störfum úthlutunarnefnda, sé þannig háttað, að nefndarmenn úthlutunarnefnda atvinnuleysisbóta séu vanhæfir til þess að eiga sæti á sama tíma í stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs.

Það eru því tilmæli mín, að skipun nefndarmanna í úthlutunarnefnd atvinnuleysisbóta sjálfstætt starfandi einstaklinga verði tekin til endurskoðunar og þess gætt, að stjórnarmenn Atvinnuleysistryggingasjóðs eigi ekki sæti í henni."

2.2. Réttur til atvinnuleysisbóta við atvinnuleit í EES-ríki. Lögtaka reglugerða EBE. Lögmætisregla. Stjórnsýslukæra. Form og efni úrskurðar. Rökstuðningur. (Mál nr. 1724/1996)

A kvartaði yfir úrskurði Atvinnuleysistryggingasjóðs og því að ekki hefði verið fallist á ósk hennar um undanþágu frá reglugerð um niðurfellingu réttar til atvinnuleysisbóta. A hafði flutt til Danmerkur í september 1995 og fengið vottorð auðkennt E 303/0 IS, um að hún ætti rétt til atvinnuleysisbóta frá þeim tíma er hún skráði sig hjá vinnumiðlun í því landi sem hún leitaði atvinnu í, þó mest 66 daga, eða til 4. desember 1995, samkvæmt 69. gr. reglugerðar 1408/71/EBE. Á upplýsingablaði kom fram að ef A sneri heim fyrir tilgreindan lokadag nyti hún áfram atvinnuleysisbóta hér á landi, en kæmi hún aftur eftir 4. desember gæti hún misst allan rétt til bóta, nema óvenjulegar aðstæður hefðu valdið seinkuninni. A sneri til baka 16. janúar 1996 og óskaði eftir undanþágu frá greindum reglum, með vísan til fjárhagsörðugleika sem hefðu gert henni ókleift að snúa heim fyrr. Stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs hafnaði umleitan A, með vísan til þess að EES-reglur kvæðu á um missi bótaréttar eftir að þriggja mánaða heimildinni lyki.

Umboðsmaður rakti þær breytingar sem gerðar voru á lagaákvæðum á sviði heilbrigðis- og tryggingamála vegna aðildar að EES-samningnum. Í 2. mgr. 1. mgr. 16. gr. laga nr. 93/1993, um atvinnuleysistryggingar, var tekið upp ákvæði um rétt þeirra sem leita sér atvinnu í EES-landi til atvinnuleysisbóta hér á landi. Þá sagði í 41. gr. b. laga nr. 93/1993, sem breytt var með 13. gr. laga nr. 45/1995, að heimilt væri að birta sem reglugerðir reglur Evrópusambandsins um atvinnuleysisbætur, enda ættu ákvæði þeirra stoð í lögunum. Í skýringum við ákvæðið var tekið fram, að þá hefði ekki verið fullnægt áskilnaði 7. gr. EES-samningsins um að gerð, sem samsvarar reglugerð EBE skyldi tekin upp í landsrétt, að því er snerti reglur um atvinnuleysisbætur, þar sem 66. gr. laga nr. 117/1993, um almannatryggingar, sem heimilaði ráðherra að birta sem reglugerðir reglur EBE, átti ekki við um atvinnuleysisbætur. Er stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs felldi úrskurð sinn í máli A í febrúar 1996 höfðu lög nr. 45/1995 tekið gildi. Hins vegar höfðu ekki verið gerðar ráðstafanir til að taka upp í íslensk lög þau ákvæði reglugerða 1408/71/EBE og 547/22/EBE, er snertu atvinnuleysistryggingar. Var það ekki gert fyrr en með setningu reglugerðar nr. 524/1996, um greiðslu atvinnuleysisbóta, sem birtist í Stjórnartíðindum 10. október 1996. Var það því niðurstaða umboðsmanns, að er atvik málsins áttu sér stað, hefðu ekki verið fyrir hendi réttarheimildir að íslenskum lögum sem veittu stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs heimild til að skerða réttindi A með þeim hætti sem gert var.

Umboðsmaður ítrekaði niðurstöðu álita sinna í SUA 1995:49 og SUA 1995:55 um að stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs væru fengnar heimildir til að skera úr um rétt einstakra bótaþega til atvinnuleysisbóta og að við meðferð slíkra mála bæri að gæta ákvæða stjórnsýslulaga nr. 37/1993, m.a. ákvæða 31. gr. um form og efni úrskurða í kærumáli. Var það niðurstaða umboðsmanns að ekki hefði verið gerð nægilega skýr grein fyrir kröfum A, né ágreiningsefninu að öðru leyti í úrskurðinum, sbr. 1. og 3. mgr. 31. gr. stjórnsýslulaga. Þá hefði almenn tilvísun til EES-reglna í niðurlagi úrskurðarins ekki falið í sér fullnægjandi rökstuðning skv. 22. gr. og 31. gr. stjórnsýslulaga, og skort hefði á að rökstudd afstaða væri tekin til þeirrar kröfu A að undanþáguákvæða 69. gr. reglugerðar 1408/71/EBE yrði gætt við afgreiðslu umsóknar hennar. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs að hún beitti sér fyrir því að mál A yrði tekið til meðferðar á ný, óskaði A þess.

I.

Hinn 7. mars 1996 leitaði til mín A og kvartaði yfir því, að stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs hefði í úrskurði sínum 19. febrúar 1996 ekki tekið tillit til óskar hennar um „undanþágu frá reglugerð um niðurfellingu réttar um atvinnuleysisbætur eftir flutning til EES-lands".

II.

Í tilefni af því, að A ætlaði að flytja til Danmerkur í september 1995, gaf Atvinnuleysistryggingasjóður út vottorð, dags. 30. ágúst 1995. Ber vottorðið yfirskriftina: „Vottorð um áframhaldandi rétt til atvinnuleysisbóta", en þar er ennfremur vísað til reglugerðar ráðs Evrópubandalaganna (EBE) nr. 1408/71, um beitingu almannatryggingareglna gagnvart launþegum og fjölskyldum þeirra, sem flytjast milli aðildarríkja, og reglugerðar (EBE) nr. 547/72, sem kveður á um framkvæmd reglugerðar (EBE) nr. 1408/71. Er vottorðið auðkennt sem vottorð E 303/0 IS. Í því kemur fram, að samkvæmt 69. gr. reglugerðar 1408/71 eigi A rétt til atvinnuleysisbóta frá þeim tíma, er hún skráir sig hjá vinnumiðlun í því landi, þar sem hún er í atvinnuleit. Tekið er fram, að A megi fá bætur frá 5. september 1995, „að því tilskildu að . . . hún hafi skráð sig sem atvinnuleitanda í síðasta lagi fyrir 11. 09. 95 hjá vinnumiðlun". Þá segir, að A hafi „. . . ekki rétt til bóta lengur en í 66 daga, skv. 69. gr. reglugerðar 1408/71, að því tilskildu að tímabilið standi ekki lengur en til. . ." 4. desember 1995.

Á sérstöku upplýsingablaði, auðkennt E303/5, „. . . fyrir atvinnuleysingja, sem hafa í hyggju að fara til annars aðildarríkis í atvinnuleit" er eftirfarandi tekið fram:

> „Ef þér snúið aftur til landsins þar sem þér höfðuð síðast starf fyrir tilgreindan lokadag í lið 4 á eyðublaði E 303, þá njótið þér áfram atvinnuleysisbóta í samræmi við löggjöf þess lands. . . .
>
> Ef þér hins vegar snúið aftur eftir tilgreindan lokadag í lið 4 á eyðublaðinu E303 [4. desember 1995], þá getið þér misst allan rétt til atvinnuleysisbóta.
>
> Ef óvenjulegar kringumstæður valda því að þér getið ekki snúið aftur í tæka tíð, þá getur stofnunin sem veitti yður eyðublað E303 ákveðið að greiða yður bætur þegar þér komið aftur."

Í gögnum málsins kemur fram, að A hafi, eftir að hún hafði leitað til sendiráðs Íslands í Kaupmannahöfn, fengið greiddar atvinnuleysisbætur í samræmi við efni áðurnefnds vottorðs. A flutti aftur til Íslands 16. janúar 1996. Í ódagsettu bréfi til stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs lagði A fram beiðni um „undanþágu frá reglugerð um niðurfellingu réttar um atvinnuleysisbætur eftir flutning til EES lands". Um ástæður fyrir seinkun heimkomunnar segir í beiðninni:

> „Samkvæmt reglum hefði ég átt að vera komin heim fyrir 4. des. 95 en vegna fjárhagsörðugleika sem urðu vegna seinkunar og of lítils námsláns eiginmanns, sem rétt dugði fyrir einn en ekki fjölskyldu, komst ég ekki heim með börnin fyrr en 16. janúar 96, og þá eingöngu vegna hjálpar foreldra minna.
>
> Eiginmaður minn er enn við nám erlendis og verð ég því að vera fyrirvinna fyrir fjölskylduna.
>
> [. . .]
>
> Eins og vitað er, er mjög erfitt að fá vinnu í dag og þess vegna fer ég þess á leit við ykkur að ég fái atvinnuleysisbætur greiddar á meðan ég leita mér að vinnu, svo að ég og börnin þurfum ekki að lifa á öðrum."

Með bréfi, dags. 19. febrúar 1996, greindi stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs frá úrskurði sínum. Í bréfinu segir meðal annars:

„Stjórnin hafnar beiðni [A] þar sem kveðið er á í EES reglunum um missi bótaréttar ef komið er til baka eftir [að] þriggja mánaða heimildinni lýkur."

III.

Hinn 15. mars 1996 ritaði ég stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs bréf og óskaði eftir því með tilvísun til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að stjórnin skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A og léti mér í té gögn málsins. Sérstaklega óskaði ég eftir því, að fram kæmu skýringar og upplýsingar um eftirtalin atriði:

„1) Til hvaða reglna væri vísað í niðurstöðu stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs frá 19. febrúar 1996, en þar segir að „. . . í EES reglunum. . ." sé kveðið á um „. . . missi bótaréttar ef komið er til baka eftir [að] þriggja mánaða heimildinni lýkur."
2) Með hvaða hætti hafi verið tekin afstaða til framangreindrar óskar [A] um undanþágu.
3) Hvort rökstuðningur úrskurðar Atvinnuleysistryggingasjóðs frá 19. febrúar 1996 hafi verið í samræmi við 31. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993."

Skýringar stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs bárust mér með bréfi, dags. 20. mars 1996. Í bréfinu segir meðal annars:

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

Stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs telur að ofangreindur aðili eigi ekki rétt á greiðslu atvinnuleysisbóta á grundvelli laga nr. 93/1993 um atvinnuleysistryggingar þar sem hún kom ekki til baka til Íslands innan þess frests sem henni var gefinn í vottorði E 303 til atvinnuleitar erlendis. Skv. rgl. ráðsins EBE 1408/71 gr. 69. 2. heldur atvinnuleitandi aðeins bótarétti í því landi sem farið er frá ef hann kemur til baka innan tilskilins tíma.

Í bréfi yðar er óskað skýringa vegna eftirtalinna atriða:

1) Í niðurstöðu stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs er vísað til reglna í tilskipun ráðsins (EBE) nr. 1408/71 um beitingu almannatryggingareglna gagnvart launþegum, sjálfstætt starfandi einstaklingum og fjölskyldum þeirra sem flytjast milli aðildarríkja og reglugerð ráðsins (EBE) nr. 574/72 sem kveður á um framkvæmd hennar. Þær eru tilgreindar [á] upplýsingablaði með vottorði E 303 sem [A] fékk afhent fyrir atvinnuleit.

2) Með bréfi dags. 19. febrúar sl. var [A] tilkynntur úrskurður stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs um að hafnað sé beiðni hennar um undanþágu frá ofangreindum reglum varðandi þá sem farið hafa í þriggja mánaða atvinnuleit. Undanþáguheimild í rgl. 1408/71, gr. 69. 2. i.f., hefur ekki verið beitt hingað til og á aðeins við ef óviðráðanlegar ástæður valda því að bótaþegi getur ekki komið heim innan vottorðstímans, s.s verkföll. Við úrskurðinn voru upplýsingar sem lágu fyrir frá [A] teknar til umfjöllunar en þær ástæður sem hún tilgreindi voru ekki fullnægjandi fyrir veitingu undanþágu.

3) Rökstuðningur úrskurðar í bréfi sjóðsins dags. 19. febrúar sl. er í samræmi við birtingu úrskurða almennt frá stjórn sjóðsins og er þar m.a. gætt ákvæða 31. gr. laga 37/1993. Þar er m.a. byggt á upplýsingum sem koma fram í gögnum málsins frá bótaþega.

Bent er á að heimild til útgáfu vottorðs E 303 er eingöngu fyrir þá sem ætla í atvinnuleit innan EES svæðisins en ekki þá sem flytja af öðrum ástæðum s.s vegna fjölskylduaðstæðna. . . ."

Með bréfi, dags. 9. apríl 1996, gaf ég A kost á því að koma á framfæri athugasemdum við svör stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs. Í athugasemdum A, sem bárust mér með bréfi hennar 22. apríl 1996, segir meðal annars:

„Ég tel þá enn ekki hafa farið eftir undanþáguheimildinni í rgl. 1408/71, gr. 69. 2. i.f., því að ef fjárhagsörðugleikar sem valda því að ég gat ekki með nokkru móti komist heim, sé ekki óviðráðanleg ástæða, sem ég tel mjög alvarlega. Að reglugerðinni hafi ekki verið hingað til beitt, tel ég sýna að ekki sé farið að lögum.

Það að þeir séu að vísa til þess að ég hafi flutt erlendis vegna fjölskylduaðstæðna er ekki rétt, ég fór til að leita mér að atvinnu. Ástæða þess að ég fór erlendis til atvinnuleitar var vegna náms eiginmanns erlendis."

IV.

Í bréfi, sem ég ritaði stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs 1. október 1996, vísaði ég til þess, að í skýringum stjórnar sjóðsins frá 20. mars 1996 væri vísað til „. . . reglna í tilskipun ráðsins (EBE) nr. 1408/71 um beitingu almannatryggingareglna gagnvart launþegum, sjálfstætt starfandi einstaklingum og fjölskyldum þeirra, sem flytjast milli aðildarríkja og reglugerð ráðsins (EBE) nr. 574/72, sem kveður á um framkvæmd hennar". Hefðu reglugerðir þessar verið tilgreindar á vottorði E 303, sem A hefði fengið afhent fyrir atvinnuleit í Danmörku. Með tilvísun til 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, óskaði ég eftir því, að stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs skýrði, með hvaða hætti framangreindar reglugerðir hefðu verið birtar, sbr. 41. gr. b laga nr. 93/1993, um atvinnuleysistryggingar. Umbeðnar skýringar bárust mér með bréfi stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs 7. mars 1997. Segir þar meðal annars:

„Vísað er til erindis yðar, dags. 1. október s.l. og síðari ítrekana, vegna máls [A], þar sem þér óskið eftir að stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs skýri, með hvaða hætti reglugerð ráðsins nr. 1408/71, um beitingu almannatryggingareglna gagnvart launþegum, sjálfstætt starfandi einstaklingum og fjölskyldum þeirra sem flytjast milli aðildarríkja, sbr. og framkvæmdareglugerð ráðsins nr. 547/72, hafi verið birt, sbr. 41. gr. b laga nr. 93/1993.

Reglugerðir þessar munu ekki hafa verið „birtar" hér á landi, þ.e. þeir hlutar þeirra sem snúa að atvinnuleysistryggingum, fyrr en með reglugerð um greiðslu atvinnuleysisbóta nr. 524/1996, sem tók gildi 28. september 1996. Fram að þeim tíma voru framangreindar reglugerðir eina réttarheimildin á þessu sviði sem stuðst var við."

V.

Forsendur og niðurstaða álits míns frá 24. júní 1997, voru svohljóðandi:

„1.

Með a-lið 30. gr. laga nr. 116/1993, um breytingar á lagaákvæðum á sviði heilbrigðis- og tryggingamála vegna aðildar að samningi um Evrópskt efnahagssvæði, var aukið við 2. tölulið 1. mgr. 16. gr. laga nr. 93/1993, um atvinnuleysistryggingar. Eftir breytinguna geta þeir, sem dvelja hér á landi „eða eru í atvinnuleit í EES-landi", einnig átt rétt til atvinnuleysisbóta að uppfylltum öðrum skilyrðum laganna. Með b-lið 30. gr. fyrrnefndra laga var ennfremur aukið við nýrri lagagrein, sem varð 41. gr. a laga nr. 93/1993. Fjallar ákvæðið um, hvaða aðili það skuli vera, sem greiði atvinnuleysisbætur þess, sem hingað kemur í atvinnuleit. Í almennum athugasemdum, er fylgdu frumvarpi því, sem varð að lögum nr. 116/1993, segir, að ástæða þess að verið sé að breyta ákvæðum laga nr. 96/1990,

um atvinnuleysistryggingar, sé „. . . vegna ákvæða í III. hluta EES-samningsins, sbr. VI. viðauka hans um félagslegt öryggi (Alþt. 1993, A-deild, bls. 737). Í skýringum við 14. gr. þess frumvarps, sem síðar varð 30. gr. laga nr. 116/1993, er þetta tekið fram um framangreindar breytingar:

„Nauðsynlegt er að gera nokkrar breytingar á lögum um atvinnuleysistryggingar vegna EES-samningsins. Lögin gera nú ráð fyrir að greiðsla atvinnuleysistryggingabóta sé bundin við dvöl hér á landi. Þessu þarf að breyta því reglur EB, sem verða reglur EES-svæðisins, gera ráð fyrir að fari atvinnulaus einstaklingur í atvinnuleit innan svæðisins beri landinu, þar sem hann á rétt á atvinnuleysisbótum, að greiða honum áfram bætur þann tíma sem honum er atvinnuleitin heimil, eða þrjá mánuði. Sömuleiðis verður að heimila Atvinnuleysistryggingasjóði að hafa milligöngu um greiðslu atvinnuleysistryggingabóta til þeirra sem með þessum hætti komu hingað til lands í atvinnuleit því reglur EB gera ráð fyrir að stofnun í dvalarlandinu geti annast greiðslu bótanna á kostnað þar til bærrar stofnunar í landinu sem viðkomandi kom frá.“ (Alþt. 1993, A-deild, bls. 741.)

Í 41. gr. b. laga nr. 93/1993, um atvinnuleysistryggingar, sbr. 13. gr. laga nr. 45/1995, um breyting á lögum um atvinnuleysistryggingar, segir:

„Heimilt er að birta sem reglugerðir reglur Evrópusambandsins um atvinnuleysisbætur, enda eigi ákvæði þeirra stoð í lögum þessum.“

Í skýringum við ákvæðið sagði svo í frumvarpi því, sem varð að lögum nr. 45/1995:

„Reglur Evrópusambandsins um atvinnuleysisbætur eru í 6. kafla reglugerðar (EBE) nr. 1408/71, með síðari breytingum, um beitingu almannatryggingareglna gagnvart launþegum, sjálfstætt starfandi einstaklingum og fjölskyldum þeirra sem flytjast á milli aðildarríkja, sbr. 1. tölul. VI. viðauka við EES-samninginn, og í 6. kafla reglugerðar (EBE) nr. 574/72, með síðari breytingum, um framkvæmd reglugerðar nr. 1408/71. Samkvæmt 66. gr. laga um almannatryggingar, nr. 117/1993, er ráðherra heimilt að birta sem reglugerðir reglur Evrópubandalagsins um almannatryggingar, enda eigi ákvæði þeirra stoð í þeim lögum. Af fyrirvaranum um að ákvæðin skuli eiga stoð í almannatryggingalögum leiðir að heimildin nær ekki til reglna Evrópusambandsins um atvinnuleysisbætur. Ákvæðum 7. gr. EES-samningsins um að gerð, sem samsvarar reglugerð EBE, skuli sem slík tekin upp í landsrétt samningsaðila hefur því ekki verið fullnægt hvað reglur um atvinnuleysisbætur áhrærir. Ákvæði 13. gr. er ætlað að bæta úr því og er í ákvæðinu notað hliðstætt orðalag og í áðurgreindri 66. gr. almannatryggingalaga.“ (Alþt. 1994, A-deild, bls. 3929.)

Með úrskurði stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs 19. febrúar 1996 var ósk A um atvinnuleysisbætur synjað. Er þar vísað til þess, að samkvæmt „EES reglum“ missi A rétt til atvinnuleysisbóta, þar sem hún hafi snúið aftur „til baka eftir [að] þriggja mánaða heimildinni lýkur“. Í skýringum stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs frá 20. mars s.l. er vísað til þess, að A hafi ekki átt rétt á greiðslu atvinnuleysisbóta, þar sem hún hafi ekki komið „til baka til Íslands innan þess frests sem henni var gefinn í vottorði E 303 til atvinnuleitar erlendis“. Tekið er fram, að samkvæmt reglugerð „ráðsins EBE 1408/71 gr. 69.2. [haldi] at-

vinnuleitandi aðeins bótarétti í því landi sem farið er frá ef hann kemur til baka innan tilskilins tíma". Í c-lið 1. mgr. og 2. mgr. 69. gr. nefndrar reglugerðar segir:

„Fari maður sem er atvinnulaus með öllu og uppfyllir skilyrði aðildarríkis fyrir bótum, samkvæmt löggjöf, til eins eða fleiri aðildarríkja í leit að atvinnu heldur hann bótaréttindum sínum með eftirfarandi skilyrðum og takmörkunum:

[. . .]

c) réttur til bóta helst að hámarki í þrjá mánuði frá þeim degi sem hlutaðeigandi hætti að vera skráður hjá vinnumiðlun þess ríkis sem hann fór frá að því tilskildu að bótatímabilið fari ekki fram yfir lengd þess bótatímabils sem hann átti rétt á samkvæmt löggjöf þess ríkis. [. . .]

Fari viðkomandi til baka til hins lögbæra ríkis áður en bótatímabilið sem tilgreint er í c-lið 1. mgr. er liðið, skal hann halda bótaréttindum sínum áfram samkvæmt löggjöf þess ríkis; þó fellur réttur hans til bóta með öllu niður í hinu lögbæra ríki ef hann snýr ekki til baka áður en fyrrgreint tímabil rennur út. Í undantekningartilvikum getur þar til bær stofnun eða vinnumiðlun veitt lengri frest."

2.

Með lögum nr. 2/1993, um Evrópska efnahagssvæðið, var samningur um Evrópska efnahagssvæðið (EES-samningurinn), sem undirritaður var í Óportó 2. maí 1992, fullgiltur af Íslands hálfu. Hefur samningurinn lagagildi hér á landi, eins og nánar er kveðið á um í 2. gr. laganna. Er meginmál samningsins birt sem fylgiskjal með lögunum. Gerðar voru breytingar á samningnum í Brussel 17. mars 1993, sem veitt var lagagildi hér á landi með lögum nr. 66/1993. Loks hefur ákvæðum laga nr. 2/1993 verið breytt með lögum nr. 91/1994. Ekki er ástæða til þess að rekja breytingar þessar hér. EES-samningurinn öðlaðist gildi hér á landi 1. janúar 1994, sbr. auglýsingu í C-deild Stjórnartíðinda nr. 31/1993, um samning um Evrópska efnahagssvæðið og bókun um breytingu á samningnum. Er samningurinn þar birtur ásamt bókunum, viðaukum, yfirlýsingum, svo og öðrum samþykktum. Í viðaukunum eru þær „gerðir" Evrópubandalagsins tilgreindar, sem skyldu verða hluti EES-samningsins. Um réttaráhrif „gerðanna" í EES-samningnum segir svo í greinargerð þeirri, er fylgdi frumvarpi því, sem varð að lögum nr. 2/1993:

„Réttaráhrif gerðanna í EES-samningnum fara eftir því hvernig til þeirra er vísað í viðaukunum, en þar er greint á milli bindandi gerða og óskuldbindandi. Bindandi gerðir eru tilgreindar sem „gerðir sem vísað er til", en óskuldbindandi gerðir sem „gerðir sem samningsaðilar skulu taka mið af" eða „tilhlýðilegt tillit til". M.ö.o. getur reglugerð verið bindandi innan EB, en óskuldbindandi innan EES. EES-samningurinn tilgreinir hvort gerð er bindandi fyrir samningsaðila, en ekki form hennar.

En í flestum tilfellum eru skuldbindandi gerðir reglugerðir eða tilskipanir, en óskuldbindandi gerðir tilmæli, leiðbeiningar, ályktanir, bréf eða þess háttar. Þótt gerð sé óskuldbindandi ber samt sem áður að taka tillit til hennar.

Í 7. gr. samningsins segir með hvaða hætti reglugerðir og tilskipanir, sem vísað er til í viðaukunum, skulu teknar upp í landsrétt.

Íslenskum stjórnvöldum ber samkvæmt samningnum að lögfesta (bindandi) reglugerðir óbreyttar, sem lög eða stjórnvaldsreglur. Í flestum tilvikum yrði það gert með stjórnvaldsreglum, en það fer eftir því hvers eðlis reglurnar eru, hvort þær eru á sviði lagasetningar eða stjórnvaldsreglna samkvæmt almennum íslenskum stjórnarfarshefðum. Viðkomandi ráðuneyti gerir tillögu um hvor leiðin sé farin." (Alþt. 1991, A-deild, bls. 5750.)

Í VI. viðauka EES-samningsins, sem fjallar um félagslegt öryggi, eru reglugerð ráðsins EBE nr. 1408/71 og reglugerð ráðsins EBE nr. 574/72 meðal þeirra „gerða", „. . . sem vísað er til" og EFTA-ríkjunum bar því að lögfesta sem „lög eða stjórnvaldsreglur". Í 7. gr. EES-samningsins er mælt fyrir um, með hvaða hætti aðildarríkjum er ætlað að lögleiða EES-reglur, sem leiða af samningnum. Þar segir:

„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."

Í athugasemdum við 7. gr. samningsins, sem fylgdu frumvarpi því, er varð að lögum nr. 2/1993, segir:

„EES-samningurinn er bindandi að þjóðarétti fyrir samningsaðilana. Þær gerðir sem vísað er til í viðaukunum eru einnig bindandi að þjóðarétti. Innan EB hafa reglugerðir bein réttaráhrif sem felur í sér að einstaklingar geta sótt rétt sinn samkvæmt ákvæðum EB-reglna fyrir dómstólum í aðildarríkjunum á sama hátt og á grundvelli landslaga. Aðildarríkin hafa framselt löggjafarvald frá þjóðþingum sínum til stofnana EB sem gerir þeim kleift að setja reglur sem hafa lagagildi án þess að til komi sérstakt samþykki þjóðþinganna. Hið sama gildir ekki innan EFTA. Til þess að einstaklingar í EFTA-ríkjunum geti byggt rétt sinn á ákvæðum samningsins, þar á meðal þeim gerðum sem vísað er til í viðaukum hans, verða ákvæðin að vera hluti af landsrétti aðildarríkjanna. Hið sama gildir um ákvarðanir sameiginlegu EES-nefndarinnar. Þessi grein kveður nánar á um með hvaða hætti EES-reglugerðir og EES-tilskipanir verða teknar upp í landsrétt.

Í réttarkerfi EB er gerður greinarmunur á reglugerð (regulation, forordning, Verordnung), sem hefur lagagildi í aðildarríkjunum og tilskipun (directive, direktiv, Richtlinie), þar sem sett eru ákveðin markmið en aðildarríkjum er gefinn viss tími til lagasetningar í samræmi við þau á viðeigandi hátt. Tiltölulega lítill hluti gerða þeirra sem vísað er til í EES-samningnum er reglugerðir en þær ber skv. 7. gr. að taka upp orðrétt í landsrétt samningsaðila. Mun meira svigrúm er til þess að meta hvernig hægt sé að standa við þær samningsskuldbindingar sem upp eru teknar vegna tilskipana. Samningsaðilar hafa það í sinni hendi í hvaða formi efni tilskipananna er gert hluti af landsrétti." (Alþt. 1991, A-deild, bls. 5764–6.)

Samkvæmt framansögðu gerir 7. gr. EES-samningsins greinarmun á EB-reglugerðum annars vegar og EB-tilskipunum hins vegar. Er í því efni tekið mið af 189. gr. Rómarsamningsins. Er í 7. gr. annars vegar gert ráð fyrir því, að EFTA-ríkin taki óbreyttar upp í löggjöf sína þær „gerðir", sem vísað er til í viðaukum við EES-samninginn og svara til EB-reglugerða. Getur slíkt komið til með setningu almennra laga eða stjórnvaldsfyrirmæla. Um EB-tilskipanir gildir það hins vegar, að þær þarf ekki að lögfesta sem slíkar. Aftur á móti verða aðildarríkin að tryggja að efni þeirra sé tekið með einhverjum hætti í landslög. Ekki er tilefni til þess að fjalla nánar um framangreind atriði í áliti þessu.

3.

Þegar stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs felldi úrskurð sinn í málinu 19. febrúar 1996, höfðu lög nr. 45/1995 tekið gildi, en eins og áður segir, var með 13. gr. þeirra veitt heimild

til þess að birta, sem almenn stjórnsýslufyrirmæli, reglur Evrópusambandsins um atvinnuleysisbætur. Ekki höfðu að öðru leyti verið gerðar ráðstafanir til þess að taka upp í íslensk lög þau ákvæði reglugerða (EBE) 1408/71 og (EBE) 547/22, er snerta atvinnuleysistryggingar, fyrr en með reglugerð nr. 524/1996, um greiðslu atvinnuleysisbóta, sem birtist í Stjórnartíðindum *10. október 1996.* Með samþykkt EES-samningsins og lögtöku hans hér á landi fólst þjóðréttarleg skuldbinding til þess að *taka upp í íslenska löggjöf* nefndar EB-reglugerðir. Reglugerðir þær, sem hér um ræðir, veita launþegum, sem flytjast milli landa, innan Evrópska efnahagssvæðisins, meðal annars rétt til þess að flytja með sér þau réttindi, sem þeir hafa áunnið sér, á meðan á atvinnuleit stendur. Snúi hlutaðeigandi til baka að liðnum tilgreindum fresti 2. mgr. 69. gr. reglugerðar (EBE) 1408/71, fellur réttur hans til atvinnuleysisbóta „. . . með öllu niður í hinu lögbæra ríki" og hann verður að ávinna sér þann rétt á ný, sbr. 16. gr. laga nr. 93/1993, um atvinnuleysistryggingar, er fjallar um skilyrði þess að öðlast atvinnuleysisbætur hér á landi. Í úrskurði stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs frá 19. febrúar 1996 er vísað til EES-reglna. Þar sem umræddar reglugerðir höfðu *ekki verið lögfestar hér á landi*, er atvik þessa máls áttu sér stað, voru ekki að íslenskum lögum fyrir hendi réttarheimildir, sem veittu stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs heimild til þess að skerða réttindi A með þeim hætti, sem hér um ræðir.

4.

Í áliti mínu 4. apríl 1997 (mál nr. 1850/1996) vísaði ég til álita minna frá 15. ágúst 1995 (mál nr. 960/1993, sbr. SUA 1995:49), og frá 1. september 1995 (mál nr. 1425/1995, sbr. SUA 1995:55), þar sem niðurstaða mín var meðal annars sú, að stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs væru fengnar heimildir að lögum til þess að skera úr um rétt einstakra bótaþega til atvinnuleysisbóta og að við meðferð slíkra mála bæri að gæta ákvæða stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Bar stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs því að gæta ákvæða 31. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 um form og efni úrskurða í kærumáli, er stjórnin kvað upp úrskurð sinn í máli A 19. febrúar 1996. Í úrskurði stjórnar sjóðsins er málavöxtum lýst í stuttu máli. Þar er hins vegar hvorki gerð grein fyrir kröfum A, sbr. 1. tölul. 31. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, né skýr grein gerð fyrir ágreiningsefninu að öðru leyti, sbr. 3. tölul. 31. gr. Í niðurlagi úrskurðarins er aðeins vísað til „EES-reglna" fyrir þeirri niðurstöðu, að hafna umsókn A um atvinnuleysisbætur. Eins og mál þetta lá fyrir, var það ekki fullnægjandi rökstuðningur samkvæmt 22. gr., sbr. 4. tölul. 31. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, án þess að tilgreina nánar, hvaða reglur væri nánar átt við. Þá skorti á, að tekin væri rökstudd afstaða til þeirrar kröfu A, að við afgreiðslu umsóknar hennar um atvinnuleysisbætur yrði gætt undanþáguákvæða 3. mgr. 69. gr. reglugerðar (EBE) 1408/71.

VI.

Samkvæmt framansögðu er niðurstaða mín sú, að ekki hafi verið uppfyllt skilyrði til þess að beita reglugerð (EBE) nr. 1408/71, til að skerða rétt A til atvinnuleysisbóta. Þá fullnægði úrskurður stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs frá 19. febrúar 1996 ekki fyrirmælum 31. og 22. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 um form og efni úrskurða í kærumálum. Eru það því tilmæli mín, að stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs beiti sér fyrir því, að mál A verði tekið til meðferðar á ný, komi fram ósk um það frá henni."

VII.

Með bréfi til stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs, dags. 21. nóvember 1997, óskaði ég eftir upplýsingum um, hvort úrskurðað hefði verið í máli A að nýju en hún hafði tilkynnt mér að hún hefði, í framhaldi af áliti mínu, leitað til stjórnar sjóðsins að nýju með bréfi, dags. 1. júlí 1997. Vinnumálastofnun svaraði bréfi mínu með bréfi, dags. 12. desember 1997, þar sem fram kom, að stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs hefði ítrekað fjallað um málið

en ekki komist að niðurstöðu. Væri hins vegar gert ráð fyrir að niðurstaða fengist á næsta fundi stjórnarinnar 12. janúar 1998. Með bréfi, dags. 27. janúar 1998, ítrekaði ég fyrrgreind tilmæli mín í bréfi, dags. 21. nóvember 1997.

Í svari Vinnumálastofnunar, dags. 10. mars 1998, kom fram, að stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs hefði ákveðið í lok febrúar 1998, að verða við kröfu A í málinu, þ.e. að henni yrðu greiddar atvinnuleysisbætur á grundvelli núgildandi dagpeningaskrár Atvinnuleysistryggingasjóðs, án vaxta, fyrir þá daga sem hún skráði sig hjá vinnumiðlun eftir heimkomu til Íslands í lok janúar 1996.

2.3. Niðurfelling bótaréttar. Rannsóknarregla. Form og efni úrskurðar. Rökstuðningur. (Mál nr. 1850/1996)

A kvartaði yfir staðfestingu stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs á ákvörðun úthlutunarnefndar þess efnis að bótaréttur hans skyldi falla niður í 40 daga þar sem hann hefði sagt starfi sínu lausu án gildra ástæðna. Byggði A á því, að hann hefði sagt starfi sínu lausu vegna tímabundinna veikinda og hefði hann því átt rétt til atvinnuleysisbóta þegar hann var orðinn vinnufær.

Umboðsmaður tók fram, að sú skylda hvíldi á stjórnvöldum samkvæmt 10. gr. stjórnsýslulaga að sjá til þess að mál væri nægilega upplýst áður en ákvörðun væri tekin. Ekki yrði séð af fundargerðum úthlutunarnefndar hvort niðurstaða hefði verið byggð á því að A hefði ekki sannað veikindi sín og vinnufærni síðar, eða hvort hann hefði sagt upp starfi sínu án gildra ástæðna. Þá virtist sem stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs hefði ekki talið mark takandi á læknisvottorðum sem A lagði fram. Tók umboðsmaður fram, að hefði stjórnin talið framlögð læknisvottorð ófullnægjandi hefði henni borið, samkvæmt 10. gr. stjórnsýslulaga, að afla nánari skýringa á þeim og eftir atvikum frekari gagna.

Í úrskurði stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs var málavöxtum lýst í stuttu máli, en ekki gerð grein fyrir kröfum A né ágreiningsefninu að öðru leyti, sbr. 1. og 3. tölul. 31. gr. stjórnsýslulaga. Þá var úrskurðurinn ekki rökstuddur á fullnægjandi hátt samkvæmt 22. gr., sbr. 4. tölul. 31. gr. stjórnsýslulaga, þar sem eingöngu var vísað til ákvæða laga nr. 93/1993, án þess að skýra á hvaða atvikum og lagasjónarmiðum niðurstaða byggðist, þar á meðal hvaða afstaða hefði verið tekin til framlagðra gagna. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs að taka mál A til meðferðar á ný, óskaði hann þess, og sjá til þess að meðferð málsins væri í samræmi við sjónarmið þau sem rakin eru í álitinu.

I.

Hinn 24. júlí 1996 leitaði til mín A og kvartaði yfir því, að stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs hefði staðfest þá ákvörðun úthlutunarnefndar atvinnuleysisbóta opinberra starfsmanna á Suðurlandi, að bótaréttur hans skyldi falla niður í 40 daga, þar sem hann hefði sagt starfi sínu lausu án gildra ástæðna, sbr. 4. tölul. 21. gr. laga nr. 93/1993, um atvinnuleysistryggingar. Telur A, að hann hafi með vottorðum lækna sýnt fram á, að hann hafi sagt starfi sínu lausu vegna tímabundinna veikinda og hafi því átt rétt til atvinnuleysisbóta, þegar hann var orðinn fær til vinnu á ný, sbr. 2. mgr. 17. gr. fyrrnefndra laga.

II.

Í gögnum málsins kemur fram, að A voru úrskurðaðar atvinnuleysisbætur 22. desember 1995. Í vottorði vinnumiðlunar Z 15. febrúar 1996 segir, að A sé „farinn að vinna vest-

ur á fjörðum". Samkvæmt vottorði vinnuveitanda, dags. 22. mars 1996, sem gefið var út vegna umsóknar A um atvinnuleysisbætur, vann A hjá X hf. á Y dagana 11. til 25. febrúar 1996. Um ástæður starfslokanna er tilgreint, að A hafi sagt starfi sínu lausu. Með bréfi, dags. 9. apríl 1996, fór A þess á leit við úthlutunarnefnd opinberra starfsmanna á Suðurlandi, að felldur yrði niður sex vikna biðtími á greiðslu atvinnuleysisbóta til hans. Tók A fram, að 23. febrúar 1996 hefði hann sagt starfi sínu lausu „vegna veikinda". Síðan hefði hann skráð sig atvinnulausan hjá vinnumiðlun Z 28. febrúar 1996. Hefði honum þá ekki verið kynnt sú regla, að hann yrði að skila inn læknisvottorði og vottorði frá vinnuveitanda þess efnis, að hann „hefði sagt upp vegna veikinda". Auk áðurnefnds vottorðs fylgdi bréfi A bréf læknis á heilsugæslustöð Þ, dags. 9. apríl 1996, ásamt læknisvottorði, dagsettu sama dag. Í bréfi læknisins sagði:

„Ég get borið að [A] hefur verið undir læknishöndum og var skoðaður síðast af [H], lækni, [Þ] 22.02. '96. Var hann á þeim tíma óvinnufær, í ákveðinn tíma. [H] kemur úr frii þ. 10.04 n.k. Getur hann væntanlega gefið frekari upplýsingar."

Erindi A var tekið fyrir á fundi úthlutunarnefndar opinberra starfsmanna á Suðurlandi 10. apríl 1996. Í fundargerð er bókað, að erindi A sé hafnað, þar sem hann sé „ekki vinnufær samkv. vottorði". Með bréfi, dags. 19. apríl 1996, fór A þess á leit, að fá greiddar atvinnuleysisbætur frá 28. febrúar 1996. Vísaði hann þar til vottorðs læknis á heilsugæslustöð Z, dags. 16. apríl 1996, þar sem fram kæmi, að hann hefði verið skoðaður 28. febrúar 1996 og verið talinn óvinnufær með öllu vegna sjúkdóms dagana 23. febrúar til 28. febrúar 1996, en „orðinn fær til léttari starfa 28/2 '96". Með bréfi, dags. 1. maí 1996, sótti A aftur um atvinnuleysisbætur frá sama tíma. Lá þá fyrir þriðja læknisvottorðið, sem einnig var dagsett 16. apríl 1996, um að hann væri orðinn fær til verka, sem reyndu ekki mikið á bak. Í fundargerðum úthlutunarnefndarinnar kemur fram, að síðari umsóknir A hafi tvívegis verði teknar fyrir hjá nefndinni. Í fyrra skiptið var eftirfarandi bókað:

„Af gögnum mætti ráða rétt til bóta nú. Úrskurður: fá nánari umsögn læknis, frestað."

Í síðara skiptið var eftirfarandi bókað:

„Fyrri úrskurður staðfestur. Ekki næg rök um vinnufærni til að falla frá bið. Erindi synjað."

A skaut framangreindri ákvörðun til stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs 16. maí 1996. Í kæru sinni tók A meðal annars fram:

„Ég skráði mig á atvinnuleysisbætur hjá vinnumiðlun [Z] 28. febrúar og sýndi fram á með læknisvottorði að ég var fær til léttari verka.

Mér var ekki kunnugt um þá reglu sjóðsins að menn yrðu að vera vinnufærir til þess að þiggja atvinnuleysisbætur og var mér ekki kynnt sú regla fyrr en einum mánuði eftir að ég hafði skráð mig á bætur.

Ég skilaði svo erindi til nefndarinnar ásamt læknisvottorði um miðjan apríl, þess efnis að ég var orðinn fær til léttari verka, fimm dögum eftir að ég sagði mig úr vinnu á [Y]. Þetta erindi og vottorð gat úthlutunarnefndin ekki sætt sig við og véfengir vottorðið með því að hafna mér um greiðslu bóta fyrstu 40 dagana eftir að ég skráði mig hjá vinnumiðlun þann 28. febrúar.

Þetta mál er býsna einfalt. Ég sagði mig úr vinnu sem ég réði ekki við.

Ég fer fram á með þessu bréfi að 40 daga biðtíminn verði niðurfelldur og ég fái greiddar fullar bætur frá og með 28. febrúar, þar sem rök úthlutunarnefndarinnar fyrir biðtíma eru óljós."

Með bréfi stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs 13. júní var A tilkynnt um afgreiðslu stjórnar sjóðsins á máli hans. Í bréfi stjórnar sjóðsins segir:

„Stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs hefur fjallað um erindi yðar og bókað eftirfarandi:

„Lagt fram bótamál [A], . . . Félag opinberra starfsmanna á Suðurlandi.

Í kvörtun kemur fram að umsækjandi hafi sagt sig úr vinnu hjá fiskvinnslunni [X] á [Y] 23/2 '96 vegna slæmra bakverkja. Deginum áður fór hann til læknis sem taldi að hann væri með öllu óvinnufær. Umsækjandi skráir sig 28/2 '96 á [Z] og sýnir fram á læknisvottorð að hann sé fær til léttra verka. Umsækjanda var ekki kunnugt að hann þyrfti að vera vinnufær til þess að þiggja atvinnuleysisbætur. Skilar hann inn erindi til úthlutunarnefndar ásamt læknisvottorði þess efnis að hann sé vinnufær til léttari verka, fimm dögum eftir að hann segir sig úr vinnunni á [X].

Úthlutunarnefndin úrskurðar umsækjanda á 40 daga bið þar sem hann sagði sjálfur upp starfi sínu.

Stjórnin staðfestir úrskurð úthlutunarnefndar þar sem í lögum atvinnuleysistrygginga nr. 93/1993 segir í 4. tl. 21. gr.: „Þeir sem hafa sagt starfi sínu lausu án gildra ástæðna eða misst vinnu af ástæðum sem þeir sjálfir eiga sök á. Réttur til bóta samkvæmt þessum tölulið fellur niður í 40 bótadaga í fyrsta sinn og skerðist bótatímabil sem þessu nemur. Missi maður aftur rétt til bóta öðlast hann ekki bótaréttindi að nýju nema sannað sé með vottorði vinnumiðlunarskrifstofu að hann hafi stundað vinnu í samfellt 6 vikur eftir að hann missti bótaréttinn."""

III.

Með bréfi, dags. 25. júlí 1996, óskaði ég eftir því, sbr. 7. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs léti mér í té gögn málsins. Mér bárust gögn málsins með bréfi sjóðsins 8. ágúst 1996. Ég fór þess síðan á leit í bréfi, dags. 26. september 1996, að stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987. Sérstaklega óskaði ég eftir því, að fram kæmi í skýringum stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs, hverjar væru ástæður þess, að ekki hefði í úrskurði stjórnar sjóðsins frá 13. júní 1996 verið fjallað um þær röksemdir A, að hann hefði sagt upp störfum vegna veikinda og því hafi ekki átt að fella niður bótarétt hans í 40 daga, er hann var orðinn vinnufær til léttra verka, sbr. 2. mgr. 17. gr. laga nr. 93/1993. Skýringar stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs bárust mér með bréfi stjórnar sjóðsins 16. desember s.l. Í þeim sagði meðal annars:

„[A] mun hafa sagt starfi sínu lausu hjá Fiskvinnslunni [X] á [Y] þann 23. febrúar s.l. Viku síðar skráði hann sig hjá vinnumiðlun [Z]. Á vinnuveitandavottorði útg. 21. mars s.l., kemur fram, að [hann] sagði sjálfur upp starfi sínu. Daginn áður mun hann hafa leitað læknis sem kvað upp þann úrskurð að hann væri með öllu óvinnufær. Vottorð læknis um óvinnufærni [A] er gefið út 9. apríl s.l. Þann 16. apríl s.l. er annað læknisvottorð gefið út, en í því segir að [A] hafi verið orðinn fær til léttari starfa þann 28. febrúar s.l. Sami læknir staðfestir reyndar efni fyrra vottorðs sama dag, en þar segir að [A] hafi verið ófær til verka sem reyndu mikið á hrygg vegna vöðvabólgu í baki á tímabilinu 23. febrúar–28. febrúar.

Þar sem [A] sagði starfi sínu lausu sjálfur, sbr. framangreint vinnuveitandavottorð, staðfesti stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs úrskurð úthlutunarnefndar um 40 daga bið, sbr. 4. tl. 21. gr. laga nr. 93/1993. Var ekki talinn grundvöllur til að taka til greina framangreind læknisvottorð sem hann hóf að leggja fram um tveimur mánuðum eftir að hann sagði starfi sínu lausu.

Það má hins vegar fallast á, að stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs hefði með réttu átt að færa með nokkru ítarlegri hætti rök fyrir framangreindri niðurstöðu. Það er hins vegar óbreytt mat hennar að meginástæða þess að staðfestur var úrskurður úthlutunarnefndarinnar er, að á þeim tíma sem hann sótti um bætur lá ekki annað fyrir en að hann hefði sagt upp starfi sínu sjálfur. Síðari tilraunir hans til að færa sönnur á óvinnufærni sína, með vísan til 2. mgr. 17. gr. laga nr. 93/1993, voru ekki taldar renna stoðum undir aðra niðurstöðu."

Með bréfi, dags. 27. desember 1996, gaf ég A kost á að senda mér þær athugasemdir, sem hann teldi ástæðu til að gera við framangreindar skýringar stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs. Athugasemdir A bárust mér með bréfi hans, dags. 2. janúar 1997. Í þeim sagði meðal annars:

„Rök mín fyrir því að fella bæri niður þann 40 daga biðtíma sem ég var settur á þegar ég skráði mig á bætur eru þau að gildar ástæður væru að baki uppsögn minni. Bendi ég þar til 4. tl. 21. gr. laga nr. 93/1993. Þar sem segir óbeint í fyrstu málsgrein að menn verði að hafa gildar ástæður fyrir uppsögn til að geta fengið atvinnuleysisbætur. Ég tel að þær ástæður sem lágu að baki uppsögn minni hafi verið nokkuð gildar.

Í bréfi því sem barst yður frá lögfræðingi atvinnuleysistryggingasjóðs segir að ekki sé grundvöllur til að taka gild þau læknisvottorð sem ég setti fram tveimur mánuðum eftir uppsögn mína.

Í því sambandi vil ég benda á að ég leitaði til læknis á heilsugæslustöðinni á [Y] daginn áður en ég sagði upp. Fimm dögum eftir uppsögnina, eða 28. febrúar leitaði ég til læknis á [Z] sem taldi mig vinnufæran til léttari verka, eða þeirra sem reyndu ekki mikið á hrygg.

Ég get fallist á að óeðlilegt hafi verið að leggja fram læknisvottorð máli mínu til stuðnings tveimur mánuðum eftir að ég skráði mig hjá vinnumiðluninni á [Z], þar sem tveir mánuðir eru langur tími. En ástæðan fyrir þeirri töf var sú að seinlega gekk að fá réttar upplýsingar hjá sjóðnum um hvaða gögn þyrftu að fylgja umsókninni um atvinnuleysisbætur."

IV.

Með bréfi, dags. 18. febrúar 1997, óskaði ég eftir því, sbr. 7. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að mér yrðu látin í té gögn og upplýsingar um afgreiðslu úthlutunarnefndar opinberra starfsmanna á Suðurlandi á umsókn A um atvinnuleysisbætur, þ. á m. fundargerðir nefndarinnar um afgreiðslu málsins. Mér bárust umbeðnar upplýsingar með bréfi Atvinnuleysistryggingasjóðs 20. febrúar 1997. Í bréfi sjóðsins kemur fram, að samkvæmt upplýsingum starfsmanns úthlutunarnefndar opinberra starfsmanna á Suðurlandi hafi A ekki verið tilkynnt bréflega um afgreiðslu nefndarinnar. Hefði það „verið talið óþarfi þar sem A mun hafa verið í stöðugu símasambandi við skrifstofu Atvinnuleysistryggingasjóðs meðan meðferð máls hans stóð yfir". Hefði [A] því „verið fullkunnugt um ákvarðanir nefndarinnar um leið og þær lágu fyrir".

V.

Niðurstöður álits míns, frá 4. apríl 1997, voru svofelldar:

„Í álitum mínum frá 15. ágúst 1995 (mál nr. 960/1993, sbr. SUA 1995:49) og frá 1. sept-

ember 1995 (mál nr. 1425/1995, sbr. SUA 1995:55) rakti ég hlutverk úthlutunarnefnda og stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs samkvæmt VI. kafla laga nr. 93/1993, um atvinnuleysistryggingar. Var það niðurstaða mín, að úthlutunarnefndum og stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs væru fengnar heimildir að lögum til þess að skera úr um rétt einstakra bótaþega til atvinnuleysisbóta og að við meðferð slíkra mála bæri að gæta ákvæða stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Að sömu atriðum vék ég einnig í áliti mínu frá 23. febrúar 1996 (mál nr. 1246/1994) og áliti mínu frá 2. apríl 1996 (mál nr. 1429/1995).

Við úrlausn úthlutunarnefndar atvinnuleysisbóta opinberra starfsmanna á Suðurlandi og síðan við úrskurð stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs um rétt A til atvinnuleysisbóta komu til athugunar tvenn fyrirmæli laga nr. 93/1993, um atvinnuleysistryggingar. Í fyrsta lagi reyndi á þau ákvæði 4. tölul. 1. mgr. 21. gr., að þeir menn, sem hafi sagt starfi sínu lausu án gildra ástæðna eða misst vinnu af ástæðum, sem þeir eiga sjálfir sök á, missi bótarétt um ákveðinn tíma. Í öðru lagi gat, eftir atvikum, reynt á það ákvæði 2. mgr. 17. gr., að sá maður, sem hefur orðið að hverfa frá vinnu vegna veikinda, haldi þeim bótarétti, sem hann hefur áunnið sér, þegar hann verður vinnufær á ný, enda sanni hann veikindin með læknisvottorðum, svo og vinnuhæfni sína, ef hann sækir um bætur að loknum veikindum.

Úrlausn úthlutunarnefndar opinberra starfsmanna á Suðurlandi, um rétt A til atvinnuleysisbóta, var ekki tilkynnt honum bréflega. Af fundargerðum nefndarinnar verður ekki séð, hvort niðurstaða hennar hafi verið byggð á því, að A hafi ekki tekist að sanna veikindi sín og vinnufærni, sbr. 2. mgr. 17. gr. laga nr. 93/1993, eða hvort hann hafi sagt upp starfi sínu án gildra ástæðna, sbr. 4. tölul. 21. gr. sömu laga. Í úrskurði stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs, sem tilkynntur var A í bréfi, dags. 13. júní 1996, er rakin bókun stjórnar sjóðsins um málið. Í upphafi bókunarinnar eru málavextir raktir í stuttu máli. Síðan segir:

> „Úthlutunarnefndin úrskurðar umsækjanda á 40 daga bið þar sem hann sagði sjálfur upp starfi sínu.
>
> Stjórnin staðfestir úrskurð úthlutunarnefndar þar sem í lögum atvinnuleysistrygginga nr. 93/1993 segir í 4. tl. 21. gr. . . .“

Samkvæmt 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 ber stjórnvaldi að sjá til þess, að mál sé nægilega upplýst, áður en ákvörðun er tekin í því. Í máli þessu skiptu meginmáli gögn um veikindi og vinnufærni A, sbr. 2. mgr. 17. gr. og 4. tl. 1. mgr. 21. gr. laga nr. 93/1993. Hann lagði fram vottorð lækna um nefnd atriði, en í úrskurði stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs virðist ekki talið á þeim byggjandi. Þar sem stjórn sjóðsins virðist þannig hafa talið þau ófullnægjandi, bar stjórninni samkvæmt nefndum ákvæðum 10. gr. stjórnsýslulaga að afla nánari skýringa á þeim og eftir atvikum frekari gagna, þ. á m. skýrslu A sjálfs.

Stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs bar að gæta ákvæða 31. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 um form og efni úrskurða í kærumáli. Í úrskurði stjórnarinnar er málavöxtum lýst í stuttu máli. Þar er hins vegar hvorki gerð grein fyrir kröfum A, sbr. 1. tölul. 31. gr. stjórnsýslulaga, né skýr grein fyrir ágreiningsefninu að öðru leyti, sbr. 3. tölul. 31. gr. Um ákvörðun þá, sem kærð var, segir ekki annað en að úthlutunarnefnd opinberra starfsmanna á Suðurlandi hafi úrskurðað A „á 40 daga bið þar sem hann sagði sjálfur upp starfi sínu“. Fyrir þeirri niðurstöðu, að hafna umsókn A um atvinnuleysisbætur, er í niðurlagi úrskurðarins aðeins vísað til 4. tl. 21. gr. laga nr. 93/1993. Eins og mál þetta lá fyrir, var það ekki fullnægjandi rökstuðningur samkv. 22. gr., sbr. 4. tölul. 31. gr. stjórnsýslulaga að láta sitja við að taka upp ákvæði 4. tl. 21. gr. laga nr. 93/1993, án þess að skýra nánar, á hvaða atvikum og lagasjónarmiðum nefnd niðurstaða byggðist, en þar þurfti meðal annars að taka rökstudda afstöðu til þeirra ganga, sem fyrir lágu og máli skiptu um rétt A til atvinnuleysisbóta, þar á meðal til læknisvottorða.

Það er niðurstaða mín, að skort hafi á, að undirbúningur úrlausnar um umsókn A um atvinnuleysisbætur hafi verið nægilega rækilegur, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, og að úrskurður stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs frá 13. júní 1996 fullnægi ekki fyrirmælum stjórnsýslulaga um form og efni úrskurða í kærumálum samkvæmt 31. gr., sbr. 22. gr. stjórnsýslulaga. Það eru því tilmæli mín, að stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs taki mál A til meðferðar á ný, ef ósk kemur um það frá honum, og sjái til þess, að um mál hans verði fjallað í samræmi við þau sjónarmið, sem ég hef gert grein fyrir í áliti þessu."

VI.

Með bréfi, dags. 27. febrúar 1998, óskaði ég eftir upplýsingum stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs um, hvort A hefði leitað til stjórnarinnar á ný og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af því.

Úrskurðarnefnd atvinnuleysisbóta svaraði mér með bréfi, dags. 10. mars 1998. Með bréfinu fylgdi úrskurður nefndarinnar frá 11. september 1997. Þar kemur fram að A hafi leitað til nefndarinnar 9. apríl 1997, í framhaldi af áliti mínu. Úrskurðarorð hljóðar svo:

> „Úrskurður úthlutunarnefndar atvinnuleysisbóta fyrir Félag opinberra starfsmanna á Suðurlandi í máli [A], um niðurfellingu bótaréttar í 40 bótadaga, er felldur úr gildi. Greiða skal [A] atvinnuleysisbætur fyrir þá daga sem hann var skráður hjá vinnumiðlun [. . .] án réttar til bóta vegna úrskurðar úthlutunarnefndarinnar."

3.0. Atvinnuréttindi.

3.1. Lögvernduð starfsheiti. Framhaldsskólakennarar. Lögmæt sjónarmið. Rannsóknarregla. Rökstuðningur. (Mál nr. 1380/1995)

A kvartaði yfir málsmeðferð matsnefndar um starfsheiti framhaldsskólakennara og þeirri niðurstöðu nefndarinnar að hún uppfyllti ekki skilyrði til að fá leyfi til að nota starfsheitið. Umboðsmaður takmarkaði umfjöllun sína við það hvort málsmeðferð hefði verið áfátt hjá nefndinni eða menntamálaráðuneytinu og hvort úrlausn matsnefndarinnar hefði byggst á lögmætum sjónarmiðum.

A sótti um leyfi til menntamálaráðuneytisins til að nota starfsheitið framhaldsskólakennari. Ráðherra vísaði umsókn hennar til matsnefndar, sem hafnaði umsókninni. Af hálfu menntamálaráðuneytisins var því lýst, að þrátt fyrir orðalag 3. gr. laga nr. 48/1986, um lögverndun á starfsréttindum grunnskólakennara, framhaldsskólakennara og skólastjóra, þar sem segir að leita skuli úrskurðar matsnefndar, væri um álitsumleitan að ræða. Væri ráðherra að jafnaði ekki skylt að leita til matsnefnda og væri ekki bundinn af niðurstöðum þeirra. Umboðsmaður féllst á þennan skilning menntamálaráðuneytisins og taldi að nefndin hefði ekki verið bær að lögum til að hafna umsókn A. Hins vegar taldi umboðsmaður að úr annmarkanum hefði verið bætt með úrlausn menntamálaráðuneytisins, þótt sú úrlausn væri að formi til afgreiðsla á kæru A.

A, sem hafði lokið kennaraprófi frá Kennaraháskóla Íslands og námi í „Educational Technology" frá háskóla í Bandaríkjunum, byggði á því að hún fullnægði skilyrðum til að mega nota heitið framhaldsskólakennari. Synjun umsóknar hennar var byggð á a-lið 2. mgr. 2. gr. laga nr. 48/1986, sem mælir fyrir um 120 eininga nám á háskólastigi. Nám A í uppeldis- og kennslufræðum frá Kennaraháskólanum var metið til 30 eininga, en kröfu um 60 einingar í sérgrein var ekki talið fullnægt og tekið fram að nám A í Bandaríkjunum teldist ekki fullgilt sem sérgrein til kennslu á framhaldsskólastigi. Umboðsmaður taldi ekki svo skýrt sem skyldi, hvort nám við Kennaraháskóla Íslands teldist nám á háskólastigi í skilningi a-liðar nefndrar greinar, en féllst á að meginreglan væri sú, að slíkt nám fullnægði ekki skilyrðum ákvæðisins. Þá féllst umboðsmaður á þá skilgreiningu matsnefndar að með hugtakinu „sérgrein" væri átt við heildstætt nám til 60 eininga. Umboðsmaður taldi þó að túlka bæri hugtakið rúmt og lagði áherslu á, að í skilgreiningunni mætti ekki felast fortakslaus áskilnaður um að viðkomandi sérgrein væri þegar kennd við einhvern framhaldsskóla.

A hélt því fram að sérgrein hennar til M.Ed. gráðu hefði verið „Instructional Computing", sem undirgrein „Educational Technology". Umboðsmaður tók fram að sú skylda hvíldi á matsnefndum, samkvæmt 3. gr. laga nr. 48/1986 og 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, að sjá til þess að eigin frumkvæði að mál væru nægilega upplýst áður en ákvörðun væri tekin, m.a. að afla nauðsynlegra gagna. Hins vegar hvíldi það á umsækjanda að leggja fram sérstök gögn, ef ætla mætti að fyrirliggjandi gögn gæfu ekki rétta mynd af námi. Taldi umboðsmaður þetta hafa átt við um umsókn A og taldi því ekki tilefni til að gera athugasemd við það, að matsnefndin lagði til grundvallar að A hefði lokið námi í „Educational Technology" eins og gögn sem fylgdu umsókn hennar báru með sér. Hins vegar taldi umboðsmaður að menntamálaráðuneytið hefði ekki gætt nægilega ákvæða 21. og 22. gr. stjórnsýslulaga, um rökstuðning ákvörðunar. Ekkert kom fram um það í úrlausn matsnefndar hvers vegna nefndin taldi nám A í Bandaríkjunum ekki uppfylla skilyrði um nægilegt nám í einni sérgrein

og var ekki að fullu bætt úr rökstuðningi með bréfi menntamálaráðuneytisins til A, sem vísaði til niðurstöðu matsnefndar. Rökstudd afstaða nefndarinnar kom fyrst fram í bréfi til umboðsmanns og var það aðfinnsluvert.

I.

Hinn 28. febrúar 1995 leitaði til mín A, og kvartaði yfir þeirri niðurstöðu matsnefndar um starfsheiti framhaldsskólakennara samkvæmt lögum nr. 48/1986, um lögverndun á starfsheiti og starfsréttindum grunnskólakennara, framhaldsskólakennara og skólastjóra, frá 23. febrúar 1995, að hún uppfyllti ekki skilyrði til þess að fá leyfi til að nota starfsheitið framhaldsskólakennari, og yfir meðferð matsnefndarinnar á umsókn hennar um nefnt leyfi.

Í kvörtun A er annars vegar byggt á því, að hún uppfylli skilyrði til þess að fá leyfi til að nota starfsheitið framhaldsskólakennari. Hins vegar beinist kvörtunin að því, að fimm tilgreindir aðilar hafi fengið slíkt leyfi, án þess að þeir hafi uppfyllt þau skilyrði, sem matsnefndin setji A til þess að fá slíkt leyfi. Í þessu sambandi hefur menntamálaráðuneytið upplýst, að mál þeirra einstaklinga, sem leyfi fengu og A vísar til, hafi ekki verið sambærileg máli A. Þar sem ég tel ekki efni til athugasemda við þessa niðurstöðu menntamálaráðuneytisins, samkvæmt þeim gögnum, sem fyrir mig hafa verið lögð, hef ég með vísan til 1. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, ákveðið að fjalla aðeins um málsmeðferð hjá matsnefndinni og hvort nefndinni hafi verið stætt á að hafna umsókn A á þeirri forsendu, að hún uppfyllti ekki lagaskilyrði til þess að mega nota starfsheitið framhaldsskólakennari.

II.

Samkvæmt gögnum málsins lauk A B.Ed.-námi frá Kennaraháskóla Íslands og M.Ed.-námi frá X University 5 árum síðar. Að loknu námi óskaði A eftir því við menntamálaráðuneytið, með umsókn, dags. 30. júní 1992, að mega nota starfsheitið framhaldsskólakennari. Með bréfi til A, dags. 7. desember 1992, tilkynnti matsnefnd um starfsheiti framhaldsskólakennara, skv. 2. mgr. 3. gr. laga nr. 48/1986, um lögverndun á starfsheiti og starfsréttindum grunnskólakennara, framhaldsskólakennara og skólastjóra, að hún liti svo á, að A uppfyllti ekki skilyrði til að fá umbeðið leyfi. Forsendur nefndarinnar, sem fram koma í bréfinu, hljóða svo:

> „Samkvæmt mati nefndarinnar hafið þér ekki nægilegt nám að baki sem miðast við kennslu á framhaldsskólastigi og auk þess ekki nægilegt nám í einni grein, þ.e. kennslugrein, sbr. 2. gr. laga nr. 48/1986. Nefndin lítur því svo á að þér fullnægið ekki skilyrðum til kennslu á framhaldsskólastigi."

Í bréfi menntamálaráðuneytisins, dags. 4. október 1994, kom fram, vegna óska A þar að lútandi í bréfi 27. júlí 1994, að ráðuneytið hefði „. . . kannað afgreiðslu matsnefndarinnar á umsókninni og [sæi] ekki ástæðu til þess að gera athugasemd við þá afgreiðslu". Með bréfi til menntamálaráðuneytisins, dags. 12. október 1994, óskaði A eftir rökstuðningi fyrir afgreiðslu máls hennar. Óskaði hún meðal annars eftir því að fá nákvæmar upplýsingar um það, hvað ráðuneytið teldi hana þurfa til að fá leyfisbréf.

Í bréfi menntamálaráðuneytisins, dags. 28. nóvember 1994, segir svo:

> „Samkvæmt lögum nr. 48/1986 um lögverndun á starfsheiti og starfsréttindum grunnskólakennara, framhaldsskólakennara og skólastjóra fjallar nefnd skipuð af ráðuneytinu um allar umsóknir um leyfi til að nota starfsheitið framhaldsskólakennari. [. . .]

Samkvæmt upplýsingum nefndarinnar metur hún nám í uppeldis- og kennslufræðum frá Kennaraháskóla Íslands til 30 eininga. Annað nám yðar frá skólanum er ekki metið gilt til kennslu á framhaldsskólastigi vegna þess að það er undirbúningur fyrir starf við grunnskóla en ekki framhaldsskóla. Vísast hér til áðurnefndra laga nr. 48/1986 þar sem gerð er krafa um 60 einingar í sérgrein til að öðlast leyfi til að nota starfsheitið framhaldsskólakennari. Varðandi nám yðar í Bandaríkjunum lítur nefndin svo á að það nám teljist ekki fullgilt sem sérgrein til kennslu á framhaldsskólastigi."

A ítrekaði kröfur sínar við matsnefnd um starfsheiti framhaldsskólakennara með bréfi, dags. 10. desember 1994. Með bréfi nefndarinnar, dags. 23. febrúar 1995, var vísað til þess, að engar nýjar upplýsingar hefðu borist og að engar forsendur væru til að breyta fyrri afstöðu.

III.

Í bréfi A til mín, dags. 4. janúar 1996, bendir hún á, að nám hennar í Bandaríkjunum hafi verið 72 einingar en áskilnaður sé einungis um 60 einingar í sérgrein. Gerir hún athugasemdir við þann skilning menntamálaráðuneytisins, að hún hafi ekki nægilegt nám að baki til þess að fá leyfi til að nota starfsheitið framhaldsskólakennari. Með bréfi, dags. 6. febrúar 1996, óskaði ég eftir því við menntamálaráðherra, að hann svaraði spurningum A, sem fram komu í bréfi hennar til mín. Í svarbréfi menntamálaráðuneytisins, dags. 25. mars 1996, var vísað til meðfylgjandi umsagnar matsnefndar um starfsheiti framhaldsskólakennara, dags. 28. febrúar 1996, en þar segir svo:

„Í 2. gr. laga nr. 48/1986 eru skilgreind almenn skilyrði sem umsækjandi þarf að fullnægja til þess að fá leyfi til að nota starfsheitið grunnskólakennari eða framhaldsskólakennari. Kröfur til hvors starfsheitis fyrir sig eru skýrt aðgreindar í greininni enda er um tvö störf að ræða sem gera ólíkar kröfur til þeirra sem þau stunda.

Grunnskólakennarar hljóta menntun sína í Kennaraháskóla Íslands enda er hlutverk hans lögum samkvæmt að mennta kennara til kennslu í grunnskóla og framhaldsskólakennarar geta aflað sér menntunar í Háskóla Íslands þar sem áhersla er lögð á nauðsynlega fagmenntun til kennslu í framhaldsskólum auk uppeldis- og kennslufræði eða lagt stund á sambærilegt nám við erlenda háskóla. Sú menntun sem þessar tvær stofnanir veita hvor á sínu sviði fullnægir skilyrðum 2. gr. laganna og hafa námskröfur sem þar eru gerðar verið hafðar til hliðsjónar við mat á námi erlendis frá. Þó hefur í mörgum tilvikum verið frá þessu vikið þar eð námsskipan er ólík frá einu landi til annars en reynt að gæta þess að kröfur væru svipaðar hvað varðar faglegt og kennslufræðilegt nám við námslok.

Við mat á námi þeirra sem sótt hafa um leyfisbréf framhaldsskólakennara hefur nær eingöngu verið miðað við nám á háskólastigi eða nám í viðurkenndum sérskólum sem taka inn stúdenta og það talið til námseininga þar sem hver eining jafngildir námsvinnu einnar viku. [. . .]

[A] hefur lokið námi sem hér segir:

1. B.Ed.-próf frá Kennaraháskóla Íslands [. . .].
   Af námi í KHÍ fær [A] metið nám í uppeldis- og kennslufræðum samtals 30 einingar til kennsluréttinda á framhaldsskólastigi.
2. M.Ed.-próf frá [X] University [. . .] í „Educational Technology". Hér er samtals um 2ja ára nám að ræða sem ætti að gefa 60 einingar en ekki verður séð af framlögðum gögnum að námið henti sem undirbúningur fyrir kennslu á framhaldsskólastigi og teljist 60 einingar nám í sérgrein.

Af þeim gögnum sem [A] hefur lagt fram verður því ekki séð að hún fullnægi skilyrðum laga til kennsluréttinda á framhaldsskólastigi, þ.e.a.s. 120 ein. alls og 60 ein. í sérgrein.

Ef hins vegar er litið á nám [A] í heild *án tillits til þeirra réttinda* sem hún er að sækja um þá hefur hún samtals lokið 90 ein. námi við Kennaraháskóla Íslands og 60 eininga námi við [X] University. Svörin við spurningum [A] eru því jákvæð nema að því leyti að ekki verður séð af framlögðum gögnum að hún hafi sérhæft sig til kennslu í námsgrein á framhaldsskólastigi sem skilgreind er í námsskrá, en í 2. gr. laganna er gerð krafa um „eigi færri en 60 ein. í sérgrein"."

Mér bárust athugasemdir A vegna ofangreindrar umsagnar með bréfi, dags. 29. apríl 1996. Ég ritaði matsnefnd um starfsheiti skv. lögum nr. 48/1986 bréf hinn 6. maí 1996 og óskaði eftir því, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að nefndin léti mér í té upplýsingar og skýringar. Meðal annars óskaði ég eftir, að nefndin gerði grein fyrir þeim sjónarmiðum, sem hún legði til grundvallar við túlkun sína á hugtakinu „sérgrein" í a-lið 2. mgr. 2. gr. laga nr. 48/1986. Í svarbréfi matsnefndarinnar, dags. 16. september 1996, segir svo:

„1. Óumdeilt er að [A] uppfyllir það skilyrði að hafa lokið námi er nemur 30 einingum í uppeldis- og kennslufræði til kennararéttinda.
2. Af framlögðum gögnum dró nefndin þá ályktun að [A] hefði lokið 60 eininga námi við [X] University.
Hugtakið „sérgrein" í a-lið 2. mgr. 2. gr. laga nr. 48/1986 hefur matsnefndin skilgreint á þann hátt að um sé að ræða heildstætt nám til 60 eininga sem miðast við kennslu í framhaldsskóla, þ.e. að viðkomandi nám miðist við kennslugrein í framhaldsskóla.
Hvað varðar nám [A] í „Educational Technology" við [X] University þá telur nefndin að það fullnægi ekki þeim skilyrðum að vera „heildstætt nám til 60 eininga sem miðist við kennslu í framhaldsskóla". Nám [A] miðast að mestu leyti við það hvernig nýta megi tækni og þá aðallega tölvutækni sem hjálpartæki við kennslu. „Educational Technology" er ekki grein sem kennd er á framhaldsskólastigi. Nefndin getur engan veginn séð að námið miðist við kennslugrein í framhaldsskóla.
3. 2. gr. laga nr. 48/1986 er tvískipt. Fyrri hluti greinarinnar fjallar um grunnskólakennara og síðari hlutinn um framhaldsskólakennara.
Af setningunni: „Leyfi til þess að nota starfsheitið framhaldsskólakennari skv. 1. gr. má aðeins veita þeim sem lokið hefur", sbr. 2. mgr. 2. gr., er ekki unnt að draga aðra ályktun en þá að það sem á eftir fer eigi eingöngu við um framhaldsskóla og skilyrði sem þarf að uppfylla til að hljóta réttindi til kennslu þar.
Nám við Kennaraháskóla Íslands veitir undirbúning til kennslu í grunnskóla en ekki í framhaldsskóla og verður því ekki metið til réttinda á framhaldsskólastigi að öðru leyti en fram kemur í umsögn matsnefndarinnar frá 28. febrúar 1996."

Ég gaf A kost á því í bréfi, dags. 18. september 1996, að koma að athugasemdum sínum við ofangreint bréf matsnefndarinnar. Í bréfi A, dags. 20. september 1996, kemur fram, að sérgrein hennar til M.Ed. gráðu hafi verið „Instructional Computing", er flokkaðist undir „Educational Technology" deild. Í þeirri deild hafi verið boðið upp á fimm sérgreinar; „General Supervision", „Junior High/Middle Scool Teaching", „Instructional Computing", „Mathematics Education" og „Reading and Language Arts". Það sé því misskilningur hjá nefndinni að hún hafi „Educational Technology" sem sérgrein. Með

bréfi hinn 15. nóvember 1996 óskaði ég eftir því við matsnefnd um starfsheiti skv. lögum nr. 48/1986, að hún léti mér í té þau gögn og þær skýringar, sem lágu fyrir nefndinni um nám A, þegar afstaða til þess var tekin, hvort hún uppfyllti skilyrði til þess að mega nota starfsheitið framhaldsskólakennari. Tiltók ég sérstaklega það ósamræmi, sem mér virtist vera á milli þess, sem nefndin byggði á og laut að því, að A hefði lokið námi í „Educational Technology", og þess, sem A hélt fram, að hún hefði lokið námi í „Instructional Computing". Svar nefndarinnar barst mér með bréfi, dags. 11. febrúar 1997, og fylgdu því umsókn A, dags. 30. júní 1992, um leyfi til að nota starfsheitið framhaldsskólakennari, upplýsingar frá X University um nám A þar og útskrift menntamálaráðuneytisins vegna menntunar A. Í bréfi sínu tekur nefndin fram, að upplýsingar A um að hún hafi stundað nám í „Instructional Computing" í „Educational Technology" deild breyti í engu niðurstöðu nefndarinnar.

Með bréfi 6. maí 1997, óskaði ég eftir því við menntamálaráðherra, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, að hann upplýsti um skilning ráðuneytis hans á því, hvernig nám við Kennaraháskóla Íslands væri metið til réttinda til þess að fá leyfi til að mega kallast framhaldsskólakennari, sbr. a-lið 2. mgr. 2. gr. laga nr. 48/1986. Óskaði ég upplýsinga um það, hvort það væri skilningur ráðuneytisins, að nám í Kennaraháskóla Íslands yrði aldrei metið til fleiri en 30 eininga að því er snerti það skilyrði lagaákvæðisins, að umsækjandi þurfi að hafa lokið námi á háskólastigi, er jafngildi a.m.k. 120 námseiningum. Ef svo væri, óskaði ég eftir upplýsingum um það, á hvaða lagaheimild og lögskýringarsjónarmiðum sú niðurstaða byggðist. Í svarbréfi menntamálaráðuneytisins, dags. 16. maí 1997, segir svo:

> „Í 2. gr. laga nr. 48/1986 um lögverndun á starfsheiti og starfsréttindum grunnskólakennara, framhaldsskólakennara og skólastjóra er gerð grein fyrir þeim skilyrðum sem þarf að fullnægja til að unnt sé að veita umsækjanda leyfi til að nota starfsheitið framhaldsskólakennari. Meginreglan er sú að viðkomandi skuli hafa lokið námi á háskólastigi er jafngildir a.m.k. 120 námseiningum ásamt fullgildum prófum. Þar af skulu eigi færri en 30 einingar vera nám í uppeldis- og kennslufræði til kennsluréttinda og eigi færri en 60 einingar í sérgrein.
>
> Ákvæði laga nr. 48/1986 taka mið af því að starfsvettvangur framhaldsskólakennara annars vegar og grunnskólakennara hins vegar er ólíkur og mjög ólíkar kröfur eru gerðar til þeirra hvað menntun varðar. Því eru sérstaklega talin þau skilyrði sem grunnskólakennarar þurfa að fullnægja og sérstaklega þau sem framhaldsskólakennarar þurfa að fullnægja. Af þessu verður ekki dregin önnur ályktun en sú að gera beri skýran mun á því hvort umsækjandi hafi búið sig undir kennslustarf á grunnskólastigi eða framhaldsskólastigi.
>
> Skipulag kennaramenntunar í landinu tekur einnig mið af því að starfsvettvangur þessara tveggja hópa kennara er ólíkur. Kennaraháskóli Íslands annast menntun grunnskólakennara, sbr. 1. gr. laga nr. 29/1988 um Kennaraháskóla Íslands, en framhaldsskólakennarar hljóta menntun sína í Háskóla Íslands eða við háskólastofnun erlendis sem veitir sambærilega menntun. Við veitingu réttinda á grundvelli laga nr. 48/1986 um lögverndun á starfsheiti og starfsréttindum grunnskólakennara, framhaldsskólakennara og skólastjóra hefur þessi mismunur verið lagður til grundvallar og þess gætt að þjálfun og menntun viðkomandi miðaðist við það skólastig sem [um] var að ræða hverju sinni.
>
> Skv. 3. tölul. 1. gr. laga nr. 29/1988 hefur Kennaraháskóli Íslands heimild til „að annast uppeldis- og kennslufræðilega menntun framhaldsskólakennara sem hafa hlotið tilskilda menntun í kennslugrein annars staðar".
>
> Nám frá Kennaraháskóla Íslands hefur því verið metið til kennsluréttinda á framhaldsskólastigi sem hér segir:

1. Nám í uppeldis- og kennslufræði hefur verið metið að fullu, eða sem 30 einingar.
2. Nám í einstökum faggreinum við Kennaraháskóla Íslands hefur verið metið að svo miklu leyti sem það er talið sambærilegt við nám frá Háskóla Íslands að mati viðkomandi háskóladeildar. Þetta hefur einkum gilt um nám í íslensku, erlendum tungumálum og sagnfræði."

IV.

Niðurstaða álits míns frá 27. júní 1997 var svohjóðandi:

„1.

A kvartar yfir þeirri meðhöndlun, sem umsókn hennar um leyfi til að nota starfsheiti framhaldsskólakennara fékk hjá matsnefnd um starfsheiti framhaldsskólakennara, og þeirri niðurstöðu nefndarinnar, að hafna umsókn hennar. Eins og málið er vaxið, einskorða ég umfjöllun mína við það, hvort úrlausn matsnefndarinnar hafi byggst á lögmætum sjónarmiðum og hvort málsmeðferð hafi verið áfátt hjá nefndinni eða menntamálaráðuneytinu.

2.

Með lögum nr. 48/1986, um lögverndun á starfsheiti og starfsréttindum grunnskólakennara, framhaldsskólakennara og skólastjóra, er kveðið svo á í 1. gr., að menntamálaráðherra skuli gefa út sérstök leyfi til manna til að nota starfsheitið grunnskólakennari eða framhaldsskólakennari. Skilyrði þess, að leyfi verði gefið út, koma fram í 2. gr. laganna, en leiki vafi á að skilyrði séu uppfyllt, skal „leita úrskurðar" sérstakra matsnefnda samkvæmt 3. gr. Starfar önnur á grundvelli 1. mgr. 3. gr. um starfsheiti grunnskólakennara en hin á grundvelli 2. mgr. 3. gr. um starfsheiti framhaldsskólakennara. Á fundi með mér hinn 4. apríl 1997 upplýsti skrifstofustjóri lögfræði- og stjórnsýslusviðs menntamálaráðuneytisins, að af hálfu ráðuneytisins væri litið svo á, að þrátt fyrir orðalag ákvæðanna um að leita skuli „úrskurðar" matsnefndanna, gæfu þær ráðherra álit sitt á því, hvort umsækjandi uppfyllti skilyrði til þess, að fá umsótt leyfi, enda væri endanlegt ákvörðunarvald um veitingu leyfisins í höndum ráðherra. Ráðherra væri ekki skylt að leita til matsnefndanna, nema vafi léki á því, hvort skilyrði leyfisveitingar væru uppfyllt. Þá væri hann ekki bundinn af niðurstöðu matsnefnda. Þannig hefði til dæmis komið fyrir, að ráðherra hefði veitt leyfi umsækjendum, sem matsnefnd taldi ekki uppfylla menntunarskilyrði.

Þegar litið er til þess, að það er ráðherra, sem veitir leyfi, og að honum er einungis í „vafatilvikum" skylt að leita til matsnefndar, tel ég ekki ástæðu til athugasemda við túlkun ráðuneytisins á ofangreindum ákvæðum. Skrifstofustjórinn vakti í þessu sambandi athygli mína á frumvarpi til laga um lögverndun á starfsheiti og starfsréttindum grunnskólakennara, framhaldsskólakennara og skólastjóra, sem lagt var fyrir Alþingi 4. apríl 1997. Þar er sérstaklega áréttað í 4. og 14. gr., að ráðherra „leiti umsagnar" matsnefnda, hliðstæðum þeim, sem í máli þessu greinir.

A sótti um það til menntamálaráðherra að fá leyfi til að nota starfsheitið framhaldsskólakennari. Ráðherra vísaði umsókn hennar til matsnefndar skv. 2. mgr. 3. gr. laga nr. 48/1986. Bar nefndinni samkvæmt ofansögðu að gefa ráðherra álit sitt á því, hvort veita ætti A leyfið eða hafna því. Þetta gerði nefndin ekki, en sendi A þess í stað tilkynningu um, að umsókn hennar hefði verið hafnað. Með hliðsjón af því, sem að ofan er rakið, er ljóst, að nefndin var ekki aðili, sem til þess var bær að lögum að hafna umsókn A. Ég tel, að úr þessum annmarka hafi verið bætt með bréfi menntamálaráðuneytisins 4. október 1994, enda þótt það væri, að formi til, afgreiðsla á kæru A vegna málsins. Ég sé því ekki ástæðu til að gera frekari athugasemdir við málsmeðferð matsnefndarinnar og menntamálaráðuneytisins að þessu leyti, en bendi á, að nauðsynlegt er að tryggja rétta starfshætti

í samræmi við þau sjónarmið, er fram koma hér á undan, þ. á m. að tryggja, að ráðherra verði sendar allar afgreiðslur matsnefndanna til þess að hann geti tekið ákvörðun í máli.

3.

Í 2. gr. laga nr. 48/1986, um lögverndun á starfsheiti og starfsréttindum grunnskólakennara, framhaldsskólakennara og skólastjóra, eru svohljóðandi skilyrði þess að mega nota starfsheitið grunnskólakennari eða framhaldsskólakennari:

„Leyfi til þess að nota starfsheitið grunnskólakennari skv. 1. gr. má aðeins veita þeim sem lokið hefur

a. námi við Kennaraskóla Íslands ásamt fullgildum prófum;
b. námi við Kennaraháskóla Íslands ásamt fullgildum prófum sem miðast við kennslu í grunnskóla;
c. B.A.-prófi, B.S.-prófi eða cand. mag.-prófi frá Háskóla Íslands ásamt fullgildu námi í uppeldis- og kennslufræði til kennsluréttinda;
d. námi við tónmenntakennaradeild Tónlistarskólans í Reykjavík ásamt fullgildum prófum;
e. námi við teiknikennaradeild Myndlista- og handíðaskóla Íslands ásamt fullgildum prófum;
f. námi við Íþróttakennaraskóla Íslands ásamt fullgildum prófum;
g. námi við Hússtjórnarkennaraskóla Íslands ásamt fullgildum prófum;
h. öðru jafngildu námi.

Leyfi til þess að nota starfsheitið framhaldsskólakennari skv. 1. gr. má aðeins veita þeim sem lokið hefur

a. námi á háskólastigi er jafngildir a.m.k. 120 námseiningum ásamt fullgildum prófum. Þar af skulu eigi færri en 30 einingar vera nám í uppeldis- og kennslufræði til kennsluréttinda og eigi færri en 60 einingar í sérgrein;
b. námi í faggrein eða sérgrein ásamt fullgildum prófum frá skóla er menntamálaráðuneytið viðurkennir, auk þess nám í uppeldis- og kennslufræði til kennsluréttinda er jafngildir 30 einingum;
c. námi við Íþróttakennaraskóla Íslands ásamt fullgildum prófum;
d. öðru jafngildu námi.

Leyfi skv. 1. gr. má enn fremur veita þeim sem ekki uppfyllir skilyrði þessarar greinar en hefur verið skipaður í kennarastöðu eða skólastjórastöðu fyrir gildistöku laga þessara."

Matsnefndin byggði niðurstöðu sína annars vegar á því, að A hefði ekki nægilegt nám að baki, sem miðaðist við kennslu á framhaldsskólastigi, sbr. a-lið 2. mgr. 2. gr. laga nr. 48/1986. Af hálfu nefndarinnar hefur þó verið tekið fram, að hún líti svo á, að A hafi lokið 150 námseiningum í háskólanámi, ef litið sé á námið í heild án tillits til þeirra réttinda, sem sótt er um. Af hálfu nefndarinnar hefur verið gengið út frá því, að nám frá Kennaraháskóla Íslands verði aldrei metið til fleiri eininga en vegna uppeldis- og kennslufræði eða 30 einninga. Tók menntamálaráðuneytið undir þessa skoðun í bréfum sínum til A, dags. 28. nóvember 1994 og 25. mars 1996, með því að gera skýringar nefndarinnar að sínum. Í bréfi ráðuneytisins til mín, dags. 16. maí 1997, kemur hins vegar fram, eins og að framan er rakið, að það líti svo á, að nám í einstökum faggreinum við Kennaraháskóla Íslands hafi verið metið, að svo miklu leyti sem það sé talið sambærilegt við nám frá Háskóla Íslands að mati viðkomandi háskóladeildar. Einkum hafi þetta gilt í íslensku, erlendum tungumálum og sagnfræði.

Skoðun mín er sú, að í lögum nr. 48/1986 sé ekki svo skýrt sem skyldi, hvort nám við

Kennaraháskóla Íslands teljist „nám á háskólastigi“ í skilningi upphafsákvæðis a-liðar 2. mgr. 2. gr. þeirra laga. Ég fellst hins vegar á, að meginreglan verði að teljast sú, að slíkt nám fullnægi ekki því ákvæði. Liggja til þess þau rök, sem færð eru fram í fyrrgreindu bréfi menntamálaráðuneytisins frá 16. maí 1997.

Umrædd matsnefnd byggði einnig á því, að A hefði „ekki nægilegt nám í einni grein, þ.e. kennslugrein, sbr. 2. gr. laga nr. 48/1986.“

Ákvæði 2. mgr. 2. gr. leystu af hólmi 13. og 14. gr. laga nr. 51/1978, um embættisgengi kennara og skólastjóra, en þar var annars vegar í 13. gr. fjallað um umsækjendur um starf, sem lokið hefðu námi á háskólastigi, er jafngilti a.m.k. 120 námseiningum, ásamt fullgildum prófum, þar af a.m.k. 30 einingum í námi í uppeldis- og kennslufræðum og a.m.k. 60 einingum í sérgrein. Hins vegar var í 14. gr. fjallað um umsækjendur um starf, sem lokið hefðu B.A.-, B.S.- eða cand. mag.-prófi frá Háskóla Íslands eða öðru hliðstæðu prófi og uppfylltu auk þess önnur skilyrði laganna. A lauk B.Ed.-námi frá Kennaraháskóla Íslands og M.Ed.-námi frá X University 5 árum síðar. Nám hennar í Kennaraháskólanum veitti henni rétt til að nota starfsheitið grunnskólakennari samkvæmt 1. mgr. 2. gr. laga nr. 48/1986. Verður það því ekki talið vera „faggrein eða sérgrein“ í skilningi b-liðar 2. mgr. 2. gr. Með vísan til forsögu lagaákvæðisins og orðalags verður ekki heldur séð, að M.Ed.-nám A uppfylli skilyrði b-liðarins. Kemur því einungis til álita, hvort A uppfylli með námi sínu skilyrði a-liðar 2. mgr. 2. gr. laganna.

Í II. kafla laga nr. 48/1986, þ.e. 4.–10. gr., er fjallað um starfsréttindi, þ.e. hvaða skilyrði uppfylla þurfi til þess að vera skipaður, settur eða ráðinn kennari við skóla. Er þar að sumu leyti aukið við skilyrði 2. gr., hvort heldur um grunnskólakennara eða framhaldsskólakennara er að ræða. Þannig er til að mynda krafist aukinnar menntunar grunnskólakennara í vissum tilvikum, t.d. til að annast um sérkennslu. Samkvæmt þessu leiðir það ekki þegar af því, að grunnskólakennari leitar sér viðbótarmenntunar, að hann teljist hafa numið til „sérgreinar“ samkvæmt a-lið 2. mgr. 2. gr. laganna. Að þessu leyti get ég tekið undir það með matsnefnd um starfsheiti framhaldsskólakennara, að það þarfnist athugunar við í hvert sinn, hvort um nám í „sérgrein“ sé að ræða, þegar kennaramenntaður umsækjandi hefur aflað sér viðbótarmenntunar.

Í bréfi matsnefndarinnar, dags. 16. september 1996, kemur fram, að nefndin skilgreini hugtakið „sérgrein“ með þeim hætti, að um sé að ræða „heildstætt nám til 60 eininga sem miðist við kennslu í framhaldsskóla“. Ég get út af fyrir sig fallist á að skilgreining þessi sé í samræmi við orðalag og tilgang lagaákvæðanna, en legg áherslu á, að í henni má ekki felast fortakslaus áskilnaður um, að viðkomandi „sérgrein“ sé þegar kennd við einhvern framhaldsskóla, enda þótt upplýsingar um það kunni að hafa áhrif á matið. Við mat á því, hvað teljast skuli til „sérgreinar“ samkvæmt a-lið 2. mgr. 2. gr. laga nr. 48/1986, tel ég rétt að horfa auk þess til þeirra skilyrða, sem fram koma í b-lið sömu málsgreinar. Þar er kveðið svo á, að umsækjandi, sem lokið hefur námi í faggrein eða sérgrein, auk náms í uppeldis- og kennslufræði, uppfylli skilyrði til þess að mega kallast framhaldsskólakennari. Ekki virðast gerðar sérstakar kröfur til efnis viðkomandi faggreina eða sérgreina. Með hliðsjón af þessu og einnig þeim einingafjölda, sem krafist er samkvæmt a-lið, tel ég að túlka eigi hugtakið „sérgrein“ samkvæmt a-lið rúmri skýringu.

Kemur næst til athugunar, hvort matsnefnd um starfsheiti hafi kannað nægilega rækilega, hvort A uppfyllti skilyrði þess, að fá umbeðið leyfi, og hvort niðurstaðan hafi verið nægilega rökstudd.

4.

Í 5. mgr. 3. gr. laga nr. 48/1986 eru svofelld ákvæði um störf matsnefnda um starfsheiti kennara:

„Matsnefndir leita upplýsinga og umsagna kennarasamtaka og sérfræðinga eftir því sem við á en starfssvið hennar og starfshætti skal skilgreina nánar í erindisbréfi."

Um hlutverk matsnefndanna og tilgang með þeim segir svo í athugasemdum með frumvarpi því, er varð að lögum nr. 48/1986:

„Hlutverk matsnefndanna miðast við að tryggja fullt samræmi í mati náms sem fram fer á mismunandi tímum og á mismunandi stöðum. Á þetta við um allt nám kennara, hvort sem það fer fram á námskeiðum eða í reglulegum skóla. Á matið m.a. að veita upplýsingar um hvað einstaka umsækjendur skortir til að hljóta lögverndun starfsheitis skv. 1. grein. Tilgangurinn með þeirri nefndaskipan sem frumvarpið gerir ráð fyrir er sá, að um mál þessi sé fjallað af sem mestri sérfræðiþekkingu og jafnframt að þeir aðilar sem mestra hagsmuna eiga að gæta sitji í nefndunum." (Alþt. 1985–86, A-deild, bls. 2304.)

Það er ljóst, að matsnefndum um starfsheiti grunnskólakennara og framhaldsskólakennara ber samkvæmt ofangreindu, sbr. nú einnig til fyllingar meginreglu 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, að sjá til þess, að eigin frumkvæði, að mál séu nægilega upplýst, áður en leyst er úr því, hvort skilyrði 2. gr. laga nr. 48/1986 séu uppfyllt. Í þessari skyldu felst meðal annars að afla þarf gagna um nám umsækjenda frá þeim stofnunum, sem þeir hafa lokið námi við, ef þau liggja ekki þegar fyrir. Til þess kann þó vitanlega að koma, að matsnefnd leggi það fyrir umsækjanda að afla tiltekinna gagna um nám hans. Jafnframt hvílir það á umsækjanda að leggja fram sérstök gögn, ef ætla má að þau gögn, sem honum má vera kunnugt um, að þegar liggja fyrir, gefi ekki rétta mynd af námi eða hætta sé á misskilningi. Ég tel, að þetta síðastnefnda hafi átt við vegna fullyrðinga A um, að sérgrein hennar hafi verið „Instructional Computing", en ekki „Educational Technology". Í þeim gögnum frá X University, sem lágu fyrir matsnefndinni, þegar afstaða var tekin til umsóknar A, var hvergi vikið að „Instructional Computing" heldur þvert á móti tekið fram, að sérgrein A hefði verið „Educational Technology". Vegna þessa tel ég ekki ástæðu til að gera athugasemd við, að matsnefndin hafi lagt til grundvallar, að A hefði lokið námi í „Educational Technology", þegar hún tók afstöðu til þess, hvort A uppfyllti skilyrði til þess að fá umrætt leyfi. Að teknu tilliti til þeirra upplýsinga, er lágu fyrir nefndinni, þegar ákvörðun var tekin, sé ég heldur ekki ástæðu til að finna að túlkun matsnefndarinnar á inntaki náms hennar ytra. Sé sú raunin, að túlkun þessi sé röng eða háð annmörkum að öðru leyti, tel ég, sbr. ofangreint, að það hvíli á A að leggja fram frekari gögn til stuðnings sjónarmiðum sínum. Samkvæmt þessu er það niðurstaða mín, að ekki sé ástæða til að finna að rannsókn matsnefndar um starfsheiti framhaldsskólakennara á því, hvort þetta nám A teldist vera sérgrein samkvæmt margnefndu ákvæði.

5.

Ég tel, að yfirlýst hlutverk og tilgangur matsnefndanna, svo sem rakið hefur verið, feli í sér skyldu til rökstuðnings, þar sem bæði séu rakin þau skilyrði, sem umsækjandi uppfyllir, og þau, sem matsnefnd þyki á skorta. Í þessu sambandi verður að hafa hugfast, hvert hlutverk nefndanna er, og að það er ráðherra, sem taka á endanlega ákvörðun um það, hvort leyfi verður veitt. Skylda ráðherra til að veita umsækjanda rökstuðning byggist nú á 21. og 22. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Niðurstaða matsnefndar um starfsheiti framhaldsskólakennara hinn 7. desember 1992 var annars vegar byggð á því, sbr. ofangreint, að A hefði ekki nægilegt nám að baki, sem miðaðist við kennslu á framhaldsskólastigi. Að öðru leyti byggði matsnefndin á því, að A

hefði ekki „nægilegt nám í einni grein, þ.e. kennslugrein, sbr. 2. gr. laga nr. 48/1986". Ekkert kemur fram um það, hvers vegna nefndin taldi nám A ytra ekki uppfylla greint skilyrði. Var úrlausn nefndarinnar þannig órökstudd og uppfyllti því ekki skilyrði, sem mátti gera til hennar. Ekki var að fullu bætt úr rökstuðningi með bréfi menntamálaráðuneytisins 28. nóvember 1994, þrátt fyrir kröfu A um það. Vísaði ráðuneytið þar til þess, að matsnefndin teldi nám A ekki fullgilt sem sérgrein til kennslu á framhaldsskólastigi. Það var ekki fyrr en með bréfi matsnefndarinnar til mín, dags. 16. september 1996, að rökstudd afstaða nefndarinnar kom fram. Tel ég, að menntamálaráðuneytið hafi þarna ekki gætt nægilega 21. og 22. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

V.

Niðurstaða.

Það er niðurstaða mín, að matsnefnd um starfsheiti framhaldsskólakennara hafi að lögum ekki verið bær um að hafna umsókn A um leyfi til að nota starfsheitið framhaldsskólakennari. Ég tel hins vegar, að úr þessum annmarka hafi verið bætt með afgreiðslu menntamálaráðuneytisins á máli A, en bendi á, að tryggja ber rétta starfshætti að þessu leyti í samræmi við þau sjónarmið, sem gerð hefur verið grein fyrir í áliti þessu.

Þá tel ég, að ekki verði séð, að sú forsenda synjunarinnar, að A fullnægði ekki skilyrðum 2. mgr. 2. gr. laga nr. 48/1986, um lögverndun á starfsheiti og starfsréttindum grunnskólakennara, framhaldsskólakennara og skólastjóra, hafi verið byggð á ólögmætum sjónarmiðum. Ég tel, að matsnefnd um starfsheiti framhaldsskólakennara hafi kannað nægilega rækilega, hvort A uppfyllti skilyrði þess að fá leyfið, miðað við fyrirliggjandi upplýsingar og gögn, en A geti leitað til menntamálaráðuneytisins á ný, hafi hún frekari gögn eða skýringar fram að færa. Að mínum dómi skorti á, að niðurstaða nefndarinnar væri rökstudd á fullnægjandi hátt og að menntamálaráðuneytið gætti nægilega ákvæða 21. og 22. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 í málinu."

3.2. Atvinnuréttindi. Mat á námi við erlendan skóla. Jafnræðisreglur. Málsmeðferð stjórnvalda. EES-samningurinn. Lagaskil. (Mál nr. 1832/1996)

A, sem lokið hefur námi í snyrtifræði við erlendan skóla, kvartaði yfir þeirri ákvörðun menntamálaráðuneytisins, að synja umsókn hennar um leyfi til að gangast undir sveinspróf í snyrtifræði.

Umboðsmaður vísaði til þess, að snyrtifræði er löggilt iðngrein skv. reglugerð nr. 560/1995, um löggiltar iðngreinar, námssamninga, sveinspróf og meistararéttindi, og rakti ákvæði reglugerðarinnar um heimildir menntamálaráðuneytisins til þess að veita mönnum iðnréttindi eða leyfi til að þreyta sveinspróf á grundvelli náms þeirra við erlenda skóla. Ákvæði þessi eru samhljóða ákvæðum eldri reglugerðar um sama efni, nr. 102/1990.

Í gildistíð reglugerðar nr. 102/1990 fengu þrír einstaklingar, sem lokið höfðu sama námi og A, leyfi til þess að þreyta sveinspróf í snyrtifræði án frekara náms. Umboðsmaður taldi ekki verða séð, að mismunandi afgreiðsla á málum einstaklinganna þriggja annars vegar og A hins vegar hefði byggst á breyttum ákvæðum laga eða reglugerðar, eða breyttu mati ráðuneytisins á skilyrðum samkvæmt þessum réttarheimildum á þeim tíma, er A lagði fram umsókn sína. Í skýringum menntamálaráðuneytisins var um þetta atriði vísað til þess, að þegar A lagði fram umsókn sína hefði EES-samningurinn verið genginn í gildi, sbr. lög nr. 2/1993, og að þau lög fælu í sér

skuldbindingar um viðurkenningu erlendra iðnréttinda út frá almennum reglum, sem settar væru innan svæðisins um einstakar iðngreinar. Umboðsmaður taldi ekki hafa komið fram í málinu, að ákvæði samningsins fælu í sér þrengri rétt umsækjenda, þannig að gildandi reglur hefðu verið rýmri en EES-reglur heimiluðu, né hvaða rök byggju að baki þeirri afstöðu ráðuneytisins að ekki mætti beita rýmri ákvæðum íslenskra laga og reglna. Hann taldi því ekki verða séð af skýringum menntamálaráðuneytisins að niðurstaða þess í máli A hefði verið byggð á EES-samningnum eða öðrum skuldbindingum á grundvelli hans og tók því ekki afstöðu til málsins á þeim grundvelli.

Umsókn A frá 26. október 1995 var afgreidd á grundvelli reglna nr. 364/1996, um veitingu réttinda í snyrtifræði, sem samþykktar voru 20. júní 1996, þó að umsóknin hefði borist ráðuneytinu í gildistíð eldri reglugerðar. Umboðsmaður taldi ljóst að nýjar reglur um veitingu réttinda eins og þeirra sem hér um ræddi, yrðu ekki lagðar til grundvallar við afgreiðslu eldri umsókna. Menntamálaráðuneytinu hefði því ekki verið heimilt að byggja synjun sína í málinu á umræddum reglum, heldur hefði því borið að afgreiða umsókn A á grundvelli þeirra laga og reglna, sem í gildi voru er hún barst ráðuneytinu og eftir atvikum í samræmi við fyrri úrlausnir í sambærilegum málum. Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til menntamálaráðuneytisins, að mál A yrði tekið til endurskoðunar, ef ósk kæmi um það frá henni, og meðferð þess þá hagað í samræmi við þau sjónarmið sem fram kæmu í álitinu.

Í tilefni af þeim upplýsingum menntamálaráðuneytisins, að engar umsóknir um sveinspróf í snyrtifræði hefðu verið afgreiddar frá ársbyrjun 1993 og þar til reglur nr. 364/1996 tóku gildi í júlí 1996, vegna óvissu um áhrif EES-samningsins og skorts á reglum um veitingu réttinda, tók umboðsmaður fram, að samkvæmt 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar er öllum frjálst að stunda þá atvinnu, sem þeir kjósa. Þessu frelsi megi þó setja skorður með lögum, krefjist almannahagsmunir þess. Þegar það sé gert sé það hlutverk stjórnvalda að sjá um framkvæmd laga og stjórnvaldsfyrirmæla, sem í gildi séu á hverjum tíma. Borgararnir eigi rétt á því að stjórnvöld leysi úr málum þeirra svo fljótt sem unnt sé á grundvelli þeirra laga og stjórnvaldsfyrirmæla sem í gildi eru þegar þeir bera fram erindi sín. Umboðsmaður taldi, að ákvörðun stjórnvalds um að láta afgreiðslu mála bíða nýrra reglna, jafnvel svo árum skipti, samrýmdist ekki þessum sjónarmiðum. Hann áréttaði jafnframt, að við úrlausn mála væri það frumskylda stjórnvalda samkvæmt íslenskum stjórnlögum að starfa á grundvelli þeirra réttarheimilda, sem í gildi væru hverju sinni, og sjá um framkvæmd þeirra, enda væru allir jafnir fyrir lögunum. Umboðsmaður taldi líka ástæðu til að árétta, að skv. 30. gr. EES-samningsins væri það skylda ríkisins að auðvelda launþegum að hefja og stunda starfsemi, með því að gera nauðsynlegar ráðstafanir varðandi gagnkvæma viðurkenningu á prófskírteinum og vottorðum um formlega menntun. Gert væri ráð fyrir því, að ríki gætu haft rýmri reglur en EES-löggjöf gerði ráð fyrir. Þær skuldbindingar hvíldu ennfremur á íslenska ríkinu að slík mál fengju skjóta afgreiðslu.

Það var því niðurstaða umboðsmanns að frá ársbyrjun 1993 fram að gildistöku reglna nr. 364/1996 hefði ekki verið staðið rétt að afgreiðslu menntamálaráðuneytisins á umsóknum um sveinspróf í snyrtifræði frá umsækjendum með erlend réttindi.

I.

Hinn 27. júní 1996 leitaði til mín A og kvartaði yfir niðurstöðu menntamálaráðuneytisins í bréfi, dags. 24. júní 1996, vegna umsóknar hennar um iðnréttindi í snyrtifræði, dags. 26. október 1995. A lauk prófi frá X-skóla í Kaupmannahöfn á árinu 1989.

Samkvæmt framangreindu bréfi menntamálaráðuneytisins var það mat ráðuneytisins, að fenginni umsögn réttindaveitinganefndar í snyrtifræði, að áður en hægt yrði að heimila

A að þreyta sveinspróf í snyrtifræði, þyrfti hún að ljúka tilteknum áföngum fagnáms í snyrtifræði í framhaldsskóla. Eftir að hún hefði lokið því námi, yrði henni heimilað að gangast undir sveinspróf í snyrtifræði. Stæðist hún prófið, yrði gefið út sveinsbréf, sem veitti henni rétt til að starfa í iðngreininni, en ekki rétt til inngöngu í meistaraskóla.

Samkvæmt kvörtun A voru umræddir áfangar fagnáms í snyrtifræði hluti af námi hennar við framangreindan skóla í Kaupmannahöfn. Þá kemur fram í kvörtuninni, að tveimur samnemendum hennar hafi verið heimilað að taka sveinspróf og að samkvæmt upplýsingum Iðnfræðsluráðs, sem hún hafi leitað áður en hún fór utan, teldist nám við skólann fullgilt á Íslandi. Kvörtunin beinist ennfremur að því, hversu seint ráðuneytið afgreiddi umsókn hennar og því, sem segir í bréfi ráðuneytisins, að standist hún sveinspróf, veiti það ekki rétt til náms í meistaraskóla. Telur hún niðurstöðu menntamálaráðuneytisins brot á samningi um Evrópska efnahagssvæðið, sbr. lög nr. 2/1993.

II.

Ég ritaði menntamálaráðherra bréf 13. ágúst 1996, þar sem þess var óskað, sbr. 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. Sérstaklega var þess óskað, að ráðuneytið léti í té upplýsingar um eftirtalin atriði:

„1. Á hvaða *lagagrundvelli* hafi verið byggð sú ákvörðun ráðuneytisins, að synja [A] um að þreyta sveinspróf í snyrtifræði.

2. Hvort og þá á grundvelli hvaða sjónarmiða ráðuneytið hafi veitt einstaklingum, er lokið höfðu námi frá [X-skólanum] í Kaupmannahöfn, leyfi til að þreyta sveinspróf í snyrtifræði.

3. Hvers vegna afgreiðsla umsóknar [A] hafi tekið lengri tíma en mælt er fyrir um í 2. mgr. 12. gr. tilskipunar 92/51/EBE, sbr. lög nr. 83/1993, um viðurkenningu á menntun og prófskírteinum, og hvort [A] hafi, í samræmi við 3. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, verið gerð grein fyrir því, að málið myndi dragast í svo langan tíma."

Í svarbréfi ráðuneytisins, dags. 5. nóvember 1996, segir meðal annars svo:

„1. Í 22. gr. þágildandi laga nr. 57/1988 um framhaldsskóla er kveðið á um að fræðsla skuli veitt í löggiltum iðngreinum samkvæmt nánari ákvæðum í reglugerð. Meðferð málsins lýtur að túlkun á 5. gr. reglugerðar 560/1995 um löggiltar iðngreinar, námssamninga, sveinspróf og meistararéttindi með áorðnum breytingum, en þar er kveðið á um að ráðuneytið geti viðurkennt iðnmenntun sem aflað er erlendis, enda séu kröfur til námsins sambærilegar við þær sem gerðar eru til viðkomandi starfsréttinda hér á landi.

Afgreiðsla ráðuneytisins á umsókn [A] byggist á samanburði milli íslenskrar námskrár í snyrtifræði, sbr. aðalnámskrá framhaldsskóla frá 1990 og námskrár [X-skóla], þar sem [A] stundaði nám. Nám í snyrtifræði við hinn danska skóla tekur eitt ár, en nám samkvæmt íslenskri námskrá tekur 3 ár. Í danska skólanum er engin starfsþjálfun, en hér á landi er gerð krafa um 10 mánaða starfsþjálfun á stofu undir leiðsögn meistara að námi loknu. Auk þess eru ýmsar námsgreinar ekki kenndar í [X-skóla], sem kenndar eru í Fjölbrautaskólanum í Breiðholti og talið óhjákvæmilegt að nemar í snyrtifræði fái fræðslu í.

Um mat á umsóknum einstaklinga sem stundað hafa nám í snyrtifræði erlendis vísast ennfremur til reglna um veitingu réttinda í snyrtifræði nr. 364/1996. Þar kemur fram að meta skuli nám sem stundað er erlendis samkvæmt gildandi námskrá í snyrtifræði.

2. Hvað varðar fyrri afgreiðslur ráðuneytisins á umsóknum einstaklinga, sem lokið höfðu námi frá [X-skóla] í Kaupmannahöfn um starfsréttindi, þá hafa umsóknir þriggja einstaklinga um sveinspróf í snyrtifræði aftur til vors 1991 leitt til heimildar til að þreyta sveinspróf – ein heimild var veitt vorið 1992 og tvær vorið 1991 – en umsóknir fóru jafnan til umsagnar hjá réttindaveitinganefnd í snyrtifræði. Ef fallist hefur verið á umsóknir einstaklinga um að þreyta sveinspróf hafa umsækjendur einnig getað sýnt fram á 10 mánaða starfsþjálfun.

3. Með gildistöku EES-samningsins var talin nauðsyn á að ganga markvissar til starfa í þessum efnum vegna tilskipana ESB á þessu sviði sbr. tilskipun 75/368/EBE. Reyndist nauðsynlegt að setja reglur um veitingu réttinda í snyrtifræði til þess að unnt yrði að vinna samræmt og skipulega að mati á námi sem stundað er erlendis. Vinna við undirbúning að setningu slíkra reglna hófst 1995 og lauk með staðfestingu þeirra svo sem að ofan segir. Frá ársbyrjun 1993 voru ekki afgreiddar neinar umsóknir um sveinspróf í snyrtifræði frá umsækjendum með erlend réttindi og söfnuðust því fyrir á annan tug umsókna í greininni af þeim sökum.

Það sem tafði málið var rannsókn á þýðingu EES-samningsins fyrir íslenskt menntakerfi, auk þess sem reglur um veitingu réttinda vantaði. [A] fékk bréf í febrúar 1996 þar sem henni var tilkynnt um að verið væri að vinna í hennar máli og hún upplýst um hvenær hún gæti búist við svari."

Í athugasemdum A, dags. 9. desember 1996, ítrekar hún sjónarmið sín í málinu, þ. á m. að starfsþjálfun hafi verið hluti af námi hennar við skólann í Kaupmannahöfn. Jafnframt að hún hafi sömu starfsþjálfun og áðurgreindir nemendur, sem fengu leyfi til að taka sveinspróf í snyrtifræði.

Í bréfi mínu til menntamálaráðherra, dags. 13. desember 1996, sem ítrekað var 20. febrúar 1997, var þess óskað, að menntamálaráðuneytið sendi mér þær athugasemdir, sem það teldi ástæðu til að gera í tilefni af bréfi A. Sérstaklega var þess óskað, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að ráðuneytið gerði nánar grein fyrir því, í hverju umsókn A hafi verið frábrugðin umsóknum þeirra, sem luku námi frá X-skóla í Kaupmannahöfn á sama tíma og hún og fengu leyfi til að taka sveinspróf í snyrtifræði. Jafnframt var þess óskað, að ráðuneytið léti mér í té umsögn réttindaveitinganefndar í snyrtifræði vegna umsóknar A. Í svarbréfi menntamálaráðuneytsins, dags. 28. febrúar 1997, segir meðal annars svo:

„Samkvæmt upplýsingum réttindaveitinganefndar var umsókn [A] eða nám hennar við [X-skóla] í engu frábrugðið námi þeirra sem lokið höfðu námi frá þeim skóla og fengið hafa heimild réttindaveitinganefndar til að þreyta sveinspróf hér á landi sumarið 1991 og 1992, en alls er um þrjá einstaklinga að ræða. Umsókn [A] barst hins vegar fjórum árum síðar. Þá hafði Ísland gerst aðili að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið sbr. lög nr. 2/1993 um evrópska efnahagssvæðið og þar með höfðu íslensk stjórnvöld tekið á sig skuldbindingar um viðurkenningu erlendra iðnréttinda út frá almennum reglum sem settar eru um einstakar iðngreinar innan efnahagssvæðisins.

Þessar almennu reglur voru þó taldar of almennar til dæmis í snyrtifræði til þess að unnt væri að meta nám þeirra sem stundað hafa snyrtifræði erlendis, sbr. „Tilskipun ráðsins frá 16. júní 1975 um ráðstafanir til að auðvelda að staðfesturéttar og réttar til að veita þjónustu sé neytt að því er varðar ýmsa starfsemi (úr ISIC deildum 1 til 85) og einkum bráðabirgðaráðstafanir með tilliti til þessarar starfsemi", sbr. 46. tl. D viðauka VII sbr. 2. gr. sbr. 119. gr. laga nr. 2/1993. [. . .] Í þessu ljósi var talin brýn þörf á skýrari og nákvæmari reglum sem ættu við um fólk sem hefði verið tiltölulega stutt í

námi í útlöndum svo að hægt væri að meta með samanburði, við hliðstætt nám á Íslandi. Umsókn [A] barst ráðuneytinu 25. október 1995 eða nokkru eftir að hliðstæðar umsóknir höfðu verið afgreiddar frá ráðuneytinu og jafnframt eftir að Ísland hafði tekið á sig skuldbindingar samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðið sem gerð hefur verið grein fyir hér að framan."

Í bréfi mínu til menntamálaráðuneytisins, dags. 16. maí 1997, óskaði ég eftir öllum fyrirliggjandi gögnum málsins. Jafnframt var þess óskað, að ráðuneytið sendi mér námskrá í snyrtifræði, sem vísað er til í bréfum ráðuneytisins, auk námskrár umrædds skóla í Kaupmannahöfn. Þá var þess óskað, að ráðuneytið gerði nánari grein fyrir mati á starfsþjálfun samkvæmt reglugerð nr. 560/1995, um löggiltar iðngreinar, námssamninga, sveinspróf og meistararéttindi, og hvernig slíku mati hefði verið háttað í máli A, einkum með tilliti til þess, sem fram komi í athugasemdum hennar, að starfsþjálfun hafi verið hluti af námi hennar við X-skóla.

Umbeðin gögn bárust mér með bréfi ráðuneytisins, dags. 25. júní 1997. Að því er snertir námskrá skólans í Kaupmannahöfn segir í bréfinu, að hún hafi ekki verið lögð fram með umsóknum. Á útskriftarskírteinum umsækjanda komi hins vegar fram þær námsgreinar, sem lesnar hafi verið í skólanum, og hafi þær verið bornar saman við námsgreinarnar í íslensku námskránni. Þá segir meðal annars svo í bréfi ráðuneytisins:

„Nemar er hefja nám í snyrtifræði við Fjölbrautaskólann í Breiðholti geta fyrst hafið starfsþjálfun sína eftir að þeir hafa lokið annarri önn í skólanum og lokið námi í eftirtöldum áföngum: [. . .] Þá geta þeir farið að vinna sér inn tíma er dragast frá 10 mánaða starfsþjálfun. Meginhluti starfsþjálfunarinnar fer þó fram eftir að nemi hefur útskrifast frá Fjölbrautaskólanum í Breiðholti.

Á það skal bent að námið í Fjölbrautaskólanum í Breiðholti er 5 annir + 10 mánaða starfsþjálfun. Verkleg þjálfun í skóla dregst ekki frá starfsþjálfun. Sama gildir því um mat á starfsþjálfun við erlenda skóla þ.e. að verkleg þjálfun á skólatíma dregst ekki frá starfsþjálfuninni. Hún þarf að fara fram á starfandi snyrtistofu undir leiðsögn meistara í greininni.

Í 5. gr. reglugerðar nr. 560/1995 um löggiltar iðngreinar, námssamninga, sveinspróf og meistararéttindi segir: „Menntamálaráðuneytið getur viðurkennt iðnmenntun sem aflað er erlendis gegn framvísun prófvottorðs og veitt starfsleyfi hér á landi án þess að viðkomandi gangi undir sveinspróf, enda séu kröfur til námsins sambærilegar við þær sem gerðar eru til viðkomandi starfsréttinda hér á landi." Þessi orð eru túlkuð svo að ef í ljós kemur við samanburð á erlendu námi og íslensku, að námskrá í hinum erlenda skóla er fyllilega sambærileg við íslenska námskrá og að náminu lýkur með sveinsprófi, getur ráðuneytið viðurkennt iðnréttindin án málalenginga og gefið út sveinsbréf umsækjanda til handa. Ef hins vegar kemur í ljós, að hin erlenda námskrá er ekki sambærileg við íslenska námskrá í faginu og benda má á að það vanti ákveðin fög eða ákveðinn þátt í náminu, svo sem starfsþjálfun, telur ráðuneytið eðlilegt að neminn ljúki því námi áður en hann þreytir sveinsprófið. Sveinsprófið er sú eldskírn er veitir iðnréttindin. Ef hana vantar telst neminn ekki hafa lokið námi til iðnréttinda. Í fyrrgreindri reglugerð segir ennfremur: „Einnig er heimilt að leyfa einstaklingi með starfsmenntapróf erlendis frá að sanna kunnáttu sína með sveinsprófi ef erfitt reynist að fá fram nægilega örugg gögn." Á þetta hefur ekki reynt í máli [A] þar eð fyrir liggur hvaða námsgreinar hún tók í [X-skólanum].

Fram kemur í athugasemdum [A] að starfsþjálfun hafi verið hluti af námi hennar. Réttindaveitinganefndin lítur svo á að þar sé um að ræða hliðstæðu við verklegt

nám sem einnig er í Fjölbrautaskólanum í Breiðholti, en dregst ekki frá 10 mánaða starfsþjálfunartíma."

III.

1.

Í forsendum og niðurstöðu álits míns, dags. 17. október 1997, sagði svo:

„Eins og fram hefur komið hér að framan, barst menntamálaráðuneytinu umsókn A um iðnréttindi í snyrtifræði 26. október 1995. Snyrtifræði er löggilt iðngrein samkvæmt 2. gr. reglugerðar nr. 560/1995, um löggiltar iðngreinar, námssamninga, sveinspróf og meistararéttindi, sbr. 22. gr. laga nr. 57/1988, um framhaldsskóla. Samkvæmt 5. gr. framangreindrar reglugerðar getur menntamálaráðuneytið viðurkennt iðnmenntun, sem aflað er erlendis, gegn framvísun prófvottorðs og veitt starfsleyfi hér á landi, án þess að viðkomandi gangist undir sveinspróf, enda séu kröfur til námsins sambærilegar við þær, sem gerðar eru til viðkomandi starfsréttinda hér á landi. Einnig er heimilt að leyfa einstaklingi með starfsmenntapróf erlendis frá að sanna kunnáttu sína með sveinsprófi, ef erfitt reynist að fá fram nægilega örugg gögn. Fjallað er um sveinspróf í 5. kafla reglugerðarinnar. Samkvæmt 29. gr. er heimilt að taka hvern þann til sveinsprófs, sem lokið hefur burtfararprófi frá iðnfræðsluskóla og verknámssamningi hjá meistara eða starfsþjálfunarsamningi á vegum iðnfræðsluskóla.

Í máli þessu liggur fyrir burtfararskírteini A frá X-skóla í Kaupmannahöfn, dagsett í ágúst 1989. Af niðurstöðu menntamálaráðuneytisins frá 24. júní 1996 verður ráðið, að framangreint nám A teljist ekki sambærilegt fagnámi í snyrtifræði samkvæmt aðalnámskrá framhaldsskóla frá 1990, sbr. 5. gr. reglugerðar nr. 560/1995. Jafnframt, að ráðuneytið líti svo á, að skírteini hennar fullnægi ekki kröfum um burtfararpróf og starfsþjálfun, sem veiti réttindi til að taka sveinspróf samkvæmt 29. gr. reglugerðarinnar.

Í máli þessu er upplýst, að þrír einstaklingar, sem lokið hafa sama námi og A, fengu leyfi ráðuneytisins til að þreyta sveinspróf í snyrtifræði á árunum 1991 og 1992. Ennfremur, að nám A hafi í engu verið frábrugðið námi þessara einstaklinga. Framangreind leyfi voru veitt í gildistíð reglugerðar nr. 102/1990, um löggiltar iðngreinar, námssamninga, sveinspróf og meistararéttindi. Ákvæði hennar, að því er snertir sambærileika náms og skilyrði til að mega taka sveinspróf, eru samhljóða framangreindum ákvæðum reglugerðar nr. 560/1995. Með vísan til framangreinds og skýringa menntamálaráðuneytisins í málinu verður ekki séð, að mismunandi afgreiðsla þessara umsókna hafi verið byggð á breyttum ákvæðum laga eða reglugerðar eða breyttu mati ráðuneytisins á skilyrðum samkvæmt þeim á þeim tíma, er umsókn A lá fyrir.

Af hálfu menntamálaráðuneytisins hefur hins vegar verið frá því greint, að umsókn A hafi borist eftir gildistöku laga nr. 2/1993, um Evrópska efnahagssvæðið, sem feli í sér skuldbindingar um viðurkenningu erlendra iðnréttinda út frá almennum reglum, sem settar séu um einstakar iðngreinar innan efnahagsvæðisins. Jafnframt kemur fram, að umsóknir um sveinspróf í snyrtifræði frá umsækjendum með erlend réttindi hafi ekki verið afgreiddar frá árinu 1993, vegna rannsóknar á þýðingu samningsins fyrir íslenskt menntakerfi og skorts á reglum um veitingu slíkra réttinda.

Í 30. gr. laga nr. 2/1993, um Evrópska efnahagssvæðið, segir 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."

Eins og fyrr greinir, vísar menntamálaráðuneytið til framangreindra skuldbindinga af Íslands hálfu, að því er snertir skýringar á þeirri töf, sem varð á afgreiðslu erindis A, og á því, hvers vegna hún var frábrugðin fyrri afgreiðslum ráðuneytisins á sambærilegum umsóknum. Á hinn bóginn hefur ekki komið fram í málinu, að þessar skuldbindingar feli í sér þrengri rétt umsækjenda, þ.e. að gildandi reglur hafi verið rýmri en EES-reglur heimiluðu, né hvaða rök ráðuneytisins hafi legið að baki þeirri afstöðu þess, að ekki mætti beita rýmri ákvæðum íslenskra laga og reglna, ef svo bæri undir.

Reglur nr. 364/1996, um veitingu réttinda í snyrtifræði, voru settar af menntamálaráðherra 20. júní 1996 samkvæmt 1. gr. reglugerðar nr. 111/1996 um breytingu á reglugerð nr. 560/1995, sbr. 22. gr., sbr. 40. gr. laga nr. 57/1988, um framhaldsskóla. Þar segir, að menntamálaráðherra skuli setja reglur um sérstaka tilhögun náms, starfsþjálfunar og réttindaveitingar í löggiltri iðngrein, ef fyrir hendi eru aðstæður, sem valda því að ekki reynist unnt að fullnægja ákvæðum námskrár um nám og starfsþjálfunartíma. Samkvæmt fundargerð réttindaveitinganefndar í snyrtifræði, dags. 18. júní 1996, var umsókn A frá 26. október 1995 afgreidd á grundvelli þessara reglna, með fyrirvara um samþykki ráðherra, þrátt fyrir að umsókn A hefði borist ráðuneytinu hinn 26. október 1995 í gildistíð reglugerðar nr. 102/1990, um löggiltar iðngreinar, námssamninga, sveinspróf og meistararéttindi.

Ég tel ljóst, að nýjar reglur um veitingu slíkra réttinda, sem hér um ræðir, verði ekki lagðar til grundvallar við afgreiðslu eldri umsókna. Tel ég því, að menntamálaráðuneytinu hafi ekki verið heimilt að byggja synjun sína í máli þessu á umræddum reglum.

Af skýringum menntamálaráðuneytisins verður ekki séð, að niðurstaða þess hafi verið byggð á EES-samningnum eða öðrum skuldbindingum á grundvelli hans. Tek ég því ekki afstöðu til málsins á þessum grundvelli.

Með vísan til framangreinds er það skoðun mín, að menntamálaráðuneytinu hafi borið að afgreiða umsókn A á grundvelli þeirra laga og reglna, sem í gildi voru á þeim tíma, sem hún barst ráðuneytinu, og eftir atvikum í samræmi við fyrri úrlausnir ráðuneytisins, vegna sambærilegra umsókna.

2.

Samkvæmt bréfi menntamálaráðuneytisins, dags. 5. nóvember 1996, voru engar umsóknir um sveinspróf í snyrtifræði frá umsækjendum með erlend réttindi afgreiddar frá ársbyrjun *1993,* þar til reglur nr. 364/1996, um veitingu réttinda í snyrtifræði, tóku gildi, en þær voru birtar í Stjórnartíðindum, sem útgefin voru hinn 10. júlí *1996.* Samkvæmt framansögðu voru því umsóknir um sveinspróf í snyrtifræði frá umsækjendum með erlend réttindi ekki afgreiddar í u.þ.b. *þrjú og hálft ár.* Þær skýringar, sem fram hafa komið af hálfu ráðuneytisins á þessum drætti, eru þær, að nauðsynlegt hafi verið að setja nákvæmari reglur í tilefni af lögfestingu EES-samningsins.

Af framangreindu tilefni tek ég fram, að skv. 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 13. gr. laga 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. Þegar atvinnufrelsi hafa verið settar skorður með lögum, er það hlutverk stjórnvalda að sjá um framkvæmd laga og stjórnvaldsfyrirmæla, sem birt hafa verið í samræmi við 27. gr. stjórnarskrárinnar og í gildi eru á hverjum tíma. Borgararnir eiga rétt á því, að stjórnvöld leysi úr málum þeirra svo fljótt sem unnt er á grundvelli þeirra laga og stjórnvaldsfyrirmæla, sem í gildi eru, þegar þeir bera fram erindi sín við stjórnvöld, sbr. 1. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga. Það samræmdist því ekki þessum sjónarmiðum að ákveða að bíða með afgreiðslu þessara mála svo árum skipti, þar til settar hefðu verið nýjar reglur. Skal hér áréttað, að við úrlausn mála er það frumskylda stjórnvalda samkvæmt íslenskum stjórnlögum, að starfa á grundvelli þeirra réttarheimilda, sem í gildi eru á hverjum tíma, og sjá um framkvæmd þeirra, enda eru allir jafnir fyrir lögum, sbr. 65. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 2. gr. laga nr. 97/1995.

Að því er snertir þær skýringar, að umræddar tafir hafi orsakast af lögfestingu EES-samningsins, þá tel ég ástæðu til að árétta, að skv. 30. gr. EES-samningsins var það skylda íslenska ríkisins samkvæmt samningnum að *auðvelda* launþegum að hefja og stunda starfsemi með því að gera nauðsynlegar ráðstafanir varðandi gagnkvæma viðurkenningu á prófskírteinum og vottorðum um formlega menntun. Í því sambandi er rétt að taka fram, að gert er ráð fyrir því, að ríki geti haft rýmri reglur en EES-löggjöf geri ráð fyrir. Í öðru lagi hvíla þær skuldbindingar á íslenska ríkinu, að slík mál hljóti skjóta afgreiðslu.

Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða mín, að ekki hafi verið staðið rétt að afgreiðslu menntamálaráðuneytisins á umsóknum um sveinspróf í snyrtifræði frá umsækjendum með erlend réttindi frá ársbyrjun 1993 til júlímánaðar 1996."

IV.

Niðurstöðu álits míns dró ég saman með svofelldum hætti:

„Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða mín, að ekki hafi verið staðið rétt að afgreiðslu menntamálaráðuneytisins á umsóknum um sveinspróf í snyrtifræði frá umsækjendum með erlend réttindi frá ársbyrjun 1993 til júlímánaðar 1996.

Þá er það niðurstaða mín í tilefni af þeirri kvörtun, sem fjallað hefur verið um hér að framan, að menntamálaráðuneytinu hafi borið að afgreiða umsókn A á grundvelli þeirra réttarheimilda, er í gildi voru á þeim tíma, sem hún barst ráðuneytinu.

Það eru tilmæli mín til menntamálaráðuneytisins, að það taki mál A til endurskoðunar, ef ósk kemur um það frá henni, og hagi þá meðferð þess í samræmi við framangreind sjónarmið."

V.

Í framhaldi af fyrrgreindu áliti mínu barst mér bréf menntamálaráðuneytisins, dags. 5. janúar 1998. Þar segir meðal annars:

> „Meðfylgjandi er afrit bréfs sem menntamálaráðuneytið hefur ritað [A], þar sem henni er tilkynnt að ráðuneytið hafi endurskoðað fyrri afgreiðslu sína á beiðni hennar um mat á námi í snyrtifræði [. . .].
>
> Ráðuneytið hefur kannað forsendur umsókna frá 8 aðilum um mat á námi í snyrtifræði við erlenda skóla sem afgreiddar voru á sama tíma og [A]. Í ljós hefur komið að mál þriggja einstaklinga eru hliðstæð máli [A] og hefur því verið ákveðið að gefa þeim kost á endurskoðun á fyrri afgreiðslu ráðuneytisins á umsóknum þeirra."

Í fyrrnefndu bréfi menntamálaráðuneytisins til A, dags. 1. desember 1997, segir meðal annars:

> „Í ljósi þess að þér hafið ekki lokið almennum greinum framhaldsskólanáms, samanber námskrá í snyrtifræði, takmarkast heimildin við verklegt próf er veitir yður rétt til starfa í iðninni en ekki rétt til inngöngu í meistaraskóla.
>
> Sveinspróf í greininni verður næst haldið í janúar eða febrúar 1998. Þér getið sótt um próftöku nú þegar og fylgir umsóknareyðublað hjálagt."

4.0. Fangelsismál.

4.1. Agaviðurlög. Einangrun. Stjórnsýslukæra. (Mál nr. 2041/1997)

Í tilefni af kvörtun A vísaði umboðsmaður til ákvæða 25. og 26. gr. laga nr. 48/1988,um fangelsi og fangavist, þess efnis að ákvarðanir um einangrun og agaviðurlög sæti kæru til dómsmálaráðuneytisins. Skal ráðuneytið taka ákvörðun innan tveggja sólarhringa frá því að kæra berst. Umboðsmaður taldi að þótt í erindi A hefði verið vikið að ýmsum atriðum sem snertu samskipti hans við fangelsisyfirvöld og voru óviðkomandi ákvörðun um agaviðurlög, hefði erindið borið með sér að um kæru á slíkri ákvörðun væri að ræða. Hefði dóms- og kirkjumálaráðuneytinu því borið að afgreiða kæru A innan tveggja sólarhringa frá því að hún barst.

I.

Hinn 26. febrúar 1997 leitaði til mín A, refsifangi að Litla-Hrauni. Kvartaði hann yfir því, að dóms- og kirkjumálaráðuneytið hefði ekki svarað kæru hans frá 11. febrúar 1997 vegna ákvörðunar forstöðumanns fangelsa á höfuðborgarsvæðinu frá 10. febrúar 1997, um öryggi í fangelsi og um agaviðurlög.

II.

Ég ritaði dóms- og kirkjumálaráðuneytinu bréf 11. mars 1997 og óskaði þess, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að ráðuneytið upplýsti, hvort því hefði borist framangreind kæra og, ef svo væri, hvernig afgreiðslu hennar hefði verið háttað. Ennfremur mæltist ég til þess, að ráðuneytið skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A.

Í svarbréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins segir meðal annars svo:

„Af þessu tilefni óskar ráðuneytið að skýra yður frá því að áðurnefnd kæra [A] barst ráðuneytinu fljótt og vel, því hún er stimpluð og innfærð í skjalasafn ráðuneytisins hinn 12. febrúar, þ.e. degi eftir að [A] ritar og afhendir kæruna fangaverði á Litla-Hrauni. Meðfylgjandi er ljósrit af nefndri kæru.

Kærunni var samkvæmt verklagsreglum ráðuneytisins deilt út til kirkjumálaskrifstofunnar. Eftir athugun á erindinu ritaði viðkomandi skrifstofustjóri á erindi *l.v.m.* sem táknar *leggist við málið* eða með öðrum orðum að leggja skuli málið upp án þess að til frekari meðferðar á málinu komi. Skýring á þessari afgreiðslu er sú að mjög óljóst hafi verið um hvers konar kæru hafi verið að ræða. Þegar betur er að gáð, stendur vissulega *kæra* efst á blaðinu; síðan kemur ávarpsliður: *Til dómsmálaráðuneytis* og í næstu línu þar á eftir: *Ég kæri ákvörðunarorð [. . .], forstöðum.* en stimpill ráðuneytisins hefur lent að hluta til yfir þessari setningu.

Það sem á eftir fer í bréfinu, sem er 1½ þéttrituð síða, er í svipuðum anda og mörg fyrri bréf, sem ráðuneytinu hafa borist frá kæranda, en þar ber kvartanir og kærur vegna ófullnægjandi læknismeðferðar og töku tölvu frá honum hæst, auk ýmissa annarra atriða. Þegar farið er yfir bréfasafn ráðuneytisins frá sl. áramótum, kemur fram að mörg bréf eru bókuð inn frá [A] fram til þess tíma er kæran berst, en þau eru dagsett 10., 13., 15., 17., 20., 23., og 27. janúar og 4. febrúar. Sumum þessara bréfa var svarað en öðrum ekki.

Þær verklagsreglur gilda í dóms- og kirkjumálaráðuneytinu varðandi kærur út af ákvörðunum um agaviðurlög, að afgreiðsla þessara mála hefur algjöran forgang, enda eru ráðuneytinu settar mjög þröngar tímaskorður til afgreiðslu þeirra, eða 2 sólar-

hringar frá því að kæra barst, sbr. 5. mgr. 26. gr. laga nr. 48/1988 um fangelsi og fanga vist, því ella fellur ákvörðunin úr gildi. Svo rík áhersla er lögð á þessi mál að af þeim nokkrum tugum ákvarðana um agaviðurlög, sem kærðar hafa verið undanfarin 2 ár, þá er aðeins um eitt mál að ræða sem ekki hefur verið lokið innan frestsins, en í því tiltekna máli var fresturinn vísvitandi látinn líða.

Ráðuneytið telur kvörtun [A] til yðar réttmæta, þar sem greinilegt er að rangt mat á eðli erindisins hjá ráðuneytinu varð þess valdandi, að erindið fékk ekki efnislega meðferð í samræmi við lög. Erfitt er eftir á að segja til um hvernig úrskurður ráðuneytisins hefði fallið, en af efni ákvörðunar um öryggi í fangelsi og um agaviðurlög, sem [. . .] forstöðumaður Hegningarhússins í Reykjavík, tók hinn 10. febrúar sl., má ráða, að yfirgnæfandi líkur eru á að ráðuneytið hefði staðfest þá ákvörðun, en hún fól í sér 2 vikna einangrun í öryggisálmu á Litla-Hrauni, síma- heimsókna- og sendingabann sama tíma, dagpeningagreiðslur falli niður sama tíma og að hann fái ekki aðgang að fjölmiðlum. [. . .]“

Athugasemdir A vegna bréfs ráðuneytisins bárust mér með bréfi, dags. 7. apríl 1997.

III.

Í niðurstöðu álits míns, dags. 16. maí 1997, sagði:

„Ákvarðanir um einangrun og um agaviðurlög sæta samkvæmt 4. mgr. 25. gr. og 5. mgr. 26. gr. laga nr. 48/1988, sbr. 1. og 2. gr. laga nr. 31/1991, kæru til dómsmálaráðuneytisins og skal skýra fanga frá því um leið og ákvörðun er birt. Þegar ákvörðun er kærð skulu gögn málsins þegar send ráðuneytinu. Ráðuneytið skal taka ákvörðun innan tveggja sólarhringa frá því að kæra barst, ella fellur ákvörðun úr gildi.

Samkvæmt skýringum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins í málinu hefur afgreiðsla mála vegna kæru út af ákvörðunum um agaviðurlög algjöran forgang í ráðuneytinu. Í máli því, sem hér um ræðir, hafi hins vegar verið mjög óljóst, um hvers konar kæru hafi verið að ræða, en eftir nánari athugun telji ráðuneytið mat sitt þar að lútandi rangt og kvörtun A réttmæta.

Samkvæmt lögum nr. 48/1988 hvílir sú skylda á dóms- og kirkjumálaráðuneytinu, að taka ákvörðun um kæru vegna ákvarðana samkvæmt 25. og 26. gr. laganna innan tveggja sólarhringa frá því að kæra berst. Það er skoðun mín, að þrátt fyrir að í erindi A í málinu hafi verið vikið að ýmsum atriðum, sem snerta samskipti hans við fangelsisyfirvöld og eru ákvörðun um agaviðurlög óviðkomandi, hafi erindið borið með sér, að um kæru á slíkri ákvörðun hafi verið að ræða. Með vísan til framangreinds er það niðurstaða mín, að dóms- og kirkjumálaráðuneytinu hafi borið að afgreiða kæru A innan tveggja sólarhringa frá því kæra hans barst ráðuneytinu.“

4.2. Dagsleyfi fanga. Jafnræðisregla. Stjórnsýslukæra. Leiðbeiningarskylda stjórnvalda. (Mál nr. 1771/1996)

Í tilefni af kvörtun A, fanga á Kvíabryggju, um framkvæmd dagsleyfis samkvæmt reglugerð nr. 719/1995, beindi umboðsmaður þeim tilmælum til dóms- og kirkjumálaráðherra að fram færi sérstök athugun á framkvæmd dagsleyfa, einkum með tilliti til lögbundins tilgangs slíkra leyfa og jafnræðissjónarmiða.

A hafði óskað eftir því við fangelsisyfirvöld að fá að hefja 14 stunda dagsleyfi í Reykjavík, þar sem börn hans væru. Taldi A framkvæmd dagsleyfa mismuna föngum sem tækju út refsingu fjarri heimabyggð. Forstöðumaður Kvíabryggju leitaði eftir afstöðu Fangelsismálastofnunar ríkisins til beiðni A. Taldi fangelsismálastofnun ekki

ástæðu til að verða við erindinu, með hliðsjón af almennum reglum fangelsisyfirvalda um framkvæmd dagsleyfa. Engin gögn lágu fyrir um þá afgreiðslu fangelsismálastofnunar í máli A.

Niðurstaða umboðsmanns var að afgreiðsla fangelsismálastofnunar fæli í sér stjórnsýsluákvörðun í skilningi stjórnsýslulaga, og væri hún kæranleg til æðra stjórnvalds. Í skýringum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins kom fram að ekki hefði verið litið á erindi A til ráðuneytisins sem stjórnsýslukæru. Umboðsmaður taldi hins vegar, að erindi A hefði borið með sér að um stjórnsýslukæru væri að ræða, en þar lýsti A óánægju sinni með afgreiðslu fangelsismálastofnunar og setti fram kröfu sína og rök í málinu. Tók umboðsmaður fram, að ef dóms- og kirkjumálaráðuneytið hefði talið óljóst hvort um stjórnsýslukæru væri að ræða, hefði því borið að ganga úr skugga um það og leiðbeina A, samkvæmt 10. og 7. gr. stjórnsýslulaga með tilliti til þessa og þess að í stjórnsýslukæru felst annars vegar réttur fyrir aðila máls að bera ákvörðun undir æðra stjórnvald og hins vegar skyldu fyrir æðra stjórnvald að úrskurða um efni kæru að uppfylltum kæruskilyrðum taldi umboðsmaður að ráðuneytinu hefði borið að leggja úrskurð á málið. Með hliðsjón af þessari niðurstöðu kom 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, í veg fyrir að umboðsmaður tæki kvörtun A til frekari athugunar.

I.

Hinn 20. apríl 1996 leitaði til mín A, þá refsifangi í fangelsinu að Kvíabryggju, og kvartaði yfir svari dóms- og kirkjumálaráðuneytisins frá 16. apríl 1996 við erindi hans frá 2. apríl 1996, sem snerti framkvæmd dagsleyfis samkvæmt 2. kafla reglugerðar nr. 719/1995, um leyfi afplánunarfanga til dvalar utan fangelsis.

II.

Samkvæmt gögnum málsins óskaði A eftir því í bréfi, dags. 21. febrúar 1996, að fá að hefja fyrirhugað dagsleyfi 31. mars 1996 í Reykjavík. Bréf þetta, sem sent var forstöðumanni fangelsisins að Kvíabryggju og Fangelsismálastofnun ríkisins, ítrekaði A með bréfi, dags. 29. mars sama ár. Með bréfi, dags. 2. apríl 1996, leitaði A síðan til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins vegna málsins. Í bréfinu segir meðal annars svo:

> „Samkvæmt símtali [. . .] fór ég og ræddi við forstöðumann, eins og þér bentuð mér á, „að hann gerði eina tilraun enn til að fá svör við meðfylgjandi beiðnum.“ Forstöðumaður kom til mín eftir að hafa rætt við [starfsmann fangelsismálastofnunar] og tjáði mér að afstaða Fangelsismálastofnunar væri óbreytt og að ég fengi engin skrifleg svör við meðfylgjandi beiðnum.
>
> Ég leita því til þín með þetta erindi og fer þess á leit við yður að mér verði heimilað að byrja dagsleyfið í minni heimabyggð og verið með börnunum í þeirra umhverfi í þær 14 klst sem leyfið hljóðar.
>
> *Það er mjög brýn nauðsyn fyrir börnin og mig*, að ná að mynda sem bestu tengsl áður en ég stíg út í þjóðfélagið að nýju og tileinka mér heilbrigðan lífsmáta. Dagsleyfin eru í raun eini þátturinn til að móta þessi tengsl smátt og smátt.“

Í svarbréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 16. apríl 1996, segir:

> „Af þessu tilefni skal yður tjáð að almenna reglan mun vera sú að leyfið hefjist vestur á Kvíabryggju, þegar farið er af staðnum, hvert svo sem leyfishafi kýs að fara. Í fyrra tilviki dagsleyfis yðar, þar sem þér voruð færður til Reykjavíkur, er mér tjáð af Fangelsismálastofnun ríkisins að þannig hafi staðið á [að] þér hafið þurft að fara til læknis, og þess vegna hafi verið unnt að leyfa yður að hefja töku dagsleyfis í Reykjavík, úr því að þér höfðuð á annað borð verið færður þangað.

Af svörum Fangelsismálastofnunar ríkisins virðist ljóst að almennar reglur gilda um dagsleyfi yðar, og kemur erindið því ekki til umfjöllunar hjá ráðuneytinu, nema hugsanlega á síðara stigi."

Í kvörtun A segir, að utan bréfs ráðuneytisins hafi hann engin skrifleg svör fengið við erindi sínu, eins og beðið hafi verið um. Þá segir í kvörtuninni:

„. . . Ég er engan veginn sáttur við þessi svör. Þetta þýðir að fangar á Kvíabryggju og Akureyri komast aldrei til sinna barna ef heimabyggð þeirra er í Reykjavík. Samgöngur hér á Grundarfirði bjóða ekki upp á þetta fyrirkomulag. Málið er ósköp einfalt: Fangi sem vistaður er á Skólavörðustíg og býr í Reykjavík fær 14 klst. með sinni fjölskyldu á meðan fangi á Kvíabryggju fær engar klst. með sinni fjölskyldu, hér er því verið að mismuna föngum . . ."

III.

Ég ritaði dóms- og kirkjumálaráðuneytinu bréf 30. apríl 1996, sem ítrekað var 12. júní sama ár, og óskaði eftir því, að ráðuneytið skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A og léti mér í té gögn málsins.

Í bréfi ráðuneytisins, dags. 3. júlí 1996, er vísað til svarbréfs Fangelsismálastofnunar ríkisins, dags. 19. júní 1996, við fyrirspurn ráðuneytisins um skrifleg gögn um dagsleyfi. Í bréfi fangelsismálastofnunar segir meðal annars svo:

„Með vísan til 1. gr. reglugerðar nr. 719/1995 um leyfi afplánunarfanga til dvalar utan fangelsis er það forstöðumaður fangelsis sem getur veitt fanga sem afplánar refsingu og er skráður í því fangelsi, leyfi til dvalar utan fangelsis, eftir reglum II. kafla, sá kafli fjallar einmitt um reglubundin dagsleyfi.

Eins og fram kemur í bréfi ráðuneytisins til [A], dags 16. apríl 1996, hefur sú regla verið viðhöfð að dagsleyfi hefst í því fangelsi sem fangi er skráður í. Af þeim 450 til 500 dagsleyfum sem veitt hafa verið á síðustu árum má kannski finna einstök tilvik um annað og eru þá sérstakar ástæður fyrir hendi. [A] verður að sætta sig við sömu reglur og aðrir fangar hvort sem þeir afplána á Kvíabryggju eða í öðrum fangelsum. Mikill meirihluti refsifanga virðist skilja að ekki er hægt að halda lausum klefa eða klefum í fangelsum á höfuðborgarsvæðinu þar sem fangar úr öðrum fangelsum geta gist síðustu nótt fyrir leyfi og þá væntanlega líka fyrstu nóttina eftir leyfi. Slíkt kostar að sjálfsögðu líka mikla auka flutninga fyrir fangaflutningsmenn fangelsismálastofnunar. Kostnað við þá flutninga ætti fangi að bera sjálfur samkvæmt 15. gr. ofangreindrar reglugerðar. Þannig fyrirkomulag gengur einfaldlega ekki upp.

Að lokum er rétt að geta þess að ofangreindur refsifangi fór í dagsleyfi frá fangelsinu Kvíabryggju þann 4. maí 1996. Tveimur samföngum [A] á Kvíabryggju hefur verið heimilað að fara í dagsleyfi þaðan. Þau leyfi hafa farið fram með hefðbundnum hætti og án vandamála."

Í athugasemdum A, dags. 12. júlí 1996, ítrekar hann, að dagsleyfi sé þáttur í fullnustu refsidóms og að eðlilegt sé að fangar, jafnt þeir, sem vistaðir eru í sinni heimabyggð og fjarri heimili, eigi kost á að eyða því með fjölskyldu sinni í þeirra umhverfi.

Í tilefni framangreinds bréfs fangelsismálastofnunar frá 19. júní 1996 ritaði ég dóms- og kirkjumálaráðuneytinu bréf 13. ágúst 1996 og óskaði þess, að ráðuneytið upplýsti, hve mörg umræddra dagsleyfa hefðu verið veitt föngum, sem vistaðir hefðu verið í sinni heimabyggð, og hvaða sjónarmið hefðu ráðið ákvörðun um, að dagsleyfi skyldi hefjast í öðru fangelsi en því, sem fangi væri skráður í, í þeim tilvikum, sem vitnað er til í bréfi

fangelsismálastofnunar. Jafnframt ítrekaði ég þau tilmæli mín, að ráðuneytið upplýsti, hvort litið hefði verið á erindi A sem stjórnsýslukæru, og léti mér í té svör fangelsismálastofnunar, sem vitnað er til í bréfi ráðuneytisins frá 16. apríl 1996.

Í bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 8. október 1996, er tekið fram, að ráðuneytið muni ekki hafa litið á erindi A sem stjórnsýslukæru. Jafnframt segir, að svör, sem vitnað hafi verið til í bréfi ráðuneytisins frá 16. apríl 1996, hafi verið munnlega fengin frá starfsmanni fangelsismálastofnunar og ekki skráð sérstaklega í ráðuneytinu. Um framkvæmd dagsleyfa vísaði ráðuneytið til svohljóðandi bréfs Fangelsismálastofnunar ríkisins, dags. 25. september 1996:

„Með vísan til bréfs fangelsismálastofnunar til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, frá 19. júní 1996 skal það ítrekað að dagsleyfi eru veitt fanga frá því fangelsi sem hann afplánar í. Skiptir þá ekki máli hvort hann er vistaður á Akureyri, Kvíabryggju, Litla Hrauni eða í fangelsum á höfuðborgarsvæðinu. Leyfið er í 14 klst., frá kl. 08.00–22.00. Undirritaður veit um tvö tilvik þar sem fangi hefur verið fluttur úr fangelsi utan af landi og í Hegningarhúsið að Skólavörðustíg 9 eða Síðumúlafangelsið og dvalið þar eina eða fleiri nætur fyrir leyfið. Í öðru þessara tilvika var um að ræða [A] sjálfan, en þá var hann fluttur frá Kvíabryggju til læknis í Reykjavík þann 24. janúar 1996 og fór í dagsleyfi 28. janúar frá Síðumúlafangelsinu og mætti þangað aftur um kvöldið. Í hinu tilvikinu var um að ræða fanga á Kvíabryggju sem heimilað var að ljúka afplánun í meðferð hjá SÁÁ. Meðferð hans hófst þann 22. janúar 1996. Fanganum hafði hins vegar verið heimilað að fara í dagsleyfi deginum áður og var hann því fluttur frá Kvíabryggju þann 20. jan. 1996. Fór hann í leyfi frá Hegningarhúsi þann 21. jan. 1996 og mætti þangað aftur um kvöldið.

Eins og fram hefur komið áður er það eingöngu þegar þannig sérstaklega stendur á að fangi er fluttur í annað fangelsi áður en leyfi hefst. Hvað [A] varðar þá þótti sanngjarnt í ofangreindu tilviki að hafa þennan háttinn á. Engar sérstakar ástæður þóttu vera fyrir hendi til flutnings í fangelsi í Reykjavík í þeim tilvikum sem [A] fór í dagsleyfi eftir þetta. Var hann meðhöndlaður eins og aðrir fangar hvað þetta varðar."

IV.

Niðurstöður álits míns, frá 20. febrúar 1997, voru svohljóðandi:

„Samkvæmt 21. gr. laga nr. 48/1988, um fangelsi og fangavist, má veita fanga leyfi til skammrar dvalar utan fangelsis, ef slíkt telst heppilegt sem þáttur í refsifullnustu eða til að búa hann undir að afplánun ljúki. Um slík leyfi gildir reglugerð nr. 719/1995, um leyfi afplánunarfanga til dvalar utan fangelsis, sbr. 30. gr. laga nr. 48/1988, um fangelsi og fangavist. Í máli þessu er um að ræða dagsleyfi samkvæmt 2. kafla reglugerðar nr. 719/1995. Samkvæmt 22. gr. er heimilt, eftir beiðni fanga, að veita honum leyfi til dvalar utan fangelsis til að fara heim til sín eða heimsækja fjölskyldu sína eða vini, teljist slíkt heppilegt sem þáttur í refsifullnustu eða til að búa hann undir að ljúka afplánun. Slík leyfi skulu samkvæmt 9., sbr. 25. gr. reglugerðarinnar vera 14 klukkustundir að hámarki og veitast á tímabilinu frá kl. 8.00 til 22.00 að kvöldi þess sama dags.

Leyfi samkvæmt 2. kafla veitir forstöðumaður þess fangelsis, sem fangi er skráður í, sbr. 1. gr. reglugerðar nr. 719/1995. Samkvæmt 4. gr. skal forstöðumaður þó leita samþykkis fangelsismálastofnunar, ef fangi hefur ekki fengið slíkt leyfi áður í þeirri afplánun, ef ákvæði 3. mgr. 3. gr. um strok fanga á við um hann eða ef aðrar ástæður gefa tilefni til. Samkvæmt gögnum málsins leitaði forstöðumaður Kvíabryggju eftir afstöðu Fangelsismálastofnunar ríkisins til beiðnar A um að dagsleyfi hans hæfist í Reykjavík, sem ekki taldi ástæðu til að verða við erindinu. Engin gögn liggja fyrir um þá afgreiðslu fangelsismálastofnunar, en af bréfaskiptum vegna málsins er ljóst, að fangelsismálastofnun taldi

beiðni A ekki samrýmast almennum reglum fangelsisyfirvalda um framkvæmd reglubundinna dagsleyfa og engar sérstakar ástæður vera fyrir hendi til að víkja frá þeim reglum.

Í máli þessu er ekki ágreiningur um rétt A til dagsleyfis samkvæmt 22. gr. reglugerðar nr. 719/1995, heldur um framkvæmd þess. Mælt er fyrir um lengd slíks dagsleyfis í 9. og 25. gr. reglugerðarinnar. Almenna reglan mun vera sú við framkvæmd slíkra leyfa, að leyfið hefjist í því fangelsi, sem fangi er skráður í. Í málinu er upplýst, að í einstökum tilvikum hafi verið vikið frá þeirri reglu og aðeins ef sérstakar ástæður mæltu með því. Voru slíkar ástæður, eins og að framan segir, ekki taldar vera fyrir í hendi í því tilviki, sem hér um ræðir, og erindinu synjað. Ég tel afgreiðslu fangelsismálastofnunar fela í sér ákvörðun, sem hefur áhrif á það, með hvaða hætti fangi fær notið þeirra réttinda, sem hér um ræðir. Verður því að líta svo á, að um stjórnsýsluákvörðun í skilningi stjórnsýslulaga nr. 37/1993 sé að ræða, sem kæranleg sé til æðra stjórnvalds samkvæmt 26. gr. laganna.

Vegna afstöðu Fangelsismálastofnunar ríkisins leitaði A til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins og óskaði eftir því, að honum yrði heimilað að byrja dagsleyfið í sinni heimabyggð. Svör ráðuneytisins voru á þá leið, að afstaða fangelsismálastofnunar væri í samræmi við almennar reglur um dagsleyfi og kæmi erindið því ekki til umfjöllunar hjá ráðuneytinu, nema hugsanlega á síðara stigi. Í bréfi ráðuneytisins frá 8. október 1996 er tekið fram í tilefni fyrirspurnar minnar, að ráðuneytið muni ekki hafa talið, að um stjórnsýslukæru væri að ræða.

Í bréfi A til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins kemur fram óánægja hans með afgreiðslu Fangelsismálastofnunar ríkisins á erindi hans, auk þess sem hann setur þar fram kröfu sína og rök í málinu. Er það skoðun mín, að erindi hans hafi borið með sér, að um stjórnsýslukæru væri að ræða. Hafi dóms- og kirkjumálaráðuneytið hins vegar talið óljóst, hvort um stjórnsýslukæru væri að ræða, tel ég, að erindi A hafi a.m.k. gefið tilefni til að gengið yrði úr skugga um það og honum leiðbeint, sbr. 10. og 7. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, teldi ráðuneytið nánari upplýsinga þörf.

Í stjórnsýslukæru felst annars vegar réttur fyrir aðila máls að bera ákvörðun undir æðra stjórnvald til endurskoðunar og hins vegar skylda fyrir hið æðra stjórnvald að úrskurða um efni kæru, að uppfylltum kæruskilyrðum. Eins og fram hefur komið hér að framan, tel ég afstöðu fangelsismálastofnunar í málinu kæranlega til æðra stjórnvalds og að líta hafi átt á erindi A til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins sem stjórnsýslukæru. Það er því skoðun mín, að ráðuneytinu hafi borið skylda til að leggja úrskurð á málið.

Samkvæmt 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, er ekki unnt að kvarta til umboðsmanns, ef skjóta má máli til æðra stjórnvalds. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið leit svo á, að erindi A kæmi ekki til umfjöllunar ráðuneytisins. Er því ljóst, að æðra stjórnvald hefur ekki leyst úr því, hvort þær aðstæður, sem A byggði kröfur sínar á, væru slíkar, að víkja bæri frá þeirri almennu reglu, að dagsleyfi hefjist í því fangelsi, sem fangi er skráður í.

Niðurstaða mín samkvæmt framansögðu er því sú, að skilyrði bresti til þess, að ég geti tekið kvörtun A til frekari athugunar.

Með hliðsjón af því, að A er ekki lengur vistmaður í fangelsinu að Kvíabryggju, tel ég hins vegar rétt að beina þeim tilmælum til dóms- og kirkjumálaráðherra, að hann hlutist til um að fram fari sérstök athugun á framkvæmd dagsleyfa að því leyti sem hér um ræðir, einkum með tilliti til lögbundins tilgangs slíkra leyfa og jafnræðissjónarmiða."

V.

Með bréfi, dags. 8. apríl 1998, óskaði ég eftir því að dóms- og kirkjumálaráðherra upplýsti hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í ráðuneyti hans í framhaldi af áliti mínu.

Svar dóms- og kirkjumálaráðuneytisins barst mér 21. apríl 1998. Þar segir meðal annars:

„Í framhaldi af bréfi yðar ritaði ráðuneytið forstjóra fangelsismálastofnunar ríkisins bréf hinn 7. mars 1997, þar sem vakin var athygli á áliti yðar og honum sent eintak þess.

Þá var vakin athygli á tilmælum yðar um að könnun skyldi gerð á framkvæmd dagsleyfa að því leyti sem hér um ræðir, einkum með tilliti til lögbundins tilgangs slíkra leyfa og jafnræðissjónarmiða.

Var því jafnframt beint til hans á þessu stigi, að láta taka saman upplýsingar fyrir ráðuneytið um dagsleyfi, sem veitt voru samkvæmt II. kafla reglugerðar nr. 719/1995 um leyfi afplánunarfanga til dvalar utan fangelsis, á árinu 1996, þar sem annars vegar komi fram í hvaða fangelsi viðkomandi afplánunarfangar voru vistaðir, þegar leyfið var tekið, og hins vegar hver sé skráð heimabyggð þeirra. Þá verði ennfremur tíunduð þau tilvik, þar sem þeir hafa verið fluttir í annað fangelsi, og fengu að hefja töku leyfisins þar. Á síðari stigum yrði hugað betum að öðrum atriðum málsins.

Eigi hafa borist svör frá fangelsismálastofnun ríkisins um framgang umbeðinnar athugunar, og með bréfi, dags. í dag, hefur ráðuneytið ítrekað erindið og jafnframt sent ljósrit af bréfi yðar."

Hinn 24. apríl 1998, barst mér bréf Fangelsismálastofnunar ríkisins, þar sem segir meðal annars:

„[. . .] vill Fangelsismálastofnun skýra yður frá því að umbeðnar upplýsingar voru sendar ráðuneytinu með bréfi, dags. 8. apríl 1997, og hefur stofnunin fengið staðfest að það bréf er skráð móttekið þar."

Með bréfi fangelsismálastofnunar fylgdi ljósrit af tilvitnuðu bréfi til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins. Þar segir meðal annars:

„Á árinu 1996 voru 29 föngum veitt samtals 57 dagsleyfi úr refsivist frá þremur fangelsum. Frá Litla-Hrauni fóru 22 fangar í 43 skipti í slík leyfi. Frá Kvíabryggju fóru 5 fangar 12 sinnum í dagsleyfi og frá Hegningarhúsinu fóru 2 fangar einu sinni í leyfi. Ekki eru handbærar nákvæmar upplýsingar um skráða heimabyggð þessara fanga, en almennt séð eru fangar í 80–90% tilvika búsettir á suðvesturhorni landsins.

Viðtekin venja er sú að fangi fær dagsleyfi frá því fangelsi sem hann afplánar í. Einungis í tveimur tilvikum var um það að ræða að fangar væru fluttir frá öðru fangelsi, þ.e.a.s. Kvíabryggju áður en dagsleyfi hófst. Í annað skiptið var um að ræða fanga sem þurfti að fara með til læknis til Reykjavíkur á sama tíma og honum hafði verið veitt dagsleyfi og var honum því eðlilega heimilað að fara í leyfið frá Hegningarhúsinu og mæta þangað aftur. Í hitt skiptið hafði fangi verið fluttur frá Kvíabryggju og í Hegningarhúsið vegna þess að honum hafði verið heimilað að taka út síðustu 6 vikur refsitímans á sjúkrastofnunum SÁÁ. Hann fór því í dagsleyfi frá Hegningarhúsinu og mætti þangað aftur og var svo fluttur næsta dag til meðferðar.

Enginn fangi var fluttur á milli fangelsa í þeim tilgangi einum að hann fengi að byrja leyfið frá fangelsi sem nær var skráðri heimabyggð hans. Ef slíkt væri gert yrði að vera um almenna reglu að ræða og þýddi í raun að nánast allir sem væru að fara í leyfi yrðu fluttir frá Kvíabryggju og Litla Hrauni og til Reykjavíkur. Slíkt hefði mikinn kostnað í för með sér og væri í raun illframkvæmanlegt vegna skipulagningar á nýtingu fangaplássa."

Dóms- og kirkjumálaráðuneytið ritaði mér á ný 12. maí 1998. Í upphafi bréfsins var beðist velvirðingar á því að rangt hefði verið greint frá í fyrra bréfi, en umrædd gögn hefðu mislagst í ráðuneytinu. Síðan segir:

„Ekki hefur gefist tóm til þess að kanna upplýsingar um dagsleyfin frá Fangelsismálastofnun ríkisins til neinnar hlítar, en af þeim má þó ráða að ekki hefur verið um það að ræða að fangi sé gagngert fluttur milli fangelsa í þeim tilgangi einum að byrja leyfið frá fangelsi sem er nær skráðri heimabyggð hans. [. . .]

Ekki verður séð að svörin veiti nægilegan grundvöll fyrir nákvæmri könnun, en þó er unnt að greina helstu niðurstöður: Fangar í Hegningarhúsinu, á Litla-Hrauni og á Kvíabryggju, sem fá dagsleyfi, koma langflestir frá höfuðborgarsvæðinu. Þeir sem fá leyfi úr Hegningarhúsinu geta því nýtt sér daginn að fullu til samvista með fjölskyldu sinni eða öðrum ættingjum eða vinum. Þeir sem fá leyfi frá Litla-Hrauni eiga akstur fyrir höndum til Reykjavíkur til heimabyggðar sinnar, er tekur tæpa klukkustund í einkabifreið en um klukkustund með áætlunarbifreið, sem gengur á milli. Hið sama gildir í lok leyfisdagsins. Hvað snertir fanga á Kvíabryggju horfir málið nokkuð öðru vísi við. Vilji þeir heimsækja fjölskyldu, ættingja eða vini á höfuðborgarsvæðinu, tekur um þrjár klukkustundir að aka þangað og síðan þrjár klukkustundir í lok leyfisdags að aka til baka. Áætlunarferðir áætlunarbifreiða henta ekki. Fyrir vikið er það sitt á hvað hvort fangarnir eru sóttir og dvelji leyfisdaginn með sínum nánustu á höfuðborgarsvæðinu eða vestur á Snæfellsnesi.

Mjög fáar kvartanir berast undan þessari tilhögun, því að í flestum tilvikum hafa fangarnir sjálfir sótt um að vistast á Kvíabryggju, vitandi um tilhögun dagsleyfa. Ekki hefur komið til álita að flytja fanga til Reykjavíkur frá Kvíabryggju á kostnað stofnunarinnar, þannig að leyfið geti [hafist] í heimabyggð í upphafi leyfisdags. Kemur bæði til að slíkt er mjög kostnaðarsamt og eins hitt, að það er alls ekki framkvæmanlegt, þar sem fangelsi hafa verið með nærri 100% nýtingu og skipulag á nýtingu fangaplássa hefur ekki leyft það.“

5.0. Gjafsókn.

5.1. Barnsfaðernismál. Gjafsókn. Málflutningsþóknun. Lögskýring. (Mál nr. 1881/1996)

A kvartaði yfir því fyrir hönd umbjóðanda síns B, að dóms- og kirkjumálaráðuneytið hefði synjað greiðslu málskostnaðar samkvæmt gjafsóknarleyfi vegna barnsfaðernismáls B á hendur C, búsettum í Bandaríkjunum. Í úrskurði ráðuneytisins var byggt á þeirri túlkun 2. mgr. 127. gr. laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála, að skylda til greiðslu lögmannsþóknunar yrði fyrst virk þegar þóknunin hefði verið ákveðin með dómi.

Umboðsmaður tók fram að gjafsóknarleyfi í málinu hefði ekki verið bundið við tiltekna þætti málskostnaðar eða ákveðna fjárhæð, svo sem heimilt væri. Væri lögmannsþóknun vegna undirbúnings málsins því ekki undanskilin. Athugunarefni væri því, hvort greiðsla þóknunar fyrir lögmannsstörf yrði fortakslaust bundin því skilyrði að hún hefði verið ákveðin með dómi. Umboðsmaður vísaði til 2. mgr. 45. gr. barnalaga, nr. 20/1992, þar sem mælt er fyrir um að sóknaraðili faðernismáls skuli hafa gjafsókn, og til þess, að samkvæmt 127. gr. einkamálalaga skuldbindi gjafsóknarleyfi ríkið til að greiða þann málskostnað sem gjafsóknarhafi hefur af máli. Taldi umboðsmaður það ekki standast að skýra ákvæði 2. mgr. 127. gr. laganna svo þröngt að þau bönnuðu greiðslu málflutningsþóknunar, þótt mál hefði ekki verið lagt fyrir dóm, einkum í faðernismálum. Tók umboðsmaður fram, að samkvæmt eldri barnalögum hefði verið unnt að fá úrlausn dómara um kostnað sóknaraðila af málarekstri, þ. á m. lögmannsþóknun, óháð því hvernig málinu lyki. Eftir setningu nýrra barnalaga og fyrirmæla þeirra að faðernismál skyldu fara eftir almennum reglum einkamálaréttarfars væri ekki eins greið leið að fá slíka úrlausn dómstóla. Ekkert benti hins vegar til þess að lagabreytingin hefði átt að þrengja kosti sóknaraðila faðernismáls. Niðurstaða umboðsmanns var, að ef réttmætar ástæður leiddu til þess að fallið væri frá málssókn áður en dæmt hefði verið í faðernismáli, gæti ríkið ekki hafnað greiðslu lögmannsþóknunar á þeim forsendum að hún hefði ekki verið ákveðin af dómara. Kæmi það í slíkum tilvikum í hlut dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að ákveða lögmannsþóknun, en þá ákvörðun mætti síðan bera undir dómstóla í samræmi við almennar reglur.

I.

Hinn 29. ágúst 1996 leitaði til mín A, lögfræðingur, og kvartaði fyrir hönd B yfir synjun dóms- og kirkjumálaráðuneytisins um að greiða málskostnað vegna barnsfaðernismáls B á hendur manni að nafni C.

Samkvæmt kvörtuninni og gögnum málsins var B hinn 4. júlí 1994 veitt leyfi til gjafsóknar í máli, er hún hugðist höfða á hendur C, búsettum í Bandaríkjunum, til viðurkenningar á faðerni sonar síns, D. Í leyfinu er vísað til 2. mgr. 45. gr. barnalaga nr. 20/1992 og 2. mgr. 126. gr. laga um meðferð einkamála nr. 91/1991. Á grundvelli leyfisins var hafist handa um undirbúning málshöfðunar. Samkvæmt kvörtuninni hefur hins vegar ekki tekist að birta C stefnu í málinu og atvikum þannig háttað, að telja verði tilgangslaust að halda málinu áfram. Var þess því farið á leit við dóms- og kirkjumálaráðuneytið 17. apríl 1996, að áfallinn kostnaður í málinu yrði greiddur. Með bréfi, dags 17. maí 1996, samþykkti ráðuneytið að greiða útlagðan kostnað. Um þóknun vegna vinnu við málið segir hins vegar í bréfi ráðuneytisins, að það telji rétt að hafna beiðni um greiðslu hennar, þar sem dómur hafi ekki gengið um hana, sbr. 2. mgr. 127. gr. laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála.

Ráðuneytið ítrekaði þá afstöðu sína, að ekki væri lagaheimild til þess að fallast á beiðnina, í bréfi, dags. 13. ágúst 1996.

Um afstöðu ráðuneytisins segir í kvörtuninni:

„Ég tel ofangreinda afgreiðslu ráðuneytisins óréttmæta og fæ ekki séð á hvaða forsendu hægt er að samþykkja greiðslu á útlögðum kostnaði, en hafna greiðslu á lögmannsþóknun. Það hlýtur að vera hagur ríkissjóðs að máli þessu ljúki, en sé ekki haldið til streitu með tilheyrandi kostnaði. Það er ljóst að ef ég fæ þóknun mína ekki greidda úr ríkissjóði þá verð ég að innheimta hana hjá umbjóðanda mínum sem fór upphaflega í málið á þeirri forsendu að hún fengi gjafsóknarleyfi. Það er óeðlilegt að hún þurfi að bera hallann af því að ekki tekst að fá dóm í málinu, en staðið hefur verið eðlilega að málarekstrinum í alla staði."

II.

Ég ritaði dóms- og kirkjumálaráðherra bréf 24. september 1996, sem ítrekað var með bréfum 20. nóvember 1996 og 9. janúar 1997, þar sem þess var óskað, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að ráðuneytið léti mér í té gögn málsins og skýrði viðhorf sitt til kvörtunarinnar. Sérstaklega var þess óskað, að ráðuneytið skýrði afstöðu sína til þess, hvort litið yrði svo á, að í leyfi til gjafsóknar felist skuldbinding af hálfu ríkisins til að greiða þann kostnað, þar á meðal lögmannsþóknun, sem leyfishafi hafi haft af undirbúningi máls, þótt svo hátti sem í máli þessu, að erfitt eða ógerlegt reynist að ná fram dómi.

Svar ráðuneytisins barst mér með bréfi, dags. 21. janúar 1997. Þar segir meðal annars svo:

„Af þessu tilefni vill ráðuneytið taka fram að það telur meginreglu 127. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála vera þá, að ríkið sé skuldbundið til greiðslu alls kostnaðar sem gjafsóknarhafi sannanlega hefur sjálfur af málarekstri sínum. Ráðuneytið er ennfremur þeirrar skoðunar, að greiðsluskylda ríkisins stofnist um leið og slíkur kostnaður fellur á gjafsóknarhafa. Hefur ráðuneytið í þessu skyni mótað vinnureglur, sem kveða á um að greiða skuli úr ríkissjóði allan útlagðan kostnað við gjafsóknarmál, allt frá því að málið er undirbúið og þar til dómur eða úrskurður gengur eða sátt er gerð.

Þessi meginregla er hins vegar ekki fortakslaus, eins og reyndar kemur fram í upphafsorðum 1. mgr. 127. gr. einkamálalaganna. Ein af þeim undantekningum sem gera verður lýtur sérstaklega að skyldu til greiðslu þóknunar fyrir lögmann gjafsóknarhafa, sbr. 2. mgr. 127. gr. Hefur ráðuneytið skýrt það undantekningarákvæði þannig, að skylda til greiðslu lögmannsþóknunar verði fyrst virk þegar dómur eða úrskurður gengur í gjafsóknarmáli. Styðst sú túlkun m.a. við ummæli í greinargerð með lögunum.

Þótt fallast megi á það með lögmanninum, að sóknaraðila í væntanlegu dómsmáli sé ekki alltaf bagalaust að birta stefnu í Lögbirtingablaði, sbr. a-lið 1. mgr. 89. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála, telur ráðuneytið engin efni til annars en að skýra umrædd ákvæði einkamálalaga skv. orðanna hljóðan. Ennfremur telur ráðuneytið að alls ekki sé útséð um, að gjafsóknarhafa muni reynast „ógerlegt" að ná fram úrskurði dómara um greiðslu gjafsóknarkostnaðar."

III.

Niðurstaða álits míns, dags. 12. júní 1997, var svohljóðandi:

„Ágreiningur í máli þessu lýtur að því, hvort gjafsóknarleyfi skuldbindi ríkið til þess

að greiða lögmannsþóknun, sem ekki hefur verið ákveðin með dómi vegna þess að gjafsóknarhafa hefur, vegna sérstakra aðstæðna, ekki tekist að ná fram dómi.

1. og 2. mgr. 127. gr. laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála, hljóða svo:

„1. Að því leyti sem hér er ekki mælt á annan veg skuldbindur gjafsókn ríkið til að greiða þann málskostnað sem gjafsóknarhafi hefur sjálfur af máli. Gjafsókn má þó takmarka þannig að hún nái aðeins til tiltekinna þátta málskostnaðar eða geti hæst numið tiltekinni fjárhæð.

2. Ef þóknun umboðsmanns gjafsóknarhafa fyrir flutning máls er ekki undanskilin gjafsókn skal hún ákveðin í dómi. Takist sátt í máli ákveður dómari þóknunina í úrskurði."

Í athugasemdum um 127. gr., í frumvarpi því, sem varð að lögum nr. 91/1991, segir:

„Í upphafsorðum 1. mgr. 127. gr. kemur fram það megineinkenni gjafsóknar, að hún skuldbindi ríkið til að greiða þann málskostnað, sem gjafsóknarhafi hefur sjálfur af máli, að því leyti sem sú skuldbinding er ekki takmörkuð í gjafsóknarbréfi eða af öðrum fyrirmælum 127. gr. Almenn heimild til að takmarka gjafsókn við veitingu hennar kemur fram í síðari málslið 1. mgr. 127. gr., þar sem segir að binda megi hana við tiltekna þætti málskostnaðar eða tiltekna hámarksfjárhæð. Sambærilegar heimildir til að ákveða takmarkaða gjafsókn koma ekki fram í núgildandi lögum, en með þeim ætti að vera meiri sveigjanleiki til að styrkja aðila fjárhagslega þótt hann verði ekki talinn fullnægja skilyrðum til að fá kostnað sinn greiddan að öllu leyti. Megintakmörkunina á umfangi gjafsóknar vegna annarra ákvæða 127. gr. er að finna í 2. mgr. greinarinnar, sem felur í sér [að] ríkið verði ekki skuldbundið vegna hennar til að greiða þá þóknun, sem málflytjandi gjafsóknarhafa kann að áskilja sér, heldur aðeins þá fjárhæð málflutningslauna sem dómari ákveður handa honum. [. . .]." (Alþt. 1991–1992, A-deild, bls. 1113–1114.)

Samkvæmt framanrituðu felur gjafsóknarleyfi í sér skuldbindingu til greiðslu alls kostnaðar gjafsóknarhafa af málarekstri. Gjafsókn í máli þessu er ekki takmörkuð við tiltekna þætti málskostnaðar eða ákveðna fjárhæð. Er því ljóst, að lögmannsþóknun vegna undirbúnings málsins er þar ekki undanskilin. Ráðuneytið telur hins vegar, með vísan til ummæla í greinargerð, að skylda til greiðslu lögmannsþóknunar verði fyrst virk, þegar dómur eða úrskurður gengur í gjafsóknarmáli. Samkvæmt tilvitnuðum athugasemdum í greinargerð vegna 2. mgr. 127. gr. verður ríkið ekki skuldbundið til að greiða þá þóknun, sem málflytjandi gjafsóknarhafa kann að áskilja sér, heldur aðeins þá fjárhæð, sem dómari ákveður handa honum.

Samkvæmt framansögðu kemur hér til úrlausnar, hvort greiðsla þóknunar fyrir lögmannsstörf í máli því, sem kvörtunin lýtur að, verði fortakslaust bundin því skilyrði, að hún hafi verið ákveðin með dómi.

Í 2. mgr. 45. gr. barnalaga nr. 20/1992 er svo fyrir mælt, að sóknaraðili faðernismáls skuli hafa gjafsókn í héraði og fyrir Hæstarétti. Rétt er, að um slíka gjafsókn fari í meginatriðum að ákvæðum II. kafla laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála, eftir því sem við getur átt, en hafa ber í huga, að fyrirmæli 2. mgr. 45. gr. barnalaga eru fortakslaus um það, að veita skuli sóknaraðila faðernismáls gjafsókn.

Svo sem fram kemur í greinargerð með 127. gr. frumvarps til laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála, er það megineinkenni gjafsóknar, að hún skuldbindur ríkið til að greiða þann málskostnað, sem gjafsóknarhafi hefur sjálfur af máli, að því leyti sem sú skuldbinding er ekki takmörkuð í gjafsóknarbréfi eða af öðrum fyrirmælum 127. gr. Einn-

ig segir í greinargerðinni, að ríkið verði ekki skuldbundið til að greiða þá þóknun, sem málflytjandi gjafsóknarhafa kann að áskilja sér, heldur aðeins þá fjárhæð málflutningslauna, sem dómari ákveði honum. (Alþt. 1991–1992, A-deild, bls. 1113.)

Álit mitt er, að ekki standist að skýra ákvæði 2. mgr. 127. gr. laga nr. 91/1991 svo þröngt, að þau banni fortakslaust greiðslu málflutningsþóknunar, þótt mál hafi ekki verið lagt fyrir dóm. A.m.k. tel ég ljóst, að slíkri reglu verði ekki beitt í faðernismálum, þar sem 2. mgr. 45. gr. barnalaga má telja á því viðhorfi byggða, að sóknaraðili faðernismáls eigi ekki að bera kostnað af ráðstöfunum til að ná fram niðurstöðu um faðerni. Hafa ber í huga, að samkvæmt 1. mgr. 45. gr. eldri barnalaga nr. 9/1981 taldist barnsfaðernismál höfðað, þegar dómari hafði veitt viðtöku ósk frá réttum aðilum um, að málið sætti rannsókn og dómsmeðferð. Samkvæmt 3. mgr. sömu greinar skyldi sóknaraðili hafa gjafsókn í héraði og fyrir Hæstarétti. Réttarstaðan var hér sú, að unnt var að fá úrlausn dómara um kostnað sóknaraðila af málarekstri, þar á meðal um lögmannsþóknun, óháð því, hvernig máli lyki. Slík greið leið að því að fá slíka úrlausn dómara liggur ekki í augum uppi, eftir að ákveðið var í núgildandi barnalögum nr. 20/1992, að um höfðun faðernismáls skyldi fara eftir almennum reglum einkamálaréttarfars, sbr. athugasemdir við 45. gr. í frumv. til barnalaga (Alþt. 1991–1992, A-deild, bls. 1176). Ekkert bendir hins vegar til þess, að þessi lagabreyting hafi átt að þrengja kosti sóknaraðila faðernismáls um að fá greidda lögmannsþóknun sem hluta gjafsóknarkostnaðar. Það er því skoðun mín, að hafi réttmætar ástæður leitt til þess, svo sem virðist vera í máli þessu, að fallið hafi verið frá málssókn, áður en faðernismál hefur verið lagt fyrir dóm, geti ríkið ekki hafnað greiðslu lögmannsþóknunar vegna þess að hún hafi ekki verið ákveðin af dómara. Í slíkum tilvikum kæmi það í hlut dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að ákveða lögmannsþóknun, en þá ákvörðun mætti síðan bera undir dómstóla í samræmi við almennar reglur.

Vegna þess, sem fram kemur í svörum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins um birtingu stefnu í Lögbirtingablaði, er rétt að vekja athygli á ákvæði 90. gr. laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála, þar sem mælt er fyrir um, að um birtingu stefnu skuli fara eftir reglum þess ríkis, þar sem stefndi, sem hefur óþekkt heimilisfang, er búsettur í. Verður því ekki séð, að unnt hefði verið að birta stefnu í þessu máli með fullnægjandi hætti í Lögbirtingablaði á grundvelli heimildar a-liðar 89. gr. laga nr. 91/1991. Ennfremur er vakin athygli á ákvæði 3. mgr. 46. gr. barnalaga nr. 20/1992, en samkvæmt því gilda ákvæði laga um meðferð einkamála ekki um útivist í slíkum málum sem hér um ræðir.

Eru það því tilmæli mín til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, komi fram beiðni um það frá B, að það taki mál hennar til meðferðar á ný og leysi úr því í samræmi við framangreind sjónarmið."

IV.

Með bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 8. janúar 1998, barst mér afrit af bréfi ráðuneytisins til A, dags. 7. janúar 1998. Í bréfinu segir meðal annars:

> „Ráðuneytinu hefur borist erindi yðar, dags. 28. júlí 1997, þar sem þér farið þess á leit að ráðuneytið taki á ný til meðferðar mál [B], er varðar gjafsóknarleyfi hennar frá 4. júlí 1994, og leysi úr því til samræmis við þau sjónarmið sem fram koma í áliti umboðsmanns Alþingis [. . .].
>
> [. . .]
>
> Á grundvelli þessa álits mun dóms- og kirkjumálaráðuneytið því ákvarða hæfilega lögmannsþóknun. Lögmannsþóknun ákveðst kr. 40.000,- að meðtöldum virðisaukaskatti, og greiðist úr ríkissjóði samkvæmt gjafsóknarleyfi dómsmálaráðuneytisins, dags. 4. júlí 1994."

5.2. Lagaskilyrði fyrir gjafsókn. Rannsóknarregla. (Mál nr. 2026/1997)

A kvartaði yfir synjun dóms- og kirkjumálaráðuneytisins á beiðni hennar um gjafsókn. Synjunin byggðist á því að skilyrðum a-liðar 1. mgr. 126. gr. laga nr. 91/1991 væri ekki fullnægt því það væri A ekki fjárhagslega ofviða að reka mál sitt. Í kvörtuninni vísaði A til þess að hún væri fallin af launaskrá og að einu tekjur hennar væru tilteknar lífeyrisgreiðslur. Gjafsóknarnefnd hafði hins vegar ekki talið fært að miða mat sitt við upplýsingar um tekjur A eftir starfslok, sem ekki væru studdar gögnum, og horfa fram hjá upplýsingum um tekjur fyrri ára.

Í álitinu rakti umboðsmaður ákvæði laga um meðferð einkamála, nr. 91/1991, um gjafsókn og skilyrði þess að hún verði veitt. Gjafsóknarnefnd mæti hvort fullnægt væri skilyrðum laganna fyrir meðmælum um gjafsókn eða gjafvörn, og að niðurstaða nefndarinnar væri bindandi fyrir ráðherra.

Umboðsmaður vísaði til þess, að stjórnvöldum bæri, skv. 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, að sjá til þess að eigin frumkvæði, að mál væru nægjanlega upplýst áður en ákvarðanir væru teknar í þeim. Þá hvíldi á þeim skylda til að leiðbeina þeim, sem óskaði ákvörðunar, um það hvaða gögn hann þyrfti að leggja fram, og gera honum grein fyrir því ef gögn skorti og hvaða afleiðingar það kynni að hafa. Það var skoðun umboðsmanns, að svar A til ráðuneytisins eftir að frekari gagna hafði verið óskað, hefði gefið gjafsóknarnefnd tilefni til frekari rannsóknar á því hvernig efnahag umsækjanda væri háttað, áður en málið var afgreitt til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins. Hefði slík rannsókn eftir atvikum getað falist í því að kalla eftir gögnum, sem veittu upplýsingar um tekjur A eftir starfslok hennar. Umboðsmaður beindi því þeim tilmælum til gjafsóknarnefndar og dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, að mál A yrði tekið upp að nýju, óskaði hún þess, og þá leyst úr því í samræmi við þau sjónarmið sem kæmu fram í álitinu.

I.

Hinn 14. febrúar 1997 leitaði til mín B, héraðsdómslögmaður, fyrir hönd A, vegna bréfs dóms- og kirkjumálaráðuneytisins frá 20. janúar 1997. Í bréfinu hafnaði ráðuneytið beiðni um gjafsókn vegna máls, er hún hugðist höfða fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur.

II.

Samkvæmt kvörtuninni og gögnum málsins sótti lögmaðurinn, fyrir hönd A, um gjafsókn 6. nóvember 1996. Með bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 16. desember 1996, var óskað eftir frekari upplýsingum um tekjur umsækjanda. Umbeðin gögn voru send ráðuneytinu með bréfi, dags. 8. janúar 1997. Í bréfinu er gerð grein fyrir ráðstöfun slysabóta, sem A hafði fengið á árinu 1995, og greint frá því, að hún hefði ekki verið á launaskrá frá 16. nóvember 1996. Jafnframt er í bréfinu skýrð fjárhæð lífeyrisgreiðslna og sjúkradagpeninga, sem umsækjandi njóti frá þeim tíma.

Beiðni um gjafsókn var synjað með bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 20. janúar 1997. Synjun ráðuneytisins er byggð á umsögn gjafsóknarnefndar, dags. 16. janúar 1997. Um skilyrði gjafsóknar í málinu segir svo í umsögn gjafsóknarnefndar:

„Samkvæmt skattframtali voru tekjur umsækjanda kr. 1.280.283 árið 1993 og kr. 1.521.724 árið 1994, kr. 1.659.469 árið 1995 og kr. 1.064.957 pr. 16.11. 1996, samkvæmt launaseðli. Umsækjandi hefur ekki aðra á framfæri. Í árslok 1995 voru skuldir kr. 1.451.260 við LÍN, eignir voru engar.

Umsögn.

Samkvæmt þeim upplýsingum sem umsækjandi hefur lagt fram, er fjárhag henn-

ar ekki þannig varið að það sé henni fyrirsjáanlega ofviða að reka mál sitt. Með vísan til skilyrða a. liðar 1. mgr. 126. gr. laga nr. 91/1991 er ekki mælt með gjafsókn."

Samkvæmt kvörtuninni telur lögmaðurinn rökstuðning gjafsóknarnefndar í málinu ófullnægjandi. Vísar hann til gagna málsins, einkum bréfs, dags. 8. janúar 1997, þar sem fram komi, að „umsækjandi [sé] fallinn af launaskrá og [hafi] ca. kr. 40.000 á mánuði í lífeyrisgreiðslur sem að meirihluta [fari] til greiðslu húsaleigu".

III.

Ég ritaði dóms- og kirkjumálaráðherra bréf 20. febrúar 1997, sem ítrekað var 21. apríl 1997, þar sem þess var óskað, sbr. 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.

Umbeðin gögn bárust mér með bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 2. maí 1997. Í bréfinu segir meðal annars svo:

„Samkvæmt 4. mgr. 125. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála, skal gjafsókn því aðeins veitt að gjafsóknarnefnd mæli með því. Ef nefndin treystir sér á hinn bóginn ekki til að mæla með veitingu gjafsóknar er ráðuneytið bundið af því áliti nefndarinnar. Í samræmi við almennar reglur um álitsumleitan er ráðuneytinu þó alltaf skylt að kanna meðferð nefndarinnar á hverju einstöku máli og leita endurnýjaðrar umsagnar ef talið verður að einhverjir annmarkar séu þar á.

Þá vill ráðuneytið árétta, að opinber réttaraðstoð skv. ákvæðum XX. kafla einkamálalaga, er undantekning frá þeirri meginreglu að aðili dómsmáls skuli bera þann kostnað sem hann hefur sjálfur af máli. Í samræmi við almenn viðmið hvílir því á umsækjanda að afla og leggja fram gögn beiðni sinni til stuðnings.

Þegar ráðuneytið tók ákvörðun í máli A varð ekki annað séð, en fyrirliggjandi umsögn væri í góðu samræmi við þær framkvæmdarvenjur sem gjafsóknarnefnd hefur mótað varðandi það, hvort veita megi gjafsókn á grundvelli efnahags, sbr. a-lið 1. mgr. 126. gr. einkamálalaga. Nefndin mat það svo að framlögð skattframtöl, gögn um fjölskylduhagi og upplýsingar um bætta eignastöðu og samsetningu skulda, gæfu nægjanlega glögga mynd af efnahag umsækjanda. Þá fylgdu ekki gögn til stuðnings því, að svo verulegar breytingar hefðu orðið á tekjuöflun umsækjanda, að áhrif ætti að hafa í þessu sambandi.

Samkvæmt þessu varð ekki séð að annmarkar væru á málsmeðferð nefndarinnar. Var gjafsókn því synjað. Sú niðurstaða breytir að sjálfsögðu ekki því, að umsækjanda stendur opið að sækja um að nýju eða óska eftir endurupptöku málsins, sbr. 24. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, telji hann að nýjar upplýsingar í málinu eigi að leiða til annarrar niðurstöðu."

Athugasemdir B bárust mér með bréfi, dags. 11. júní 1997. Þar segir, að gögn til staðfestingar upplýsingum umsækjanda hafi fylgt bréfi hans frá 8. janúar 1997 og að hann telji sig hafa útskýrt, hvers vegna umsækjanda væri þá orðið fjárhagslega ofviða að standa straum af kostnaði við málarekstur.

Í bréfi til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 20. júní 1997, óskaði ég eftir athugasemdum ráðuneytisins, sem það teldi ástæðu til að gera í tilefni framangreinds bréfs lögmannsins.

Í svarbréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 15. september 1997, er vísað til umsagnar gjafsóknarnefndar, dags. 11. september 1997, þar sem fram komi með ítarlegri hætti þau atriði, sem synjunin byggðist á. Í tilvitnuðu bréfi gjafsóknarnefndar ítrekar nefndin bréf sitt frá 17. apríl 1997. Síðan segir í bréfinu:

„Að gefnu tilefni skal tekið fram að með gjafsóknarbeiðni [A] fylgdu tveir launaseðlar vegna útborgunar 1. nóvember 1996 vegna launa samtals að fjárhæð kr. 36.473 og launaseðill vegna útborgunar 16. nóvember 1996 vegna launa samtals að fjárhæð kr. 34.946. Nettó útborgun nam kr. 32.587 og kr. 22.896. Gögn um greiðslur frá lífeyrissjóði og vegna sjúkradagpeninga og gögn um ráðstöfun slysabóta greiddra á árinu 1995 að fjárhæð kr. 4.395.635 fylgdu ekki. Gjafsóknarnefnd byggði synjun sína fyrst og fremst á upplýsingum um tekjur samkvæmt framlögðum skattframtölum, heildarlaunagreiðslum samkvæmt launaseðlum árið 1996 og efnahag að öðru leyti. Taldi nefndin sér ekki fært að miða mat sitt alfarið við upplýsingar um tekjur eftir starfslok sem ekki studdust við gögn, og horfa fram hjá staðfestum upplýsingum um tekjur fyrri ára og tekjum það sem af var árinu 1996. Nefndin vekur athygli á að með bréfi dagsettu 16. desember 1996 var óskað eftir nánari skýringum á tekjum og efnahag umsækjanda. Nú er væntanlega komin meiri reynsla á afkomu [A] eftir starfslok sem kann að réttlæta endurskoðun á umsögn nefndarinnar."

IV.

Í forsendum og niðurstöðu álits míns, dags. 24. nóvember 1997, segir svo:

„Um gjafsókn er fjallað í XX. kafla laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála. Samkvæmt 1. mgr. 126. gr. laganna verður gjafsókn:

„[. . .] aðeins veitt ef málstaður umsækjanda gefur nægilegt tilefni til málshöfðunar eða málsvarnar og öðru hvoru eftirfarandi skilyrða er að auki fullnægt:

a. að efnahag umsækjanda sé þannig háttað að kostnaður af gæslu hagsmuna hans í máli yrði honum fyrirsjáanlega ofviða, [. . .].

b. að úrlausn máls hafi verulega almenna þýðingu eða varði verulega miklu fyrir atvinnu, félagslega stöðu eða aðra einkahagi umsækjanda."

Samkvæmt 2. mgr. 125. gr. laga nr. 91/1991 skal gjafsóknarnefnd veita umsögn um umsóknir um gjafsókn. Í 3. mgr. 125. gr. er greint frá því, með hvaða hætti beiðni um gjafsókn skuli vera. Henni skulu fylgja gögn eftir þörfum og rökstyðja skal að skilyrðum um gjafsókn sé fullnægt. Samkvæmt 4. mgr. greinarinnar veitir dómsmálaráðherra gjafsókn eftir umsókn aðila, en tekið er fram, að hún verði „því aðeins veitt að gjafsóknarnefnd mæli með því".

Samkvæmt framansögðu metur gjafsóknarnefnd, hvort fullnægt hafi verið skilyrðum 126. gr. laganna fyrir meðmælum með gjafsókn eða gjafvörn, og er niðurstaða nefndarinnar bindandi fyrir dóms- og kirkjumálaráðherra.

Eins og rakið hefur verið hér að framan, var það niðurstaða gjafsóknarnefndar í málinu, að mæla ekki með gjafsókn. Var sú niðurstaða á því byggð, að skilyrðum a-liðar 1. mgr. 126. gr. laga nr. 91/1991 væri ekki fullnægt, þar sem fjárhag umsækjanda, samkvæmt upplýsingum í framlögðum gögnum, væri ekki þannig varið, að það yrði henni fyrirsjáanlega ofviða að reka mál sitt. Samkvæmt skýringum gjafsóknarnefndar og dóms- og kirkjumálaráðuneytisins í málinu þóttu fyrirliggjandi gögn í málinu gefa nægjanlega glögga mynd af efnahag umsækjanda, en engin gögn hafi fylgt málinu til stuðnings því, að svo verulegar breytingar hefðu orðið á tekjuöflun umsækjanda, að áhrif ætti að hafa í þessu sambandi. Þá segir í bréfi gjafsóknarnefndar frá 11. september 1997, að nefndin hafi ekki talið sér fært „að miða mat sitt alfarið við upplýsingar um tekjur eftir starfslok sem ekki [styddust] við gögn, og horfa fram hjá staðfestum upplýsingum um tekjur fyrri ára og tekjum það sem af [væri] árinu 1996".

Stjórnvöldum ber að sjá til þess að eigin frumkvæði, að mál séu nægjanlega upplýst, áður en ákvörðun er tekin í því, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Jafnframt hvílir sú

skylda á stjórnvaldi að leiðbeina þeim, sem óskar ákvörðunar, um það, hvaða gögn sé nauðsynlegt að hann leggi fram, og geri honum grein fyrir því, ef gögn skortir, og þá hvaða afleiðingar það kunni að hafa.

Í máli þessu er ljóst, að dóms- og kirkjumálaráðuneytið óskaði eftir frekari gögnum, eftir að umsókn um gjafsókn barst ráðuneytinu. Af því tilefni voru lögð fram skattframtöl og launaseðlar ásamt bréfi B, dags. 8. janúar 1997. Gjafsóknarnefnd rökstyður niðurstöðu sína, eins og áður segir, með vísan til fyrirliggjandi gagna og tekur fram, að ekki liggi fyrir gögn, sem styðji upplýsingar um breytta hagi. Er það skoðun mín, að bréf lögmannsins frá 8. janúar 1997 hafi gefið gjafsóknarnefnd tilefni til frekari rannsóknar á því, hvernig efnahag umsækjanda var háttað, áður en hún afgreiddi málið til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, eftir atvikum með því að kalla eftir gögnum, er gátu upplýst betur, hvaða tekjur A hafði haft eftir fyrrnefnd starfslok hennar.

V.

Í samræmi við það, sem að framan hefur verið rakið, eru það tilmæli mín til gjafsóknarnefndar og dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, að mál A verði tekið upp að nýju, ef ósk kemur um það frá henni, og síðan úr því leyst í samræmi við þau sjónarmið, sem gerð hefur verið grein fyrir í áliti þessu."

VI.

Í framhaldi af fyrrgreindu áliti mínu barst mér afrit af bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 2. desember 1997, til B, lögmanns A, en því bréfi fylgdi gjafsókn til A, takmörkuð við úrlausn efnisatriða málsins.

6.0. Hæfi.

6.1. Almennt hæfi.
(Mál nr. 1964/1996)

A kvartaði yfir úrskurði félagsmálaráðuneytisins, þar sem niðurstaðan var sú, að vegna almennrar óskráðrar neikvæðrar hæfisreglu stjórnsýsluréttarins bæri A, sem starfaði sem slökkviliðsmaður hjá öðru slökkviliði og rak ennfremur slökkvitækjaþjónustu, að víkja úr stjórn Brunavarna Y.

Í álitinu var aðeins fjallað um það hvort A uppfyllti almenn hæfisskilyrði til þess að sitja í stjórn Brunavarna Y, enda var því ekki haldið fram, að ómálefnalegra sjónarmiða hefði gætt við úrlausn einstakra mála hjá stjórninni. Umboðsmaður benti á, að val sveitarstjórna á þeim mönnum, sem þær skipuðu í stjórn Brunavarna Y væri að meginstefnu til komið undir frjálsu mati þeirra. Því væru þó settar skorður bæði af settum ákvæðum og grundvallarreglum stjórnsýsluréttarins. Sú meginregla gildi um almennt hæfi nefndarmanna í opinberum nefndum, að ekki skuli skipa menn til nefndarsetu, sem annaðhvort er fyrirsjáanlegt að verði oft vanhæfir til meðferðar einstakra mála eða gegna stöðum sem vegna tengsla við nefndina valda því sjálfkrafa að þeir geti ekki talist hæfir til að fjalla um sömu mál í báðum störfunum.

Um hæfi stjórnarmanna í byggðasamlaginu Brunavörnum Y gilda sérstakar hæfisreglur 45. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986. Umboðsmaður taldi ljóst, að A væri vanhæfur til þess að koma að undirbúningi, meðferð og ákvörðun um viðskipti Brunavarna Y við slökkvitækjaþjónustu sína. Viðskipti Brunavarna Y við slökkvitækjaþjónustuna hefðu hins vegar verið svo lítil að hin óskráða meginregla um almennt hæfi ætti ekki við. Fullyrðing félagsmálaráðuneytisins, um að slökkvitækjaþjónustan kæmi með ýmsum öðrum hætti að brunavörnum á svæðinu, hefði ekki verið skýrð nánar eða studd gögnum og því lægju ekki fyrir upplýsingar um að þau afskipti leiddu til vanhæfis A til setu í stjórninni.

Félagsmálaráðuneytið tók ekki afstöðu til þess hvort einstakir þættir málsins gætu einir og sér leitt til þeirrar niðurstöðu að A væri vanhæfur til setu í stjórninni, heldur leit svo á, að um samverkandi þætti væri að ræða. Af því tilefni áréttaði umboðsmaður, að þó að rétt væri að líta til fleiri atriða saman við úrlausn þess, hvort maður væri almennt vanhæfur til þess að gegna opinberu starfi, ætti það aðeins við um atriði sem óhjákvæmilega leiddu til vanhæfis í ákveðnum tilvikum. Það yrði því að vera ljóst, að þau atriði, sem lögð væru til grundvallar slíku mati, leiddu til vanhæfis samkvæmt 45. gr. sveitarstjórnarlaga. Þessa hafði ekki verið gætt við afgreiðslu félagsmálaráðuneytisins og því beindi umboðsmaður þeim tilmælum til félagsmálaráðherra að ráðuneytið tæki málið upp að nýju.

I.

Hinn 2. desember 1996 leitaði til mín B, lögfræðingur, fyrir hönd A vegna úrskurðar félagsmálaráðuneytisins frá 19. ágúst 1996 um að A bæri að víkja úr stjórn Brunavarna Y. Telur A, að ráðuneytið hafi gengið of langt í úrskurði sínum og að hann sé hæfur til setu í stjórn Brunavarna Y.

II.

Samkvæmt gögnum málsins kærði X, umsækjandi um stöðu slökkviliðsstjóra Brunavarna Y, hinn 3. apríl 1996 til félagsmálaráðuneytisins setu A í stjórn Brunavarna Y, þegar fjallað var um stöðuveitinguna og ákvörðun tekin um hana. Varpaði X fram þeirri spurn-

ingu, hvort A væri „ekki alfarið vanhæfur að sitja í stjórn Brunavarna [Y]". Með bréfi, dags. 15. apríl 1996, óskaði félagsmálaráðuneytið eftir umsögn Brunavarna Y um kæruna. Í umsögn Brunavarna Y hinn 8. maí 1996 segir svo:

„[A] er varðstjóri hjá slökkviliði [Æ] og hefur starfað þar í 26 ár. Í starfi sínu hefur [A] unnið með fjórum umsækjenda í lengri eða skemmri tíma, þar á meðal [X], það skal einnig tekið fram að [A] hefur í gegnum störf sín að brunamálum kynnst öllum umsækjendum (11 að tölu), en á engin persónuleg tengsl við neinn þeirra.

Stjórn Brunavarna [Y] er skipuð 5 mönnum, starfssvið hennar er að hafa yfirstjórn með Brunavörnum [Y] og sem slík sér hún m.a. um ráðningu starfsmanna Brunavarna [Y]. Hvað varðar ráðningu nýs slökkviliðsstjóra var hún afgerandi fjórir með einn á móti, ráðning nýs slökkviliðsstjóra Brunavarna [Y] hefur þegar verið samþykkt af sveitarfélögum þeim er standa að Brunavörnum [Y].

Þá er þess einnig getið í kæru [X] að vanhæfni [A] í þessu máli, komi einnig fram í því að hann sem stjórnarformaður Brunavarna [Y] eigi og reki [slökkvitækjaþjónustuna Ö] sem eigi umtalsverð viðskipti við Brunavarnir [Y]. Samkvæmt upplýsingum frá skrifstofu Sambands Sveitarfélaga á [Y] voru viðskipti [slökkvitækjaþjónustunnar] við Brunavarnir [Y] árið 1993 kr: 16,341,00, árið 1994 kr: 58,312,00, árið 1995 kr: 34,312,00, greiðslur þessar voru inntar af hendi vegna hleðslu slökkvitækja vegna eldvarnarkennslu svo og vegna þolreynslu reykköfunarhylkja."

Hinn 19. ágúst 1996 kvað félagsmálaráðuneytið upp úrskurð í tilefni af kæru X. Var það niðurstaða ráðuneytisins, að stjórn Brunavarna Y væri stjórn á vegum sveitarfélaga, sbr. 5. mgr. 63. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986, og færi því um hæfi stjórnarmanna samkvæmt 45. gr. sömu laga. Ráðuneytið taldi, að A hefði ekki verið vanhæfur til að fjalla um ráðningu slökkviliðsstjóra Brunavarna Y á grundvelli fyrri starfstengsla við einn umsækjanda. Hins vegar væri hann almennt vanhæfur til setu í stjórninni. Um þetta atriði segir svo í úrskurði ráðuneytisins:

„Í stjórnsýslunni gildir óskráð almenn neikvæð hæfisregla. Meginmarkmið almennra neikvæðra hæfisreglna er að stuðla að því að stjórnvaldsákvarðanir verði bæði lögmætar og réttar með því að draga fyrirfram úr líkum á að tiltekin ómálefnaleg sjónarmið hafi áhrif á niðurstöðu máls. Hinum almennu neikvæðu hæfisreglum er því ætlað að stuðla að auknu réttaröryggi og koma í veg fyrir að þær aðstæður skapist sem eru til þess fallnar að rýra traust almennings á stjórnsýslunni.

Samkvæmt gögnum málsins er formaður stjórnar Brunavarna [Y] að aðalstarfi varðstjóri hjá slökkviliðinu á [Æ]. Auk þess á hann og rekur [slökkvitækjaþjónustuna Ö] sem kemur með ýmsum hætti að brunavörnum á svæðinu. Ráðuneytið telur að seta í stjórn Brunavarna [Y] annars vegar og varðstjórastaða hjá öðru slökkviliði auk umrædds fyrirtækjareksturs geti ekki samræmst. Hætta er á óeðlilegum hagsmunaárekstrum við afgreiðslu ýmissa mála hjá stjórninni. Með hliðsjón af þessu telur ráðuneytið að [A] beri að víkja úr stjórn Brunavarna [Y] á grundvelli hinna óskráðu almennu neikvæðu hæfisreglu stjórnsýslunnar."

Í kvörtun A kemur fram, að rekstur slökkviliðs Æ og Brunavarna Y sé algjörlega aðskilinn og sé ekki boðvald milli þessara aðila, svo sem ráðuneytið hafi byggt niðurstöðu sína á. Telur A, að ráðuneytið hafi að þessu leyti ekki sinnt rannsóknarskyldu sinni, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, og byggt ákvörðun sína á röngum forsendum. Vegna þess þáttar, er lýtur að stöðu A sem eiganda slökkvitækjaþjónustunnar Ö, er bent á, að viðskipti við það fyrirtæki hafi verið mjög lítil af hálfu Brunavarna Y. Þá eigi hin sérstaka

hæfisregla í 45. gr., sbr. 5. mgr. 63. gr., sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986 að koma í veg fyrir, að ómálefnaleg sjónarmið verði látin ráða niðurstöðu stjórnar Brunavarna Y. A tekur einnig fram, að vægari kröfur skuli gera til hæfis samkvæmt sveitarstjórnarlögum en stjórnsýslulögum. Í kvörtuninni kemur fram, að Brunavarnir Y haldi sex til átta fundi árlega og að það hafi aldrei komið fyrir, að A hafi verið vanhæfur til afgreiðslu máls.

III.

Með bréfi, dags. 10. desember 1996, óskaði ég eftir því við félagsmálaráðherra, 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. Sérstaklega óskaði ég eftir því, að upplýst yrði, hvort sérstök könnun hefði farið fram á umfangi rekstrar slökkvitækjaþjónustunnar Ö. Í svarbréfi félagsmálaráðuneytisins, dags. 17. desember 1996, segir meðal annars svo:

„Rétt er að taka sérstaklega fram að ráðuneytið byggði niðurstöðu sína ekki á því að um boðvald sé að ræða milli Brunavarna [Y] og slökkviliðsins á [Æ]. Ráðuneytinu var og er fullkunnugt um skipulag brunavarna á svæðinu, enda fer það með brunavarnir og brunamál, sbr. lög nr. 41/1992 með síðari breytingum.

Jafnframt er hafnað þeim röksemdum að leiða megi af úrskurði ráðuneytisins frá 19. ágúst 1996 að „einungis þeim sem starfa ekki með nokkrum hætti á sviði brunamála sé heimil seta í stjórn Brunavarna [Y]." Niðurstaða ráðuneytisins í máli þessu er fengin eftir mat á öllum þáttum þess og var mat ráðuneytisins á þá leið að umræddir þættir leiddu *saman* til þess að [A] bæri að víkja úr stjórninni. Ráðuneytið tók ekki afstöðu til þess hvort einstakir þættir hafi einir og sér getað leitt til þessarar niðurstöðu. Hér var því um samverkandi þætti að ræða.

Í kvörtuninni er jafnframt vísað til sérreglna um hæfi sveitarstjórnarmanna sem byggja á því að í sumum sveitarfélögum er fámennt. Í því sambandi er á það bent að í [Z] eru nú rúmlega 10.000 íbúar, en [A] sat í stjórninni fyrir hönd þess sveitarfélags.

Að öðru leyti vísast til röksemda í úrskurði ráðuneytisins frá 19. ágúst 1996.

Að lokum skal upplýst að sérstök könnun á umfangi rekstrar [slökkvitækjaþjónustunnar Ö] fór ekki fram umfram það sem fram kemur í fyrirliggjandi gögnum málsins."

Ég gaf fyrirsvarsmanni A kost á því hinn 23. desember 1996, að koma að sjónarmiðum sínum vegna ofangreinds bréfs ráðuneytisins. Athugasemdir hans bárust mér með bréfi, dags. 2. janúar 1997. Í bréfinu segir meðal annars svo:

„Í bréfi ráðuneytisins segir að niðurstaðan, sé ekki byggð á því að um boðvald sé að ræða milli Brunavarna [Y] og slökkviliðsins á [Æ]. Þrátt fyrir það segir í úrskurði ráðuneytisins orðrétt: „Ráðuneytið telur að seta í stjórn Brunavarna [Y] annars vegar og varðstjórastaða hjá öðru slökkviliði auk umrædds fyrirtækjarekstrs geti ekki samræmst." Þannig virðist það skipta meginmáli varðandi hið almenna óskráða neikvæða hæfi, að umbjóðandi minn starfar hjá öðru slökkviliði.

Niðurstaða ráðuneytisins virðist einungis byggjast á *tveimur* þáttum, annars vegar að [A] sé eigandi fyrirtækis sem selur slökkvitæki og hins vegar að [A] sé slökkviliðsmaður og því vart hægt að tala um alla þætti málsins, eins og kemur fram í bréfi ráðuneytisins frá 17.12.1996.

Undirrituðum þykir, í ljósi þess að ráðuneytið telur sig hafa vitað að ekki væri um boðvald að ræða á milli Brunavarna [Y] og slökkviliðsins á [Æ] að þá geti starf hans sem slökkviliðsmanns og stjórnarmanns hjá Brunavörnum [Y] vart skipt máli

við mat á hinu almenna óskráða neikvæða hæfi. Virðist ráðuneytið taka undir þann skilning í bréfi sínu og mótmælir því að einungis þeir sem starfa ekki með nokkrum hætti á sviði brunamála sé heimil seta í stjórn Brunavarna [Y] og verður ekki séð annað en að hér sé um viðhorfsbreytingu að ræða hjá ráðuneytinu frá því það kvað upp úrskurð í málinu.

Kemur þá til [. . .] skoðunar staða umbjóðanda míns sem eiganda [slökkvitækjaþjónustunnar Ö]. Þannig gæti réttmæt niðurstaða ráðuneytisins einungis ráðist af því að [A] sé eigandi þess fyrirtækis og ætti annað ekki að skipta máli. Undirritaður telur þó að hér sé ekki um slíkan hagsmunaárekstur að ræða, að [A] beri að víkja úr stjórninni, á grundvelli hinnar almennu óskráðu neikvæðu hæfisreglu og vísast þessu til stuðnings til fyrri rökstuðnings."

IV.

Í áliti mínu frá 15. ágúst 1997 sagði svo:

„Í 4. gr. laga nr. 41/1992, um brunavarnir og brunamál, er kveðið svo á, að sveitarstjórn og slökkviliðsstjóri skuli halda uppi almennum brunavörnum og opinberu eldvarnaeftirliti í sveitarfélagi í samræmi við kröfur, sem nánar koma fram í reglugerðum um brunavarnir og brunamál. Fram kemur, að sveitarstjórnir geti haft samvinnu sín á milli um brunavarnamál sveitarfélaga. Gert var ráð fyrir slíkri samvinnu sveitarfélaga fyrir gildistöku laga nr. 41/1992 með 11. gr. laga nr. 74/1982, um brunavarnir og brunamál, og þar áður með 12. gr. laga nr. 55/1969 um sama efni. Á þessum grundvelli gengu nokkur sveitarfélög til samstarfs um Brunavarnir Y og tóku þær til starfa 1. janúar 1973. Gildandi samþykkt fyrir Brunavarnir Y öðlaðist gildi 1. janúar 1993. Í 2. gr. samþykktarinnar segir, að tilgangur Brunavarna Y sé að koma á sem fullkomnustum brunavörnum á samningssvæðinu, annast þær og kosta. Í því skyni skuli þær meðal annars reka slökkvilið og búa það öllum nauðsynlegum tækjakosti, bæta vatnstökuskilyrði og koma á sem fullkomnustu eldvarnaeftirliti á félagssvæðinu. Í 6. gr. kemur fram, að stjórn Brunavarna Y hafi yfirumsjón með starfsemi og rekstri, ráði slökkviliðsstjóra og aðra fastráðna starfsmenn. Slökkviliðsstjóri annist daglegan rekstur í umboði stjórnar.

V.

Kvörtun A beinist að úrskurði félagsmálaráðuneytisins um að hann sé almennt vanhæfur til að eiga sæti í stjórn Brunavarna Y. Telur A, að hann sé hæfur til að sinna þessu starfi, og tekur fram, að aldrei hafi komið fyrir, að hann hafi orðið vanhæfur til meðferðar og afgreiðslu einstakra mála.

Í úrskurði félagsmálaráðuneytisins frá 19. ágúst 1996 er því ekki haldið fram, að ómálefnalegra sjónarmiða hafi gætt í störfum stjórnar Brunavarna Y við úrlausn ákveðinna mála. Engin vísbending um slíkt kemur heldur fram í gögnum málsins. Eins og mál þetta er vaxið, kemur hér einungis til athugunar, hvort A uppfylli almenn hæfisskilyrði til þess að eiga sæti í stjórn Brunavarna Y.

Að meginstefnu er val sveitarstjórna á Y á þeim mönnum, sem þær skipa í stjórn Brunavarna Y, komið undir frjálsu mati þeirra. Vali þeirra eru þó settar skorður bæði af settum ákvæðum og grundvallarreglum stjórnsýsluréttarins. Verða stjórnarmenn þannig t.d. að uppfylla almenn hæfisskilyrði, sem gilda um hlutaðeigandi stjórnarstarf.

Eins og nánar kemur fram í skýrslu minni fyrir árið 1992, bls. 108, verður að ganga út frá því, að sú meginregla gildi um almennt hæfi nefndarmanna í opinberum nefndum, að ekki skuli skipa þá menn til nefndarsetu, sem annaðhvort er fyrirsjáanlegt að verði oft vanhæfir til meðferðar einstakra mála eða gegna stöðu, sem vegna ákveðinna tengsla við nefndina veldur því sjálfkrafa, að þeir geta ekki talist hæfir til að fjalla um sömu mál í báðum störfunum.

Með hliðsjón af markmiðum sérstakra hæfisreglna stjórnsýsluréttarins og tengsla þeirra við þessa meginreglu verður að leggja til grundvallar, að markmið meginreglunnar sé í senn að stuðla að því að ómálefnaleg sjónarmið hafi ekki áhrif á ákvarðanir og að almenningur svo og þeir, sem hlut eiga að málum, geti treyst því, að opinberar nefndir leysi úr þeim á málefnalegan hátt.

Meginkjarni framangreindrar réttarreglu felst í því, að maður sé útilokaður frá því að taka við opinberu starfi, þegar *fyrirsjáanlegt er*, að hann muni *oft* verða vanhæfur til meðferðar einstakra mála á grundvelli þeirrar sérstöku hæfisreglu, sem um starf hans gildir. Í máli þessu verður því fyrst að kanna, hvaða sérstöku hæfisreglur hafi tekið til starfa A í stjórn Brunavarna Y og kanna síðan, hvort fyrirsjáanlegt hafi verið, að hann yrði oft vanhæfur til meðferðar einstakra mála á þeim grundvelli skv. þeim rannsóknum og gögnum, sem félagsmálaráðuneytið byggði niðurstöðu sína á.

Samkvæmt 1. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga taka þau til stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga. Í 2. málsl. 2. mgr. 2. gr. laganna kemur fram, að um sérstakt hæfi sveitarstjórnarmanna og annarra þeirra, sem starfa við *stjórnsýslu sveitarfélaga*, fari eftir sveitarstjórnarlögum. Samkvæmt 1. mgr. 4. gr. laga nr. 41/1992, um brunavarnir og brunamál, skulu sveitarstjórn og slökkviliðsstjóri halda uppi almennum brunavörnum og opinberu eldvarnaeftirliti í sveitarfélagi. Af þessu er ljóst, að um verkefni er að ræða, sem teljast lögum samkvæmt *til stjórnsýslu sveitarfélaga.* Eins og áður segir, hafa sveitarfélög á Y með sér samvinnu um brunavarnamál sveitarfélaga. Samkvæmt 2. mgr. 4. gr. gilda ákvæði IX. kafla sveitarstjórnarlaga um þá samvinnu. Þar sem stjórn Brunavarna Y fer skv. framansögðu með verkefni, er teljast til *stjórnsýslu sveitarfélaga,* verður að telja að um sérstakt hæfi stjórnarmanna þessa byggðasamlags gildi sérstakar hæfisreglur 45. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986.

Kemur þá til athugunar, hvort A hafi í starfi sínu sem stjórnarmaður Brunavarna Y verið fyrirsjáanlega oft vanhæfur til meðferðar einstakra mála á grundvelli 45. gr. sveitarstjórnarlaga.

Samkvæmt gögnum málsins er ljóst, að Brunavarnir Y hafa átt viðskipti við slökkvitækjaþjónustuna Ö, sem A á og rekur. Samkvæmt 45. gr. sveitarstjórnarlaga er A vanhæfur til þess að koma að undirbúningi, meðferð og ákvörðun um slík viðskipti í stjórn Brunavarna Y við fyrirtæki sitt. Samkvæmt gögnum málsins hafa umrædd viðskipti verið lítil og er því ekki grundvöllur til þess að halda því fram, að A hafi orðið vanhæfur í það mörgum málum, að hin óskráða meginregla um almennt hæfi eigi hér við.

Í úrskurði félagsmálaráðuneytisins, dags. 19. ágúst 1996, segir, að slökkvitækjaþjónustan Ö komi með ýmsum hætti að brunavörnum á svæðinu. Í úrskurði ráðuneytisins er í fyrsta lagi ekki sérgreint, hvaða störf fyrirtækisins að brunavörnum séu ósamrýmanleg stjórnarsetu A í stjórn Brunavarna Y, þannig að vanhæfi hans valdi skv. 45. gr. sveitarstjórnarlaga. Þetta verður heldur ekki ráðið af gögnum málsins, sem mér bárust frá félagsmálaráðuneytinu. Í öðru lagi er þar ekki að finna rökstuðning fyrir því, að fyrirsjáanlega sé þar um að ræða það mörg mál, að það valdi vanhæfi A til setu í stjórninni samkvæmt hinni óskráðu meginreglu um almennt hæfi.

Í bréfi félagsmálaráðuneytisins til mín, dags. 17. desember 1996, kemur fram, að ráðuneytið hafi ekki tekið afstöðu til þess, hvort einstakir þættir hafi einir og sér getað leitt til niðurstöðu þess, heldur hafi verið um samverkandi þætti að ræða. Vegna þessa tel ég ástæðu til að árétta, að við úrlausn þess, hvort maður sé almennt vanhæfur til að sinna tilteknu opinberu starfi, er rétt að líta til fleiri atriða saman í því skyni að meta líklegan fjölda hugsanlegra vanhæfistilvika. Þetta á þó eingöngu við atriði, sem óhjákvæmilega leiða til vanhæfis í nánar tilgreindum tilvikum. Það þarf þess vegna að liggja ljóst fyrir, að sérhvert þeirra atriða, sem lagt er til grundvallar umræddu mati, leiði til vanhæfis skv. 45. gr. sveitarstjórnarlaga. Upplýst er, að þessu var ekki til að dreifa við afgreiðslu félags-

málaráðuneytisins. Vegna þessa annmarka á úrlausn ráðuneytisins í málinu tel ég rétt að beina því til félagsmálaráðherra, að ráðuneyti hans taki málið upp á ný og taki rökstudda afstöðu til ágreiningsefnisins samkvæmt þeim sjónarmiðum, sem ég hef rakið. Vegna þessarar niðurstöðu minnar eru ekki efni til þess að ég fjalli nánar um kvörtun A."

VI.

Niðurstöðu álits míns frá 15. ágúst 1997 dró ég saman með svofelldum hætti:

„Það er niðurstaða mín, að skort hafi á að félagsmálaráðuneytið tæki rökstudda afstöðu til þess ágreiningsefnis, hvort A sé almennt vanhæfur til setu í stjórn Brunavarna Y. Ég beini því til félagsmálaráðherra að ráðuneyti hans taki málið upp á ný, komi fram ósk um það frá A, og leysi úr því samkvæmt þeim sjónarmiðum, sem hér hafa verið rakin."

VII.

Með bréfi, dags. 19. ágúst 1997, óskaði lögmaður A eftir því við félagsmálaráðuneytið að úrskurður ráðuneytisins frá 19. ágúst 1996 yrði tekinn upp að nýju í framhaldi af fyrrgreindu áliti mínu. Með bréfi, dags. 13. október 1997, sendi félagsmálaráðuneytið mér úrskurð sinn í málinu. Úrskurðarorð hljóðar svo:

„Felldur er úr gildi úrskurður félagsmálaráðuneytisins frá 19. ágúst 1996 að því er varðar almennt hæfi [A] til setu í stjórn Brunavarna [Y].

[A] uppfyllir almenn hæfisskilyrði til að sitja í stjórninni."

6.2. Almennt og sérstakt hæfi. (Mál nr. 2038/1997)

A kvartaði yfir því að trúnaðarlæknar Flugmálastjórnar væru skyldir. Í bréfi sínu til A vísaði umboðsmaður til þess, að Flugmálastjórn teldist til stjórnsýslu ríkisins í skilningi stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og að ákvörðun um útgáfu og endurnýjun skírteina skv. reglugerð nr. 344/1990, um skírteini gefin út af Flugmálastjórn, væri stjórnvaldsákvörðun í skilningi 2. mgr. 1. gr. laganna. Af þeim sökum yrðu starfsmenn Flugmálastjórnar, þ.m.t. trúnaðarlæknar, sem kæmu að undirbúningi, meðferð og úrlausn slíkra mála, að uppfylla hæfisskilyrði II. kafla stjórnsýslulaga. Þannig mætti trúnaðarlæknir samkvæmt 3. gr. stjórnsýslulaga t.d. ekki taka þátt í meðferð máls ef hann eða náinn venslamaður hans óskaði eftir skírteini.

Umboðsmaður benti hins vegar á að ekkert ákvæði væri í 3. gr. stjórnsýslulaga, sem skýrt hefði verið svo að starfsmaður mætti ekki vinna með skyldmennum sínum á sama stjórnsýslustigi að undirbúningi og úrlausn mála. Það væri almennt ekki talið ólöglegt að skyldir menn ynnu saman sem hliðsettir starfsmenn nema lög mæltu sérstaklega svo fyrir, en slíkt ákvæði væri t.a.m. í 2. mgr. 5. gr. laga nr. 75/1973, um Hæstarétt Íslands. Þar sem ekkert slíkt ákvæði hefði verið sett um trúnaðarlækna Flugmálastjórnar taldi umboðsmaður ekki tilefni til athugasemda við það að trúnaðarlæknar Flugmálastjórnar væru skyldir.

7.0. Landbúnaður.

7.1. Makaskiptasamningur. Forkaupsréttur ábúanda. Málsmeðferðarreglur. (Mál nr. 1825/1996)

A, ábúandi jarðarinnar V, kvartaði yfir því að lögbundinn forkaupsréttur hans hefði ekki verið virtur við gerð makaskiptasamnings milli jarðadeildar landbúnaðarráðuneytisins og H um 45,3 ha spildu úr jörðinni V.

Umboðsmaður tók fram að ákvæði 2. mgr. 30. gr. jarðalaga nr. 65/1976, með síðari breytingum, yrði að skýra svo, að ábúandi jarðar ætti forkaupsrétt við ráðstöfun sveitarfélags á ábúðarjörð og skipti ekki máli, samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laganna, hvort aðilaskipti yrðu við kaup eða skipti. Þá taldi umboðsmaður, að samkvæmt almennum reglum um forkaupsrétt yrði slíkur forkaupsréttur virkur við sölu á hluta jarðarinnar. Því hefði A átt forkaupsrétt að þeirri spildu sem seld var, enda áttu ákvæði 2. tl. 1. mgr. 35. gr. jarðalaga ekki við í málinu. Þá tók umboðsmaður fram, að sérstök fyrirmæli væru um það í 32. gr. jarðalaga, hvernig bjóða ætti forkaupsrétt samkvæmt 30. gr. laganna. Við makaskipti skyldi seljandi tilgreina skriflega hversu hátt framboðin réttindi væru metin til peningaverðs og gæti forkaupsréttarhafi þá keypt réttindin á því verði eða á matsverði samkvæmt 34. gr. laganna.

A var ekki boðinn forkaupsréttur með þeim hætti sem mælt er fyrir um í 32. gr. jarðalaga og var fyrst tilkynnt um makaskiptasamninginn eftir undirritun hans. Þar sem frestur til að höfða dómsmál til ógildingar sölunni samkvæmt 33. gr. jarðalaga var að öllum líkindum liðinn, beindi umboðsmaður þeim tilmælum til landbúnaðarráðuneytisins að beita sér fyrir því að mál A yrði tekið til umfjöllunar að nýju með það í huga að hlutur A yrði réttur.

I.

Með erindi, dags. 19. júní 1996, hefur A borið fram kvörtun á hendur H og jarðadeild landbúnaðarráðuneytisins. Telur A, að við makaskiptasamning milli H og jarðadeildar landbúnaðarráðuneytisins frá 5. apríl 1995 hafi ekki verið virtur lögbundinn forkaupsréttur hans sem ábúanda, sbr. 2. mgr. 30. gr. jarðalaga nr. 65/1976, en með samningi þessum seldi H jarðadeildinni 43,5 ha spildu úr ábýlisjörð A, V.

II.

Forsendur og niðurstöður álits míns, frá 16. maí 1997, eru svohljóðandi:

„1.

Atvik máls þessa eru þau, að A hefur um áratugi verið ábúandi jarðarinnar V og hefur þar lífstíðarábúð, en sú jörð er í eigu H. Hinn 5. apríl 1995 gerðu landbúnaðarráðherra f.h. jarðadeildar landbúnaðarráðuneytisins og H með sér samning um skipti á landi úr óskiptu landi R annars vegar og spildu úr landi V hins vegar. Fólst það í 1. gr. samningsins, að jarðadeild landbúnaðarráðuneytisins seldi H 78,5 ha spildu úr óskiptu landi R, og samkvæmt 4. gr. samningsins seldi bæjarsjóður H jarðadeildinni 43,5 ha spildu úr jörðinni V. Afhendingartími beggja spildnanna er samkvæmt samningnum eigi síðar en 1. júní 1996. Makaskiptaafsal er dagsett 30. apríl 1996.

Í 6. gr. samningsins er tekið fram, að hann sé undanþeginn ákvæðum 6. og 35. gr. jarðalaga nr. 65/1976, með síðari breytingum, um samþykki hreppsnefndar og jarðanefndar . . . og um forkaupsrétt. Í 7. gr. samningsins kemur fram, að hann sé af hálfu jarðadeild-

ar landbúnaðarráðuneytisins gerður með fyrirvara um samþykki Alþingis vegna nauðsynlegrar lagaheimildar til sölu umræddrar spildu úr landi R og einnig til að kaupa umrædda 43,5 ha spildu úr landi V, en þá spildu áformi kaupandi hennar að leggja við jörðina Z, þegar lífstíðarábúð A ljúki.

2.

Með bréfi til mín, dags. 19. júní 1996, kvartar A yfir áðurgreindum makaskiptasamningi. Telur hann, að við gerð samningsins hafi ákvæði 10., 11. og 13. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 verið brotin gagnvart sér. Í bréfi sínu vitnar A fyrst til þess, að með lögum nr. 42/1942 hafi ríkisstjórn Íslands verið veitt heimild til þess að taka eignarnámi jörðina V, en síðan hafi ríkisstjórnin selt landið H með afsali 12. maí 1967. Við þá sölu hafi lögbundinn forkaupsréttur sinn sem ábúanda verið brotinn, en því máli hafi ekki verið fylgt eftir af sinni hálfu vegna ókunnugleika. Þá segir í bréfi A:

„. . . En nú, áratugum seinna, þegar aftur á að vega í sama knérunn og gerður er makaskiptasamningur, sem eru kaup í skilningi samninga- og kröfuréttarins, þá vill undirritaður spyrna við fæti og krefjast forkaupsréttar og nú með vísun til ákvæða 2. mgr. 30. gr. jarðalaganna, enda tekur tilvísun 6. gr. makaskiptasamningsins varðandi 35. gr. jarðalaganna ekki til umrædds lögbýlis, þar sem ríkissjóður er ekki að selja landið heldur [H].

Þar sem umræddur makaskiptasamningur er gerður þann 5. apríl á sl. ári, en ekki kynntur undirrituðum (og þá munnlega) fyrr en 22. júní sama ár, og þá undir mótmælum ábúanda, þykir mér einsýnt að rofinn hafi verið á mér réttur skv. tilvísuðum ákvæðum stjórnsýslulaga. . . .

. . . svo og á 30. og 32. gr. jarðalaganna, þar sem viðkomandi hefir aldrei skriflega verið boðinn forkaupsréttur að landspildunni.“

3.

Með bréfi til H, dags. 28. júlí 1995, kvartaði K, hæstaréttarlögmaður, f.h. A yfir því, hvernig staðið var að gerð umrædds makaskiptasamnings og lagði tilteknar spurningar fyrir forsvarsmenn bæjarins um efni samningsins. Því bréfi svaraði bæjarstjóri H f.h. bæjarstjórnar með bréfi, dags. 30. ágúst 1995. Þar segir meðal annars:

„Tekið skal fram að fundur var haldinn með ábúendum jarðanna [Þ] og [V] og forseta bæjarstjórnar og bæjarstjóra [H] hinn 22. júní sl., þar sem ábúendum var gerð grein fyrir þessum makaskiptum. Jafnframt að makaskiptin, sem slík, myndu ekki hafa áhrif á réttindi þeirra og skyldur, sem ábúenda enda standa lög ekki til þess.

Skal það ítrekað með bréfi þessu, að ákvæði ábúðarsamninga aðila gilda óbreytt, burtséð frá þessum makaskiptum, og á það að sjálfsögðu einnig við 7. gr. ábúðarsamnings um [V].

Af hálfu [H] og jarðaeignadeildar landbúnaðarráðuneytisins var að öllu leyti staðið eðlilega að þessum makaskiptum, sem gerð voru í kjölfar ábúðarloka eiganda jarðarinnar [Z]. Skýrt var tekið fram af hálfu beggja aðila, að réttindi og skyldur ábúenda jarðanna [V] og [Z] myndu haldast óbreyttar. Öðrum rétthöfum er ekki til að dreifa.“

Hinn 6. júní 1996 ritaði A H bréf varðandi umræddan makaskiptasamning. Ítrekar hann þar það sjónarmið sitt, að við gerð samningsins hafi ekki verið gætt lögbundins forkaupsréttar síns sem ábúanda, og segir síðan:

„Sökum þessara annmarka er þess hér með óskað að [H] rifti makaskiptasamningnum og bjóði mér til kaups umræddan skika úr [V], ella áskil ég mér rétt til að leita

álits Umboðsmanns Alþingis skv. 2. gr. laga nr. 13/1987 á málsmeðferð og efni samkomulagsins og/eða málshöfðun fyrir héraðsdómi til ógildingar á samningnum."

Bréfi þessu svaraði H með bréfi, dags. 9. júlí 1996. Kemur þar meðal annars fram, að bæjarstjórn H geti ekki fallist á, að meðferð máls varðandi umræddan makaskiptasamning hafi á einhvern hátt brotið í bága við 10., 11. og 13. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Makaskiptasamningi og afsali vegna umræddra makaskipta milli landbúnaðarráðuneytisins og H hafi verið þinglýst og engin efnisleg rök séu fyrir því að rifta umræddum samningi á grundvelli athugasemda A.

Með bréfi til félagsmálaráðherra, dags. 20. júní 1996, kvaðst A með skírskotun til 119. gr. laga nr. 8/1986 „kæra makaskiptasamning [H] og jarðadeildar Landbúnaðarráðuneytisins frá 5. apríl 1995 . . . Ég ítreka þá kröfu, sem gerð er á hendur seljendum, þ.e.a.s. [H], að makaskiptasamningurinn verði ógiltur og mér boðinn forkaupsréttur að spildu þeirri úr [V], sem samningur tilgreinir". Þessu bréfi svaraði félagsmálaráðuneytið með bréfi, dags. 4. júlí 1996. Þar segir svo:

„Vísað er til erindis yðar til félagsmálaráðuneytisins, dags. 20. júní 1996, varðandi makaskiptasamning [H] og jarðadeildar landbúnaðarráðuneytisins frá 5. apríl 1995. Makaskiptasamningurinn varðar m.a. landspildu úr jörðinni [V].

Í gögnum málsins kemur m.a. fram að þér krefjist þess að makaskiptasamningurinn verði felldur úr gildi og yður boðinn forkaupsréttur skv. 2. mgr. 30. gr. jarðalaga nr. 65/1976. Jafnframt teljið þér að [H] hafi brotið 10., 11. og 13. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 við meðferð málsins.

Fyrra atriðið varðar hugsanlegan forkaupsrétt yðar að jörðinni og þ.a.l. túlkun á jarðalögum nr. 65/1976. Skv. 2. gr. þeirra laga hefur landbúnaðarráðherra yfirstjórn þeirra mála sem lögin taka til og því er það ekki í valdi félagsmálaráðherra að kveða upp úrskurð um hvort brotin hafi verið ákvæði 30. gr. jarðalaga gagnvart yður.

Hvað varðar meint brot á stjórnsýslulögum við meðferð málsins hjá [H] skal eftirfarandi tekið fram:

Í 1. mgr. 27. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 er fjallað um almennan kærufrest til æðra stjórnvalds og hljóðar ákvæðið svo:

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

Jafnframt segir í 1. mgr. 28. gr. laganna að hafi kæra borist að liðnum kærufresti skuli vísa henni frá, nema annars vegar að afsakanlegt verði talið að kæran hafi ekki borist fyrr eða hins vegar að veigamiklar ástæður mæli með því að kæran verði tekin til meðferðar. Síðan segir svo orðrétt í 2. mgr.:

„Kæru skal þó ekki sinnt ef meira en ár er liðið frá því að ákvörðun var tilkynnt aðila."

Erindi yðar er dagsett 20. júní 1996, þ.e. u.þ.b. einu ári eftir að yður var kynnt málið af hálfu [H], sem var samkvæmt gögnum málsins 22. júní 1995. Erindi barst ráðuneytinu um svipað leyti. Erindið barst því að liðnum hinum þriggja mánaða kærufresti sem tilgreindur er í 1. mgr. 27. gr. stjórnsýslulaga og á mörkum þess að meira en ár sé liðið frá því að ákvörðunin var tilkynnt yður, sbr. 2. mgr. 28. gr. stjórnsýslulaga. Að auki vill ráðuneytið taka fram að það telur að ekki hafi komið fram svo sérstakar ástæður, sbr. 1. mgr. 28. gr. stjórnsýslulaga, að þær réttlæti að málið verði tekið til úrskurðar í ráðuneytinu svo löngu eftir lok kærufrests.

Með vísan til framangreinds er erindi yðar vísað frá félagsmálaráðuneytinu."

Hinn 31. júlí 1996 ritaði A félagsmálaráðuneytinu bréf, og hinn sama dag ritaði hann einnig bréf til H. Er þar um að ræða svar A við framangreindu bréfi félagsmálaráðuneyt-

isins frá 4. júlí 1996 og svar við bréfi H frá 9. júlí 1996. Félagsmálaráðuneytið svaraði fyrrgreindu bréfi A frá 31. júlí 1996 með bréfi, dags. 6. september 1996, og því bréfi svaraði A með bréfi, dags. 14. október 1996. Þykir ekki ástæða til að rekja efni bréfa þessara hér.

4.

Hinn 8. júlí 1996 ritaði ég A bréf og vakti athygli hans á ákvæðum 33. gr. jarðalaga nr. 65/1976. Benti ég A á, að kvörtun til umboðsmanns Alþingis ryfi ekki þann frest, sem þar um ræðir. Jafnframt greindi ég honum frá því, að ég tæki, að svo komnu máli, ekki afstöðu til þess, við hvaða tímamark skyldi miða hinn lögmælta frest eða hvort hann væri e.t.v. þegar liðinn. Á grundvelli þess, sem áður greindi um málshöfðunarfrestinn, væri það hans að taka afstöðu til framhalds málsins. Hins vegar hefði ég ákveðið að afla gagna og skýringa um mál hans hjá landbúnaðarráðuneytinu. Í framhaldi af þessu ritaði ég hinn sama dag, þ.e. 8. júlí 1996, landbúnaðarráðherra bréf, þar sem ég óskaði eftir því, að landbúnaðarráðuneytið skýrði viðhorf sitt til þess, hvort A hefði átt forkaupsrétt að umræddri landspildu og hvort gætt hafi verið réttra málsmeðferðarreglna með tilliti til slíks réttar. Með bréfi, dags. 11. september 1996, svaraði landbúnaðarráðuneytið fyrirspurn minni. Þar segir:

„Vísað er til bréfs yðar dags. 8. júlí s.l. þar sem óskað er eftir að ráðuneytið skýri viðhorf sitt til þess hvort [A], ábúandi á jörðinni [V] hafi átt forkaupsrétt að landspildu úr jörðinni [V] sem ríkið eignaðist með makaskiptasamningi milli [H] og landbúnaðarráðherra frá 5. apríl 1995, sbr. einnig makaskiptaafsal sömu aðila dags. 30. apríl 1996, og hvort gætt hafi verið réttra málsmeðferðarreglna með tilliti til slíks réttar.

Í ofangreindum samningum er vísað til ákvæðis í 6. gr. Jarðalaga nr. 65/1976, með síðari breytingum, varðandi samþykki hreppsnefndar [. . .] og Jarðanefndar [. . .]. Í 3. tl. 3. gr. 6. gr. nefndra Jarðalaga kemur fram að ekki þurfi að afla samþykkis skv. 1. mgr. „þegar ríkissjóður eða ríkisstofnanir kaupa eða selja". Þá er jafnframt vísað til 35. gr. laganna varðandi forkaupsrétt [hreppsins], en gert er ráð fyrir því í 2. tl. 1. mgr. 35. gr. að forkaupsréttur skv. jarðalögunum komi ekki til framkvæmda „þegar ríkissjóður ráðstafar fasteignaréttindum". Tilvísun til 35. gr. laganna á þannig við um þá 78,5 ha landspildu sem ríkið lét af hendi í umræddum makaskiptum.

Kvörtun [A] varðar ráðstöfun [H] á 43,5 ha landspildu úr jörðinni [V] samkvæmt áðurgreindum samningi. Lögbundinn forkaupsréttur ábúenda samkvæmt 2. mgr. 30. gr. jarðalaga nr. 65/1976, með síðari breytingum, getur orðið virkur að uppfylltum tilteknum skilyrðum. Um er að ræða forkaupsrétt sem gengur framar rétti sveitarstjórnar, í þeim tilvikum að sá réttur verði virkur, enda er um að ræða undantekningu frá aðalreglu 1. mgr. 30. gr. laganna. Þar sem um er að ræða makaskipti á tveimur landspildum, í því máli sem hér um ræðir, lítur ráðuneytið svo á, að ábúandinn á jörðinni [V] eigi ekki lögvarða kröfu á að neyta forkaupsréttar að landspildu þeirri sem ríkissjóður eignaðist með afsalsgerningnum frá 30. apríl s.l., þegar af þeirri ástæðu að honum er ókleift að inna af hendi það endurgjald sem kveðið er á um í samningum.

Af framangreindu leiðir það mat ráðuneytisins að tilvitnaðar málsmeðferðarreglur stjórnsýslulaga nr. 37/1993 hafi ekki verið brotnar.

Tekið skal fram að lagaheimild fyrir umræddum makaskiptum er að finna í 6. gr. laga nr. 159 31. desember 1995 (fjárlög fyrir árið 1996), liður 3.50."

Með bréfi, dags. 17. september 1996, gaf ég A kost á að gera athugasemdir við framangreint bréf landbúnaðarráðuneytisins, og gerði hann það með bréfi, dags. 16. október 1996. Þar segir meðal annars svo:

„Með vísun til bréfs yðar frá 17. f.m. ásamt tilsendu ljósriti af erindi landbúnaðarráðuneytisins frá 17. f.m., [. . .], varðandi meint lögbrot stjórnvalda gagnvart mér við gerð

makaskiptasamnings í millum [H] og landbúnaðarráðherra frá 5. apríl, 1995, skal yður tjáð eftirfarandi:

1. Endurtekin eru þau lagarök, sem tilgreind eru í bréfi mínu til yðar frá 19. júní s.l., varðandi meint lögbrot [H] við gerð makaskiptasamningsins.
2. Ljóst er af orðanna hljóðan, í 3. mgr. bréfs landbúnaðarráðuneytisins, að réttur undirritaðs hefir verið fyrir borð borinn í máli þessu, en þó kastar fyrst tólfunum í niðurlagi málsgreinarinnar, sem segir svo „. . .lítur ráðuneytið svo á að ábúandinn á jörðinni [V] eigi ekki lögvarða kröfu á að neyta forkaupsréttar að landspildu þeirri sem ríkissjóður eignaðist með afsalsgerningum frá 30. apríl s.l., þegar af þeirri ástæðu að honum er ókleift að inna af hendi það endurgjald sem kveðið er á um í samningum".
   Aldrei á langri æfi hefi ég heyrt þvílíka lögskýringu, sem jaðrar við að hægt sé að umorða þannig: „ólöglegur samningur helgast af eftirtekjunni." Eða er bréfritara ráðuneytisins ljós ábyrgð orða sinna, m.a. varðandi samanburðarverð nærliggjandi eigna, ef til dómkvatts mats kæmi?
3. Mér eru ljósari nú en áður, aðvörunarorð forseta lýðveldisins, fyrr í þessum mánuði, til löggjafarsamkomunnar um tilhneigingu framkvæmdarvaldsins að seilast í vald umfram heimildir og er áminnst lögskýring skólabókardæmi um eitt slíkt tilvik. Ekki er að efa að embætti yðar hefir fjölmörg önnur tilvik af álíka toga.
4. Allir eiga rétt á leiðréttingu orða sinna og því þætti mér skynsamlegt, sem ólöglærðum bónda, að Umboðsmaður Alþingis hlutaðist til um við bréfritara ráðuneytisins að hann fengi tækifæri til afstöðubreytingar, því mér finnst niðurlægjandi, fyrir hönd viðkomandi, að sjá e.t.v. þessa lögskýringu fyrir dómi."

Ljósrit framangreinds bréfs A frá 16. október 1996 sendi ég landbúnaðarráðuneytinu til upplýsingar með bréfi, dags. 4. nóvember 1996. Þá ritaði ég A bréf 10. janúar 1997. Segir þar, að áður en ég ljúki máli því, sem kvörtun hans lúti að, telji ég rétt, að hann upplýsi nánar, með hvaða hætti hann hefði fengið vitneskju um áðurgreindan makaskiptasamning milli landbúnaðarráðherra og H frá 5. apríl 1995. Vitnaði ég til þess í bréfinu, að í bréfi A til mín frá 19. júní 1996 segði, að samningurinn hefði verið kynntur A munnlega 22. júní 1995. Óskaði ég meðal annars eftir upplýsingum A um það, hvenær og með hvaða hætti honum hefði borist vitneskja um, að bæjarstjórn H hefði staðfest samninginn. Fyrirspurn minni svaraði A með bréfi, dags. 22. janúar 1997. Þar segir meðal annars:

„Með skírskotun til bréfs yðar frá 10. þ.m. varðandi umkvartanir mínar, gagnvart [bæjarfélaginu H] og ráðuneytum í Reykjavík, skal upplýst að ég undirritaður var kvaddur, með símtali frá bæjarskrifstofunum í [H], til fundar við bæjaryfirvöld þann 22. júní, 1995. Fór sú símkvaðning fram tveimur dögum fyrir fundinn, en á fundinum, var mér – öldungnum – gerð munnleg grein fyrir þegargerðum og undirrituðum Makaskiptasamningi í millum bæjarins og landbúnaðarráðuneytisins.

Til fundarins var einnig kvaddur með sama hætti og á sama tíma nágranni minn, [. . .], sbr. [. . .] sjálfskýrða, ódagsetta, yfirlýsingu hans.

Ítrekað skal að ekki var haft fyrir því að kynna okkur skriflega hina meintu ólöglegu fyrirliggjandi gjörð, heldur töldu bæjaryfirvöld nægja að gera okkur báðum, samtímis, munnlega, grein fyrir efni samningsins."

Í ódagsettu bréfi umrædds nágranna A, sem mér barst 27. janúar 1997, segir svo:

„Ég undirritaður, get staðfest að ummæli [A] [V] um Makaskiftasamning [bæjarfélagsins H] og Landbúnaðarráðuneytisins var munnlega kynntur okkur á bæjarskrifstofu [H] af [. . .] 22. júní 1995."

Með bréfi, dags. 26. mars 1997, gaf ég bæjarstjórn H kost á að koma að þeim skýringum og upplýsingum, sem hún óskaði. Svar lögmanns H barst mér 12. maí 1997. Þar segir meðal annars svo:

„Af hálfu umbj. míns er tekið undir þau sjónarmið sem fram koma í bréfi Landbúnaðarráðuneytisins vegna málsins dags. 11. september 1996 varðandi meintan forkaupsrétt [A]. Þá má geta þess að umbj. minn gerði samninga þá sem til umræðu eru algerlega í samráði og undir handleiðslu Landbúnaðarráðuneytisins."

III.
Niðurstaða.

Ég lít svo á, að kvörtun A í máli þessu sé tvíþætt. Í fyrsta lagi telur hann, að við gerð umrædds makaskiptasamnings frá 5. apríl 1995 milli bæjarfélagsins H og landbúnaðarráðuneytisins hafi lögboðinn forkaupsréttur hans sem ábúanda jarðarinnar V samkvæmt 2. mgr. 30. gr. jarðalaga nr. 65/1976 ekki verið virtur. Í öðru lagi telur hann, að réttra málsmeðferðarreglna með tilliti til slíks réttar hafi ekki verið gætt við undirbúning og framkvæmd samningsgerðar þeirrar, er lyktaði með umræddum makaskiptasamningi.

Þess er áður getið, að í 6. gr. makaskiptasamningsins frá 5. apríl 1995 segir, að hann sé undanþeginn ákvæðum 6. og 35. gr. jarðalaga nr. 65/1976, með síðari breytingum, um samþykki hreppsnefndar og jarðanefndar . . . og um forkaupsrétt . . . Þar sem jarðadeild landbúnaðarráðuneytisins átti aðild að makaskiptasamningnum sem seljandi spildu úr óskiptu landi R og sem kaupandi spildu úr landi V af bæjarfélaginu H þurfti samkvæmt 2. tl. 4. mgr. 6. gr. jarðalaga ekki að afla slíks samþykkis jarðanefndar til umræddra aðilaskipta, sem um ræðir í 1. mgr. 6. gr. jarðalaga.

Í IV. kafla jarðalaga nr. 65/1976, með síðari breytingum, er mælt fyrir um forkaupsrétt, þegar aðilaskipti verða að fasteignum og fasteignaréttindum, sem jarðalögin taka til. Í 1. mgr. 30. gr. jarðalaga kemur fram sú meginregla, að eigi að selja fasteignaréttindi, sem lögin taka til, eigi sveitarstjórn þess sveitarfélags, þar sem eignin er, forkaupsrétt, nema um ráðstöfun ættaróðals sé að ræða. Í 2. mgr. 30. gr. segir, að hafi leiguliði setið jörð í 10 ár eða lengur, þá eigi hann forkaupsrétt á undan sveitarstjórn, enda taki hann jörðina til ábúðar og fullra nytja. Ég tel, að skýra beri tilvitnað ákvæði 2. mgr. 30. gr. jarðalaga svo, að sé sveitarfélag eigandi jarðar, sem aðilaskipti verða að, þá eigi ábúandi jarðarinnar, ef honum er til að dreifa, að öðrum skilyrðum fullnægðum, forkaupsrétt við slíka ráðstöfun sveitarfélagsins. Í samræmi við almennar reglur um forkaupsrétt tel ég, að slíkur forkaupsréttur ábúanda verði virkur, þótt einungis sé seldur hluti jarðar og nái rétturinn þá til þess hluta. Með hliðsjón af efni og orðalagi 1. mgr. 6. gr. jarðalaga tel ég engu skipta í þessu sambandi, hvort heldur aðilaskipti verða við kaup eða skipti. Samkvæmt þessu og þar sem A hefur verið ábúandi V frá því bæjarfélagið H eignaðist jörðina árið 1967, átti hann samkvæmt 2. mgr. 30. gr. jarðalaga forkaupsrétt að þeirri 43,5 ha spildu úr landi V, sem bæjarfélagið H seldi jarðadeild landbúnaðarráðuneytisins með umræddum makaskiptasamningi frá 5. apríl 1995, enda eiga hér ekki við ákvæði 2. tl. 1. mgr. 35. gr. jarðalaga.

Í 32. gr. jarðalaga eru sérstök fyrirmæli um það, hvernig standa skuli að því að bjóða forkaupsrétt samkvæmt 30. gr. laganna. Skal það gert skriflega, þar sem söluverð og aðrir skilmálar eru tilgreindir á tæmandi hátt. Ef um makaskipti á fasteignaréttindum er að ræða, skal seljandi tilgreina, hversu hátt hann metur hin framboðnu réttindi til peningaverðs, og hefur forkaupsréttarhafi þá rétt til þess að kaupa þau því verði eða á matsverði samkvæmt 34. gr. laganna. Eins og áður er frá greint, var umræddur makaskiptasamningur undirritaður 5. apríl 1995, og samkvæmt gögnum málsins var samningurinn fyrst kynntur A á fundi, sem forseti bæjarstjórnar H og bæjarstjóri efndu til með ábúendum jarðanna Þ

og V hinn 22. júní 1995. Er ekki fram komið, að A hafi þá eða síðar verið boðinn forkaupsréttur með þeim hætti, sem mælt er fyrir um í 32. gr. jarðalaga.

Samkvæmt framangreindu er það álit mitt, að borið hafi að bjóða A forkaupsrétt að spildu þeirri úr landi V, sem bæjarfélagið H ráðstafaði til jarðadeildar landbúnaðarráðuneytisins með makaskiptasamningnum frá 5. apríl 1995, með þeim hætti, sem lögboðið er í 32. gr. jarðalaga. Þar sem það var ekki gert og með því að frestur til að höfða dómsmál til ógildingar sölunni samkvæmt 33. gr. jarðalaga er væntanlega liðinn, beini ég þeim tilmælum til landbúnaðarráðuneytisins, að það beiti sér fyrir því, að um mál A verði fjallað á nýjan leik með það í huga, að réttur verði hlutur A í samræmi við þau sjónarmið, sem hér hafa verið rakin."

7.2. Sala ríkisjarðar. Auglýsing á ríkisjörðum. Andmælaréttur. Aðgangur að gögnum máls. Jafnræðisregla. (Mál nr. 2058/1997)

A kvartaði yfir sölu ríkisjarðarinnar L sem A og B höfðu haft á leigu um nokkurra ára skeið. Kvartaði A yfir því að gengið hefði verið fram hjá leigutökum, þeir hefðu ekki fengið að tala máli sínu áður en ákvörðun var tekin um ráðstöfun jarðarinnar og að skjöl sem snertu ráðstöfun jarðarinnar hefðu ekki verið afhent þeim. Þá kvartaði A yfir því að jörðin hefði hvorki verið auglýst til sölu né leitað eftir tilboðum í hana.

Umboðsmaður féllst á skýringar landbúnaðarráðuneytisins að því er laut að því að jörðin L hefði verið leigð A og B frá ári til árs, og samningur síðan framlengdur um eitt ár. Þá kom fram af hálfu ráðuneytisins að leigutökum hefði verið kunnugt um áform ráðuneytisins að selja jörðina til S, bónda í Y og að A hefði gefist kostur á að tjá sig um sölu jarðarinnar. Féllst umboðsmaður á það sjónarmið ráðuneytisins að A hefði ekki átt rétt á að kaupa jörina og að honum hefði gefist viðhlítandi tækifæri til að tjá sig um sölu hennar.

Skjöl þau sem A krafðist afhendingar á voru minnispunktar starfsmanns ráðuneytisins til landbúnaðarráðherra og ráðuneytisstjóra. Umboðsmaður taldi að um væri að ræða vinnuskjöl, sem ekki hefði verið skylt að afhenda samkvæmt 3. tölul. 1. mgr. 16. gr. stjórnsýslulaga og 3. tölul. 4. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996.

Um þann þátt í kvörtun A sem laut að því, að sala jarðarinnar hefði ekki verið auglýst tók umboðsmaður fram, að hvorki í jarðalögum nr. 65/1976 né í öðrum lögum væri að finna bein fyrirmæli um að auglýsa skyldi fyrirhugaða sölu ríkisjarða. Umboðsmaður rakti ákvæði laga nr. 52/1987, um opinber innkaup, og reglugerðar nr. 651/1994, um ráðstöfun eigna ríkisins, einkum ákvæði 2. gr., um framkvæmd við sölu fasteigna, flugvéla og skipa. Umboðsmaður tók fram, að lagaákvæði sem gefa almenningi kost á að kaupa eignir ríkisins að undangenginni auglýsingu, væru reistar á sjónarmiðum um hagkvæmni ráðstöfunarinnar og jafnræði borgaranna. Þar sem stjórnvöldum bæri að gæta jafnréttis milli borgaranna, bæri almennt að auglýsa ríkisjarðir, sem ætlunin væri að selja, þannig að þeir sem áhuga hefðu á kaupunum fengju sama tækifæri til að gera kauptilboð í fasteignina. Vísaði umboðsmaður til álita sinna í SUA 1996:206, SUA 1989:52 og SUA 1994:346. Umboðsmaður tók fram, að aflað hefði verið lagaheimildar til sölu jarðarinnar L gagngert í því skyni að selja hana eiganda jarðarinnar Y, og lágu þar að baki sjónarmið um nýtingu jarðarinnar og sameiningu jarðanna í eina jörð. Taldi umboðsmaður að sjónarmið landbúnaðarráðuneytisins hefðu verið lögmætur grundvöllur fyrir sölu jarðarinnar. Hin rúma heimild sem veitt var til sölu jarðarinnar með ákvæði í fjárlögum fyrir árið 1996, gat hins vegar ekki breytt þeirri skyldu sem almennt hvílir á stjórnvöldum að gæta jafnræðis við ráðstöfun

eigna ríkisins. Niðurstaða umboðsmanns var, að réttara hefði verið að auglýsa fyrirfram sölu jarðarinnar L, en að sá annmarki haggaði þó ekki gildi ráðstöfunarinnar.

I.

Hinn 17. mars 1996 leitaði til mín A og kvartaði yfir sölu jarðarinnar L. Telur A, að jörðin hafi hvorki verið auglýst til sölu né hafi verið leitað eftir tilboðum í hana. Gengið hafi verið framhjá leigutökum að jörðinni þrátt fyrir óskir þeirra um að fá hana keypta og þeir ekki fengið að tala máli sínu, áður en tekin var ákvörðun um ráðstöfun jarðarinnar. Þá hafi hann ekki fengið afhent þau skjöl, sem snertu ráðstöfun jarðarinnar.

II.

Með skriflegum leigusamningi, dags. 22. apríl 1992, leigði landbúnaðarráðuneytið A og B jörðina L. Samkvæmt samningnum skyldi jörðin leigð í eitt ár frá fardögum 1992 að telja og leigan framlengjast ár frá ári, nema annar hvor eða báðir aðilar segðu upp leigunni. Í kvörtun sinni lýsir A því, að við samningsgerðina hafi verið gert ráð fyrir því, að leigusamningurinn yrði ekki til skemmri tíma en 25 ára og hafi þinglýsingargjald og stimpilgjöld verið greidd í samræmi við það. Landbúnaðarráðuneytið sagði leigusamningnum upp með símskeyti 21. desember 1994. A mótmælti uppsögninni með bréfi, dags. 30. desember 1994. Með bréfi, dags. 15. mars 1995, fóru A og B fram á að fá jörðina keypta, þar sem fram hefðu komið upplýsingar um, að eigandi nærliggjandi jarða, S, hefði óskað eftir því að fá hana keypta. Í kvörtun sinni rekur A síðan samskipti sín við starfsmenn ráðuneytisins um málefni jarðarinnar og tilraunir sínar til þess að fá leiðréttingu mála sinna. Með bréfi landbúnaðarráðuneytisins 26. september 1996 tilkynnti ráðuneytið B, að það hefði selt S jörðina L. Tók ráðuneytið fram, að í afsali til S 24. september 1996 væri meðal annars kveðið á um afnot B af íbúðarhúsinu á jörðinni. Í bréfi til A, dags. 27. september 1996, en þar tilkynnir landbúnaðarráðuneytið A um sölu jarðarinnar, segir:

> „Ráðuneytið tilkynnir yður hér með að nýtt hefur verið heimildarákvæði í lögum nr. 159 31. desember 1995 (fjárlögum, liður [. . .]) til sölu á jörðinni [L] og var jörðinni afsalað til [S] hinn 24. september s.l., en beiðni [S] um kaup á jörðinni til samnýtingar og sameiningar jörðinni [Y] barst ráðuneytinu 15. desember 1994. Hefur afsalið að geyma ákvæði um skyldu kaupanda til að sameina umræddar jarðir. Jafnframt hefur kaupandi jarðarinnar skuldbundið sig til að heimila [B] áframhaldandi afnot af íbúðarhúsi á jörðinni til endurbóta. Þá hefur kaupandi ennfremur skuldbundið sig til að leigja með nefndu íbúðarhúsi allt að 3.000 m^2 lóð og heimila eðlilega umferð um land jarðarinnar. Með nefndri kvöð til handa [B] er ráðuneytið að efna fyrirheit í bréfi til hans dags. 25. mars 1994. Hefur ráðuneytið tilkynnt [B] ákvörðun sína um sölu jarðarinnar og framangreinda kvöð varðandi íbúðarhúsið."

Með bréfi, dags. 1. október 1996, andmælti A sölu jarðarinnar L. Vísaði A til þess, að erindi hans og B frá 10. maí 1996 hefði ekki verið svarað. Með símskeyti 2. október 1996 ítrekuðu A og B andmæli sín. Í bréfi, er A ritaði landbúnaðarráðuneytinu 17. október 1996, vísaði hann til fundar, sem hann hafði átt með landbúnaðarráðherra 9. október 1996, og lagði áherslu á, að bréf sitt frá 1. október 1996 bæri að skilja sem ósk um endurupptöku málsins. Þá ítrekaði A fyrri óskir sínar „um afhendingu afrits af öllum fyrirliggjandi gögnum málsins, sbr. 15. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993". Sérstaklega óskaði A eftir rökstuðningi ráðuneytisins fyrir ráðstöfun jarðarinnar til S. Í svarbréfi landbúnaðarráðuneytisins 5. nóvember 1996 vísar ráðuneytið því á bug, að það hafi ekki gætt jafnræðis með íbúum hreppsins. Síðan segir í bréfi ráðuneytisins:

„Það er skoðun ráðuneytisins að ráðstöfun jarðarinnar til [S], [. . .] og kvöð seljanda um leigu á hluta af jörðinni til [B], [. . .], sé fyllilega í samræmi við lögmæltan tilgang Jarðalaga nr. 65/1976.

Jörðin [L] var með samningi útg. 29. apríl 1992 leigð yður og [B] til slægna og beitar frá ári til árs. Upphafstími leigunnar var í fardögum 1992. Með símskeyti hinn 21. desember 1994 sagði ráðuneytið upp leiguafnotum af jörðinni miðað við fardaga ársins 1995, en heimilaði síðan áframhaldandi afnot af jörðinni um eitt fardagaár, eða til síðustu fardaga.

Í nefndum leigusamningi sem gilti um jörðina var sérstaklega lagt bann við framsali leiguréttarins, sbr. lið 6, og því er ekki hægt að líta á það sem hlutverk eða verkefni leigutaka jarðarinnar að ráðstafa nytjum til annarra. Með vísan til þess er ljóst að fullyrðing yðar um brot á jafnræði með sölu jarðarinnar á ekki við í málinu. Þá fær ekki staðist sú fullyrðing yðar sem fram kemur í símskeyti til kaupanda jarðarinnar að fyrrum leigutakar hafi öðlast „ótímabundinn leiguafnot af jörðinni á árinu 1995". Ráðuneytið vísar öllum slíkum sjónarmiðum á bug sem röngum.

Með vísan til þess sem að framan greinir hafnar ráðuneytið hér með beiðni yðar um endurupptöku og afturköllun málsins."

Með bréfi ráðuneytisins fylgdu ódagsett bréf S frá því í desember 1994, þar sem fram koma óskir S um að fá keypta jörðina L, og afsal, dags. 24. september 1996, þar sem S er seld jörðin.

III.

1.

Í bréfi, er ég ritaði landbúnaðarráðherra 26. mars 1997, óskaði ég eftir því, að landbúnaðarráðuneytið skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A og léti mér í té gögn málsins. Sérstaklega mæltist ég til þess, að fram kæmi í skýringum ráðuneytisins, hver hefðu verið afskipti þess af undirbúningi og sölu jarðarinnar L, þ. á m. hvort jörðin hefði verið auglýst almenningi til sölu eða verið leitað eftir tilboðum í hana. Jafnframt upplýsti ég í bréfi mínu, að ég hefði einnig ritað fjármálaráðherra bréf vegna málsins. Mér bárust skýringar landbúnaðarráðuneytisins með bréfi, dags. 10. apríl 1997. Í þeim sagði meðal annars:

„Ráðuneytið fór með málefni jarðarinnar [L] í [X-hreppi] í samræmi við 9. tl. 9. gr. auglýsingar nr. 96/1969 um staðfestingu forseta Íslands á reglugerð um Stjórnarráð Íslands, sbr. einnig 36. gr. jarðalaga nr. 65/1976, með síðari breytingum. Jörðin, sem verið hefur í eyði um margra áratuga skeið, var með samningi útgefnum í ráðuneytinu 29. apríl 1992 leigð þeim [B . . .], og [A . . .] til nytja frá ári til árs. Leiga jarðarinnar til greindra leigutaka var samþykkt samkvæmt 1. mgr. 6. gr. jarðalaga nr. 65/1976, bæði af hreppsnefnd [X] og Jarðanefnd [viðkomandi sýslu]. Upphaf leigutíma skv. nefndum samningi var í fardögum 1992 og var jörðin eins og áður er fram komið, leigð frá ári til árs og báðum samningsaðilum heimilt að segja upp leigunni fyrir hver jól, miðað við næstu fardaga. Samkvæmt lið 8. 3. í leigusamningnum var hluta jarðarinnar, eða ca. 40 ha landspildu, ráðstafað til nágrannabóndans, [M] með heimild til ræktunar. Þegar jörðin var seld hafði ekki verið gengið frá skriflegum leigusamingi um afnot [M] af umræddri landspildu og skýrir það kvöð um afnot [M] af landinu í afsali fyrir jörðinni. Afmörkun spildunnar liggur fyrir á uppdrætti.

[L] er hluti af [Y-torfunni] svonefndu sem skipt var fyrir mörgum árum. Úrskipt land jarðarinnar mun vera um 160 ha og er það að hluta til friðað samkvæmt auglýsingu [. . .]. Stærð ræktunar á jörðinni er í fasteignamati skráð 16,7 ha, en óverulegan hluta er nú hægt að nýta til slægna, þar sem henni hefur ekki verið viðhaldið sem skyldi. Nýtanlegur húsakostur á jörðinni er enginn. Ljóst er að [L] verður vegna legu

sinnar og aðstæðna ekki nýtt til sjálfstæðrar atvinnustarfsemi á sviði landbúnaðar, en verður auðveldlega nýtt frá [Y-bæ].

Með bréfi sem barst ráðuneytinu hinn 15. desember 1994 óskaði [S] bóndi í [Y-bæ], eftir kaupum á jörðinni [L]. Með símskeyti dags. 21. desember 1994 sagði ráðuneytið upp leigusamningi þeim sem í gildi var um jörðina og átti uppsögnin að taka gildi í fardögum 1995, sbr. nánar lið 1 í leigusamningnum. Uppsögn ráðuneytisins var mótmælt í símbréfi frá [A . . .], dags. 30. desember 1994, sbr. einnig bréf, dags. 15. mars 1995, einkum með vísan til þess að leigutakar hefðu „staðið við sinn hluta leigusamningsins", sem að sjálfsögðu gat ekki átt við þar sem uppsögn ráðuneytisins byggði ekki á vanefndum leigutaka. Þá hefur áskilnaður leigutaka um forleigu- eða forkaupsrétt ekki þýðingu og styðst hvorki við lög eða samninga. Þegar fyrir lá að sala jarðarinnar myndi dragast heimilaði ráðuneytið leigutökum áframhaldandi nýtingu jarðarinnar um eitt fardagaár eða til loka fardagaársins 1996 og verður ekki fallist á að slík heimild kallaði á endurtekna uppsögn leigumálans. Við sölu jarðarinnar var ekki, að mati ráðuneytisins, í gildi leigusamningur um jörðina, ef frá er talin heimild ráðuneytisins til [nágrannabóndans].

Nauðsynlegt er að leiðrétta nokkur atriði og fullyrðingar sem fram koma í rökstuðningi fyrir kvörtuninni:

1. Látið er að því liggja að leigusamningur um jörðina [L] hafi verið ótímabundinn. Slík fullyrðing fær ekki staðist og nægir í því efni að vísa til samningsins sjálfs, þar sem fram kemur að jörðin er leigð frá ári til árs, eins og áður er fram komið. Þá er því beinlínis ranglega haldið fram að ráðuneytið hafi sjálft gert ráð fyrir 25 ára leigutíma, enda er óheimilt að leigja eyðijarðir til svo langs tíma samkvæmt 2. mgr. 37. gr. laga nr. [65/1976], með síðari breytingum.

2. Kvörtunin ber með sér og staðfestir að leigutökum var kunnugt um það áform ráðuneytisins að selja jörðina til [S], bónda í [Y-bæ]. Með þá vitneskju fær [A] eftir samtal við ráðuneytið hinn 9. maí 1996, tækifæri til að tjá sig um áformaða sölu jarðarinnar.

3. Til fróðleiks er nauðsynlegt að fram komi, og að gefnu tilefni, að sala ráðuneytisins til [S] á [Y] var byggð á kaupréttarákvæði 38. gr. jarðalaga nr. 65/1976, með síðari breytingum. Vandséð er hvernig sala ráðuneytisins á nefndri jörð getur skipt máli í þessu sambandi.

4. Ráðuneytið gaf engar yfirlýsingar um aðild leigutaka að jörðinni [L], eftir hugsanlega sölu jarðarinnar, umfram það sem fram kemur í bréfi til [B], dags. 25. mars 1994, enda var talið réttlætanlegt að tryggja honum sem leigutaka áframhaldandi möguleika á nýtingu íbúðarhússins á jörðinni, eins og farið var fram á, en árétta verður að [B] stóð einn að þeim óskum sem svarað var með nefndu bréfi ráðuneytisins frá 25. mars 1994.

5. Bréf ráðuneytisins frá 5. nóvember 1996 hefur að geyma upplýsingar og skýringar til [A], ásamt því að hafnað er beiðni um endurupptöku málsins. Ráðuneytið leyfir sér að vísa á bug öllum fullyrðingum og rangfærslum í nefndu bréfi. Þá fylgdu engin rök fullyrðingum lögmannsins um rangfærslur ráðuneytisins.

6. Ráðuneytinu bar ekki skylda til þess lögum samkvæmt að „gefa leigutökum kost á að fá jörðina keypta . . ." og ekki er á neinn hátt fram hjá þeim gengið. Ljóst er að forkaupsrétti fyrrv. leigutaka er ekki til að dreifa í þessu sambandi, enda verður forkaupsréttur, eins og kunnugt er, að byggjast á lögum eða samningi. Slíku er ekki til að dreifa og hafnar ráðuneytið því algerlega að forkaupsréttur verði byggður á „eðli máls".

7. Vegna fullyrðinga um að ekki hafi verið gætt andmælaréttar í samræmi við 13. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 vísar ráðuneytið til tölul. 2 hér að framan.

8. Með bréfi ráðuneytisins dags. 5. nóvember 1996 voru [A] send gögn málsins, þ.e. afsal fyrir jörðinni [L] og beiðni [S . . .], um kaup á jörðinni. Önnur gögn málsins hafa ekki verið afhent og vísar ráðuneytið í því sambandi til 3. tl. 1. mgr. 16. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og 3. tölul. 4. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996. Þau gögn sem ekki hafa verið afhent eru m.a. samantekt vegna málsins til afnota í ráðuneytinu, svo og önnur vinnugögn sem engin skylda ber að afhenda í þessu sambandi og er til þess ætlast að farið sé með þau sem trúnaðarmál.

9. Vegna upplýsinga fyrrv. leigutaka um að leitast hafi verið við að samræma nýtingu jarðarinnar og uppbyggingu í „anda jarðalaganna" með ráðstöfun á nýtingu til bóndans í [. . .], til heyskapar, verður að benda á að margnefndur leigusamningur heimilaði ekki framleigu jarðarinnar. Stefna ráðuneytisins er að leigja beint og milliliðalaust eignir til þeirra aðila sem þær vilja nýta. Við samningsgerðina lágu fyrir óskir [M] og ráðstafaði ráðuneytið þeim nytjum sjálft, þótt ekki hafi verið formlega frá þeim gengið þegar jörðin var seld. Þannig var það ekki hlutverk fyrrv. leigutaka að framleigja jörðina, eins og þó virðist hafa verið gert.

– – –

Jörðin [L] var seld [S . . .], með afsali dags. 24. september 1996. Kaupverð jarðarinnar var samkomulag kaupanda og seljanda. Undirbúningur og ákvörðun um sölu jarðarinnar var alfarið í höndum ráðuneytisins og var jörðin ekki auglýst eða tilboða leitað í eignina með öðrum hætti. Lagaheimildar til sölunnar var aflað gagngert í því skyni að selja jörðina til eiganda [Y] til að sameina lögbýlin, eins og vikið er að í bókunum hreppsnefndar og jarðanefndar sem hér fylgja í ljósriti. Sú leið að fá nauðsynlega lagaheimild í 6. gr. fjárlaga er nokkuð algeng, þótt um sé að ræða jarðir á forræði ráðuneytisins.

Ráðuneytið lítur svo á að ekki hafi verið skylt að lögum að auglýsa jörðina [L]. Það er ennfremur skoðun ráðuneytisins að reglugerð nr. 651/1994 um ráðstöfun eigna ríkisins eigi ekki við í þessu sambandi. Bent er á að sú reglugerð er sett með stoð í lögum nr. 52/1987 um opinber innkaup, en í 5. gr. þeirra laga er innkaupastofnun ríkisins (Ríkiskaupum) falið að ráðstafa eignum ríkisins, sem ekki er lengur þörf fyrir. Ráðuneytið telur að ákvæði þetta geti ekki átt við um jarðir á forræði jarðadeildar ráðuneytisins, enda er ekkert í lögunum sjálfum sem bendir til að þeim sé ætlað að ná yfir ráðstöfun jarðeigna. Sama á við um reglugerðina."

2.

Í bréfi, er ég ritaði fjármálaráðherra 26. mars 1997, óskaði ég eftir því, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að fjármálaráðuneytið skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A og léti mér í té gögn málsins. Sérstaklega óskaði ég eftir því, að fram kæmi í skýringum ráðuneytisins, hvort jörðin L hefði verið auglýst til sölu eða hvort leitað hefði verið eftir tilboðum í hana, sbr. 5. gr. laga nr. 52/1987, um opinber innkaup, og 2. gr. reglugerðar nr. 651/1994, um ráðstöfun eigna ríkisins, og ef svo væri ekki, hverjar hefðu verið ástæður þess. Skýringar fjármálaráðuneytisins bárust mér með bréfi ráðuneytisins, dags. 3. apríl 1997. Þar sagði meðal annars:

„Til svars erindinu tekur ráðuneytið fram að landbúnaðarráðuneytið sá um sölu jarðarinnar. Ekki er vitað hvort jörðin var auglýst til sölu eða um ástæður, hafi slíkt ekki verið gert.

Hjálagt sendist ljósrit afsals 24. september 1996, en fleiri gögn eru ekki til í ráðuneytinu um málið. Áritun ráðuneytisins á skjalið var talin nauðsynleg fyrir kaupanda/afsalshafa, t.d. vegna þinglýsingar, þar sem salan er þar sögð fara fram samkvæmt til-

tekinni heimild fjármálaráðherra í fjárlögum 1996 og fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs sagður m.a. seljandi/afsalsgjafi."

3.

Með bréfi, dags. 16. apríl 1997, gaf ég A kost á senda mér þær athugasemdir, sem hann teldi ástæðu til vegna skýringa landbúnaðarráðuneytisins frá 10. apríl 1997 og skýringa fjármálaráðuneytisins frá 3. apríl 1997. Athugasemdir A bárust mér með bréfi hans, dags. 22. apríl 1997.

IV.

Niðurstaða álits míns, dags. 30. júlí 1997, var svofelld:

„Kvörtun A lýtur að þeirri ákvörðun landbúnaðarráðuneytisins, að selja S jörðina L. Hafi jörðin hvorki verið auglýst til sölu né hafi verið leitað eftir tilboðum í hana. Honum hafi ekki verið gefinn kostur á að kaupa jörðina og ekki hafi verið tekin afstaða til óska hans um kaup hennar. Loks lýtur kvörtun A að því, að hann hafi ekki fengið afhent þau skjöl, sem snertu ráðstöfun jarðarinnar.

Ég get fallist á þær skýringar landbúnaðarráðuneytisins, sem áður hafa verið raktar, að A hafi ekki átt rétt til að kaupa jörðina L og að honum hafi gefist viðhlítandi tækifæri til þess að tjá sig um áformaða sölu jarðarinnar til S.

Að því er snertir þann lið kvörtunar A, er snýr að afhendingu skjala um ráðstöfun L, er um að ræða minnispunkta starfsmanns ráðuneytisins, dags. 29. maí 1996, til landbúnaðarráðherra og ráðuneytisstjóra, sem geyma samantekt starfsmannsins um staðreyndir og útskýringar á þeim vegna fyrirhugaðrar sölu jarðarinnar. Ég hef kynnt mér efni nefndra minnispunkta og er það niðurstaða mín, að um sé að ræða vinnuskjal, sem landbúnaðarráðuneytinu hafi ekki verið skylt að afhenda, sbr. 3. tölul. 1. mgr. 16. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og 3. tölul. 4. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996.

Samkvæmt framansögðu gefa framangreind atriði í kvörtun A ekki tilefni til frekari athugunar af minni hálfu, sbr. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Ég hef á hinn bóginn ákveðið að taka til nánari athugunar þann þátt kvörtunar A, er lýtur að því, hvort auglýsa hafi átt fyrirfram sölu jarðarinnar L, og þá ákvörðun landbúnaðarráðuneytisins, að selja S nefnda jörð.

Samkvæmt 9. tölul. 9. gr. reglugerðar um Stjórnarráð Íslands, sbr. auglýsingu nr. 96/1969, fer landbúnaðarráðuneytið með mál, er snerta ríkisjarðir. Í 36. gr. jarðalaga nr. 65/1976 segir síðan, að jarðadeild landbúnaðarráðuneytisins fari með málefni jarða í ríkiseign, nema annað sé ákveðið í lögum. Í lið [. . .] í 6. gr. fjárlaga nr. 159/1995, fyrir árið 1996, var fjármálaráðherra veitt heimild til þess „að selja jörðina [L] í [X-hreppi]". Í ákvæðinu eða þeim athugasemdum, er fylgdu frumvarpi því, sem varð að fjárlögum nr. 159/1995, er ekki vikið sérstaklega að tilgangi sölunnar eða að ætlunin hafi verið að selja jörðina ákveðnum aðila. Í afsali í tilefni af sölu L er tekið fram, að það séu „fjármálaráðherra f.h. Ríkissjóðs Íslands og landbúnaðarráðherra f.h. Jarðadeildar", sem afsali S jörðinni L. Í afsalinu segir ennfremur, að sala jarðarinnar sé „. . . undanþegin ákvæðum 1. mgr. 6. gr. Jarðalaga nr. 65/1976 um samþykki hreppsnefndar. . . og Jarðanefndar landbúnaðarráðuneytisins . . . svo og ákvæðum 1. mgr. 35. gr. sömu laga um forkaupsrétt sveitarstjórnar". Er afsalið undirritað í fjármálaráðuneytinu og landbúnaðarráðuneytinu 24. september 1996. Í skýringum landbúnaðarráðuneytisins í III. kafla 1 hér að framan er það rakið, að ástæður uppsagnar leigusamnings þess, sem A og B gerðu við ráðuneytið 22. apríl 1992 um leigu L, hafi verið áform ráðuneytisins um að selja S jörðina.

Hvorki í jarðalögum nr. 65/1976 né í öðrum lögum er að finna bein fyrirmæli um, að auglýsa skuli fyrirhugaða sölu ríkisjarða. Í lokamálslið 5. gr. laga nr 52/1987, um opinber innkaup, er gert ráð fyrir þeirri meginstefnu, að Innkaupastofnun ríkisins ráðstafi eignum

ríkisins, sem ekki er lengur þörf fyrir. Í skýringum við ákvæðið í frumvarpi því, sem varð að lögum nr. 52/1987, kemur fram, að ákvæðið sé nýmæli, en að í reynd hafi það verið Innkaupastofnun ríkisins, sem hafi „. . . séð um sölu ýmissa eigna ríkisins, svo sem bíla, fasteigna o.s.frv.“ (Alþt. 1986, A-deild, bls. 944). Á grundvelli nefnds lagaákvæðis hefur fjármálaráðherra sett reglugerð nr. 651/1994, um ráðstöfun eigna ríkisins. Samkvæmt 1. gr. reglugerðarinnar er það „innkaupastofnun ríkisins (Ríkiskaup) [sem] annast sölu á eignum ríkisins, sem ekki er lengur þörf fyrir“. Um sölu fasteigna, flugvéla og skipa í eigu ríkisins segir í 2. gr. reglugerðarinnar:

> „Sala fasteigna, flugvéla og skipa í eigu ríkisins fari þannig fram: Ríkiskaup óski tilboða í það sem selja á með opinberri auglýsingu. Í auglýsingunni skal taka fram hvar nánari upplýsingar eru veittar, skilafrest tilboðs ásamt öðrum þeim atriðum er söluna varðar. Lágmarksverð skal ákveðið að höfðu samráði við fjármálaráðuneyti. Ríkiskaup meti tilboð sem berast og geri tillögu til fjármálaráðuneytisins sem ákvarðar hvaða tilboði sé tekið. Tilboðsgjafar eiga rétt á að fá upplýsingar um hvaða tilboði er tekið.“

Í 6. gr. framangreindrar reglugerðar er síðan mælt fyrir um almenna heimild fjármálaráðherra til þess, að víkja frá fyrirmælum reglugerðarinnar, „liggi gildar ástæður til“. Samkvæmt 2. mgr. 9. gr. laga nr. 27/1968, um íbúðarhús í eigu ríkisins, sbr. 3. gr. laga nr. 134/1996, er gert ráð fyrir því, að sala fasteigna í eigu ríkisins fari eftir ákvæðum laga nr. 52/1987, um opinber innkaup, og reglum settum samkvæmt þeim. Í bráðabirgðaákvæði í lögum nr. 27/1968, sbr. 4. gr. laga nr. 134/1996, er síðan mælt fyrir um heimild til handa fjármálaráðherra, að uppfylltum nánar tilgreindum skilyrðum, að selja ríkisstarfsmönnum húsnæði, sem þeir hafa haft á leigu með sérstökum kjörum.

Lagaákvæði, sem gefa almenningi kost á að kaupa eignir ríkisins að undangenginni auglýsingu, eru almennt reist á sjónarmiðum um, að tryggja beri hagkvæmni ráðstöfunar og jafnræði þeirra, sem hug hafa á kaupum. Gera verður ráð fyrir því, að ríkisjarðir geti verið eftirsóknarverðar til kaups. Þar sem stjórnvöldum er skylt að gæta jafnréttis milli borgaranna, ber almennt að auglýsa ríkisjarðir, sem ætlunin er að selja, þannig að þeir, sem áhuga hafa, fái sama tækifæri til að gera kauptilboð í hlutaðeigandi fasteign. Hef ég áður lýst sambærilegum sjónarmiðum í áliti mínu 4. janúar 1996 (mál nr. 993/1994, sbr. SUA 1996:206), að því er snertir auglýsingu ríkisjarða, sem lausar eru til ábúðar eða ætlunin er að leigja, og ennfremur í álitum mínum frá 19. desember 1989 (mál nr. 166/1989, sbr. SUA 1989:52) og frá 23. ágúst 1994 (mál nr. 955/1993, sbr. SUA 1994:346).

Í skýringum landbúnaðarráðuneytisins frá 10. apríl 1997 er gæðum L lýst og rakinn leigusamningur ráðuneytisins við A og B frá 29. apríl 1992. Er tekið fram, að nýtanlegur húsakostur á jörðinni sé enginn og að ljóst sé, að jörðin verði vegna legu sinnar og aðstæðna ekki nýtt til sjálfstæðrar atvinnustarfsemi á sviði landbúnaðar, en verði auðveldlega nýtt frá jörð S, Y-bæ. Þá eru rakin samskipti ráðuneytisins og A í tilefni af uppsögn leigusamningsins 21. desember 1994 og vísað meðal annars til bréfs S frá 15. mars 1995, en þar fór S fram á að fá jörðina keypta. Samkvæmt skýringum landbúnaðarráðuneytisins var aflað lagaheimildar til sölu jarðarinnar „gagngert í því skyni að selja jörðina til eiganda [Y-bæjar]“. Fyrir þeirri ákvörðun hefur landbúnaðarráðuneytið vísað til framangreindra sjónarmiða um nýtingu L og um sameiningu jarðarinnar við jarðir S, sem áður hafi verið ein jörð.

Það er skoðun mín, að þau sjónarmið, sem þannig hafa verið færð fram af hálfu landbúnaðarráðuneytisins, hafi verið lögmætur grundvöllur fyrir sölu jarðarinnar til S. Hin rúma heimild, sem veitt var til sölu jarðarinnar L á grundvelli 6. gr. fjárlaga nr. 159/1995, fyrir árið 1996, gat á hinn bóginn ekki breytt þeirri skyldu, sem almennt hvílir á stjórn-

völdum, að gæta jafnræðis við ráðstöfun eigna ríkisins. Tel ég, að réttara hefði verið að auglýsa fyrirfram sölu jarðarinnar L, en sá annmarki haggar að mínum dómi ekki við gildi ráðstöfunar jarðarinnar til S.

V.

Samkvæmt framansögðu er niðurstaða mín sú, að ekki hafi komið fram, að sú ákvörðun landbúnaðarráðuneytisins, að selja S jörðina L, hafi verið reist á ólögmætum sjónarmiðum. Á hinn bóginn hefði verið réttara að auglýsa jörðina til sölu."

7.3. Úthlutun rekstrarstyrkja. Undirbúningur stjórnvaldsákvörðunar. Jafnræðisregla. Auglýsing styrkja. (Mál nr. 1718/1996)

Í tilefni af kvörtun A hf. vegna úthlutunar rekstrarstyrkja til afurðastöðva í mjólkuriðnaði fyrir árið 1995 ákvað umboðsmaður að taka til athugunar þann þátt kvörtunarinnar sem laut að því að vinnubrögð landbúnaðarráðuneytisins við undirbúning og framkvæmd úthlutunarinnar hefðu ekki verið í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti.

Umboðsmaður tók fram, að með innheimtu verðmiðlunargjalda væri skattur lagður á framleiðendur nautgripa- og sauðfjárafurða. Ráðstöfun teknanna með styrkveitingum samkvæmt 19. gr. laga nr. 99/1993, um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, væri því úthlutun skattfjár til afurðastöðva sem fullnægðu skilyrðum laganna. Ekki væri í lögunum að finna reglur um það með hvaða hætti skyldi birta upplýsingar um fyrirhugaðar styrkveitingar, né um form umsókna. Einungis væri mælt fyrir um að leita skyldi tillagna Framleiðsluráðs landbúnaðarins og samtaka afurðastöðva. Þá var ekki mælt fyrir um birtingu upplýsinga í reglugerð nr. 123/1994.

Niðurstaða umboðsmanns var, að af ákvæðum búvörulaga og reglugerða væri ljóst, að ekki gætu allar afurðastöðvar notið rekstrarstyrkja af verðmiðlunarfé. Væri landbúnaðarráðherra ætlað nokkuð svigrúm við val á styrkþegum og byggðist það val að ákveðnu marki á matskenndum atriðum. Í slíkum tilvikum væri sérstök ástæða fyrir stjórnvöld að vanda undirbúning ákvarðana í samræmi við 10. gr. stjórnsýslulaga, og gæta fyllsta jafnræðis milli afurðastöðva að því er lyti að möguleikum þeirra á því að sækja um styrk, sýna fram á þörf sína fyrir styrk og koma sjónarmiðum sínum á framfæri. Taldi umboðsmaður að réttara hefði verið og í betra samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti, að landbúnaðarráðuneytið hefði auglýst fyrirfram fyrirætlun um úthlutun rekstrarstyrkja. Taldi umboðsmaður það ekki fullnægjandi til að gæta jafnræðis að tillagna Framleiðsluráðs landbúnaðarins og samtaka viðeigandi afurðastöðva væri leitað. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til landbúnaðarráðuneytisins að meðferð þessara mála yrði framvegis hagað í samræmi við þessi sjónarmið.

I.

Með erindi, dags. 23. febrúar 1996, hefur A hf., borið fram kvörtun á hendur landbúnaðarráðuneytinu og Framleiðsluráði landbúnaðarins vegna úthlutunar rekstrarstyrkja árið 1995 til afurðastöðva í mjólkuriðnaði. Byggir umrædd úthlutun ráðuneytisins á tillögu Framleiðsluráðs landbúnaðarins, sem gerð var í samráði við Samtök afurðastöðva í mjólkuriðnaði.

A hf. telur, að með ákvörðun landbúnaðarráðuneytisins hafi samkeppnisstaða félagsins gagnvart öðrum mjólkursamlögum verið skert; að ákvörðunin mismuni fyrirtækj-

um í mjólkuriðnaði með áberandi hætti; að fyrir ákvörðuninni hafi verið færð ófullnægjandi rök; að með ákvörðuninni hafi verið tekin opinber ákvörðun um, að A hf. eigi ekki að starfa í mjólkuriðnaði og að ekki sé hægt að ráðstafa umræddum rekstrarstyrkjum, nema að undangenginni umsókn hlutaðeigandi aðila þar um.

Með bréfi, dags. 3. maí 1996, vakti ég athygli A hf. á því, að einn þáttur í kvörtun félagsins lyti að því, að ákvörðun landbúnaðarráðuneytisins um úthlutun rekstrarstyrkja til afurðastöðva í mjólkuriðnaði á árinu 1995 hefði raskað samkeppnisstöðu þeirra. Benti ég A hf. á, að þar sem þessi þáttur málsins hefði ekki verið borinn undir samkeppnisráð og áfrýjunarnefnd samkeppnismála, sbr. samkeppnislög nr. 8/1993, teldi ég ekki rétt að fjalla um hann, með vísan til þeirrar grunnreglu, sem 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987 væri byggð á. Ég ákvað hins vegar að taka til athugunar þann þátt í kvörtun A hf., sem að því lýtur, að vinnubrögð landbúnaðarráðuneytisins við undirbúning og framkvæmd úthlutunar á umræddum rekstrarstyrkjum séu ekki í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti.

II.

Forsaga máls þessa er sú, að með ódagsettu bréfi A hf. til landbúnaðarráðuneytisins, sem ráðuneytinu barst 12. október 1995, segir, að A hf. hafi haft af því spurnir, að af hálfu landbúnaðarráðuneytisins sé lokið ráðstöfun fjár til styrktar rekstri afurðastöðva í mjólkuriðnaði á grundvelli a-liðar 1. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 123/1994, sem byggist á 2. mgr. 19. gr. laga nr. 99/1993. Þar sem A hf. hafi ekki borist með neinum formlegum hætti afgreiðsla á umræddum rekstrarstyrkjum og/eða gefist færi á að sækja um slíkan rekstrarstyrk, sé óskað eftir svari ráðuneytisins við eftirfarandi spurningum:

„1. Hvort úthlutun umræddra rekstrarstyrkja vegna ársins 1995 sé lokið.
2. Hvaða afurðastöðvar hafi fengið slíkum rekstrarstyrkjum úthlutað og hver sé upphæð þeirra.
3. Hvort [A] hf. sé meðal þeirra afurðastöðva, sem fengu rekstrarstyrkjum úthlutað á því ári.
4. Á hvaða rökum afgreiðsla landbúnaðarráðuneytisins sé byggð."

Í lok bréfsins segir, að sams konar erindi hafi verið sent Framleiðsluráði landbúnaðarins að því er snúi að þeirra þætti í þessu máli.

Framangreindri fyrirspurn A hf. svaraði landbúnaðarráðuneytið með bréfi, dags. 24. janúar 1996. Þar segir meðal annars:

„Sp. 1. Framleiðsluráð landbúnaðarins í samráði við Samtök afurðastöðva í mjólkuriðnaði gerði í maí s.l. tillögu til landbúnaðarráðherra um ráðstöfun rekstrarstyrkja árið 1995. Tillagan var staðfest af ráðuneytinu í ágúst s.l. Þar með var lokið úthlutun styrkja fyrir árið 1995.

Sp. 2. Afurðastöðvar sem fengu úthlutað styrkjum skv. 2. gr. rg. nr. 123/1994 eru Mjólkursamlag [B] kr. 16.720 þús., Mjólkursamlag [C] kr. 16.296 þús. og Mjólkursamlag [D] kr. 6.696 þús.

Sp. 3. Nei.

Sp. 4. Við breytingu á 19. gr. laga nr. 99/1993 sem gerð var með lögum nr. 129/1993 var svigrúm til verðjöfnunar takmarkað og sett fram skýrari skilyrði fyrir því hvert hlutverk verðjöfnunar væri. Þannig er tilgreint að við ráðstöfun tekna af verðmiðlunargjaldi skuli vera heimilt að taka tillit til stærðar og staðsetningar afurðastöðva svo að unnt sé að styrkja sérstaklega rekstur þeirra þar sem það þykir hagkvæmur kostur vegna landfræðilegrar einangrunar. Lagabreytingarnar voru gerðar í framhaldi af niðurstöðum Sjömannanefndar, þar sem í hlut áttu aðilar vinnumark-

aðarins, bændur og stjórnvöld. Í tillögum nefndarinnar er talið að „öll rök hnígi að því að stærstu skref sem tekin verði í átt til aukinnar framleiðni í mjólkuriðnaði felist í fækkun mjólkurbúa og aukinni verkaskiptingu milli þeirra, þannig að þau bú sem eftir standa fái meiri mjólk til úrvinnslu og séu sérhæfðari". Heimild var sett í lög fyrir landbúnaðarráðherra til að ráðstafa 450 milljónum kr. til þessa verkefnis af verðmiðlunarfé mjólkur.

Á grundvelli framangreindra sjónarmiða voru mótaðar reglur um möguleika mjólkurbúa til að fá fyrirgreiðslu til úreldingar. Þær giltu til 31. des. s.l. en þá rann út gildistími heimildar til ráðstöfunar á fé úr verðmiðlunarsjóði skv. ákvæðum laga nr. 129/1993. Samtök afurðastöðva í mjólkuriðnaði lögðu til að ákvæði laganna yrði framlengt þar sem ekki hefði gefist nægur tími til að koma ákvæðum laganna til framkvæmda vegna seinnar útkomu reglna m.a. vegna deilna um eignarhald í mjólkuriðnaðinum. Að tillögu landbúnaðarráðherra var gerð breyting á lögum 99/1993 sem framlengir heimild til notkunar á verðmiðlunarfé um tvö ár eða til ársloka 1997. Full rök eru fyrir því að á meðan sú aðgerð stendur yfir verði heimild til rekstrarstyrkja notuð einungis í þeim tilvikum vegna landfræðilegra aðstæðna sé óhjákvæmilegt að halda rekstri mjólkurbús gangandi með framlagi af verðmiðlunarfé."

Fyrirspurn A hf. svaraði Framleiðsluráð landbúnaðarins með bréfi, dags. 23. nóvember 1995. Þar segir:

„Bréf yðar, ódagsett, en móttekið hinn 13. október sl., með nokkrum spurningum um rekstrarstyrki til mjólkursamlaga á árinu 1995, var lagt fram á fundi Framkvæmdanefndar Framleiðsluráðs landbúnaðarins hinn 19. október sl., og undirrituðum falið að svara efnisatriðum bréfsins.

1. *Spurt er:* Er lokið að gera tillögu til landbúnaðarráðherra um hvaða afurðastöðvar skuli njóta rekstarstyrkja á árinu 1995?
   Svar: Já, Framleiðsluráð ræddi tillögu sína í þessu efni á fundi hinn 27. apríl 1995 og leitaði umsagnar Samtaka afurðastöðva í mjólkuriðnaði um hana. Tillagan var síðan endanlega frágengin á fundi Framkvæmdanefndar Framleiðsluráðs hinn 11. maí 1995 og í framhaldi af því send landbúnaðarráðherra samkvæmt ákvæðum í 3. gr. reglugerðar nr. 123/1994 um verðmiðlunargjald af mjólk.
2. *Spurt er:* Hvaða afurðastöðvar gerði Framleiðsluráð landbúnaðarins tillögu um að nytu slíkra rekstrarstyrkja ásamt upphæð styrkja hverrar afurðastöðvar fyrir sig, ef svo er?

Svar:	Mjólkursamlag [B]	kr.	16.720 þús.
	Mjólkursamlag [D]	kr.	6.696 þús.
	Mjólkursamlag [C]	kr.	16.296 þús.

3. *Spurt er:* Er [A] hf., meðal þeirra afurðastöðva sem gerð var tillaga um að fengju rekstrarstyrk á þessu ári?
   Svar: Nei.
4. *Spurt er:* Á hvaða rökum eru tillögur Framleiðsluráðs landbúnaðarins byggðar?
   Svar: Í 1. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 123/1994 eru fyrirmæli um hvaða afurðastöðvar geti notið styrkja af innheimtu verðmiðlunarfé, en það eru þær afurðastöðvar sem nauðsynlegt er að starfrækja vegna landfræðilegrar einangrunar eða hagkvæmt þykir að starfrækja vegna fjarlægðar frá næstu afurðastöð.
   Framleiðsluráð ræddi ofangreint ákvæði á fundi sínum 28. apríl 1994 og hafði þá til hliðsjónar tvö nefndarálit sem unnin voru að tilhlutan landbúnaðarráðherra. Nefndarálit um hagræðingu í rekstri innan mjólkuriðnaðarins, ágúst 1989 og tillögur um hagræðingu og breytingar á skipulagi mjólkuriðnaðarins, mars 1991. Í

báðum þessum skýrslum er reiknað með að starfrækja þurfi mjólkursamlögin á [B] og á [D] enn um sinn af landfræðilegum orsökum. Líkanútreikningar sem báðar nefndirnar létu vinna bentu til þess að Mjólkursamlag [C] væri það samlag sem næst kæmist skilgreiningunni *„að hagkvæmt þyki að starfrækja vegna fjarlægðar frá næstu afurðastöð“* með næga afkastagetu.

Þessi niðurstaða Framleiðsluráðs lá eins og áður sagði ekki fyrir fyrr en í lok apríl 1994. Því var ákveðið að mæla með því við landbúnaðarráðherra að [A] hf., fengi nokkurn rekstrarstyrk á því ári. Jafnframt var ákveðið að tilkynna stjórn samlagsins að ekki væri að vænta frekari tillagna Framleiðsluráðs í því efni eins og fram kemur í bréfi dags. 27. maí 1994, [. . .]

Beðist er velvirðingar á því hversu mjög hefur dregist að svara bréfi yðar.“

III.

Í rökstuðningi A hf. fyrir kvörtun sinni yfir umræddri úthlutun landbúnaðarráðuneytisins árið 1995 á rekstrarstyrkjum til afurðastöðva í mjólkuriðnaði segir svo:

„1. *Að ákvörðunin skerði samkeppnisstöðu félagsins gagnvart öðrum mjólkursamlögum.*

Sú ráðstöfun sem ákveðin hefur verið samkvæmt lögum nr. 99/1993 á verðmiðlunarfé afurðastöðvanna sjálfra (0,65 kr á hvern ltr. innveginnar mjólkur í hverja afurðastöð) um að styrkja beri sumar afurðastöðvar með beinum hætti getur ekki staðist kröfur um eðlilega viðskiptahætti samkvæmt samkeppnislögum. Slíkir styrkir hafa áhrif á starfsemi einstakra fyrirtækja í atvinnugreininni og skerða eða auka möguleika einstakra fyrirtækja með ósanngjörnum hætti. [Í viðkomandi landsfjórðungi] hagar þannig til að reknar eru 4 afurðastöðvar í mjólkuriðnaði. Með sönnu má líklega segja að mjólkursamlagið á [D] sé landfræðilega einangrað yfir vetrarmánuðina. Að öðru leyti er um að ræða svæði sem er mögulegt markaðssvæði allra þessara afurðastöðva eða fyrirtækja. Vert er að vekja athygli á því, að í dag selur t.d. [A] ákveðnar afurðategundir um allan fjórðunginn þó svo ekki hafi verið ákveðið að bjóða til sölu allar framleiðslutegundir félagsins utan [X]. [A] hf. hafa borist óskir frá einstökum verslunum [. . .] um að kaupa ýmsar mjólkurvörur af félaginu. Við yrðum þá í beinni samkeppni við samlagið á [C] sem naut rekstrarstyrkjar á árinu 1995.

2. *Að ákvörðunin mismuni fyrirtækjum í mjólkuriðnaði með áberandi hætti.*

Samkvæmt ákvæðum reglugerðar nr. 123/1994 geta afurðastöðvar í mjólkuriðnaði, er sýna fram á þörf fyrir slíka styrki, notið rekstrarstyrkja af innheimtu verðmiðlunarfé ef nauðsynlegt er að starfrækja afurðarstöðina vegna landfræðilegrar einangrunar eða hagkvæmt þykir að starfrækja hana vegna fjarlægðar frá næstu afurðastöð. Hér vandast málið. Hver er einangraður og hvenær er hagkvæmt að starfrækja afurðastöð? Að áliti forsvarsmanna [A] hf. hafa ekki verið færð fyrir því rök að afurðastöð [A] hf. sé ekki háð landfræðilegri einangrun og eða að ekki sé hagkvæmt vegna fjarlægðar frá annarri afurðastöð að starfrækja afurðastöð félagsins í [X]. Frá [X] er 70 km vegalengd í næstu afurðastöð [Z í norðvesturátt] og 316 km í afurðastöð [Y í suðvesturátt]. Ef gengið er út frá því að t.d. stöðin [þar sem A hf. er staðsett] sé ekki háð landfræðilegum takmörkunum er um beina mismunun að ræða því möguleikar t.d. afurðastöðvanna í [X] og á [Y] til að yfirtaka framleiðslu afurðastöðvarinnar [Z] hljóta að vera þó nokkrir. Ekki hefur verið sýnt fram á að slíkt sé ekki mögulegt en samkvæmt munnlegum upplýsingum er útreikningur á rekstrarstyrknum til mjólkursamlagsins á [Z] m.v. flutning á hrámjólk og afurðum frá mjólkursamlaginu á

[Þ]. Til [Mjólkurstöðvarinnar Þ] er farið um nokkra fjallvegi og á engan hátt hægt að tryggja fullkomnar samgöngur að vetrarlagi. Að nokkru leyti er um sömu fjallvegi að fara og ef flytja ætti hráefni og afurðir frá [. . .] til annarrar afurðastöðvar [. . .].

3. *Fyrir ákvörðuninni hafa verið færð ófullnægjandi rök.*

Samkvæmt [. . .] bréfi frá Framleiðsluráði landbúnaðarins er aðalröksemdin fyrir tillögunni til Landbúnaðarráðuneytisins um úthlutun rekstrarstyrkja á árinu 1995 byggð á nefndarálitum frá árunum 1989 og 1991. Nú hagar svo til að [A] hf. var ekki til sem félag á umræddum árum. Einnig má benda á að hér er væntanlega vísað til einhverskonar vinnu með svokölluð „bestunarlíkön" (líkanaútreikningar) frá umræddum árum sem hljóta að taka mið af þeim aðstæðum sem þá ríktu sem að sjálfsögðu geta verið breyttar í dag. Má í því sambandi benda á að miklar breytingar hafa átt sér stað í samgöngumálum og ýmsum öðrum þáttum í rekstarumhverfi afurðastöðva í mjólkuriðnaði. Í svari Landbúnaðarráðuneytisins koma engin rök fram fyrir ákvörðun um úthlutun rekstrarstyrkja á árinu 1995 sem hafa einhverja tilvísun til umrædds lagatexta eða eiga sér stoð í reglugerð um ráðstöfun verðmiðlunarfjár til rekstrarstyrkja. Ráðuneytið kýs að færa rök fyrir ákvörðun sinni með tilvísun í reglugerð nr. 211/1994 er fjallar um ráðstöfun á verðmiðlunarfé til hagræðingaraðgerða í mjólkuriðnaði, m.a. um úreldingu mjólkurstöðva eða þá hugmyndafræði sem að baki þeirri reglugerð liggur. Ekki verður séð af lagatextanum að þar ríki beint samband.

4. *Að með ákvörðuninni hafi verið tekin opinber ákvörðun um að [A] hf. eigi ekki að starfa í mjólkuriðnaði.*

Með tilvísun til þess sem hér kom fram í tölulið 3 um rökstuðning ráðuneytisins fyrir ákvörðun sinni um úthlutun rekstrarstyrkja á árinu 1995 má ætla að [A] hf. sé ætlað að úrelda afurðastöð sína samkvæmt vilja opinbers stjórnvalds. Ráðuneytið fléttar saman úthlutun rekstrarstyrkja af verðmiðlunarfé og möguleikum afurðastöðva í mjólkuriðnaði til að fá fyrirgreiðslu til úreldingar afurðastöðva. Því má ætla að ákvörðunin um að t.d. [A] hf. fái ekki úthlutaðan rekstrarstyrk á árinu 1995 sem er í 70 km fjarlægð frá afurðastöð sem hlaut rekstrarstyrk á árinu 1995, hafi verið ákvörðun um að úrelda skyldi afurðastöð félagsins í [X].

5. *Að ekki er hægt að ráðstafa umræddum rekstrarstyrkjum nema að undangenginni umsókn hlutaðeigandi aðila þar um.*

Opinbert stjórnvald getur haft áhrif á stöðu fyrirtækja og möguleika þess til að starfa í viðkomandi atvinnugrein með aðgerðum sínum. Sérstaklega hlýtur slíkt að hafa áhrif þegar úthlutað er beinum rekstrarstyrkjum til tiltekinna fyrirtækja og af fjármunum sem viðkomandi atvinnugrein hefur sjálf greitt af tekjum sínum. Í þessu tilviki er þremur fyrirtækjum í mjólkuriðnaði úthlutað verulegum fjármunum án þess að öllum fyrirtækjum í iðnaðinum hafi verið gefinn kostur á að sækja um slíkan rekstrarstyrk og sýna fram á þörf sína fyrir slíkum styrkjum eða einsog segir í reglugerðinni „. . . enda sé sýnt fram á þörf fyrir slíkan styrk". [A] hefur aldrei verið gefinn kostur á að sækja um umræddan rekstrarstyrk. Til marks um þau áhrif sem umræddir styrkir geta haft má nefna að Mjólkursamlag [D] fékk tæplega 6,7 milljónir í styrk sem nemur um 7,59 kr á hvern innveginn hráefnislítra en innkaupsverð hans er um 27,66 kr á ltr að meðaltali.

6. *Önnur atriði.*

Vert er að vekja athygli á að samkvæmt reglugerð nr. 123/[1994] 3. mgr. 3. gr. töluliður 1 skal eingöngu úthluta rekstrarstyrkjum til fyrirtækja sem uppfylla ákvæði 64. gr. laga nr. 99/1993 um aðgreiningu bókhalds og fjárreiða afurðastöðva frá öðrum rekstri. Forráðamönnum [A] hf. er til efs að slíkur aðskilnaður eigi sér stað t.d. í bókhaldi og fjárreiðum afurðastöðvarinnar [. . .] sem rekin er af [D]."

IV.

Hinn 3. maí 1996 ritaði ég landbúnaðarráðherra bréf í tilefni af kvörtun A hf. 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, er snertu málið, og skýrði viðhorf sitt til kvörtunarinnar. Óskaði ég þess sérstaklega, að upplýst yrði, hvort auglýst hefði verið, að til stæði að veita umrædda styrki og þeim afurðastöðvum, sem uppfylltu skilyrði laga og reglugerðar, veitt færi á að sækja um rekstrarstyrk. Hefði svo ekki verið gert, óskaði ég upplýst um ástæður þess. Ennfremur óskaði ég upplýsinga um, hvort sú fullyrðing í kvörtun A hf. væri rétt, að úthlutun styrkjanna hefði verið byggð á nefndarálitum frá árunum 1989 og 1991, þannig að ekki hefði verið tekið tillit til þeirra mjólkursamlaga, sem voru stofnuð eftir árið 1991, eins og t.d. A hf. Beiðni mína til landbúnaðarráðuneytisins um gögn og skýringar ítrekaði ég með bréfi, dags. 13. ágúst 1996.

Með bréfi, dags. 30. ágúst 1996, svaraði landbúnaðarráðuneytið fyrirspurn minni. Í upphafi bréfsins segir, að þar sem ákvörðun um greiðslu rekstrarstyrkja til afurðastöðva feli í sér ráðstöfun á innheimtu verðmiðlunarfé, þyki í upphafi rétt að gera örstutta grein fyrir verðmiðlun samkvæmt lögum nr. 99/1993, um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum. Þá segir í bréfinu:

„Samkvæmt 1. mgr. 19. gr. bvl., sbr. breytingu með lögum nr. 129/1993 og nr. 124/1995 skal innheimta verðmiðlunargjald af afurðum nautgripa og sauðfjár. Er gjald þetta hluti af heildsölu- og dreifingarkostnaði, sé hann ákveðinn af fimmmannanefnd. Endanlegt ákvörðunarvald um fjárhæð verðmiðlunargjalds er ekki lengur í höndum landbúnaðarráðherra, sbr. breytingu með 5. gr. laga nr. 124/1995, en þar er kveðið á um að verðmiðlunargjald af mjólk skuli vera 0,65 kr. á hvern lítra mjólkur, sem lögð er inn í afurðastöð og er innan greiðslumarks.

Framleiðsluráð landbúnaðarins hefur það hlutverk samkvæmt 24. gr. bvl. að annast framkvæmd verðmiðlunar, þ.e. innheimtu, vörslu og allt reikningshald vegna verðmiðlunar. Í því felst m.a. öflun þeirra gagna, sem þörf er á til að framkvæma verðmiðlun, sbr. 1. mgr. 26. gr. bvl.

Í 2.–4. mgr. 19. gr. bvl. er fjallað um ráðstöfun tekna af verðmiðlunargjaldi, en því er m.a. unnt að verja til verðmiðlunar milli afurðastöðva til að jafna flutningskostnað frá framleiðendum að afurðastöðvum, til að auðvelda hagkvæman rekstur afurðastöðva, og til að greiða nauðsynlega flutninga milli svæða, þar sem vöntun kann að vera á einstökum afurðum. Jafnframt til að koma á hentugri verkaskiptingu milli afurðastöðva og til að jafna aðstöðu þeirra til að koma framleiðsluvörum sínum á markað, sbr. a–c lið 2. mgr.

Eins og fram kemur í 3. mgr. 19. gr. er við ráðstöfun tekna af verðmiðlunargjaldi heimilt að taka tillit til bæði stærðar og staðsetningar afurðastöðva í þeim tilgangi að styrkja sérstaklega rekstur þeirra, þyki það hagkvæmur kostur vegna landfræðilegrar einangrunar.

Í 4. mgr. 19. gr. laganna kemur fram að ákvörðun um ráðstöfun tekna af verðmiðlunargjöldum sé háð því að leitað sé tillagna frá Framleiðsluráði landbúnaðarins og Samtökum afurðastöðva í mjólkuriðnaði (SAM).

Rétt er að fram komi að breyting sú sem gerð var á 19. gr. bvl. með lögum nr. 129/1993 þrengdi að mati ráðuneytisins svigrúm til verðmiðlunar frá því sem verið hafði og lítur ráðuneytið svo á að hlutverk og markmið verðmiðlunar séu skýrari en áður. Að þessum sjónarmiðum er vikið í bréfi ráðuneytisins til [A] dags. 24. janúar 1996. Þar er einnig vikið að niðurstöðum sjómannanefndar frá í maí 1992 sem voru undanfari laganna nr. [129]/1993. Vísast nánar í því sambandi til greinargerðar með frumvarpi því sem varð að framangreindum lögum nr. 129/1993 [. . .]

Ráðuneytið hefur nýtt heimild í 27. gr. bvl. og sett reglugerð um verðmiðlunargjald af mjólk, nr. [123] 3. mars 1994. Með þeirri reglugerð er horfið frá ráðstöfun tekna af verðmiðlunargjöldum í þeirri mynd sem gilt hafði á árinu 1993 og fyrr, sbr. t.d. ákvæði reglugerða um greiðslur verðmiðlunargjalda til mjólkurbúa fyrir einstök rekstrarár, þ.e. rg. nr. 46/1994, 400/1992, 125/1992, sbr. breytingu nr. 287/1992 og nr. 485/1990. Horfið var frá því að bæta rekstrarhalla afurðastöðva samkvæmt ársreikningi þeirra og ákveðið að rekstrarstyrkir greiddust einungis til þeirra afurðastöðva sem yrðu að starfa af landfræðilegum ástæðum. Áður var megintilgangur verðmiðlunar að jafna vinnslu- og dreifingarkostnað mjólkur um allt land, en nú er tilgangurinn eingöngu sá [að] tryggja rekstur þeirra afurðastöðva sem óhjákvæmilegt er að reka m.t.t. staðsetningar þeirra.

Samkvæmt nefndri reglugerð nr. 123/1994 er það sameiginlegt hlutverk Framleiðsluráðs landbúnaðarins og Samtaka afurðastöðva í mjólkuriðnaði (SAM) að gera tillögu til landbúnaðarráðherra um skiptingu tekna af [. . .] verðmiðlunargjöldum milli tilgreindra verkefna, þ.m.t. greiðslu rekstrarstyrkja til afurðastöðva, en um, það er ítarlega fjallað í 3. gr. reglugerðarinnar.

Ákvörðun ráðuneytisins um greiðslu umræddra rekstrarstyrkja er byggð á heimild 3. mgr. 19. gr. bvl., sbr. einnig 3. gr. rg. nr. 123/1994. Þær afurðastöðvar sem fengu rekstrarstyrk á árinu 1995, þ.e. mjólkursamlögin á [B, C og D], eiga það sammerkt að vera þannig staðsettar landfræðilega að flutningur mjólkur frá framleiðendum á núverandi starfssvæði þeirra að næstu afurðastöð þykir óraunhæfur vegna fjarlægðar. Tillaga Framleiðsluráðs í bréfi dags. 12. maí 1995, sem mun hafa verið mótuð í samráði við SAM, og ráðuneytið byggði ákvörðun sína á, verður ekki túlkuð öðru vísi en svo að vilji hafi staðið til að ná fram meiri sparnaði og hagræðingu með sameiningu afurðastöðva. Sérstaklega er tekið fram í bréfi Framleiðsluráðs landbúnaðarins til ráðuneytisins dags. 29. apríl 1994 að ráðið muni ekki leggja til að greiddir verði rekstrarstyrkir til [tveggja tilgreindra samlaga] á árinu 1995, þannig að ljóst var að hverju stefndi. Við tillögu Framleiðsluráðs mun hafa verið höfð hliðsjón af hagræðingar- og úreldingarmöguleikum skv. reglum nr. 211/1995 og nú liggur fyrir að [önnur afurðastöðin] hefur sótt um úreldingu.

Kvörtun [A hf.] varðar ákvörðun ráðuneytisins um greiðslu rekstrarstyrkja á árinu 1995. Eins og fram kemur í gögnum málsins fékk fyrirtækið slíka greiðslu á árinu 1994 og naut auk þess verðmiðlunar fyrir þann tíma á grundvelli framangreindra reglugerða þar um. Engu breytir í þessu sambandi þótt afurðastöðin hafi áður verið rekin af [X], en sé nú rekin sem sjálfstæður aðili, enda eru rekstrarlegar forsendur hinar sömu.

Með vísan til þess að ákvörðun ráðuneytisins rúmast innan heimilda 3. mgr. 19. gr. bvl. er ekki unnt að líta svo á fyrirtækjum sé mismunað, eða að ákvörðun ráðuneytisins skerði með ólögmætum hætti samkeppnisaðstöðu [A hf.], enda er ekki sýnt fram á að samlagið eigi lögvarða kröfu til greiðslu rekstrarstyrks á því ári sem hér um ræðir. Segja má að staða [A hf.] sé ekki ólík stöðu smærri afurðastöðva, s.s. [. . .], hvað varðar rekstrarmöguleika. Ráðuneytið leyfir sér því að vísa til breytts tilgangs verðmiðlunar, sem miðar gagngert að því að tryggja rekstrargrundvöll afurðastöðva, sem óhjákvæmilegt er að reka til að þjóna viðkomandi byggðarlagi. Einnig má benda á að Samkeppnislög nr. 8/1993 viðurkenna samkeppnishindranir sérlaga eins og t.d. bvl. Það kemur skýrt fram í framsögu viðskiptaráðherra þegar mælt var fyrir frumvarpi því er varð að lögum nr. 8/1993.

Rétt er að fram komi sú leiðrétting að tilvitnað nefndarálit sjómannanefndar, sem vikið er að í bréfi ráðuneytisins til [A hf.] dags. 24. janúar s.l., var birt í maímánuði 1992. Ráðuneytið hafnar öllum sjónarmiðum í þá veru að ákvörðun ráðuneytisins hafi verið byggð á eldri gögnum, eins og haldið er fram í kvörtuninni.

Vegna fyrirspurnar yðar skal tekið fram að ekki hefur verið auglýst sérstaklega eftir umsóknum um rekstrarstyrki, enda ekki gert ráð fyrir því í 19. gr. eða öðrum ákvæðum bvl. og heldur ekki í reglugerð nr. 123/1994. Ekki er þannig gert ráð fyrir því að ákvörðun um umræddan styrk byggi á óskum viðkomandi afurðastöðva, heldur er einvörðungu [. . .] gert ráð fyrir því að Framleiðsluráð og SAM móti tillögur til ráðuneytisins um ráðstöfun tekna af innheimtu verðmiðlunargjaldi."

Ég gaf A hf. kost á því að gera athugasemdir við bréf landbúnaðarráðuneytisins með bréfi, dags. 5. september 1996, og bárust mér athugasemdir A hf., sbr. bréf fyrirtækisins, dags. 10. desember 1996. Í því bréfi segir meðal annars svo:

„a) Fyrsta ber að geta þess að landbúnaðarráðuneytið hefur lagt þó nokkra vinnu í þetta svar sitt til yðar hr. umboðsmaður, og búið það í rökréttari búning heldur en það svarbréf sem okkur hafði borist áður frá ráðuneytinu.

b) Í svari ráðuneytisins eru að okkar mati ekki lagðar fram neinar efnislegar forsendur sem réttlæta þá úthlutun rekstrarstyrkja sem hér er til umræðu. Engin efnisleg rök eru færð fyrir því hvers vegna sumum afurðastöðvum í mjólkuriðnaði er úthlutað rekstrarstyrkjum en ekki öðrum. Hvers vegna afurðastöðvarnar t.d. [. . .] fá ekki rekstrarstyrk eða þá aðrar afurðastöðvar. Vísað er áfram til einhverra skýrslna eða nefndarálita sem ekki hafa verið lagðar fram og eða eru með öðrum hætti mjög óljósar um markmið og tilgang. Sérstaklega er tekið fram í svari ráðuneytisins að það hafni þeim sjónarmiðum að ákvörðun þess hafi verið byggð á eldri gögnum en þá væntanlega áliti sjömannanefndar er birt var í maí 1992. Sérstaklega er tekið fram í svari Framleiðsluráðs að það byggi álit sitt á vinnu er fór fram á árunum 1989 og 1991 og engu öðru.

c) Sem fyrr er vísað til þess að þær afurðastöðvar sem hlutu rekstrarstyrk á árinu 1995 eigi eitthvað sameiginlegt sem aðrar afurðastöðvar eigi ekki eða eins og það er orðað í 5. mgr. á bls. 2 „. . . eiga það sammerkt að vera þannig staðsettar landfræðilega að flutningur mjólkur frá framleiðendum á núverandi starfssvæði þeirra að næstu afurðastöð þykir óraunhæfur vegna fjarlægðar". Ekki er nein tilraun gerð hér til að réttlæta með tilvísun í rök að afurðastöð félagsins í [X] sé ekki háð landfræðilegri einangrun og eða hagkvæmni þess að flytja mjólk framleiðenda hér á þessu svæði annað eða koma neyslumjólk til baka á sölusvæði afurðastöðvarinnar.

d) Með ákvörðun ráðuneytisins er enn látið að því liggja að það sé til einhver sérstök stefna um það hvaða afurðastöðvar í mjólkuriðnaði eigi að starfa áfram með blessun opinbers stjórnvalds eða eins og segir í áðurnefndri málsgrein að „. . . ekki túlkuð öðruvísi en svo að vilji hafi staðið til þess að ná fram meiri sparnaði og hagræðingu með sameiningu afurðastöðva". Landbúnaðarráðuneytið telur það sérstaklega til stuðnings þessum ákvörðunum sínum að [tiltekin afurðastöð] hafi sótt um úreldingu.

e) Landbúnaðarráðuneytið færir engin rök fyrir þeirri ályktun sinni að engu breyti við úthlutun rekstrarstyrkja til afurðastöðva þó að [A] hf. hafi ekki verið til þegar þeir útreikningar voru gerðir sem virðast vera lagðir til grundvallar þessum ályktunum eða rökum fyrir ákvörðun ráðuneytisins um hvaða afurðastöðvar eigi að hljóta rekstrarstyrki og hverjar ekki. Engin tilraun virðist gerð til að vega og meta hagkvæmni rekstrar afurðastöðvar félagsins m.t.t. rekstrar annarra afurðastöðva. Látið er sem að rekstur óskylds aðila, sem rangnefndur er í bréfi ráðuneytisins en hét [Z], sé að öllu leyti sambærilegur við rekstur [A] hf. Í svar ráðuneytisins vantar allan reiknislegan rökstuðning fyrir ákvörðun þess. Títt nefndar skýrslur eru ekki hluti af svari ráðuneytisins eða efnisleg niðurstaða þeirra í neinu formi. Það er okkar álit að

til að þessi nefndarálit eða skýrslur geti verið gild rök í þessu máli verði að endurskoða þær m.t.t. breyttra aðstæðna svo halda megi því fram að rekstur afurðastöðvar félagsins geti fallið þar undir.

f) Engin sannfærandi rök eru lögð fyrir því hvers vegna ekki er gerð tilraun til að óska eftir umsóknum afurðastöðva til rekstrarstyrkja. Í reglugerð um umrætt mál er gert ráð fyrir að afurðastöðvar sýni fram á þörf sína fyrir rekstrarstyrki. Ráðuneytið kýs að túlka möguleika sína í þessu máli þannig að engin þörf sé á að auglýsa fyrirhugaða ráðstöfun þessara fjármuna þar sem í lögum og reglugerð sé það ekki sérstaklega tekið fram. Ákvörðunin um úthlutun rekstrarstyrkja gerir samkvæmt þessu ekki ráð fyrir að afurðastöðvar sæki um slíka rekstrarstyrki en samt eiga þau að sýna fram á þörf fyrir þá. Hvaðan á sú vitneskja að koma? Fyrir því eru engin rök færð.

g) Stöðugt er í svari ráðuneytisins vísað til tillagna um að Samtök afurðastöðva í mjólkuriðnaði (SAM) eigi hlut að máli við tillögugerð í þessu máli. Samkvæmt samtölum okkar við starfsmenn SAM og formann samtakanna vísa þeir alfarið frá sér að þeir hafi með einhverjum hætti tengst þessu máli. Samtök afurðastöðva í mjólkuriðnaði hefur samkvæmt þessu ekki haft með að gera tillögugerð við úthlutun rekstrarstyrkja til afurðastöðva í mjólkuriðnaði.

Undirritaður lætur hér staðar numið vegna athugasemda við bréf landbúnaðarráðuneytisins frá 30.8. s.l. Áður sendar athugasemdir [A] hf. við gjörðir landbúnaðarráðuneytisins eru að mati undirritaðs óbreyttar og standa óhaggaðar. Svar ráðuneytisins breytir þar litlu um og vísar undirritaður því áfram til fyrra bréfs félagsins og greinargerðar til rökstuðnings fyrir kæru félagsins til embættisins.

Þess ber að geta að félagið sendi landbúnaðarráðuneytinu og Framleiðsluráði landbúnaðarins bréf dags. 18.4. 1996 þar sem félagið óskaði eftir endurskoðun úthlutunar rekstrarstyrkja á árinu 1995 og eftir atvikum kæmi félagi til álita við úthlutun rekstrarstyrkja á árinu 1996. Svar við umræddu bréfi barst frá Framleiðsluráði landbúnaðarins dags. 26.8.1996 en svar hefur ekki enn borist frá landbúnaðarráðuneytinu. [. . .].“

V.

Hinn 18. apríl 1996 ritaði A hf. bréf til Framleiðsluráðs landbúnaðarins. Segir þar fyrst, að samkvæmt ákvörðun landbúnaðarráðuneytisins að fenginni tillögu Framleiðsluráðs landbúnaðarins hafi A hf. engra rekstrarstyrkja notið á árinu 1995, og vísist í því sambandi til bréfa frá landbúnaðarráðuneytinu, dags. 24. janúar 1996, og frá Framleiðsluráði landbúnaðarins, dags. 23. nóvember 1995, en þau hafi verið svör við bréfum frá A hf. frá því í október 1995. Síðan segir:

„Fyrir hönd [A] hf., í samræmi við ákvörðun stjórnar félagsins, óskar undirritaður eftir eftirfarandi við Framleiðsluráð landbúnaðarins og eftir atvikum Landbúnaðarráðuneytinu:

a) að tillaga Framleiðsluráðs landbúnaðarins og ákvörðun Landbúnaðarráðuneytisins um úthlutun rekstrarstyrkja á árinu 1995 verði endurskoðuð og [A] hf. verði úthlutað rekstrarstyrk vegna ársins.
b) að við væntanlega úthlutun rekstrarstyrkja á árinu 1996 verði fullt tillit tekið til [A] hf. og félaginu úthlutað rekstrarstyrk eins og öðrum mjólkursamlögum er til álita koma vegna úthlutunar rekstrarstyrkja.

Ástæður þessa erindis félagsins eru nokkrar en hér verður reynt í stuttu máli að nefna þær helstu:

Samkvæmt ákvæðum reglugerðar nr. 123/1994 geta afurðastöðvar í mjólkuriðnaði, er sýna fram á þörf fyrir slíka styrki, notið rekstrarstyrkja af innheimtu verð-

miðlunarfé ef nauðsynlegt er að starfrækja afurðastöðina. Vegna landfræðilegrar einangrunar eða hagkvæmt þykir að starfrækja hana vegna fjarlægðar frá næstu afurðastöð. Stjórn [A] hf. telur sig uppfylla þessi ákvæði reglugerðarinnar.

[A] hf. hefur samkvæmt rekstrarreikningi félagsins fyrir árin 1994 og 1995 sýnt fram á þörf fyrir rekstrarstyrk. Á árinu 1994 varð um 1.300.000 króna tap af rekstri félagsins að teknu tilliti til 1.200.000 króna rekstrarstyrks. Á árinu 1995 varð um 2.100.000 króna tap af rekstri félagsins. Vert er að benda á að rekstrarniðurstaða félagsins batnaði um tæplega 500.000 krónur árið 1995 frá fyrra ári. Rekstraráætlun félagsins gerði ráð fyrir enn frekari bata á þessu ári en það tjón er varð á mjólkurbifreið félagsins 2.4. s.l. getur breytt þar nokkru um. Stjórn félagsins telur að félagið hafi unnið mjög gott starf með hagræðingu og ráðdeild í rekstri félagsins og má benda á í því sambandi rekstrarniðurstöðu afurðastöðvarinnar [X] á tíma [forvera félagsins]. Þá nam árlegt tap af rekstri stöðvarinnar 5–12 milljónum króna á ári. Óumdeilt er að veruleg hagræðing hefur átt sér stað í rekstri afurðastöðvarinnar [X] í tíð [A] hf.

Að áliti forráðamanna félagsins býr [A] hf. við landfræðilega einangrun og vísast til þess að [það er] 70 km vegalengd í næstu afurðastöð [í norðvesturátt] og 316 km í afurðastöð [í suðvesturátt] og fara verður um fjallvegi í um 600 metra hæð yfir sjó. Að sjálfsögðu verður að taka tillit til þess að samgöngur hafa batnað mjög hin síðari ár frá því sem áður var en engu að síður er ekki á vísan að róa þegar treysta þarf á daglegar samgöngur [. . .]. Að áliti forsvarsmanna [A] hf. hafa ekki verið færð fyrir því rök að afurðastöð [A] hf. sé ekki háð landfræðilegri einangrun.

Forráðamenn [A] hf. vilja benda á að útreikningur á rekstrarstyrk t.d. til mjólkursamlagsins á [Z] er miðaður við flutning á hrámjólk og afurðum frá og til mjólkursamlagsins á [Þ]. Til [Þ] er farið um nokkra fjallvegi og á engan hátt hægt að tryggja samgöngur að vetrarlagi. Að nokkru leyti er um sömu fjallvegi að fara [. . .]. Samkvæmt okkar vitneskju hafa ekki farið fram útreikningar eða áætlanir um hvort [A] hf. og [Y] geti yfirtekið framleiðslu og sölu mjólkursamlagsins [Z]. Þrátt fyrir þetta er úthlutun rekstrarstyrkja á árinu 1995 hagað þannig að afurðastöðin [Z] er styrkt um tæplega 6 krónur á hvern innveginn lítra en ekki afurðastöðvarnar í [X] og [Y]. Með sönnu má segja að mjólkursamlagið á Vopnafirði sé landfræðilega einangrað yfir vetrarmánuðina. Það er álit stjórnar félagsins að ekki sé hægt að réttlæta þessa mismunun milli félagsins og [C].

Opinbert stjórnvald getur haft áhrif á stöðu fyrirtækja og möguleika þess til að starfa í viðkomandi atvinnugrein með aðgerðum sínum. Sérstaklega hlýtur slíkt að hafa áhrif þegar úthlutað er beinum rekstrarstyrkjum til tiltekinna fyrirtækja. Í þessu tilviki er tveimur fyrirtækjum í mjólkuriðnaði [í tilteknum landsfjórðungi] úthlutað verulegum fjármunum án þess að öllum fyrirtækjum í iðnaðinum [. . .] hafi verið gefinn kostur á að sækja um rekstrarstyrki og sýna fram á þörf sína fyrir slíka styrki eða eins og segir í reglugerðinni „. . . enda sé sýnt fram á þörf fyrir slíkan styrk“. [A] hefur aldrei verið gefinn kostur á að sækja um umræddan rekstrarstyrk eða kynna sín sjónarmið í þessu máli. Styrkir hafa áhrif á starfsemi einstakra fyrirtækja í atvinnugreininni og skerða eða auka möguleika einstakra fyrirtækja með ósanngjörnum hætti. Ef [A] hf. býr, að mati Framleiðsluráðs landbúnaðarins, ekki við landfræðilega einangrun hlýtur mjög að orka tvímælis að hægt sé að gera upp á milli afurðastöðvanna [í landsfjórðungnum] en [. . .]. Þetta er þá svæði sem er mögulegt markaðssvæði allra þessara afurðastöðva eða fyrirtækja. Vert er að vekja athygli á því, að í dag selur t.d. [A] ákveðna afurðategund um allan fjórðunginn en það er vara sem hefur geymslutíma og krefst ekki undanbragðalausra samgangna.

Benda má á að í svari Landbúnaðarráðuneytisins frá 24. 1. s.l. koma engin rök

fram fyrir ákvörðun um úthlutun rekstrarstyrkja á árinu 1995 sem hafa einhverja tilvísun til reglugerðar nr. 123/1994 um ráðstöfun verðmiðlunarfjár til rekstrarstyrkja. Ráðuneytið kýs að færa rök fyrir ákvörðun sinni með tilvísun í reglugerð nr. 211/1994 er fjallar um ráðstöfun á verðmiðlunarfé til hagræðingaraðgerða í mjólkuriðnaði, m.a. um úreldingu mjólkurstöðva eða þá hugmyndafræði sem að baki þeirri reglugerð liggur. Ekki verður séð af lögum nr. 99/1993 að þar ríki beint samband. Ráðuneytið fléttar saman úthlutun rekstrarstyrkja af verðmiðlunarfé og möguleikum afurðastöðva í mjólkuriðnaði til að fá fyrirgreiðslu til úreldingar afurðastöðva. Því mætti ætla að ákvörðunin um að t.d. [A] hf. fái ekki úthlutaðan rekstrarstyrk á árinu 1995, hafi verið ákvörðun Framleiðsluráðs landbúnaðarins og Landbúnaðarráðuneytisins um að úrelda skyldi afurðastöð félagsins í [X] og hún þá tekin samkvæmt vilja opinbers stjórnvalds. Er það formlegur vilji eða stefna þeirra sem um þetta mál fjalla?

Rétt er að geta þess að [A] hf. hefur borið fram kvörtun við Umboðsmann Alþingis um úthlutun og ráðstöfun rekstrarstyrkja á árinu 1995."

A hf. sendi landbúnaðarráðuneytinu bréf sama dag, þ.e. 18. apríl 1996. Segir þar, að hjálagt fylgi erindi, sem A hf. hafi sent Framleiðsluráði landbúnaðarins. Í því séu raktar skoðanir og óskir félagsins vegna úthlutunar rekstrarstyrkja til afurðastöðva í mjólkuriðnaði á árinu 1995 og á árinu 1996 á grundvelli reglugerðar nr. 123/1994 og laga nr. 99/1993. Er þess síðan óskað, að landbúnaðarráðuneytið taki til endurskoðunar úthlutun rekstrarstyrkja til afurðastöðva í mjólkuriðnaði á árinu 1995. Er um rökstuðning fyrir málaleitan þessari vísað til hjálagðs bréfs til Framleiðsluráðs landbúnaðarins.

Framleiðsluráð landbúnaðarins svaraði framangreindu bréfi A hf. með bréfi, dags. 26. ágúst 1996. Segir þar, að erindið hafi verið rætt á fundum framkvæmdanefndar Framleiðsluráðs 7. maí og 11. júlí 1996, og á seinni fundinum hafi því verið vísað til næsta fundar Framleiðsluráðs. Á fundi Framleiðsluráðs 22. ágúst 1996 hafi erindið verið tekið til umræðu og afgreiðslu og eftirfarandi bókað: „Framleiðsluráð telur sér ekki fært að endurskoða fyrri afstöðu sína í þessu máli." Varðandi fyrri afstöðu ráðsins er vísað til bréfa þess frá 27. maí 1994 og 23. nóvember 1995.

VI.

Niðurstaða álits míns, frá 29. apríl 1997, var svohljóðandi:

„Niðurstaða.

Þess er áður getið, að kvörtun A hf. í máli þessu á hendur landbúnaðarráðuneytinu og Framleiðsluráði landbúnaðarins er komin til vegna úthlutunar landbúnaðarráðuneytisins á rekstrarstyrkjum árið 1995 til afurðastöðva í mjólkuriðnaði. Er þar um að ræða rekstrarstyrki þá, sem um getur í a-lið 1. mgr. 2. gr., sbr. 3. gr. reglugerðar nr. 123/1994, um verðmiðlunargjald af mjólk, sbr. og 19. gr. laga nr. 99/1993, um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum. Svo sem nánar er gerð grein fyrir í I. kafla hér að framan, ákvað ég að taka til athugunar þann þátt í kvörtun mjólkursamlagsins, sem að því lýtur, að vinnubrögð landbúnaðarráðuneytisins við undirbúning og framkvæmd úthlutunar á umræddum rekstrarstyrkjum sé ekki í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti.

Þegar umrædd úthlutun rekstrarstyrkja fyrir árið 1995 fór fram, giltu um það efni m.a. ákvæði 19. gr. búvörulaga nr. 99/1993, svo sem því ákvæði hafði verið breytt með lögum nr. 129 28. desember 1993, og ákvæði reglugerðar nr. 123 3. mars 1994, um verðmiðlunargjald af mjólk. Ákvæði 1. mgr. 19. gr. búvörulaga var síðan aftur breytt með 5. gr. laga nr. 124 6. desember 1995, þ.e. eftir að sú úthlutun rekstrarstyrkja hafði farið fram, sem hér um ræðir.

Í 19. gr. búvörulaga nr. 93/1993, svo sem því ákvæði hafði verið breytt með lögum nr. 129/1993, sagði efnislega í 1. mgr., að heimilt væri að innheimta verðmiðlunargjald af af-

urðum nautgripa og sauðfjár. Gjaldið skyldi teljast til heildsölu- og dreifingarkostnaðar, og skyldi landbúnaðarráðherra ákveða upphæð þess hverju sinni, en það mætti aldrei vera hærra en 3,5% af heildsöluverði viðkomandi búvöru. Í 2. mgr. 19. gr. eru ákvæði um það, með hvaða hætti tekjum af verðmiðlunargjaldi skuli varið. Í 3. mgr. 19. gr. segir, að við ráðstöfun tekna af verðmiðlunargjaldi sé heimilt að taka tillit til stærðar og staðsetningar afurðastöðva svo að unnt sé að styrkja sérstaklega rekstur þeirra, þar sem það þyki hagkvæmur kostur vegna landfræðilegrar einangrunar. Í 4. mgr. 19. gr. búvörulaga segir, að áður en ákvarðanir séu teknar um ráðstöfun tekna af verðmiðlunargjöldum, skuli leita tillagna frá Framleiðsluráði landbúnaðarins og samtaka þeirra afurðastöðva, sem um ræðir.

Í 1. gr. reglugerðar nr. 123/1994 eru ákvæði um upphæð, innheimtu og gjalddaga verðmiðlunargjalda. Í 2. gr. er að finna ákvæði um skiptingu tekna milli þeirra verkefna, sem Framleiðsluráð landbúnaðarins og Samtök afurðastöðva í mjólkuriðnaði skulu gera tillögu um, en verkefnin eru: a) Rekstrarstyrkir til afurðastöðva samkvæmt 3. gr.; b) Jöfnun á flutningskostnaði frá framleiðanda að afurðastöð, sbr. 4. gr., og c) Styrkir til flutnings á hráefni og mjólkurvörum milli afurðastöðva, sbr. 5. gr. reglugerðarinnar.

Í 3. gr. áðurnefndrar reglugerðar er að finna nánari fyrirmæli um rekstrarstyrki til afurðastöðva. Þar segir í 1. mgr., að afurðastöðvar, sem nauðsynlegt sé að starfrækja vegna fjarlægðar frá næstu afurðastöð, geti notið rekstrarstyrkja af innheimtu verðmiðlunarfé, enda sé sýnt fram á þörf fyrir slíka styrki. Í 2. mgr. segir, að Framleiðsluráð landbúnaðarins skuli fyrir 1. maí hvert ár gera tillögu til landbúnaðarráðherra um, hvaða afurðastöðvar skuli njóta rekstrarstyrkja og um upphæðir styrkjanna samkvæmt nánari reglum, sem upp eru taldar í 1.–5. töluliið málsgreinarinnar. Ekki er ástæða til að rekja hér í einstökum atriðum efni 4. og 5. gr. reglugerðarinnar, en þess eins skal getið, að í 4. gr. er að finna reglur um jöfnun flutningskostnaðar og í 5. gr. um styrki til flutninga milli afurðastöðva.

Samkvæmt gögnum málsins mun Framleiðsluráð landbúnaðarins í samráði við Samtök afurðastöðva í mjólkuriðnaði í maí 1995 hafa gert tillögu til landbúnaðarráðherra um ráðstöfun rekstrarstyrkja umrætt ár, og var tillagan staðfest í ráðuneytinu í ágúst 1995. Mun þar með hafa verið lokið úthlutun rekstrarstyrkja fyrir árið 1995, og var A hf. ekki meðal þeirra afurðastöðva, sem fékk úthlutað rekstrarstyrk það ár. Fram er komið, að ekki var auglýst sérstaklega eftir umsóknum afurðastöðva um rekstrarstyrki.

Í búvörulögum nr. 99/1993, með síðari breytingum, er hvorki né var að finna reglur um það, með hvaða hætti standa skal að birtingu upplýsinga um þær fyrirhuguðu styrkveitingar, þegar ráðstafað er tekjum af verðmiðlunargjaldi, né heldur um form umsókna um slíkar styrkveitingar. Þar segir það eitt í 4. mgr. 19. gr., að áður en ákvarðanir séu teknar um ráðstöfun tekna af verðmiðlunargjöldum skuli leita tillagna frá Framleiðsluráði landbúnaðarins og samtaka þeirra afurðastöðva, sem um ræðir. Reglur um birtingu upplýsinga um fyrirhugaðar styrkveitingar er heldur ekki að finna í reglugerð nr. 123/1994, en þar segir það eitt í upphafsákvæði 2. mgr. 3. gr., að Framleiðsluráð landbúnaðarins skuli fyrir 1. maí ár hvert gera tillögu til landbúnaðarráðherra um það, hvaða afurðastöðvar skuli njóta rekstrarstyrkja og um upphæð styrkjanna.

Í athugasemdum greinargerðar með frumvarpi því, sem síðar varð að búvörulögum (Alþt. 1984–1985, A-deild, bls. 3291), kemur fram, að með innheimtu verðmiðlunargjalda sé verið að leggja skatt í merkingu stjórnarskrárinnar á framleiðendur nautgripa- og sauðfjárafurða. Ráðstöfun tekna af verðmiðlunargjaldi með styrkveitingum samkvæmt 19. gr. búvörulaga, sbr. reglugerð nr. 123/1994, er því í eðli sínu úthlutun umrædds skattfjár til þeirra afurðastöðva, sem fullnægja skilyrðum laga til að hljóta slíkar styrkveitingar, án þess að endurgjald komi fyrir af þeirra hálfu.

Samkvæmt 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 ber stjórnvaldi að sjá til þess, að mál sé nægjanlega vel upplýst, áður en ákvörðun er tekin í því. Af ákvæðum búvörulaga og reglugerðar nr. 123/1994 er ljóst, að ekki geta allar afurðastöðvar notið rekstrarstyrkja af

verðmiðlunarfé. Landbúnaðarráðherra er og samkvæmt sömu réttarheimildum ætlað nokkurt svigrúm við val á styrkþegum. Val hans byggir þannig að ákveðnu marki á matskenndum atriðum eins og því, hvort það sé hagkvæmur kostur vegna landfræðilegrar einangrunar að styrkja tiltekna afurðastöð en ekki aðra, sbr. 1. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 123/1994. Við úthlutun rekstrarstyrkja, sem byggist á svo matskenndum atriðum, sem hér greinir, er sérstök ástæða fyrir landbúnaðarráðherra sem stjórnvald að vanda undirbúning ákvarðana og gæta fyllsta jafnræðis milli afurðastöðva að því er varðar möguleika þeirra á því að sækja um slíka styrki, til að sýna fram á þörf sína fyrir styrkina og koma sjónarmiðum sínum að öðru leyti á framfæri.

Samkvæmt framangreindu er það niðurstaða mín, að réttara hefði verið og í betra samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti, að landbúnaðarráðuneytið hefði auglýst fyrirfram, að það ætlaði að úthluta rekstrarstyrkjum til afurðastöðva umrætt ár á grundvelli 19. gr. búvörulaga og reglugerðar nr. 123/1994 og þannig gefið öllum afurðastöðvum jafna möguleika á því að sýna fram á þörf sína fyrir slíkan styrk og koma sjónarmiðum sínum að öðru leyti á framfæri. Tel ég það ekki fullnægjandi til að gæta jafnræðis í þessu tilliti, þótt landbúnaðarráðherra sé og hafi að lögum verið skylt að leita tillagna Framleiðsluráðs landbúnaðarins og samtaka þeirra afurðastöðva, sem um ræðir. Það eru því tilmæli mín, að landbúnaðarráðuneytið hagi meðferð þessara mála framvegis í samræmi við þau sjónarmið mín, sem lýst er í áliti þessu."

VII.

Hinn 7. maí 1997 bárust mér afrit af bréfum landbúnaðarráðuneytisins til Framleiðsluráðs landbúnaðarins og Samtaka afurðastöðva í mjólkuriðnaði, þar sem ráðuneytið sendir fyrrnefndum aðilum álit mitt til kynningar og fróðleiks.

8.0. Lífeyrismál.

8.1. Lífeyrisréttindi starfsmanna ríkisins. Viðmiðun við útreikning lífeyris. Starfssvið umboðsmanns Alþingis. (Mál nr. 1897/1996)

A kvartaði yfir þeirri ákvörðun fjármálaráðuneytisins að skipta launum hans og síðar eftirmanns hans í starfi forstjóra ríkisstofnunar í „mánaðarlaun" og „fasta" eða „ómælda yfirvinnu". A taldi þetta skerða lífeyrisréttindi sín, því lífeyrisgreiðslur hans samkvæmt svokallaðri eftirmannsreglu tækju aðeins mið af mánaðarlaunum eftirmanns hans. A krafðist þess að lífeyrisgreiðslur til hans miðuðust við heildarlaun eftirmanns hans og benti á, að á þeim tíma er hann greiddi iðgjöld í Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins hefði launum hans ekki verið skipt með þessum hætti og hefði hann því greitt iðgjald af heildarlaunum sínum.

Í álitinu rakti umboðsmaður reglur um viðmiðun við útreikning lífeyris og þær breytingar sem á þeim hefðu orðið, síðast með lögum nr. 141/1996. Hann vísaði til þess, að eftir gildistöku laga nr. 141/1996 ættu sjóðfélagar, sem hafið höfðu töku lífeyris fyrir gildistöku þeirra, val um hvort þeir tækju lífeyri samkvæmt óbreyttri eftirmannsreglu eða eftir nýrri meðaltalsreglu. Með því að kvörtun A sneri að ákvörðun þeirrar viðmiðunar, sem báðir þessir kostir byggjast á, taldi umboðsmaður að A ætti lögvarða hagsmuni af því að leyst yrði úr þessum hluta málsins.

Eftirmaður A tók í fyrstu laun samkvæmt samningi Stéttarfélags verkfræðinga, síðar samkvæmt ákvörðun ráðherra og frá gildistöku laga nr. 120/1992 hefur kjaranefnd ákvarðað laun hans og önnur starfskjör. Umboðsmaður rakti ákvæði laga nr. 120/1992 um ákvörðun launa og upplýsingar í lögskýringargögnum um markmið þeirra, þar sem fram kom m.a. að Kjaradómur og kjaranefnd skyldu skipta heildarlaunum í laun fyrir dagvinnu og önnur laun til þess að ekki myndaðist misræmi milli lífeyrisréttinda þeirra, sem falla undir valdsvið Kjaradóms og kjaranefndar annars vegar og annarra starfsmanna hins vegar.

Umboðsmaður benti á að þau lífeyrisréttindi, sem um ræddi, hefðu þá sérstöðu, þrátt fyrir að vera bæði endurgjald fyrir vinnu og tilkomin vegna framlaga sjóðfélaga, að viðmiðun lífeyrisins hefði verið lögbundin. Að lögum væri á hinn bóginn ekki samhengi á milli iðgjaldagreiðslna til sjóðsins annars vegar og þeirra skuldbindinga sem honum væri ætlað að standa undir hins vegar. Fyrirkomulag og heiti launa, sem eftirmanni A hefðu verið greidd til viðbótar svonefndum föstum launum fyrir dagvinnu, hefði verið mismunandi. Í reglum, sem kjaranefnd hefði sett og í launaákvörðunum hennar fyrir eftirmann A, væru mánaðarlegar greiðslur fyrir alla yfirvinnu og álag, sem starfinu fylgdu, felldar saman í eina greiðslu. Það væri því ekki ljóst hvort einhver hluti væri greiddur fyrir hvort þessara tilefna um sig, né hversu stór hluti álagsgreiðslunnar félli undir föst kjör fyrir dagvinnu. Sá hluti greiðslunnar, sem tilheyrði föstum kjörum fyrir dagvinnu, myndaði því ekki stofn til útreiknings lífeyris A.

Umboðsmaður taldi ljóst, að væru laun eftirmanns greidd fyrir annað en dagvinnu, t.d. yfirvinnu í skilningi 2. mgr. 17. gr. laga nr. 70/1996, gæti lífeyrisþegi ekki krafist þess að lífeyririnn miðaðist við þann hluta launa eftirmannsins.

Á hinn bóginn benti umboðsmaður á að lífeyrisréttindi voru bæði endurgjald fyrir vinnu og tilkomin vegna fjárframlaga sjóðfélaga. Það væri almennt viðurkennt, að slík réttindi teldust eign í stjórnskipulegri merkingu og nytu verndar 72. gr. stjórnarskrárinnar og annarra ákvæða, sem við kunni að eiga. Þá byggi menn oft af-

komu sína á slíkum réttindum. Umboðsmaður taldi þessa aðstöðu, og fyrrgreinda stjórnarskrárvernd réttindanna, setja því skorður að löggjafinn, og þau stjórnvöld sem fara með launaákvarðanir á hverjum tíma, geti raskað lögmæltri viðmiðun ellilífeyris með því einu að nefna laun annað en föst laun fyrir dagvinnu, þó að í reynd sé verið að greiða fyrir vinnu unna í dagvinnu. Sú skylda hafi hvílt á stjórnvöldum að gæta þess við töku launaákvarðana og túlkun þeirra lagaheimilda sem slíkar ákvarðanir byggjast á, að föst laun eftirmanns A fyrir dagvinnu hafi verið svo skýrt afmörkuð að ellilífeyririnn yrði miðaður við þau.

Það var niðurstaða umboðsmanns, að á grundvelli þeirra gagna sem fyrir lægju, gæti hann ekki leyst úr því hvort eftirmaður A hefði að einhverju leyti notið launagreiðslna fyrir dagvinnu umfram þær greiðslur sem á hverjum tíma voru skilgreindar sem föst laun fyrir dagvinnu. Í því skyni þyrfti að taka skýrslur af þeim, sem staðið hefðu að launaákvörðununum og afla annarra sönnunargagna. Væri því eðlilegra að dómstólar leystu úr þessum ágreiningi. Með hliðsjón af því, að úrlausn dómstóla um ágreininginn gæti haft almennt gildi fyrir þá, sem svipað væri ástatt um, lýsti umboðsmaður sig reiðubúinn til að taka til athugunar hvort ekki væri rétt að leggja til að A yrði veitt gjafsókn í slíku máli, ef hann kysi að leggja málið fyrir dómstóla.

I.

Hinn 11. september 1996 leitaði A til mín og kvartaði yfir þeirri ákvörðun fjármálaráðuneytis, að skipta launum hans og síðar eftirmanns hans, sem forstjóra ríkisstofnunarinnar X, í „mánaðarlaun“ og „fasta“ eða „ómælda yfirvinnu“. Telur hann þessa ákvörðun skerða réttindi þau, sem hann hafi áunnið sér samkvæmt lögum nr. 101/1943, sbr. lög nr. 29/1963, um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins. Jafnframt kvartar hann yfir þeirri ákvörðun fjármálaráðuneytisins, að synja honum um greiðslu kostnaðar af lögmannsaðstoð, sem hann hafi aflað sér við rekstur málsins.

II.

Samkvæmt gögnum málsins eru atvik þess í stuttu máli þau, að þegar A hóf töku eftirlauna samkvæmt svokallaðri eftirmannsreglu úr Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins hinn 1. apríl 1985, varð hann þess áskynja, að lífeyrisgreiðslur til hans tóku aðeins mið af mánaðarlaunum eftirmanns hans, en ekki jafnframt af launagreiðslum fyrir svokallaða „fasta“ eða „ómælda yfirvinnu“. Laun forstjóra ríkisstofnunarinnar X höfðu þá til skamms tíma verið saman sett með þeim hætti. Telur A, að með þessu séu skert þau réttindi, sem hann hafi áunnið sér með greiðslu iðgjalda af launum sínum til Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins um þrjátíu ára skeið frá árinu 1946 til ársins 1976, þar af frá árinu 1965 af launum forstjóra X.

A greinir svo frá, að lengst af starfsævi hans og allan þann tíma, sem hann greiddi iðgjöld til sjóðsins, hafi laun hans ekki verið sett saman eða þeim skipt með framangreindum hætti. Sem forstöðumaður stofnunar hafi hann ekki tekið laun fyrir vinnu umfram dagvinnu eða önnur störf, sem stöðunni fylgdu. Nokkru eftir að iðgjaldagreiðslum hans lauk í samræmi við þágildandi 30 ára reglu, sbr. 4. mgr. 10. gr. laga nr. 29/1963, hafi launagreiðandi hans, fjármálaráðuneytið, hins vegar tekið um það einhliða ákvörðun árið 1978, að nefna hluta af föstum launum hans „ómælda yfirvinnu“, án þess að tilkynna honum um það með öðrum hætti en fram hafi komið á launaseðli. Hélst svo þar til hann lét af embætti árið 1985.

Samkvæmt skýringum A hóf hann tilraunir til að fá breytt þeim grundvelli, sem hlutfall lífeyrisgreiðslna hans var miðað við, um leið og hann varð þess var, hver sú viðmiðun væri. Leitaði hann í því skyni eftir aðstoð lögmanns árið 1991. Greinir A svo frá, að þeim viðskiptum hafi lokið eftir fund í fjármálaráðuneytinu á þann hátt, að föstum launakjörum

forstjóra X hafi hinn 1. apríl 1992 verið breytt þannig, að hin „fasta“ eða „ómælda yfirvinna“ hafi verið felld inn í mánaðarlaun hans og þau hækkuð. Tóku lífeyrisgreiðslur til A tilsvarandi breytingum frá sama tíma. Samkvæmt gögnum málsins var forstjóranum þó jafnframt ákveðin föst yfirvinna en þeim stundum fækkað um liðlega helming eða í 19,8 stundir.

Með 9. gr. laga nr. 120/1992, um Kjaradóm og kjaranefnd, var ákvörðun launa forstjóra X færð til kjaranefndar. Telur A, að áunnin lífeyrisréttindi sín hafi enn verið skert, þegar kjaranefnd ákvað hinn 28. desember 1995, að auk fastra mánaðarlauna skyldi greiða eftirmanni hans „30 klukkustundir á mánuði fyrir alla yfirvinnu og álag er starfinu fylgir“.

Eftir að A bar fram kvörtun sína, tók kjaranefnd nýja ákvörðun um laun forstjóra X og fleiri embættismanna hinn 16. júní 1997. Í inngangi að þeirri ákvörðun segir, að „felldar [séu] niður greiðslur fyrir fasta yfirvinnu en þess í stað [séu] greiddar einingar fyrir alla yfirvinnu og álag sem starfinu fylgir, sbr. X. kafla“. Í VII. kafla þessarar ákvörðunar eru eftirmanni A ákveðnar 29 slíkar einingar jafnframt mánaðarlaunum, en í nefndum X. kafla hvert einingaverðið sé og að þær skuli „greiðast alla mánuði ársins, einnig í sumarleyfi“.

Þá telur A, að reikna beri sér lífeyri af föstum yfirvinnugreiðslum til eftirmanns síns á tímabilinu frá 1985 til 1992, áður en þær voru felldar inn í mánaðarlaun hans. Loks hefur hann leitað eftir að fjármálaráðuneytið greiði honum kostnað vegna lögmannsaðstoðar, enda hafi sú leiðrétting, sem fram fékkst árið 1992, haft almennt gildi fyrir aðra lífeyrisþega, sem svipað var ástatt um. Í þessu skyni ritaði A fjármálaráðherra bréf hinn 26. apríl 1996 og aftur hinn 28. júlí s.á.

Með bréfi, dags. 4. september 1996, svaraði fjármálaráðherra framangreindum bréfum A með svofelldum hætti:

> „Í erindinu óskið þér eftir afstöðu ráðuneytisins til þess hvort eftirlaun yðar hafi verið rétt ákvörðuð af stjórn Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins. Í erindinu kemur fram að þér teljið yður ekki hafa notið að fullu áunninna réttinda og að þér hafið verið sviptur lífeyrisréttindum af ómældri yfirvinnu í sjö ár því það samkomulag sem þér fáið greidd eftirlaun eftir var miðað við 1. apríl 1992. Teljið þér að eftirlaun yðar hafi verið ranglega skert frá 1985 til 1992.
>
> Í 6. mgr. 12. gr. laga nr. 29/1963, um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins kemur fram að upphæð ellilífeyris er hundraðshluti af þeim föstu launum fyrir dagvinnu, persónuuppbót og orlofsuppbót samkvæmt kjarasamningum, sem á hverjum tíma fylgja stöðu þeirri fyrir fullt starf er sjóðfélaginn gegndi síðast. Þessu ákvæði hefur verið breytt tvisvar frá því lögin voru sett, þ.e. með lögum nr. 47/1984, 3. gr. og 3. gr. laga nr. 7/1990. Breyting sú sem gerð var árið 1990 fólst í því að tryggja að ellilífeyrisþegar fái hlutdeild í orlofsuppbót. Með breytingunni árið 1984 var farið að miða lífeyri við meðalhlutfall af fullu starfi þann tíma sem hlutaðeigandi starfsmaður hefur gegnt starfi hjá ríkinu eða öðrum launagreiðanda sem aðild á að sjóðnum. Fyrir þessa breytingu gátu starfsmenn sem óskuðu eftir því að minnka við sig störf þegar líður á starfsævina átt á hættu að glata hluta af lífeyrisréttindum sínum. Orðalagi 6. mgr. 12. gr. var vissulega breytt þannig að í stað þess að tala um hundraðshluta af „launum þeim“ var farið að tala um hundraðshluta af „þeim föstu launum fyrir dagvinnu . . . er á hverjum tíma fylgja stöðu þeirri fyrir fullt starf er sjóðfélaginn gegndi síðast“. Í þessu fólst hins vegar engin efnisbreyting, bæði fyrir og eftir þessa breytingu hefur lífeyrir úr Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins miðast við dagvinnulaun og iðgjöld hafa ávallt verið greidd af dagvinnulaunum eingöngu. Þess má geta að í almennum athugasemdum við frumvarp það sem varð að lögum nr. 29/1963, kemur fram að lífeyrir miðast við embættislaun og að tekjur vegna aukavinnu hafi ekki áhrif á lífeyri úr líf-

eyrissjóðunum enda væri nær ógerlegt að innheimta iðgjald af þeim. Er því um misskilning að ræða hjá yður ef þér teljið að fyrir 1984 hafi ellilífeyrir tekið mið af öllum launum eftirmanns.

Eins og að framan er getið miðast upphæð ellilífeyris úr Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins við dagvinnulaun eftirmanns. Breytist skilgreining á dagvinnulaunum hefur það áhrif á eftirlaunin en lífeyrissjóðurinn hefur ekki upplýsingar um hvernig dagvinnulaunin eru ákvörðuð. Þann 1. apríl 1992 tók gildi breyting á launakjörum eftirmanns yðar, [. . .], sem leiddi til hækkunar og breytingar á dagvinnulaunum hans. Þessi breyting hafði áhrif á eftirlaun yðar í samræmi við 6. mgr. 12. gr. laganna um lífeyrissjóðinn en með því var hins vegar ekki verið að ákvarða yður eftirlaun fyrir ómælda yfirvinnu enda slíkt ekki í samræmi við framangreint lagaákvæði. Fjármálaráðuneytið telur ekkert það sem fram kemur í máli yðar sem bendir til þess að stjórn Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins hafi tekið ranga ákvörðun þegar eftirlaun yðar voru ákvörðuð."

III.

Með bréfi, dags. 1. október 1996, kynnti ég fjármálaráðherra efni kvörtunar A og óskaði eftir að ráðuneyti hans skýrði viðhorf sitt til hennar. Jafnframt að það léti mér í té þau gögn, er málið snertu.

Með bréfi, dags. sama dag, greindi ég stjórn Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins frá kvörtuninni og fór þess á leit, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að hún upplýsti, hvort lífeyrisgreiðslur til A væru í samræmi við ákvörðun stjórnar lífeyrissjóðsins. Ef svo væri, var þess jafnframt óskað, að stjórnin skýrði viðhorf sitt til kvörtunarinnar og léti mér í té þau gögn, er málið snertu.

Hinn 15. janúar 1997 barst mér svar lífeyrissjóðsins. Þar segir meðal annars:

„[A] hefur fengið lífeyrisgreiðslur frá Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins frá 1. apríl 1985. Greiðslur til hans frá sjóðnum hafa allt frá því þær hófust verið reiknaðar 73,16% af föstum launum forstjóra [X] fyrir dagvinnu. Lífeyrisgreiðslur til [A] hafa því verið í samræmi við ákvörðun stjórnar lífeyrissjóðsins.

Þegar lífeyrisgreiðslur hófust í apríl 1985 voru þær reiknaðar eftir launaflokki 126 samkvæmt samningi Stéttarfélags verkfræðinga, og við upphaf lífeyristöku fékk [A] kr. 29.718 í lífeyri frá sjóðnum á mánuði. Frá þeim tíma breyttust lífeyrisgreiðslur síðan í samræmi við breytingar á föstum launum forstjóra [X] fyrir dagvinnu, eins og launin voru samkvæmt samningi Stéttarfélags verkfræðinga, þar til í apríl 1992. Frá 1. apríl 1992 var starfi forstjórans raðað í launaflokk 165 samkvæmt samningi nr. 501 í launakerfi ríkisins, en undir þessu samningsnúmeri voru þeir sem fengu laun samkvæmt ákvörðun Kjaradóms, og þeir sem fengu laun samkvæmt ákvörðun ráðherra og miðuð voru við sömu launaflokka. Lífeyrisgreiðslum til [A] var breytt til samræmis við þetta frá sama tíma.

Í dag fær [A] lífeyri sem reiknaður er eftir launaflokki [. . .] samkvæmt ákvörðun kjaranefndar um laun forstjóra [X] og fjárhæð lífeyris á mánuði er nú kr. 154.222. [. . .]"

Í niðurlagi svarbréfs lífeyrissjóðsins er vísað til bréfs sjóðsins til mín, dags. 26. febrúar 1991, auk annarra fyrri bréfa, þar sem fram komi, að stjórn sjóðsins telji, að starfssvið umboðsmanns Alþingis taki ekki til málefna lífeyrissjóðsins. Samkvæmt því, sem þar komi fram, telji stjórn sjóðsins ekki ástæðu til að skýra sjónarmið sín í þessu máli frekar en að framan greinir, en lætur þó fylgja bréfi sínu gögn um bréfaskipti sjóðsins við A og lögmann hans á árabilinu 1989 til 1992.

Hinn 21. júlí 1997 bárust mér svör fjármálaráðuneytis í bréfi þess, dags. 8. s.m. Þar segir meðal annars:

„Á árinu 1978 var forstöðumönnum ríkisstofnana ákvörðuð föst yfirvinna í stað tímamældrar. Þessar greiðslur komu til viðbótar dagvinnulaunum og ekki voru greidd iðgjöld af þeim enda ekki í samræmi við lögin um lífeyrissjóðinn að gera það.

[A] hætti störfum og fór á eftirlaun þann 1. apríl 1985. Eins og venja er sendi starfsmannaskrifstofa Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins tilkynningu um starfslokin og laun eftirmanns. Allar breytingar á launum eftirmanns hafa verið tilkynntar jafnóðum. Eftirmaður [A] tók laun samkvæmt samningi stéttarfélags verkfræðinga en fór síðan á ráðherraröðun og tók þá laun samkvæmt samningi nr. 501 í launakerfinu en tekur nú laun samkvæmt ákvörðun kjaranefndar, sbr. lög nr. 120/1992, [um Kjaradóm og kjaranefnd]. Eftirlaun [A] miðast við laun eftirmannsins, sbr. 6. mgr. 12. gr. laga nr. 29/1963 (nú 2. mgr. 24. gr. laga nr. 1/1997). Í bréfi lífeyrissjóðsins til yðar frá 8. janúar s.l. er gerð grein fyrir eftirlaunum [A] og vísast til þess sem þar kemur fram.

Með bréfi dags. 4. september 1996 svaraði ráðuneytið bréfum [A] frá 26. apríl og 28. júlí 1996. Ráðuneytið skildi erindi hans svo að hann teldi að eftirlaun sín hefðu verið ranglega ákvörðuð og að ákvörðunin hefði jafnvel farið í bága við eignarréttarákvæði stjórnarskrár. Skilja mátti bréf hans svo og þau skjöl sem þeim fylgdu, sbr. tilvísun í 23. gr. laga nr. 29/1963 og G-lið í skjali frá 6. maí 1990, að [A] teldi að á einhverju tímamarki hefði iðgjaldastofninn verið breiðari og eftirlaunarétturinn meiri. Í bréfi ráðuneytisins er því gerð ítarleg grein fyrir viðeigandi ákvæðum laga nr. 29/1963, um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins (nú lög nr. 1/1997). Jafnframt er rakið hvers vegna eftirlaunin breyttust þann 1. apríl 1992 þegar eftirmaður [A] hætti að taka laun samkvæmt kjarasamningi og fór að taka laun samkvæmt ákvörðun ráðherra. Þannig er skýrt í bréfinu að eftirlaunin breyttust vegna breytinga á launum eftirmanns en ekki vegna breyttra reglna um greiðslu lífeyris. Ákvörðun eftirlauna heyrir undir stjórn Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins og því hlýtur í svarbréfi ráðuneytisins að vera fjallað um hvort þær ákvarðanir sem voru teknar í máli [A] hafi verið réttar. Ráðuneytið telur sig því hafa svarað bréfum [A] með fullnægjandi hætti enda hafa lagaákvæði um ákvörðun eftirlauna hjá Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins verið skýrð fyrir [A] áður bæði munnlega og skriflega.

Ákvörðun ráðuneytisins frá 26. mars 1996 að neita að greiða honum útlagðan lögfræðikostnað byggðist á því að ekki hafi verið gerð mistök í máli [A] hvorki þegar eftirlaunin voru ákvörðuð né síðar þegar breytingar hafa orðið á launum eftirmanns. Launakjör eftirmanns [A] voru rétt ákvörðuð fyrst samkvæmt kjarasamningi, síðan samkvæmt ákvörðun ráðherra og loks samkvæmt ákvörðun kjaranefndar. Þegar þau breyttust var lífeyrissjóðnum tilkynnt um breytinguna, sbr. t.d. bréf frá 18. mars 1992. [A] átti því enga kröfu á ríkissjóð vegna vangoldinna eftirlauna og þ.a.l. ekki kröfu um greiðslu lögfræðikostnaðar. Engin fordæmi eru fyrir því að greiða lögfræðikostnað í slíkum tilvikum enda væri slíkt í hæsta máta óeðlilegt."

Með bréfi, dags. 21. júlí 1997, bauð ég A að gera athugasemdir við svör fjármálaráðuneytis. Athugasemdir A bárust mér með bréfi, dags. 24. júlí 1997. Þar segir meðal annars:

„Það er ekki í samræmi við vitneskju mína að forstöðumönnum ríkisstofnana hafi á árinu 1978 verið ákvörðuð föst yfirvinna *í stað tímamældrar*. „Föst yfirvinna" var þá ný nafngift (ómæld yfirvinna), sem ég held fram að sé vafasöm stjórnsýsluákvörðun til þess ætluð að spara ríkissjóði launakostnað annarsvegar, en hinsvegar til að dylja eðlilegt launaskrið."

IV.

Í áliti mínu, dags. 16. október 1997, sagði svo:

„*1. Viðmiðun við útreikning lífeyris.*

Í 6. mgr. 12. gr. laga nr. 29/1963, sbr. 4. gr. laga nr. 47/1984, sem í gildi var, þegar A hóf töku lífeyris, var kveðið svo á, að upphæð ellilífeyris skyldi vera hundraðshluti af þeim föstu launum fyrir dagvinnu og persónuuppbót samkvæmt kjarasamningum, sem á hverjum tíma fylgdu stöðu þeirri fyrir fullt starf, er sjóðfélagi gegndi síðast. Hélst þetta óbreytt, er nefndri 12. gr. var breytt með 3. gr. laga nr. 7/1990, að því við bættu, að upphæð ellilífeyris skyldi jafnframt taka mið af orlofsuppbót samkvæmt kjarasamningum, sem á hverjum tíma fylgdi stöðu þeirri, sem sjóðfélaginn gegndi síðast. Áður en þessi regla, þ.e. hin svokallaða eftirmannsregla, var tekin í lög, hafði greiðsla lífeyris verið miðuð við meðaltal af launum sjóðfélaga síðustu 10 starfsár hans, sbr. 12. gr. laga nr. 101/1943, sbr. síðar lög nr. 64/1955. Um ástæður þess að viðmiðun eftirlauna var breytt með 12. gr. laga nr. 29/1963 sagði í athugasemdum við frumvarp það, sem varð að þeim lögum, að þróun launamála hafi verið ríkisstarfsmönnum óhagstæð og þess vegna hafi „fjölmargir tekið þann kost að auka tekjur sínar með aukavinnu. En slíkar tekjur hafa ekki áhrif á lífeyri úr lífeyrissjóðnum, enda væri nær ógerlegt að innheimta iðgjald af þeim.“ (Alþt. 1962–1963, A-deild, bls. 1429). Í skýringum við 12. gr. sérstaklega segir jafnframt, að gert sé ráð fyrir, „að ellilífeyrir breytist á tilsvarandi hátt og laun“ (Alþt. 1962–1963, A-deild, bls. 1432). Síðari breytingar auka persónuuppbót við stofn iðgjalda og viðmiðun eftirlauna árið 1984 og orlofsuppbót árið 1990.

Með I. kafla laga nr. 141/1996, um lífeyrisréttindi starfsmanna ríkisins, voru gerðar umtalsverðar breytingar á efni og skipan laga nr. 29/1963, með síðari breytingum. Voru þau síðar endurútgefin sem lög nr. 1/1997. Þar hefur framangreint ákvæði verið fært í 2. mgr. 24. gr. og því breytt þannig, að það tekur nú aðeins til útreiknings á lífeyri sjóðfélaga við starfslok, en samkvæmt nýju ákvæði 3. mgr. 24. gr. skulu breytingar á lífeyrisgreiðslum, eftir að taka lífeyris hefst, miðaðar við meðalbreytingar á föstum launum opinberra starfsmanna fyrir dagvinnu, sbr. 2. mgr., eins og Hagstofa Íslands reiknar þær út mánaðarlega, í stað hinnar einstaklingsbundnu viðmiðunar áður. Samkvæmt 35. gr. laga nr. 1/1997 eiga þó þeir sjóðfélagar, sem hafið hafa töku eftirlauna við gildistöku laga nr. 141/1996 hinn 1. janúar 1997, val um hvorri viðmiðuninni útreikningur lífeyrisgreiðslna til þeirra skuli fylgja samkvæmt nánari ákvæðum í samþykktum stjórnar Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins. Í 72. gr. þessara samþykkta frá 14. janúar 1997 er þessi réttur áréttaður og hlutaðeigandi sjóðfélögum gert að ákveða fyrir 1. desember 1997, á hvorn veginn þeir kjósi að útreikningi breytinga á lífeyri þeirra sé hagað, sbr. 73. gr. samþykktanna. Sjóðfélagi, sem kýs að halda sig við eftirmannsregluna óbreytta, getur þó valið hinn kostinn síðar skv. 75. gr. samþykktanna, en val um það er bindandi upp frá því.

Báðir þessir kostir miðast við hlutfall af föstum launum fyrir dagvinnu, annar við upphaf lífeyrisútreiknings, en hinn með viðvarandi hætti. Beiting þeirra er valkvæð gagnvart áunnum réttindum þeirra sjóðfélaga, sem hafið höfðu töku eftirlauna fyrir gildistöku laga nr. 141/1996. Þeir eiga val um, hvorn kostinn þeir velja, allt eftir því, sem hver og einn telur vera sér hagfelldara. Í ljósi þess að kvörtun A snýr að framkvæmd eftirmannsreglunnar og nánar tiltekið ákvörðun þeirrar viðmiðunar, sem framangreindir kostir byggjast báðir á, hvor með sínum hætti, á hann eftir sem áður lögvarða hagsmuni af að fá úrlausn um þann hluta málsins.

2. Ákvörðun launa og réttindi því tengd.

Samkvæmt gögnum málsins tók eftirmaður A laun samkvæmt samningi Stéttarfélags verkfræðinga þangað til í apríl 1992. Samkvæmt skýringum fjármálaráðuneytisins í bréfi til

mín, dags. 8. júlí 1997, varð þá sú breyting, að eftirmaðurinn „. . . fór á ráðherraröðun og tók þá laun samkvæmt samningi nr. 501 í launakerfinu . . .“. Fjármálaráðuneytið skýrir ekki frekar hvað í slíkum samningi hafi falist, en í skýringum Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins, dags. 8. janúar 1997, kemur fram, að starfi forstjórans hafi verið „ . . . raðað í launaflokk 165 samkvæmt samningi nr. 501 í launakerfi ríkisins, en undir þessu samningsnúmeri voru þeir sem fengu laun samkvæmt ákvörðun Kjaradóms, og þeir sem fengu laun samkvæmt ákvörðun ráðherra og miðuð voru við sömu launaflokka“.

Með lögum nr. 120/1992, um Kjaradóm og kjaranefnd, var nýjum aðila, kjaranefnd, falið að ákvarða laun og önnur starfskjör forstöðumanna stofnana og fyrirtækja ríkisins og annarra embættismanna, sem áður höfðu ýmist verið ákveðin af Kjaradómi eða fjármálaráðherra án samninga. Þar á meðal var forstjóri X, sbr. 9. gr. laga nr. 120/1992, sbr. nú 2. mgr. 8. gr. s.l., eins og þeim var breytt með 56. gr. laga nr. 70/1996.

Í almennum athugasemdum við frumvarp það, er varð að lögum nr. 120/1992, kemur fram, að samsetning launa þeirra manna, sem Kjaradómur hafði fram til þessa ákvarðað laun annars vegar, og annarra starfsmanna hins vegar, hafi ekki verið með öllu sambærileg. Þannig segir um laun síðarnefnda hópsins:

> „Um laun fyrir yfirvinnu starfsmanna gildir sú meginregla að hana beri að staðfesta af yfirmönnum viðkomandi stofnana. Forstöðumönnum stofnana hafa verið ákveðin yfirvinnulaun af fjármálaráðuneytinu, fastur tímafjöldi á mánuði. Ákvörðun þessi hefur annaðhvort verið tekin fyrir hvert einstakt starf fyrir sig eða með því að settar hafa verið reglur sem gilda fyrir hópa manna [. . .]. Nokkuð er um að forstöðumenn, sem undir slíka ákvörðun heyra, fái til viðbótar yfirvinnu samkvæmt reikningi sem þá hefur verið staðfestur af viðkomandi ráðherra eða ráðuneyti.“ (Alþt. 1992–1993, A-deild, bls. 869.)

Síðan er gerð grein fyrir því, að Kjaradómur hafi á hinn bóginn tekið þá afstöðu, að ákveða heildarlaun hvers starfa, þannig að ekki kæmu til fastar aukagreiðslur fyrir venjubundin störf, þó að utan dagvinnutíma væri, og um það vitnað til úrskurða hans frá 5. janúar 1985 annars vegar og 26. júní 1992 hins vegar (Alþt. 1992–1993, A-deild, bls. 869). Í síðarnefnda úrskurðinum komi fram, að þrátt fyrir þessa afstöðu Kjaradóms hafi „ýmsir þeirra [sem undir úrskurð hans eru settir, . . .] fengið aukagreiðslur umfram úrskurð Kjaradóms“ (Alþt. 1992–1993, A-deild, bls. 870). Síðan segir, að athuganir hafi leitt í ljós, að í vaxandi mæli hafi komið til greiðslu á yfirvinnu, ýmist mældrar eða ómældrar (fastrar), og í sumum tilvikum á hvoru tveggja, til þeirra, sem Kjaradómur ákvarðar laun. Greiðslur þessar séu hins vegar mjög mismunandi eftir einstökum embættum og geti numið frá 20 stundum á mánuði og allt að 100 stundum. Þetta hafi haft í för með sér, að verulegt ósamræmi sé orðið milli heildarlauna og þeirra launa, sem Kjaradómur ákveði. Einstakir hópar njóti ekki slíkra greiðslna. Nú sé svo komið, að oft ákveði launagreiðandi allt að 50 af hundraði af þeim launum, sem Kjaradómi sé ætlað að ákvarða, og sé framkvæmd launagreiðslna að því leyti farin úr böndum. Síðan er leitað skýringa á þessari þróun og bent á tvö atriði, sem hafi án vafa stuðlað að henni:

> „Hið fyrra er sú staðreynd að Kjaradómur hefur yfirleitt ekki tekið tillit til annarra launabreytinga en almennra taxtahækkana. [. . .] Hefur það leitt til þess að aðrar launabreytingar, launaskrið, samningsákveðið eða ekki, breytingar á röðun í sérsamningum o.fl. hafa ekki reglulega haft áhrif til hækkunar á laun þeirra sem Kjaradómur ákveður. Á vissum tímabilum hefur töluverður hluti launahækkana í þjóðfélaginu komið til með þessum hætti og eru aukagreiðslur til þeirra sem Kjaradómur ákveður laun tilraun til að viðhalda samræmi í launagreiðslum.

Síðara atriðið er það að heildarlaun eins og Kjaradómur ákveður taka ekki tillit til þess að vinnuframlag starfsmanna í sambærilegum störfum getur verið mjög mismunandi.“ (Alþt. 1992–1993, A-deild, bls. 870–871.)

Um ástæður þeirrar nýskipunar, sem komið var á með lögum um Kjaradóm og kjaranefnd, sagði meðal annars í almennum athugasemdum við frumvarp það, er varð að lögum nr. 120/1992:

„[. . .] nauðsynlegt [hefur þótt] að hafa möguleika á að ákvarða einstökum embættismönnum aukagreiðslur vegna mismunandi starfa þeirra, ábyrgðar og vinnuframlags og til að tryggja að æðri embætti séu skipuð hæfum mönnum. Engu að síður [verði] að gera þá kröfu að við ákvarðanir um laun til slíkra embættismanna sýni ríkið aðhaldssemi og mismuni ekki starfsmönnum sínum með handahófskenndum launaákvörðunum. Því [sé] nauðsynlegt að launaákvarðanir séu gerðar af aðilum sem hafa yfirsýn yfir laun starfsmanna og starfshópa hjá ríkinu og öðrum aðilum í atvinnulífinu. Núverandi fyrirkomulag launaákvarðana til æðstu embættismanna [hafi] ekki reynst þess umkomið að skapa nauðsynlegt samræmi í þessum efnum og viðhalda því. Þrátt fyrir leiðréttingar, sem gerðar [hafi] verið þegar í óefni hefur verið komið, hefur misgengi í launaþróun fljótlega komið í ljós bæði innan þess hóps sem undir Kjaradóm heyrir og milli þeirra launa sem dómurinn ákveður og launa annars staðar í þjóðfélaginu. Ástæða þess er m.a. . . . óljós viðmiðun sem dómurinn hefur haft og launakerfi sem ekki býr yfir nægjanlegum sveigjanleika til að mæta breytilegum störfum og mismunandi vinnuframlagi.“ (Alþt. 1992–1993, A-deild, bls. 872.)

Um ákvarðanir kjaranefndar sagði svo í 12. gr. laga nr. 120/1992:

„Nefndin skal í ákvörðun sinni greina á milli fastra launa fyrir dagvinnu og launa fyrir annað sem starfinu fylgir. Hún skal og kveða á um hvernig greitt skal fyrir sérstök tilfallandi störf sem starfinu geta fylgt og kveða á um önnur starfskjör.

Kjaranefnd skal í ákvörðunum sínum taka tillit til venjubundins vinnuframlags og starfsskyldna umfram dagvinnu. Hún úrskurðar hvaða aukastörf tilheyri aðalstarfi og hver beri að launa sérstaklega.

Kjaranefndin skal og taka tillit til kvaða sem störfunum kunna að fylgja, svo og hlunninda og réttinda sem þeim fylgja, svo sem lífeyrisréttinda og ráðningarkjara.“

Ákvæði þetta var samhljóða því, sem var í 11. gr. frumvarps þess, er varð að lögum nr. 120/1992. Í athugasemdum við einstakar greinar frumvarpsins var til skýringar á þeirri grein vísað til sömu athugasemda og um 6. gr. frumvarpsins (Alþt. 1992–1993, A-deild, bls. 876). Sú grein fjallaði um ákvarðanir Kjaradóms og var í öllu verulegu hliðstæð 11. gr. Um hana sagði í athugasemdum:

„Aðilum þeim, sem Kjaradómur ákveður laun, verður ekki ákveðin sérstök greiðsla á sama hátt og þeim sem starfa samkvæmt kjarasamningum fyrir þá vinnu sem þeir kunna að láta í té umfram 40 klst. dagvinnutíma. Því er gert ráð fyrir að Kjaradómur meti laun fyrir þá vinnu sem látin er í té utan hins daglega vinnutíma og talin er þáttur í venjubundnu starfi viðkomandi aðila. Í því sambandi ber dómnum einnig að meta hvaða störf teljist aukastörf sem launa beri aukalega og hvaða störf tilheyri aðalstarfi. Þá ber Kjaradómi við samanburð við launakjör annarra að taka tillit til sérstakra kjara og hlunninda er starfinu fylgja, þar með talinna skattfríðinda, lífeyrisréttar, veikindaréttar o.s.frv. Á móti ber að taka tillit til kvaða sem á embættinu

kunna að hvíla. Samkvæmt 1. mgr. greinarinnar er Kjaradómi gert að skipta heildarlaunum í laun fyrir venjulega dagvinnu og önnur laun. Ástæða þess er skýrð í athugasemdum við 2. gr." (Alþt. 1992, A-deild, bls. 875.)

Síðastgreindar ástæður eru skýrðar svo í tilvitnuðum athugasemdum við 2. gr. frumvarpsins:

„Töluverð ásókn hefur verið frá einstökum embættismönnum og starfshópum í að falla undir úrskurðarvald Kjaradóms. Stafar það ekki síst af því að lífeyrisréttindi þeirra hafa miðast við heildarlaun þau er dómurinn hefur úrskurðað en lífeyrisréttindi þeirra, sem hafa haft launakjör samkvæmt kjarasamningum eða ákvörðun fjármálaráðherra (undanskildir eru þeir embættismenn sem hlotið hafa röðun af hálfu ráðherra með hliðsjón af ákvörðunum Kjaradóms), hafa miðast við dagvinnulaun þeirra, auk persónuuppbótar og orlofsuppbótar, sbr. 10. gr. laga nr. 29/1963, um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins. Gert er ráð fyrir að misræmi þetta verði nú leiðrétt, sbr. 6. gr. frumvarpsins, þannig að lífeyrisréttindi verði í öllum tilvikum miðuð við laun fyrir dagvinnu eins og þau eru skilgreind í lífeyrissjóðslögunum nema samningar eða lög mæli fyrir um annað." (Alþt. 1992–1993, A-deild, bls. 874.)

Þegar fjármálaráðherra mælti fyrir frumvarpi þessu á Alþingi, skýrði hann tilgang lögfestingar á samsetningu launa þeirra, sem Kjaradómur ákvarðar laun skv. 6. gr., sem að breyttu breytanda á jafnframt við um launaákvarðanir kjaranefndar, sbr. framangreinda athugasemd við 11. gr. frumvarpsins, með svofelldum hætti:

„Í 6. gr. er gerð veruleg breyting sem ég vek athygli á en það er að gera mun annars vegar á föstum launum fyrir venjulega dagvinnu og síðan önnur laun. Það sjónarmið sem kemur fram í þessari grein á rætur að rekja til kjaradómsúrskurðanna en Kjaradómur hefur skýrt tekið fram að hann hafi hingað til verið að ákvarða heildarlaun en jafnframt sagt að til heildarlauna teljist önnur laun en þau sem unnin eru í venjulegri dagvinnu og þar með gefið í skyn að heildarlaunin séu umfram dagvinnulaunin. Þetta er mjög mikilvægt atriði vegna þess að hjá hinu opinbera hagar þannig til að almennir ríkisstarfsmenn njóta ekki eftirlaunaréttar nema einungis á grundvelli daglauna sinna en ekki yfirvinnu og aukaþóknana. Til þess að skapa ekki bil á milli þeirra, sem Kjaradómur fjallar um og reyndar kjaranefndin líka, þarf að gera mun á því hvað séu föst laun fyrir venjulega dagvinnu og hins vegar önnur laun sem starfinu fylgja.

Ég get sagt það að eftir að hafa skoðað til að mynda fyrri ákvörðun Kjaradóms frá 26. júní er alveg ljóst að sú hækkun heildarlauna sem þar kom fram hefði haft gífurleg áhrif á eftirlaunaréttinn og ef ég man rétt held ég að hækkun eftirlauna þeirra sem Kjaradómur fjallaði um þá hafi verið u.þ.b. sama upphæð og meðaltal eftirlauna opinberra starfsmanna er, eða eitthvað um 42.000–43.000 kr. Með því að skilja á milli dagvinnu og annarra launa skapast hins vegar ekki þetta bil á milli þeirra sem kjaranefnd og Kjaradómur fjalla um og hinna sem taka laun samkvæmt kjarasamningum og ég tel að þetta sé mikilvægt atriði út frá þessum sjónarhóli þó ég vissulega skilji þau rök sem reyndar hafa komið fram á hinu háa Alþingi að hér sé verið að taka tillit til þeirrar aðferðar sem notuð er í dag við ákvörðun um laun og kjör og það er vissulega hægt að færa rök fyrir því að slík aðferð leiði til mismunar á milli launa, til að mynda karla og kvenna eins og svo margoft hefur komið fram í umræðunni. Ég vil þó taka fram að þetta er að sjálfsögðu ekki sett inn í lagafrumvarpið til að undirstrika að svo eigi að vera heldur einungis til að benda á að það þarf að vera samræmi milli eft-

irlaunanna fyrst og fremst og þess vegna er afar slæmt ef Kjaradómur ákveður heildarlaun sem mynda grunn fyrir eftirlaunaréttinn.“ (Alþt. 1992–1993, B-deild, dálk. 724.)

Í meðferð Alþingis var svohljóðandi ákvæði bætt við ákvæði til bráðabirgða samkvæmt tillögu meirihluta efnahags- og viðskiptanefndar:

„Leiði úrskurður samkvæmt lögum þessum vegna ákvæða 1. mgr. 6. gr. eða 1. mgr. 12. gr. [nú 11. gr. sbr. 56. gr. laga nr. 70/1996] til þess að þegar áunninn eftirlaunaréttur einstaklings í starfi, eða þess sem tekur eftirlaun sem miðast við slíkt starf, breytist til lækkunar skal viðkomandi halda þeim rétti sem hann hefur þegar áunnið sér. Lífeyrir, eins og hann er samkvæmt þeim rétti, skal taka breytingum í hlutfalli við breytingar á meðaldagvinnulaunum sem ákveðin eru samkvæmt lögum þessum frá fyrsta úrskurði samkvæmt þeim.“

Í ræðu framsögumanns meirihluta efnahags- og viðskiptanefndar sagði til skýringar á þessu ákvæði:

„Meginatriðið í [. . .] málsgreininni er að lífeyrisréttur sem þegar er áunninn helst að raungildi sínu. Það er því ekki verið að koma aftan að einum né neinum með þessum hætti en lífeyrisréttur sem áunninn er í framtíðinni fer eftir þeim reglum sem um það gilda.“ (Alþt. 1992, B-deild, dálk. 5181.)

Með nýjum lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, lögum nr. 70/1996, var ákvæðum laga nr. 120/1992, um Kjaradóm og kjaranefnd, breytt í nokkrum atriðum. Samkvæmt 2. mgr. 8. gr. laga nr. 120/1992, eins og henni var breytt með 2. tölul. síðari tölul. 56. gr. laga nr. 70/1996, ákveður kjaranefnd laun embættismanna, annarra en þeirra, sem taldir eru upp í 2. gr. laganna, lögreglumanna, tollvarða og fangavarða, sbr. ákvæði laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Embætti eru þar skilgreind í 3. mgr. 1. gr. laga nr. 70/1996 og tæmandi talin í 1. mgr. 22. gr. sömu laga, eins og henni var breytt með 9. gr. laga nr. 150/1996, um breytingar á sérákvæðum í nokkrum lögum, er varða réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Samkvæmt 13. tölul. 1. mgr. 22. gr. laga nr. 70/1996, sbr. e-lið 9. gr. laga nr. 150/1996, teljast forstöðumenn ríkisstofnana til embættismanna. Samkvæmt 1. mgr. 9. gr. laga nr. 70/1996 eiga þeir rétt á launum fyrir störf sín samkvæmt ákvörðun Kjaradóms eða kjaranefndar, sbr. 39. gr. laga nr. 70/1996. Í síðastnefndu ákvæði segir, að laun og önnur launakjör embættismanna skuli ákveðin af Kjaradómi og kjaranefnd samkvæmt þeim lögum, sem um þá úrskurðaraðila gilda. Í lögum nr. 120/1992 segir nú um ákvarðanir kjaranefndar í 11. gr. laganna, sbr. 4. tölul. síðari tölul. 56. gr. laga nr. 70/1996:

„Kjaranefnd skal ákvarða föst laun fyrir dagvinnu og kveða á um önnur starfskjör. Hún úrskurðar hvaða aukastörf tilheyra aðalstarfi og hver beri að launa sérstaklega. Við ákvarðanir sínar getur nefndin tekið tillit til sérstakrar hæfni er nýtist í starfi og sérstaks álags sem starfinu fylgir.

Kjaranefndin skal og taka tillit til kvaða sem störfunum fylgja, svo og hlunninda og réttinda sem þeim fylgja, svo sem lífeyrisréttinda og ráðningarkjara.““

V.

Í forsendum og niðurstöðu álits míns frá 16. október 1997 sagði svo:

„A hefur greint svo frá, að mánaðarlaun hans hafi á þeim tíma, er hann greiddi af þeim iðgjöld til Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins og ávann sér rétt til greiðslu lífeyris úr

sjóðnum, verið greidd í einu lagi og þannig myndað heildarlaun hvers mánaðar. Hefur þessari staðhæfingu ekki verið mótmælt af fjármálaráðuneyti. Á hann að því leyti samstöðu með þeim, sem tóku laun samkvæmt ákvörðun Kjaradóms, svo og þeim, sem fjármálaráðherra ákvarðaði laun með hliðsjón af ákvörðunum Kjaradóms fyrir gildistöku laga nr. 120/1992, um Kjaradóm og kjaranefnd. Jafnframt ber aðilum saman um, að greiðslur fyrir „fasta" eða „ómælda yfirvinnu" hafi hafist á árinu 1978. Samkvæmt gögnum málsins hafa heildarlaun A og síðar eftirmanns hans fyrir hvern mánuð frá þeim tíma verið saman sett úr mánaðarlaunum annars vegar og mismunandi háum greiðslum fyrir „fasta" eða „ómælda yfirvinnu" hins vegar. Telur A að þessi breyting á tilhögun launagreiðslna hafi raskað svo þeim grundvelli, sem lífeyrisgreiðslur til hans miða við samkvæmt eftirmannsreglunni, að hann fái ekki að fullu notið þeirra réttinda, sem iðgjaldagreiðslur af launum hans hafi áunnið honum hjá sjóðnum. Af þeim sökum hefur A gert þá kröfu, að lífeyrisgreiðslur til hans taki jafnframt mið af yfirvinnugreiðslunum, en því hefur fjármálaráðuneytið hafnað á þeim grundvelli, að útreikningur lífeyris taki aðeins mið af dagvinnulaunum en ekki greiðslum fyrir yfirvinnu.

Lífeyrisréttindi þau, sem um er fjallað í þessu máli, hafa þá sérstöðu, þrátt fyrir að þau séu bæði endurgjald fyrir vinnu og tilkomin fyrir fjárframlög sjóðfélaga, að inntak þeirra, þ.e. viðmiðun lífeyrisins, þegar kemur að greiðslu hans, hefur verið lögbundið. Þá hafa lífeyrisréttindi í Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins jafnframt þá sérstöðu, að ríkissjóður ábyrgist greiðslu þeirra skuldbindinga, sem leiðir af greiðslu á hinum lögmælta lífeyri, án tillits til þess, að hvaða marki fjárframlög og ávöxtun þeirra duga til að standa undir lífeyrisgreiðslum. Þannig hefur ekki að lögum verið samhengi á milli iðgjaldagreiðslna til sjóðsins annars vegar og þeirra skuldbindinga sem honum er ætlað að standa undir hins vegar.

Samkvæmt því, sem rakið er í IV. kafla 1, hefur A átt kröfu til þess frá því hann hóf töku eftirlauna, að upphæð ellilífeyris hans miðaðist við ákveðinn hundraðshluta „af þeim föstu launum fyrir dagvinnu", sem á hverjum tíma hafa fylgt stöðu þeirri fyrir fullt starf, er A gegndi síðast, þ.e. forstjóra X. Af gögnum þeim, sem fyrir mig hafa verið lögð um ákvarðanir launa til handa forstjóra X eftir að A lét af því starfi, verður ráðið, að fyrirkomulag og heiti á launum, sem greidd hafa verið til viðbótar því, sem nefnt hefur verið föst laun fyrir dagvinnu, hafi verið mismunandi. Þannig hafa slíkar greiðslur t.d. verið felldar undir heitin „ómæld yfirvinna", „föst yfirvinna" eða eins og segir í ákvörðun kjaranefndar frá 28. desember 1995 „30 klukkustundir á mánuði fyrir alla yfirvinnu og álag er starfinu fylgir". Í ákvörðun nefndarinnar frá 16. júní sl. er skírskotað til síðastnefndrar greiðslu sem fastrar yfirvinnu og ákveðið að í stað hennar skuli greiddur ákveðinn fjöldi „eininga".

Ég tel rétt að vekja athygli á því, að samkvæmt tölulið 1.2 í reglum, sem kjaranefnd setti hinn 16. júní sl., og í báðum framangreindum launaákvörðunum hennar eru mánaðarlegar greiðslur fyrir *alla yfirvinnu* og *álag, sem starfi fylgir*, felldar saman í eina greiðslu. Af þeim sökum liggur hvorki ljóst fyrir, hvort einhver hluti er greiddur fyrir hvort þessara tilefna um sig né hversu stór hluti álagsgreiðslunnar tilheyrir föstum kjörum fyrir dagvinnu, en eðli máls samkvæmt verður svokallað álag í starfi vart alltaf bundið við yfirvinnu sérstaklega. Af þessu leiðir síðan, að sá hluti greiðslunnar sem tilheyrir föstum kjörum fyrir dagvinnu, myndar ekki stofn til útreiknings lífeyris.

Sé raunin sú, að laun þess, sem lífeyrisgreiðslur eru miðaðar við, þ.e. eftirmanns lífeyrisþega, séu greidd fyrir eitthvað annað en dagvinnu, t.d. yfirvinnu í skilningi 2. mgr. 17. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, sbr. áður 31. gr. samnefndra laga nr. 38/1954, er ljóst, að lífeyrisþeginn á ekki kröfu til að ellilífeyrir hans miðist við þann hluta launa eftirmannsins. Skal í því efni vakin athygli á dómi Hæstaréttar frá 1. febrúar 1990 í málinu nr. 330/1988 (Hrd. 1990:75). Þar reyndi á skýringu 6. mgr. 12. gr.

laga nr. 29/1963, sbr. 6. gr. laga nr. 98/1980 og 4. gr. laga nr. 47/1984, gagnvart þeim málsástæðum og kröfum áfrýjanda, að sá launagrunnur, sem eftirlaun hans væru reiknuð af, væri bæði rangur og ósanngjarn vegna þess að aukagreiðslur fyrir „fasta“ eða „ómælda yfirvinnu“ hafi leitt til lækkunar fastra launa, þ.e. þeirra launa, sem lífeyrisgreiðslur væru miðaðar við. Í héraðsdómi sagði um þessa málsástæðu:

> „Þótt fallast megi á, að sanngirnisrök mæli með sjálfstæðu mati á eftirlaunarétti í tilviki, þar sem launagrunni hefur verið raskað verulega frá fyrri tíð, svo sem telja verður upplýst, að orðið hafi í tilviki stefnanda með því að brjóta tekjur niður í föst laun fyrir dagvinnu og reglulegar greiðslur fyrir aukavinnu með þeim afleiðingum, að viðmiðunargrunnur eftirlauna lækkar, þá verður hér ekki vikist undan skýru ákvæði laganna.“

Var dómkröfum stefnanda á þessum grundvelli síðan hafnað. Í Hæstarétti var dómur héraðsdóms staðfestur með vísan til forsendna hans og þess, að skýr og afdráttarlaus fyrirmæli framangreindra lagaákvæða stæðu því í vegi, „að kröfur og málsástæður áfrýjanda að öðru leyti næðu fram að ganga“.

Þess verður hins vegar að gæta, eins og áður sagði, að réttindi þau, sem hér um ræðir, lífeyrisréttindi, eru bæði endurgjald fyrir vinnu og tilkomin fyrir fjárframlög sjóðfélaga. Þau eru og þess eðlis, að við ákveðin skilyrði byggja einstaklingar afkomu sína í ríkum mæli á slíkum réttindum. Er almennt viðurkennt, að slík réttindi teljist eign í stjórnskipulegri merkingu og njóti sem slík verndar eignarnámsákvæðis 72. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 10. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995, sem og annarra ákvæða er við kunna að eiga, svo sem jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 3. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995.

Þessi aðstaða og sú vernd, sem framangreind stjórnarskrárákvæði veita áunnum lífeyrisréttindum A, setja skorður við því að löggjafinn og þau stjórnvöld, sem falið er að fara með launaákvarðanir á hverjum tíma, geti með því einu að nefna launagreiðslur annað en föst laun fyrir dagvinnu, þegar engu að síður er verið að greiða fyrir vinnu unna í dagvinnu, raskað hinni lögmæltu viðmiðun ellilífeyris A. Vegna þeirra stjórnarskrárverndaðu réttinda, sem lýst hefur verið hér að framan, og fyrirmæla laga um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins hefur ennfremur hvílt sú skylda á þeim stjórnvöldum, sem farið hafa með áðurnefndar launaákvarðanir, að gæta þess við töku þeirra ákvarðana og túlkun þeirra lagaheimilda, sem þær byggjast á, að föst laun eftirmanns A fyrir dagvinnu væru svo skýrt afmörkuð, að unnt væri að miða ellilífeyri A við þau. Er það ákvæði 3. mgr. fyrra ákvæðis til bráðabirgða við lög nr. 120/1992, að menn haldi þegar áunnum lífeyrisrétti, eins og nánar greinir í því ákvæði, í góðu samræmi við þessa stjórnskipulegu vernd. Í ljósi þeirrar niðurstöðu, sem hér fer á eftir, tel ég þó ekki ástæðu til að fjalla nánar um þýðingu þessa lagaákvæðis fyrir lífeyrisréttindi A.

Fyrirliggjandi upplýsingar um ákvarðanir um laun eftirmanns A og ellilífeyrisgreiðslur til hans eru ekki með þeim hætti, að ég geti á grundvelli þeirra leyst úr því, hvort eftirmaður A hafi í einhverjum mæli notið launagreiðslna fyrir dagvinnu umfram þær greiðslur, sem á hverjum tíma hafa verið skilgreindar sem föst laun fyrir dagvinnu. Áður er fram komið, að fyrirkomulag launagreiðslna til eftirmannsins hefur verið mismunandi og ýmist ráðist af samningum, sem gerðir hafa verið fyrir milligöngu fjármálaráðuneytisins, eða einhliða ákvörðunum stjórnvalda, eftir að lögum var breytt í því skyni. Til að skorið verði úr því, fyrir hvaða vinnu hefur verið greitt með hinum einstöku aukagreiðslum umfram það, sem nefnt hefur verið föst laun fyrir dagvinnu á hverjum tíma, þarf meðal annars að taka skýrslur af þeim, sem að launaákvörðunum hafa staðið hverju sinni, og afla annarra sönnunargagna um málið. Telja verður eðlilegra, að úr ágreiningi sem þessum sé skorið af dómstólum, sbr. c-lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, ef A telur

rétt að fylgja málinu frekar eftir. Með hliðsjón af því mun ég ekki fjalla að öðru leyti en að framan greinir um þennan lið í kvörtun A. Ég mun hins vegar taka til athugunar, í ljósi þess að úrlausn dómstóla um þennan ágreining getur haft almennt gildi fyrir þá, sem svipað er ástatt um, hvort ekki sé rétt að leggja til við dóms- og kirkjumálaráðherra, að A verði veitt gjafsókn í slíku máli, ef hann kýs að fara þá leið.

A kvartar einnig yfir þeirri ákvörðun fjármálaráðuneytisins, að synja honum um greiðslu kostnaðar af lögmannsaðstoð, sem hann hafi aflað sér við rekstur málsins. Eins og lýst hefur verið hér að framan, verður á þessu stigi ekki ráðið, hvort A eigi kröfu til frekari lífeyrisgreiðslna úr Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins en hann hefur notið og þá hvort þar sé um að kenna ákvörðunum fjármálaráðuneytisins eða annars aðila, sem ríkið ber ábyrgð á. Við þessar aðstæður verður ekki séð að efni séu til að gera athugasemd við þá afgreiðslu fjármálaráðuneytisins að synja um greiðslu á umræddum kostnaði við lögmannsaðstoð A."

VI.

Í framhaldi af áliti mínu í framangreindu máli, ritaði ég dóms- og kirkjumálaráðherra eftirfarandi bréf, dags. 17. febrúar 1998.

„Til mín hefur leitað [A] og kvartað yfir þeirri ákvörðun fjármálaráðuneytisins, að skipta launum hans og síðar eftirmanns hans, sem forstjóra [ríkisstofnunarinnar X], í „mánaðarlaun" og "„fasta" eða „ómælda yfirvinnu". Telur hann þessa ákvörðun skerða réttindi þau, sem hann hafi áunnið sér samkvæmt lögum nr. 101/1943, sbr. lög nr. 29/1963, um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins.

Í áliti mínu frá 16. október 1997 fjallaði ég um þær réttarreglur og lagasjónarmið, sem meðal annars reynir á í þessu máli. Þær upplýsingar, sem liggja fyrir um ákvarðanir á launum eftirmanns [A] og ellilífeyrisgreiðslum til hans, eru ekki með þeim hætti, að ég geti á grundvelli þeirra leyst úr því, hvort eftirmaður [A] hafi í einhverjum mæli notið launagreiðslna fyrir dagvinnu umfram þær greiðslur, sem á hverjum tíma hafa verið skilgreindar sem föst laun fyrir dagvinnu. Eins og nánar er gerð grein fyrir í fyrrnefndu áliti mínu, liggur það fyrir, að fyrirkomulag launagreiðslna til eftirmannsins hefur verið mismunandi og ýmist ráðist af samningum, sem gerðir hafa verið fyrir milligöngu fjármálaráðuneytisins, eða einhliða ákvörðunum stjórnvalda, eftir að lögum var breytt í því skyni. Til að skorið verði úr því, fyrir hvaða vinnu hefur verið greitt með hinum einstöku aukagreiðslum umfram það, sem nefnt hefur verið föst laun fyrir dagvinnu á hverjum tíma, þarf meðal annars að taka skýrslur af þeim, sem að launaákvörðunum hafa staðið hverju sinni, og afla annarra sönnunargagna um málið.

Varði kvörtun réttarágreining, sem á undir dómstóla og eðlilegt er að þeir leysi úr, getur umboðsmaður lokið máli með ábendingu um það skv. c-lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Með hliðsjón af því, sem hér að framan er sagt, svo og því, hvernig ágreiningsefni þetta er vaxið, tel ég eðlilegra að úr því verði skorið af dómstólum.

Samkvæmt d-lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, og 3. tölul. 10. gr. reglna nr. 82/1988, um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis, getur umboðsmaður lagt til við dómsmálaráðherra, að veitt verði gjafsókn í máli, sem heyrir undir starfssvið umboðsmanns og hann telur rétt að lagt verði fyrir dómstóla til úrlausnar.

Þar sem mál þetta snertir úrlausnarefni, er varðar marga sjóðsfélaga lífeyrissjóðsins og dómstólar hafa ekki tekið afstöðu til, hef ég ákveðið að mæla með því við yður, að [A] veitt gjafsókn til þess að bera mál þetta undir dómstóla, ef hann sækir um gjafsókn í því skyni.

Álit mitt í máli þessu frá 16. október 1997 fylgir hér með."

Hinn 8. apríl 1998 ritaði ég dóms- og kirkjumálaráðherra bréf, og óskaði eftir upplýsingum um hvort A hefði sótt um gjafsókn og hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af því.

Mér barst svar dóms- og kirkjumálaráðuneytisins 20. apríl 1998. Þar kom fram að A hefði sótt um gjafsókn með bréfi, dags. 4. mars 1998. Hafi umsókn hans ásamt umfjöllun minni og bréfum verið send gjafsóknarnefnd til afgreiðslu. Gjafsóknarnefnd hefði enn ekki afgreitt umsóknina en ráðuneytið myndi tilkynna mér niðurstöðu gjafsóknarnefndar þegar hún bærist.

Ekki höfðu borist upplýsingar um að A hefði verið veitt gjafsókn þegar skýrslan fór til prentunar.

9.0. Málsmeðferð stjórnvalda.

9.1. Ríkisstyrkir í skipasmíðum. Málshraði. Eftirlitsskylda stjórnvalda. (Mál nr. 1483/1995)

Í tilefni af kvörtun A um drátt á málsmeðferð fjármálaráðuneytisins, tók umboðsmaður fram að þrátt fyrir skipun samráðsnefndar, skv. 4. mgr. 115. gr. tollalaga nr. 55/1987, hvíldi sú skylda á fjármálaráðherra að gæta þess að farið væri að lögum við álagningu undirboðs- og jöfnunartolla og við meðferð mála sem þeim tengdust. Ítrekaði umboðsmaður þá skoðun, sem fram kemur í SUA 1996:133, að ráðherrar fari ávallt með yfirstjórn stjórnsýslunnar, nema hún sé að lögum undanskilin, og geti því ekki með reglugerð eða öðrum stjórnvaldsfyrirmælum undanskilið stjórnvöld yfirstjórn sinni og þar með stjórnskipulegri ábyrgð gagnvart Alþingi.

Átján mánuðir liðu frá því að kæra A barst fjármálaráðuneytinu þar til A var tilkynnt að kærunni væri vísað frá að lokinni frumathugun. Vísaði umboðsmaður til 9. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og til 23. og 29. gr. reglugerðar nr. 351/1994, um undirbúning og framkvæmd álagningar og innheimtu undirboðs- og jöfnunartolla, en samkvæmt 29. gr. reglugerðarinnar skal rannsókn máls, sem hefst að lokinni frumathugun, almennt lokið innan árs frá því að hún hefst.

Niðurstaða umboðsmanns var að fullnægjandi skýringar hefðu ekki komið fram á þeim drætti sem varð á afgreiðslu málsins og að meðferð málsins hefði dregist úr hófi. Taldi umboðsmaður að meðferð málsins hefði farið í bága við 9. gr. stjórnsýslulaga og beindi þeim tilmælum til ráðuneytisins að gæta framvegis reglna um málshraða.

I.

Hinn 23. júní 1995 leitaði til mín B, héraðsdómslögmaður, f.h. samtakanna A, og kvartaði yfir því, að fjármálaráðuneytið hefði ekki svarað kæru samtakanna „vegna ríkisstyrkja og undirboða í skipasmíðum og viðgerðum" frá 22. júlí 1994. Erindi samtakanna var svarað með bréfi fjármálaráðuneytisins, dags. 23. janúar 1996, þar sem fram kom, að samráðsnefnd samkvæmt 2. gr. reglugerðar nr. 351/1994, um undirbúning og framkvæmd álagningar og innheimtu undirboðs- og jöfnunartolla, hefði vísað því frá.

II.

Málsatvik eru þau, að hinn 22. júlí 1994 rituðu A og S fjármálaráðherra bréf, þar sem kærðir voru ríkisstyrkir og undirboð í skipasmíðum og viðgerðum. Í kærunni var bent á, að áríðandi væri að afgreiðslu hennar yrði flýtt, svo að ekki kæmi upp sú staða, að um lengri eða skemmri tíma yrði hvorki veitt jöfnunaraðstoð né beitt undirboðs- og jöfnunartollum vegna ríkisstyrkja erlendis.

Hinn 23. júní 1995 leitaði B, héraðsdómslögmaður, til mín f.h. A og kvartaði yfir því, að erindi samtakanna hefði ekki verið svarað. Í kvörtuninni kom fram, að hinn 28. nóvember 1994 hefði samtökunum verið tilkynnt, að samráðsnefnd, sem fengið hefði málið til meðferðar, stefndi að afgreiðslu þess sem fyrst. Hins vegar hefði kæran enn ekki hlotið afgreiðslu.

Ég ritaði fjármálaráðuneytinu bréf 27. júní 1995 og óskaði eftir upplýsingum um, hvað liði afgreiðslu þessa erindis A. Í svari fjármálaráðuneytisins, dags. 25. júlí 1995, segir meðal annars svo:

„Framangreint erindi er til afgreiðslu í ráðuneytinu. Um er að ræða kæru vegna meintra ríkisstyrkja og undirboða í skipasmíðum og viðgerðum í Noregi og Póllandi. Kæran byggist á heimild í 23. gr. reglugerðar nr. [351/1994].

Efnisatriði kærunnar eru almenns eðlis og er m.a. vísað í nefndarskýrslur, sem unnar voru fyrir iðnaðar- og viðskiptaráðuneytið og bent á meðaltal tilboða í skipaviðgerðir frá Íslandi, Póllandi og öðrum löndum.

Ráðuneytið vísaði kærunni strax eftir móttöku til samráðsnefndar sem starfar á grundvelli framangreindrar reglugerðar.

[. . .]

Eins og sjá má á því sem að framan er rakið er um að ræða mjög flókið mál sem m.a. hefur í för með sér samskipti við önnur ríki og túlkun milliríkjasamninga. Erfitt er um gagnaöflun og kæran beinist ekki að einstökum fyrirtækjum heldur viðskiptum við tilteknar þjóðir.

Samráðsnefndin mun áfram vinna að þessu máli og verður leitast við að hraða því svo sem kostur er."

Hinn 24. nóvember 1995 ritaði ég fjármálaráðuneytinu á ný bréf og óskaði frekari upplýsinga um það, hvað liði afgreiðslu erindis A.

Fjármálaráðuneytið svaraði erindi samtakanna með bréfi, dags. 23. janúar 1996. Í bréfi ráðuneytisins segir meðal annars svo:

„Vísað er til bréfs samtakanna dags. 22. júlí 1994 þar sem kærðar eru skipasmíðar og viðgerðir á skipum í Noregi og Póllandi vegna undirboða og ríkisstyrkja. Kærunni var vísað til samráðsnefndar um undirboðs- eða ríkisstyrkja. Samráðsnefndin hefur lokið frumathugun í málinu sbr. 24. gr. reglugerðar nr. 351/1994.

[. . .]

Varðandi umfjöllun nefndarinnar um þetta mál verður að hafa hliðsjón af þeirri staðreynd að kæran beinist ekki að einstaka verkefni eða fyrirtæki, heldur almennt að viðskiptum við Pólland á sviði skipasmíða. Tilboð pólskra skipasmíðastöðva eru mismunandi og því telur nefndin ekki fært að hefja formlega rannsókn á undirboði á grundvelli almennra viðskipta í skipasmíðaiðnaði.

Í þessu sambandi þarf að hafa í huga að GATT samningarnir um styrki og undirboð ná eingöngu til vöruviðskipta. Hliðstæðir samningar eru ekki til um þjónustuviðskipti.

Í ljósi ofangreindra atriða telur nefndin sig ekki hafa nægar forsendur til að leggja til við íslensk stjórnvöld að gripið verði til aðgerða til að fá svör við spurningaeyðublöðunum sem send voru til Póllands í ársbyrjun 1995.

Ekki þykir sýnt fram á að pólskur skipasmíðaiðnaður sé ríkisstyrktur og því ekki hægt að beita jöfnunartollum. Þar sem kæran beinist ekki að ákveðnu verki eða smíði á tilteknu skipi telur nefndin ekki unnt að leggja til að gripið verði til aðgerða gegn undirboði.

Í ljósi ofangreindra ástæðna er málinu vísað frá."

Hinn 20. mars 1996 ritaði ég fjármálaráðherra bréf og óskaði þess með vísan til 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að skýrður yrði sá tími, sem það tók samráðsnefnd að afgreiða framangreint erindi A. Eftir að hafa ítrekað þessi tilmæli mín nokkrum sinnum, óskaði ég þess í bréfi, dags. 9. janúar 1997, að samhliða svari við bréfi mínu frá 20. mars 1996 yrðu mér látnar í té skýringar á því, hvers vegna hefði dregist svo lengi sem raun bar vitni, að svara erindi mínu. Í svari fjármálaráðuneytisins, sem barst mér 16. janúar 1997, segir meðal annars svo:

„Það mál sem hér um ræðir, þ.e. bréf [A] til téðrar nefndar frá 22. júlí 1994, laut að meintum ríkisstyrkjum í Noregi og Póllandi til þarlendra skipasmíðastöðva vegna skipasmíða og skipaviðgerða. Eigi var bent á ákveðin tilvik heldur var kvörtun [A] almenns eðlis. Samráðsnefndin aflaði sér upplýsinga frá Noregi og Póllandi. Sá dráttur sem varð á afgreiðslu málsins frá nefndinni, en nefndin vísaði málinu frá sér með bréfi dags. 23. janúar 1996, verður einkum skýrður með því að tímafrekt reyndist að afla upplýsinga frá pólskum stjórnvöldum. Er gangi málsins lýst í bréfi samráðsnefndar frá 23. janúar sl. Eins og þar kemur fram bárust svör frá pólskum stjórnvöldum fyrst þann 11. júlí 1995. Í því svari var þó ekki svarað þeim spurningaeyðublöðum sem fyrir pólsk stjórnvöld höfðu verið lögð. Freistaði nefndin þess í framhaldi af þessu svari pólskra stjórnvalda að fá umbeðin svör samkvæmt téðum spurningaeyðublöðum, m.a. með atbeina sendiherra Íslands í Póllandi, en án árangurs. Eru skýringar á þeim tíma sem það tók samráðsnefndina að afgreiða erindi [A] fyrst og fremst þær að reynt var eins og frekast var unnt að afla ítarlegra upplýsinga frá pólskum stjórnvöldum.

Ráðuneytið vill að lokum taka fram að sá dráttur sem orðið hefur á afgreiðslu máls þessa er óafsakanlegur og vill ráðuneytið biðjast sérstakrar velvirðingar á honum og mun ráðuneytið sjá til þess að dráttur af þessu tagi eigi sér ekki stað aftur."

III.

Í forsendum og niðurstöðum álits míns, dags. 30. júlí 1997, sagði:

„Ég hef ákveðið að takmarka umfjöllun mína við þann tíma, sem meðferð erindis A tók í fjármálaráðuneytinu.

Í 1. og 2. mgr. 115. gr. tollalaga nr. 55/1987 er kveðið á um það, að fjármálaráðherra sé heimilt að leggja á sérstakan undirboðstoll að uppfylltum þeim skilyrðum, sem tiltekin eru í greininni. Í 4. mgr. 115. gr. er ráðherra heimilað að skipa nefnd til að rannsaka kærur um innflutning vara á undirboðskjörum eða með styrkjum, og gera tillögur um álagningu fyrrnefndra tolla. Í 2. gr. reglugerðar nr. 351/1994, um undirbúning og framkvæmd álagningar og innheimtu undirboðs- og jöfnunartolla, er samráðsnefnd, sem fjármálaráðherra skipar, falið að fjalla um kærur og vinna önnur störf, eftir því sem segir í reglugerðinni. Þrátt fyrir skipun samráðsnefndarinnar og það hlutverk, sem henni er falið í reglugerð nr. 351/1994, hvílir sú skylda á fjármálaráðherra, að gæta þess að farið sé að lögum við álagningu undirboðs- og jöfnunartolla og við meðferð mála, sem þeim tengjast. Þetta byggist á því, eins og ég lýsti í áliti mínu frá 15. febrúar 1996, í máli nr. 1395/1995, að ráðherrar fara ávallt með yfirstjórn stjórnsýslunnar, nema hún sé að lögum undanskilin. Ráðherrar geta því ekki með reglugerð eða öðrum stjórnvaldsfyrirmælum undanskilið stjórnvöld yfirstjórn sinni og þar með stjórnskipulegri ábyrgð gagnvart Alþingi.

Almennt ákvæði um málshraða er að finna í 9. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Þar er sett sú grundvallarregla, að ákvarðanir í málum skuli teknar svo fljótt sem unnt er. Í 3. mgr. 9. gr. segir ennfremur, að þegar fyrirsjáanlegt sé, að afgreiðsla máls muni tefjast, beri að skýra aðila máls frá því, upplýsa um ástæður tafanna og tiltaka, hvenær ákvörðunar sé að vænta.

Í II. kafla reglugerðar nr. 351/1994, um undirbúning og framkvæmd álagningar og innheimtu undirboðs- og jöfnunartolla, þar sem fjallað er um málsmeðferð, er nokkuð vikið að málshraða. Í 23. gr. reglugerðarinnar er fjallað um aðild að kæru og málsmeðferð eftir að kæra berst fjármálaráðuneytinu. Í 2. mgr. 23. gr. segir:

„Kæra skal þegar send til samráðsnefndar, skv. 2. gr., sem annast frumathugun málsins. Formaður nefndarinnar skal boða til fundar innan fimm virkra daga frá því að mál hefur verið kært til fjármálaráðuneytisins."

Telji samráðsnefndin að lokinni frumathugun skv. 24. gr. reglugerðarinnar, að hægt sé að taka kæru til efnislegrar úrlausnar, hefst rannsókn máls, en samkvæmt 2. mgr. 29. gr. reglugerðarinnar skal rannsókn almennt lokið innan árs frá því að hún hefst.

Í máli því, sem hér um ræðir, liðu 18 mánuðir frá því að kæran barst fjármálaráðuneytinu, uns kærendum var tilkynnt, að kærunni væri vísað frá að lokinni frumathugun. Með bréfi fjármálaráðuneytisins frá 28. nóvember 1994 var A tilkynnt, að stefnt væri að afgreiðslu erindis þeirra sem fyrst. Erindinu var hins vegar ekki svarað fyrr en 14 mánuðum síðar. Í bréfi fjármálaráðuneytisins, dags. 14. janúar 1997, segir svo um þann drátt, sem varð á afgreiðslu málsins:

„[. . .] Sá dráttur sem varð á afgreiðslu málsins frá nefndinni, en nefndin vísaði málinu frá sér með bréfi dags. 23. janúar 1996, verður einkum skýrður með því að tímafrekt reyndist að afla upplýsinga frá pólskum stjórnvöldum. Er gangi málsins lýst í bréfi samráðsnefndar frá 23. janúar sl. Eins og þar kemur fram bárust svör frá pólskum stjórnvöldum fyrst þann 11. júlí 1995. Í því svari var þó ekki svarað þeim spurningareyðublöðum sem fyrir pólsk stjórnvöld höfðu verið lögð. Freistaði nefndin þess í framhaldi af þessu svari pólskra stjórnvalda að fá umbeðin svör samkvæmt téðum spurningaeyðublöðum, m.a. með atbeina með sendiherra Íslands í Póllandi, en án árangurs. Eru skýringar á þeim tíma sem það tók samráðsnefndina að afgreiða erindi [A] fyrst og fremst þær að reynt var eins og frekast var unnt að afla ítarlegra upplýsinga frá pólskum stjórnvöldum."

Í bréfi ráðuneytisins til A, dags. 25. júlí 1995, kemur fram, að óskað hafi verið eftir upplýsingum frá pólskum stjórnvöldum með bréfi, dags. 16. janúar 1995, eða tæpum 5 mánuðum eftir að kæra samtakanna barst ráðuneytinu. Í sama bréfi segir, að svar hafi borist frá Póllandi hinn 11. júlí 1995. Spurningaeyðublöðin, sem send voru pólskum stjórnvöldum og reynt var í 6 mánuði til viðbótar að fá svör við, vörðuðu undirboð, en kæru A var síðar vísað frá á þeim grundvelli, að hún beindist ekki að ákveðnu verki og því væri ekki hægt að leggja til að gripið yrði til aðgerða gegn undirboði. Í ljósi þessa tel ég, að fullnægjandi skýringar hafi ekki komið fram á því, hvað afgreiðsla málsins dróst í fjármálaráðuneytinu, og að samkvæmt því hafi meðferð málsins dregist úr hófi, eins og raunar er viðurkennt af ráðuneytinu. Í bréfi ráðuneytisins frá 14. janúar 1997 kemur fram, að ráðuneytið hyggist gæta þess, að í framtíðinni verði ekki óhæfilegur dráttur á afgreiðslu mála. Ég vænti þess, að ráðuneytið hagi framvegis meðferð mála í samræmi við þessa yfirlýsingu sína.

IV.
Niðurstaða.

Samkvæmt framangreindu er niðurstaða mín sú, að meðferð máls þessa hafi farið í bága við 9. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, þar sem það dróst mjög að ákvörðun yrði tekin í málinu, án þess að á því hafi fengist viðhlítandi skýringar. Ég vænti þess, að reglna um málshraða verði framvegis betur gætt af hálfu fjármálaráðuneytisins."

10.0. Námslán og námsstyrkir.

10.1. Réttur erlends ríkisborgara til námsláns. EES-samningurinn. Samstarfssamningur milli Norðurlanda. Jafnræðisregla. Þjóðréttarlegar skuldbindingar. Endurupptaka máls. (Mál nr. 1805/1996)

B kvartaði fyrir hönd dóttur sinnar, A, yfir synjun Lánasjóðs íslenskra námsmanna um námslán og yfir synjun á beiðni um frest á endurgreiðslu eldra láns. A, sem er finnskur ríkisborgari en hafði verið búsett hér á landi frá árinu 1978, var á árinu 1994 synjað um námslán á þeim grundvelli að aðeins íslenskir ríkisborgarar ættu rétt á aðstoð vegna náms erlendis. Þá voru reglur um frestun á endurgreiðslum túlkaðar þannig að þær ættu aðeins við um nám sem væri lánshæft hjá sjóðnum.

Í kjölfar nýrrar lánsumsóknar A var erindi hennar synjað í júlí 1995 og þá tekið fram að hún teldist ekki farandlaunþegi samkvæmt úthlutunarreglum sjóðsins. Í kjölfar beiðni A um endurskoðun ákvörðunarinnar var á því byggt að A gæti ekki átt rétt á láni sem barn farandlaunþega, þar sem hún hefði náð 21 árs aldri, en aldursmörk í reglum sjóðsins miðuðust við 18 ár. A kærði þessa niðurstöðu til menntamálaráðuneytisins, sem taldi að vísa bæri málinu efnislega frá, vegna takmarkaðs valdsviðs gagnvart stjórn lánasjóðsins. Hins vegar komst ráðuneytið að þeirri niðurstöðu að stjórn lánasjóðsins bæri að endurupptaka málið, samkvæmt 24. gr. stjórnsýslulaga. Þótti aðfinnsluvert að byggt væri á aldursskilyrði sem ekki hefði verið birt með lögformlegum hætti, og benti ráðuneytið á að skilyrði um rétt barna farandlaunþega til námsaðstoðar skyldu taka mið af ákvæðum laga nr. 47/1993, um atvinnu og búseturétt launafólks innan EES, sbr. 10. gr. reglugerðar nr. 1612/68/EBE, sem miðar við 21 árs aldur barna launþega. Niðurstaða stjórnar sjóðsins var enn sú að synja bæri umsókn A, þar sem hún hefði verið orðin 21 árs þegar hún hóf nám sitt. Umboðsmaður tók fram, að þessi niðurstaða færi gegn meginreglu stjórnsýsluréttar um endurupptöku máls vegna efnisannmarka á ákvörðun. Taldi umboðsmaður að stjórn lánasjóðsins hefði borið að endurskoða synjun sjóðsins frá 24. ágúst 1994, og taka mið af þeirri aðstöðu sem verið hefði ef réttum lagareglum hefði þá verið fylgt. Gat þetta skipt verulegu máli, þar sem A er fædd árið 1974, og var því tvítug er umsókn hennar var synjað. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til stjórnar lánasjóðsins að taka mál A til meðferðar á ný, óskaði hún þess, og haga meðferð þess í samræmi við framangreind sjónarmið.

Umboðsmaður tók til umfjöllunar ákvæði samræmdra norrænna reglna um stuðning við norræna námsmenn, sem samþykktar voru af ráðherranefnd Norðurlanda 8. október 1973, og féllst á að ákvæði þessi giltu um lánsrétt danskra, finnskra, norskra og sænskra námsmanna sem stunduðu nám á Íslandi. Hins vegar taldi umboðsmaður að ákvæði þessi stæðu því ekki í vegi að norrænir ríkisborgarar nytu víðtækari réttar á Íslandi, samkvæmt öðrum samningum milli Norðurlandanna. Samkvæmt 2. gr. samstarfssamnings milli norrænu ríkjanna frá 23. mars 1962 var það frá upphafi markmið samningsaðila að ríkisborgarar Norðurlanda nytu svo sem framast væri unnt sömu réttarstöðu og ríkisborgarar dvalarlandsins. Með breytingum á samningnum á árinu 1995 var tekið upp í 2. gr. almennt ákvæði um að jafnræðis skyldi gætt milli norrænna ríkisborgara við setningu réttarreglna á Norðurlöndunum. Með vísan til 1. og 9. gr. samningsins, þar sem sérstaklega var vikið að námsstyrkjum, taldi umboðsmaður að ekki yrði fallist á þann skilning stjórnar lánasjóðsins, að samningurinn

tæki ekki til námslána og réttar manna til þeirra. Taldi umboðsmaður rétt, og í samræmi við viðurkennd sjónarmið, að skýra ákvæði landsréttar í samræmi við þjóðréttarskuldbindingar sem Alþingi hefði samþykkt og að stjórn lánasjóðsins bæri því að túlka lög og reglur um sjóðinn til samræmis við þær skuldbindingar gagnvart norrænum ríkisborgurum, sem fram kæmu í 2. gr. samningsins. Umboðsmaður tók fram að 13. gr. laga nr. 21/1992, um Lánasjóð íslenskra námsmanna, girti ekki fyrir þann rétt sem einstaklingum væri ætlaður samkvæmt þjóðréttarlegri skuldbindingu sem Alþingi hefði samþykkt.

Loks tók umboðsmaður fram að samkvæmt finnskum reglum ættu erlendir ríkisborgarar rétt á námsaðstoð hefðu þeir verið búsettir í Finnlandi í minnst tvö ár, og búseta væri til frambúðar, en það skilyrði væri gert um finnska ríkisborgara að þeir hefðu búið í sveitarfélagi í Finnlandi í tvö ár og dvöl þeirra erlendis væri tímabundin. A hefði verið synjað um lán í Finnlandi þar sem hún hefði ekki fullnægt lagaskilyrðum þar í landi. Þá hefði henni verið synjað um lán á Íslandi vegna erlends ríkisborgararéttar. Samrýmdist þetta illa sjónarmiðum þeim sem stjórn lánasjóðsins bæri að líta til við ákvörðun um lánsrétt norrænna og annarra erlendra ríkisborgara, þ.e. hvort íslenskir ríkisborgarar nytu sambærilegra réttinda í viðkomandi landi og hvort erlendir ríkisborgarðar nytu aðstoðar frá heimalandi sínu.

I.

Hinn 28. maí 1996 leitaði til mín B, fyrir hönd dóttur sinnar, A, sem stundar háskólanám í Bretlandi, vegna synjunar Lánasjóðs íslenskra námsmanna um námslán úr sjóðnum. Jafnframt beinist kvörtunin að synjun lánasjóðsins á beiðni um frest á endurgreiðslu láns vegna náms A við Háskóla Íslands haustið 1993.

II.

Samkvæmt kvörtuninni og gögnum málsins var umsókn A, sem er finnskur ríkisborgari, en hefur búið á Íslandi frá árinu 1978, synjað með bréfi, dags. 24. ágúst 1994, á þeim grundvelli, að einungis íslenskir ríkisborgarar eigi rétt á aðstoð lánasjóðsins vegna náms erlendis. Í bréfi A, sem fylgdi nýrri lánsumsókn hennar frá 3. júlí 1995, kemur fram, að samkvæmt finnskum reglum um námsstyrk sé slík aðstoð einungis veitt þeim, sem átt hafi lögheimili í Finnlandi tvö síðastliðin ár. Þar sem hún hafi búið á Íslandi frá árinu 1978, eigi hún ekki rétt á aðstoð frá Finnlandi. Lánasjóður íslenskra námsmanna synjaði erindi hennar á ný með svohljóðandi bréfi, dags. 11. júlí 1995:

> „Í grein 1.2.4. í úthlutunarreglum sjóðsins fyrir skólaárið 1995–96 segir m.a. svo orðrétt: „Farandlaunþegi, þ.e. launþegi sem starfað hefur á hinu Evrópska efnahagssvæði í a.m.k. fimm ár, og börn hans og maki eiga rétt á samsvarandi aðstoð og íslenskur ríkisborgari, hafi hann komið hingað til lands vegna starfs síns og átt hér lögheimili í eitt ár enda sé aðstoð ætluð til starfstengds náms.“ Stjórn LÍN getur ekki fallist á að þú teljist farandlaunþegi í skilningi EES-reglna og getur því ekki fallist á erindi þitt.“

Með bréfi, dags. 22. ágúst 1995, var þess óskað, að Lánasjóður íslenskra námsmanna endurskoðaði framangreinda afstöðu sína. Í svarbréfi lánasjóðsins, dags. 29. september 1995, segir meðal annars svo:

> „Samkvæmt lögum nr. 21/1992 um Lánasjóð íslenskra námsmanna er lánsréttur að jafnaði bundinn því að námsmaður hafi íslenskan ríkisborgararétt. Heimilt er skv. 13. gr. laganna, að gera undantekningu frá þessari reglu ef námsmaður stundar nám á

Íslandi, enda njóti íslenskir ríkisborgarar sambærilegra réttinda í heimalandi námsmanns. Með aðild Íslands að samningi um evrópskt efnahagssvæði var reglum breytt þannig að farandlaunþegar sem starfað hafa á svæðinu í a.m.k. fimm ár öðlast rétt á samsvarandi aðstoð og íslenskir ríkisborgarar, hafi þeir komið hingað til lands vegna starfs síns og átt hér lögheimili í eitt ár enda sé aðstoðin ætluð til starfstengds náms. Þetta getur jafnframt átt við börn farandlaunþega og maka hans. Samkvæmt upplýsingum sjóðsins ert þú ekki íslenskur ríkisborgari. Þú átt því ekki rétt á aðstoð sjóðsins samkvæmt almennum ákvæðum laganna. Þar sem þú sækir um lán vegna náms erlendis átt þú ekki rétt á undanþágu skv. 13. gr. laganna enda slíkar undanþágur bundnar við nám hér á landi. Stjórn LÍN getur ekki fallist á að þú eigir rétt á láni sem barn farandlaunþega þar sem þú hefur náð 21 árs aldri, en sjóðurinn hefur í reglum sínum miðað börn við einstaklinga sem eru 18 ára eða yngri. Að mati stjórnar LÍN getur staða einstaklinga sem komið hafa til landsins sem börn farandlaunþega síðar jafnast á við stöðu farandlaunþega. Ef óskað er eftir því að stjórnin fjalli um mál á þessum forsendum, þarf að senda sjóðnum staðfestar upplýsingar um störf viðkomandi einstaklinga og á hvern hátt þau tengjast fyrirhuguðu námi."

Framangreind niðurstaða var kærð til menntamálaráðuneytisins með bréfi, dags. 2. nóvember 1995. Samkvæmt bréfi menntamálaráðuneytisins, dags 16. apríl 1996, telur ráðuneytið valdsvið sitt gagnvart stjórn Lánasjóðs íslenskra námsmanna svo takmarkað um þau atriði, sem voru tilefni kærunnar, að vísa beri málinu efnislega frá ráðuneytinu. Í bréfi ráðuneytisins segir jafnframt:

„[. . .] Aðfinnsluvert þykir að mati ráðuneytisins, að sjóðsstjórnin byggi synjun sína á aldursskilyrði sem ekki hefur verið birt með lögformlegum hætti, sbr. 2. og 3. mgr. 16. gr. laga nr. 21/1992. Þá telur ráðuneytið að skilyrði um rétt barna farandlaunþega til námsaðstoðar skuli m.a. taka mið af ákvæðum laga nr. 47/1993 um atvinnu og búseturétt launafólks innan Evrópska efnahagssvæðisins sbr. ákvæði 10. gr. reglugerðar um frelsi launþega til flutninga innan Evrópska efnahagssvæðisins nr. 1612/68/EBE. Varðandi túlkun á ákvæðum 2. mgr. 6. gr. reglugerðar um Lánasjóð íslenskra námsmanna sbr. breyting á þeirri reglugerð, minnir menntamálaráðuneytið á að þessu ákvæði reglugerðarinnar var breytt með hliðsjón af ákvæðum laga nr. 47/1993.

Í ljósi þessa er það mat ráðuneytisins að stjórn Lánasjóðs íslenskra námsmanna beri að endurupptaka mál þetta samkvæmt 24. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, sbr. hjálagt bréf til stjórnar sjóðsins."

Með bréfi, dags. 26. júní 1996, greindi stjórn Lánasjóðs íslenskra námsmanna A frá því, að stjórnin hefði fjallað um erindi hennar að nýju. Um niðurstöðu þeirrar umfjöllunar segir í bréfinu, að þar sem A teljist hvorki farandlaunþegi né barn undir 21 árs aldri, eða á framfæri farandlaunþega hérlendis, uppfylli hún ekki skilyrði samkvæmt reglum sjóðsins og EES. Stjórnin geti því ekki orðið við erindi hennar.

Síðari liður kvörtunar A lýtur að synjun lánasjóðsins á beiðni hennar um að afborgunum af láni vegna náms hennar við Háskóla Íslands haustið 1993 yrði frestað. Með bréfi, dags. 1. mars 1996, óskaði hún eftir því, að stjórnin endurskoðaði þessa afstöðu sína. Svarbréf stjórnar lánasjóðsins, dags. 14. mars 1996, hljóðar svo:

„Samkvæmt 8. gr. laga nr. 21/1992 er sjóðnum heimilt að veita undanþágu frá ársgreiðslu ef nám veldur verulegum fjárhagsörðugleikum hjá lánþega. Ákvæði þessarar greinar hefur verið túlkað þannig um árabil að um sé að ræða nám sem námsmaður eigi rétt á lánum hjá LÍN til þess að stunda. Stjórn sjóðsins hefur fellt þann úrskurð

að þú eigir ekki rétt á láni í því námi sem þú nú stundar. Stjórnin ítrekar því fyrri úrskurð sinn í máli þínu."

III.

Ég ritaði Lánasjóði íslenskra námsmanna bréf, dags. 8. júlí 1996, þar sem þess var óskað, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að stjórn lánasjóðsins léti mér í té gögn málsins, og skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A. Sérstaklega var þess óskað, að gerð yrði grein fyrir afstöðu stjórnarinnar til þeirra atriða, sem samkvæmt bréfi menntamálaráðuneytisins frá 16. apríl 1996 lágu að baki því mati ráðuneytisins, að stjórn Lánasjóðs íslenskra námsmanna bæri að endurupptaka málið.

Í svarbréfi lánasjóðsins, dags. 16. ágúst 1996, segir meðal annars svo:

„[. . .] Það var niðurstaða stjórnarinnar að [A] geti ekki átt rétt á láni sem barn farandlaunþega þar sem hún hafi náð 21 árs aldri þegar nám hófst, en sjóðurinn hefur í reglum sínum miðað börn við einstaklinga sem eru 18 ára eða yngri. Í bréfi menntamálaráðuneytisins til [B] dags. 16. apríl 1996 finnur ráðuneytið að því að sjóðsstjórn skuli hér notast við aldursskilyrði sem ekki hafi verið birt með lögformlegum hætti. Ekki er tekið fram í úthlutunarreglum LÍN fyrir námsárið 1994–1995 hvenær afkomendur farandlaunþega hætti að teljast börn hans skv. grein 1.2.4. Að mati stjórnar sjóðsins bar að miða við sömu aldursmörk og miðað er við í sambandi við framfærslu barna námsmanna. Sjóðsstjórn fannst eðlilegt að sjóðurinn viðurkenndi framfærslu farandlaunþega vegna barna að sama marki og hjá námsmönnum. Menntamálaráðuneytið kemst hins vegar að þeirri niðurstöðu í bréfi sínu að miða beri við aðrar reglur sbr. ákvæði 10. gr. reglugerðar um frelsi launþega til flutninga innan Evrópska efnahagssvæðisins nr. 1612/68/EBE.

Samkvæmt 1. tl. 10. gr. reglugerðar nr. 1612/68/EBE teljast til fjölskyldu launþega: a) Maki launþegans og afkomendur þeirra í beinan legg sem eru yngri en 21 árs eða eru á framfæri þeirra; b) ættmenn launþega og maka hans að feðgatali sem eru á framfæri þeirra.

Í kjölfar bréfs ráðuneytisins var mál [A] tekið til endurskoðunar hjá stjórn LÍN. Stjórnin féllst á að skoða rétt hennar út frá þeirri viðmiðun sem ráðuneytið mæltist til að höfð yrði til hliðsjónar. Niðurstaða stjórnarinnar var sú að [A] ætti ekki rétt á láni sem barn farandlaunþega þar sem hún hafði náð 21 árs aldri þegar nám hennar hófst. Hún gæti heldur ekki talist á framfæri foreldra sinna hérlendis á meðan hún stundaði nám erlendis. Stjórnin komst því að þeirri niðurstöðu að hún eigi allt að einu ekki rétt á láni.

Athygli skal að lokum vakin á því að í nýjum úthlutunarreglum sjóðsins fyrir skólaárið 1996–97 var grein 1.2.4. breytt til samræmis við tilmæli menntamálaráðuneytisins."

Athugasemdir A vegna bréfs ráðuneytisins bárust mér 26. ágúst 1996. Þar segir meðal annars svo:

„Rök okkar gegn synjun LÍN á námsláni til [A] eru m.a. þau að Ísland hefur í 2. gr. 1. mgr. samstarfssamnings milli norrænu ríkjanna frá 1962 eins og greinin hljóðar eftir þær breytingar sem gerðar voru 1995 skuldbundið sig gagnvart hinum norrænu ríkjunum til að veita ríkisborgurum þeirra sama rétt og heimamönnum og ekki verður séð að þær takmarkanir sem settar eru í 2. gr. 2. mgr. samningsins geti átt við í tilviki [A].

[. . .]

Íslenskur ríkisborgari sem búið hefur tvö ár í Finnlandi á rétt á námsstyrk frá Finnlandi til náms utan Finnlands.

[A] sótti um lán til Lánasjóðs íslenskra námsmanna til náms í Bretlandi 1994 (þá tvítug að aldri) og fékk synjun sem varð til þess að hún frestaði að hefja nám um eitt ár. Í svari sjóðsins 29. september 1995 er synjunin byggð m.a. á því að [A] hafi náð 21 árs aldri er nám hófst."

Ég ritaði stjórn Lánasjóðs íslenskra námsmanna bréf á ný 29. ágúst 1996, þar sem þess var óskað, að stjórnin sendi mér þær athugasemdir, sem hún teldi ástæðu til að koma á framfæri í tilefni bréfs A. Jafnframt óskaði ég þess sérstaklega, að upplýst yrði, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, hvort stjórn lánasjóðsins hefði fjallað um mál A með tilliti til 2. gr. samstarfssamnings milli Norðurlandanna frá 23. mars 1962, sbr. samkomulag um breytingu á samstarfssamningnum milli Danmerkur, Finnlands, Íslands, Noregs og Svíþjóðar, sem staðfest var með ályktun Alþingis 13. desember 1995. Var þess óskað, að stjórn lánasjóðsins skýrði viðhorf sitt til kvörtunarinnar með tilliti til framangreinds samnings.

Svohljóðandi bréf stjórnar Lánasjóðs íslenskra námsmanna barst mér 27. september 1996:

„[A], sem er finnskur ríkisborgari, sótti um aðstoð sjóðsins til þess að stunda [. . .]-nám við [X-skóla]. Samkvæmt lögum nr. 21/1992 um Lánasjóð íslenskra námsmanna eru lán frá sjóðnum fyrst og fremst ætluð íslenskum ríkisborgurum. Þó er stjórn sjóðsins heimilt skv. 13. gr. laganna að ákveða að námsmenn frá Norðurlöndum, sem heimilisfastir eru á Íslandi og stunda nám hérlendis, hafi rétt til lána samkvæmt lögunum. Einnig er heimilt að láta hið sama gilda um einstaka aðra erlenda ríkisborgara njóti íslenskir ríkisborgarar sömu réttinda í heimalandi þeirra. Í gildi er samningur milli Norðurlandanna frá 1973 um gagnkvæm réttindi sem gerður var af norrænu ráðherranefndinni. Skv. honum getur námsmaður við nám á Norðurlöndum utan heimalandsins að uppfylltum sérstökum skilyrðum, t.d. að námsmaður hafi verið búsettur og unnið samfellt í tvö ár í landinu, fengið námslán frá námslandinu. Í samningnum er ekki gert ráð fyrir því að námsmaður geti fengið lán til náms í þriðja landi. [A] fékk lán á haustmisseri 1993 á grundvelli þessa samnings til náms við Háskóla Íslands. Það er sameiginlegur skilningur LÍN og lánasjóðanna á hinum Norðurlöndunum að þær breytingar sem gerðar voru á samstarfssamningi milli norrænu ríkjanna 1995 hafi ekki áhrif á rétt manna til námslána í þriðja landi. Það skal tekið fram, vegna þess sem fram kemur í bréfi [A], að samkvæmt upplýsingum frá finnska lánasjóðnum eiga íslenskir ríkisborgarar ekki rétt á lánum þaðan til þess að stunda nám utan Finnlands á grundvelli norrænu reglnanna. [A] getur því átt skv. samningnum rétt til námslána til þess að stunda nám hér á landi en ekki til þess að stunda nám erlendis.

Um rétt [A] til námsláns skv. EES reglum hefur áður verið fjallað í bréfum til yðar . . ."

Í athugasemdum A, dags. 10. október 1996, ítrekar hún þann skilning sinn á úthlutunarreglum finnska lánasjóðsins, að íslenskur ríkisborgari í hennar stöðu eigi rétt á láni frá Finnlandi, ef telja megi búsetu þar til frambúðar. Þá telur hún, að samstarfssamningur milli Norðurlandanna, eins og honum var breytt í desember 1995, hafi ekki verið virtur í máli hennar og bendir á að hún hafi fengið synjun bæði frá íslenska og finnska lánasjóðnum. Í bréfinu kemur ennfremur fram, að A hafi fengið vilyrði fyrir láni fyrir námsárið 1996–97 samkvæmt umsókn hennar þar að lútandi. Samkvæmt bréfi, dags. 15. september

1996, hafi henni hins vegar verið synjað um lán á grundvelli ríkisborgararéttar, án þess að minnst væri á fyrra lánsloforð.

Með bréfi, dags. 4. nóvember 1996, óskaði ég eftir því, að stjórn Lánasjóðs íslenskra námsmanna sendi mér þær athugasemdir, sem hún teldi ástæðu til að koma á framfæri í tilefni framangreinds bréfs. Óskaði ég þess jafnframt, að stjórn lánasjóðsins gerði nánari grein fyrir þeirri afstöðu sinni, að 2. gr. samstarfssamnings milli Norðurlandanna hafi ekki áhrif á rétt manna til námslána í slíkum tilvikum, sem hér um ræðir, auk þess sem hún gerði nánari grein fyrir þeim upplýsingum frá finnska lánasjóðnum, að íslenskir ríkisborgarar eigi ekki rétt á lánum frá Finnlandi til þess að stunda nám utan Finnlands. Loks var þess óskað, að stjórn lánasjóðsins upplýsti, hvort líta bæri á synjun lánasjóðsins frá 15. september 1996 sem afturköllun vilyrðis um lán, og að stjórnin skýrði viðhorf sitt til þessa atriðis í bréfi A.

Svör lánasjóðsins bárust með bréfum, dags. 26. nóvember 1996 og 30. janúar 1997. Í fyrrgreinda bréfinu segir:

> „[. . .] en mistök urðu til þess að umsókn hennar var skráð hjá LÍN, þótt stjórnin líti svo á að hún sé ekki lánshæf. [A] lagði inn umsókn um lán á námsárinu 1996–97 þann 30. júlí s.l. Þegar reynt er að skrá inn umsóknir frá erlendum ríkisborgurum birtist athugasemd um að viðkomandi námsmaður sé ekki íslenskur ríkisborgari. Starfsmenn geta þó lokið skráningu umsóknarinnar eða skráð hana sem umsókn erlends ríkisborgara, en í því tilviki fer sjálfkrafa bréf til viðkomandi um að hann eigi ekki rétt á láni. Vegna mannlegra mistaka var umsóknin ekki skráð inn í tölvukerfi LÍN sem umsókn erlends ríkisborgara heldur sem fullgild umsókn. Í kjölfarið fékk hún náms- og lánsfjáráætlun senda. Þann 15. september var skráning umsóknarinnar leiðrétt. Eins og fram kemur í hjálögðu ljósriti af bréfi hefur [A] margoft verið tilkynnt af stjórn LÍN að hún eigi ekki rétt á láni vegna náms erlendis. Henni átti því að vera þetta ljóst. Hafi hún verið í einhverjum vafa hvort stjórn sjóðsins hafi breytt úrskurði sínum í máli hennar án þess að láta hana vita, bar henni að leita upplýsinga þar um hjá sjóðnum. Að mati stjórnarinnar hlaut [A] því að vita að hér væri um mistök sjóðsins að ræða.“

Síðara bréf stjórnar lánasjóðsins hljóðar svo:

> „[A] hefur talið að hún ætti sama rétt til lána eins og íslenskir ríkisborgarar samkvæmt annarri grein samstarfssamnings milli Norðurlandanna frá 23. mars 1962, sbr. [auglýsingu] nr. 7 frá 1962 ásamt síðari breytingum. Önnur grein samningsins hljóðar svo með áorðnum breytingum, sbr. samþykkt þingsályktunar 13. desember 1995: „Við setningu laga og annarra réttarreglna á Norðurlöndum skulu ríkisborgarar norrænna landa njóta sama réttar og ríkisborgarar viðkomandi lands. Þetta gildir á því sviði sem samstarfssamningurinn tekur til.“ Það er skilningur stjórnar LÍN að samstarfssamningurinn taki ekki til námslána og réttar manna til þeirra.

Hinn 8. október 1973 samþykkti ráðherranefnd Norðurlanda samræmdar norrænar reglur um stuðning við norræna námsmenn sem leita sér menntunar á Norðurlöndum utan heimalands. Reglur þessar tóku gildi hinn 1. júlí 1974.

Stjórn LÍN hefur litið svo á að reglur þessar séu enn í fullu gildi þrátt fyrir breytingu á samstarfssamningnum. Stjórn sjóðsins ítrekar það sem áður hefur komið fram að afstaða hinna lánasjóðanna á Norðurlöndunum er sú sama, þ.e. að reglurnar frá 1973 séu enn í fullu gildi, sbr. bréf frá norska lánasjóðnum dags. 14. janúar 1997. Stjórn sjóðsins er kunnugt um dæmi þess að íslenskum ríkisborgara hafi verið synjað um lán á hinum Norðurlöndunum þar sem hann uppfyllti ekki skilyrði sem sett eru í áðurnefndum reglum.

Í bréfi sjóðsins til yðar dags. 19. desember 1996 kom fram að íslenskir ríkisborgarar eigi ekki rétt á lánum frá Finnlandi til náms utan Finnlands á grundvelli áðurnefndrar samþykktar norrænu ráðherranefndarinnar. Íslenskir ríkisborgarar geta á hinn bóginn átt rétt á slíku láni á grundvelli reglna Evrópska efnahagssvæðisins uppfylli þeir þau skilyrði sem sett eru í því sambandi. Hið sama gildir hér á landi. Finnskir ríkisborgarar eiga ekki rétt á láni á grundvelli samþykktar norrænu ráðherranefndarinnar til að stunda nám utan Íslands, en þeir gætu átt rétt á slíku láni á grundvelli EES samningsins. Mál [A] hefur áður verið afgreitt af stjórn LÍN með vísan til þess samnings."

Bréfinu fylgdu meðal annars tilvitnuð samþykkt ráðherranefndar Norðurlanda frá 8. október 1973 og bréf frá norska lánasjóðnum, dags. 14. janúar 1997.

IV.

Forsendur og niðurstaða álits míns, frá 20. mars 1997, voru eftirfarandi:

„1.

Eins og áður er komið fram, var umsókn A upphaflega synjað með bréfi Lánasjóðs íslenskra námsmanna frá 24. ágúst 1994. Menntamálaráðuneytið fjallaði um málið og lýsti þeirri skoðun sinni í bréfi til lánasjóðsins 16. apríl 1996, að skilyrði um rétt barna farandlaunþega til námsaðstoðar skyldu meðal annars taka mið af ákvæðum laga nr. 47/1993, um frjálsan atvinnu- og búseturétt launafólks innan Evrópska efnahagssvæðisins, sbr. ákvæði 10. gr. reglugerðar nr. 1612/68/EBE um frelsi launþega til flutninga innan Evrópska efnahagssvæðisins. Stjórn lánasjóðsins tók mál A síðan upp að nýju og féllst á að kanna rétt hennar á grundvelli þeirrar viðmiðunar, sem menntamálaráðuneytið hafði talið rétt. Er þetta rakið í bréfi lánasjóðsins frá 16. ágúst 1996, sem tekið er upp í III. kafla hér að framan. Niðurstaða stjórnar lánasjóðsins varð hins vegar enn sú, að synja bæri lánsumsókn A, þar sem hún hefði verið orðin 21 árs, þegar hún hóf nám sitt. Þessi niðurstaða fer hins vegar í bága við meginreglu stjórnsýsluréttar um endurupptöku máls vegna verulegs efnisannmarka á ákvörðun, þar sem ekki var leyst úr málinu á grundvelli gildandi réttarreglna, rétt skýrðra, svo og þeirra málsatvika, sem fyrir lágu *á þeim tíma*, er tekin var sú ákvörðun, sem endurskoðun sætti við endurupptöku málsins. Leiddar voru í ljós lagareglur, sem verulegu máli skiptu og hefðu leitt til annarrar niðurstöðu en synjunar lánasjóðsins 24. ágúst 1994, ef þeirra hefði þá verið gætt, þar sem A er fædd [. . .] 1974 og stóð þá á tvítugu. Bar stjórn lánasjóðsins samkvæmt framangreindri meginreglu um endurupptöku máls að endurskoða synjun sjóðsins frá 24. ágúst 1994 og taka þar mið af þeirri aðstöðu, sem verið hefði, ef umræddum lagareglum hefði þá verið fylgt.

Þegar af framangreindum ástæðum eru það tilmæli mín til stjórnar lánasjóðsins, að hún taki mál A til meðferðar á ný, ef ósk kemur um það frá henni, og gæti þá framangreindra sjónarmiða við úrslausn málsins.

2.

Stjórn Lánasjóðs íslenskra námsmanna hefur vísað til þess, að A, sem finnskur ríkisborgari, eigi ekki rétt á láni úr lánasjóðnum til náms erlendis, sbr. 13. gr. laga nr. 21/1992, um Lánasjóð íslenskra námsmanna, 6. gr. reglugerðar nr. 210/1993 og grein 1.2.4. í úthlutunarreglum sjóðsins. Ennfremur vísar lánasjóðurinn til samræmdra norrænna reglna um stuðning við norræna námsmenn, er leita sér menntunar á Norðurlöndum utan heimalands, sem samþykktar voru af ráðherranefnd Norðurlanda 8. október 1973 og tóku gildi hinn 1. júlí 1974. Telur stjórn lánasjóðsins framangreindar réttarheimildir takmarka lánsrétt þeirra, sem þær taka til, við nám á Íslandi.

Samkvæmt tilvitnuðum lögum og reglum um Lánasjóð íslenskra námsmanna hefur stjórn lánasjóðsins heimild til þess að ákveða, að námsmenn frá Norðurlöndum, sem heimilisfastir eru á Íslandi og stunda nám hérlendis, hafi rétt til námslána samkvæmt lögunum með sama hætti og íslenskir námsmenn, enda njóti þeir ekki aðstoðar frá heimalandi sínu. Í reglugerðinni og grein 1.2.4. í úthlutunarreglum Lánasjóðs íslenskra námsmanna fyrir námsárið 1995–1996 er í þessu sambandi vísað til samkomulags milli Norðurlandanna um þessi efni, eins og það sé á hverjum tíma. Jafnframt segir, að heimilt sé að láta lánsheimildina taka til einstakra annarra erlendra ríkisborgara, njóti íslenskir námsmenn sambærilegra réttinda í heimalandi þeirra. Frekari ákvæði um samnorrænar reglur um lán á Norðurlöndum er að finna í VI. kafla úthlutunarreglnanna. Framangreind ákvæði í lögum og reglum um Lánasjóð íslenskra námsmanna samrýmast meginsjónarmiðum reglna ráðherranefndar Norðurlanda frá 8. október 1973. Ég tek undir þann skilning stjórnar Lánasjóðs íslenskra námsmanna, að umræddar reglur séu í fullu gildi, að því er varðar lánsrétt danskra, finnskra, norskra eða sænskra námsmanna, sem leggja stund á nám á Íslandi. Hins vegar er það skoðun mín, að ekki verði litið svo á, að þær standi því í vegi, að danskir, finnskir, norskir eða sænskir ríkisborgarar njóti á Íslandi víðtækari réttar, sem þeir kunna að eiga samkvæmt öðrum samningum milli Norðurlanda.

3.

Samkvæmt kvörtun A telur hún synjun lánasjóðsins brjóta í bága við 1. mgr. 2. gr. samstarfssamnings milli norrænu ríkjanna frá 23. mars 1962, sbr. samkomulag um breytingu á samningnum, sem undirritað var 29. september 1995.

Samstarfssamningur milli Danmerkur, Finnlands, Íslands, Noregs og Svíþjóðar var undirritaður í Helsinki 23. mars 1962. Samkvæmt heimild í þingsályktun, sem samþykkt var á Alþingi hinn 11. apríl 1962, var samningur þessi staðfestur af Íslands hálfu og staðfestingarskjalið afhent 29. júní 1962. Samningurinn gekk í gildi 1. júlí 1962 og var birtur í C-deild Stjórnartíðinda 14. ágúst 1962.

Samkvæmt 1. gr. samningsins skulu samningsaðilar kappkosta að varðveita og efla enn betur samstarfið milli landanna í réttar-, menningar-, félags- og efnahagsmálum, svo og um samgöngur. Samkvæmt 2. gr. samningsins skyldu samningsaðilar halda áfram að vinna að því, að ríkisborgarar Norðurlanda, sem dveljast á Norðurlöndum utan heimalands síns, nytu svo sem framast væri unnt sömu réttarstöðu og ríkisborgarar dvalarlandsins.

Nokkrar breytingar hafa orðið á samstarfssamningnum á þeim árum, sem liðin eru frá gildistöku hans. Að því er snertir úrlausn þessa máls var samkomulag um breytingu á samningnum, meðal annars 2. gr. hans, undirritað 29. september 1995 og samþykkt með ályktun Alþingis 13. desember 1995 og staðfest í ríkisráði 31. desember 1995. Í 2. gr. samningsins segir nú:

> „Við setningu laga og annarra réttarreglna á Norðurlöndum skulu ríkisborgarar norrænna landa njóta sama réttar og ríkisborgarar viðkomandi lands. Þetta gildir á því sviði sem samstarfssamningurinn tekur til.
>
> Undanþágu frá 1. mgr. má þó gera, ef skilyrði um ríkisborgararétt er bundið í stjórnarskrá, nauðsynlegt vegna annarra alþjóðlegra skuldbindinga eða það telst nauðsynlegt af öðrum sérstökum ástæðum.“

Í athugasemdum við framangreinda þingsályktunartillögu segir svo um þessa breytingu:

> „Samkomulagið gerir ráð fyrir að í 1. mgr. 2. gr. samningsins verði tekið almennt ákvæði um að jafnræðis skuli gætt á milli norrænna ríkisborgara við setningu laga og

annarra réttarreglna á Norðurlöndum. Frá þessari reglu eru þó undantekningar ef skilyrði um ríkisborgararétt er bundið í stjórnarskrá, er nauðsynlegt vegna annarra þjóðréttarlegra skuldbindinga eða það telst nauðsynlegt af öðrum ástæðum. Samkvæmt núgildandi ákvæðum samningsins skulu Norðurlönd hins vegar stefna að þessu markmiði.

Forsætisráðherrar Norðurlanda beindu því til samstarfsráðherra á árinu 1993 að kannaðir yrðu möguleikar og gagnsemi þess að fella inn í samstarfssamninginn ákvæði um jafnræðisreglu. Nefndir sérfræðinga hafa efnislega fjallað um málið og niðurstaðan orðið sú sem fram kemur í breytingu á 2. gr. samstarfssamningsins. Hér er um að ræða mikilvæga þjóðréttarlega skuldbindingu sem höfð verður að leiðarljósi við lagasetningu og lagaframkvæmd á Norðurlöndum." (Alþt. 1995, A-deild, bls. 1669.)

Samkvæmt bréfi stjórnar Lánasjóðs íslenskra námsmanna frá 30. janúar 1997 er það skilningur stjórnar lánasjóðsins, að samstarfssamningurinn taki ekki til námslána og réttar manna til þeirra. Telur stjórnin breytingu á 2. gr. samstarfssamningsins ekki hafa áhrif á gildi samræmdu norrænu reglnanna frá 8. október 1973, um stuðning við norræna námsmenn, sem leita sér menntunar á Norðurlöndum utan heimalands, en þær taki eingöngu til náms, sem stundað sé í dvalarlandinu.

Með vísan til 1. gr. samningsins, sbr. og 9. gr. hans, þar sem sérstaklega er vikið að námsstyrkjum, tel ég að ekki verði fallist á þann skilning stjórnar lánasjóðsins, að samningurinn taki ekki til þess réttarsviðs, sem um ræðir í máli þessu. Um þann skilning stjórnarinnar, sem snertir gildi samningsins gagnvart samræmdum reglum Norðurlandanna um stuðning við námsmenn, hef ég fjallað hér að framan.

Áður en framangreind breyting á 2. gr. samstarfssamnings Norðurlanda var staðfest, fól ákvæðið í sér yfirlýsingu um stefnumörkun. Af því, sem að framan hefur verið rakið, er hins vegar ljóst, að breytingu ákvæðisins var ætlað að tryggja jafnræði milli norrænna ríkisborgara með ákveðnari hætti en áður. Orðalag ákvæðisins og athugasemdir við þingsályktunartillöguna, sem samþykkt var á Alþingi 13. desember 1995, bera með sér að breytingin feli í sér „þjóðréttarlega skuldbindingu, sem [hafa verði] að leiðarljósi við lagasetningu og lagaframkvæmd á Norðurlöndum" á því sviði, sem samstarfssamningurinn tekur til.

Samkvæmt framansögðu er það skoðun mín, að gildissvið samstarfssamnings milli Danmerkur, Finnlands, Íslands, Noregs og Svíþjóðar, með áorðnum breytingum, taki til námslána og réttar manna til þeirra. Jafnframt tel ég rétt, og í samræmi við viðurkennd sjónarmið um að leitast skuli við að skýra ákvæði landsréttar í samræmi við þjóðréttarskuldbindingar, að stjórn lánasjóðsins túlki og framkvæmi lög og reglur um Lánasjóð íslenskra námsmanna til samræmis við þær skuldbindingar gagnvart norrænum ríkisborgurum, sem felast í 2. gr. umrædds samnings, sbr. samkomulag um breytingu á honum, sem Alþingi samþykkti með þingsályktun 13. desember 1995 og staðfest var í ríkisráði 31. desember s.á. Tel ég, að 13. gr. laga nr. 21/1992, sem fjallar um rétt til framlaga úr opinberum sjóði, girði ekki, þrátt fyrir orðalag sitt, fyrir þann rétt, sem einstaklingum er ætlaður samkvæmt þjóðréttarlegri skuldbindingu, sem Alþingi hefur samþykkt.

4.

Kvörtun sinni til stuðnings vísar A ennfremur til finnskra laga um námsaðstoð frá 21. janúar 1994. Telur hún, að þau lög tryggi íslenskum ríkisborgara, sem fullnægi skilyrðum laganna um dvalartíma í Finnlandi, lánsrétt frá Finnlandi til náms utan Finnlands. Umfjöllun um umsókn A, hvað þetta atriði snertir, byggðist skv. bréfum Lánasjóðs íslenskra námsmanna, dags. 19. september 1996 og 30. janúar 1997, á framangreindri samþykkt nor-

rænu ráðherranefndarinnar um stuðning við norræna námsmenn, sem leita sér menntunar á Norðurlöndum utan heimalands. Ég tel rétt að vekja athygli á 3. mgr. 1. gr. finnsku laganna um námsaðstoð, að því er snertir lánsrétt erlendra ríkisborgara. Þar segir, að aðrir en finnskir ríkisborgarar fái námsaðstoð, ef þeir hafa búið í Finnlandi í öðrum tilgangi en til náms í minnst tvö ár, og hægt er að líta svo á, að búsetan sé til frambúðar. Hins vegar fær finnskur námsmaður, samkvæmt 4. mgr. 1. gr., aðeins lán, ef hann hefur verið búsettur í sveitarfélagi í Finnlandi í tvö ár, áður en námið hófst, og hægt er að líta á dvöl hans erlendis sem tímabundna.

Samkvæmt lögum nr. 21/1992, reglugerð nr. 210/1993 og úthlutunarreglum fyrir Lánasjóð íslenskra námsmanna ber stjórn lánasjóðsins meðal annars að líta til þess við ákvörðun um lánsrétt norrænna og annarra erlendra ríkisborgara, hvort íslenskir ríkisborgarar njóti sambærilegra réttinda í viðkomandi landi og hvort erlendir ríkisborgarar njóti aðstoðar frá heimalandi sínu.

Í máli þessu hefur komið fram, að A hefur verið synjað um námslán í Finnlandi vegna þess að hún hefur ekki verið búsett þar í landi síðastliðin tvö ár. Henni hefur jafnframt verið synjað um lán frá Íslandi vegna erlends ríkisborgararéttar. Það er skoðun mín, að sú niðurstaða samrýmist illa framangreindum sjónarmiðum, sérstaklega með tilliti til þess, að Norðurlönd hafa með samningum sín á milli lagt ríka áherslu á sambærilega réttarstöðu norrænna ríkisborgara í milli samningsríkja.

5.

Með vísan til þess, sem að framan hefur verið rakið, eru það tilmæli mín, ef beiðni kemur fram um það frá A, að stjórn Lánasjóðs íslenskra námsmanna taki mál hennar, að því er snertir bæði lánsrétt og endurgreiðslu eldri lána, til meðferðar á ný, og hagi þá afgreiðslu þess í samræmi við þau sjónarmið, sem ég hef gert grein fyrir í áliti þessu."

V.

Í framhaldi af fyrrgreindu áliti mínu ritaði ég stjórn Lánasjóðs íslenskra námsmanna bréf, dags. 27. febrúar 1998, og óskaði eftir upplýsingum um, hvort A hefði leitað til stjórnarinnar á ný og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af því.

Svar stjórnar lánasjóðsins er dagsett 6. mars 1998. Þar segir meðal annars:

„Málið var tekið fyrir á fundi stjórnarinnar hinn 7. maí 1997 og samþykkt að skrifa [A] eftirfarandi bréf:

„Þegar stjórn sjóðsins fjallaði um erindi þitt 1995 miðaðist skilgreining á barni farandlaunþega við einstakling undir nítján ára aldri, í samræmi við almenna skilgreiningu úthlutunarreglna sjóðsins á börnum. Síðar var þessari skilgreiningu breytt, sbr. úthlutunarreglur 1996–97, þannig að nú miðast barn farandlaunþega við einstakling undir 21 árs aldri. Stjórn sjóðsins hefur nú tekið mál þitt til endurskoðunar, og fallist á að veita þér undanþágu frá þeim reglum sem giltu 1995–96 og afgreiða mál þitt í samræmi við þær reglur sem tóku gildi frá og með námsárinu 1996–97. Í framhaldi af því er fallist á að þú hafir verið lánshæf vegna núverandi náms erlendis frá og með námsárinu 1995–96, enda gerir þú ekki hlé á námi þínu.""

Hinn 15. apríl 1998 barst mér eftirfarandi bréf frá Lánasjóði íslenskra námsmanna:

„Í framhaldi af fyrirspurn yðar dags. 27. febrúar s.l. vegna máls [A] þykir okkur rétt að senda yður [. . .] afrit af minnisblaði frá sænska lánasjóðnum (CSN) og af úrskurði málskotsnefndar danska lánasjóðsins (SU) sem lögð voru fram á fundi samstarfsnefndar norrænu lánasjóðanna í Osló dagana 30. og 31. mars s.l. Í kjölfar úr-

skurðar yðar í máli [A] sendi sjóðurinn hinum lánasjóðum Norðurlandanna úrskurðinn í þýðingu löggilts skjalaþýðanda, sérstaklega m.t.t. þeirra áhrifa sem þér teljið að breyting sem samþykkt var 1995 feli í sér varðandi 2. gr. samstarfssamnings Norðurlanda. Eins og fram kemur í þessum gögnum þá telja sænski og danski lánasjóðurinn ekki að umrædd breyting á samstarfssamningi Norðurlanda kalli á breytingu á rétti ríkisborgara annarra Norðurlanda til lána hjá sér."

Hinn 3. júní 1998 ritaði ég stjórn Lánasjóðs íslenskra námsmanna eftirfarandi bréf:

„Í bréfi stjórnar Lánasjóðs íslenskra námsmanna, dags. 6. mars 1998, í tilefni af áliti mínu [. . .], kemur fram, að stjórnin hafi fallist á lánshæfi núverandi náms hennar erlendis, frá og með námsárinu 1995–96. Af því tilefni óskast upplýst, hvort ákvörðun stjórnar Lánasjóðs íslenskra námsmanna frá 7. maí 1997 taki jafnframt til þess þáttar málsins, sem snertir frest á endurgreiðslu láns.

Mér hefur borist bréf stjórnar lánasjóðsins, dags. 15. apríl 1998, ásamt fylgigögnum. Af því tilefni óska ég eftir upplýsingum um, hvort og þá hvaða ákvarðanir hafi verið teknar í framhaldi af áliti mínu að því er snertir 2. gr. samstarfssamnings milli Danmerkur, Finnlands, Íslands, Noregs og Svíþjóðar, sbr. breytingu á samningnum frá 29. september 1995."

Svar stjórnar Lánasjóðs íslenskra námsmanna, dags. 19. júní 1998, er svohljóðandi:

„Þegar stjórnin féllst á að [A] ætti rétt á lánum vegna náms síns í Englandi var jafnframt fallist á að hún ætti rétt á fresti á endurgreiðslum vegna fyrri lána hennar hjá LÍN. Eins og fram kom í bréfi stjórnarinnar dags. 15. apríl 1998 þá vakti sjóðurinn athygli lánasjóða hinna Norðurlandanna á úrskurði yðar að því er varðar 2. gr. samstarfssamnings milli Danmerkur, Finnlands, Íslands, Noregs og Svíþjóðar. Jafnframt sá sjóðurinn til þess að málið yrði kynnt hjá norrænu ráðherranefndinni. Fyrir liggur að Svíar og Danir túlka rétt norðurlandabúa til námsaðstoðar utan heimalands síns með öðrum hætti en þér gerið í áliti yðar. Stjórn sjóðsins hefur ekki tekið neinar ákvarðanir í framhaldi af áliti yðar, en mun leitast við að afstaða Norðurlandanna verði samræmd í þessu sambandi, og þá reglur skýrðar ef þörf þykir."

Ég ritaði stjórn Lánasjóðs íslenskra námsmanna bréf 13. ágúst 1998. Þar segir:

„Ég skil bréfið svo, að stjórn Lánasjóðs íslenskra námsmanna muni haga afgreiðslu sambærilegra mála, sem kunna að koma til stjórnarinnar, í samræmi við þau sjónarmið sem, rakin eru í framangreindu áliti, að því er snertir 2. gr. samstarfssamnings milli Danmerkur, Finnlands, Íslands, Noregs og Svíþjóðar, sbr. breytingu á samningnum frá 29. september 1995."

10.2. Námslán. Jafnræðisregla. Fjöldatakmarkanir. (Mál nr. 1830/1996)

A kvartaði yfir synjun stjórnar Lánasjóðs íslenskra námsmanna um lán vegna náms á fyrsta misseri í hjúkrunarfræði við Háskóla Íslands.

Synjunin var byggð á því, að A hefði ekki uppfyllt kröfur námsbrautar í hjúkrunarfræði um afköst og lágmarkseinkunnir. A náði lágmarkseinkunn í fjórum prófum af fimm á fyrsta misseri en samkvæmt reglum námsbrautar í hjúkrunarfræði, um val stúdenta til náms í hjúkrunarfræði, gátu aðeins þeir 60, sem höfðu hæsta meðaleinkunn þeirra sem náðu lágmarkseinkunn í öllum fimm prófunum, hafið nám á öðru

misseri. Stjórn lánasjóðsins byggði á því, að sá þáttur reglnanna, sem varðaði kröfu um lágmarksárangur í öllum prófum haustmisseris fæli í sér auknar kröfur um námsárangur, sbr. 2. mgr. greinar 2.2.2. í úthlutunarreglum sjóðsins fyrir skólaárið 1995–1996. A taldi hins vegar, að hún ætti rétt á láni í hlutfalli við námsárangur, þ.e. 80% láni. Í gögnum málsins kom fram, að þeir hjúkrunarfræðinemar sem náðu lágmarkseinkunn í öllum prófum en voru ekki meðal þeirra 60 sem héldu áfram námi fengu námslán þar sem lánasjóðurinn taldi þá hafa uppfyllt kröfur námsbrautarinnar en reglur um fjöldatakmarkanir hefðu komið í veg fyrir að þeir héldu náminu áfram. Sömuleiðis lá fyrir sú afstaða námsbrautar í hjúkrunarfræði, að gera bæri greinarmun á reglum um fullnægjandi námsárangur annars vegar og reglum um val nemenda til setu á vormisseri fyrsta námsárs hins vegar.

Umboðsmaður rakti ákvæði um námsárangur í lögum, reglugerð og úthlutunarreglum Lánasjóðs íslenskra námsmanna. Almenna reglan væri sú, að námsmaður sem ekki lyki 100% af fullu námi fengi lán í hlutfalli við námsárangur, að því tilskildu að hann hefði lokið a.m.k. 75% af fullu námi, sbr. 1. og 3. mgr. greinar 2.2.2. í úthlutunarreglunum. Undantekningu frá þessu væri að finna í 2. mgr. greinar 2.2.2. þar sem kveðið væri á um það, að gerði skóli kröfur um meira en 75% árangur teldist lágmarksárangur til þess að fá lán sá sami og krafist væri af skólanum.

Umboðsmaður benti á, að samkvæmt 81. gr. reglugerðar fyrir Háskóla Íslands væri hjúkrunarfræðinemum heimilt að flytjast milli námsára þó þeir ættu eftir eitt próf frá fyrra námsári. Engin heimild væri í reglugerðinni til að auka við þessar kröfur. Í 82. gr. sömu reglugerðar væri háskólaráði hins vegar heimilað að takmarka fjölda þeirra sem héldu áfram námi í hjúkrunarfræði eftir haustmisseri fyrsta árs. Taldi umboðsmaður að reglur námsbrautar í hjúkrunarfræði um val stúdenta til náms í hjúkrunarfræði, gætu ekki byggst á annarri heimild en 82. gr. reglugerðarinnar. Þær væru því þáttur í fjöldatakmörkunum, en fælu ekki í sér auknar kröfur um námsárangur í skilningi 2. mgr. greinar 2.2.2. í úthlutunarreglunum. Með hliðsjón af þessu tók umboðsmaður undir þann skilning námsstjórnar í hjúkrunarfræði að A hefði getað haldið áfram námi á vormisseri ef ekki hefðu verið fyrir hendi reglur um fjöldatakmörkun. Það væru því reglur um takmörkun á fjölda stúdenta á námsbraut í hjúkrunarfræði sem hefðu hindrað A í að halda áfram námi.

Umboðsmaður taldi, að ekki væru lagaskilyrði til þess að ákvarða rétt nemenda til námslána með mismunandi hætti eftir því hvort þeir hefðu náð lágmarkseinkunn í öllum prófum en ekki verið meðal þeirra 60 sem héldu áfram námi, eða ekki náð lágmarkseinkunn í einu prófi, enda strandaði framhald náms í báðum tilvikum aðeins á reglum um fjöldatakmarkanir. Sá munur sem lánasjóðurinn hefði gert á stöðu námsmanna í þessum tilvikum samrýmdist ekki jafnræðisreglu stjórnsýslulaga. Voru það tilmæli umboðsmanns, að kæmi fram beiðni um það frá A, yrði mál hennar tekið til meðferðar að nýju og meðferð þess hagað í samræmi við sjónarmið þau, sem fram kæmu í álitinu.

I.

Hinn 25. júní 1996 leitaði til mín A. Beinist kvörtun hennar að synjun stjórnar Lánasjóðs íslenskra námsmanna frá 19. febrúar 1995 um lán vegna náms á fyrsta misseri í hjúkrunarfræði við Háskóla Íslands.

II.

Samkvæmt kvörtuninni og gögnum málsins hóf A framangreint nám haustið 1995 og þreytti tilskilin próf í lok haustmisseris. Náði hún lágmarksárangri samkvæmt reglum deildarinnar í fjórum námsgreinum af fimm.

Erindi A vegna námsláns á haustmisseri 1995 var afgreitt með svohljóðandi bréfi stjórnar Lánasjóðs íslenskra námsmanna, dags. 19. febrúar 1996:

„Samkvæmt 2.1.1. í úthlutunarreglum LÍN verður námsmaður að fullnægja kröfum skóla um afköst og lágmarkseinkunnir. Að loknu fyrsta misseri í hjúkrunarfræði við Háskóla Íslands þarf námsmaður að hafa lokið öllum prófum til þess að fá að halda áfram námi. Námsmaður þarf því að ljúka fyrsta misserinu að fullu til þess að eiga rétt á láni frá LÍN. Þar sem þú fullnægðir ekki þessum skilyrðum getur stjórnin ekki fallist á erindi þitt."

Í málinu liggur fyrir svohljóðandi bréf formanns stjórnar námsbrautar í hjúkrunarfræði, dags. 22. apríl 1996:

„Í námsbraut í hjúkrunarfræði gilda eftirfarandi reglur: Hafi nemandi öðlast rétt til setu á ákveðnu námsári getur hann skráð sig í öll námskeið beggja missera á því ári. Honum er hins vegar einungis heimilt að taka með sér eitt námskeið af fyrra námsári yfir á næsta ár og ekkert af öðrum námsárum þar á undan. Á fyrsta námsári er hins vegar einungis þeim nemendum sem eru meðal þeirra 60 sem ná hæstri meðaleinkunn á samkeppnisprófum heimilt að skrá sig á vormisseri. Þeir sem eru ekki meðal þessara 60 hafa annað hvort ekki náð nægjanlega hárri meðaleinkunn eða hafa fallið í einu eða fleiri námskeiðum. Öll námskeiðin sem nemandi hefur lokið með lágmarkseinkunn eru í fullu gildi.

Í tilviki [A] hefði hún mátt halda áfram námi á vormisseri ef ekki hefði verið um fjöldatakmörkun að ræða. Það er ekkert í okkar reglum sem greinir á milli hennar og annarra nemenda sem ná ekki að verða meðal þeirra 60 heppnu, t.d. nemenda sem ná öllum prófum, en ekki nægjanlega hárri meðaleinkunn. Því tel ég engin rök fyrir því að Lánasjóður íslenskra námsmanna geri greinarmun á grundvelli okkar reglna á þessum nemendum við úthlutun námslána."

A kærði ákvörðun stjórnar Lánasjóðs íslenskra námsmanna til menntamálaráðuneytisins. Ráðuneytið taldi stjórn lánasjóðsins eiga endanlegt mat um þau atriði, er urðu tilefni erindis A, og vísaði málinu frá í bréfi, dags. 29. apríl 1996.

III.

Ég ritaði stjórn Lánasjóðs íslenskra námsmanna bréf 12. júlí 1996, þar sem þess var óskað, sbr. 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 gögn málsins.

Í svarbréfi stjórnar Lánasjóðs íslenskra námsmanna, dags. 16. ágúst 1996, er vísað til laga nr. 21/1992, um Lánasjóð íslenskra námsmanna, og úthlutunarreglna sjóðsins. Þá segir í bréfinu:

„Til þess að eiga rétt á láni þarf námsmaður því a.m.k. að uppfylla þær kröfur sem skóli gerir fyrir áframhaldandi námi. Það er ljóst að kröfur hinna ýmsu skóla og námsbrauta til námsárangurs geta verið misjafnar. Sá árangur sem nægir til þess að fá að halda áfram námi í einum skóla eða á einni námsbraut dugir ekki í öðrum skóla eða annarri námsbraut.

Í reglum sem samþykktar voru á fundi námsbrautarstjórnar í hjúkrunarfræði við Háskóla Íslands þann 12. maí 1993 kemur fram að einungis þeir námsmenn sem ljúka öllum prófum fyrsta misseris með fullnægjandi árangri komi til álita í sambandi við áframhaldandi nám. Þeim sem ná öllum prófum fyrsta misseris er raðað eftir lækk-

andi heildareinkunn og 60 efstu leyft að halda áfram námi á vormisseri. Reglur deildarinnar eru því skýrar að þessu leyti, námsmaður þarf að ljúka öllum prófum fyrsta misseris til þess að eiga möguleika á að fá að halda áfram námi. Nái námsmaður ekki öllum prófunum verður hann að hverfa frá námi að svo stöddu. Hann getur hins vegar reynt að nýju að ári liðnu. Í samræmi við þessar reglur þarf námsmaður á fyrsta misseri í hjúkrunarfræði við Háskóla Íslands að ljúka öllum prófum misserisins, þ.e. standast kröfur skóla, til þess að eiga rétt á láni frá LÍN. Fái námsmaður ekki að halda áfram námi vegna fjöldatakmarkana (numerus clausus), þó svo að hann hafi lokið öllum prófum, getur hann samt sem áður fengið lán afgreitt fyrir fyrsta misserið, þar sem LÍN lítur svo á að hann hafi uppfyllt formleg skilyrði deildarinnar þó hann hafi ekki náð að vera einn af þeim 60 efstu. Í slíkum tilfellum getur námsmaður fengið aftur lán vegna fyrsta misseris nái hann í annarri tilraun öllum prófum og fái að halda áfram námi. Það skal tekið fram að þessar reglur gilda um allar námsbrautir þar sem fjöldatakmörkunum er beitt (m.a. í læknisfræði). Þessar reglur hafa haldist óbreyttar um árabil. Þær giltu m.a. á gildistíma fyrri laga.

Eins og fram kemur í bréfi [A] féll hún í einu fagi á haustmisserinu. Hún kom því ekki til álita þegar valdir voru þeir 60 sem fengu að halda áfram námi. Henni var því synjað um lán fyrir misserið. [A] skrifaði stjórn sjóðsins 1. febrúar s.l. og óskaði eftir láni fyrir misserið. Stjórn sjóðsins fjallaði um málið á fundi og svaraði með bréfi dags. 19. febrúar 1996. Það var niðurstaða stjórnarinnar að [A] ætti ekki rétt á láni fyrir haustmisserið."

Í athugasemdum A, dags. 2. september 1996, kemur meðal annars fram sú skoðun hennar, að samkvæmt reglum lánasjóðsins eigi hún rétt á láni frá sjóðnum í hlutfalli við námsárangur.

Ég ritaði stjórn Lánasjóðs íslenskra námsmanna bréf á ný 17. september 1996 og óskaði eftir því, að stjórnin sendi mér tiltekin gögn málsins. Ennfremur var vísað til bréfs formanns stjórnar námsbrautar í hjúkrunarfræði, dags. 22. apríl 1996, þar sem segir, að A hefði mátt halda áfram námi á vormisseri, ef ekki hefði verið um fjöldatakmörkun að ræða, og að reglur námsbrautarinnar greini ekki á milli A og annarra nemenda, sem ekki ná að verða meðal þeirra 60 „heppnu", t.d. nemenda, sem náð hafi öllum prófum, en ekki nægjanlega hárri meðaleinkunn. Var þess óskað, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að stjórn lánasjóðsins skýrði viðhorf sitt til framangreindra ummæla, einkum með tilliti til þess, sem fram kæmi í bréfi lánasjóðsins frá 16. ágúst 1996 um lánsheimild þeirra, sem náð hefðu öllum prófum, en ekki fengið að halda áfram námi vegna fjöldatakmarkana.

Í svarbréfi stjórnar Lánasjóðs íslenskra námsmanna, dags. 10. október 1996, segir meðal annars svo:

„[. . .] Reglur deildarinnar eru því skýrar að þessu leyti, námsmaður þarf að ljúka öllum prófum fyrsta misseris til þess að eiga möguleika á að fá að halda áfram námi. Þetta hefur verið staðfest af formanni stjórnar námsbrautar í hjúkrunarfræði við Háskóla Íslands. Nái námsmaður ekki öllum prófunum verður hann að hverfa frá námi að svo stöddu. Hann getur hins vegar reynt að nýju að ári liðnu. Ef færri en 60 nemendur ná öllum prófum fyrsta misseris í fyrstu tilraun eru haldin upptökupróf. [. . .]

Fái námsmaður ekki að halda áfram námi vegna fjöldatakmarkana, þó svo hann hafi lokið öllum prófum, getur hann endurinnritað sig í deildina á næsta námsári. Við endurinnritun missir hann allar þær einingar sem hann hefur áður lokið, þ.e. hann þarf að endurtaka öll próf fyrsta misseris þó svo hann hafi áður náð þeim öllum. Við

endurinnritun er ekki gerður greinarmunur á slíkum námsmanni og námsmanni sem áður hafði fallið á öllum prófum fyrsta misseris, báðir þurftu að endurtaka öll prófin. Reglur námsbrautarinnar gera þannig við endurinnritun ekki greinarmun á þessum nemendum, en þegar skoðað er eftir fyrsta misseri hverjir komi til álita í sambandi við áframhaldandi nám er þessi greinarmunur gerður.

Eins og fram kom í bréfi stjórnar LÍN dags. 16. ágúst s.l. er litið svo á að námsmaður hafi uppfyllt formleg skilyrði deildarinnar hafi hann lokið öllum prófum, þó svo hann fái ekki að halda áfram námi vegna fjöldatakmarkana, þar sem slíkur námsmaður hefur náð lágmarksskilyrðum deildarinnar til þess að fá að halda áfram námi.

Í bréfi formanns stjórnar námsbrautar í hjúkrunarfræði dags. 22. apríl 1996 kemur fram að [A] hefði mátt halda áfram námi ef ofangreindar reglur giltu ekki við námsbrautina. Vegna þessa vill stjórnin taka það fram að verði þessum reglum breytt mun það að sjálfsögðu hafa áhrif á rétt námsmanna til lána hjá LÍN."

Hinn 13. desember 1996 bárust mér athugasemdir Stúdentaráðs Háskóla Íslands, sem það kom á framfæri fyrir hönd A. Í bréfinu er lögð áhersla á það, að umræddar reglur námsbrautar í hjúkrunarfræði geri ekki greinarmun á þeim námsmönnum, sem ekki hafi verið meðal þeirra 60 hæstu á prófum, og þeim, sem ekki hafi náð lágmarksárangri í öllum prófum, að því er varðar framhald náms á vormisseri. Síðan segir:

„Almenna reglan hjá Lánasjóði íslenskra námsmanna er sú að námsmaður fær lán í hlutfalli við þann námsárangur sem hann skilar. Skili námsmaður 100% árangri fær hann fullt námslán, en sé árangurinn minni fær hann svokallað hlutalán. Námsmaðurinn þarf þó að skila að minnsta kosti 75% árangri til að eiga rétt á hlutaláni. Ef námsárangurinn er undir því fær hann ekki námslán.

Í því tilviki sem hér er til umfjöllunar þreytti námsmaðurinn próf í fimm greinum. Náði námsmaðurinn fjórum prófum með glans, en féll í einu prófi og telst því hafa skilað 80% námsárangri. Samkvæmt ofangreindri reglu Lánasjóðs íslenskra námsmanna á námsmaðurinn þannig rétt á hlutaláni sem nemur 80% af fullu láni.

[. . .]

Þessa reglu [2. mgr. greinar 2.2.2. í úthlutunarreglum lánasjóðsins fyrir skólaárið 1995–1996], sem er undantekning frá meginreglunni um að 75% námsárangurinn dugi námsmanni til að eiga rétt á hlutaláni, notar Lánasjóður íslenskra námsmanna til að rökstyðja það í umræddu tilviki hafi námsmaðurinn ekki öðlast lánsrétt.

Áður hefur verið komist að þeirri niðurstöðu að reglur Námsbrautar í hjúkrun geri engan greinarmun á þeim námsmönnum sem ekki fá að halda áfram námi á vormisseri. Hvort sem það stafar af því að meðaleinkunn þeirra var ekki á meðal þeirra 60 hæstu eða þeir náðu ekki lágmarksárangri í öllum prófum. Þeir fá hvorki að halda áfram námi né flytjast á milli missera.

Í ljósi þessa skýtur það skökku við að Lánasjóður íslenskra námsmanna geri greinarmun á þessum námsmönnum á grundvelli *2. ml. 1. mgr. greinar 2.2.2.* í úthlutunarreglum sjóðsins [fyrir skólaárið 1996–1997, 2. mgr. greinar 2.2.2. fyrir skólaárið 1995–1996]. Samþykkir að lána öðrum að fullu, en hafni hlutaláni hjá hinum. Það er nefnilega svo að samkvæmt reglum sjóðsins er eini munurinn á þessum námsmönnum sá, að námsmaðurinn sem náði öllum prófum á rétt [á] fullu námsláni (100%), en sá sem náði 4 prófum af 5 á rétt á hlutaláni sem nemur í þessu tilviki 80% af fullu námsláni."

Í símtali 23. janúar 1997 gerði stjórnarformaður námsbrautar í hjúkrunarfræði við Háskóla Íslands nánari grein fyrir því, sem fram kemur í bréfi hennar frá 22. apríl 1996, að öll

námskeið, sem nemandi hafi lokið með lágmarkseinkunn, séu í fullu gildi. Þar kom fram, að slíkar einkunnir séu til á skrá skólans sem fullgildar einingar. Geti þær þannig komið nemanda, sem kýs að halda námi sínu áfram í öðrum skóla, t.d. erlendis eða við Háskólann á Akureyri, að fullum notum.

Í bréfi formanns námsbrautar í hjúkrunarfræði til mín, dags. 22. júní 1997, er ítrekað það sjónarmið námsbrautarinnar, að þeir stúdentar, sem fallið hafi á prófi, og þeir, sem staðist hafi öll próf, en ekki náð þeim árangri að vera meðal þeirra 60, sem hafi náð hæstu meðaleinkunn, standi jafnt gagnvart námsbraut í hjúkrunarfræði, þegar niðurstöður samkeppnisprófa liggi fyrir. Þeir hafi ekki öðlast rétt til að setjast á annað misseri fyrsta námsárs, en geti fengið staðfestingu á þeim einingum, sem þeir hafi lokið. Í báðum tilvikum þurfi nemendur að hverfa frá námi vegna reglna um fjöldatakmörkun, og í báðum tilvikum hafi þeir „tæknilega" annað tækifæri, annars vegar vegna reglna um endurtekningarpróf og hins vegar, ef einhver úr hópi þeirra 60, sem náðu prófi, hyrfi frá námi. Í bréfinu kemur jafnframt fram, að reglum námsbrautarinnar hafi verið breytt „á þann hátt, að ekki [verði] haldin upptökupróf, reynist færri en 60 stúdentar hafa náð öllum prófum. Framvegis [verði] þeim sem hafa hæstu meðaleinkunnina, en hafa eitt fall, raðað í laus sæti, þar til þeirri tölu er náð."

Hinn 26. júní 1997 barst mér afrit bréfs framkvæmdastjóra kennslusviðs við Háskóla Íslands til lánasjóðsins, þar sem fjallað er um reglur um val stúdenta til náms í hjúkrunarfræði við Háskólann, einkum F-lið þeirra, um endurtekningarpróf. Í bréfinu og í bréfi stjórnar formanns námsbrautar í hjúkrunarfræði, dags. 3. júlí 1997, kemur fram sá skilningur á framangreindu ákvæði reglnanna, að nemandi verði að hafa staðist öll próf til að halda áfram námi á öðru misseri. Í bréfi námsbrautarinnar er jafnframt vikið að efni fyrri bréfa, að því er snertir hugleiðingar um viðbrögð deildarinnar, hefði sú staða komið upp, að færri en 60 nemendur næðu lágmarkseinkunn í öllum prófum.

Hinn 8. júlí 1997 barst mér bréf Lánasjóðs íslenskra námsmanna, auk bréfs formanns námsbrautar í hjúkrunarfræði til lánasjóðsins, dags. 2. júlí 1997. Í síðarnefnda bréfinu segir:

> „Vegna beiðnar þinnar um staðfestingu á túlkun námsbrautar í hjúkrunarfræði á reglum um framkvæmd úrtökuprófa á 1. námsári, get ég staðfest að ég les reglurnar (eins og þær voru þar til í vor) þannig að nemandi verði að hafa staðist öll próf til að hafa möguleika á að hefja nám á 2. misseri 1. námsárs.
>
> Hefði sú staða hins vegar komið upp að enn hefðu verið laus sæti að endurtekningarprófum loknum, hefði þurft að veita undanþágu frá reglunni.
>
> Ummæli mín í bréfi til umboðsmanns Alþingis voru hugsuð sem svar við spurningunni um það hvernig við hefðum brugðist við þeirri stöðu."

Í bréfi lánasjóðsins segir meðal annars svo:

> „Gera þarf greinarmun á þeim reglum sem gilda annars vegar við val á námsmönnum til náms á öðru misseri og hins vegar við endurinnritun á fyrsta misseri. Formaður námsbrautarstjórnarinnar virðist á hinn bóginn ekki gera slíkan greinarmun í bréfi sínu dags. 22. júlí. Samkvæmt bréfi [. . .] framkvæmdastjóra kennslusviðs Háskóla Íslands, dags. 23. júní 1997, eru reglur um val á nemendum til náms á öðru misseri ótvíræðar. Þeir einir eiga rétt á að flytjast yfir á annað misseri sem náð hafa öllum prófum fyrsta misseris. Ef færri en 60 ná öllum prófum í fyrstu tilraun fá þeir sem fallið hafa á prófi annan möguleika til að ná þeim prófum sem þeir féllu á. Ef hins vegar 60 eða fleiri ná öllum prófum í fyrstu tilraun þá er ekki boðið annað tækifæri. Formaður námsbrautarstjórnarinnar hefur staðfest með bréfi dags. 2. júlí 1997 að hér sé

rétt með farið. Það er því ljóst að skólinn gerir greinarmun á þeim námsmönnum sem ná öllum prófum og hinum sem ekki ná öllum prófum við val á nemendum til náms á öðru misseri. Af þessum sökum eiga einungis þeir sem ljúka öllum prófunum rétt á lánum frá LÍN fyrir fyrsta misserið. Það skal tekið fram að sjóðurinn getur ekki miðað reglur sínar um námsframvindu við að námsmaður hefði hugsanlega getað fengið undanþágu frá reglum skóla undir tilteknum kringumstæðum. Fái námsmaður á hinn bóginn slíka undanþágu er fjallað sérstaklega um mál hans hjá sjóðnum.

Við endurinnritun er enginn greinarmunur gerður á nemendum. Námsmaður sem sest aftur á fyrsta misseri verður að skrá sig aftur í öll námskeið misserisins óháð því hvort hann hefur áður náð þeim öllum eða ekki. Á þessu stigi er enginn greinarmunur gerður. Það á einungis við um endurinnritunina *eftir* að val á nemendum til áframhaldandi náms hefur farið fram skv. ofangreindum reglum.

Eins og fram kemur í bréfi formanns námsbrautarstjórnar hefur reglum námsbrautarinnar verið breytt frá og með námsárinu 1997–98. Sjóðurinn mun að sjálfsögðu endurskoða reglur sínar um námsframvindu hjúkrunarnema við HÍ í ljósi þeirra breytinga."

IV.

1.

Í áliti mínu, dags. 6. ágúst 1997, sagði svo:

„Samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 21/1992, um Lánasjóð íslenskra námsmanna, skal námslán aldrei veitt fyrr en námsmaður hefur skilað vottorði um tilskilda skólasókn og námsárangur. Námslán skal ekki veitt nema námsframvinda sé með eðlilegum hætti, sbr. 3. mgr. sömu greinar.

Fjallað er um námsárangur í 2. gr. reglugerðar nr. 210/1993, um Lánasjóð íslenskra námsmanna. Þar segir:

> „Forsenda þess að námsmaður geti fengið lán úr sjóðnum er að námsframvinda hans hafi verið með eðlilegum hætti miðað við skipulag skóla og samræmt mat á kröfum hinna ýmsu skóla og námsbrauta. Námsmanni ber að leggja fram staðfest gögn frá skóla í þessum efnum."

Námsframvinda var einnig skilyrði lánsréttar samkvæmt eldri lögum. Þannig sagði í 6. gr. laga nr. 72/1982, um námslán og námsstyrki:

> „Fyrsta námsaðstoð skal aldrei veitt fyrr en námsmaður hefur skilað vottorði um tilskilda skólasókn og námsárangur á yfirstandandi skólaári. Sjóðstjórn er heimilt að veita námsmönnum víxillán [. . .].
>
> Námsmaður skal 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. Þó skal námsaðstoð ekki veitt nema framvinda náms sé með eðlilegum hætti.
>
> [. . .]"

Ákvæði um námsframvindu í reglugerð nr. 578/1982, um námslán og námsstyrki, var að finna í 18. gr. Þar sagði:

> „Forsenda þess að námsmaður geti fengið aðstoð úr Lánasjóðnum er sú að námsframvinda hans hafi verið með eðlilegum hætti miðað við samræmt mat á kröfum hinna ýmsu skóla og námsbrauta. Í slíku mati skal gert ráð fyrir hæfilegu svigrúmi

miðað við ýtrustu kröfur skóla eða námsbrautar. Ef þörf krefur ber námsmanni að leggja fram gögn um kröfu skólans í þessum efnum."

Ákvæði úthlutunarreglna Lánasjóðs íslenskra námsmanna fyrir námsárið 1995–1996 um námsárangur eru í II. kafla þeirra:

„2.2.1. Fullnægjandi námsframvinda.
Námsframvinda er metin á þeim misserum eða árum sem námsmaður nýtur aðstoðar. Skal námsmaður að jafnaði ljúka 100% af fullu námi skv. skipulagi skóla. Námsmaður verður að fullnægja kröfum um afköst og lágmarkseinkunnir. Tekið er tillit til skipulags náms og nánari reglur settar um framvindu á einstökum námsbrautum. Einungis er tekið tillit til námskeiða sem nýtast til lokaprófs. Fái námsmaður lán út á misseri eða hluta þess þarf hann að uppfylla kröfur um námsafköst á því misseri.
2.2.2. Ófullnægjandi námsframvinda.
Námsmaður þarf að ljúka í það minnsta 75% af fullu námi skv. skipulagi skóla til þess að fá námslán.
Geri skóli kröfur um meira en 75% árangur í námi, t.d. 100%, þá telst lágmarksárangur til þess að fá veitt lán hjá LÍN sá sami og kröfur skólans eru.
Námseftirlit er framkvæmt eftir hvert misseri. Uppfylli námsmaður ekki kröfur um námsframvindu skv. gr. 2.2.1., skulu námslán til hans skerðast hlutfallslega. Lán til námsmanns sem til dæmis lýkur 75% af fullu námi skv. skipulagi skóla skal þannig skerðast um 25%. Þetta á þó ekki við um lán vegna skólagjalda og ferðalán.
[. . .]"

Ákvæði um ófullnægjandi námsframvindu í úthlutunarreglum lánasjóðsins fyrir námsárið 1992–1993 hljóðuðu svo:

„2.3.1.
Námseftirlit er framkvæmt eftir hvert misseri. Uppfylli námsmaður ekki kröfu um námsframvindu skv. gr. 2.2., skulu námslán til hans skerðast hlutfallslega, sbr. 2.3.2. Lán til námsmanns, sem til dæmis lýkur 75% af fullu námi skv. skipulagi skóla, skal þannig skerðast um 25%.
2.3.2.
Námsmaður þarf að ljúka í það minnsta 75% af fullu námi skv. skipulagi skóla til þess að hljóta námslán."

Úthlutunarreglum fyrir lánasjóðinn var síðan breytt á þann veg, sem í reglum fyrir skólaárið 1995–1996 greinir, með úthlutunarreglum fyrir skólaárið 1993–1994.
Í 2. málslið 1. mgr. greinar 2.2.2. í úthlutunarreglum Lánasjóðs íslenskra námsmanna fyrir skólaárið 1996–1997 er breyting á framangreindu ákvæði 2. mgr. greinar 2.2.2. að því leyti að í núgildandi reglum segir, að geri skóli kröfur um meira en 75% árangur í námi til þess að námsmaður fái að halda áfram námi eða flytjast á milli ára, teljist kröfur skólans lágmarksárangur.

2.

Eins og rakið hefur verið hér að framan, á námsmaður rétt á láni úr Lánasjóði íslenskra námsmanna, sé námsframvinda hans með eðlilegum hætti. Skal námsmaður að jafnaði ljúka 100% af fullu námi samkvæmt skipulagi skóla, til þess að námsframvinda hans teljist fullnægjandi, sbr. 1. mgr. greinar 2.2.1. í úthlutunarreglum sjóðsins fyrir það skólaár, sem um ræðir í máli þessu. Uppfylli námsmaður ekki framangreinda kröfu um

námsárangur, skerðast námslán til hans hlutfallslega, að því tilskildu, að hann hafi lokið að minnsta kosti 75% af fullu námi, sbr. 1. og 3. mgr. greinar 2.2.2. í framangreindum úthlutunarreglum. 2. mgr. greinar 2.2.2. felur hins vegar í sér undantekningu frá reglu 3. mgr. greinarinnar um lán að tiltölu. Geri skóli kröfur um meira en 75% árangur í námi, þá telst lágmarksárangur til þess að fá lán hjá lánasjóðnum sá sami og kröfur viðkomandi skóla.

Í reglugerð fyrir Háskóla Íslands, sbr. auglýsingu nr. 98/1993, um staðfestingu forseta Íslands á reglugerð fyrir Háskóla Íslands, er að finna ákvæði um námsárangur í námsbraut í hjúkrunarfræði. Þar segir í 1. mgr. 81. gr.:

> „Hjúkrunarfræði er fjögurra ára nám er lýkur með B.S.-prófi. Hámarksnámstími er sex ár. Til þess að flytjast milli námsára má stúdent eiga eftir eitt próf hið mesta úr námsefni næsta námsárs á undan og ekki próf frá fyrri námsárum. Námsbrautarstjórn getur veitt undanþágu frá þessum reglum ef sérstaklega stendur á."

Reglur námsbrautarinnar um lámarkseinkunnir í námskeiðum námsbrautarinnar koma síðan fram í 6. mgr. 81. gr. reglugerðarinnar.

Samkvæmt 82. gr. reglugerðarinnar er heimilt að takmarka fjölda þeirra, sem halda áfram námi eftir haustmisseri fyrsta námsárs. Þessi ákvæði 82. gr. eru svohljóðandi:

> „Nú er fjöldi stúdenta, sem stenst próf í lok haustmisseris fyrsta námsárs meiri en svo að veita megi þeim öllum framhaldskennslu við aðstæður á hverjum tíma, og getur háskólaráð þá eftir rökstuddum tillögum námsbrautar í hjúkrunarfræði takmarkað fjölda þeirra, sem halda áfram námi. Ákvörðun háskólaráðs skal tilkynna fyrir upphaf þess háskólaárs, sem prófin eru haldin. Réttur stúdenta til framhaldsnáms skal miðaður við árangur prófa í lok haustmisseris fyrsta námsárs."

Hinn 12. maí 1993 samþykkti námsbrautarstjórn í hjúkrunarfræði reglur um val stúdenta til náms í hjúkrunarfræði. Samkvæmt reglunum miðaðist fjöldi stúdenta, sem öðlaðist rétt til náms á vormisseri 1. námsárs í hjúkrunarfræði við grunntöluna 60. Um þetta val stúdenta sagði meðal annars í A- B- og F-liðum umræddra reglna frá 12. maí 1993:

„A. Prófað verður í öllum þeim námskeiðum, sem kennd eru á haustmisseri 1. námsárs. Stúdentar verða að taka öll prófin á sama námsári og valið fer fram. Ekki er hægt að fá viðurkennd eldri próf.

B. Aðeins þeim stúdentum, sem ná prófum í öllum námsgreinum haustmisseris 1. námsárs, er raðað eftir lækkandi heildareinkunn. Varðandi lágmarkseinkunn í hverju námskeiði gilda reglur námsbrautar í hjúkrunarfræði.

[. . .]

F. Verði niðurstaða úr prófum slík, að ekki nái 60 stúdentar lágmarkseinkunn í öllum námskeiðum, verða endurtekningarpróf haldin seinni hluta janúar. Þau próf breyta ekki stöðu þeirra sem þegar hafa náð prófum, heldur er þeim sem endurtekningapróf þreyta raðað innbyrðis í forgangsröð."

Samkvæmt framansögðu voru próf á haustmisseri 1. námsárs námsbrautarinnar jafnframt samkeppnispróf. Þannig voru þau, auk þess sem þau mátu námsárangur nemenda, lögð til grundvallar við val þeirra 60 nemenda, sem öðluðust rétt til náms á vormisseri.

Samkvæmt reglunum var aðstaðan sú, að ef fleiri en 60 stúdentar náðu prófum í fimm námsgreinum haustmisseris, þá áttu aðeins þeir 60 efstu rétt á að halda áfram námi á öðru

misseri. Ef færri en 60 stúdentar náðu framangreindum prófum, þá áttu þeir stúdentar, sem ekki náðu prófunum, kost á endurtekningarprófum. Réði prófárangur þeirra innbyrðis, hverjir þeirra öðluðust rétt til náms á vormisseri 1. námsárs. Verður að líta á báðar þessar reglur sem þátt í heildarreglum um fjöldatakmörkun samkvæmt umræddum reglum frá 12. maí 1993.

Stjórn Lánasjóðs íslenskra námsmanna telur, eins og áður hefur komið fram, að sá þáttur reglnanna frá 12. maí 1993, sem laut að kröfu um lágmarksárangur í öllum prófum haustmisseris, hafi jafnframt falið í sér auknar kröfur til námsárangurs í skilningi 2. mgr. greinar 2.2.2. í umræddum úthlutunarreglum sjóðsins. Byggðist synjun lánasjóðsins í málinu á því, að þar sem A hefði ekki náð öllum prófum á haustmisseri, hefði kröfum deildarinnar ekki verið fullnægt.

Að því er snertir þann þátt umræddra reglna frá 12. maí 1993, sem laut að þeim nemendum, sem náð höfðu öllum prófum en voru ekki meðal þeirra, sem öðluðust rétt til setu á vorönn, telur stjórn Lánsjóðs íslenskra námsmanna hins vegar, að formlegum kröfum deildarinnar hafi verið fullnægt, þótt þeir hafi ekki náð að vera meðal þeirra 60 efstu. Samkvæmt framansögðu er afstaða lánasjóðsins sú, að síðargreindi hópurinn hafi *komið til álita* í sambandi við áframhaldandi nám, en hafi orðið að falla frá námi *vegna fjöldatakmarkana.* Fyrrgreindi hópurinn hafi hins vegar ekki átt möguleika á áframhaldandi námi *vegna kröfu námsbrautar um námsárangur.* Jafnframt tekur stjórn lánasjóðsins fram, að verði námi ekki haldið áfram eingöngu vegna fjöldatakmarkana, skerðist lánsréttur ekki á grundvelli 2. mgr. greinar 2.2.2. í úthlutunarreglum sjóðsins.

Stjórn Lánasjóðs íslenskra námsmanna lítur samkvæmt framansögðu svo á, að skilyrði umræddra reglna frá 12. maí 1993 fyrir framhaldi náms á vormisseri, þ.e. lágmarksárangur í öllum námsgreinum, hafi verið krafa námsbrautar um námsárangur, sbr. 2. mgr. greinar 2.2.2. í úthlutunarreglum lánasjóðsins. Af bréfi formanns stjórnar námsbrautar í hjúkrunarfræði má hins vegar ráða, að námsbrautin hafi gert greinarmun á *reglum um fullnægjandi námsárangur* nemenda og reglum *um val* þeirra nemenda, sem öðluðust rétt til setu á vormisseri 1. námsárs. Jafnframt hefur komið fram í málinu, að námskeið, sem nemandi hafði lokið með lágmarkseinkunn, hefðu verið áfram á skrá viðkomandi nemenda sem fullgildar einingar, sem gætu komið nemanda að notum, hygðist hann halda námi sínu áfram við annan skóla, t.d. við Háskólann á Akureyri eða erlendis. Þær hafi hins vegar ekki komið að notum, kysi nemandi að taka samkeppnispróf á ný til að öðlast rétt til setu á vormisseri, vegna reglna um slík próf, þ.e. þau hafi orðið að taka á sama námsári og valið fór fram.

Í 81. gr. reglugerðar nr. 98/1993, fyrir Háskóla Íslands, eru almennar reglur um lágmarksnámsárangur stúdenta, sem nám stunda á námsbraut í hjúkrunarfræði. *Engin heimild* er í reglugerð þessari eða öðrum reglum *til að auka við þær kröfur.* Í 82. gr. reglugerðarinnar, sbr. áður 82. gr. a reglugerðar nr. 78/1979, um Háskóla Íslands, er hins vegar heimilað að setja hertar reglur vegna takmarkana á fjölda nemenda, sem geta fengið að halda áfram námi að loknum prófum í lok haustmisseris fyrsta námsárs. Umræddar reglur frá 12. maí 1993 gátu ekki byggst á annarri heimild að lögum. Þær voru því þáttur í fjöldatakmörkunum á grundvelli nefndra reglugerðarákvæða og gátu samkvæmt því *ekki sett strangari almenn skilyrði um námsárangur í hjúkrunarfræði.*

Í fyrrgreindu bréfi formanns námsstjórnar í hjúkrunarfræði frá 22. apríl 1996 segir, að A hefði getað haldið áfram námi á vormisseri samkvæmt reglum námsbrautarinnar, ef ekki hefði verið til að dreifa ákvæðum um fjöldatakmörkun, sem þessar reglur geyma og að framan er lýst. Með hliðsjón af því, sem að framan hefur verið rakið, og ákvæða 1. mgr. 81. gr. reglugerðar um Háskóla Íslands, tel ég að ganga verði út frá því, að þetta sé réttur skilningur á reglunum. Er það því skoðun mín, að reglur um takmörkun á fjölda stúdenta á námsbraut í hjúkrunarfræði hafi hindrað framhald náms A á vormisseri 1996.

Fjöldatakmarkanir gátu samkvæmt framansögðu bæði girt fyrir, að þeir, sem náðu prófum allra námskeiðanna fimm, og þeir, sem náðu fjórum prófum af fimm, svo sem A, öðluðust rétt til að halda áfram námi á vormisseri 1. árs. Samkvæmt niðurstöðu minni hér að framan strandar framhald náms *í báðum tilvikum einungis á reglum um fjöldatakmarkanir.* Það er niðurstaða stjórnar lánasjóðsins, samkvæmt framansögðu, að í fyrra tilvikinu eigi námsmaður rétt á fullu námsláni, en í síðara tilvikinu eigi námsmaður engan slíkan rétt. Það er aftur á móti skoðun mín, að þessi tilvik séu sambærileg, þar sem í báðum framangreindum tilvikum strandi framhald náms einungis á reglum um fjöldatakmarkanir. Af þeim sökum eru ekki lagaskilyrði til þess að ákvarða rétt nemenda til námslána í framangreindum tilvikum eftir ólíkum lagasjónarmiðum. Sá afgerandi munur, sem lánasjóðurinn hefur gert á stöðu námsmanna í þessum tilvikum, samrýmist að mínum dómi ekki jafnræðisreglu 11. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Tel ég samkvæmt því, að um rétt A til námsláns hafi átt að fara eftir 3. mgr. greinar 2.2.2. í úthlutunarreglum lánasjóðsins fyrir námsárið 1995–1996.

Í samræmi við það, sem að framan greinir, eru það tilmæli mín, ef beiðni kemur fram um það frá A, að stjórn Lánasjóðs íslenskra námsmanna taki mál hennar til meðferðar á ný og hagi þá meðferð þess í samræmi við þau sjónarmið, sem ég hef gert grein fyrir í áliti þessu."

V.

Hinn 16. október 1997 ritaði ég stjórn Lánasjóðs íslenskra námsmanna bréf, þar sem þess var óskað, sbr. 7. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, að stjórn Lánasjóðs íslenskra námsmanna léti mér í té gögn um þá ákvörðun stjórnarinnar, að taka til endurskoðunar framkvæmd lánveitinga frá Lánasjóði íslenskra námsmanna til þeirra nemenda, sem stundi nám við deildir Háskóla Íslands, þar sem beitt væri fjöldatakmörkunum. Ennfremur var þess óskað, að stjórn lánasjóðsins upplýsti, hvort framangreind ákvörðun stjórnarinnar byggðist á túlkun hennar á áliti mínu, dags. 6. ágúst 1997, í tilefni af kvörtun A, svo sem fram hefði komið í umfjöllun fjölmiðla um ákvörðun lánasjóðsins.

Með bréfi stjórnar lánasjóðsins, dags. 11. nóvember 1997, var mér tjáð að bréfi mínu yrði svarað, er lögfræðilegt álit um málið, sem unnið væri að fyrir stjórnina, lægi fyrir. Svar stjórnar lánasjóðsins, ásamt lögfræðiáliti, barst mér með bréfi, dags. 20. nóvember 1997. Í bréfinu kemur fram, að það væri niðurstaða stjórnarinnar, í ljósi álits míns í máli A, að sjóðnum væri ekki stætt á að framkvæma undanþágu, vegna nema í fjöldatakmörkunardeildum, með óbreyttum hætti. Væri þar um að ræða undanþágu frá þeirri almennu reglu, að nemendur fái ekki lán tvisvar til þess að ljúka sömu einingum í sama námi, sbr. grein 2.2.2. í úthlutunarreglum lánasjóðsins. Undanþágan hafi falist í því, að hafi námsmaður skilað 100% árangri á fyrsta misseri og fengið lán fyrir misserið, en ekki fengið að halda áfram námi vegna fjöldatakmarkana, þá væri heimilt að veita honum lán til þess að endurtaka misserið enda fái hann þá að halda áfram námi á öðru misseri.

Síðan segir í bréfinu:

„Stjórnin ákvað því á fundi sínum dags. 2. október 1997 að undanþágan skyldi ekki veitt frá og með námsárinu 1998–99 að óbreyttum úthlutunarreglum. Jafnframt var ákveðið að tilkynna námsmönnum á fyrsta misseri í fjöldatakmörkunardeildum á námsárinu 1997–98 um þessa ákvörðun stjórnarinnar. Gert var ráð fyrir að sett yrðu skýr ákvæði um þessi atriði í úthlutunarreglur við endurskoðun reglnanna fyrir námsárið 1998–99. [. . .] Það skal tekið fram að útsendingu bréfs til námsmanna á fyrsta misseri hefur verið frestað að beiðni menntamálaráðherra."

Í tilefni af framangreindu bréfi, svo og umfjöllun fjölmiðla um málið taldi ég sérstaka ástæðu til að árétta í bréfi til stjórnar Lánasjóðs íslenskra námsmanna, dags. 25. nóvember 1997, að í umræddu áliti mínu væri hvergi vikið að því álitaefni, hvort óheimilt væri að hafa sérstakar reglur um lánsrétt til þeirra nemenda, er stunduðu nám við deildir Háskóla Íslands, þar sem beitt væri fjöldatakmörkunum. Þá tók ég fram í bréfinu, að ég hefði ekki tekið neina afstöðu til lögmætis, sjónarmiða um afturvirkni og fleiri atriða, er snertu þá ákvörðun stjórnar lánasjóðsins, að breyta reglum um lánveitingar til þeirra nemenda, sem stunduðu nám við deildir Háskóla Íslands, þar sem beitt væri fjöldatakmörkunum, og um væri fjallað í framangreindu bréfi lánasjóðsins, svo og lögfræðiálitsgerð, er því bréfi fylgdi.

Með bréfi, dags. sama dag, sendi ég menntamálaráðherra afrit af ofangreindu bréfi mínu.

10.3. Námslán. Endurgreiðsla. Reglan um skyldubundið mat stjórnvalda. (Mál nr. 2134/1997)

A kvartaði yfir synjun stjórnar Lánasjóðs íslenskra námsmanna á beiðni hans um frestun á endurgreiðslu námslána. Synjunin var byggð á því, að honum hefði reiknast tekjutengd afborgun sama ár og að hann hefði aðeins verið atvinnulaus í 2 mánuði, en til þess að greiðslum námslána yrði frestað vegna atvinnuleysis yrði það að hafa varað lengur en í 4 mánuði.

Umboðsmaður rakti ákvæði laga nr. 21/1992, reglugerðar nr. 210/1993 um Lánasjóð íslenskra námsmanna og úthlutunarreglna um frestun á endurgreiðslum. Með hliðsjón af því, að beiðni A byggðist á fjárhagslegum örðugleikum vegna atvika á endurgreiðsluárinu taldi umboðsmaður ákvæði 26. gr. reglugerðar nr. 210/1993, um undanþágu ef sýnt er að tekjur fyrra árs gefi ekki rétta mynd af fjárhag lánþega á endurgreiðsluári vegna skyndilegra og verulegra breytinga á högum hans milli ára, eiga við um mál A. Í skýringum stjórnar Lánasjóðs íslenskra námsmanna kom fram, að undanþáguheimild 26. gr. væri ekki beitt nema sýnt þætti að verulegar breytingar hefðu orðið á útsvarsstofni milli ára. Hefði í því sambandi verið miðað við, að atvinnuleysi hefði staðið í a.m.k. fjóra mánuði fyrir gjalddaga námsláns. Umboðsmaður vísaði til þess, að stjórn sjóðsins væri heimilt að setja reglur, byggðar á lögum og reglum um lánasjóðinn, til þess að stuðla að samræmi og jafnrétti við framkvæmd þeirra. Slíkar reglur væru í eðli sínu viðmiðunarreglur, sem stjórnin setti á grundvelli þess hlutverks síns að taka ákvarðanir um undanþágur frá endurgreiðslureglum. Hann áréttaði hins vegar, að þegar stjórn sjóðsins væri fengið vald til þess að taka þá ákvörðun sem best ætti við í hverju máli m.t.t. allra aðstæðna, væri henni óheimilt að afnema það mat, sem henni væri fengið, með slíkum vinnureglum.

Samkvæmt 8. gr. laga nr. 21/1992 skal skuldari, sem óskar eftir undanþágu frá endurgreiðslu, leggja fram ítarlegar upplýsingar um ýmis atriði, þ. á m. um eignir sínar, lífeyri og annað sem stjórnin telur máli skipta og sjóðsstjórn svo leggja mat á þær upplýsingar. Umboðsmaður taldi hins vegar verða ráðið af gögnum málsins, að umsókn A hefði verið synjað á þeim grundvelli að A hefði verið atvinnulaus í minna en 4 mánuði, án þess að lagt hefði verið sérstakt mat á aðstæður hans. Hann taldi, að tilefni hefði verið til þess að stjórn sjóðsins legði sjálfstætt mat á það, hvort aðstæðum A væri þannig háttað að veita bæri honum undanþágu frá fastri ársgreiðslu.

Umboðsmaður beindi því þeim tilmælum til stjórnar Lánasjóðs íslenskra námsmanna að mál A yrði endurupptekið, ef ósk kæmi um það frá honum, og leyst úr því í samræmi við þau sjónarmið sem fram kæmu í álitinu.

I.

Hinn 27. maí 1997 leitaði til mín A, vegna þeirrar ákvörðunar stjórnar Lánasjóðs íslenskra námsmanna frá 16. og 28. apríl 1997, að synja beiðni hans um frestun á endurgreiðslu námslána.

Samkvæmt kvörtuninni og gögnum málsins óskaði A eftir því í marsmánuði 1997, að endurgreiðslu námslána hans yrði frestað. Ástæða beiðnar hans var sú, að hann hafði verið atvinnulaus frá og með 1. janúar 1997, sem hafði haft í för með sér verulegan fjárskort fyrir hann og fjölskyldu hans. Erindi A var synjað með bréfi lánasjóðsins, dags. 16. apríl 1997. Þar segir:

> „Erindi þitt var tekið fyrir á fundi stjórnar LÍN þann 15. apríl s.l.
>
> Samkvæmt reglum sjóðsins er ekki veitt undanþága frá árlegri endurgreiðslu ef viðkomandi reiknast eða mun reiknast tekjutengd afborgun, sbr. ákvæði 27. gr. reglugerðar nr. 210/1993, um Lánasjóð íslenskra námsmanna.
>
> Þar sem þér mun reiknast tekjutengd afborgun á árinu 1997 getur stjórn LÍN ekki fallist á erindi þitt.
>
> Að lokum skal tekið fram, að þú getur farið fram á endurupptöku málsins ef þú hefur einhver ný rök fram að færa."

Með bréfi, dags. 21. apríl 1997, ítrekaði A beiðni sína með vísan til undanþáguheimildar 8. gr. laga nr. 72/1982 og 8. gr. laga nr. 21/1992, um Lánasjóð íslenskra námsmanna, og 35. gr. reglugerðar nr. 578/1982 og 26. gr. reglugerðar nr. 210/1993. Í svarbréfi lánasjóðsins, dags. 28. apríl 1997, segir:

> „Erindi þitt var tekið fyrir á fundi stjórnar LÍN þann 25. apríl sl.
>
> Stjórn sjóðsins hefur í samræmi við þá heimildarreglu er kemur fram í 26. [gr.] reglugerðar nr. 210/1993, miðað við að atvinnuleysi hafi varað lengur en 4 mánuði fyrir gjalddaga greiðslu. Á umsóknareyðublaði um beiðni um endurskoðun námslána sem sjóðurinn hefur gert og liggur frammi á skrifstofu hans kemur skýrt fram að frumskilyrði fyrir umsókn um frestun greiðslna námslána vegna atvinnuleysis er að atvinnuleysi hafi varað lengur en 4 mánuði. Fram að gjalddaga námsláns þíns hafðir þú verið atvinnulaus í 2 mánuði.
>
> Stjórn sjóðsins ítrekar því fyrri úrskurð og fellst ekki á að veita þér undanþágu frá greiðslu námslána á árinu 1997.
>
> Stjórn sjóðsins vill þó taka fram að verði um langvarandi atvinnuleysi hjá þér að ræða getur þú sótt um að nýju vegna tekjutengdrar afborgunar sem er á gjalddaga 1. september 1997.
>
> Að lokum skal tekið fram að þú getur farið fram á endurupptöku málsins ef þú hefur einhver ný rök fram að færa."

II.

Ég ritaði stjórn Lánasjóðs íslenskra námsmanna bréf 3. júní 1997 og óskaði þess, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að stjórn Lánasjóðs íslenskra námsmanna skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A og léti mér í té gögn málsins.

Í svarbréfi stjórnar Lánasjóðs íslenskra námsmanna, dags. 20. júní 1997, segir meðal annars:

> „Í 27. gr. reglugerðar nr. 210/1993 segir: „Námsmaður sem hefur haft svo lágar tekjur á fyrra ári að honum reiknast ekki viðbótargreiðsla skv. 22. gr. og fjárhagur hans hefur ekki batnað á endurgreiðsluárinu, getur sótt um undanþágu frá fastri árs-

greiðslu skv. 21. gr., ef nám atvinnuleysi, veikindi, þungun, umönnun barna eða aðrar sambærilegar ástæður valda þessum örðugleikum hjá lánþega eða fjölskyldu hans. Skal hann þá leggja fyrir sjóðsstjórn upplýsingar um eignir sínar, lífeyri og annað það sem stjórnin telur máli skipta. Stjórninni er þá heimilt að veita undanþágu að hluta eða öllu leyti eftir atvikum. Sjóðsstjórn setur nánari almennar reglur um framkvæmd þessa heimildarákvæðis." Hér er miðað við að ekki sé veitt undanþága frá ársgreiðslu reiknist námsmanni viðbótargreiðsla skv. 22. gr.

Lánþega með námslán tekin frá hausti 1982 til vors 1992, en lán [A] eru frá þeim tíma, reiknast viðbótargreiðsla hafi tekjur hans á árinu 1996 farið yfir um það bil kr. 830.000. Tekjur [A] voru kr. 2.055.558 á tekjuárinu 1996 skv. innsendum gögnum, honum reiknast því viðbótargreiðsla. Af þeim sökum sá stjórn sjóðsins sér ekki fært að veita honum undanþágu frá greiðslum samkvæmt 27. gr. reglugerðar nr. 210/1993. Hún synjaði því beiðni hans um slíka undanþágu með bréfi dags. 16. apríl 1997.

Í 26. gr. reglugerðar nr. 210/1993 segir: „Nú gefur útsvarsstofn vegna tekna á fyrra ári ekki rétta mynd af fjárhag lánþega á endurgreiðsluári, vegna skyndilegra og verulegra breytinga sem hafa orðið á högum hans milli ára, t.d. ef hann veikist alvarlega eða verður fyrir slysi er skerðir til muna ráðstöfunarfé hans og möguleika til að afla tekna. Ef lánþegi gerir skriflega grein fyrir þessum breyttu högum sínum og styður hana tilskildum gögnum, er sjóðsstjórn heimilt að veita undanþágu frá árlegum endurgreiðslum skv. 21. og 22. gr., ýmist til lækkunar eða niðurfellingar á greiðslum, eftir atvikum." Stjórn sjóðsins hefur ekki veitt undanþágu frá árlegum endurgreiðslum samkvæmt þessari grein nema sýnt sé að verulegar breytingar verði á útsvarsstofni milli ára. Í því sambandi hefur verið miðað við að atvinnuleysi hafi staðið yfir a.m.k. í fjóra mánuði fyrir gjalddaga námsláns, þannig að sýnt sé að ekki sé um tímabundið atvinnuleysi að ræða og verulegar breytingar verði á högum lánþega milli ára. Þetta kemur skýrt fram á eyðublaði um beiðni á endurskoðun á afborgun námslána sem og liggur frammi í afgreiðslu sjóðsins.

Þann 21. apríl fór [A] fram á undanþágu í samræmi við 26. gr. reglugerðarinnar. Á gjalddaga föstu ársgreiðslunnar, hinn 1. mars 1997, hafði atvinnuleysi hans varað í tvo mánuði, stjórnin synjaði honum því að svo stöddu um undanþágu frá greiðslum. Í svarbréfi stjórnarinnar, dags. 28. apríl sl., var honum þó bent á þann möguleika að sækja um að nýju vegna viðbótargreiðslu sem er á gjalddaga 1. september 1997, verði engin breyting á högum hans til batnaðar fram til þess tíma.

Tekið skal fram að 26. og 27. gr. reglugerðar nr. 210/1993 um Lánasjóð íslenskra námsmanna eru samhljóða 35. og 36. gr. reglugerðar nr. 578/1982 um námslán og námsstyrki."

Athugasemdir A við framangreint bréf lánasjóðsins bárust mér með bréfi, dags. 8. júlí 1997. Þar er tekið fram, að erindi hans byggist ekki eingöngu á umræddri reglugerð um Lánasjóð íslenskra námsmanna, heldur fyrst og fremst á ákvæðum laga um Lánasjóð íslenskra námsmanna. Þá segir meðal annars í bréfi A:

„Ég fæ ekki skilið til hvers heimild er í lögum til tímabundinnar niðurfellingar á endurgreiðslum námslána vegna lánþega sem lenda í fjárhagsörðugleikum vegna atvinnuleysis ef ákvæðið virkar ekki á þeim tíma sem atvinnuleysi varir. Eðlilegt er að gera ráð fyrir að atvinnuleysi sé tímabundinn vandi hjá hverjum og einum, sem á sér stað án þess að viðkomandi einstaklingur geti um ráðið. Þess vegna er ekki hægt að gera ráð fyrir að sá sem fyrir atvinnuleysi verður hafi lagt fyrir fé til að standa undir endurgreiðslum með sama hætti og þegar um skattgreiðslur er að ræða vegna atvinnu

eða annars. Þess vegna getur stjórn LÍN ekki, að mínu mati, miðað við skattframtal fyrra árs, eins og skattstjóri gerir, þegar tekin er ákvörðun við þessar aðstæður.

Í minn huga koma því spurningar um hvort ráðherra hafi, í þessu sambandi, sett reglugerðarákvæði sem ekki eru í samræmi við umrædd lög og þar með veitt stjórn LÍN svigrúm til að þrengja kjör lánþega sjóðsins sem verða atvinnulausir eða þá að stjórn sjóðsins, sem einvörðungu miðar við túlkun á reglugerð, hefur komist upp með að búa til sínar eigin reglur um hvernig skal farið með viðkvæm mál atvinnulausra. [. . .]"

III.

Forsendur og niðurstaða álits míns, dags. 16. október 1997, voru svohljóðandi:

„Eins og fram hefur komið hér að framan, tók A þau lán, sem hér um ræðir, í tíð laga nr. 72/1982 og reglugerðar nr. 578/1982, um Lánasjóð íslenskra námsmanna. Samkvæmt 25. gr. reglugerðar nr. 210/1993 fer um endurgreiðslur af lánum, sem veitt hafa verið skv. fyrri lögum og reglugerðum samkvæmt ákvæðum skuldabréfa svo langt sem þau ná. Að öðru leyti er heimilt að beita ákvæðum reglugerðarinnar og reglum, sem settar eru samkvæmt henni, t.d. um undanþágur. Mun ég því fjalla um mál þetta á grundvelli laga nr. 21/1992 og reglugerðar nr. 210/1993, um Lánasjóð íslenskra námsmanna. Rétt er þó að taka fram, að þau ákvæði, sem hér koma til athugunar, eru efnislega samhljóða í eldri og yngri lögum og reglugerðum.

Samkvæmt 8. gr. laga nr. 21/1992, um Lánasjóð íslenskra námsmanna, skal árleg endurgreiðsla námslána ákvarðast í tvennu lagi. Annars vegar er föst greiðsla, sem innheimt er á fyrri hluta ársins, og hins vegar viðbótargreiðsla, sem innheimt er á síðari hluta ársins og er háð tekjum fyrra árs. Samkvæmt 6. mgr. 8. gr. laga nr. 21/1992 er stjórn sjóðsins heimilt að veita undanþágu frá árlegri endurgreiðslu að hluta eða öllu leyti, ef skyndilegar og verulegar breytingar verða á högum skuldara, t.d. ef hann veikist alvarlega eða verður fyrir slysi, er skerðir til muna ráðstöfunarfé hans og möguleika til að afla tekna. Stjórn sjóðsins er ennfremur heimilt að veita undanþágu frá ársgreiðslu, ef nám, atvinnuleysi, veikindi, þungun, umönnun barna eða aðrar sambærilegar ástæður valda verulegum fjárhagsörðugleikum hjá lánþega eða fjölskyldu hans. Samkvæmt 7. mgr. 8. gr. skal skuldari, sem sækir um undanþágu samkvæmt 6. mgr., leggja fyrir sjóðstjórn ítarlegar upplýsingar um eignir sínar, lífeyri og önnur atriði, er stjórnin telur máli skipta.

Um heimild til að veita undanþágu frá árlegri endurgreiðslu segir svo í athugasemdum við 8. gr. í frumvarpi því, sem varð að lögum nr. 72/1982:

> „Stjórn Lánasjóðs er veitt heimild til þess að veita undanþágu frá árlegri endurgreiðslu. Mjög ríkar ástæður verða að vera fyrir hendi, svo sem alvarleg veikindi eða slys, til þess að veita megi undanþágu frá hlutfallsgreiðslunni. Hins vegar er heimild til undanþágu frá föstu greiðslunni mun rýmri, þótt ófrávíkjanlegt skilyrði sé að tilteknar ástæður valdi „verulegum fjárhagsörðugleikum hjá lánþega eða fjölskyldu hans". Undanþágu má veita að hluta eða öllu leyti, allt eftir atvikum hverju sinni. Sé undanþága veitt frestar það einungis hlutaðeigandi greiðslu en kemur ekki í veg fyrir að lán greiðist að fullu til baka . . ." (Alþt. 1981, A-deild, bls. 1039.)

Frekari ákvæði um endurgreiðslu námslána eru sett í reglugerð um lánasjóðinn, sbr. 21. gr. reglugerðar nr. 210/1993 um fasta ársgreiðslu og 22. gr. að því er snertir viðbótargreiðslu. Um undanþágur frá reglum um endurgreiðslu lána segir svo í 26. og 27. gr. reglugerðarinnar:

„*26. gr. Undanþága vegna breytinga á högum.*

Nú gefur útsvarsstofn vegna tekna á fyrra ári ekki rétta mynd af fjárhag lánþega á endurgreiðsluári, vegna skyndilegra og verulegra breytinga sem hafa orðið á högum hans milli ára, t.d. ef hann veikist alvarlega eða verður fyrir slysi er skerðir til muna ráðstöfunarfé hans og möguleika til að afla tekna. Ef lánþegi gerir skriflega grein fyrir þessum breyttu högum sínum og styður hana tilskildum gögnum, er sjóðstjórn heimilt að veita undanþágu frá árlegum endurgreiðslum skv. 21. og 22. gr., ýmist til lækkunar eða niðurfellingar á greiðslum eftir atvikum.

27. gr. Undanþága vegna varanlegra fjárhagsörðugleika.

Námsmaður sem hefur haft svo lágar tekjur á fyrra ári að honum reiknast ekki viðbótargreiðsla skv. 22. gr., og fjárhagur hans hefur ekki batnað á endurgreiðsluárinu, getur sótt um undanþágu frá fastri ársgreiðslu skv. 21. gr., ef nám, atvinnuleysi, veikindi, þungun, umönnun barna eða aðrar sambærilegar ástæður valda þessum örðugleikum hjá lánþega eða fjölskyldu hans. Skal hann þá leggja fyrir sjóðstjórn upplýsingar um eignir sínar, lífeyri og annað það sem stjórnin telur máli skipta. Stjórninni er þá heimilt að veita undanþágu að hluta eða öllu leyti eftir atvikum. Sjóðstjórn setur nánari almennar reglur um framkvæmd þessa heimildarákvæðis.“

Fjallað er um undanþágur í grein 7.4. í úthlutunarreglum um Lánasjóð íslenskra námsmanna fyrir námsárið 1996–1997. Um undanþágu frá árlegri endurgreiðslu segir svo í grein 7.4.1.:

„Stjórn sjóðsins er heimilt að veita undanþágu frá árlegri endurgreiðslu verði skyndilegar breytingar á högum lánþega, t.d. vegna veikinda eða slyss, sem skerða ráðstöfunarfé hans og möguleika til að afla tekna. Stjórn er ennfremur heimilt að veita undanþágu frá fastri ársgreiðslu ef lánshæft nám, atvinnuleysi, veikindi, þungun, umönnun barna eða aðrar sambærilegar ástæður valda verulegum ófyrirséðum fjárhagsörðugleikum hjá lánþega eða fjölskyldu hans.“

Beiðni A í máli þessu lýtur að undanþágu frá fastri ársgreiðslu. Eins og greint hefur verið frá hér að framan, kveður 8. gr. laga nr. 21/1992 á um heimild stjórnar lánasjóðsins til þess að veita undanþágu frá slíkri greiðslu, ef skyndilegar og verulegar breytingar verða á högum lánþega, eða tilteknar ástæður valda verulegum fjárhagsörðugleikum hjá honum eða fjölskyldu hans. Sjóðstjórn skal leggja mat á þær upplýsingar, sem lánþegi leggur fram, meðal annars um eignir hans, lífeyri og önnur atriði, er stjórnin telur máli skipta, sbr. 7. mgr. 8. gr.

Undanþáguheimild samkvæmt 26. gr. reglugerðar nr. 210/1993 tekur til fastrar ársgreiðslu og viðbótargreiðslu, sem greiða ber seinni hluta árs, þegar verulegar breytingar hafa orðið á högum lánþega á milli ára. Undanþáguheimild samkvæmt 27. gr. reglugerðarinnar vegna varanlegra fjárhagsörðugleika tekur hins vegar eingöngu til hinnar föstu ársgreiðslu. Beiðni sú, sem hér um ræðir, er byggð á fjárhagslegum örðugleikum vegna atvika á endurgreiðsluárinu. Eins og máli þessu er háttað, tel ég því ekki tilefni til að fjalla um kvörtun A á grundvelli 27. gr. reglugerðarinnar.

Samkvæmt 26. gr. reglugerðarinnar er heimilt að veita undanþágu frá árlegri endurgreiðslu, ef sýnt þykir að tekjur fyrra árs, gefi ekki rétta mynd af fjárhag lánþega á endurgreiðsluári, vegna skyndilegra og verulegra breytinga á högum hans milli ára, er skerðir til muna ráðstöfunarfé hans og möguleika til að afla tekna. Í grein 7.4.1. úthlutunarreglna sjóðsins er það ítrekað, sem fram kemur í 8. gr. laganna, að um verulega fjárhagsörðugleika skuli vera að ræða, meðal annars vegna atvinnuleysis.

Samkvæmt skýringum stjórnar lánasjóðsins í málinu hefur undanþáguheimild samkvæmt 26. gr. reglugerðarinnar ekki verið beitt, nema sýnt þyki, að verulegar breytingar verði á útsvarsstofni milli ára. Í því sambandi hafi verið miðað við að atvinnuleysi hafi staðið í a.m.k. fjóra mánuði fyrir gjalddaga námsláns. Þessi regla komi „skýrt fram á eyðublaði um beiðni á endurskoðun á afborgun námslána sem og [liggi] frammi í afgreiðslu sjóðsins".

Ég tek fram, að stjórn Lánasjóðs íslenskra námsmanna er 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 meðal annars, að taka ákvarðanir um undanþágur frá endurgreiðslureglum sjóðsins, sbr. 8. gr. laga nr. 21/1992, 26. gr. reglugerðar nr. 210/1992 og grein 7.4.1. í úthlutunarreglum lánasjóðsins. Eins og fram kemur í meðal annars í áliti mínu frá 23. febrúar 1996 í málinu nr. 982/1994 (SUA 1996:324), er stjórn sjóðsins, þegar henni er fengið vald til þess að taka ákvörðun, sem best á við í hverju máli, með tilliti til allra aðstæðna, þó óheimilt að afnema með slíkum vinnureglum það mat, sem henni er fengið. Samkvæmt 8. gr. laga nr. 21/1992 skal skuldari leggja fram ítarlegar upplýsingar um eignir sínar, lífeyri og önnur atriði, er stjórnin telur máli skipta. Af gögnum málsins og framangreindum skýringum lánasjóðsins verður hins vegar ráðið, að umsókn A hafi verið synjað á þeim grundvelli, að atvinnuleysi hafi ekki staðið í fjóra mánuði á gjalddaga endurgreiðslu, án þess að lagt hafi verið mat á aðstæður umsækjanda, sbr. 8. gr. laga um Lánasjóðs íslenskra námsmanna, þegar umsókn hans liggur fyrir.

Með hliðsjón af framansögðu tel ég að tilefni hafi verið til að leggja sjálfstætt mat á það, hvort aðstæður A væru slíkar, að veita bæri honum undanþágu frá fastri ársgreiðslu, en samkvæmt framangreindum athugasemdum við 8. gr. frumvarps þess, sem varð að lögum nr. 72/1982, er heimild vegna þeirrar greiðslu rýmri en þegar um viðbótargreiðslu er að ræða. Eru það því tilmæli mín til stjórnar Lánasjóðs íslenskra námsmanna, að mál A verði endurupptekið, ef ósk kemur um að frá honum, og síðan úr því leyst í samræmi við framangreind sjónarmið."

IV.

Með bréfi, dags. 17. mars 1998, óskaði ég eftir upplýsingum stjórnar Lánasjóðs íslenskra námsmanna um, hvort A hefði leitað til stjórnarinnar á ný, og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af því.

Stjórn Lánasjóðs íslenskra námsmanna svaraði með bréfi, dags. 2. apríl 1998. Þar kom fram, að A hefði leitað til stjórnarinnar á ný með bréfi, dags. 29. október 1997, og að erindið hafi verið tekið fyrir á fundi stjórnar sjóðsins 12. desember 1997. Í úrskurði stjórnarinnar kemur fram, að það sé mat hennar, að þegar námslán A hafi verið á gjalddaga 1. mars 1997 hafi atvinnuleysi hans ekki valdið svo verulegum fjárhagsörðugleikum hjá A eða fjölskyldu hans að ástæða væri til að veita honum undanþágu frá greiðslu námslána 1. mars 1997. Er A síðan bent á málskotsleiðir, vilji hann ekki una fyrrnefndum úrskurði.

11.0. Opinberir starfsmenn.

11.1. Veiting kennarastarfa við Háskóla Íslands. Veitingarvald. Almennt hæfi. (Mál nr. 1725/1996)

A kvartaði yfir því hvernig staðið var að uppsögn hans úr starfi lektors í spænsku við Háskóla Íslands og yfir veitingu tímabundinnar stöðu lektors til X. Þá kvartaði A yfir þeirri ákvörðun heimspekideildar að hafna ósk hans um að mega leggja fram ritgerð til doktorsvarnar. Umboðsmaður takmarkaði umfjöllun sína við tvo fyrstu þættina í kvörtun A í samræmi við 1. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis.

A hafði verið ráðinn sem stundakennari við heimspekideild Háskóla Íslands árið 1981 og frá 1. janúar 1984 gegndi hann starfi sendikennara í spænsku. Spænsk yfirvöld greiddu 37.5% launa A og í janúar 1984 heimilaði menntamálaráðuneytið Háskóla Íslands að ráða A til kennslu með 62,5% lektorslaunum í eitt ár. Menntamálaráðuneytið setti A síðan sem lektor til eins árs í senn á árunum 1985 til 1990. Í apríl 1991 var gerður ótímabundinn ráðningarsamningur við A, með þriggja mánaða uppsagnarfresti, og var samningurinn staðfestur af menntamálaráðuneytinu í apríl 1991 og af fjármálaráðuneytinu í maí 1991. Með bréfi forseta heimspekideildar frá 6. febrúar 1995 var A sagt upp starfi lektors og í kjölfarið var sérstök tímabundin lektorsstaða í spænsku auglýst við deildina. Í áliti nefndar sem skipuð var til að meta hæfni umsækjanda kom fram að A og X væru hæf til að gegna starfinu. Mælt var með ráðningu X í stöðuna á fundi heimspekideildar og var ráðningarsamningur gerður við X, sem staðfestur var af menntamálaráðuneytinu í október 1995 og af fjármálaráðuneytinu í desember 1995. A kærði uppsögnina til menntamálaráðherra, sem vísaði kæru A frá, með þeim rökum að það væri í valdi háskóladeildar og háskólaráðs að ráða erlenda lektora. Ætti háskólaráð fullnaðarúrskurðarvald um ákvörðun heimspekideildar um uppsögn A úr stöðu lektors. A skaut máli sínu þá til háskólaráðs, sem í desember 1995 staðfesti ákvörðun heimspekideildar.

Umboðsmaður rakti ákvæði laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, sem og ákvæði 1. mgr. 11. gr. laga nr. 131/1990, um Háskóla Íslands, um veitingu kennarastarfa við Háskóla Íslands, og sögu þeirrar lagagreinar. Samkvæmt greininni getur veiting kennarastarfa orðið með fernum hætti, þannig að forseti skipar prófessora, menntamálaráðherra skipar dósenta og lektora, háskólaráð ræður aðjúnkta og erlenda lektora og háskóladeild ræður stundakennara og styrkþega. Þá fjallaði umboðsmaður um 10. gr. laga nr. 131/1990, þar sem mælt er fyrir um mismunandi starfskjör og skyldur kennara við Háskóla Íslands. Í 2. mgr. 10. gr. segir að prófessorar, dósentar og lektorar skuli vera þeir sem hafi kennslu og rannsóknir við háskólann að aðalstarfi. Með hliðsjón af atvikum málsins taldi umboðsmaður að miða yrði við það að A hefði gegnt starfi lektors að aðalstarfi. Hefði menntamálaráðuneytið sett A til eins árs í senn frá 1984 og staðfest ótímabundinn ráðningarsamning við A. Háskóladeild hefði hins vegar einungis heimild til að ráða stundakennara og styrkþega, og væru stundakennarar ráðnir til skemmri tíma en tveggja ára gegn stundakennslulaunum, mánaðar- eða árslaunum. Þar sem það er meginregla að sá sem er bær að lögum til að veita starf veiti jafnframt lausn frá því, sbr. 7. og 10. gr. laga nr. 38/1954, féllst umboðsmaður ekki á það með menntamálaráðuneytinu og háskólaráði að það hefði verið í valdi háskóladeildar að leysa A frá störfum. Niðurstaða umboðsmanns var að slíkt hefði ekki getað orðið nema samkvæmt ákvörðun menntamálaráðherra, sem samkvæmt 1. mgr. 11. gr. laga nr. 131/1990 hefði einn verið bær að lögum

til að veita nefnt lektorsstarf. Taldi umboðsmaður það ekki breyta þessari niðurstöðu um valdmörk þótt nefnt lagaákvæði gerði ráð fyrir því að menntamálaráðuneytið skipaði lektora, né það að dómnefndarálit um hæfni A lá ekki fyrir er ráðningarsamningur var gerður við hann. Umboðsmaður tók fram að ekki væri um það að ræða að menntamálaráðherra hefði heimilað háskólanum sérstaklega að ráða lektora eða segja þeim upp. Þyrfti því ekki að taka afstöðu til þess hvort slíkt valdframsal teldist heimilt. Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til menntamálaráðuneytisins að það tæki mál A til endurskoðunar og leitaði leiða til að rétta hlut hans. Þá benti umboðsmaður á það, að brýnt væri, að við endurskoðun á lögum nr. 131/1990 yrðu tekin upp skýr ákvæði um það hvaða aðilar væru bærir til að veita stöður við háskólann.

Um þann þátt í kvörtun A, sem laut að veitingu tímabundinnar lektorsstöðu í spænsku tók umboðsmaður fram að menntamálaráðherra hefði staðfest ráðningu X áður en háskólaráð felldi úrskurð sinn vegna kvörtunar A. Þá hefði álitamál um almennt hæfi formanns dómnefndar ekki verið borið undir menntamálaráðuneytið. Væru því ekki tilefni til frekari umfjöllunar um þennan þátt í kvörtun A samkvæmt meginreglu 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis.

I.

Hinn 8. mars 1996 leitaði til mín A, og bar fram kvörtun vegna þeirrar ákvörðunar heimspekideildar Háskóla Íslands 30. maí 1991, að hafna ósk hans um að mega leggja fram ritgerð til doktorsvarnar. Einnig kvartaði A yfir því, hvernig staðið var að uppsögn hans úr starfi lektors í spænsku og veitingu tímabundinnar stöðu lektors í spænsku við heimspekideild Háskóla Íslands. Í bréfi, sem ég ritaði A 15. mars 1996, greindi ég honum frá þeirri ákvörðun minni, sbr. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að taka aðeins til nánari athugunar þá þætti kvörtunar hans, sem lúta að ákvörðun um lok starfs hans hjá Háskóla Íslands og veitingu umræddrar lektorsstöðu.

II.

1. Uppsögn ráðningarsamnings.

Samkvæmt gögnum málsins var A ráðinn stundakennari við heimspekideild Háskóla Íslands haustið 1981. Með bréfi heimspekideildar 27. apríl 1981 var þess farið á leit við háskólarektor, að athugað yrði, hvort vilji væri til þess af hálfu spænskra yfirvalda að komið yrði „[. . .] á fót stöðu erlends lektors (sendikennara) í Háskóla Íslands". Í október 1983 skipuðu spænsk yfirvöld A lektor í spænsku. Í bréfi, sem heimspekideild ritaði menntamálaráðuneytinu 7. nóvember 1983, er vísað til þeirrar ákvörðunar spænskra yfirvalda, að útnefna A „sem sendikennara í spænsku" og mælst til þess, að A fengi „framvegis þá fyrirgreiðslu af hálfu íslenskra stjórnvalda, sem honum [bæri] sem erlendum lektor". Í bréfi háskólaritara til menntamálaráðuneytisins 7. desember 1983 er því lýst, að frá 1. janúar 1984 hafi A verið útnefndur sendikennari við Háskóla Íslands, en fram að þeim tíma hafi hann gegnt stöðu stundakennara. Þá er tekið fram, að þar sem laun A frá spænska ríkinu svari hálfum launum lektors, verði að líta svo á, að vinnuskylda hans svari til vinnuskyldu lektors í hálfu starfi og að „kennsla umfram skyldu [verði] greidd sem stundakennsla eins og tíðkast um aðra erlenda lektora við Háskóla Íslands". Í bréfi, sem háskólaritari ritaði menntamálaráðuneytinu 11. janúar 1984, er þeirri skoðun A lýst, að Háskóli Íslands eigi að koma til móts við hið spænska framlag, að því marki að um „heila stöðu lektors eða sendikennara sé að ræða". Síðan segir í bréfinu:

> „Háskólinn hefur ekki fjárveitingu til slíks og stöðuheimild skortir. Hið spænska framlag [. . .] er greitt beint til [A] í eingreiðslu, svarar það til 37,5% árslauna lektors. Skortir því á 62,5% lektorslauna [. . .]. Mætti því hugsa sér þá lausn tímabundið að

[A] yrði settur í 62,5% stöðu lektors frá 1. jan. 1984 út á fjárveitingu til stundakennslu í spænsku. Stöðunni fylgdi hámarksvinnuskylda lektors í fullu starfi, en niður féllu þá greiðslur til hans sem sendikennara.

Er því hér með beint til ráðuneytisins hvort það telji fært að standa að slíkri lausn og vilji afla nauðsynlegra heimilda."

Í svarbréfi menntamálaráðuneytisins, dags. 28. janúar 1984, segir meðal annars:

„Ráðuneytið heimilar hér með, að Háskóli Íslands ráði [A] til kennslu í spænsku með 62,5% lektorslauna um eins árs skeið frá 1. janúar 1984 að telja og verði í því skyni varið fé sem veitt er samkv. fjárlögum 1984 til stundakennslu í spænsku. Starfinu fylgir hámarksvinnuskylda lektors við kennslu og próf. Ráðuneytið telur fyrir sitt leyti ekkert því til fyrirstöðu að launagreiðslur samkvæmt framansögðu fari um hendur ríkisféhirðis, enda falli jafnframt niður sérstök sendikennaraþóknun sem áður hafði verið gert ráð fyrir. Launadeild fjármálaráðuneytisins er sent samrit þessa bréfs, en þess er óskað að háskólinn hafi nánara samráð við launadeild um greiðsluframkvæmd."

Næstu ár setti menntamálaráðuneytið [A] í stöðu lektors við heimspekideild Háskóla Íslands til eins árs í senn. Með lögum nr. 100/1987, um veitingu ríkisborgararéttar, öðlaðist A íslenskan ríkisborgararétt. Með bréfi til þáverandi forseta heimspekideildar 21. október 1989 fór A þess á leit, að hann yrði skipaður lektor í spænsku í 62,5% stöðugildi í stað þess að vera settur, en á móti kæmi 37,5% stöðugildi, sem spænska ríkið skyldi greiða. Í svarbréfi þáverandi forseta heimspekideildar 5. desember 1989 var A greint frá þeirri niðurstöðu, að ekki væri unnt að mæla með skipun hans í hluta af lektorsstöðu í spænsku. Um ástæðu fyrir þessari niðurstöðu var meðal annars tekið fram, að ekki væri „[. . .] um að ræða eiginlega stöðu heldur starf, sem greitt [væri] fyrir af stundakennslufé, og því enginn kostur að skipa mann til að fara með það til frambúðar". Með bréfi, dags. 7. desember 1989, fór A þess á leit við menntamálaráðuneytið og heimspekideild, með tilvísun til bókunar í kjarasamningi Félags háskólakennara og fjármálaráðuneytisins frá 27. apríl 1989, að hann yrði ráðinn í ótímabundna lektorsstöðu í spænsku frá og með 1. janúar 1990. Á fundi deildarráðs heimspekideildar 8. desember var bókað, að samþykkt hefði verið að fresta umsókn A, en samþykkt í þess stað, að mæla með því, að ráðning hans yrði framlengd á sama hátt og áður til eins árs frá 1. janúar 1990. Með bréfi menntamálaráðuneytisins 14. desember 1989 var setning A í stöðu lektors í spænsku við heimspekideild Háskóla Íslands framlengd á ný til eins árs frá 1. janúar 1990. Með bréfi ráðninganefndar ríkisins, samkvæmt lögum nr. 97/1974, um eftirlit með ráðningu starfsmanna og húsnæðismálum ríkisstofnana, dags. 8. febrúar 1991, var menntamálaráðuneytinu tilkynnt, að nefndin hefði fallist á erindi ráðuneytisins um heimild til ráðningar tveggja lektora við heimspekideild Háskóla Íslands frá 1. janúar 1991. Í bréfi menntamálaráðuneytisins til framkvæmdastjóra starfsmannasviðs Háskóla Íslands 14. febrúar 1991 segir:

„Með vísun til bréfa yðar, dags. 18. og 31. desember s.l., sendist hér með ljósrit af bréfi ráðninganefndar ríkisins, dags. 8. þ.m., þar sem heimiluð er ráðning tveggja lektora við heimspekideild Háskóla Íslands. Lektorarnir eru [A], lektor í spönsku, [. . .].

Er þess óskað að gerðir verði ráðningarsamningar við lektorana og þeir sendir ráðuneytinu til staðfestingar."

Gerður var ráðningarsamningur við A 5. apríl 1991. Í stöðluðu formi samningsins kemur fram, að A sé ráðinn í stöðu lektors við heimspekideild Háskóla Íslands og að

gagnkvæmur uppsagnarfrestur skuli vera þrír mánuðir. Í niðurlagi samningsins er tekið fram, að hann öðlist ekki gildi fyrr en hann hafi hlotið staðfestingu fjármálaráðuneytisins, sbr. 2. mgr. 9. gr. laga nr. 97/1974, um eftirlit með ráðningu starfsmanna og húsnæðismálum ríkisstofnana. Er samningurinn undirritaður af A hálfu 5. apríl 1991, en af hálfu forseta heimspekideildar 11. apríl 1991. Menntamálaráðuneytið staðfesti samninginn 15. apríl 1991, en fjármálaráðuneytið 8. maí 1991.

Eins og áður segir, var ákveðið að spænska ríkið skyldi greiða 37,5% hluta launa A. Síðasta greiðsla spænska ríkisins vegna þessa samkomulags mun samkvæmt upplýsingum Háskóla Íslands hafa borist skólanum í maí 1991, fyrir tímabilið 1. júlí til 15. september 1990.

Með bréfi forseta heimspekideildar Háskóla Íslands, dags. 6. febrúar 1995, var A sagt upp starfi lektors með tilvísun til uppsagnarákvæðis í ráðningarsamningi hans. Vakin var athygli A á því, að „sérstök tímabundin lektorsstaða í spænsku" yrði auglýst við deildina og að hann ætti kost á að sækja um hana. Um ástæður uppsagnarinnar tók forseti heimspekideildar eftirfarandi fram í bréfi til A, dags. 8. mars 1995:

> „Með því að nota rétt sinn til að segja yður upp starfi er heimspekideild að fylgja eftir þeirri stefnu sinni að kennarar skuli keppa um stöður eftir að þær hafa verið auglýstar og að enginn geti setið í stöðu nema að hann hafi hlotið hæfnisdóm.
>
> Á undanförnum árum hafa fjölmargar lektorsstöður verið auglýstar við heimspekideild, sem áður hafði verið ráðið í án auglýsingar, og hafa þá þeir sem áður sátu í þeim orðið að keppa um þær við aðra og fá hæfni sína metna.
>
> Nokkur hópur kennara við heimspekideild hefur verið ráðinn ótímabundinni ráðningu með þriggja mánaða uppsagnarfresti, sem er það ráðningarform sem þér hafið haft. Allir kennarar í þessum hópi hafa fengið staðfesta dósents- eða prófessorshæfni."

Með bréfi, dags. 20. júlí 1995, kærði A uppsögnina til menntamálaráðherra og óskaði eftir því, að hún yrði felld úr gildi. Niðurstaða úrskurðar menntamálaráðuneytisins frá 15. september 1995 var að vísa kæru A frá. Í niðurlagi úrskurðarins segir:

> „Með ákvæðum 1. mgr. 11. gr. laga um Háskóla Íslands nr. 131/1990 er það lagt í vald háskóladeildar að ráða stundakennara að háskóladeild og háskólaráðs að ráða erlenda lektora. Ekki er fyrir hendi lagaheimild til handa menntamálaráðherra til þess að gefa þessum aðilum bindandi fyrirmæli um ráðningu í þessar stöður.
>
> Það er byggt á þeirri meginreglu í íslenskri stjórnsýslu að það stjórnvald er veitir stöðu veiti og lausn frá henni. Háskólaráð hefur úrskurðarvald í málefnum háskólans og háskólastofnana, vinnur að þróun þeirra og eflingu þeirra og markar þeim heildarstefnu. Háskólaráð er æðsti ákvörðunaraðili innan háskólans nema annað sé tekið ótvírætt fram í lögum eða reglugerðum 1. mgr. 2. gr. laga um Háskóla Íslands nr. 131/1990. Verður með hliðsjón af þessu lagaákvæði, ákvæðum 11. gr. laga um Háskóla Íslands um ráðningar í kennarastöður í háskólanum svo og almennum stjórnsýslusjónarmiðum um kæruheimild til æðra stjórnvalds sbr. 26. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 að telja að ákvörðun háskóladeildar um að segja dr. [A] upp lektorsstöðu í spænsku verði með stjórnsýslukæru borin undir háskólaráð sem æðra stjórnvalds til fullnaðarúrskurðar á stjórnsýslustigi. Sem æðra stjórnvaldi ber háskólaráði að taka afstöðu til þess hvort hið lægra setta stjórnvald hafi gætt réttra aðferða við meðferð málsins. Úrlausn háskólaráðs um það efni verður því ekki borin undir menntamálaráðuneyti með stjórnsýslukæru.
>
> Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða ráðuneytisins að vísa beri kæru dr.

[A] dags. 20. júlí 1995 frá þar sem kæruheimild skortir til að ákvörðun heimspekideildar Háskóla Íslands um uppsögn hans úr stöðu lektors í spænsku verði borin undir ráðuneytið."

Með bréfi, dags 26. september 1995, skaut A máli sínu til háskólaráðs. Hélt A því fram, að uppsögn ráðningarsamnings hans hefði ekki verið byggð á málefnalegum sjónarmiðum. Þá hefði honum ekki verið gefinn kostur á að skýra afstöðu sína, áður en ákvörðun um uppsögn var tekin, og að ekki hafi verið veittar leiðbeiningar um kæruheimild til æðra stjórnvalds. Ennfremur lýsti A þeirri skoðun sinni, að uppsögnin hefði í raun verið til málamynda.

Háskólaráð felldi úrskurð sinn í málinu 14. desember 1995. Að því er snertir uppsögn A úr starfi lektors, var það niðurstaða ráðsins, að staðfesta ákvörðun heimspekideildar.

2. *Veiting tímabundinnar stöðu lektors í spænsku.*

Auglýsing um að laus væri til umsóknar staða lektors í spænsku við heimspekideild Háskóla Íslands birtist í Lögbirtingablaðinu 17. mars 1995. Í auglýsingunni var tekið fram, að miðað væri við, að ráða í stöðuna til þriggja ára frá 1. ágúst 1995. Gerð var sú krafa, að umsækjendur hefðu „. . . sannað hæfni sína til kennslu í spænsku máli og/eða bókmenntum eða menningu spænskumælandi þjóða auk hæfni sinnar til rannsókna á einhverju þessara sviða". Þá var þess krafist, að umsækjendur létu fylgja umsóknum sínum gögn og upplýsingar um vísindastörf sín. Skyldi umsóknarfrestur vera til 19. apríl 1995. Með bréfi, dags. 7. mars 1995, tilkynnti A, að hann hygðist sækja um nefnda lektorsstöðu. Í gögnum málsins kemur fram, að sex umsækjendur hafi sótt um stöðuna.

Með bréfi rektors 23. maí 1995 var skipuð þriggja manna nefnd til þess að meta hæfi umsækjenda til þess að gegna starfinu, sbr. 3. mgr. 11. gr. laga nr. 131/1990, um Háskóla Íslands. Skilaði nefndin áliti sínu 18. júní 1995. Var það niðurstaða hennar, að A ásamt X væru hæf til þess að gegna starfinu. Við álitsgerðina gerði A athugasemdir í bréfi til forseta heimspekideildar, dags. 23. júní 1995, er snertu hæfi nefndarmanna og efnistök þeirra. Á fundi heimspekideildar 26. júní 1995 var síðan samþykkt, að mæla með því að X yrði ráðin í stöðuna. Áður mun skor rómanskra og slavneskra mála hafa samþykkt á fundi sínum 22. júní 1995, að mæla með X í stöðuna.

Í gögnum málsins kemur fram, að gerður hafi verið ráðningarsamningur við X 7. september 1995 og að samningurinn hafi síðan verið staðfestur af menntamálaráðuneytinu 4. október 1995, en af fjármálaráðuneytinu 18. desember 1995. Í úrskurði háskólaráðs Háskóla Íslands frá 14. desember 1995 er þeim þætti kæru A, er laut að þeirri ákvörðun heimspekideildar, að mæla með X í umrædda stöðu, vísað frá. Segir svo um það í úrskurðinum:

> „Samkvæmt 1. mgr. 11. gr. laga nr. 131 frá 1990, um Háskóla Íslands, er það á valdi menntamálaráðherra að ráða lektora. Í lokamálslið 4. mgr. sömu greinar segir, að fallist menntamálaráðherra ekki á tillögu deildarfundar, skuli auglýsa starfið að nýju. Menntamálaráðherra hefur ekki tekið endanlega ákvörðun um ráðningu í framangreinda lektorsstöðu. Háskólaráð telur sér því ekki heimilt að fjalla um málið á þessu stigi. Samkvæmt því ber að vísa þessu kæruatriði frá háskólaráði."

III.

1. *Skýringar Háskóla Íslands.*

Ég ritaði háskólarektor bréf 15. mars 1996 og óskaði eftir því, með tilvísun til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að aflað yrði upplýsinga og skýringa frá heimspekideild Háskóla Íslands um þau sjónarmið, sem byggt hefði verið á við uppsögn A, og hvaða sjónarmið hefðu verið lögð til grundvallar við val á umsækjendum í áður-

nefnda stöðu. Jafnframt óskaði ég upplýsinga um, í hverju sú staða hefði verið frábrugðin þeirri stöðu, sem A gegndi áður. Í skýringum háskólarektors 21. maí 1996 vísaði hann til bréfs forseta heimspekideildar, dags. 3. maí 1996. Um þau sjónarmið, sem byggt hefði verið á við uppsögn A, var vísað til ákvörðunar heimspekideildar frá 6. febrúar 1995, en þeirri ákvörðun fylgdi rökstuðningur í bréfi, dags. 8. mars 1995. Síðan segir:

„Heimspekideild samþykkti á fundi sínum þann 26. júní 1995, að mæla með [X] í tímabundna stöðu lektors við heimspekideild, en áður hafði dómnefnd, sem skipuð var til þess að meta hæfi umsækjenda um stöðuna, komist að þeirri niðurstöðu, að tveir umsækjendur væru hæfir til þess að gegna stöðunni, þ.e.a.s. [A] og [X]. Samþykkt heimspekideildar var gerð með atkvæðagreiðslu á fyrrnefndum deildarfundi. Eðli máls samkvæmt er mér ekki fært að gera grein fyrir því, á hverjum atriðum í áliti dómnefndar einstakir fundarmenn byggðu afstöðu sína til umsækjenda.

[. . .] Hin tímabundna lektorsstaða, sem [X] gegnir nú, er, að því er starfsskyldur varðar, í engu frábrugðin þeirri stöðu, er [A] gegndi. Þá eru stöðugildi við heimspekideild jafn mörg nú og fyrir uppsögn [A]. Formi ráðningarinnar hefur þó verið breytt með því að [A] var var ráðinn ótímabundið, en [X] er ráðinn tímabundinni ráðningu til þriggja ára."

Athugasemdir A við framangreindar skýringar bárust mér með bréfi hans, dags. 11. júní 1996. Benti A meðal annars á, að formaður þeirrar nefndar, sem fengin var til þess að meta hæfi umsækjenda, hefði ekki uppfyllt almenn hæfisskilyrði 3. mgr. 11. gr. laga nr. 131/1990, um Háskóla Íslands, þar sem hann hefði ekki lokið „háskólaprófi á hlutaðeigandi fræðasviði" eða teldist að öðru leyti „viðurkenndur sérfræðingur á því sviði".

2. *Skýringar menntamálaráðuneytisins.*

Í bréfi, sem ég ritaði menntamálaráðherra 15. mars 1996, óskaði ég eftir því, með tilvísun til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, að menntamálaráðuneytið skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A og léti mér í té gögn málsins. Sérstaklega óskaði ég eftir því, að fram kæmi í skýringum ráðuneytisins, hvort það teldi, að heimspekideild Háskóla Íslands hefði verið bær til þess að segja A upp starfi lektors við heimspekideild Háskóla Íslands, og hvort háskólaráð hefði verið bært til þess að staðfesta þá ákvörðun, sbr. úrskurð ráðsins frá 14. desember 1995. Loks óskaði ég eftir því, að upplýst yrði, hvort ráðuneytið hefði tekið formlega ákvörðun um uppsögn A og með hvaða hætti það hefði komið að ráðningu í umrædda lektorsstöðu. Í svarbréfi ráðuneytisins frá 4. júlí 1996 sagði meðal annars:

„Með ákvæðum í 1. mgr. 11. gr. laga um Háskóla Íslands nr. 131/1990, er það lagt í vald háskóladeildar að ráða stundakennara að háskóladeild og í vald háskólaráðs að ráða erlenda lektora. Í málsatvikalýsingu í úrskurði menntamálaráðuneytisins í máli dr. [A] dags. 18. september 1995, er gerð grein fyrir tildrögum þess að dr. [A] var ráðinn í ótímabundna stöðu lektors. Vísast nánar um það til úrskurðar menntamálaráðuneytisins dags. 18. september 1995.

Niðurstaða ráðuneytisins í framangreindum úrskurði byggðist m.a. á þeirri meginreglu í íslenskri stjórnsýslu, að það stjórnvald er veiti stöðu veiti og lausn frá henni. Þannig hafi heimspekideild Háskóla Íslands verið bær að segja dr. [A] upp starfi lektors við heimspekideild Háskóla Íslands og jafnframt háskólaráð Háskóla Íslands verið bært til þess að staðfesta þá ákvörðun. Um sérstöðu ráðningar dr. [A] vísast til framangreinds úrskurðar ráðuneytisins og hjálagðra gagna, er varða ráðningu dr. [A] og stöðu hans í Háskóla Íslands.

Í niðurlagi erindis yðar óskið þér eftir upplýsingum um hvort menntamálaráðu-

neytið hafi tekið formlega ákvörðun um uppsögn dr. [A] og með hvaða hætti ráðuneytið hafi komi að ráðningu í tímabundna stöðu lektors í spænsku við heimspekideild Háskóla Íslands. Til svars við fyrirspurn yðar, sendist hjálagt í ljósriti staðfest eyðublað um starfslok dr. [A], dags. 27. september 1995 og ljósrit af ráðningarsamningi við [X] hinn 4. október s.l."

Athugasemdir A í tilefni af framangreindum skýringum menntamálaráðuneytisins bárust mér með bréfi hans, dags. 26. ágúst 1996.

IV.

Í forsendum og niðurstöðu álits míns, frá 20. mars 1997, segir:

„Eins og áður segir, ákvað ég að takmarka athugun mína við þau atriði í kvörtun A, sem snertu lok starfs hans hjá Háskóla Íslands og veitingu tímabundinnar stöðu lektors í spænsku við heimspekideild Háskólans. Við úrlausn málsins reynir meðal annars á, hvaða stöðu A hafi haft, sem kennari við Háskóla Íslands, og hver hafi verið bær að lögum til þess að veita þá stöðu svo og lausn úr henni.

1. Um veitingu kennarastarfa við Háskóla Íslands.

Þegar atvik þessa máls áttu sér stað, voru í gildi lög nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Um það, hver skipaði, setti eða réði í starf, voru almenn fyrirmæli í 2. gr. laganna. Í ákvæðinu sagði:

> „Það fer eftir ákvæðum laga um hverja starfsgrein, hver veita skuli, setja í eða ráða í stöður. Nú er eigi um það mælt í lögum og skal þá svo meta sem sá ráðherra, er starfinn lýtur, geri þá ráðstöfun, en geti þó veitt forstjóra viðkomandi starfsgreinar heimild til að gera það, ef ráðstafa skal hinum vandaminni og ábyrgðarminni stöðum í grein hans."

Í athugasemdum við 2. gr. í greinargerð frumvarps þess, er varð að lögum nr. 38/1954, segir meðal annars svo:

> „Hér ræðir um veitingarvald opinberra starfa.
>
> Í stjórnarskrá og einstökum lögum er oft ákveðið, hver veita skuli stöðu, t.d. forseti Íslands, ríkisstjórn, einstakir ráðherrar eða forstjórar stofnana. Í 2. gr. er ákveðið, að þar sem engin fyrirmæli slík eru til um starf skuli sá ráðherra veita það, er starfið lýtur. Þó hefur hann heimild til að fela forstjóra að veita störf, er minni ábyrgð fylgir og vandi; er þá m.a. átt við sum afgreiðslustörf, skrifarastörf o.fl.
>
> Veitingarvaldið skal stundum leita álits ákveðinna aðilja á umsækjendum áður en stöðu er ráðstafað. Er þá tvennt til: Veitingarvaldið er bundið við tillögur aðiljans, eða því er aðeins skylt að leita umsagnarinnar, en þarf ekki að fara eftir henni. [. . .]
>
> Sérstök athygli skal leidd að gildandi reglum um veitingu kennaraembætta við Háskóla Íslands, sjá 9. gr. reglugerðar nr. 47 30. júní 1942: Skylt er að skipa dómnefnd til þess að dæma um hæfi umsækjenda. Nefndin skal láta uppi rökstutt álit, og má engum manni veita fast kennaraembætti við háskólann, nema meiri hluti nefndarinnar hafi látið í ljósi það álit, að hann sé hæfur til þess." (Alþt. 1953, A-deild, bls. 418.)

Um veitingu kennarastarfa við Háskóla Íslands segir svo í 1. mgr. 11. gr. laga nr. 131/1990, um Háskóla Íslands:

> „Forseti Íslands skipar prófessora, en menntamálaráðherra dósenta og lektora. Eftir því sem fé er veitt til á fjárlögum ræður háskólaráð aðjúnkta og erlenda lektora að fengnum tillögum háskóladeildar, en háskóladeild stundakennara og styrkþega."

Rétt er í framhaldi af þessu að rekja hér eldri ákvæði laga um Háskóla Íslands, sem snerta kennara Háskóla Íslands og veitingu slíkra starfa. Í 2. og 3. mgr. 7. gr. laga nr. 35/1909, um stofnun háskóla, var gert ráð fyrir því, að konungur skipaði prófessora, en ráðherra dósenta og aukakennara. Áður en kennari væri skipaður við skólann, skyldi leita umsagnar hlutaðeigandi háskóladeildar um kennaraefnið. Ákvæði þessi voru óbreytt í lögum nr. 21/1936, um Háskóla Íslands. Lög nr. 21/1936 voru felld úr gildi með lögum nr. 60/1957, um Háskóla Íslands. Samkvæmt 1. mgr. 11. gr. þeirra skyldi forseti skipa prófessora, en menntamálaráðherra dósenta að fengnum tillögum háskóladeilda. Þá skyldi háskólaráð ráða lektora, aukakennara og aðstoðarkennara samkvæmt tillögum háskóladeilda, eftir því sem fé væri veitt til. Í skýringum við ákvæðið í frumvarpi því, er varð að lögum nr. 60/1957, sagði meðal annars:

> „Í greininni segir, hver skipi eða ráði einstaka kennara og um aðdraganda þess að prófessorar og að nokkru dósentar og aðrir sérfræðingar verði skipaðir.
>
> 1. málsgr. er að mestu í samræmi við gildandi lög og venjur. Tekið er fram að menntamálaráðherra skipi dósenta að fengnum tillögum háskóladeildar. Dósentsstaða verður ekki stofnuð samkv. 42. gr. frv., nema menntamálaráðherra samþykki, að fengnum tillögum háskólaráðs, og er það í samræmi við gildandi reglur um aukakennara. Þá er sérregla í lok 10. gr. frv. um þá, sem starfa við gildistöku laganna og til greina kemur að skipa dósenta. Samkvæmt frv. ræður háskólaráð m.a. aukakennara, en þeir eru stundakennarar, og felur frv. því ekki í sér efnisbreytingu um þetta atriði.“ (Alþt. 1956, A-deild, bls. 988.)

Með 9. gr. laga nr. 22/1969 var 1. mgr. 11. gr. laga nr. 60/1957 breytt að því leyti, að menntamálaráðherra skyldi skipa „dósenta og lektora“. Var gert ráð fyrir því, að skipuð yrði sérstök dómnefnd til þess að dæma um hæfi umsækjenda og að heimilt yrði að kveða svo á í reglugerð, að með sama hætti færi um skipun lektora og sérfræðinga við rannsóknarstofnanir eða aðrar háskólastofnanir. Lög nr. 60/1957 voru síðar endurútgefin sem lög nr. 84/1970, um Háskóla Íslands. Með lögum nr. 67/1972 voru meðal annars gerðar breytingar á 10. og 11. gr. laga nr. 84/1970, er ekki snerta beint það álitaefni, sem hér er til úrlausnar. Ekki er því ástæða til þess að rekja þær breytingar hér. Lög nr. 84/1970 voru síðan endurútgefin sem lög nr. 77/1979, um Háskóla Íslands. Með 1. gr. laga nr. 30/1989 var 11. gr. laga nr. 77/1979 breytt til samræmis við núgildandi ákvæði 11. gr. laga nr. 131/1990. Er nú kveðið á um það í 4. mgr. ákvæðisins, að engum megi „[. . .] veita prófessorsembætti, dósentsstarf eða lektorsstarf við Háskólann nema meiri hluti dómnefndar telji hann hæfan og meirihluti viðstaddra á deildarfundi greiði honum atkvæði í embættið eða starfið“. Í skýringum við ákvæðið í frumvarpi því, sem varð að lögum nr. 30/1989, kemur fram, að 1. mgr. sé óbreytt. Þá er því ennfremur lýst í skýringum við 4. mgr. frumvarpsins og í nefndaráliti meirihluta menntamálanefndar, að meginatriði frumvarpsins sé, að „[. . .] áhrif háskóladeildar [verði] aukin hvað stöðuveitingar varðar og vald ráðherra [. . .]“ þrengt og verði „[. . .] fyrst og fremst synjunarvald“ (Alþt. 1988, A-deild, bls. 2531). Lög nr. 77/1979 voru síðan endurútgefin sem lög nr. 131/1990.

Samkvæmt framansögðu gerir 1. mgr. 11. gr. laga nr. 131/1990 ráð fyrir því, að veiting kennarastarfa við Háskóla Íslands geti orðið með fernum hætti. Í fyrsta lagi skipar *forseti prófessora*. Í öðru lagi skipar *menntamálaráðherra dósenta og lektora*. Veður ekki séð að ætlunin hafi verið að gera breytingu á þessu með lögum nr. 30/1989. Í þriðja lagi ræður *háskólaráð aðjúnkta* og *erlenda lektora*. Loks er í fjórða lagi gert ráð fyrir því, að *háskóladeild* ráði *stundakennara og styrkþega*.

2. *Hverjir teljast kennarar við Háskóla Íslands?*

Í 8. gr. laga nr. 22/1969, er breytti 10. gr. laga nr. 60/1957, sagði í 1. mgr., að kennarar Háskóla Íslands væru prófessorar, dósentar, lektorar, aðjúnktar, stundakennarar og erlendir sendikennarar. Í 2. mgr. sagði, að dósentar og lektorar skyldu vera þeir einir, sem hefðu kennslu og rannsóknir við Háskólann að aðalstarfi. Þá var í 3. mgr. tekið fram, að aðjúnktar væru ráðnir til tveggja ára hið skemmsta og tækju þeir mánaðar eða árslaun, en stundakennarar og styrkþegar væru ráðnir til skemmri tíma og tækju stundakennslulaun eða mánaðar- eða árslaun. Í almennum athugasemdum við frumvarp það, sem varð að lögum nr. 22/1969, var því lýst, að dósentar og lektorar yrðu þeir einir, sem hefðu kennslu og „[. . .] rannsóknir við Háskólann að aðalstarfi og ráðnir eru til fulls kennslustarfs". (Alþt. 1968, A-deild, bls. 1427.) Í skýringum við ákvæði það, sem varð að 8. gr. laga nr. 22/1969, segir meðal annars:

> „Lagt er hér til, að þeir starfsmenn Háskólans, sem hafi kennslu og rannsóknir að aðalstarfi, greinist í þrjá flokka, prófessora, dósenta og lektora, og verði því dósentar og lektorar, sem eftirleiðis verða skipaðir, þeir einir, sem séu fastráðnir við Háskólann og hafi kennslu og rannsóknir að aðalstarfi. [. . .] Lektorar samkv. þessu ákvæði yrðu menn með svipaða kennsluskyldu og lektorar hafa haft að undanförnu og með eigi lakari launakjörum en þeir njóta nú. Til þeirra yrðu ekki gerðar jafnmiklar hæfniskröfur sem dósenta, enda er gert ráð fyrir, að dósentar nytu hærri launa en lektorar. Háskólaráð telur, að stefna beri að því, að sem flestir kennarar verði fastráðnir til rannsókna og kennslu. [. . .] Samkv. framansögðu er gert ráð fyrir, að dósentar og lektorar séu fastráðnir menn í fullu kennarastarfi við Háskólann og þeir einir, og sú er einnig tilhögun við norræna háskóla." (Alþt. 1968, A-deild, bls. 1431.)

Framangreind ákvæði 8. gr. laga nr. 22/1969 eru nú í 10. gr. laga nr. 131/1990. Er í 2. mgr. tekið fram, að prófessorar, dósentar og lektorar skuli vera þeir, sem hafi kennslu og rannsóknir við háskólann að aðalstarfi. Þá er í 6. mgr. fjallað um aðjúnkta og stundakennara og er ákvæðið samhljóða fyrrnefndu ákvæði í 3. mgr. 8. gr. laga nr. 22/1969.

Fram hefur komið, að á árunum 1981 til ársloka 1983 var A ráðinn stundakennari við heimspekideild Háskóla Íslands. Af bréfaskiptum milli Háskólans og menntamálaráðuneytisins um áramótin 1983–1984 er ljóst, að vilji stóð til þess, að framhald yrði á störfum A og að hann skyldi gegna fullu starfi lektors. Heimilaði ráðuneytið að ráðning A mætti standa í eitt ár frá 1. janúar 1984. Ekki kemur skýrt fram í gögnum málsins, hvort með þessari ráðstöfun hafi verið ætlunin að ráða A sem erlendan lektor, sendikennara, eins og virðist hafa verið ætlunin í upphafi, eða sem lektor samkvæmt 2. mgr. 8. gr. laga nr. 22/1969. Gert var ráð fyrir því, að laun A yrðu að hluta greidd af spænska ríkinu. Var svo gert allt til ársins 1991, er ákveðið var að fella framlagið niður. Frá og með árinu 1985 *setti* menntamálaráðuneytið A í stöðu lektors frá ári til árs. Um aðdraganda þess, að gerður var ráðningarsamningur við A 5. apríl 1991, er fjallað í II. kafla 2 hér að framan. Var ráðningarsamningur þessi ótímabundinn, með gagnkvæmum þriggja mánaða uppsagnarfresti. Í bréfi, sem menntamálaráðuneytið ritaði Háskóla Íslands 14. febrúar 1991, kemur fram, að ráðningarnefnd ríkisins hafi heimilað ráðningu A við heimspekideild. Í niðurlagi bréfsins er þess meðal annars óskað, að gerður verði ráðningarsamningur við A og að samninguri nn verði síðan sendur ráðuneytinu til staðfestingar. Samkvæmt því, sem hér hefur verið rakið, verður við það að miða, að A hafi gegnt starfi lektors sem aðalstarfi, sbr. 2. mgr. 10. gr. laga nr. 131/1990. Hefur ekki annað komið fram en að hér hafi verið um að ræða fullt starf.

3. Ákvörðun um starfslok A.

Það hefur þýðingu að leysa úr því, hver fari með vald að lögum til að veita stöðu og lausn frá henni, þar sem ákvörðun um lausn frá starfi, sem tekin er af röngu stjórnvaldi, er ólögmæt, sbr. t.d. dóm Hæstaréttar frá 21. mars 1941 (H 1941:76).

Ákvæði 7. og 10. gr. laga nr. 38/1954 ganga almennt út frá því, að sá, sem sé bær að lögum til að veita starf, veiti jafnframt lausn frá því. Þar sem háskóladeild er að lögum bær til að ráða stundakennara og menntamálaráðherra lektora skv. ótvíræðum fyrirmælum 1. mgr. 11. gr. laga nr. 131/1990, er skv. framansögðu ljóst, að heimspekideild er bær til að leysa stundakennara við þá deild frá störfum og menntamálaráðherra er bær til að leysa lektora frá störfum, að undanskildum erlendum lektorum.

Ég árétta, að skv. gögnum málsins og skýringum menntamálaráðherra og Háskóla Íslands hefur ráðherra ekki heimilað háskólanum sérstaklega að ráða lektora eða segja þeim upp. Þarf því ekki að taka afstöðu til þess, hvort slíkt valdframsal teldist heimilt skv. ákvæðum 2. gr. laga nr. 38/1954 eða óskráðum meginreglum stjórnsýsluréttarins í ljósi þess sjálfstæðis, sem Háskóla Íslands er að lögum búið.

Í 1. mgr. 3. gr. laga nr. 97/1974, sbr. 4. gr. laga nr. 7/1990, sem voru í gildi, þegar gerður var ráðningarsamningur við [A] og starfslok hans voru ákveðin, er gert ráð fyrir því, að þegar starfsmaður er ráðinn í þjónustu ríkisins, skuli það gert með skriflegum gerningi og tekið fram, hvort um skipun, setningu eða ráðningu sé að ræða. Verður að skilja þetta svo, að gefa skuli út sérstakt skipunar- eða setningarbréf eða gera sérstakan ráðningarsamning, sbr. dóm Hæstaréttar frá 10. desember 1986 (Hrd. 1986:1657). Ákvörðun um skipun, setningu eða ráðningu ríkisstarfsmanns telst til þeirra ákvarðana, sem ríkar kröfur eru gerðar um, að séu ótvíræðar að efni til. Gildir slíkt einnig um ákvarðanir um starfslok ríkisstarfsmanna. Skiptir miklu, að ótvírætt sé, hver hafi tekið slíkar stjórnvaldsákvarðanir, hvert efni þeirra sé og hvenær efni þeirra sé breytt eða það fellt niður. Hef ég áður rakið framangreind sjónarmið í áliti mínu frá 8. janúar 1996 í máli nr. 1355/1995 (SUA 1996:371). Ljóst er af gögnum þeim, sem rakin hafa verið í II. kafla 1, að menntamálaráðuneytið var sá aðili, sem tók ákvörðun um að setja A til eins árs í senn frá árinu 1984, þar til gerður var við hann ráðningarsamningur 5. apríl 1991, sem ráðuneytið hafði óskað eftir að gerður yrði, eftir að heimild ráðningarnefndar ríkisins lá fyrir. Ráðuneytið staðfesti síðan samninginn 15. apríl 1991. Í samningnum kemur fram, að starfshlutfall A sé 100% og að starfsheiti hans sé lektor. Þá er tekið fram, að gagnkvæmur uppsagnarfrestur skuli vera 3 mánuðir af beggja hálfu. Samkvæmt þessu var ráðning A ótímabundin. Eins og áður segir, hefur háskóladeild einungis heimild til þess að ráða stundakennara og styrkþega. Samkvæmt 6. mgr. 10. gr. laga nr. 131/1990 eru stundakennarar ráðnir til skemmri tíma en tveggja ára og taka stundakennslulaun, mánaðar- eða árslaun. Þegar málsatvik eru virt, eins og þau hafa verið rakin hér að framan, get ég ekki fallist á það með menntamálaráðuneytinu og háskólaráði, að það hafi verið í valdi heimspekideildar að leysa A frá störfum. Gat slíkt ekki orðið án þess að fyrir lægi ákvörðun menntamálaráðherra, sem samkvæmt 1. mgr. 11. gr. laga nr. 131/1990 var einn bær að lögum til þess að veita nefnt lektorsstarf. Verður ekki séð, að það geti í neinu haggað niðurstöðu um valdmörk að þessu leyti, þótt í tilvitnuðu lagaákvæði sé gert ráð fyrir því, að menntamálaráðuneytið *skipi* lektora og að ekki hafi legið fyrir niðurstaða dómnefndar samkvæmt 4. mgr. 11. gr. laga nr. 131/1990 um hæfi A, er nefndur ráðningarsamningur var gerður við hann. Samkvæmt framansögðu verður að líta svo á, að heimspekideild Háskóla Íslands hafi ekki að lögum verið bær til þess að segja A upp starfi lektors, heldur hafi það vald verið í höndum menntamálaráðherra, sbr. 1. málsl. 1. mgr. 11. gr. laga nr. 131/1990.

4. Um veitingu stöðu lektors í spænsku.

Kvörtun A lýtur einnig að veitingu tímabundinnar lektorsstöðu í spænsku við heimspekideild Háskóla Íslands. Hefur A haldið því fram, að formaður þeirrar nefndar, sem skipuð var til þess að meta hæfi umsækjenda, hafi ekki fullnægt skilyrðum 3. mgr. 11. gr. laga nr. 131/1990 um að hafa lokið háskólaprófi á hlutaðeigandi fræðasviði, eða geti að öðru leyti talist viðurkenndur sérfræðingur á því sviði. Í 4. mgr. er gert ráð fyrir því, að hlutaðeigandi háskóladeild greiði atkvæði um umsækjendur. Í lokamálslið 4. mgr. er síðan tekið fram, að fallist menntamálaráðherra ekki á tillögu deildarfundar, skuli auglýsa embættið eða starfið að nýju.

Þegar háskólaráð felldi úrskurð sinn í málinu 14. desember 1995, hafði menntamálaráðherra staðfest ráðningu X. Fjármálaráðuneytið staðfesti ráðningarsamning 18. desember 1995. Af gögnum málsins verður ekki séð, að menntamálaráðuneytið hafi fjallað um hæfi einstakra nefndarmanna til setu í umræddri dómnefnd eða að slíkur ágreiningur hafi verið borinn undir ráðuneytið. Er því ekki tilefni til þess að ég fjalli frekar um þann lið kvörtunar A, sem lýtur að veitingu tímabundinnar stöðu lektors við heimspekideild Háskóla Íslands, sbr. meginreglu 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis.

5. Endurskoðun laga um Háskóla Íslands.

Af máli þessu, sem hér hefur verið til umfjöllunar, verður ráðið, að misskilnings hafi gætt um, hvaða stjórnvald væri að lögum bært til þess að taka ákvörðun um uppsögn lektors.

Í viðræðum mínum við rektor Háskóla Íslands í tilefni af öðru máli, sem ég hafði þá til meðferðar og snerti háskólann, kynnti hann mér að fyrir dyrum stæði að endurskoða lög nr. 131/1990, um Háskóla Íslands. Af þessu tilefni tel ég sérstaka ástæðu til þess að árétta, að vegna þess sjálfstæðis, sem Háskóla Íslands er búið að lögum, og vegna þeirrar ábyrgðar sem hvílir á veitingarvaldshafa, svo og þeirra valdheimilda sem hann fer einn með, er brýnt, að skýr ákvæði komi fram í lögum eða reglugerð, hvaða stöður menntamálaráðherra veiti annars vegar og hvaða stöður veittar séu af Háskóla Íslands. Ennfremur er mikilvægt að ljóst sé, hvaða stjórnvöld háskólans séu bær að lögum að veita þær stöður, sem í hlut háskólans fellur að veita.

V.

Niðurstaða.

Samkvæmt framansögðu er niðurstaða mín sú, að heimspekideild Háskóla Íslands hafi skort heimild til þess að segja upp ráðningarsamningi A frá 5. apríl 1991. Heyrði slík ákvörðun undir menntamálaráðherra. Eru það tilmæli mín, að menntamálaráðuneytið taki mál A til endurskoðunar og leiti leiða til þess að rétta hlut hans.

Þar sem ekki liggur fyrir, að menntamálaráðuneytið hafi fjallað um hæfi einstakra dómnefndarmanna til þess sitja í nefnd samkvæmt 3. mgr. 11. gr. laga nr. 131/1990, um Háskóla Íslands, til þess að meta hæfi umsækjenda um tímabundna stöðu lektors í spænsku, er ekki tilefni til þess að ég fjalli nánar um veitingu tímabundinnar stöðu lektors í spænsku við heimspekideild Háskóla Íslands.

Þá tel ég brýnt, að við endurskoðun á lögum nr. 131/1990, um Háskóla Íslands, verði tekin skýr ákvæði um það, hvaða aðilar séu bærir til að veita stöður við háskólann."

VI.

Með bréfum, dags. 27. febrúar og 3. júní 1998, óskaði ég eftir upplýsingum menntamálaráðherra um, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af áliti mínu.

Svar menntamálaráðuneytisins barst mér 22. júlí 1998. Þar segir meðal annars:

„Í framhaldi af áliti yðar í framangreindu máli skrifaði menntamálaráðuneytið Háskóla Íslands bréf dags. 16. maí 1997 [. . .], þar sem stofnuninni var falið að ræða við [A] eða fulltrúa hans í tengslum við starfslok hans. Hinn 30. júlí 1997 sendi Háskóli Íslands ráðuneytinu erindi þar sem greint var frá því að viðræður [A] hafi ekki borið árangur. Það var mat ráðuneytisins að þar með hafi verið fullreynt á vettvangi stjórnsýslunnar að finna leiðir til að rétta hlut [A] með hliðsjón af tilmælum yðar, [. . .].

Varðandi endurskoðun á lögum nr. 131/1990 um Háskóla Íslands þá upplýsist að slík endurskoðun stendur nú yfir í samræmi við ákvæði bráðabirgðaákvæðis laga nr. 136/1997 um háskóla sbr. og ákvæði 15. gr. þeirra laga."

11.2. Starfssvið umboðsmanns Alþingis. Rannsóknarregla. Álitsumleitan. (Mál nr. 1747/1996)

Bandalag háskólamanna – BHMR kvartaði yfir málsmeðferð fjármálaráðuneytisins við breytingar á skrá samkvæmt 3. tölul. 1. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986, um kjarasamninga opinberra starfsmanna, þ.e. skrá yfir þá starfsmenn sem ekki njóta verkfallsréttar vegna þess að þeir starfa við nauðsynlegustu öryggisgæslu og heilbrigðisþjónustu.

Bandalagið kvartaði yfir því, að lagaskyldu fjármálaráðherra til að hafa samráð við hlutaðeigandi stéttarfélög um breytingar á skránni hefði ekki verið sinnt. Sérstaklega var kvartað yfir fjórum þáttum í málsmeðferðinni; því að ráðuneytið hefði ekki kynnt hlutaðeigandi stéttarfélögum breytingartillögurnar með nægilega skýrum hætti, að skort hefði á faglegan rökstuðning með tillögunum, að ráðherra gerði kröfur um víðtækari undanþágur frá verkfallsrétti en lögin gerðu ráð fyrir og því, að frestur sá, sem stéttarfélögunum var veittur til að gera athugasemdir hefði verið of stuttur.

Jafnframt því að kvarta við umboðsmann, stefndi BHMR fjármálaráðuneytinu fyrir Félagsdóm. Umboðsmaður tilkynnti því bandalaginu, að vegna málshöfðunarinnar, þar sem byggt væri í meginatriðum á sömu málsástæðum og hafðar væru uppi í kvörtuninni, myndi hann ekki fjalla frekar um kvörtun félagsins að svo komnu máli.

Er dómur Félagsdóms lá fyrir, leitaði bandalagið að nýju til umboðsmanns og óskaði eftir athugun hans á málsmeðferð fjármálaráðherra við umræddar breytingar. Bent var á, að ekki hefði verið óskað dómsúrlausnar um samráð, rökstuðning eða þ.h., heldur aðeins það, hverjir ættu að vera á umræddri skrá. Með vísan til þess að Félagsdómur hafði tekið afstöðu til þess þáttar kvörtunarinnar, sem laut að fresti þeim, sem stéttarfélögin fengu til að gera athugasemdir við breytingartillögurnar, ákvað umboðsmaður að fjalla ekki um þann þátt málsins, sbr. b-lið 3. mgr. 3. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Þá vísaði umboðsmaður til þess að samkvæmt 2. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986 skyldi ágreiningur um breytingar á skrám lagður fyrir Félagsdóm, sem skæri úr honum til fullnustu. Sá þáttur málsins væri því utan starfssviðs umboðsmanns, sbr. c-lið 3. mgr. 3. gr. laga nr. 85/1997. Umfjöllun umboðsmanns takmarkaðist því við rökstuðning fjármálaráðuneytisins fyrir breytingunum og það, hvort ráðuneytið hefði staðið að þeim með nægilega sjálfstæðum hætti.

Í álitinu eru rakin lagaákvæði um verkfallsrétt opinberra starfsmanna og forsaga þeirra, ásamt meginatriðum þess, sem ráða má af dómum Félagsdóms um túlkun þessara ákvæða.

Í málinu lá fyrir, að við undirbúning breytinganna óskaði fjármálaráðuneytið eft-

ir tillögum sjúkrahúsa um þær. Tillögur sjúkrahúsanna voru síðan sendar til umsagnar stéttarfélaganna án þess að ráðuneytið legði á þær sjálfstætt mat. Þetta byggðist á því, að ráðuneytið taldi sig ekki hafa sérþekkingu til að meta þörf fyrir starfsfólk við nauðsynlegustu öryggis- og heilbrigðisþjónustu. Umboðsmaður taldi sýnt, að tillögur sjúkrahúsanna hefðu í meginatriðum verið lagðar til grundvallar breytingunum af ráðuneytisins hálfu. Hann benti á, að þó að ekki sé til að dreifa neinum ákvæðum í lögum nr. 94/1986 um lögbundna álitsumleitan frá þeim stofnunum sem málið varði, sé hins vegar ekki þar með sagt að óheimilt hafi verið að leita þessa álits. Mat á því, hvaða störf falla undir nauðsynlegustu heilbrigðisþjónustu geti krafist verulegs undirbúnings, enda geti matið verið vandasamt og kallað á sérfræðiþekkingu. Rannsóknarreglan leggi þá skyldu á stjórnvald að sjá til þess að mál sé nægilega upplýst áður en ákvörðun er tekin í því og svipuð sjónarmið eigi við um gerð þeirra skráa sem hér um ræðir. Öflun umsagna og gagna frá öðrum stjórnvöldum, einstaklingum og samtökum geti verið þýðingarmikil úrræði til að leysa mál og stjórnvöldum sé almennt frjálst að leita alls kyns upplýsinga, umsagna og álita áður en þau leysi úr málum. Umboðsmaður taldi því, að það hefðu út af fyrir sig verið rétt vinnubrögð að leita eftir upplýsingum og umsögnum viðkomandi stofnana áður en skránni var breytt. Í tillögum sjúkrahúsanna hafi hins vegar ekki nema í litlum mæli verið að finna rökstutt mat á því, hve mikil mönnun sé nauðsynleg í verkfalli. Vegna þessa skorts á rökstuðningi, hagsmuna stofnananna af því að starfsemi þeirra raskaðist sem minnst ef til verkfalls kæmi og skorts á sérfræðiþekkingu í fjármálaráðuneytinu, var það niðurstaða umboðsmanns að fjármálaráðuneytið hefði ekki séð til þess, að breytingarnar byggðu á nægilega traustum upplýsingum.

Umboðsmaður tók fram, að fyrirsvar við gerð og framkvæmd kjarasamninga annars vegar og gerð skrár um þau störf, sem verkfallsheimild tæki ekki til hins vegar væru tvö aðskilin og sjálfstæð verkefni, sem ólík lagasjónarmið giltu um. Að því er varðaði gerð skráa þyrfti fjármálaráðuneytið að sjá til þess að undirbúningur væri sem vandaðastur, þannig að nauðsynlegri öryggis- og heilbrigðisþjónustu yrði haldið uppi en meginreglan um verkfallsrétt virt. Umboðsmaður beindi því þeim tilmælum til fjármálaráðuneytisins að það vandaði framvegis betur undirbúning og gerð skráa samkvæmt 2. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986.

I.

Með bréfi, dags. 21. mars 1996, áréttaði Bandalag háskólamanna – BHMR kvörtun, sem bandalagið hafði borið fram við mig hinn 20. mars 1995, vegna málsmeðferðar fjármálaráðuneytisins við breytingar á skrá samkvæmt 3. tölul. 1. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986, um kjarasamninga opinberra starfsmanna. Telur bandalagið, að aðferðir fjármálaráðuneytisins við breytingar á skránni hafi ekki verið í samræmi við ákvæði stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Með bréfi bandalagsins fylgdi ljósrit af dómi Félagsdóms, sem kveðinn var upp hinn 15. janúar 1996, í málinu nr. 9/1995: Bandalag háskólamanna BHMR f.h. Félags íslenskra hjúkrunarfræðinga, Félags íslenskra náttúrufræðinga, Meinatæknafélags Íslands, Röntgentæknafélags Íslands og Stéttarfélags sjúkraþjálfara í ríkisþjónustu gegn fjármálaráðherra f.h. íslenska ríkisins.

II.

Með bréfi, dags. 20. mars 1995, bar Bandalag háskólamanna – BHMR fram kvörtun við mig út af málsmeðferð fjármálaráðuneytisins við breytingar á skrá samkvæmt 3. tölul. 1. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986, um kjarasamninga opinberra starfsmanna, sbr. auglýsingu nr. 68, 27. janúar 1995, um skrá samkvæmt 2. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986, um kjarasamninga opinberra starfsmanna. Óskaði bandalagið eftir því, að ég kannaði, hvort aðferðir

þær, sem fjármálaráðuneytið viðhafði við breytingarnar, væru í samræmi við stjórnsýslulög nr. 37/1993.

Fram kom í kvörtun Bandalags háskólamanna – BHMR frá 20. mars 1995, að það taldi, að fjármálaráðherra hefði ekki kynnt hlutaðeigandi stéttarfélögum tillögur sínar um breytingar á skránni með nægjanlega skýrum hætti. Þá hefði skort faglegan rökstuðning með tillögum fjármálaráðuneytisins að breytingum. Ennfremur hefði kröfugerð fjármálaráðherra falið í sér miklu víðtækari undanþágur frá verkfallsrétti að mati bandalagsins en lög gerðu ráð fyrir. Loks var á það bent, að stéttarfélögunum hefði verið veittur of skammur frestur til þess að taka afstöðu til tillagna fjármálaráðherra til breytinga á umræddri skrá.

Í kvörtun sinni frá 20. mars 1995 benti Bandalag háskólamanna – BHMR á, að samkvæmt 2. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986 skyldi fjármálaráðherra viðhafa samráð við hlutaðeigandi stéttarfélög á hverju ári, ef hann teldi þörf á breytingum á skrám samkvæmt 3. tölul. 1. mgr. lagagreinar þessarar. Eins og fram kæmi í athugasemdum með frumvarpi því, sem varð að lögum nr. 94/1986, væri meginhugsunin sú, að viðhafa samráð í þeirri merkingu, að koma á sameiginlegri ráðagerð, sem báðir aðilar gætu sætt sig við, þ.e. samkomulagi. Þetta hefði verið undirstrikað í sameiginlegri yfirlýsingu fjármálaráðherra, fulltrúa sveitarfélaga og fulltrúa heildarsamtaka opinberra starfsmanna hinn 24. nóvember 1986. Með samráðsfyrirkomulaginu væri átt við, að fjármálaráðherra væri skylt að kynna hlutaðeigandi stéttarfélögum með skýrum hætti óskir sínar um breytingar á áður birtri skrá, að leggja fram skilmerkilegan rökstuðning fyrir tillögum sínum um breytingar og að veita félögum nægjanlega frest til að kynna sér tillögurnar, taka afstöðu til þeirra og ræða málin við samráðsaðila í því skyni að ná sameiginlegri afstöðu, samkomulagi. Taldi bandalagið, að fjármálaráðherra hefði ekki virt ákvæði stjórnsýslulaga, þegar hann í seinni hluta janúarmánaðar 1995 kynnti og síðar auglýsti eftir mjög stuttan frest breytingar á skrá samkvæmt 3. tölul. 1. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986, og hefði þannig í reynd brotið á hlutaðeigandi aðildarfélögum bandalagsins í öllum ofangreindum atriðum. Fjallaði Bandalag háskólamanna – BHMR í kvörtuninni nánar um þá annmarka, sem það taldi hafa verið á málsmeðferð fjármálaráðherra.

Í fyrsta lagi taldi bandalagið, að fjármálaráðherra hefði ekki kynnt hlutaðeigandi stéttarfélögum tillögur sínar um breytingar á skrá með nægjanlega skýrum hætti. Hinn 18. janúar 1995 og næstu daga þar á eftir hefðu að frumkvæði fjármálaráðherra verið haldnir fundir með fulltrúum nokkurra aðildarfélaga bandalagsins á Ríkisspítölum, þar sem lagðir hefðu verið fram listar, sem hefðu átt að sýna hugmyndir fjármálaráðherra um breytingar á skránni. Gögnin hefðu verið í því formi, að þau hefðu ekki getað gefið fulltrúum stéttarfélaganna hugmynd um, hvernig skrá samkvæmt 3. tölul. 1. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986 myndi líta út. Tilgreiningar hefðu um margt verið bæði óljósar og ónákvæmar og víðtækari en fagleg rök gátu sýnt fram á. Þá hefðu listar verið þannig úr garði gerðir, að alls ekki yrði séð, hvernig auglýsing á grundvelli þeirra gæti litið út.

Í öðru lagi taldi Bandalag háskólamanna – BHMR, að skort hefði faglegan rökstuðning með tillögum fjármálaráðherra að breytingum. Að því er varðar breytingar á skrá vegna hjúkrunarfræðinga á Ríkisspítölum hefði þó tekist að ná faglegu sambandi við hjúkrunaryfirstjórnina, er leitt hefði til samkomulags um þann hluta málsins. Hins vegar hefðu faglegar röksemdir hvorki fengist með öðrum breytingartillögum á Ríkisspítölum né varðandi tillögur um breytingar á skrá vegna sjúkrahúsa og heilsugæslustöðva á landsbyggðinni. Fram hefði komið það sjónarmið fulltrúa fjármálaráðherra, að ráðherra gæti ekki lagt faglegt mat á óskir sjúkrahúsa og heilsugæslustöðva varðandi það, hvaða starfsmenn ættu að vera á skránni. Bandalagið tók fram, að lög nr. 94/1986 gerðu ráð fyrir því, að fjármálaráðherra færi með stjórnsýsluvald að þessu leyti og gæti ekki skotið sér undan þeirri ábyrgð, sem því fylgdi, með því að fela lægra settu stjórnvaldi framkvæmd málsins.

Fjármálaráðherra bæri að afla sér þeirrar faglegu þekkingar, sem þetta viðfangsefni krefðist. Réttur fjármálaráðherra til að gera tillögur um frekari skerðingar á verkfallsrétti starfsmanna, sbr. 2. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986, hlyti að byggjast á því, að hann gæti sýnt fram á faglega nauðsyn þeirrar skerðingar þegar á samráðsstigi, enda eigi þrenging á verkfallsrétti hvorki að vera háð geðþóttaákvörðun fjármálaráðherra né því, hvort stéttarfélögum takist að verjast endurteknum, órökstuddum og óraunhæfum kröfum ráðherrans í þessum efnum.

Í þriðja lagi taldi Bandalag háskólamanna – BHMR, að fjármálaráðherra gerði kröfur um miklu víðtækari undanþágur frá verkfallsrétti en lögin gerðu ráð fyrir. Nefna mætti, að fjármálaráðherra hefði ekki sinnt því að gera tillögur um brottfellingu ónauðsynlegra tilgreininga af skrám, svo sem vegna starfa eða starfsemi, sem endanlega hefði verið lögð niður. Þá hefði fjármálaráðherra í reynd gert tillögur um svo víðtækar undanþágur einstakra fagstétta, t.d. hjúkrunarfræðinga, að vafasamt væri að halda því fram, að hlutaðeigandi stéttarfélög hefðu verkfallsrétt. Þannig hefðu tillögur fjármálaráðherra um undanþágur vegna hjúkrunarfræðinga á Ríkisspítölum gert ráð fyrir að meira en helmingur þeirra yrði í raun undanþeginn verkfallsrétti, sem væri andstætt grunnhugmynd aðila frá 1986 um að umfang undanþága samkvæmt 19. gr. laga nr. 94/1986 skyldi aldrei taka til meira en þriðjungs starfsmanna í hverju félagi. Ennfremur mætti vísa til þess, að fjármálaráðherra hefði víða gert tillögur um, að þeir stoðhópar, sem áður skyldu vinna á sama hátt og á stórhátíð, skyldu framvegis vinna „samkvæmt fyrirfram ákveðnu vaktkerfi [. . .]." Þetta þýddi, að í stað þeirrar takmörkuðu en nauðsynlegu heilbrigðisþjónustu, sem veitt er t.d. á stórhátíð, ætti vinnuveitandi sjálfdæmi um umfang undanþága frá verkfalli.

Í fjórða lagi tók Bandalag háskólamanna – BHMR fram í kvörtun sinni, að alls ekki væri unnt að fallast á, að frestur frá 18. janúar til 24. janúar 1995, þ.e. fjórir virkir dagar, gæti talist nægjanlegur.

Í kvörtuninni tók Bandalag háskólamanna – BHMR fram, að tilgreind aðildarfélög bandalagsins hefðu falið því að stefna fjármálaráðherra fyrir Félagsdóm til að hnekkja ýmsum breytingum á undanþágum í verkfalli, sbr. auglýsingu nr. 68/1995. Með kvörtuninni væri ekki verið að óska eftir athugun umboðsmanns Alþingis á þeim þáttum málsins, sem stefnt væri fyrir Félagsdóm, en þar væri til meðferðar, hvaða starfsmenn ættu að vera undanþegnir rétti til að taka þátt í verkfalli á grundvelli 3. tölul. 1. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986.

III.

Í tilefni af fyrrgreindri kvörtun Bandalags háskólamanna – BHMR frá 20. mars 1995 ritaði ég bandalaginu bréf, dags. 29. mars 1995, þar sem meðal annars sagði svo:

> „Með kvörtun Bandalags háskólamanna fylgdi stefna í máli, sem Bandalag háskólamanna hefur höfðað fyrir hönd fimm tilgreindra stéttarfélaga. Á bls. 14 í umræddri stefnu kemur fram, að byggt er í höfuðatriðum á svipuðum eða sömu málsástæðum í dómsmálinu og hafðar eru uppi í kvörtun félagsins. Mun fleiri málsástæður eru þó hafðar uppi í nefndu dómsmáli. Því er ljóst, að komið getur til kasta félagsdóms að taka afstöðu, með beinum eða óbeinum hætti, til þeirra atriða, sem kvörtun félagsins lýtur að. Af þeim sökum hef ég ákveðið með vísan til 1. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, og 4. tölul. 3. gr. reglna nr. 82/1988, um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis, að fjalla ekki frekar að svo komnu um kvörtun félagsins."

Með bréfi, dags. 19. apríl 1995, tók Bandalag háskólamanna fram, að með fyrrgreindri málssókn fyrir Félagsdómi væri aðeins lagt fyrir dóminn, hverjir ættu að vera á skrá sam-

kvæmt 3. tölul. 1. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986, en ekki óskað dómsúrlausnar um samráð, rökstuðning o.þ.h. Bandalagið áskildi sér því rétt til að bera fram kvörtunina að nýju, þegar niðurstaða Félagsdóms lægi fyrir.

Bandalag háskólamanna – BHMR sneri sér aftur til mín með bréfi, dags. 21. mars 1996, þar sem vísað er til fyrri kvörtunar frá 20. mars 1995. Í bréfinu er tekið fram, að nú liggi dómur Félagsdóms fyrir í málinu nr. 9/1995, er fylgdi bréfinu. Með dómnum hafi verið fallist á meginkröfur aðildarfélaganna með vísan til þess, að stefndi, fjármálaráðherra, hafi ekki virt lögmæltar samráðsskyldur við aðildarfélögin og hafi hann verið dæmdur fyrir hönd ríkisins til að greiða félögunum 100.000 kr. í málskostnað. Telur bandalagið, að dómur Félagsdóms sé mikilvægur og geti kallað á nýja athugun umboðsmanns Alþingis á málsmeðferð fjármálaráðherra í umræddum málum.

IV.

Í tilefni af bréfi Bandalags háskólamanna – BHMR, dags. 21. mars 1996, ákvað ég að taka kvörtun bandalagsins til meðferðar. Ritaði ég fjármálaráðherra bréf hinn 3. maí 1996, þar sem gerð er grein fyrir kvörtun bandalagsins frá 20. mars 1995 og afgreiðslu minni á þeirri kvörtun með bréfi, dags. 29. mars 1995. Síðan sagði svo í bréfinu:

> „Hinn 15. janúar 1996 gekk dómur í framangreindu dómsmáli. Með bréfi, dags. 21. mars 1996, áréttaði [. . .], framkvæmdastjóri, f.h. Bandalags háskólamanna, fyrri kvörtun félagsins.
>
> Ég hef ákveðið að taka kvörtunina til meðferðar. Þann þátt kvörtunarinnar, er lýtur að því að stéttarfélögum hafi verið veittur of skammur frestur til þess að taka afstöðu til tillagna fjármálaráðherra til breytingar á umræddri skrá, mun ég þó ekki taka til nánari athugunar, þar sem úr honum var leyst af félagsdómi í dómi hans frá 15. janúar 1996.
>
> Af framangreindu tilefni er þess óskað, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að ráðuneyti yðar láti mér í té gögn málsins og skýri viðhorf sín til kvörtunar Bandalags háskólamanna.“

Með bréfi, dags. 12. júní 1996, til fjármálaráðherra ítrekaði ég tilmæli mín frá 3. maí 1996. Í bréfi fjármálaráðuneytisins, starfsmannaskrifstofu, dags. 3. júlí 1996, var gerð grein fyrir því, að ekki hefði tekist að svara bréfi mínu frá 3. maí 1996 vegna sérstakra anna hjá starfsmannaskrifstofunni. Gagnaöflun vegna kvörtunarinnar væri mikil og tímafrek og vegna sumarleyfa og starfsanna væru ekki horfur á, að gerlegt væri að svara erindi mínu á fullnægjandi hátt fyrr en í lok ágústmánaðar. Með bréfi, dags. 5. september 1996, gerði fjármálaráðuneytið, starfsmannaskrifstofa loks grein fyrir sjónarmiðum sínum og lagði fram gögn.

Í bréfi fjármálaráðuneytisins, dags. 5. september 1996, er gerð grein fyrir undirbúningi að skrá samkvæmt auglýsingu nr. 68/1995 í samvinnu við ríkisstofnanir, trúnaðarmenn stéttarfélaga og stéttarfélög.

Í fyrsta lagi er gerð grein fyrir bréfum ráðuneytisins til stofnana ríkisins og svarbréfum stofnananna. Hinn 11. janúar 1995 hafi ráðuneytið símsent tvö bréf, annað til sjúkrahúsa og hitt til annarra ríkisstofnana, þar sem tilkynnt hefði verið, að fyrirhugað væri að birta nýja skrá um störf þau, er féllu undir ákvæði 3. tölul. 1. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986, fyrir 1. febrúar 1995. Í bréfunum hefði ráðuneytið óskað eftir því, að viðkomandi stofnun kannaði, hvort þau störf, sem talin hefðu verið upp í síðast birtri auglýsingu nr. 27/1992, væru í samræmi við þær kröfur, sem gerðar væru í 3. tölul. 1. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986. Jafnframt hefði verið tekið fram, að þá athugun skyldi framkvæma ásamt eða í samráði við öryggistrúnaðarmann og/eða aðra trúnaðarmenn viðkomandi stéttarfélaga á vinnustaðnum. Frestur til að skila tillögum til breytinga hefði verið ákveðinn til hádegis þann

16. janúar 1995. Í bréfunum hefði þess einnig verið óskað, að með tillögum um breytingar á skránni yrði settur fram rökstuðningur viðkomandi stofnunar fyrir nauðsyn þeirra. Í bréfinu til sjúkrahúsanna hefði sérstaklega verið tekið fram, að í ljósi genginna dóma Félagsdóms um tilgreiningu starfa, þyrfti að endurgera fyrri auglýsingu. Tilgreina þyrfti fjölda stöðugilda eftir deildum, skipt eftir starfsstéttum, þar sem ekki mætti leika vafi á því, við hvaða störf væri átt. Sérstakt eyðublað hefði fylgt bréfinu til sjúkrahúsanna til að auðvelda tilgreiningu starfa og samræma hana. Svarbréf stofnana ríkisins hefðu borist ráðuneytinu frá 12. janúar 1995 til loka janúarmánaðar. Þau bréf, sem síðar hefðu borist, hefðu ekki verið tekin til umfjöllunar, þar sem þau hefðu verið of seint fram komin. Rökstuðningur einstakra stofnana við breytingar á skrá samkvæmt 2. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986 hefði verið allt frá því að vera viðunandi til þess að vera alls enginn.

Í öðru lagi er í bréfinu gerð grein fyrir samskiptum fjármálaráðuneytisins við stéttarfélög. Tekur ráðuneytið fram, að með símbréfum, dags. 17. janúar 1995, hafi hlutaðeigandi stéttarfélögum verið kynntar tillögur stofnana, að undanskildum Ríkisspítölum, um fyrirhugaðar breytingar á tilgreiningu starfa í nefndri skrá. Í bréfunum hafi þess verið óskað, að stéttarfélögin kæmu fram með athugasemdir við framkomnar tillögur og frestur til umsagna hefði verið veittur til 26. janúar 1995. Í bréfunum hefði ekki verið settur fram sjálfstæður rökstuðningur ráðuneytisins við tillögur stofnana, en bréf viðkomandi stofnana hefðu fylgt með bréfum ráðuneytisins. Gerð var grein fyrir fundahöldum hinn 18. og 19. janúar 1995 með fulltrúum tilgreindra stéttarfélaga, þar sem tillögur til breytinga á tilgreiningu starfa hjá Ríkisspítölum voru kynntar og ræddar. Dagana 20.–24. janúar 1995 hefði öðrum stéttarfélögum, sem höfðu félagsmenn, sem starfa hjá Ríkisspítölum innan sinna vébanda, verið send símbréf, þar sem breytingartillögur frá Ríkisspítölum hefðu verið kynntar, og óskað eftir umsögnum fyrir 24. eða 25. janúar 1995 eftir því sem við átti. Stéttarfélögin hefðu allflest svarað með símbréfum, sem borist hefðu frá 19. til 26. janúar 1995. Bréfin hefðu verið allt frá því að vera stutt boð um samþykki til þess að vera ítarlegar greinargerðir.

Í þriðja lagi er í bréfi ráðuneytisins vikið að úrvinnslu þess. Jafnóðum og svör hefðu borist frá stéttarfélögum hefði verið haft samband símleiðis við fulltrúa stofnana og þær umsagnir stéttarfélaga, sem hefðu verið neikvæðar, verið bornar undir viðkomandi stofnun. Í nokkrum tilvikum hefði verið fallist á umsagnir stéttarfélaga, en í öðrum hefðu viðkomandi stofnanir ekki talið mögulegt að sinna nauðsynlegustu heilbrigðis- og öryggisþjónustu, ef umsagnir stéttarfélaganna hefðu verið teknar til greina að öllu leyti.

Í fjórða lagi fjallaði fjármálaráðuneytið í bréfi sínu um birtingu auglýsingar og eftirmál. Mjög skammur tími hefði verið til undirbúnings breytinga á skránni, en nauðsynlegt hefði verið að birta auglýsingu í B-deild Stjórnartíðinda fyrir 1. febrúar 1995, sbr. 2. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986. Eftir birtingu skrárinnar 27. janúar 1995 hefðu tekið við fundir ráðuneytisins með Félagi íslenskra náttúrufræðinga, Meinatæknafélagi Íslands, Félagi íslenskra hjúkrunarfræðinga, Röntgentæknafélagi Íslands og Stéttarfélagi sjúkraþjálfara í ríkisþjónustu. Félögin hefðu ritað bréf, eftir að auglýsing nr. 68/1995 hefði verið birt í Stjórnartíðindum, og lýst óánægju sinni með ýmsar tilgreiningar í skránni. Með bréfum, dags. 16. og 17. febrúar 1995, til félaganna hefði verið fallist á nokkrar breytingar á skránni, sem félögin hefðu rökstutt með skýrum hætti, og vörðuðu tilgreiningu starfa á sjúkrahúsum á landsbyggðinni. Þá hefði ráðuneytið í bréfunum sett fram skilning sinn á hugtakinu „gæsluvakt" í skránni. Með bréfi, dags. 22. febrúar 1995, til Meinatæknafélags Íslands hefði verið fallist á breytingar varðandi tilgreiningu starfa hjá Ríkisspítölum. Þá hefði Röntgentæknafélagi Íslands verið sent bréf, dags. 23. febrúar 1995, er snerti skilning á tilgreiningu starfa á Ríkisspítölum. Loks hefði verið gert samkomulag 23. febrúar 1995 við Félag íslenskra hjúkrunarfræðinga um tilgreiningu starfa hjúkrunarfræðinga á Ríkisspítölum.

Um kvörtun Bandalags háskólamanna – BHMR til mín segir svo í bréfi fjármálaráðuneytisins, dags. 5. september 1996:

„Í áðurtilgreindu bréfi yðar kemur fram að kvörtun BHM lýtur aðallega að eftirfarandi þáttum í málsmeðferð ráðuneytisins við breytingar á skrá skv. 2. mgr. 19. gr., sbr. 3. tölul. 1. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986:

1) Tillögur um breytingar hafa ekki verið kynntar hlutaðeigandi stéttarfélögum með nægilega skýrum hætti.

2) Tillögur fjármálaráðuneytisins um breytingar hafi skort rökstuðning.

3) Fjármálaráðuneytið hafi sjálft ekki tekið efnislega afstöðu til tillagna sjúkrahúsa og heilsugæslustöðva um breytingar.

Af því tilefni vill ráðuneytið taka eftirfarandi fram:

Ráðuneytið lagði á það ríka áherslu, bæði í bréfum sínum til stofnana og í símtölum sem áttu sér stað við undirbúning einstakra stofnana að svarbréfum sínum, að allar breytingar yrðu að vera rökstuddar með skýrum hætti. Matið á því hvað teldist vera „nauðsynlegasta heilbrigðis- og öryggisþjónusta“ í skilningi 3. töluliðar 1. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986, hlyti að eiga sér stað hjá viðkomandi stofnunum, þar sem sérþekking á aðstæðum stofnunarinnar væri fyrir hendi, en ekki hjá ráðuneytinu. Ekki væri ætlunin að hver stofnun setti fram einhvers konar „óskalista“ sem ráðuneytið tæki til greina að einhverju leyti, heldur yrði lagt hlutlægt mat á þörfina, í samráði við trúnaðarmenn á vinnustaðnum.

Eins og fram kom í lið I-b hér að framan voru svarbréf stofnana ríkisins mismunandi. Nokkrar stofnanir rökstuddu skriflega þá þörf sem var á því að breyta tilgreiningu starfa í auglýsingunni. Aðrar stofnanir rökstuddu alls ekki sínar tillögur. Þegar tillögur um breytingar á skránni voru sendar til umsagnar stéttarfélaga, voru félögunum kynntar tillögur stofnana ríkisins með bréfi ráðuneytisins ásamt meðfylgjandi bréfum viðkomandi stofnana. Það er því ljóst að sumar tillögur voru án rökstuðnings en aðrar voru rökstuddar með viðunandi hætti.

Ljóst er að ráðuneytið er sá aðili sem ákvarða varð með hvaða hætti skráin liti endanlega út, eftir að tillögur stofnana og umsagnir stéttarfélaga höfðu borist. Reynt var að fara bil beggja, en hafa verður í huga að á stofnunum ríkisins er til staðar sú sérþekking sem til þarf til að meta þörfina á starfsfólki við nauðsynlegustu öryggis- og heilbrigðisþjónustu, en ekki hér í ráðuneytinu. Til aðstoðar ráðuneytinu við endanlegan frágang breytinga á tilgreiningu starfa hjá sjúkrahúsum á landsbyggðinni, var fulltrúi heilbrigðisráðuneytis sem starfað hefur á sjúkrahúsum og þekkir því aðstæður þar.

Ástæða þess að fjármálaráðuneytið tók ekki efnislega afstöðu til tillagna sjúkrahúsa og heilsugæslustöðva um breytingar er einfaldlega sú að í ráðuneytinu er ekki til staðar sú sérþekking sem til þarf til þess að meta hversu mörg störf eru nauðsynleg á hverri sjúkrastofnun um land allt til þess að hægt sé að sinna nauðsynlegustu heilbrigðis- og öryggisþjónustu. Ráðuneytið lítur svo á að hlutverk sitt samkvæmt 2. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986 sé að upplýsa forsvarsmenn stofnana um inntak hugtaksins „nauðsynlegasta heilbrigðis- og öryggisþjónusta“, m.a. með hliðsjón af dómum Félagsdóms, safna saman upplýsingum frá stofnunum og stéttarfélögum og birta auglýsingu um skrá skv. 2. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986 um kjarasamninga opinberra starfsmanna.“

Með bréfi, dags. 6. september 1996, gaf ég Bandalagi háskólamanna – BHMR kost á að gera þær athugasemdir í tilefni af svarbréfi fjármálaráðuneytisins, sem það teldi ástæðu til.

Með bréfi, dags. 18. september 1996, gerði bandalagið grein fyrir athugasemdum sín-

um. Bendir bandalagið á, að skýrt komi fram í bréfi fjármálaráðuneytisins, að það hafi ekki hafið vinnu við gerð umræddra skráa fyrr en 11. janúar 1995 eða tæpum þremur vikum áður en lögmælt birting endanlegrar skrár skyldi í síðasta lagi fara fram í B-deild Stjórnartíðinda.

Bandalag háskólamanna – BHMR bendir á í bréfi sínu, að fjármálaráðuneytið staðfesti í bréfi sínu þann skilning, að það beri ábyrgð á birtingu og efni umræddra skráa. Þá verði að vekja athygli á því í þessu sambandi, að ráðuneytið hafi alls ekki haft lagaskyldu til að gera nýja skrá samkvæmt 2. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986, enda sé þar tekið fram, að sé ný skrá ekki birt, framlengist síðast gildandi skrá um eitt ár.

Þá er á það bent af hálfu Bandalags háskólamanna – BHMR, að í bréfi fjármálaráðuneytisins komi skýrt fram, að ráðuneytið telji sig vanbúið að leggja faglegt mat á óskir stjórnenda hlutaðeigandi heilbrigðisstofnana um efni umræddra skráa, þ.e. svonefnda verkfallslista eða undanþágulista. Að mati bandalagsins ætti þessi afstaða að leiða til þess, að ráðuneytið hæfi undirbúning að gerð skránna miklu fyrr en gert var í umræddu tilviki og aflaði sér í tíma nauðsynlegrar sérþekkingar.

Þegar fjármálaráðuneytið hefði hafist handa um að kynna hlutaðeigandi aðildarfélögum Bandalags háskólamanna hugmyndir sínar um það, hvernig skrárnar skyldu líta út, hefðu aðeins örfáir dagar verið til stefnu, áður en skrárnar skyldu birtar í Stjórnartíðindum í endanlegri gerð. Samkvæmt bréfi ráðuneytisins hefði á þeim tíma ekki verið fyrir hendi sú sérþekking í ráðuneytinu, sem nauðsynleg var til að meta, hvernig einstakar ríkisstofnanir skyldu mannaðar í verkfalli út frá meginreglum laga, þ.e. 3. tölul. 1. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986. Nú viðurkenndi fjármálaráðuneytið, að starfsmenn þess hefðu ekki verið færir um að leggja mat á tillögur heilbrigðisstofnana eða taka faglega afstöðu til athugasemda frá þeim aðilum, sem ráðuneytinu hefði borið að lögum að hafa samráð við um gerð skránna.

Bandalag háskólamanna áréttar í athugasemdum sínum, að það telji, að með hinum skamma samráðsfresti hafi fjármálaráðuneytið brotið gegn góðum stjórnsýsluháttum.

V.

Um kvörtun Bandalags háskólamanna segir svo í áliti mínu, dags. 6. ágúst 1997:

„Kvörtun Bandalags háskólamanna – BHMR lýtur í fyrsta lagi að því, sbr. bréf bandalagsins, dags. 20. mars 1995 og 21. mars 1996, að fjármálaráðuneytið hafi ekki kynnt hlutaðeigandi stéttarfélögum tillögur sínar um breytingar á skrám með nægjanlega skýrum hætti. Í öðru lagi hafi skort faglegan rökstuðning með tillögum fjármálaráðuneytisins að breytingunum. Í þriðja lagi hafi fjármálaráðuneytið krafist miklu víðtækari undanþága frá verkfallsrétti en lög gera ráð fyrir. Í fjórða lagi hafi stéttarfélögunum verið veittur of skammur frestur til að taka afstöðu til tillagna fjármálaráðuneytisins um breytingar á skránni.

Eins og fram hefur komið, höfðaði Bandalag háskólamanna – BHMR mál fyrir Félagsdómi fyrir hönd fimm tilgreindra stéttarfélaga, þ.e. Félags íslenskra hjúkrunarfræðinga, Félags íslenskra náttúrufræðinga, Meinatæknafélags Íslands, Röntgentæknafélags Íslands og Stéttarfélags sjúkraþjálfara í ríkisþjónustu, gegn fjármálaráðherra fyrir hönd íslenska ríkisins með stefnu þingfestri 30. mars 1995. Endanlegar dómkröfur stefnanda voru, að tilgreindar breytingar á skrá, sem birt var sem auglýsing nr. 27/1992, samkvæmt 2. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986, um kjarasamninga opinberra starfsmanna, sem gerðar voru með nýrri skrá, sem birt var með auglýsingu nr. 68/1995 í B-deild Stjórnartíðinda 27. janúar 1995 á grundvelli sama lagaákvæðis, yrðu felldar úr gildi með dómi. Samkvæmt stefnu vörðuðu breytingarnar störf hjá sjúkrahúsum úti á landi og ríkisspítölum.

Í málinu byggði stefnandi í fyrsta lagi á því, að þeir ágallar hefðu verið á undirbúningi og meðferð á birtingu skrárinnar, að leiða ætti sjálfstætt til þess, að þær breytingar frá

eldri skrá, sem auglýsing nr. 68/1995 fæli í sér, féllu niður. Taldi stefnandi, að við undirbúning og gerð skrárinnar hefði í þeim mæli verið farið á svig við ákvæði stjórnsýslulaga nr. 37/1993, að breytingarnar gætu af þeirri ástæðu ekki náð fram að ganga. Benti stefnandi á, að stéttarfélögunum hefði gefist svo skammur frestur til að gera athugasemdir við breytingar frá fyrri skrá, að andmæla- eða samráðsréttur þeirra hefði ekki verið virtur. Þá hefði stefndi ekki sinnt rannsóknarskyldu sinni samkvæmt 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Efnislega byggði stefnandi kröfur sínar á almennum málsástæðum, sem tilgreindar voru í stefnunni, meðal annars vegna breytingar á fyrirkomulagi mönnunar vakta úr „stórhátíðarfyrirkomulagi" í „gæsluvaktir", og ennfremur á sérstökum málsástæðum varðandi hvern kröfulið.

Með dómi Félagsdóms, sem kveðinn var upp hinn 15. janúar 1996, voru kröfur stefnanda í málinu teknar til greina. Í forsendum dómsins er m.a. gerð grein fyrir bréfum fjármálaráðuneytisins til hlutaðeigandi stéttarfélaga, þar sem óskað var eftir athugasemdum við fyrirhugaðar breytingar á skránni. Síðan segir svo í dómsforsendum:

> „Samkvæmt framansögðu bárust athugasemdir frá öllum félögunum. Þrátt fyrir það fóru engar viðræður fram milli aðila, áður en stefndi gaf út nýja skrá þegar föstudaginn 27. janúar 1995.
>
> Þær breytingar sem stefndi gerði á umræddri skrá voru umtalsverðar og að nokkru leyti var um grundvallarbreytingu að ræða. Það ráðrúm sem stefndi gaf stéttarfélögunum til að kynna sér fyrirhugaðar breytingar, sem rakið er hér að framan, verður að telja í allra knappasta lagi og í sumum tilfellum óhæfilega lítið. Þegar litið er til tilgangsins með gerð skráa þeirra, sem um ræðir í 2. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986, sbr. meðal annars athugasemdir með 19. gr. frumvarps þess, er varð að þeim lögum, verður að telja að þeim tilgangi verði ekki náð, nema þess sé gætt að tilhögun á lögskipuðu samráði aðila sé svo vönduð sem frekast má verða. Í því felst að stéttarfélögunum sé veittur hæfilegur frestur til að kynna sér fyrirhugaðar breytingar og komi fram athugasemdir, fari fram viðræður milli aðila og leitað samkomulags áður en skrá er gefin út. Sjá álit Umboðsmanns Alþingis í máli nr. 241/1990 í skýrslu umboðsmanns fyrir árið 1990 bls. 176 og dóma Félagsdóms í máli nr. 2/1992, sbr. Dómasafn Félagsdóms IX. bindi bls. 519 og í máli nr. 12/1994, er kveðinn var upp 15. nóvember 1994. Að þessu virtu og þegar litið er til þess hvernig stefndi stóð að umræddu samráði svo sem að framan er lýst, sem af hans hálfu engar viðhlítandi skýringar hafa verið gefnar á, verður að telja að í þeim mæli hafi verið farið svo á svig við lögmælta samráðsskyldu 2. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986 að af þeim sökum beri að fella hinar umdeildu breytingar úr gildi."

Skilja verður kvörtunina svo, að hún taki til undirbúnings og meðferðar fjármálaráðuneytisins á þeim breytingum í skrá samkvæmt auglýsingu nr. 68/1995, sem vörðuðu þau störf og stéttarfélög, sem fyrrgreind málssókn fyrir Félagsdómi tók til. Samkvæmt því lýtur kvörtunin að undirbúningi og meðferð við tilgreiningu starfa hjá Ríkisspítölum og tilgreindum sjúkrahúsum úti á landi tilheyrandi umræddum stéttarfélögum, sem undanskilin skulu verkfallsheimild samkvæmt 14. gr. laga nr. 94/1986 á grundvelli 3. tölul. (nú 5. tölul.) 1. mgr. 19. gr. sömu laga, þ.e. á þeim grundvelli, að verkfallsheimildin nái ekki til þeirra, sem starfa við nauðsynlegustu heilbrigðisþjónustu.

Samkvæmt framansögðu hefur Félagsdómur tekið afstöðu til hluta kvörtunarefnisins. Eins og fram kemur í bréfi mínu til Bandalags háskólamanna – BHMR, dags. 29. mars 1995, sbr. og bréf mitt til fjármálaráðherra, dags. 3. maí 1996, mun ég ekki fjalla um þann þátt kvörtunarinnar, sem úr var leyst með ofangreindum dómi Félagsdóms, sbr. b-lið 3.

mgr. 3. gr. og 1. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Þá er til þess að líta, að samkvæmt 5. tölul. 1. mgr. 26. gr. laga nr. 94/1986 dæmir Félagsdómur meðal annars í málum, sem rísa milli samningsaðila um það, hverjir falli undir ákvæði 3.–6. tölul. 1. mgr. 19. gr. sömu laga. Jafnframt er tekið fram í niðurlagsákvæði 2. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986, að ágreiningur um breytingar á skrám skuli lagður fyrir Félagsdóm, er sker úr honum til fullnustu. Samkvæmt c-lið 3. mgr. 3. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, tekur starfssvið umboðsmanns ekki til ákvarðana og annarra athafna stjórnvalda, þegar samkvæmt beinum lagafyrirmælum er ætlast til að menn leiti leiðréttingar með málskoti til dómstóla.

Með vísan til þess, sem að framan greinir, mun ég afmarka umfjöllun mína um kvörtunarefnið við þann þátt þess, sem varðar rökstuðning fjármálaráðuneytisins fyrir hinum umdeildu breytingum og hvort ráðuneytið hafi staðið að þeim með nægilega sjálfstæðum hætti með tilliti til meginreglna laga nr. 94/1986.

Áður en ég vík að því kvörtunarefni, sem samkvæmt framansögðu kemur til umfjöllunar af minni hálfu, tel ég rétt að gera stuttlega grein fyrir þeim lagagrundvelli, sem þýðingu hefur í málinu, og túlkun á þeim lagareglum, sem fram hefur komið í nokkrum dómum Félagsdóms.

1.

Í III. kafla laga nr. 94/1986, um kjarasamninga opinberra starfsmanna, er fjallað um verkföll. Samkvæmt 14. gr. laganna er stéttarfélagi, sem er samningsaðili samkvæmt lögunum, heimilt að gera verkfall í þeim tilgangi að stuðla að framgangi krafna sinna í deilu um kjarasamning með þeim skilyrðum og takmörkunum, sem sett eru í lögunum. Í 15. og 16. gr. laganna er fjallað um ákvörðun, boðun og tilkynningu um verkfall. Í 17. gr. er tiltekið í hvaða tilvikum óheimilt sé að hefja verkfall. Í 18. gr. er fjallað um framkvæmd verkfalls og í 20.–21. gr. er mælt fyrir um tímabundna vinnu í verkfalli til að afstýra neyðarástandi. Í 19. gr. er kveðið á um það, til hvaða starfsmanna heimild til verkfalls samkvæmt 14. gr. taki ekki. Á þeim tíma, sem um ræðir í máli þessu, hljóðaði greinin svo:

„Heimild til verkfalls skv. 14. gr. nær eigi til eftirtalinna starfsmanna:

1. Þeirra sem skipa störf sem talin eru upp í 29. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, með síðari breytingum.

2. Þeirra sem heyra undir lög nr. 56/1972, um lögreglumenn ríkisins, með síðari breytingum, og lög nr. 38/1973, um fangelsi og vinnuhæli, með síðari breytingum.

3. Þeirra sem starfa við nauðsynlegustu öryggisgæslu og heilbrigðisþjónustu.

4. Framkvæmdastjóra sveitarfélaga, borgar- og bæjarlögmanna, borgar- og bæjarritara, borgar- og bæjarverkfræðinga, skrifstofustjóra borgarstjórnar og starfsmanna launadeilda.

5. Forstöðumanna stærri atvinnu- og þjónustustofnana sveitarfélaga og staðgengla þeirra.

6. Annarra þeirra er gegna störfum sem öldungis verður jafnað til þeirra starfa sem getið er í 4. og 5. tölul.

Fyrir 1. febrúar ár hvert skulu fjármálaráðherra og sveitarfélög, að undangengnu samráði við viðkomandi stéttarfélög, birta skrár um störf þau sem falla undir ákvæði 3.–6. tölul. fyrri málsgreinar þessarar greinar. Ný skrá tekur gildi 15. febrúar næst eftir birtingu. Sé ný skrá ekki birt samkvæmt framangreindu framlengist síðast gildandi skrá um eitt ár. Andmæli gegn breytingum á skrám skulu borin fram fyrir 1. mars sama ár og skal ágreiningur um breytingar lagður fyrir Félagsdóm sem sker úr honum til fullnustu.“

Samkvæmt 4. og 5. tölul. 1. mgr. 26. gr. laga nr. 94/1986 dæmir Félagsdómur m.a. í málum, sem rísa milli samningsaðila, um það, hverjir falli undir 29. gr. laga nr. 38/1954 og hverjir falli undir ákvæði 3.–6. tölul. 19. gr. laganna.

Vegna nýrra laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, sbr. lög nr. 70/1996, er öðluðust gildi 1. júlí 1996, voru gerðar nokkrar breytingar á lögum nr. 94/1986, um kjarasamninga opinberra starfsmanna, sbr. 56. gr. fyrrnefndu laganna. Meðal annars voru gerðar breytingar á 19. gr. laga nr. 94/1986. Enn er þó óbreytt, að heimild til verkfalls samkvæmt 14. gr. laganna tekur ekki til þeirra, sem starfa við nauðsynlegustu öryggisgæslu og heilbrigðisþjónustu, sbr. nú 5. tölul. 1. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986, sbr. 1. tölul. 56. gr. laga nr. 70/1996. Þá er 2. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986 efnislega óbreytt.

Frumvarp til laga um kjarasamninga opinberra starfsmanna var lagt fyrir Alþingi á 109. löggjafarþingi 1986 í samræmi við bókanir í kjaraviðræðum við stéttarsamtök opinberra starfsmanna um endurskoðun löggjafar um þetta efni. Eftir að drög að frumvarpi lágu fyrir af hendi sérstakrar viðræðunefndar, undirrituðu aðilar samkomulag 24. nóvember 1986, þar sem meðal annars var tekið fram, að ein meginbreytingin frá gildandi lögum væri eftirfarandi: „Undanþágur frá verkfalli verði skýrt markaðar í lögunum, kjaradeilunefnd verði lögð niður og hafa aðilar náð samkomulagi um stefnumarkandi lista um þá sem verði undanþegnir verkfalli, skv. 19. grein frumvarpsins“. (Alþt. 1986, A-deild, bls. 1428.)

Áður en lög nr. 94/1986 voru sett, giltu um kjarasamninga opinberra starfsmanna tvenn lög. Annars vegar giltu lög nr. 29/1976, um kjarasamninga Bandalags starfsmanna ríkis og bæja, er samin höfðu verið upp úr lögum nr. 46/1973, um kjarasamninga opinberra starfsmanna, er áður giltu fyrir BSRB, en giltu áfram fyrir BHMR og BK, sbr. lög nr. 62/1985, um kjarasamninga opinberra starfsmanna. Með þeim lögum voru lög nr. 46/1973 endurútgefin með tilgreindum breytingarlögum, sbr. 5. gr. laga nr. 41/1984. Meginmunur laga nr. 29/1976 og laga nr. 62/1985 lá í því, að í þeim síðarnefndu var ekki heimild til verkfalls.

Í almennum athugasemdum með frumvarpi því, sem varð að lögum nr. 94/1986, er vikið að helstu breytingum og grundvallaratriðum, sem fólust í frumvarpinu. Þar er meðal annars tekið fram, að takmarkanir á verkfalli og aðdragandi þess sé á ýmsan hátt hliðstætt því, sem þá gilti um BSRB, en þó frábrugðið að því er þátt sáttasemjara og sáttatillögu við boðun verkfalls varðar „og með hvaða hætti undanþágur frá verkfalli eru ákveðnar“. Um síðastgreint atriði segir nánar svo í athugasemdunum:

> „Í gildandi lögum hefur sérstök nefnd, kjaradeilunefnd, það hlutverk að ákveða hverjir skuli vinna þrátt fyrir verkfall í þeim tilgangi að tryggð sé nauðsynleg öryggis- og heilsugæsla. Fyrirkomulag þetta og starfsemi kjaradeilunefndar var hart gagnrýnd í síðasta verkfalli. Í stað þessa fyrirkomulags gerir frumvarpið ráð fyrir því að annars vegar verði birtur tæmandi listi yfir þau störf sem undanþegin eru verkfalli og hins vegar að undanþágur verði veittar til að firra neyðarástandi. Slíkar undanþágur yrðu háðar samþykki tveggja fulltrúa sem deiluaðilar skipa.“ (Alþt. 1986, A-deild, bls. 1430.)

Í athugasemdum með 19. gr. frumvarps þess, sem varð að lögum nr. 94/1986, kemur meðal annars fram, að greinin ásamt 20. gr. leysi af hólmi ákvæði um kjaradeilunefnd og verkefni hennar í þágildandi lögum um kjarasamninga BSRB. Um ákvæði 3. tölul. 1. mgr. 19. gr. og ákvæði 2. mgr. greinarinnar um gerð og birtingu skráa segir svo í athugasemdunum:

> „Í 3. tölul. er kveðið á um að þeim sem starfa við nauðsynlegustu öryggisgæslu og heilbrigðisþjónustu skuli eigi heimilt að taka þátt í verkfalli. Efnislega er hér hlið-

stætt ákvæði og nú er í lögum um kjarasamninga BSRB en í stað þess, að í þeim lögum var sérstakri nefnd, kjaradeilunefnd, falið að úrskurða hverjir skyldu starfa á grundvelli þessa ákvæðis, er hér farin sú leið að birtur verði árlega listi um störf þessi sem byggður er á samkomulagi aðila.

Tilgangurinn með þessari breytingu er sá að losna við þær deilur sem snerust um störf þeirrar nefndar í síðasta verkfalli og ætla má að erfitt sé að útiloka að upp komi ef slík nefnd er að störfum þegar verkfall er skollið á.

Fylgiskjal með frumvarpinu er listi um þau störf sem aðilar eru sammála um að eigi að skipa slíka skrá. Skrám þessum er síðan ætlað að vera fyrirmynd að hliðstæðum listum sem ekki hefur unnist tími til að fullgera.

Með samkomulagi aðila um stefnumarkandi skrár og samráð er dregið úr hættu á ágreiningi um viðkvæm og vandasöm mál.

Gert er ráð fyrir árlegri endurskoðun á skrám þessum í samráði aðila. Samkomulag er um að þær verði birtar í B-deild Stjórnartíðinda. Verði ágreiningur um einstakar breytingar er gert ráð fyrir að þær verði lagðar fyrir Félagsdóm er sker úr honum til fullnustu. Ákvæði þessa töluliðar þarf að skoða í tengslum við efni 20. gr. sem fjallar um aðra þætti undanþágumála." (Alþt. 1986, A-deild, bls. 1433–1434.)

Þess er að geta, að í meðförum Alþingis voru nokkrar breytingar gerðar á 2. mgr. 19. gr. frumvarps þess, er varð að lögum nr. 94/1986, frá því sem var í upphaflega frumvarpinu, meðal annars varðandi tímamörk og orðun samráðsskyldu við stéttarfélög, sbr. breytingartillögu fjárhags- og viðskiptanefndar neðri deildar Alþingis (Alþt. 1986, A-deild, þingskjal nr. 274., bls. 1621). Í nefndaráliti eru ástæður fyrir breytingunum ekki skýrðar sérstaklega (Alþt. 1986, A-deild, bls. 1620).

2.

Í nokkrum dómum Félagsdóms hefur á það reynt, hvernig túlka ber ákvæði III. kafla laga nr. 94/1986 um verkfallsrétt opinberra starfsmanna og undanþágur frá þeim verkfallsrétti, sbr. meðal annars dóm frá 22. maí 1987 (Fd. IX:173), dóm frá 10. júlí 1990 (Fd. IX:333), dóma frá 1. júní 1992 (Fd. IX:485 og Fd. IX:494), dóm frá 4. júní 1992 (Fd. IX:506), dóm frá 25. mars 1993 í málinu nr. 1/1992, dóm frá 15. nóvember 1994 í málinu nr. 12/1994, dóm frá 9. desember 1994 í málinu nr. 15/1994, dóm frá 26. maí 1995 í málinu nr. 8/1995, dóm frá 30. október 1995 í málinu nr. 13/1995 og loks dóm frá 15. janúar 1996 í málinu nr. 9/1995.

Í framangreindum dómum kemur fram túlkun og túlkunarviðhorf viðvíkjandi lögmæltum verkfallsrétti opinberra starfsmanna og undanþágum frá honum. Tel ég rétt að rekja meginatriði þess, sem ráða má af dómunum um þetta.

Því er slegið föstu, að það sé meginregla samkvæmt lögum nr. 94/1986, að þeim starfsmönnum, sem lög nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, tóku til, væri heimilt að gera verkfall með þeim takmörkunum einum, sem tilteknar væru í lögunum. Af því leiddi, að ákvæði um undantekningar frá þessari meginreglu lytu þrengjandi lögskýringu. Um þessi sjónarmið má meðal annars vísa til dóma Félagsdóms frá 1. júní 1992 (Fd. IX:485 og Fd. IX:494) svo og dóma Félagsdóms frá 25. mars 1993, 26. maí 1995 og 15. janúar 1996.

Fram kemur í mörgum dómanna, sbr. m.a. dóm Félagsdóms frá 1. júní 1992 (Fd. IX:485) og dóma Félagsdóms frá 25. mars 1993, 26. maí 1995, 30. október 1995 og 15. janúar 1996, að samkvæmt 14. gr. laga nr. 94/1986 sé stéttarfélögum, sem eru samningsaðilar samkvæmt lögunum, heimilt að gera verkfall og samkvæmt 18. gr. laganna taki það til allra starfsmanna í viðkomandi stéttarfélagi hjá þeim vinnuveitanda, sem verkfall beinist að, nema þeim sé óheimilt að gera verkfall samkvæmt lögunum. Samkvæmt 3. tölul. 1. mgr.

19. gr. laganna sé þeim, sem starfa við nauðsynlegustu öryggisgæslu og heilbrigðisþjónustu, óheimilt að taka þátt í verkfalli. Þær takmarkanir beri að túlka þröngri lögskýringu vegna fyrrgreindrar meginreglu um verkfallsrétt. Af þessari meginreglu hefur Félagsdómur talið leiða, að ef ágreiningur er um tilgreiningu á skrá samkvæmt 2. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986, verði sá, sem gefur slíka skrá út, að sýna fram á, að tilgreining þar sé ekki umfram það, sem þörf er á til að nauðsynlegustu öryggisgæslu og heilbrigðisþjónustu verði haldið uppi, sbr. meðal annars dóm Félagsdóms frá 26. maí 1995 í málinu nr. 8/1995. Á sönnunarbyrði þessa hefur reynt í mörgum dómum Félagsdóms, sbr. meðal annars dóma Félagsdóms frá 1. júní 1992 (Fd. IX:485 og 494) og 30. október 1995.

Félagsdómur hefur túlkað 2. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986 svo, að stéttarfélög hafi rétt til þess að bera árlega fram andmæli við skrá og ekki skipti máli í því sambandi, hvort andmælum hafi verið hreyft við auglýsingum fyrri ára eða ekki, sbr. meðal annars dóma Félagsdóms frá 9. desember 1994, 25. september 1995 og 30. október 1995.

Því hefur verið slegið föstu í dómum Félagsdóms, að í auglýsingu samkvæmt 2. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986 beri að tilgreina þau störf, sem falla undir ákvæði 3. tölul. (nú 5. tölul.) 1. mgr. 19. gr. laganna, og að óheimilt sé að semja um annars konar tilgreiningu eða vísa til þess, að ákveðinni starfsemi eigi að sinna þrátt fyrir verkfall, sbr. meðal annars dóma Félagsdóms frá 25. mars 1993, 9. desember 1994 og 30. október 1995.

Að því er varðar framkvæmd á hinni lögskipuðu samráðsskyldu, sem mælt er fyrir um í 2. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986, hefur Félagsdómur slegið föstu, að í henni felist, að stéttarfélögum sé veittur hæfilegur frestur til að kynna sér fyrirhugaðar breytingar, og komi fram athugasemdir, fari fram viðræður milli aðila og leitað verði samkomulags, áður en skrá er gefin út, sbr. dóm Félagsdóms frá 4. júní 1992 (Fd. IX:506) og dóma Félagsdóms frá 15. nóvember 1994 og 15. janúar 1996. Um þetta efni hafði ég fjallað í áliti mínu frá 21. september 1990 (SUA 1990:176).

Félagsdómur hefur í nokkrum dómum sínum slegið því föstu, að þar sem um er að ræða undantekningu frá meginreglu um verkfallsrétt opinberra starfsmanna, sem ber að skýra þröngt, verði tilgreiningar á skrám samkvæmt 2. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986 að vera nákvæmar og ótvíræðar, þannig að ekki leiki vafi á við hvern er átt, sbr. meðal annars dóma Félagsdóms frá 1. júní 1992 (Fd. IX:485 og 494), 25. mars 1993 og 9. desember 1994.

3.

Með samhljóða bréfum til sjúkrahúsa, dags. 11. janúar 1995, varðandi störf þau, sem heimild til verkfalls nær ekki til, tók fjármálaráðuneytið fram, að það myndi fyrir 1. febrúar 1995 auglýsa nýja skrá um störf þau, sem féllu undir 3. tölul. 1. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986, um kjarasamninga opinberra starfsmanna. Í bréfunum var tekið fram, að í ljósi þeirra dóma Félagsdóms, sem gengið hefðu um tilgreiningu starfa, væri nauðsynlegt að endurgera fyrri auglýsingu, einkum hvað varðaði sjúkrahúsin, svo sem nánar var lýst. Ekki mætti leika vafi á því, við hvaða störf væri átt, og því þyrfti að tilgreina fjölda stöðugilda eftir deildum, skipt eftir starfsstéttum.

Með bréfum fjármálaráðuneytisins fylgdu sérstök eyðublöð, gerð í því skyni að auðvelda vinnu sjúkrahúsanna við tilgreiningu starfa, sem þau teldu, að ættu að vera undanskilin verkfallsrétti. Tekið var fram í bréfunum, að ef sjúkrahús teldi jafnframt þörf á að bæta við eða breyta fyrri heimildum, skyldi slíkt auðkennt sérstaklega, þar sem það þyrfti að bera undir viðkomandi stéttarfélög til samþykkis. Rökstyðja þyrfti slíkar óskir og skyldu þær unnar ásamt eða í samráði við trúnaðarmann viðkomandi stéttarfélags. Tekið var fram, að gæta skyldi þess að fara ekki út fyrir ramma „nauðsynlegustu heilbrigðisþjónustu". Í bréfunum var þess óskað, að svör bærust í síðasta lagi fyrir hádegi mánudaginn 16. janúar 1995. Svör, sem síðar bærust, yrði ekki hægt að taka til greina.

Tillögur sjúkrahúsanna bárust í framhaldi af bréfum fjármálaráðuneytisins fram eftir

janúarmánuði 1995. Eins og fram kemur í svarbréfi fjármálaráðuneytisins til mín, dags. 5. september 1996, voru tillögur um breytingar frá fyrri skrá misvel rökstuddar.

Í framhaldi af framkomnum tillögum sjúkrahúsanna voru viðkomandi stéttarfélögum kynntar tillögur stofnananna um breytingar. Eru þau atriði rakin í dómi Félagsdóms frá 15. janúar 1996 í málinu nr. 9/1995 og fjalla ég ekki um þann þátt málsins, eins og áður hefur verið tekið fram.

Ljóst er og raunar viðurkennt af hálfu fjármálaráðuneytisins, að við undirbúning breytinga frá fyrri skrá lagði ráðuneytið ekki sjálfstætt mat á tillögur sjúkrahúsa um breytingar. Ráðuneytið lýsir vinnubrögðum sínum svo í svarbréfi sínu til mín, dags. 5. september 1996, að þegar tillögur stofnana ríkisins voru sendar til umsagnar stéttarfélaga „voru félögunum kynntar tillögur stofnana ríkisins með bréfi ráðuneytisins ásamt meðfylgjandi bréfum viðkomandi stofnana. Það er því ljóst að sumar tillögur voru án rökstuðnings en aðrar voru rökstuddar með viðunandi hætti".

Fjármálaráðuneytið tekur fram í svarbréfi sínu, dags. 5. september 1996, að eftir að tillögur stofnana og umsagnir stéttarfélaga lágu fyrir, hefði verið reynt að fara bil beggja, enda bæri ráðuneytinu að ákvarða hvernig skráin liti út. Ráðuneytið tekur fram, að hafa verði í huga, „að á stofnunum ríkisins er til staðar sú sérþekking sem þarf til að meta þörfina á starfsfólki við nauðsynlegustu öryggis- og heilbrigðisþjónustu, en ekki hér í ráðuneytinu". Til aðstoðar ráðuneytinu við endanlegan frágang breytinga á tilgreiningu starfa hafi verið fulltrúi heilbrigðisráðuneytis, sem starfað hefði á sjúkrahúsum á landsbyggðinni og þekkti því aðstæður þar.

Í svarbréfi sínu til mín, dags. 5. september 1996, skýrir fjármálaráðuneytið vinnubrögð sín á eftirfarandi hátt:

> „Ástæða þess að fjármálaráðuneytið tók ekki efnislega afstöðu til tillagna sjúkrahúsa og heilsugæslustöðva um breytingar er einfaldlega sú að í ráðuneytinu er ekki til staðar sú sérþekking sem til þarf til þess að meta hversu mörg störf eru nauðsynleg á hverri sjúkrastofnun um land allt til þess að hægt sé að sinna nauðsynlegustu heilbrigðis- og öryggisþjónustu. Ráðuneytið lítur svo á að hlutverk sitt samkvæmt 2. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986 sé að upplýsa forsvarsmenn stofnana um inntak hugtaksins „nauðsynlegasta heilbrigðis- og öryggisþjónusta", m.a. með hliðsjón af dómum Félagsdóms, safna saman upplýsingum frá stofnunum og stéttarfélögum og birta auglýsingu um skrá skv. 2. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986 um kjarasamninga opinberra starfsmanna."

Í tilefni af svarbréfi fjármálaráðuneytisins bendi ég á, að 3. tölul. (nú 5. tölul.) 1. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986 tekur annars vegar til þeirra, sem starfa við „nauðsynlegustu öryggisgæslu" og hins vegar til þeirra, sem starfa við „nauðsynlegustu heilbrigðisþjónustu".

Ég hef athugað þær tillögur, sem sjúkrastofnanir þær, sem í málinu greinir, gerðu um breytingar á gildandi skrá samkvæmt auglýsingu nr. 27/1992, og borið þær saman við þær breytingar, sem að lyktum voru gerðar með hinni nýju skrá, sbr. auglýsingu nr. 68/1995. Enda þótt fullt samræmi sé ekki á milli tillagna sjúkrastofnananna og breytinga samkvæmt skránni, tel ég einsýnt, að í meginatriðum hafi tillögur sjúkrastofnananna verið lagðar til grundvallar af ráðuneytisins hálfu. Er það raunar í samræmi við lýsingu fjármálaráðuneytisins á vinnubrögðum sínum í svarbréfi þess, dags. 5. september 1996.

Í 2. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986 er tekið fram, að fjármálaráðherra og sveitarfélög skuli fyrir 1. febrúar ár hvert, að undangengnu samráði við viðkomandi stéttarfélög, birta skrár um störf þau, sem falla undir ákvæði 3.–6. töluliðs fyrri málsgreinar þessarar lagagreinar, nú 5.–8. töluliðs, sbr. breytingar, sem gerðar voru með 56. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Í ákvæði þessu er ekki sérstaklega mælt fyrir um,

að áður en gengið er frá skrá, skuli leitað tillagna viðkomandi stofnana. Samkvæmt þessu er ekki til að dreifa neinum ákvæðum um lögbundna álitsumleitan fjármálaráðherra frá þeim stofnunum, sem málið varða. Þrátt fyrir það, er ekki þar með sagt, að óheimilt hafi verið að leita tillagna og uppástungna viðkomandi stofnana um störf þau, sem ætlunin er, að verkfallsheimild samkvæmt 14. gr. laga nr. 94/1986 nái ekki til.

Ljóst er, að mat á því, hvaða störf falli undir nauðsynlegustu heilbrigðisþjónustu í skilningi 3. tölul. (nú 5. tölul.) 1. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986 getur í mörgum tilvikum reynst vandasamt og kallað á sérfræðiþekkingu. Í þessu sambandi bendi ég á, að fjármálaráðuneytið ber fyrir sig, sbr. bréf þess, dags. 5. september 1996, að það hafi ekki getað tekið efnislega afstöðu til tillagna sjúkrastofnana, þar sem nauðsynleg sérfræðiþekking hafi ekki verið til staðar í ráðuneytinu. Gerð skráa og breytingar á þeim geta því krafist verulegs undirbúnings. Slíkur undirbúningur getur meðal annars falist í öflun upplýsinga til mats á því, hvaða störfum verði að gegna í verkfalli til að haldið verði uppi nauðsynlegustu heilbrigðisþjónustu, og hins vegar könnun á þeim vinnuréttarlegu reglum, sem fram koma í lögum nr. 94/1986, og túlkun þeirra samkvæmt dómum Félagsdóms.

Rannsóknarreglan leggur þá skyldu á stjórnvald að sjá til þess að eigin frumkvæði, að málsatvik stjórnsýslumáls séu nægilega upplýst, áður en ákvörðun er tekin í því, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Svipuð sjónarmið eiga við um gerð skráa samkvæmt 19. gr. laga nr. 94/1986 og breytingar á þeim. Venjulega er unnt að rannsaka og upplýsa mál með fleiri en einum hætti. Umsagnir og öflun upplýsinga frá öðrum stjórnvöldum, einstaklingum eða samtökum þeirra geta verið þýðingarmikil úrræði til að upplýsa mál.

Stjórnvaldi er almennt frjálst að leita eftir upplýsingum, umsögnum og álitum, áður en það tekur ákvörðun í máli, enda er því skylt að afla nauðsynlegra upplýsinga um málsatvik, áður en það ræður máli til lykta samkvæmt framansögðu. Ég tel, að þessi sjónarmið eigi tvímælalaust við um gerð þeirra skráa, sem hér um ræðir.

Eins og málið var vaxið samkvæmt framansögðu, tel ég út af fyrir sig rétt og eðlileg vinnubrögð, að fjármálaráðuneytið leitaði eftir upplýsingum og umsögnum viðkomandi stofnana, áður en ráðist var í breytingar á umræddri skrá. Eins og verklagi ráðuneytisins var háttað, sbr. einkum bréf þess, dags. 11. janúar 1995, var fyrst og fremst leitað eftir tillögum stofnananna um breytingar á skrá, en síður eftir sérstökum upplýsingum um málsatvik eingöngu. Kemur þá til athugunar, hvort nægilega traustar upplýsingar fengust með þessum hætti, til að ráðuneytinu væri unnt að taka ákvörðun á grundvelli þeirra um breytingar á skrá, og hvernig það ákvað breytingarnar að öðru leyti.

Eins og fyrr segir, getur mat á því, hvaða störf falli undir nauðsynlegustu öryggisgæslu og heilbrigðisþjónustu, reynst vandasamt og krafist sérfræðiþekkingar. Í þessu sambandi tel ég rétt að benda á, að í nýlegum úrskurðum Félagsdóms frá 8. apríl 1997 og 23. júní 1997 í málum Félags íslenskra flugumferðarstjóra gegn fjármálaráðherra f.h. íslenska ríkisins (mál nr. 3/1997 og nr. 10/1997) hefur verið slegið föstu, hvers konar gögn stéttarfélagið þurfi að leggja fram til að fá fram breytingar á skrá. Þar sem talið var í dómi Félagsdóms í máli fjármálaráðherra gegn Félagi íslenskra flugumferðarstjóra 22. maí 1987, að störf þeirra félagsmanna stéttarfélagsins, sem störfuðu sem flugumferðarstjórar, væru þess eðlis, að þau féllu alfarið undir 3. tölul. 1. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986 og að félagsmönnunum væri því óheimilt að gera verkfall, virðist aðstaðan vera sú, að félagið beri sönnunarbyrðina fyrir breytingum á skrá. Í málinu nr. 3/1997 krafðist Félag íslenskra flugumferðarstjóra þess, að allir flugumferðarstjórar yrðu felldir niður af skrá. Með úrskurði Félagsdóms 8. apríl 1997 var málinu vísað frá dóminum með vísan til e-liðar 80. gr. og 2. mgr. 116. gr. laga um meðferð einkamála nr. 91/1991. Í forsendum úrskurðarins er meðal annars tekið fram: „Gögn málsins eru að mestu frásagnir fjölmiðla um meira og minna ósamhljóða skoðanir manna um tilvik af öðru tilefni en hér um ræðir. Verða þau ein sér ekki lögð til grundvallar í dómsmáli sem þessu, heldur þarf að liggja fyrir hlutlæg úttekt á

því hvaða mannafla sé þörf til þess að halda uppi nægilega traustri stjórn flugumferðar til að landið einangrist ekki um loftferðir og staðið verði við alþjóðlegar skuldbindingar."

Með dómi Hæstaréttar Íslands frá 6. maí 1997 var fyrrgreindur frávísunarúrskurður Félagsdóms staðfestur. Í dóminum segir: „Hinn kærði úrskurður er á því byggður að málatilbúnaður sóknaraðila fullnægi ekki skilyrðum e. liðar 1. mgr. 80. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála. Með skírskotun til forsendna úrskurðarins verður hann því staðfestur."

Enn höfðaði Félag íslenskra flugumferðarstjóra mál fyrir Félagsdómi (mál nr. 10/1997) og krafðist aðallega niðurfellingar flugumferðastjóra með öllu af skrá, en til vara og þrautavara verulegrar fækkunar á skrá. Með úrskurði Félagsdóms 23. júní 1997 var málinu vísað frá. Í forsendum fyrir frávísun varakröfu og þrautavarakröfu segir svo meðal annars:

„Augljóst er að á verkfallstíma er um mjög flókið og sérfræðilegt álitaefni að ræða. Stefnandi hefur í þessu máli lagt fram álitsgerð þriggja félagsmanna sinna sem allir eiga beinna hagsmuna að gæta af málalokum og hafa áður tjáð sig opinberlega um ágreiningsefnin. Tveir þeirra hafa verið til skamms tíma í samninganefnd stefnanda og annar þeirra varaformaður. Samkvæmt þessu ber álitsgerðin nokkurn keim af aðilaskýrslu." Þá er tekið fram í forsendunum, að í 2. mgr. 60. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála segi, að dómari leggi sjálfur mat á atriði sem krefjast almennrar þekkingar og menntunar eða lagaþekkingar. Hin sérfræðilegu atriði í málinu séu langt utan þessa sviðs. Þá hafi stefnanda mátt vera ljóst, að álitsgjafarnir yrðu að vera „óaðfinnanleg vitni" til þess að álitsgerðin fengi sönnunargildi.

Ég tel einsýnt, að vegna sérfræðilegra atriða geti verið við svipaðan vanda að glíma í mörgum tilfellum við mat á nauðsynlegustu heilbrigðisþjónustu og á hefur reynt við nauðsynlegustu öryggisgæslu í sambandi við flugumferðarstjórn. Hér að framan í V. kafla 2 er vikið að því, hvaða kröfur eru gerðar til þeirra, sem gefa út skrár samkvæmt 2. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986, eins og þær kröfur hafa verið túlkaðar í dómum Félagsdóms, meðal annars um sönnunarbyrði, sem hvílir á útgefendum skránna.

Eins og fram hefur komið, byggði fjármálaráðuneytið hinar umdeildu breytingar á skrá á tillögum viðkomandi stofnana í meginatriðum. Í þessum tillögum er að mjög takmörkuðu leyti að finna rökstutt mat stofnananna á mönnun í verkfalli út frá nefndu lagaskilyrði um nauðsynlegustu heilbrigðisþjónustu. Þá er ljóst, að viðkomandi stofnanir hafa ríkra hagsmuna að gæta af því, að starfsemi þeirra raskist sem minnst í verkfalli. Viðbúið er því, að tillögur stofnananna beri merki þessara hagsmuna. Með tilliti til þessa og viðurkenningar fjármálaráðuneytisins sjálfs um vöntun sérfræðiþekkingar í bréfi þess til mín, dags. 5. september 1996, svo og með hliðsjón af þeim viðhorfum um hlutlægar úttektir, sem fram koma í framangreindum úrskurðum Félagsdóms, og þeim kröfum, sem gerðar eru til stjórnvalda þeirra, sem gefa út skrár, meðal annars varðandi sönnunarbyrði, þá tel ég, að fjármálaráðuneytið hafi ekki séð, til þess, við undirbúning hinna umdeildu breytinga, að þær væru byggðar á nægilega traustum upplýsingum, enda verður ekki séð að öðrum gögnum hafi verið til að dreifa en tillögum og upplýsingum viðkomandi stofnana. Þar sem fjármálaráðuneytið vísar til þess í bréfi sínu, dags. 5. september 1996, að það hafi að einhverju leyti notið sérfræðilegrar aðstoðar frá starfsmanni heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytis við gerð skrárinnar, tek ég fram, að engin gögn liggja fyrir í málinu um þessa sérfræðiaðstoð og fjármálaráðuneytið skýrir ekki nánar í hverju aðstoðin var fólgin.

Samkvæmt 2. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986 ber það undir fjármálaráðherra að ganga frá og birta skrá um störf þau, sem falla undir tilgreinda töluliði í 1. mgr. greinarinnar. Í 3. gr. laganna er kveðið svo á, að fjármálaráðherra fari með fyrirsvar ríkissjóðs við gerð og framkvæmd kjarasamninga samkvæmt lögunum, sbr. og 8. tölul. 5. gr. reglugerðar um Stjórnarráð Íslands, sbr. auglýsingu nr. 96/1969, um staðfestingu forseta Íslands á þeirri reglugerð. Samkvæmt þessu fer sama stjórnvald með fyrirsvar við gerð og framkvæmd

kjarasamninga og gerð skrár um þau störf, sem heimild til verkfalls tekur ekki til. Ég tel ljóst, að hér sé um tvö aðskilin og sjálfstæð verkefni að ræða, þar sem ólík lagasjónarmið gilda.

Að því er varðar gerð skráa ber fjármálaráðuneytinu að sjá til þess, að undirbúningur þeirra sé sem vandaðastur, þannig að þeim tilgangi löggjafans verði náð, að nauðsynlegustu öryggisgæslu og heilbrigðisþjónustu verði haldið uppi í verkfalli, jafnframt því að meginregla laganna um verkfallsrétt opinberra starfsmanna sé virt. Til að svo megi verða, verður ráðuneytið í fyrsta lagi að afla fullnægjandi upplýsinga, þ. á m. sérfræðilegra úttekta, ef þörf er á. Í öðru lagi verður ráðuneytið við útgáfu skránna að leggja sjálfstætt mat á tilgreiningar á skrám. Í þessu sambandi tek ég fram, að sjónarmið ráðuneytisins um hlutverk þess, sem kemur fram í niðurlagi bréfs þess, dags. 5. september 1996, stenst ekki. Í þriðja lagi ber ráðuneytinu við ákvörðun um tilgreiningar á skrám, eftir að fullnægjandi upplýsingar liggja fyrir og annar lögmæltur undirbúningur hefur farið fram, þ.m.t. samráð við stéttarfélög, að horfa til þeirra vinnuréttarlegu reglna, sem fram koma í lögum nr. 94/1986, og túlkana á þeim, sem fram koma í ýmsum dómum Félagsdóms, sbr. hér að framan. Í fjórða lagi er ráðuneytið við þetta viðfangsefni bundið af almennum reglum stjórnsýsluréttar. Í því sambandi ber ráðuneytinu meðal annars að virða þá meginreglu, sem fram kemur í 12. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 (meðalhófsreglu)."

VI.

Niðurstöðu álits míns dró ég saman með svofelldum hætti:

„Meginniðurstaða mín samkvæmt framansögðu er sú, að við undirbúning hinna umdeildu breytinga á skrá, sbr. augýsingu nr. 68/1995, um skrá skv. 2. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986, um kjarasamninga opinberra starfsmanna, hafi fjármálaráðuneytið ekki séð til þess, að fullnægjandi upplýsingar og gögn lægju fyrir í samræmi við þær kröfur og lagasjónarmið, sem telja verður felast í lögum nr. 94/1986, eins og skilja verður lögin meðal annars í ljósi túlkana í dómum og úrskurðum Félagsdóms.

Þá tel ég, að fjármálaráðuneytið hafi ekki gætt þess við birtingu skráa samkvæmt 2. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986, að leggja sjálfstætt mat á hinar umdeildu breytingar á skránni á grundvelli fullnægjandi upplýsinga og með tilliti til þeirra reglna vinnuréttar, sem fram koma í lögum nr. 94/1986.

Eru það tilmæli mín, að fjármálaráðuneytið vandi framvegis betur undirbúning og gerð skráa samkvæmt 2. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986."

12.0. Skattar og gjöld.

12.1. Stimpilgjöld. Lögskýring. Lögmætar forsendur. (Mál nr. 1796/1996)

A hf. kvartaði yfir túlkun fjármálaráðuneytisins á 26. gr. laga nr. 36/1978, um stimpilgjald, og því að í samræmi við þá túlkun hefði verið innheimt fullt gjald af þeim hluta skuldar sem var gjaldfallinn við endurnýjun skuldabréfs, en hálft gjald fyrir þann hluta skuldarinnar sem eftir stóð. Byggðist úrskurður ráðuneytisins á því að þegar skuld væri fallin í gjalddaga væri um að ræða nýja lánveitingu, sem greiða ætti stimpilgjald af samkvæmt 24. gr. laganna. Aðeins væri hægt að endurnýja ógjaldfallnar greiðslur samkvæmt skuldabréfi í skilningi 26. gr. laganna.

Niðurstaða umboðsmanns var að orðalag 26. gr. laganna bæri ekki með sér skilning fjármálaráðuneytisins og yrði þeim skilningi heldur ekki fundin stoð í lögskýringargögnum. Taldi umboðsmaður 8. gr. laganna benda til gagnstæðrar niðurstöðu, enda væri viðurhlutaminna að færa áletrun um breytingu á ógjaldföllnum hluta skuldbindingarinnar á skuldabréf og komast alveg hjá greiðslu stimpilgjalds. Taldi umboðsmaður óheimilt að líta til þess, við ákvörðun um stimplun bréfs samkvæmt 24. gr. eða 26. gr., hvort skuld væri gjaldfallin eða ekki. Rétt væri hins vegar að miða við það, hvort það hefði leitt til hærri gjaldtöku stimpilgjalds í upphafi, ef breytingar á lánssamningi hefðu verið í honum frá upphafi. Umboðsmaður tók fram, að við útreikning á fjárhæð bréfs samkvæmt 24. gr. laganna skyldi miða við skuldbindingu skuldara eins og hún væri við stimplun. Skuldbindingin gæti tekið breytingum samkvæmt almennum reglum og efni bréfsins, en það leiddi þó ekki til þess að þörf væri á nýrri stimplun. Ákvæði 26. gr. laganna um hálft stimpilgjald ættu við, að því leyti sem breytingu á lánssamningi væri haldið innan þessara marka. Taldi umboðsmaður ekki ástæðu til þess að víkja að því hvort og þá að hve miklu leyti skuldbinding A hf. fór fram úr þessum mörkum, en beindi þeim tilmælum til fjármálaráðuneytisins, að hlutast til um nýja ákvörðun um stimpilgjald í máli A hf., kæmi fram ósk um það, þar sem fyrri ákvörðun hefði ekki verið byggð á lögmætum forsendum.

I.

Hinn 14. maí 1996 leitaði til mín B, hæstaréttarlögmaður, fyrir hönd A hf. og kvartaði yfir túlkun fjármálaráðuneytisins á 26. gr. laga nr. 36/1978, um stimpilgjald, sbr. úrskurð ráðuneytisins frá 29. desember 1995. Af hálfu félagsins er tekið fram, að samkvæmt ákvæðinu skuli innheimta hálft gjald, ef veðtryggð skuld er endurnýjuð með nýju bréfi, svo sem átt hafi við í tilviki félagsins. Niðurstaða ráðuneytisins hafi hins vegar verið á þá lund, að innheimt var fullt gjald af þeim hluta skuldarinnar, er var í vanskilum, en hálft gjald fyrir það, sem eftir stóð.

II.

Í gögnum, sem fylgdu kvörtun A hf., kemur fram, að félagið tókst á hendur skuldbindingu gagnvart Lífeyrissjóði X með veðskuldabréfi, dags. 21. júlí 1995. Var höfuðstóll skuldarinnar 12.664.342 kr. og skyldi hann taka breytingum samkvæmt vísitölu neysluverðs. Á veðskuldabréfið var meðal annars ritað, að það kæmi í stað skuldabréfs til Lífeyrissjóðs X, dags. 9. október 1989, upphaflega að fjárhæð 6.422.100 kr., og að því bréfi yrði aflýst að lokinni þinglýsingu nýrra bréfsins. Umboðsmaður A hf. ritaði embætti sýslumannsins í Y svohljóðandi bréf 6. september 1995:

„Hjálagt sendist yður til þinglýsingar og stimplunar veðskuldabréf að höfuðstóli kr. 12.664.342, útgefið af [A hf.] til Lífeyrissjóðs [X] þann 21. júlí 1995. Eins og fram kemur í skuldabréfinu er um að ræða endurnýjun skuldar skv. skuldabréfi dags. 09.10.89 að höfuðstóli kr. 6.422.100. Skuldin sundurliðast þannig, að kr. 11.944.039 eru vanskil og kr. 720.303 eru ógjaldfallnar eftirstöðvar.

Fullt stimpilgjald af bréfinu, þ.e. 1,5% af 12.665.000 er kr. 189.975. Með vísan til 26. gr. l. nr. 36/1978 um stimpilgjald er þess krafist að bréfið verði stimplað með helmingi þeirrar fjárhæðar eða kr. 94.988. Krafa þessi byggir á fortakslausu orðalagi 26. gr., sem skilur ekki á milli þess hvað af hinni endurnýjuðu skuld er í vanskilum og hvað er ógjaldfallið en endurumsamið.

Verði ekki orðið við kröfu þessari er óskað eftir rökstuddum skýringum eða umsögn. Bréfið óskast þá engu að síður stimplað með þeirri fjárhæð sem sýslumaður ákveður og verður sú greiðsla innt af hendi með fyrirvara um endurkröfu á hendur ríkissjóði. Áskilinn er réttur til að skjóta málinu til fjármálaráðuneytisins skv. 13. gr. l. 36/1978 og eftir atvikum til dómstóla.“

Í svarbréfi fulltrúa sýslumannsins í Y, dags. 18. september 1995, segir meðal annars svo:

„Í erindinu er þess krafist að stimpilgjald af höfuðstóli bréfsins verði ákveðið í samræmi við ákvæði 26. gr. l. 36/1978 um stimpilgjald. Samkvæmt nokkrum úrskurðum fjármálaráðuneytisins verður hér að greina á milli þess hluta skuldabréfsins sem er í vanskilum og þess hluta sem er ógjaldfallinn.

Í úrskurði fjármálaráðuneytisins frá 13. maí 1991 er komist að þeirri niðurstöðu, að sá hluti skuldabréfs sem er í vanskilum í tilviki sem þessu sé að fullu stimpilskyldur, þ.e. að greiða beri 1,5% af þeim hluta sbr. 24. gr. l. 36/1978. Er niðurstaðan rökstudd með því að sá hluti fyrri lánssamnings, sem er í vanskilum sé á enda runninn og eftir það verði hann ekki endurnýjaður í þeim skilningi að 26. gr. l. 36/1978 geti átt við. Er niðurstaða fjármálaráðuneytisins því sú að um nýja lánveitingu sé að ræða. Síðan segir í sama úrskurði, að niðurstaðan sé í samræmi við þá hugsun sem búi að baki 8. gr. l. 36/1978 og felist í því að innheimta fullt stimpilgjald af viðbótarfyrirgreiðslu, sem felst í áletrun á skjal, er leitt hefði til hækkunar stimpilgjalds ef hún hefði staðið í því frá byrjun. Er það mat þinglýsingarstjóra að ekki skipti máli þó að um nýtt bréf sé að ræða, eins og í tilviki umbjóðanda yðar, heldur verði að líta á þau réttindi sem það veitir, sbr. 5. gr. l. 36/1978. Stimpilgjald fyrir þennan hluta bréfsins er því kr. 179.175,-.

Hvað varðar þann hluta skuldabréfsins sem er ógjaldfallinn á 26. gr. l. 36/1978 við samkvæmt orðalagi sínu. Er það í samræmi við áðurnefndan úrskurð fjármálaráðuneytisins frá 13. maí 1991, en þar segir um þetta, að samkvæmt 26. gr. skuli innheimta hálft stimpilgjald af skuldaskjölum sem fela í sér að eldri skuldir séu endurnýjaðar með nýjum skuldabréfum. Er tekið fram að þetta eigi einungis við það tilvik þegar skuldir eru ekki í gjalddaga fallnar og að í hinum nýju bréfum sé nákvæmlega tilgreint í stað hvaða eldri skuldabréfa þau komi. Ekki er það talið skipta máli hvort lánstími, vextir eða veð breytist frá því sem upphaflega var samið um. Stimpilgjald fyrir þennan hluta bréfsins telst þá vera kr. 5408,-.

Með vísan til framangreinds er niðurstaðan sú að greiða beri kr. 184.583,- í stimpilgjald af skuldabréfinu.“

Af hálfu A hf. var ákvörðun sýslumannsins í Y skotið til fjármálaráðuneytisins með bréfi 30. október 1995. Í bréfi þessu er fyrst rakið bréf fjármálaráðuneytisins frá 13. maí 1991, en síðan segir meðal annars svo:

„Eins og áður sagði telur ráðuneytið að skv. efni sínu geti 26. gr. aðeins átt við um lánssamninga *sem eru í fullu gildi þegar þeim er breytt.* Ógreiddar gjaldfallnar afborganir falla að þess mati ekki undir þá skilgreiningu.

Í því sambandi ber þess fyrst að geta að í 26. gr. er talað um [að] *skuld* sé endurnýjuð með nýju bréfi. Enginn greinarmunur er gerður á þeim afborgunum sem í gjalddaga eru fallnar og þeim sem eru það ekki. Skýring ráðuneytisins er því í beinni andstöðu við fortakslausa hljóðan ákvæðisins. Í annan stað verður að telja að skýring ráðuneytisins á því hvað sé lánssamningur í fullu gildi sé á veikum grunni byggð. Hún felur í sér að lánssamningur falli úr gildi ef afborgun er ekki greidd á réttum tíma. Þetta er rangt. Ef ekki er staðið í skilum á gjalddaga getur kröfuhafi hugsanlega beitt vanefndaúrræðum auk þess sem dráttarvextir falla á skuldina, en samningur á milli aðilanna fellur engan veginn sjálfkrafa úr gildi. Leikur ráðuneytisins að orðum stenst því ekki, enda er skuld í þessu sambandi víðtækara hugtak en lánssamningur.

[. . .]

Lög nr. 36/1978 um stimpilgjald tóku gildi 1. júlí 1978. Tæpu ári síðar voru sett lög nr. 13/1979 um stjórn efnahagsmála, en með þeim hófst almenn verðtrygging lána. Í verðtryggðum skuldabréfum voru að jafnaði ákvæði um það, að höfuðstóll skuldabréfsins skyldi hækka í samræmi við lánskjaravísitölu frá útgáfudegi bréfsins eða öðru umsömdu tímamarki. Seðlabanka Íslands var falið að birta viðmiðunarvísitölu og var lánskjaravísitala júnímánaðar 1979 ákveðin 100. Lánskjaravísitala júnímánaðar 1989 var 2.475. Höfuðstóll kröfu, sem var kr. 100 þann 1. júní 1979 var þannig orðinn kr. 2.475 tíu árum síðar.

Höfuðstóll verðtryggðs skuldabréfs breyttist þannig (mánaðarlega) í samræmi við lánskjaravísitölu. Þessar breytingar á höfuðstóli skuldabréfsins kölluðu þó ekki á það, að sífellt (mánaðarlega) þyrfti að stimpla bréfið vegna þessarar hækkunar á höfuðstólnum. Byggðist það líkindum á því, að þessi ákvæði um mögulega hækkun skuldarinnar stóðu í bréfinu frá byrjun sbr. til hliðsjónar 8. gr. l. 36/1978. (Þetta er þó hugsanlega í þversögn við fyrirmæli 25. gr. s.l.)

[. . .]

Lögum um stimpilgjald var ekki breytt þrátt fyrir það að skuldabréf væru nú almennt með vísitöluákvæðum. Skuldabréf voru framanaf stimpluð miðað við nafnverð, þ.e. upphaflegan höfuðstól bréfsins, en síðar var framkvæmdinni breytt og reiknað út hver höfuðstóllinn var orðinn þegar það var stimplað, ef bréfið var bundið vísitölu sem var eldri en vísitala þess mánaðar sem gilti þegar bréfið var stimplað. Annars og frekari stimpilgjalds var ekki krafist né það áskilið.

[. . .]

Þann 9. okt. 1989 gaf [A hf.] út veðskuldabréf til Lífeyrissjóðs [X] að höfuðstóli kr. 6.422.100. Skuldabréfið var bundið lánskjaravísitölu 2540 stig. Auk vísitöluákvæðisins sagði í skuldabréfinu að skuldari skyldi greiða vexti af skuldinni og dráttarvexti og innheimtukostnað allan, færi skuld skv. bréfinu í vanskil. Bréfið var til endurnýjunar á eldra skuldabréfi og sérstök áletrun (Novatio) á bréfinu því til staðfestingar. Þegar bréfið var stimplað var tekið af því hálft stimpilgjald skv. 26. gr. l. [36]/1978.

Vegna samdráttar [. . .] skorti [A hf.] fé og urðu vanskil á skuldabréfinu. Samið var um að skuldin yrði endurnýjuð með nýju bréfi, sem bæri vexti og vísitölu frá 1.4.95. Þann dag var gjaldfallinn höfuðstóll afborgana, framreiknaður skv. lánskjaravísitölu samtals kr. 6.801.353. Áfallnir samningsvextir til 1.3.95 voru samtals kr. 1.954.904 og reiknaðir vanskilavextir námu kr. 3.185.382. Áfallinn bankakostnaður nam kr. 2.400. Samtals eru þetta 11.944.039 í vanskilum. Ógjaldfallin afborgun, framreiknuð með vísitölu var kr. 716.797 og vextir á þá fjárhæð frá 1.3. til 1.4. 1995 námu kr. 3.506. Ógjaldfallinn hluti skuldarinnar var þannig kr. 720.303. Samtals var því

skuld [A hf.] við Lífeyrissjóðinn kr. 12.664.342. Auk þessa var innheimtukostnaður tilgreindur sérstaklega, en hann kemur ekki til álita við ágreiningsefni þetta.

Allar þessar fjárhæðir, þ.e. höfuðstóll, verðbætur á höfuðstól, vextir og vanskilavextir eru í samræmi við það sem stóð í skuldabréfinu í byrjun.

[. . .]

Því er haldið fram að orðalag 26. gr. l. [36]/1978 sé ótvírætt. Þar er talað um skuld en ekki lánssamning. Hefði það verið vilji löggjafans að greiða skyldi fullt gjald fyrir endurnýjun skuldar hefði það átt að koma berlega fram. Svo er ekki, heldur er þetta ákvæði sett af sanngirnisástæðum og til hagsbóta fyrir skuldarann. Má í þessu sambandi benda á 2. mgr. 27. gr. s.l., en þar er berlega tekið fram, að endurnýjaður víxill teljist nýr víxill. Svo er ekki með skuldir sem eru endurnýjaðar með nýju bréfi skv. skýru orðalagi 26. gr."

Með bréfi 29. desember 1995 hafnaði fjármálaráðuneytið kröfum A hf. Í bréfinu sagði meðal annars svo:

„Í I. kafla laga nr. 36/1978, um stimpilgjald, þ.e. í 1. t.o.m. 9. gr. er að finna almenn ákvæði um ákvörðun stimpilgjalds. Í 5. gr. laganna er t.d. að finna þá meginreglu að stimpilgjald fer eftir þeim réttindum sem skjal veitir en ekki nafni þess eða formi. Í III. kafla laganna, þ.e. 16. t.o.m. 31. gr., er kveðið á um stimpilgjald einstakra skjala. Í 24. gr. laganna er kveðið á um það að fyrir stimplun skuldabréfa sem bera vexti og eru tryggð með veði skuli greiða 1,5% í stimpilgjald. Í 26. gr. laganna er kveðið á um að sé skuld endurnýjuð með nýju bréfi skuli greiða hálft stimpilgjald.

Ráðuneytið telur að ekkert það sé fram komið sem eigi að leiða til þess að ráðuneytið breyti þeirri afstöðu sem fram kemur í úrskurði þess frá 13. maí 1991.

Ráðuneytið telur að túlkun þess á 26. gr. sé ekki þröng heldur sé hún í samræmi við orðanna hljóðan. Ráðuneytið telur að 8. og 26. gr. laganna verði ekki túlkað svo að hægt sé að breyta borgunarskilmálum afturvirkt. Líta verður svo á að ef skuld er í gjalddaga fallin sé verið að endurlána vanskilin og um sé að ræða nýja lánveitingu sem greiða ber gjald af samkvæmt 24. gr. laga nr. 36/1978, um stimpilgjald sbr. 5. gr. sömu laga. Ráðuneytið getur ekki fallist á að skýring ráðuneytisins sé vafasöm enda eðlilegt að túlka ákvæðin um stimpilskyldu einstakra skjala í samræmi við almennu ákvæðin í I. kafla laganna."

III.

Ég ritaði fjármálaráðherra bréf 12. júní 1996, vegna kvörtunar A hf., 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 fram kæmi í skýringum ráðuneytisins, hver væri lagagrundvöllur þess, að einungis skyldi greiða hálft gjald vegna eftirstöðvar skuldar, sem „. . . endurnýjuð [væri] með nýju bréfi", sbr. 26. gr. laga nr. 36/1978, en fullt gjald vegna þeirra vanskila, sem stofnað hefði verið til, sbr. 24. gr. fyrrnefndra laga. Svarbréf fjármálaráðuneytisins barst mér 30. september 1996. Í því segir meðal annars:

„Með bréfi dags. 13. maí 1991 sendi ráðuneytið út bréf til allra sýslumanna, banka og sparisjóða um túlkun á 26. gr. laga nr. 36/1978, um stimpilgjald en komið hafði í ljós að túlkun greinarinnar hafði verið mismunandi á milli umdæma. Niðurstaða ráðuneytisins var sú að þegar gefin eru út ný skuldabréf vegna endurnýjunar á eldri skuld beri að greiða hálft stimpilgjald af þeim hluta sem er í skilum þegar endurnýjunin fer fram en fullt gjald af þeim hluta sem er í vanskilum.

Í 5. gr. laganna kemur fram [að] stimpilskylda skjals fer eftir réttindum sem skjalið veitir en ekki nafni þess eða formi. Í 6. gr. kemur fram að þegar í sama skjali er falin fleiri en ein tegund gerninga eru báðar eða allar tegundir stimpilskyldar. Í III. kafla laganna eru talin upp þau skjöl sem eru stimpilskyld. Ráðuneytið telur að þegar svo er ástatt eins og í því tilviki sem kvörtunin lýtur að sé um tvo gerninga að ræða og að um stimpilskyldu annars þeirra fari samkvæmt 24. gr. en hins skv. 26. gr. laganna, sbr. og 5. gr. laganna. Ákvæði 26. gr. verður, að mati ráðuneytisins, ekki túlkað svo að hægt sé að breyta borgunarskilmálum bréfs afturvirkt, heldur eingöngu fram í tímann og verður því að líta á endurnýjun vanskila með nýju bréfi sem nýja lánveitingu og stimpla þau í samræmi við 24. gr.

Í bréfi ráðuneytisins frá 13. maí 1991 og í úrskurði ráðuneytisins frá 29. desember s.l. er túlkun ráðuneytisins skýrð og vísast til þess varðandi frekari rökstuðning."

Með bréfi 1. október 1996 gaf ég lögmanni A hf. kost á að koma að athugasemdum, sem hann teldi ástæðu til að gera í tilefni af bréfi fjármálaráðuneytisins. Athugasemdir hans bárust mér með bréfi, dags. 21. október 1996.

IV.

Bréf fjármálaráðuneytisins um túlkun á 26. gr. laga nr. 36/1978, um stimpilgjald, frá 13. maí 1991, sem vísað var til af hálfu sýslumannsins í Y og fjármálaráðuneytisins í máli A hf., hljóðar svo:

„Undanfarin misseri hefur nokkuð borið á því að túlkun 26. gr. laga nr. 36/1978, um stimpilgjald, hafi verið nokkuð mismunandi milli umdæma og framkvæmdin því nokkuð misvísandi. Af því tilefni hefur ráðuneytið að höfðu samráði við Ríkisendurskoðun ákveðið að senda út bréf þetta varðandi skýringu á téðu lagaákvæði.

Ákvæði 26. gr. er svohljóðandi:

> Nú er skuld endurnýjuð með nýju bréfi og skal þá sá sem stimplun annast innheimta helming gjalds þess er í 24. gr. getur. Sé skuld færð yfir á nafn annars aðila greiðist ekkert stimpilgjald.

Við túlkun þessa ákvæðis er nauðsynlegt að líta til 24. gr. laganna, þar sem kveðið er á um að skuldabréf séu stimpilskyld og til 8. gr. þar sem áletranir á skjöl séu eigi stimpilskyldar nema þær myndu hafa breytt fjárhæð stimpilgjalds ef hún hefði staðið á skjalinu frá byrjun.

Samkvæmt 26. gr. skal innheimta hálft stimpilgjald af skuldarskjölum sem fela í sér að eldri skuldir eru endurnýjaðar með nýjum skuldabréfum. Verður að telja að þetta eigi einungis við það tilvik þegar skuldir eru ekki í gjalddaga fallnar og í hinum nýju bréfum sé nákvæmlega tilgreint í stað hvaða eldri skuldabréfa þau komi. Hvort lánstími, vextir eða veð breytist frá því sem upphaflega var samið um, á ekki að hafa áhrif við ákvörðun stimpilgjalds við endurútgáfu skuldabréfa, svo framarlega sem þau hefðu ekki breytt neinu um gjaldtökuna af frumskjalinu, ef þau hefðu staðið í því við stimplun þess í upphafi, sbr. meginreglu 8. gr. laga nr. 36/1978, um stimpilgjald.

Nefnd 26. gr. laga nr. 36/1978, um stimpilgjald, getur samkvæmt efni sínu aðeins átt við um lánssamninga, sem eru í fullu gildi þegar þeim er breytt, enda er það grundvallaratriði í þessu sambandi að eldri lánssamningur falli niður með vísan til nýs lánssamnings aðila. Þannig getur að mati ráðuneytisins ákvæðið ekki átt við um þau tilvik þegar skuldabréf, sem er í vanskilum að hluta eða öllu leyti, er greitt eða er „komið í skil" eins og það er oft orðað í lánssamningi. Oft er þetta annað hvort gert með sérstökum samningi varðandi vanskilin eða nýjum lánssamningi, sem tekur bæði til uppgjörs á vanskilum svo og þess hluta lánssamnings, sem óefndur er, þ.e.a.s.

greiðslna, sem ekki eru enn í gjalddaga fallnar. Í slíkum tilvikum verður að líta svo á að einungis þær greiðslur samkvæmt skuldabréfi, sem ekki eru í gjalddaga fallnar, verði endurnýjaðar í skilningi 26. gr. laga nr. 36/1978, um stimpilgjald. Verður að líta svo á, að sá hluti fyrri lánssamnings, sem er í vanskilum sé á enda runninn og eftir það verði hann ekki endurnýjaður í þeim skilningi að 26. gr. laga nr. 36/1978, um stimpilgjald, geti átt við um ákvörðun stimpilgjalds.

Framangreind niðurstaða er í samræmi við þá hugsun sem býr að baki 8. gr. laga nr. 36/1978, um stimpilgjald, og felst í því að innheimta fullt stimpilgjald af viðbótarfyrirgreiðslu, sem felst í áletrun á skjal, er hefði leitt til hækkunar stimpilgjalds ef hún hefði staðið í því frá byrjun.

Samkvæmt framansögðu er það því mat ráðuneytisins að greiðsla á vanskilum með útgáfu nýrra lánsskjala sé ætíð stimpilskyld að fullu. Hins vegar skal tekið hálft stimpilgjald af þeim hluta fyrri lánssamnings sem er í skilum með vísan til 26. gr. laga nr. 36/1978, um stimpilgjald. Réttaráhrif þessa úrskurðar miðast við dagsetningu þessa bréfs."

V.

Niðurstaða álits míns, dags. 20. mars 1997, var svohljóðandi:
„Ákvæði 8., 24. og 26. gr. laga nr. 36/1978, um stimpilgjald, hljóða svo:

„8. gr.

Áletranir á skjöl, sem áður eru stimpluð, svo sem áletrun um breytingu á veði, áletrun um ábyrgð, vexti, borgunarskilmála eða annað þess háttar, eru eigi stimpilskyldar, svo framarlega sem áletrunin hefði ekki breytt stimpilgjaldinu ef hún hefði staðið í skjalinu frá byrjun. Ella skal greiða gjald fyrir áletrunina og skal gjaldið nema hækkun þeirri, er orðið hefði, ef hún hefði verið í skjalinu frá byrjun.

[. . .]

24. gr.

Fyrir stimplun skuldabréfa og tryggingarbréfa, þegar skuldin ber vexti og er tryggð með veði eða ábyrgð, skal greiða 1 500 kr. fyrir hver byrjuð hundrað þúsund af fjárhæð bréfs. Fyrir stimplun annarra skuldabréfa og tryggingarbréfa skal greiða 500 kr. fyrir hver byrjuð hundrað þúsund af fjárhæð bréfs.

Fyrir stimplun skuldabréfa og tryggingarbréfa með veði í framleiðsluvörum sjávarútvegs, landbúnaðar eða iðnaðar, þegar skuldin ber vexti og er tryggð með veði eða ábyrgð, skal greiða 1 000 kr. fyrir hver byrjuð hundrað þúsund af fjárhæð bréfs. Fyrir stimplun annarra slíkra skuldabréfa og tryggingarbréfa skal greiða 300 kr. fyrir hver byrjuð hundrað þúsund af fjárhæð bréfs.

[. . .]

26. gr.

Nú er skuld endurnýjuð með nýju bréfi og skal þá sá sem stimplun annast innheimta helming gjalds þess er í 24. gr. getur. Sé skuld færð yfir á nafn annars aðila greiðist ekkert stimpilgjald."

Kvörtun A hf. lýtur að túlkun fjármálaráðuneytisins á 26. gr. Telur félagið, að beita eigi ákvæði 26. gr., þegar skuld er endurnýjuð með nýju bréfi, án tillits til þess, hvort hluti

skuldarinnar sé gjaldfallinn eða ekki. Túlkun fjármálaráðuneytisins er hins vegar sú, að máli skipti, hvort skuld sú, sem endurnýjuð er með nýju bréfi, sé gjaldfallin eða ekki. Er þá lagt til grundvallar, að ekki geti verið um endurnýjun að ræða á vanskilaskuld, heldur sé um að ræða nýja skuldbindingu. Orðalag ákvæðisins ber þetta ekki með sér og ekki verður þessum skilningi fundinn staður í lögskýringargögnum. Þvert á móti tel ég, að efni 8. gr. laganna bendi til gagnstæðrar niðurstöðu. Sé ætlun aðila „lánssamnings" einungis að breyta þeim þætti skuldbindingar, sem ekki er fallinn í gjalddaga, svo sem með lengingu lánstíma, er viðurhlutaminna að færa áletrun um það á skuldabréfið sjálft, og komast alveg hjá greiðslu stimpilgjalds þess vegna. Ég tel samkvæmt þessu, að við ákvörðun þess, hvort stimpla skuli bréf samkvæmt 24. eða 26. gr. laga nr. 36/1978, sé óheimilt að líta til þess, hvort skuld sé gjaldfallin eða ekki, svo sem gert var í því máli, sem hér er til umfjöllunar. Á hinn bóginn get ég tekið undir það sjónarmið, sem fram kemur í bréfum fjármálaráðuneytisins, að niðurstaða álitaefnisins um fjárhæð stimpilgjalds velti á því, hvort það hefði leitt til hærri gjaldtöku stimpilgjalds í upphafi, ef þær breytingar, sem gerðar eru á „lánssamningi", hefðu verið í honum frá upphafi. Er þá meginatriðið að finna út fjárhæð þá, er skuldbindingin hljóðar um, sbr. 24. gr., en ekki lánstímann.

Við útreikning á „fjárhæð bréfs", sbr. 24. gr., er lögð til grundvallar skuldbinding skuldara, eins og hún er við stimplun. Skuldbinding kann að taka breytingum samkvæmt almennum reglum og efni bréfsins, svo sem vegna verðbóta, vaxta og kostnaðar, en það leiðir þó ekki til þess að þörf sé nýrrar stimplunar samkvæmt lögum nr. 36/1978. Er réttur kröfuhafa ekki almennt bundinn af öðru en því, sem leiðir af ákvæðum laga nr. 14/1905, um fyrningu skulda og annarra kröfuréttinda, og eftir atvikum af lögum nr. 23/1901, um forgangsrétt veðhafa fyrir vöxtum. Um beitingu sjónarmiða, sem hér eiga meðal annars við, vísa ég til dóms Hæstaréttar frá 26. júní 1985, í máli nr. 137/1985 (Hrd. 1985:860). Ég tel ljóst, að ákvæði 26. gr. laganna um hálft stimpilgjald eiga við, að því leyti sem kröfuhafi og skuldari haga breytingu á „lánssamningi" innan þessara marka. Eins og mál þetta liggur fyrir, tel ég ekki ástæðu til þess að víkja að því, hvort eða að hve miklu leyti skuldbinding A hf. gagnvart Lífeyrissjóði X fór fram úr þessum mörkum.

VI.

Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða mín, að ákvörðun um fjárhæð stimpilgjalds, vegna umrædds skuldabréfs, sem A hf. gaf út til handa Lífeyrissjóði X, hafi ekki byggst á lögmætum forsendum. Beini ég því til fjármálaráðuneytisins, að hlutast til um nýja ákvörðun um stimpilgjald vegna umrædds bréfs, komi fram ósk um það frá A hf."

VII.

Með bréfi, dags. 27. febrúar 1998, óskaði ég eftir upplýsingum fjármálaráðherra um, hvort A hf. hefði leitað til ráðuneytis hans á ný og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af því.

Í svari fjármálaráðuneytisins, dags. 20. mars 1998, segir meðal annars:

> „Með bréfi dags. 2. júní 1997 tók ráðuneytið úrskurð sinn frá 13. maí 1991 um 26. gr. laga nr. 36/1978, um stimpilgjald til endurskoðunar, [. . .].
>
> Með bréfi dags. 26. maí 1997 óskaði [B] hrl. eftir endurskoðun ráðuneytisins á fyrri ákvörðun í máli [A hf.]. Með bréfi dags. 9. júní 1997 var fallist á að endurgreiða stimpilgjaldið að hluta í samræmi við ákvörðunina frá 2. júní. Lögmaðurinn taldi þá afgreiðslu ekki fullnægjandi og óskaði eftir endurskoðun á þeirri ákvörðun með bréfi dags. 26. júní 1997 en því var hafnað með bréfi dags. 21. ágúst. [A hf.] hefur nú stefnt ríkissjóði vegna málsins og gerir kröfu um endurgreiðslu stimpilgjaldanna."

12.2. Fasteignaveðbréf. Vaxtaálag. Lögmætisregla. Sjónarmið við ákvörðun vaxtaálags. Undirbúningur að setningu stjórnvaldsfyrirmæla. (Mál nr. 1303/1994)

A kvartaði yfir vaxtaálagi sem lagt var á fasteignaveðbréf. Kaupandi að fasteign A gaf út fasteignaveðbréf með 5% vöxtum og samþykkti Húsnæðisstofnun ríkisins skuldabréfaskipti vegna kaupanna í desember 1993, með fyrirvara um ákvörðun lánskjara í nýjum flokki húsbréfa. Í reglugerð nr. 542/1993 um útgáfu á 1. flokki húsbréfa fyrir 1994, var tilgreint að vextir í flokkunum skyldu vera 4,75% á ári. Með reglugerð nr. 540/1993 var reglugerð nr. 467/1993 breytt og heimild veitt til töku vaxtaálags, allt að 0,25%, er renna skyldi í varasjóð til að mæta áætluðum útlánatöpum.

Umboðsmaður taldi ekki tilefni til athugasemda við þá ákvörðun, að kjör húsbréfa þeirra sem A fékk færu eftir reglugerð nr. 542/1993. Þá var það niðurstaða umboðsmanns, að í 21. gr. laga nr. 97/1993 væri ótvíræð lagaheimild til töku vaxtaálags til að standa straum af áætluðum útlánatöpum. Féllst umboðsmaður á þá túlkun félagsmálaráðherra að markmiðið með heimildinni væri að tryggja fjárhagslegan stöðugleika húsbréfadeildar og draga úr hættu á að til ábyrgðar ríkissjóðs kæmi vegna tapaðra útlána.

Umboðsmaður tók fram, að samkvæmt 21. gr. laga nr. 97/1993 yrði ákvörðun á fjárhæð vaxtaálags að byggjast á þeim þáttum sem máli skipta hér á landi við áætlun á útlánatöpum húsbréfadeildar. Þá yrði að gæta þess að álagið væri ekki hærra en til þess að standa undir útlánatöpum, enda fæli ákvæðið ekki í sér skattlagningarheimild. Samkvæmt skýringum félagsmálaráðuneytisins var við ákvörðun vaxtaálagsins stuðst við áfangaskýrslu nefndar, gögn frá Húsnæðisstofnun og upplýsingar frá Norðurlöndum, einkum Danmörku. Taldi umboðsmaður að vanda hefði mátt undirbúning málsins betur, svo að ljóst væri að ákvörðun og fjárhæð vaxtaálagsins væri innan heimildar ákvæðis 21. gr. laganna. Hins vegar tók umboðsmaður fram, að í skýrslu Ríkisendurskoðunar frá október 1996 kæmi fram að vaxtaálagið, sem þá hafði hækkað í 0,35%, stæði ekki nema að hluta undir töpuðum útlánum.

I.

Hinn 8. desember 1994 leitaði til mín A, og kvartaði yfir því, að honum hefði verið gert að greiða vaxtaálag við kaup húsbréfadeildar Byggingarsjóðs ríkisins á fasteignaveðbréfi hans, sbr. auglýsingu Húsnæðisstofnunar ríkisins í Lögbirtingablaði 26. janúar 1994.

II.

Málavextir eru þeir helstir, að 26. nóvember 1993 samþykkti A kauptilboð í íbúð sína í Reykjavík. Skyldi hluti kaupverðsins greiðast með útgáfu fasteignaveðbréfs, sem skyldi bera 5% vexti frá samþykkt kauptilboðsins. Með yfirlýsingu, dags. 23. desember 1993, samþykkti Húsnæðisstofnun ríkisins skuldabréfaskipti vegna kaupanna. Í yfirlýsingunni er tilgreind fjárhæð frumbréfs og viðaukabréfs. Síðan segir, að „Fasteignabréf þessi verða ekki gefin út fyrr en lánskjör í nýjum flokki húsbréfa hafa verið ákveðin og hann stofnaður“. Á þessum tíma var í gildi reglugerð nr. 450/1993, um útgáfu á 3. flokki húsbréfa 1993 fyrir Byggingarsjóð ríkisins, húsbréfadeild.

Í bréfi, sem Húsnæðisstofnun ríkisins ritaði félagsmálaráðherra 28. desember 1993, er tekið fram, að á fundi húsnæðismálastjórnar 23. desember 1993 hafi verið ákveðið að leggja til við félagsmálaráðherra, að vextir í 1. flokki húsbréfa 1994 yrðu 4,75% og jafnframt yrði tekið upp 0,25% vaxtaálag, sem renna skyldi í fyrirhugaðan varasjóð. Sama dag

gaf félagsmálaráðherra út reglugerð nr. 542/1993, um útgáfu á 1. flokki húsbréfa fyrir 1994 fyrir Byggingarsjóð ríkisins, húsbréfadeild. Er í 1. gr. reglugerðarinnar tilgreint, að ríkisstjórnin hafi á grundvelli laga nr. 97/1993, um Húsnæðisstofnun ríkisins, gefið út 1. flokk húsbréfa 1994 og skyldu vextir í flokknum vera 4,75% á ári. Var reglugerðin síðan birt í Stjórnartíðindum 30. desember 1993. Sama dag var einnig birt í Stjórnartíðindum reglugerð nr. 540/1993, sett með stoð í 21. gr. laga nr. 97/1993, er breytti ákvæðum 2. málsl. 2. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 467/1991, um húsbréfadeild og húsbréfaviðskipti. Er tekið fram, að félagsmálaráðherra ákveði, „að fengnum tillögum húsnæðismálastjórnar, lántökugjald allt að 1% til að standa straum af rekstrarkostnaði húsbréfadeildar auk vaxtaálags, allt að 0,25%, er renni í varasjóð til að mæta áætluðum útlánatöpum". Í auglýsingu Húsnæðisstofnunar ríkisins um gildistöku vaxtaálags í húsbréfakerfinu, sem birtist í Lögbirtingablaðinu 26. janúar 1994, segir:

„Hér með tilkynnist, að félagsmálaráðherra hefur ákveðið, skv. bréfi, dags. 28. desember s.l. að beita heimild, til handa húsbréfadeild Byggingarsjóðs ríkisins, til að áskilja sér sérstakt vaxtaálag, 0,25%, er renni í varasjóð til að mæta hugsanlegum útlánatöpum. Ákvörðun þessi er tekin á grundvelli rg. nr. 540/1993 og kemur til framkvæmda við útgáfu á 1. flokki húsbréfa 1994, sbr. rg. nr. 542/1993.

Að öðru leyti skal tekið fram, að vextir á húsbréfum, í 1. flokki húsbréfa árið 1994, verða 4,75% en vextir á fasteignaveðbréfum, sem keypt verða og goldið fyrir með húsbréfum, verða 5%. Mismunurinn, 0,25%, rennur í sérstakan varasjóð, svo sem að ofan greinir."

Í orðsendingu til fasteignasala, sem dagsett er „í janúar 1994", er framangreindum breytingum lýst. Síðan segir:

„Hingað til hefur deildin haft heimild til að taka allt að 0,1% vaxtaálag, sem ekki hefur verið nýtt. Þann 28. desember s.l. ákvað ráðherra að breytingu með reglugerð nr. 540/1993 að heimild deildarinnar til að taka vaxtaálag yrði hækkuð úr 0,1% í 0,25%. Þann sama dag tilkynnti ráðherra Húsnæðisstofnun ríkisins að hún hefði samþykkt tillögu húsnæðismálastjórnar um að vaxtaálag þetta verði nýtt til fulls, til að mynda sérstakan varasjóð, til að mæta hugsanlegum útlánatöpum í framtíðinni. Þessi ákvörðun ráðherra kemur til framkvæmda með 1. flokki húsbréfa 1994.

Þetta þýðir að fasteignaveðbréf, sem kaupendur íbúðarhúsnæðis afhenda seljanda (eða húsbyggjendur og íbúðareigendur í endurbótum gefa út) verða áfram með 5% vöxtum, eins og verið hefur frá því í byrjun nóvember s.l. Þeir, sem síðan skipta þessu fasteignaveðbréfi fyrir húsbréf, fá hins vegar í hendur húsbréf, sem ber 4,75% vexti. Venjan hingað til hefur verið sú að þeir hafa fengið húsbréf, sem ber sömu vexti og fasteignaveðbréfið.

Áhrifin af þessu verða því sú, að engar breytingar verða hjá skuldurum fasteignaveðbréfa, en þeir, sem fá húsbréf í hendur fá bréf, sem bera lægri vexti. Afföll þessara húsbréfa, við sölu þeirra á verðbréfamarkaði, koma til með að hækka nokkuð, miðað við að ávöxtunarkrafa þessara bréfa verði sú sama og fyrri flokka. Þannig má gera ráð fyrir því, að afföll húsbréfanna verði um 2,5% hærri en verið hefur.

Um leið og afgreiðsla hefst aftur frá stofnuninni mun verða send tilkynning til aðila fasteignaviðskiptanna um gildistöku vaxtaálagsins. Auk þess verður í þessari tilkynningu tekið fram frá og með hvaða degi viðkomandi aðili getur komið í Veðdeild og fengið fasteignaveðbréf skipt fyrir húsbréf. Um leið og hann leggur fasteignaveðbréfið fram til að fá því skipt, þarf hann að afhenda þessa tilkynningu með fasteignaveðbréfinu."

Í almennri tilkynningu Húsnæðisstofnunar ríkisins, sem dagsett var „í janúar 1994“ og send kaupendum, segir:

„Ákveðið hefur verið að taka upp vaxtaálag í húsbréfakerfinu frá og með 1. flokki 1994. Þetta hefur það í för með sér að húsbréf þau, sem afhent verða í skiptum fyrir meðfylgjandi fasteignaveðbréf mun bera 4,75% vexti í stað 5% eins og fasteignabréfið ber.

Séu forsendur fyrirliggjandi kauptilboðs brostnar vegna þessarar breytingar þarf að tilkynna það húsbréfadeild og senda inn nýtt kauptilboð. Væntanleg skuldabréfaskipti verða þá tekin til athugunar á grundvelli þess kauptilboðs.“

Í tilkynningunni segir jafnframt, að meðfylgjandi fasteignaveðbréf sé skiptanlegt fyrir húsbréf frá og með 28. janúar 1994. Er fasteignaveðbréfið síðan útgefið 4. febrúar 1994. Á annarri af tveimur kvittunum dagsettum sama dag kemur fram, að kaupandi íbúðarinnar hafi greitt hluta kaupverðsins með útgáfu fasteignaveðbréfsins. Síðan segir, að greiðslan sé móttekin „með fyrirvara um endanlegt uppgjör fasteignaveðbréfs v/breyttra forsendna um vexti bréfanna frá 5% vöxtum í 4,75%“ og að áskilinn sé réttur til uppgjörs vegna þess. Í bréfi, sem A ritaði húsnæðismálastjórn 18. mars 1994, greinir hann frá aðdraganda kaupanna og að vegna óska kaupanda hafi átt að undirrita kaupsamninginn 16. desember 1993, þannig að fyrsti gjalddagi fasteignaveðbréfsins yrði 15. júní 1994, en þegar þar að hafi komið, hefði útgáfu húsbréfa verið hætt. Kaupsamningur hafi síðan verið undirritaður 30. desember 1993 með fyrirvara um að húsbréfin kæmu síðar. Þá lýsti A því, hvernig ákvörðun vaxta í 1. flokki húsbréfa 1994 hefði snert sölu á fasteign hans. Jafnframt óskaði A eftir upplýsingum um, hvaða úrræði honum stæði til boða til þess að bregðast við breyttum aðstæðum. Í svarbréfi húsnæðismálastjórnar 31. maí 1994 kemur fram, að ekki sé hægt að afgreiða málið á ný, þar sem aðilar hefðu ekki gert með sér nýtt samkomulag, „auk þess sem hámarksskuldabréfakaup [hefðu] þegar verið samþykkt“. Í bréfi húsnæðismálastjórnar var ennfremur vísað til ákvæða í 1. mgr. 13. gr. reglugerðar nr. 467/1991, um húsbréfadeild og húsbréfaviðskipti, er mælti fyrir um hámark fjárhæðar þeirra skuldabréfa, sem heimilt væri að kaupa vegna hverrar íbúðar.

Í framhaldi af svörum húsnæðismálastjórnar ritaði A félagsmálaráðherra bréf, dags. 8. júlí 1994. Í bréfinu segir:

„Spurning mín til yðar er þessi:

Teljið þér að ríkisstjórn Íslands sé heimilt með stjórnsýsluaðgerð að krefja mig, með þessum hætti, (afturvirkt), umfram aðra samfélagsþegna um greiðslu í einhverskonar vanskilasjóð Húsnæðisstofnunar ríkisins?

Mér er með þessu gert að greiða hugsanleg vanskil, einhverra einstaklinga, í framtíðinni við Húsnæðisstofnun ríkisins. Framkvæmd þessarar stjórnsýsluaðgerðar er röng vegna þess að hún er afturvirk gagnvart þeim, sem þá þegar höfðu skrifað undir kaupsamninga.“

Í svarbréfi félagsmálaráðuneytisins, dags. 22. ágúst 1994, segir:

„Í spurningu yðar virðist gæta ákveðins misskilnings. Hér á eftir skal gerð grein fyrir þeim sjónarmiðum er búa að baki ákvæðum laga um varasjóð Húsnæðisstofnunar ríkisins.

Reglugerð um varasjóð Húsnæðisstofnunar ríkisins var sett af félagsmálaráðherra 28. desember 1993. Er sú reglugerð byggð á heimild í 21. gr. laga um Húsnæðisstofnun ríkisins nr. 97/1993, er kveður á um að félagsmálaráðherra ákveði vaxtaálag

til að mæta rekstrarkostnaði og áætluðum útlánatöpum húsbréfadeildar að fengnum tillögum frá húsnæðismálastjórn.

Húsnæðisstofnun ríkisins kynnti þetta nýmæli sérstaklega með því að senda frá sér auglýsingu til Lögbirtingablaðs og orðsendingu til fasteignasala, 13. janúar 1994. Auglýsingin birtist í Lögbirtingablaðinu 26. janúar 1994, þar kemur fram að félagsmálaráðherra hafi ákveðið að beita heimild til handa húsbréfadeild að áskilja sér vaxtaálag 0,25% er renni í varasjóð til þess að mæta hugsanlegum útlánatöpum og jafnframt var tilkynnt að vextir á húsbréfum í 1. flokki húsbréfa árið 1994 verði 4,75% en vextir á fasteignaveðbréfum sem keypt verði og goldið fyrir með húsbréfum, verða 5%. Mismunurinn, 0,25% renni í varasjóðinn. Í orðsendingu þeirri sem send var til fasteignasala var vakin sérstök athygli á vaxtabreytingunni og þeim áhrifum er hún kynni að hafa á viðskipti aðila á fasteignamarkaði. Orðsendingunni fylgdi sérstakt form tilkynningar ef vera kynni að forsendur fyrirliggjandi kauptilboða væru brostnar vegna þessara breytinga. Afrit þessara auglýsinga og orðsendinga fylgja bréfi þessu.

Eins og hér hefur komið fram er það kaupandi fasteignar sem greiða þarf 0,25% vaxtaálag til að mæta áætluðum útlánatöpum, en ekki seljandi. Fasteignaveðbréf það sem kaupandi fasteignar gefur út ber 5% vexti. Þeir sem skipta þessu fasteignaveðbréfi fyrir húsbréf fá hins vegar húsbréf sem ber 4,75% vexti. Það er því alfarið mál kaupanda og seljanda í fasteignaviðskiptum, hvernig þeir taka á þessum breytingum sem verða varðandi forsendur kaupanna. Hvort forsendur séu brostnar fyrir kaupunum eða hvort kaupandi greiðir þann mismun sem vaxtalækkun hefur á afföll bréfanna við sölu seljanda. Rétt er að árétta það að Húsnæðisstofnun ríkisins veitir ekki lánið, það er seljandi íbúðarinnar sem lánar og stofnunin kaupir fasteignaveðbréf hans séu skilyrði þeirra kaupa uppfyllt."

III.

Með bréfi, dags. 20. desember 1994, fór ég þess á leit, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að félagsmálaráðuneytið skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A og léti mér í té gögn málsins. Sérstaklega óskaði ég eftir því, að mér yrði látinn í té útreikningur um áætluð útlánatöp, sem lagður hafði verið til grundvallar ákvörðun félagsmálaráðherra 28. desember 1993, um hækkun vaxtaálags. Í svarbréfi félagsmálaráðuneytisins 25. janúar 1995 segir:

„*I. Um efni kvörtunarinnar.*

Í bréfi [A] til félagsmálaráðherra 8. júlí 1994 var spurt hvort ráðherra telji að ríkisstjórn Íslands sé heimilt með stjórnsýsluaðgerð að krefja hann með afturvirkum hætti umfram aðra samfélagsþegna um greiðslu í vanskilasjóð Húsnæðisstofnunar.

Ráðuneytið taldi að í þessari spurningu [A] fælist ákveðinn misskilningur varðandi eðli húsbréfaviðskipta, er ráðuneytinu þótti rétt að leiðrétta ef svo væri. Seljanda fasteignarinnar er ekki ætlað að greiða neitt í vanskilasjóð Húsnæðisstofnunar það er hins vegar lántakandanum, kaupanda íbúðar [A], sem er ætlað að greiða 0,25% vaxtaálag til þess að mæta áætluðum útlánatöpum. Á þeim tíma sem kauptilboð var undirritað báru fasteignaveðbréf stofnunarinnar og húsbréf sömu vexti þ.e 5%. Enn með tilkomu 0,25% vaxtaálags þá báru fasteignaveðbréfin 5% vexti en húsbréf þau er seljandi fékk í hendur 4,75% vexti. Þannig að seljandi þurfti að bera hærri afföll en hann reiknaði með þegar hann samþykkti kauptilboðið. Þess skal sérstaklega getið að [A] undirritar kauptilboðið „með fyrirvara um skuldabréfaskipti við húsbréfadeild Byggingarsjóðs ríkisins."

Í fasteignaviðskiptum er það venja að aðilar ganga ekki frá kaupsamningi fyrr en Húsnæðisstofnun hefur samþykkt skuldabréfaskipti. Í þessu tilfelli vekur það hins

vegar athygli að kaupsamningur var undirritaður 30. desember 1993 og umsamin afhending eignarinnar 16. janúar 1994. Við undirritun kaupsamnings lá frammi yfirlýsing Húsnæðisstofnunar dags. 23. desember 1993 þess efnis að stofnunin samþykkti skuldabréfaskiptin fyrir sitt leyti með þeim fyrirvara að „fasteignaveðbréf verði ekki gefið út fyrr en lánskjör í nýjum flokki húsbréfa hafi verið ákveðin og hann stofnaður.“ Skuldabréfaskipti stofnunarinnar voru samþykkt 15. janúar 1994. Með fasteignaveðbréfinu var send út sérstök tilkynning um gildistöku vaxtaálags í húsbréfakerfinu. Þar var gerð grein fyrir áhrifum vaxtamunar á fasteignaveðbréfi og húsbréfi. Jafnframt var aðilum þessa samnings gerð grein fyrir því að væru forsendur fyrirliggjandi kauptilboðs brostnar vegna breytingarinnar þyrfti að tilkynna það húsbréfadeild fyrir 28. janúar 1994 og senda inn nýtt kauptilboð. [. . .] Ástæða þess að aðilar þessa samnings gátu ekki nýtt sér þá heimild Húsnæðisstofnunar að samþykkja hækkun á fasteignaveðbréfi sem afföllum næmi var sú að þegar umsamin fjárhæð fasteignaveðbréfs var hámarksupphæð stofnunarinnar á þeim tíma.

II. Almennt um vanskilasjóð Húsnæðisstofnunar ríkisins.

Reglugerð um varasjóð Húsnæðisstofnunar ríkisins var sett af félagsmálaráðherra 28. desember 1993. Reglugerðin er byggð á heimild í 21. gr. laga um Húsnæðisstofnun ríkisins nr. 97/1993, er kveður á um að félagsmálaráðherra ákveði vaxtaálag til að mæta rekstrarkostnaði og áætluðum útlánatöpum húsbréfadeildar að fengnum tillögum frá húsnæðismálastjórn.

Vegna beiðnar yðar um útreikning þann er lá til grundvallar ákvörðun félagsmálaráðherra um hækkun vaxtaálags skal vísað til áfangaskýrslu er gefin var út 23. desember 1993, af nefnd er félagsmálaráðherra skipaði 9. mars 1993, til þess að meta kosti og galla ríkisábyrgðar af húsbréfum. Skýrslan ber heitið „[Greinargerð] um varasjóð húsbréfadeildar Húsnæðisstofnunar ríkisins.“ Nefndin var skipuð fulltrúum félagsmála- og fjármálaráðuneytisins auk fulltrúa Húsnæðisstofnunar ríkisins. Á 6. blaðsíðu greinargerðarinnar segir:

„Að mati nefndarinnar er nauðsynlegt að í húsbréfakerfinu sé traustur varasjóður til að mæta hugsanlegum útlánatöpum. Húsbréfakerfið á að standa undir sér fjárhagslega, þannig að ekki þurfi að reyna á ríkisábyrgðina þó að hún sé fyrir hendi.

Erfitt er að áætla hver útlánatöpin geta orðið í húsbréfakerfinu og þá hve öflugan varasjóð er nauðsynlegt að mynda. Engar forsendur eru til að ætla að áhætta af húsbréfalánum sé minni hér á landi en erlendis, miðað við sambærileg lánshlutföll. Í danska „húsbréfakerfinu“, sem er fyrirmynd þess íslenska, er innheimt sérstakt ábyrgðargjald í formi vaxtaálags, sem er á bilinu 0,2–0,4%. Það er samansett af 0,2% almennu gjaldi og stighækkandi viðbótargjaldi sem tekur mið af lánshlutfalli. Þannig ber lán með 60% lánshlutfalli 0,2% vaxtaálag en lán með 80% lánshlutfalli 0,4% vaxtaálag. Áþekk ábyrgðargjöld eru innheimt í húsnæðiskerfum annarra landa, enda lúta þau alþjóðlegum reglum um eiginfjárstöðu lánastofnana, svokölluðum BIS-reglum.

Með hliðsjón af framannefndu leggur nefndin til að tekið verði upp ábyrgðargjald í húsbréfakerfinu í formi vaxtaálags, sem nemi 0,25% og renni í sérstakan varasjóð hjá húsbréfadeildinni. Lagt er til að vextir á fasteignaveðbréfum verði 0,25% hærri en á húsbréfum viðkomandi húsbréfaflokks. Með þessu móti er tryggt að sá sem nýtur góðs af ríkisábyrgðinni, þ.e. lántakandinn í formi lægri vaxta, greiði fyrir það.“

Þá fylgir bréfi þessu afrit bréfs húsnæðismálastjórnar til félagsmálaráðherra dags. 28.12.1993 er stjórnin leggur til að vaxtaálag nemi 0,25%.“

Ég gaf A kost á að senda mér athugasemdir sínar í tilefni af framangreindum skýringum. Bárust mér athugasemdir A með bréfi hans, dags. 17. febrúar 1995.

IV.

Ég ritaði félagsmálaráðherra bréf 12. desember 1995. Rakti ég þar þær lagaheimildir, sem snertu heimildir félagsmálaráðherra til þess að ákveða nefnt vaxtaálag. Þá tók ég fram, að í bréfi félagsmálaráðuneytisins 25. janúar 1995 væri vísað til skýrslu, er bæri yfirskriftina: „Greinargerð um varasjóð húsbréfadeildar Húsnæðisstofnunar ríkisins." Væri tekinn upp sá þáttur skýrslunnar, er fjallaði um varasjóð húsbréfadeildar. Af þessu tilefni óskaði ég þess, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að félagsmálaráðuneytið léti mér í té skýringar á því, hvort grundvöllur fyrir nefndu vaxtaálagi hefði verið nefnd umfjöllun í framangreindri skýrslu og hvort þar hafi verið byggt á tryggingastærðfræðilegum útreikningi um áhættu af útlánatöpum. Ef slíkur útreikningur hefði ekki verið gerður, óskaði ég eftir því, að ráðuneytið skýrði nánar þau sjónarmið, sem lægju til grundvallar nefndu vaxtaálagi, og hvort þar hefði verið á því byggt, að lántakandi, er nyti góðs af því að húsbréf væru ríkistryggð, greiddi fyrir það, eins og fram kæmi í nefndri greinargerð. Í svarbréfi félagsmálaráðuneytisins, dags. 30. maí 1996, sagði meðal annars:

„Ákvörðun um vaxtaálagið byggist m.a. á nefndri greinargerð og fleiri gögnum bæði frá Húsnæðisstofnun ríkisins og upplýsingum frá Norðurlöndunum. Samkvæmt lögum nr. 76/1989 um Húsnæðisstofnun ríkisins með síðari breytingum ákveður félagsmálaráðherra vaxtaálagið að fengnum tillögum húsnæðismálastjórnar. Húsnæðisstofnun ríkisins gerði athugun á þróun vanskila og nauðungarsölu með tilliti til áætlunar um glötuð veð. Einnig lá fyrir sundurliðun á rekstrarkostnaði húsbréfadeildar en hlutverk sérstaks vaxtaálags er samkvæmt lögunum að mæta rekstrarkostnaði og áætluðum útlánatöpum.

Það er almenn regla um lánastofnanir bæði hér á landi sem og á Norðurlöndunum að tekið er ákveðið gjald af lántakanda til að mæta hugsanlegu útlánatapi. Mjög skýrt dæmi um slíkt er sú staðreynd að þeir bankar og sparisjóðir sem bjóða einstaklingum lán vegna íbúða krefjast mismunandi vaxta allt eftir þeirri tryggingu sem sett er fyrir láninu.

Áhætta vegna útlána og útlánatapa lánastofnana hefur á undanförnum 10 árum verið mjög til umfjöllunar á Norðurlöndunum. Ástæðan er mikið verðfall sem varð á fasteignamörkuðum á Norðurlöndunum. Frá stríðslokum hafði verðið stöðugt leitað upp á við þar til að hámarki var náð 1986 í Danmörk og síðan varð mikið verðfall í kjölfarið. Sama þróun átti sér stað í Noregi, Finnlandi og Svíþjóð með tímamun þó en í þessari röð. Í norrænu samstarfi ráðuneyta og stjórnsýslustofnana húsnæðismála á Norðurlöndum hafa þessi málefni verið ofarlega á baugi og hefur verið stofnað til rannsóknarverkefna þar sem fjallað hefur verið um greiðsluerfiðleika og áhættu vegna útlána. Mjög mismunandi er með hvaða hætti tekið er tryggingargjald í þessu skyni. Í Svíþjóð, svo dæmi sé tekið, hætti hið opinbera endanlega beinum afskiptum að lánum til íbúðaröflunar og setti á laggirnar sérstaka stofnun (Statens bostadskreditnämnd) sem veitir ríkisábyrgð (statsliga kreditgarantier) gegn gjaldi. Íbúðarkaupandi fær sitt lán í banka sem kaupir tryggingu hjá ríkisstofnuninni sérstaklega fyrir ákveðnum hluta lánsins (að hámarki 30%) sem er yfir 50% af markaðsverði. Tryggingargjaldið er 0,5% árlega miðað við lánsupphæðina. Tryggingin hefur í för með sér minni áhættu og þannig getur bankinn boðið lægri vexti en ella.

Með gildistöku húsbréfakerfisins jukust lánveitingar til húsnæðismála og lánshlutfall hækkaði verulega frá því sem áður var. Hærra lánshlutfall hefur í för með sér

meiri hættu á útlánatapi. Húsbréfakerfið markaði þá stefnubreytingu í húsnæðismálum að horfið var frá því að veita aðstoð með niðurgreiddum lánum, vextir ákvarðast af markaðsaðstæðum hverju sinni. Aðstoðin var færð frá lánakerfinu yfir í skattakerfið í formi vaxtabóta. Ekki var gert ráð fyrir því að ríkisvaldið hefði kostnað af húsbréfakerfinu, sbr. ákvæðið um vaxtaálagið sem ætlað er til að mæta rekstrarkostnaði og áætluðum útlánatöpum. Ríkisábyrgð á húsbréfum hefur í för með sér að vextir íbúðarkaupenda eru lægri en ella. Miðað við aðstæður í dag má ætla að ríkisábyrgðin lækki ávöxtunarkröfuna um allt að 2%. Sumir telja að lækkunin sé meiri en bilið á milli húsbréfa og almenna markaðarins er mismunandi eftir aðstæðum hverju sinni. Megin forsenda húsbréfakerfisins er sú að rekstur Húsbréfadeildar standi undir sér, að kostnaði við rekstur og hugsanleg útlánatöp þurfi ekki að sækja í ríkissjóð. Kostnaður vegna húsbréfa er greiddur af notendum kerfisins.

Tryggingarstærðfræðileg úttekt lá ekki til grundvallar ákvörðun um vaxtaálagið. Forsendurnar voru eins og áður segir bæði gögn frá Húsnæðisstofnun og aflað var upplýsinga frá Norðurlöndunum. Húsbréfakerfið er grundvallað að verulegu leyti á danskri fyrirmynd, líkist í meginatriðum starfsemi „realkreditinstitutter" í Danmörku. Við undirbúning lagasetningar var leitað í smiðju til Dana og það var einnig gert þegar kom að því að leggja drög að varasjóði til að standa undir hugsanlegu útlánatapi. Þegar verðhrun varð á fasteignamarkaði í Danmörku urðu húsbréfastofnanir fyrir miklu tapi. Í krafti öflugra varasjóða gátu húsbréfastofnanir þar í landi staðið af sér þetta áfall án þess að þurfa að leita á náðir ríkissjóðs. Við ákvörðun var m.a. höfð hliðsjón af reynslu Dana og því vaxtaálagi (risikopremie) sem þar er í gildi og vikið var að því í fyrra svari ráðuneytisins með bréfi dagsettu 25. janúar 1995."

Athugasemdir A vegna framangreindra skýringa bárust mér með bréfi hans, dags. 21. ágúst 1996.

V.

Niðurstaða álits míns, frá 30. janúar 1997, var svohljóðandi:

„Kvörtun A lýtur að þeirri ákvörðun félagsmálaráðherra samkvæmt 21. gr. laga nr. 97/1993, um Húsnæðisstofnun ríkisins, að áskilja húsbréfadeild Byggingarsjóðs ríkisins svonefnt vaxtaálag, vegna áætlaðra útlánatapa, sbr. 1. gr. reglugerðar nr. 540/1993, um breytingu á reglugerð nr. 467/1991, um húsbréfadeild og húsbréfaviðskipti. Athugun á máli A beinist einnig að ákvörðun vaxta í 1. flokki húsbréfa 1994, sbr. reglugerð um útgáfu á 1. flokki húsbréfa 1994 fyrir Byggingarsjóð ríkisins, húsbréfadeild.

1. Ákvörðun vaxta í 1. flokki húsbréfa 1994.

Í 19. gr. laga nr. 97/1993 er tekið fram, að það sé hlutverk húsbréfadeildar Byggingarsjóðs ríkisins, að gefa út flokka markaðshæfra skuldabréfa í nafni Byggingarsjóðs ríkisins, svonefnd húsbréf. Þá er húsbréfadeild ætlað að skipta á húsbréfum og fasteignaveðbréfum, sem gefin eru út með veði í íbúðarhúsnæði, svonefnd fasteignaveðbréf. Samkvæmt 28. gr. laganna skulu húsbréf gefin út í verðbréfaflokkum og skulu öll bréf í sama flokki bera sömu upphæð. Í ákvæðinu segir ennfremur, að húsbréfadeild geri tillögu til félagsmálaráðherra um verðtryggingarskilmála, endurgreiðsluform, lánstíma, vexti og heildarfjárhæðir í hverjum flokki. Þegar húsnæðismálastjórn samþykkti skuldabréfaskiptin með yfirlýsingu sinni 23. desember 1993, hafði útgáfu 3. flokks húsbréfa 1993 verið hætt, en vextir samkvæmt þeim flokki voru 5%. Í yfirlýsingunni sagði ennfremur, að fasteignaveðbréfið yrði ekki gefið út fyrr en lánskjör í nýjum flokki húsbréfa hefðu verið ákveðin. Vextir samkvæmt 1. flokki húsbréfa 1994, sbr. reglugerð nr. 542/1993, voru ákveðnir 4,75%, eins og áður segir. Svo sem rakið er í II. kafla hér að framan, reyndist ekki unnt að

hækka fjárhæð fasteignaveðbréfsins til samræmis við breytta vexti og áætluð afföll slíkra bréfa við sölu, þar sem húsbréfadeild hafði þegar samþykkt hámark skuldabréfakaupa vegna kaupanna.

Þegar það er virt, sem hér hefur verið rakið og kemur fram í II. kafla um aðdragandann að setningu reglugerðar nr. 542/1993, er það niðurstaða mín, að ekki sé tilefni til athugasemda við það, að um kjör þeirra húsbréfa, er koma skyldu í stað fasteignaveðbréfs þess, sem A hafði samþykkt sem hluta af greiðslu fyrir íbúð hans, færi eftir reglugerð nr. 542/1993.

2. *Ákvörðun vaxtaálags.*

Kvörtun A snertir einnig ákvörðun vaxtaálags samkvæmt 21. gr. laga nr. 97/1993. Með 1. gr. reglugerðar nr. 540/1993 var húsbréfadeild Byggingarsjóðs ríkisins fengin heimild til þess að áskilja sér 0,25% vaxtaálag vegna áætlaðra útlánatapa. Skyldi ákvörðun þessi koma til framkvæmda við útgáfu á 1. flokki húsbréfa 1994. Vaxtaálag þetta kemur til, þegar fasteignaveðbréfi, sem ber 5% vexti, er skipt fyrir húsbréf, sem bera 4,75% vexti. Myndast þá vaxtamismunur, sem ætlað er að renna í varasjóð til þess að greiða áætluð útlánatöp.

Í 21. gr. laga nr. 97/1993, segir:

> „Húsbréfadeildinni er heimilt að áskilja sér vaxtaálag til þess að mæta rekstrarkostnaði og áætluðum útlánatöpum. Félagsmálaráðherra ákveður vaxtaálag þetta, að fengnum tillögum frá húsnæðismálastjórn."

Tilvitnað ákvæði kom fyrst í lög með f-lið 2. gr. laga 76/1989. Með 2. gr. þeirra laga var tekinn upp í lög nr. 86/1988, um Húsnæðisstofnun ríkisins, kafli um húsbréfaviðskipti. Lög nr. 86/1988 voru síðan endurútgefin sem lög nr. 97/1993. Í skýringum við ákvæði það, sem varð f-liður 2. gr. laganna, er tekið fram, að ákvæðið þarfnist ekki skýringa (Alþt. 1988, A-deild, bls. 2499). Í almennum athugasemdum frumvarpsins er gerð grein fyrir einkennum og markmiðum húsbréfaviðskipta. Segir þar, að í þeim felist, að íbúðarkaupandi gefi út skuldabréf fyrir láni, sem hann fái hjá seljanda, en bréfinu megi skipta fyrir ríkistryggð og markaðshæf húsbréf (Alþt. 1988, A-deild, bls. 2489). Þá segir, að meðal verkefna húsbréfadeildar Byggingarsjóðs ríkisins sé í sérhverju lánstilviki fyrir sig, „að gæta þess að halda eftir hæfilegum vaxtamun til að mæta rekstrarkostnaði og útlánatöpum" (Alþt. 1988, A-deild, bls. 2495). Rétt þykir hér einnig að rekja efni 22. gr. laga nr. 97/1993, en samkvæmt ákvæðinu skal húsbréfadeild „gæta þess í starfsemi sinni að inn- og útgreiðslur vegna fasteignaveðbréfa og húsbréfa standist á þannig að jafnvægi sé á hverjum ársfjórðungi". Í þessu skyni er deildinni ætlað að „gera áætlanir fram í tímann". Í skýringum við ákvæðið segir í frumvarpi því, sem varð að lögum nr. 76/1989:

> „Hér er áskilið að húsbréfadeildin skuli gæta þess að fjárstreymi hennar sé í jafnvægi á hverjum ársfjórðungi. Þannig er komið í veg fyrir að húsbréfadeildin taki áhættu í sínum rekstri hvað vexti og lánstíma varðar, þ.e. vextir og lánstími húsbréfa og fasteignaveðbréfa skal í öllum aðalatriðum standast á. Þetta er gert til að tryggja fjárhagslega stöðu deildarinnar." (Alþt. 1988, A-deild, bls. 2500.)

Með stoð í lögum nr. 76/1989 setti félagsmálaráðherra reglugerð nr. 520/1989, um húsbréfadeild og húsbréfaskipti vegna kaupa eða sölu á notuðum íbúðum. Í 2. mgr. 2. gr. þeirrar reglugerðar sagði:

> „Rekstrarkostnaður húsbréfadeildar og áætlað tap vegna útlána skal greitt af tekjum deildarinnar. Félagsmálaráðherra ákveður lántökugjald, allt að 1%, og fast

vaxtaálag, allt að 0,1%, fyrir húsbréfadeild, að fengnum tillögum húsnæðismálastjórnar, til að standa straum af rekstrarkostnaði deildarinnar. Nægi tekjur skv. þessari mgr. ekki til að standa undir útgjöldum, skal sérstakt framlag greitt úr Byggingarsjóði ríkisins. Verði tekjur hins vegar hærri en útgjöld, skal mynda sérstakan varasjóð til að bera þann kostnað sem verður af sveiflum í tekjum deildarinnar og mögulegu tapi vegna útlána."

Reglugerð nr. 217/1990, um húsbréfadeild og húsbréfaviðskipti vegna kaupa eða sölu á notuðum íbúðum og kaupa, sölu eða byggingar á nýjum íbúðum, leysti af hólmi reglugerð nr. 520/1989, án þess að breyting væri gerð á tilvitnuðu ákvæði. Reglugerð nr. 217/1990 var síðan felld úr gildi með reglugerð nr. 467/1991, um húsbréfadeild og húsbréfaviðskipti, og var þá fyrrnefnt ákvæði óbreytt. Með reglugerð nr. 540/1993 var gerð svohljóðandi breyting á 2. málslið 2. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 467/1991:

„Félagsmálaráðherra ákveður að fengnum tillögum húsnæðismálastjórnar, lántökugjald allt að 1% til að standa straum af rekstrarkostnaði húsbréfadeildar auk vaxtaálags, allt að 0,25% sem renni í varasjóð til að mæta áætluðum útlánatöpum."

Í 21. gr. laga nr. 97/1993 er ótvíræð lagaheimild til töku vaxtaálags til þess að standa straum af áætluðum útlánatöpum. Samkvæmt ákvæðinu er það félagsmálaráðherra, sem ákveður hæð vaxtaálagsins. Ég er sammála félagsmálaráðuneytinu um, að ekki verði annað ráðið af framangreindum lögskýringargögnum en að markmiðið með því að heimila húsbréfadeild Byggingarsjóðs ríkisins, að áskilja sér vaxtaálag til þess að greiða áætluð útlánatöp, hafi verið að tryggja fjárhagslegan stöðugleika í rekstri og afkomu húsbréfadeildarinnar. Verður því við það að miða, að til grundvallar ákvörðun um vaxtaálag, vegna áætlaðra útlánatapa, sem renna skuli í sérstakan sjóð, búi þau sjónarmið, að draga úr hættu á, að til ábyrgðar ríkissjóðs þurfi að koma vegna tapaðra útlána.

Ákvæði 21. gr. laga nr. 97/1993 fela ekki í sér skattlagningarheimild í skilningi 40. og 77. gr. stjórnarskrár, með síðari breytingum. Þá felur 21. gr. laganna heldur ekki í sér annars konar heimild til þess að afla sértekna umfram rekstrarkostnað og áætluð útlánatöp. Við ákvörðun um hæð vaxtaálagsins verður því að gæta þess, að ekki sé tekið hærra vaxtaálag en nægir til greiðslu áætlaðra útlánatapa.

Þegar litið er til orðalags 21. gr. laga nr. 97/1993 um heimild til töku vaxtaálags til þess að standa straum af *áætluðum útlánatöpum* og fyrirmæla 22. gr. um samningu áætlana um fjárstreymi fram í tímann, verður að telja að ákvörðun um fjárhæð vaxtaálags verði að byggjast á útreikningi og mati á þeim þáttum, sem *hér á landi* skipta máli við áætlun á útlánatöpum húsbréfadeildar, og þess síðan gætt, að vaxtaálag *verði ekki ákvarðað hærra en til þess að standa undir þeim.* Breyttar aðstæður og reynsla á þessu sviði geta síðan kallað á endurskoðun á ákvörðun ráðherra á vaxtaálagi.

Af skýringum félagsmálaráðuneytisins, sem fram koma í bréfum þess frá 25. janúar 1995 og 30. maí 1996, verður ráðið, að við ákvörðun nefnds vaxtaálags hafi verið stuðst við áfangaskýrslu nefndar frá 23. desember 1993. Í nefndri skýrslu kemur meðal annars fram það mat nefndarinnar, að nauðsynlegt hafi verið að stofna traustan varasjóð „til þess að mæta hugsanlegum útlánatöpum" og ætti húsbréfakerfið að standa undir sér „þannig að ekki þyrfti að reyna á ríkisábyrgðina". Á hinn bóginn væri erfitt að áætla, hver útlánatöp gætu orðið og þá hve öflugan varasjóð þyrfti nauðsynlega að mynda. Auk nefndrar skýrslu hafi verið byggt á gögnum frá Húsnæðisstofnun ríkisins, þ. á m. athugun, sem gerð hefði verið á þróun vanskila og nauðungarsölu með tilliti til áætlunar um glötuð veð, og á upplýsingum frá Norðurlöndunum, einkum frá Danmörku.

Að virtum framangreindum skýringum félagsmálaráðuneytisins svo og með tilliti til

þeirra gagna, sem fyrir mig hafa verið lögð um áætlun og útreikning á hæð umrædds vaxtaálags, verður ekki séð, að nægjanlega traustur útreikningur og vandað mat hafi legið fyrir, er ákvörðun var tekin um hæð vaxtaálagsins. Slíkur útreikningur og mat var í senn nauðsynlegur undirbúningur að slíkri ákvörðun, ef ætlunin var að láta vaxtaálagið standa undir útlánatöpum, þannig að Byggingarsjóður ríkisins, húsbréfadeild, yrði sem næst skaðlaus vegna útlánanna og einnig til þess að komið væri í veg fyrir að vaxtaálagið yrði ákvarðað hærra en nægði til þess, en með tilliti til eðlis lagaheimildar vaxtaálagsins var það óheimilt, svo sem fyrr segir.

Í október s.l. kom út skýrsla Ríkisendurskoðunar, þar sem gerð er grein fyrir stjórnsýsluendurskoðun á Húsnæðisstofnun ríkisins. Á bls. 154 og áfram er fjallað um húsbréfadeild. Er þar lýst, hvernig staðið var að ákvörðun nefnds 0,25% vaxtaálags, og að síðar hafi vextir fasteignaveðlána verið hækkaðir í 5,1% og sé vaxtaálagið því nú 0,35%. Er það niðurstaða Ríkisendurskoðunar, að sá vaxtamunur, sem ætlað er að greiða útlánatöp, standi ekki nema að hluta undir töpuðum útlánum.

Að framansögðu athuguðu verður því ekki séð, að ákvörðun um hæð vaxtaálagsins hafi farið út fyrir heimild 21. gr. laga 97/1993. Á hinn bóginn er það skoðun mín, að vanda hafi mátt betur undirbúning málsins svo að ljóst væri við ákvörðun nefnds vaxtaálags, að hæð vaxtaálagsins væri innan heimildar ákvæðis 21. gr. laga nr. 97/1993.

VI.

Samkvæmt framansögðu er niðurstaða mín sú, að ekki sé tilefni til þess að gera athugasemdir við það, að um kjör þeirra húsbréfa, sem koma skyldu í stað fasteignaveðbréfs þess, er A hafði samþykkt sem hluta af greiðslu fyrir íbúð hans í nóvember 1993, færu eftir reglugerð nr. 542/1993. Þá er það niðurstaða mín, að ekki sé ástæða til þess að gera athugasemdir við þau sjónarmið, sem félagsmálaráðuneytið byggði á þá ákvörðun sína, að heimila töku 0,25% vaxtaálags, sem renna skyldi í varasjóð til þess að standa undir áætluðum útlánatöpum. Ég tel þó á hinn bóginn að vanda hefði átt betur undirbúning nefndrar ákvörðunar."

12.3. Gjald vegna geymslu skráningarmerkja. Lagaheimild til gjaldtöku. Birting stjórnvaldsfyrirmæla. (Mál nr. 1666/1996)

A kvartaði yfir gjaldi vegna geymslu skráningarmerkja hjá Bifreiðaskoðun Íslands hf. Gjald þetta var lagt á 1. júlí 1994, en gjaldtakan var ekki samþykkt af dóms- og kirkjumálaráðherra fyrr en með gjaldskrárviðauka, sem staðfestur var 14. júní 1996, og kynntur á samráðsfundi með skoðunarstofum. Í gjaldskrá nr. 84/1997, fyrir skráningu ökutækja, sem birt var 3. febrúar 1997, var í fyrsta sinn mælt fyrir um gjald fyrir vörslu skráningarmerkja umfram einn mánuð.

Umboðsmaður rakti ákvæði umferðarlaga og reglna um skráningu ökutækja. Heimild dóms- og kirkjumálaráðherra til að setja reglur um gjald fyrir skráningu ökutækja og skráningarmerki var að finna í 64. gr. umferðarlaga, nr. 50/1987, og 27. gr. reglugerðar nr. 523/1988, um skráningu ökutækja. Umboðsmaður tók fram, að málið gæfi ekki tilefni til athugunar á lagastoð reglugerðarákvæðisins. Í þeim gjaldskrám fyrir Bifreiðaskoðun Íslands hf., sem settar voru samkvæmt 64. og 67. gr. umferðarlaga og höfðu verið birtar er A innti gjaldið af hendi var ekki mælt fyrir um gjald fyrir varðveislu skráningarmerkja. Samkvæmt almennum reglum stjórnsýsluréttar þurfti sérstaka heimild til gjaldtökunnar, sem ekki var fyrir að fara í reglugerðum og gjaldskrám um þetta efni. Var gjaldtakan því óheimil og beindi umboðsmaður

þeim tilmælum til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að sjá til þess að mál A yrði tekið upp á ný og hlutur hans réttur, kæmi fram ósk þess efnis frá A.

Í tilefni af þeim upplýsingum ráðuneytisins að gjaldskrá hefði verið kynnt á samráðsfundi með skoðunarstofum tók umboðsmaður fram, að lögformleg birting nýrrar gjaldskrár hefði verið 3. febrúar 1997 og hefði hún tekið gildi 4. febrúar það ár. Umboðsmaður tók fram, að hann tæki ekki afstöðu til gjaldskrárinnar sem slíkrar.

I.

Hinn 18. janúar 1996 leituðu til mín B og C, verkfræðingar, fyrir hönd A og kvörtuðu yfir töku Bifreiðaskoðunar Íslands hf. á sérstöku gjaldi vegna geymslu fyrir skráningarmerki og afstöðu dóms- og kirkjumálaráðuneytisins þar að lútandi.

II.

Ég ritaði dóms- og kirkjumálaráðherra bréf 30. janúar 1996 og óskaði eftir því, með vísan til 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að ráðuneytið skýrði viðhorf sitt til kvörtunarinnar. Tilmæli mín ítrekaði ég með bréfum, dags. 25. mars, 9. maí og 12. júní 1996. Svar ráðuneytisins barst mér með bréfi 20. júní 1996. Í bréfinu segir svo:

„Ráðuneytið leitaði eftir umsögn Bifreiðaskoðunar vegna erindis þessa með bréfum, dags. 28. mars og 21. maí sl. Umsögn Bifreiðaskoðunar með fylgiskjölum barst ráðuneytinu með bréfi, dags. 3. þ.m.

Af þessu tilefni vill ráðuneytið taka eftirfarandi fram.

Um skráningu ökutækja gildir reglugerð nr. 523 15. desember 1988 með breytingum nr. 476 29. desember 1992, nr. 206 26. maí 1993 og nr. 312 7. júní 1996. Bifreiðaskoðun Íslands hf. annast skráninguna, sbr. auglýsingu um skráningu ökutækja, skoðun þeirra og eftirlit, nr. 530 23. desember 1988.

Í 3. mgr. [22]. gr. reglugerðar nr. 523/1988 var upphaflega ákvæði þess efnis að Bifreiðaskoðun skuli varðveita skráningarmerki sem tekin eru af ökutæki eða lögð inn „í allt að þrjá mánuði án gjalds". Með reglugerð nr. 476/1992 var ákvæði þessu breytt þannig að Bifreiðaskoðun skal varðveita skráningarmerkin „í a.m.k. eitt ár".

Í 27. gr. reglugerðar nr. 523/1988 segir að dómsmálaráðherra setji reglur um gjald fyrir skráningu ökutækja, þ. á m. skráningu eigendaskipta og fyrir skráningarmerki. Jafnframt segir þar að að öðru leyti fari um gjald fyrir starfsemi Bifreiðaskoðunar samkvæmt gjaldskrá sem félagið setur og ráðherra staðfestir.

Í gjaldskrá fyrir skráningu ökutækja og skoðun, nr. 561 31. desember 1993, eru ákvæði um gjald fyrir nýskráningu ökutækja og skráningu eigendaskipta, fyrir notkun reynslumerkis og fyrir skráningarmerki. Gjaldskráin er sett með vísun til 64. gr. umferðarlaga en samkvæmt f-lið greinarinnar setur ráðherra reglur um gjald fyrir skráningu og skráningarmerki.

Gjald fyrir geymslu skráningarmerkja er ekki tilgreint í gjaldskrá nr. 561/1993. Í reglugerð nr. 523/1988 var gert ráð fyrir að gjald kynni að verða tekið fyrir varðveislu skráningarmerkja í lengri tíma en þrjá mánuði. Ekki var gert ráð fyrir takmörkun á geymslutíma skráningarmerkja. Gjaldtaka vegna geymslu var þó ekki tekin upp. Með reglugerð nr. 476/1992 var varðveisluskylda Bifreiðaskoðunar takmörkuð við eitt ár. Að gjaldtöku vegna geymslu skráningarmerkja er þar ekki vikið. Hins vegar var gert ráð fyrir að til gjaldtöku kynni að koma, sbr. minnisblað frá Bifreiðaskoðun, dags. 21. nóvember 1992.

Eins og fram kemur í bréfi Bifreiðaskoðunar, dags. 3. þ.m., sbr. og bréf Bifreiðaskoðunar til ráðuneytisins, dags. 1. júlí 1994, hófst gjaldtaka vegna vörslu skráningarmerkja 1. júlí 1994. Upphaf gjaldtökunnar tengdist breytingum á framkvæmd

reglna um innheimtu bifreiðagjalds en frá 1. júlí 1994 var bifreið undanþegin bifreiðagjaldi ef skráningarmerki höfðu verið í vörslu Bifreiðaskoðunar í a.m.k. þrjá mánuði samfellt.

Í þessu sambandi er rétt að taka fram að það fyrirkomulag hafði lengi tíðkast að innlögð skráningarmerki voru ekki eingöngu geymd hjá Bifreiðaskoðun (áður Bifreiðaeftirliti ríkisins), heldur einnig hjá lögreglu og jafnvel hreppstjórum. Síðar á árinu 1994 var ákveðið að Bifreiðaskoðun ein hefði með höndum geymslu skráningarmerkja, sbr. bréf ráðuneytisins þar um, dags. 17. október 1994.

Með bréfinu 1. júlí 1994 fór Bifreiðaskoðun þess á leit að ráðuneytið heimilaði gjaldtöku vegna innlagðra skráningarmerkja, 600 krónur, óháð lengd geymslutíma, en þó að hámarki eitt ár, og að fyrsti geymslumánuður yrði gjaldfrjáls. Þessu bréfi var aldrei svarað af hálfu ráðuneytisins. Hins vegar hefur gjaldtaka þessi farið fram með vitund ráðuneytisins. Rétt er að taka fram að Bifreiðaskoðun hefur á undanförnum árum tekið gjald fyrir ýmiss konar þjónustu við skráningu ökutækja og skoðun sem ekki hefur verið borin undir ráðuneytið, enda þótt 2. mgr. 27. gr. reglugerðar nr. 476/1992 geri ráð fyrir staðfestingu ráðuneytisins á gjaldskrá Bifreiðaskoðunar.

Vegna máls þess sem hér er til meðferðar hefur Bifreiðaskoðun leitað eftir staðfestingu ráðuneytisins á nokkrum gjöldum sem ekki eru tilgreind í gjaldskrá nr. 561/1993. Hefur ráðuneytið í dag fyrir sitt leyti staðfest viðbótargjaldskrá fyrir Bifreiðaskoðun þar sem m.a. er að finna 600 króna gjald vegna geymslu skráningarmerkja umfram einn mánuð.

Starfsemi Bifreiðaskoðunar Íslands hf. byggðist í upphafi á ákvæði í 4. mgr. 65. gr. umferðarlaga eins og hún kom í lögin með 3. gr. laga nr. 62 24. maí 1988. Á grundvelli þessa ákvæðis var 10. ágúst 1988 gerður samningur milli ríkisins og Bifreiðaskoðunar um skoðun og skráningu ökutækja. Samningurinn gerði ráð fyrir að stjórn félagsins ákvæði gjaldskrá fyrir veitta þjónustu, en gjald fyrir aðalskoðun skuli háð staðfestingu dómsmálaráðherra. Um það var samið að miðað skuli við að rekstrartekjur félagsins nægi fyrir eðlilegum rekstrarútgjöldum og að hluthöfum skuli tryggður 10% arður af hlutafjáreign sinni. Samningur þessi gildir til ársloka árið 2000. Á þessum grundvelli hófst starfsemi Bifreiðaskoðunar í ársbyrjun 1989, sbr. auglýsingu nr. 530/1988.

Að frumkvæði dómsmálaráðherra féllst Bifreiðaskoðun á árinu 1993 á að einkaréttur þess til að annast almenna skoðun ökutækja félli niður. Nýjar reglur um almenna skoðun (aðalskoðun og endurskoðun) ökutækja á grundvelli faggildingar skoðunarstofa voru settar í árslok 1993 og tóku gildi 1. janúar 1994. Síðan hafa faggiltar skoðunarstofur fengið heimild til að annast ýmsar breytingaskoðanir og sérskoðanir, sbr. bréf ráðuneytisins frá 16. desember 1994 og 1. desember 1995. Frekari heimildir fyrir starfsemi skoðunarstofa til að framkvæma skoðanir sem undanfara skráningar á ökutækjum eru í undirbúningi, sbr. bréf ráðuneytisins, dags. 22. janúar sl. Skráningarverkefni eru hins vegar óbreytt hjá Bifreiðaskoðun."

Bréfi ráðuneytisins fylgdu þau gögn, er vitnað var til. Þar á meðal fylgdi afrit bréfs forstjóra Bifreiðaskoðunar Íslands hf., dags. 1. júlí 1994, til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, um gjaldtöku vegna innlagðra skráningarnúmera. Í því bréfi segir meðal annars:

„Í dag, 1. júlí 1994, tekur gildi ný reglugerð fjármálaráðuneytisins um bifreiðagjald. Í þessari reglugerð er sú nýbreytni að bifreiðar með „innlögð" skráningarmerki í vörslu Bifreiðaskoðunar Íslands hf. eru undanþegnar bifreiðagjaldi fyrir þann tíma sem skráningarmerki eru „innlögð", að því gefnu að skráningarmerki hafi „legið inni" lengur en þrjá mánuði.

Á stjórnarfundi hjá Bifreiðaskoðun Íslands hf. í gær var samþykkt að fela forstjóra félagsins að fara þess á leit við ráðuneytið að það heimili fyrir sitt leyti gjaldtöku vegna „innlagðra" skráningarmerkja að upphæð 481 kr. eða 599 kr. með virðisaukaskatti. Er þá við það miðað að þetta gjald gildi óháð lengd geymslutímans en fyrsti geymslumánuðurinn verði gjaldfrjáls og gjaldið falli niður hafi skráningarmerkjum verið fleygt eftir 12 mánaða geymslu.

Er það einlæg von okkar að ráðuneytið sjái sér fært að verða við þessari málaleitan og gefi út viðauka við reglugerð um gjaldskrá fyrir skráningu ökutækja við fyrsta tækifæri."

Með bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins til mín fylgdi einnig afrit af bréfi þess til Bifreiðaskoðunar Íslands hf., dags. 28. mars 1996. Í því var vísað til kvörtunar A til mín og þess óskað, að félagið léti ráðuneytinu í té umsögn af því tilefni. Svar félagsins barst ráðuneytinu með bréfi, dags. 19. apríl 1996. Í því sagði meðal annars:

„Í kjölfar reglugerðar fjármálaráðuneytisins nr. 381/1994 var sett geymslugjald á vörslu skráningarmerkja hjá Bifreiðaskoðun, þegar þau eru geymd lengur en 1 mánuð. Hjálagt er afrit af bréfi fyrirtækisins, dags 01.07.1994, til dómsmálaráðuneytisins þar sem leitað er eftir heimild til þess að innheimta þetta gjald, sbr. ákvæði í reglugerð nr. 523/1988 um að ráðuneytið skuli staðfesta gjöld, sem ekki eru auglýst sérstaklega í Gjaldskrá fyrir skráningu ökutækja og skoðun nr. 561/1993.

Ráðuneytið svaraði ekki þessari málaleitan skriflega og taldi ekki ástæðu til þess að staðfesta formlega önnur gjöld en þau sem þá þegar höfðu verið birt í Gjaldskrá nr. 561/1993, sbr. ákvæði í umferðarlögum nr. 50/1987 þar sem kveðið er á um að ráðherra ákveði gjald fyrir skráningu og skráningarmerki ökutækja.

Nú er ljóst að efasemdir eru hjá [D] hf. um réttmæti gjaldskrár Bifreiðaskoðunar varðandi gjöld sem ráðuneytið hefur ekki staðfest formlega og hefur fyrirtækið leitað eftir áliti Umboðsmanns Alþingis."

Í gögnum þeim, er dóms- og kirkjumálaráðuneytið sendi mér, kom auk þess fram, að forstjóri Bifreiðaskoðunar Íslands hf. fór þess á leit við ráðuneytið, með bréfi, dags. 13. júní 1996, að það staðfesti gjaldskrá, er fylgdi bréfi hans, en þar var geymslugjald skráningarmerkja (umfram 1 mánuð) tilgreint 600 kr. Þá kemur fram, að ráðuneytið staðfesti gjaldskrána daginn eftir, 14. júní 1996.

Með bréfi 31. júlí 1996 var B og C gefinn kostur á að koma að athugasemdum sínum vegna bréfs ráðuneytisins. Athugasemdir þeirra bárust mér með bréfum 30. og 31. október 1996.

Hinn 20. nóvember 1996 ritaði ég dóms- og kirkjumálaráðherra svohljóðandi bréf:

„Ég vísa til fyrri bréfaskipta vegna kvörtunar [A] út af gjaldtöku Bifreiðaskoðunar Íslands hf. Í bréfi ráðuneytis yðar, dags. 14. júní 1996, kemur m.a. fram, að Bifreiðaskoðun Íslands hf. hafi farið fram á það við ráðuneytið, með bréfi 1. júlí 1994, að það heimilaði gjaldtöku vegna innlagðra skráningarmerkja. Fram kemur, að bréfi þessu hafi aldrei verið svarað, en að gjaldtaka, sem Bifreiðaskoðun Íslands hf. hóf 1. júlí 1994, hafi „farið fram með vitund ráðuneytisins". Meðal þeirra bréfa, sem fylgdu bréfi ráðuneytisins til mín, er bréf þess til Bifreiðaskoðunar Íslands hf., dags. 14. júní 1996, þar sem það staðfestir viðbótargjaldskrá fyrir Bifreiðaskoðun. Ekki kemur fram, hvort gjaldskráin, svo breytt, eða viðbót við hana, hafi verið birt.

Vegna þess, sem hér er rakið, óska ég eftir því, með vísan til 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að ráðuneytið upplýsi um viðhorf sitt til þess, hvort

taka Bifreiðaskoðunar Íslands hf. á hinu sérstaka gjaldi vegna geymslu á skráningarmerkjum bifreiðar hafi verið lögmæt, þegar [A] innti það af hendi 2. janúar 1996."

Í bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins til mín, dags. 20. janúar 1997, segir meðal annars svo:

„Eins og fram kom í bréfi ráðuneytisins til yðar, dags. 14. júní sl., hafði Bifreiðaskoðun með bréfi, dags. 1. júlí 1994, farið fram á staðfestingu ráðuneytisins á umræddri gjaldtöku. Formleg staðfesting á gjaldinu fór hins vegar ekki fram, svo sem áskilið var með 2. mgr. 27. gr. reglugerðar um skráningu ökutækja, nr. 523/1988, og fyrirtækið hóf gjaldtökuna sem síðan hefur farið fram með vitund ráðuneytisins. Eins og á stóð telur ráðuneytið þó að Bifreiðaskoðun hafi verið vítalaust að hefja gjaldtökuna án þess að formleg staðfesting á gjaldinu hafi verið fengin.

Að gefnu tilefni tekur ráðuneytið fram að gjaldskrá sú (gjaldskrárviðauki) sem staðfest var 14. júní 1996 og þá tilkynnt Bifreiðaskoðun hefur ekki verið birt með öðrum hætti af ráðuneytisins hálfu. Hún var þó kynnt á samráðsfundi með skoðunarstofum sem ráðuneytið stóð fyrir 27. júní sl."

Hinn 3. febrúar 1997 birtist í Stjórnartíðindum Gjaldskrá nr. 84/1997, fyrir skráningu ökutækja. Er þar í 4. mgr. 3. gr. tekið fram, að gjald fyrir vörslu skráningarmerkja umfram einn mánuð skuli vera 600 kr.

III.

Niðurstaða álits míns frá 6. maí 1997, var svohljóðandi:

„1.

Samkvæmt 5. tölul. 3. gr. reglugerðar um Stjórnarráð Íslands, sbr. auglýsingu nr. 96/1969, fer dóms- og kirkjumálaráðuneytið með mál, er varða bifreiðaeftirlit og umferð. Samkvæmt 64. gr. umferðarlaga nr. 50/1987 setur dóms- og kirkjumálaráðherra meðal annars reglur um skráningu ökutækja og eigenda þeirra og um gjald fyrir skráningu og skráningarmerki. Á þessum grundvelli var sett reglugerð nr. 269/1988, um skráningu ökutækja, og leysti hún af hólmi reglugerð um skráningu ökutækja nr. 40/1976, sbr. reglugerð nr. 381/1976, sem sett var á grundvelli eldri umferðarlaga nr. 40/1968. Reglugerð nr. 269/1988 hefur síðar verið breytt, svo sem nánar verður vikið að síðar. Í 65. gr. umferðarlaga nr. 50/1987 var upphaflega kveðið svo á að Bifreiðaeftirlit ríkisins annaðist skráningu ökutækja, skoðun þeirra og eftirlit. Með lögum nr. 62/1988, um breyting á umferðarlögum, nr. 50 30. mars 1987, var 65. gr. laganna breytt. Var kveðið svo á, að heimilt væri að fela hlutafélagi, sem ríkissjóður ætti hlut í, að annast skráningu ökutækja, skoðun þeirra og eftirlit. Tæki hlutafélagið þá við hlutverki Bifreiðaeftirlits ríkisins samkvæmt nánari ákvörðun dóms- og kirkjumálaráðherra, sem einnig færi með mál, er snertu eignaraðild ríkisins að hlutafélaginu. Í kjölfar þessarar lagabreytingar voru breytingar gerðar á reglugerð nr. 269/1988, sbr. reglugerð nr. 523/1988, um skráningu ökutækja, og leiddi meðal annars af henni, að Bifreiðaskoðun Íslands hf. tók við hlutverki Bifreiðaeftirlits ríkisins.

Með 17. gr. laga nr. 44/1993, um breyting á umferðarlögum, nr. 50 30. mars 1987, var efni 65. gr. umferðarlaga fellt niður að öðru leyti en því, að enn er tekið fram, að dóms- og kirkjumálaráðherra fari með mál, er varða eignaraðild ríkisins að Bifreiðaskoðun Íslands hf. Með 18. gr. laga nr. 44/1993 var ákvæði 67. gr. umferðarlaga breytt og ráðherra veitt heimild til að setja reglur um það, hver annist skoðun ökutækja. Sú heimild ráðherra tekur aftur á móti ekki til skráningar ökutækja. Ég tel, eins og mál þetta liggur fyrir og kvörtunarefnið hefur verið afmarkað, að ekki sé í þessu máli þörf á að fjalla um afleiðingar þessarar lagabreytingar.

Í 22. gr. reglugerðar nr. 523/1988, um skráningu ökutækja, var kveðið svo á, að skráningarmerki, sem tekin hefðu verið af ökutæki, skyldi afhenda Bifreiðaskoðun Íslands hf., sem skyldi varðveita þau í allt að þrjá mánuði án gjalds. Þessu reglugerðarákvæði var breytt með 4. gr. reglugerðar nr. 476/1992 á þá lund, að skráningarmerki skyldi varðveita í a.m.k. eitt ár. Ekki var í ákvæði þessu vikið að því, hvort heimta mætti gjald fyrir varðveislu skráningarmerkja. Í reglugerð nr. 78/1997, um skráningu ökutækja, er kveðið á um það, í 30. og 31. gr., að skráningarstofa, sbr. auglýsingu nr. 77/1997, um skráningu ökutækja, eða aðili í umboði hennar, skuli varðveita skráningarmerki í a.m.k. eitt ár, ef skráningarmerki eru lögð inn til geymslu. Ekki er vikið að gjaldtöku í þessu sambandi.

Samkvæmt f-lið 64. gr. umferðarlaga og 27. gr. reglugerðar nr. 523/1988, um skráningu ökutækja, skal dóms- og kirkjumálaráðherra setja reglur um gjald fyrir skráningu ökutækja og skráningarmerki. Í reglugerðarákvæðinu kemur fram, að um gjald fyrir starfsemi Bifreiðaskoðunar Íslands hf. fari að öðru leyti samkvæmt gjaldskrá, sem félagið setur og ráðherra staðfestir. Þetta mál gefur ekki tilefni til að lagastoð þessa ákvæðis reglugerðarinnar verði tekið til athugunar. Með vísan til 64. og 67. gr. umferðarlaga var birt í Stjórnartíðindum gjaldskrá nr. 1/1989, fyrir Bifreiðaskoðun Íslands hf. Ekki var þar að finna lið tengdan varðveislu skráningarmerkja. Slíkan lið var ekki heldur að finna í þeim gjaldskrám, er höfðu verið birtar, þegar A innti gjaldið af hendi, þ.e. gjaldskrá fyrir Bifreiðaskoðun Íslands hf. nr. 11/1990, nr. 215/1991, sbr. auglýsingar nr. 242/1991 og 48/1993, og gjaldskrá fyrir Bifreiðaskoðun Íslands hf. nr. 561/1993. Með gjaldskrá fyrir skráningu ökutækja nr. 84/1997, sem öðlaðist gildi 4. febrúar 1997, var hins vegar í 4. mgr. 3. gr. ákvæði um, að gjald fyrir vörslu skráningarmerkja umfram einn mánuð skyldi vera 600 kr.

Eins og áður greinir, heyrir það undir dóms- og kirkjumálaráðuneytið, að setja reglur um skráningu ökutækja og eigenda þeirra og um gjald fyrir skráningu og skráningarmerki. Að gildandi lögum er skráning ökutækja ótvíræð stjórnsýsla. Fer því um gjaldtöku fyrir geymslu skráningarmerkja samkvæmt almennum reglum stjórnsýsluréttarins. Af þessu leiðir, að sérstaka heimild þurfti til þeirrar gjaldtöku, sem A kvartar yfir. Slíkri heimild var ekki fyrir að fara í þeim reglugerðum og gjaldskrám, sem hér hafa verið raktar, og hefur dóms- og kirkjumálaráðuneytið ekki bent á aðrar heimildir, sem komið geta til greina. Tel ég því, að umrædd gjaldtaka hafi verið óheimil. Ber því dóms- og kirkjumálaráðuneytinu að sjá til þess, að mál A verði tekið upp á ný og hlutur hans réttur, fari hann fram á það.

Vegna þess, sem fram kemur í bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins til mín, dags. 20. janúar 1997, að ný gjaldskrá hafi verið kynnt á samráðsfundi með skoðunarstofum, tek ég fram, að lögformleg birting gjaldskrár fyrir skráningu ökutækja var 3. febrúar og tók hún gildi 4. febrúar 1997, sbr. 6. gr. hennar. Ég legg áherslu á, að ég tek ekki afstöðu í máli þessu til gjaldskrárinnar sem slíkrar.

IV.

Samkvæmt ofansögðu er það niðurstaða mín, að taka á gjaldi vegna varðveislu skráningarmerkja, sem A innti af hendi 2. janúar 1996, hafi verið óheimil, og að dóms- og kirkjumálaráðuneytinu beri að taka mál hans til úrlausnar á ný og rétta hlut hans, fari hann fram á það."

V.

Með bréfi, dags. 27. febrúar 1998, óskaði ég eftir upplýsingum dóms- og kirkjumálaráðherra um, hvort A hafi leitað til ráðuneytisins á ný og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af því.

Í svari dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 23. mars 1998, kemur fram, að A hafi leitað til ráðuneytisins á ný 15. janúar 1998 og óskað eftir, að mál hans yrði tekið til um-

fjöllunar á ný. Ráðuneytið lauk umfjöllun sinni um málið 23. mars 1998. Niðurstaða ráðuneytisins var sú að endurgreiða bæri A gjald það sem hann innti af hendi fyrir geymslu skráningarmerkja 2. janúar 1996, með vöxtum, sbr. 2. gr. laga nr. 29/1995.

12.4. Mengunar- og heilbrigðiseftirlitsgjöld. Lögmætisregla. Lagastoð gjaldskrár. Þjónustugjöld. Undirbúningur stjórnvaldsfyrirmæla. Ákvörðun á fjárhæð þjónustugjalda. Jafnræðisregla. Stjórnarskrá. Framsal valds til sveitarfélaga. (Mál nr. 1517/1995)

Verslunarráð og Vinnuveitendasamband Íslands kvörtuðu yfir lögmæti mengunar- og heilbrigðiseftirlitsgjalda samkvæmt gjaldskrá nr. 95/1995, fyrir mengunar- og heilbrigðiseftirlit í Reykjavík. Beindist kvörtunin að því, að starfsleyfisgjald samkvæmt 2. gr. gjaldskrárinnar væri lagt á án þess að sýnt hefði verið fram á kostnað af útgáfu starfsleyfa, og ekki væri ljóst á hvaða sjónarmiðum skipting í gjaldflokka væri byggð. Árlegt gjald samkvæmt 3. gr. gjaldskrárinnar væri lagt á óháð því hvort þjónusta hefði verið veitt gjaldendum. Væri um að ræða skattlagningu án þess að fullnægjandi skattlagningarheimild væri fyrir hendi samkvæmt 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar. Gjaldskrána skorti því viðhlítandi lagastoð.

Umboðsmaður tók fram að gjaldskrá nr. 95/1995 hefði verið leyst af hólmi með gjaldskrá nr. 145/1997. Væri skipting gjaldskyldra aðila í flokka til árlegs eftirlitsgjalds og starfsleyfisgjalds nú ítarlegri og væri aðilum skipt í 17 flokka til hvors gjalds um sig, í stað 5 áður. Að öðru leyti væru ákvæði hinnar nýju gjaldskrár svipuð og væri eftir sem áður fullt tilefni til umfjöllunar um gjaldskrá nr. 95/1995, sem kvartað var yfir.

Umboðsmaður fjallaði fyrst um stjórnskipulegan grundvöll tekjustofna sveitarfélaga samkvæmt 77. og 78. gr. stjórnarskrárinnar eftir breytingu með lögum nr. 97/1995. Væri visst framsal skattlagningarvalds til sveitarfélaga heimilt, svo sem áður hefði verið og væri í samræmi við meginreglu um sjálfstæði sveitarfélaga skv. 78. gr. stjórnarskrárinnar. Næði sú heimild til allra tekjustofna þeirra. Hins vegar yrði skattlagningarheimild að öðru leyti að uppfylla þær kröfur sem 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar settu og þjónustugjöld sveitarfélaga yrðu að uppfylla þær kröfur sem almennt væru gerðar til slíkra gjalda.

Í öðru lagi gerði umboðsmaður ítarlega grein fyrir þróun og inntaki laga um hollustuhætti og heibrigðiseftirlit og lagagrundvelli gjaldskrár nr. 95/1995. Tók umboðsmaður fram, að með lögum nr. 50/1981 hefðu mun ríkari skyldur verið lagðar á sveitarfélög til að sinna heilbrigðiseftirliti en áður var. Í lögunum hefði hins vegar ekki verið að finna heimild fyrir sveitarfélög til gjaldtöku vegna eftirlitsskyldrar starfsemi, en þeim var heimilt, samkvæmt 22. gr. laganna, að setja í eigin heilbrigðissamþykktir ákvæði um gjaldtöku vegna leyfa, leigu eða veittrar þjónustu. Umboðsmaður rakti breytingar á lögum nr. 50/1981, þar sem gjaldtökuákvæði voru tekin upp, og sjónarmið að baki þessum heimildum. Með lögum nr. 92/1984 var sveitarstjórnum heimilað að innheimta gjald samkvæmt staðfestri gjaldskrá, af tilgreindri eftirlitsskyldri starfsemi sem féll undir heilbrigðisreglugerð. Með lögum nr. 30/1988 var gjaldtökuheimildin enn rýmkuð, að því leyti að sveitarfélögum var heimiluð innheimta gjalda af eftirlitsskyldum mengandi rekstri. Gjaldtökuheimild þessi er nú í 3. mgr. 5. gr. laga nr. 81/1988, en til þess ákvæðis vísaði gjaldskrá nr. 95/1995, ásamt 2. mgr. 6. gr. og 22. gr. laganna.

Umboðsmaður fjallaði í þriðja lagi um mun á þjónustugjöldum og sköttum og

taldi ljóst af gjaldtökuheimild 3. mgr. 5. gr. laga nr. 81/1988, að um einfalda lagaheimild væri að ræða, sem fæli í sér að gjaldið mætti ekki vera hærra en næmi þeim kostnaði, sem almennt hlytist af að veita umrædda þjónustu. Grundvallarþýðingu hefði því að afmarka þá kostnaðarliði sem felldir yrðu undir gjaldtökuna.

Í fjórða lagi fjallaði umboðsmaður um þann lagagrundvöll sem 10. gr. gjaldskrár nr. 95/1995 vísaði til. Um tilvísun til 22. gr. laga nr. 81/1988 (nú 18. gr.) tók umboðsmaður fram, að hún ætti ekki við um þá gjaldtöku sem málið laut að. Vísaði umboðsmaður til álits síns í SUA 1995:407 um þá heimild. Þá taldi umboðsmaður að tilvísun til 2. mgr. 6. gr. laganna hefði ekki sérstaka þýðingu að því er gjaldtöku snerti, og benti á að venja væri að vísa aðeins til þeirra lagaákvæða, er heimila setningu umræddra stjórnvaldsfyrirmæla, sbr. meginreglu 22. gr. stjórnsýslulaga. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til umhverfisráðherra að sjá til þess að staðfestingar á gjaldskrám yrðu markvissari í framtíðinni.

Þá fjallaði umboðsmaður um ákvæði 3. mgr. 5. gr. sem mælir fyrir um að gjaldskrá skuli staðfest af umhverfisráðherra. Vísaði umboðsmaður til álita sinna í SUA 1994:104 og SUA 1995:407, um skyldu viðkomandi stjórnvalds til endurskoðunar eða eftirlits með lögmæti þeirra reglna sem eftirlit lyti að. Taldi umboðsmaður, m.a. með tilliti til 5. mgr. 6. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986, að umhverfisráðherra bæri að gæta að því, að ákvörðun um gjald væri tekin af bærum aðila, að undangenginni lögmæltri málsmeðferð og að efni gjaldskrárinnar hefði næga lagastoð og væri í samræmi við grundvallarreglur stjórnsýsluréttar. Í skýringum umhverfisráðuneytisins kom fram, að ráðuneytið hefði ekki óskað eftir útreikningum sem gjaldskráin byggðist á, en að sú framkvæmd hefði verið tekin upp frá og með áramótum 1995/1996. Taldi umboðsmaður af þessum sökum verulega annmarka á gjaldskránni.

Um undirbúning gjaldskrárinnar af hálfu Reykjavíkurborgar tók umboðsmaður fram, að Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur hefði ekki gefið skýr svör við spurningum um það, hvort gjöld samkvæmt 2. og 3. gr. gjaldskrárinnar hefðu verið ákveðin að undangenginni reikningslegri úttekt á kostnaðarliðum sem heimilt væri að leggja til grundvallar við útreikning gjalda. Engin gögn voru heldur lögð fram þar að lútandi og taldi umboðsmaður að draga yrði þá ályktun, að misbrestur hefði orðið á því að gjöldin hefðu verið ákvörðuð á nægilega traustum grunni. Þá bentu gögn málsins til þess að gjöldin hefðu ekki verið ákveðin á grundvelli réttra lagasjónarmiða. Taldi umboðsmaður að gjaldskrá nr. 95/1995 hefði hvorki hlotið nægilegan undirbúning af hálfu Reykjavíkurborgar né umhverfisráðuneytisins áður en staðfesting hennar fór fram.

Umboðsmaður vék loks að ákveðnum atriðum sem máli skipta við ákvörðun gjalda á grundvelli 3. mgr. 5. gr. laga nr. 81/1988, með hliðsjón af þeim vanda sem sveitarfélög standa frammi fyrir við setningu slíkra gjaldskráa. Tók umboðsmaður fram, að hafa yrði í huga að viðfangsefni Heibrigðiseftirlits Reykjavíkur væru mun víðtækari en þau verkefni sem umræddar gjaldtökuheimildir taka til. Þá væri mikilvægt að halda aðgreindum kostnaði við gerð starfsleyfa annars vegar og kostnaði vegna reglubundins eftirlits með eftirlitsskyldum aðilum hins vegar. Væri þessum þáttum réttilega haldið aðskildum í 2. og 3. gr. gjaldskrárinnar. Hins vegar taldi umboðsmaður að draga yrði í efa, að upplýsingar Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur um kostnað við gjaldskylda starfsemi hefðu verið teknar saman á grundvelli réttra sjónarmiða, einkum þess að þjónustugjöld gangi ekki til greiðslu kostnaðar við almennt eftirlit og þjónustuverkefni, nema svo sé skýrlega mælt í lögum. Vegna takmarkaðra uplýsinga varð ekki ráðið hvort gjaldfjárhæðir samkvæmt 2. og 3. gr. gjaldskrárinnar væru innan eðlilegra marka, en umboðsmaður taldi aðfinnsluvert að starfsleyfisgjöldum væri skipað í sama flokkakerfi og eftirlitsgjöldum, sem og það, að starfsleyfisgjald var helmingur af gjaldfjárhæð eftirlitsgjalds í viðkomandi flokki. Umboðsmaður taldi

hins vegar ekki tilefni til athugasemda við það að gjaldskyldum aðilum væri skipt í flokka með mismunandi gjaldfjárhæðum, bæði með tilliti til gjaldtöku og árlegs eftirlitsgjalds. Gæti verið munur á gjaldtökum sem byggðist á hlutrænum þáttum, s.s. að taka hærra gjald af þeim sem þyrftu meira eftirlit en aðrir. Áríðandi væri þó út frá jafnræðissjónarmiðum að slík flokkaskipting væri byggð á traustum grunni og svaraði nægilega til mismunandi kostnaðar. Að athuguðu máli taldi umboðsmaður að við samningu gjaldskrár nr. 95/1995 hefði hvorki grundvöllur fastra gjalda verið nægilega traustur né hefði skipting í gjaldflokka verið svo markviss sem skyldi.

Loks tók umboðsmaður fram, að ákvæði 3. mgr. 5. gr. laga nr. 81/1988 fæli í sér valdframsal til sveitarstjórna til ákvörðunar á fjárhæð gjaldsins. Við meðferð þess valds væri mikilvægt að sveitarstjórnir færu að réttarreglum og lagasjónarmiðum um þjónustugjöld.

I.

Með sameiginlegu bréfi Verslunarráðs Íslands og Vinnuveitendasambands Íslands, dags. 1. ágúst 1995, báru þessi samtök fram kvörtun við mig út af lögmæti mengunar- og heilbrigðiseftirlitsgjalda, sem lögð eru á aðila, er hafa með höndum ýmsa starfsemi í Reykjavík, samkvæmt gjaldskrá nr. 95 frá 6. febrúar 1995, fyrir mengunar- og heilbrigðiseftirlit í Reykjavík, sem staðfest er af umhverfisráðherra. Í kvörtuninni kemur fram, að annars vegar sé um að ræða „starfsleyfisgjald“ samkvæmt 2. gr. gjaldskrárinnar og hins vegar „árlegt gjald“ samkvæmt 3. gr. hennar.

II.

Í kvörtuninni er bent á, að gjaldskrá nr. 95/1995 sé sett með stoð í 5. og 22. gr. laga nr. 81/1988, um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit, þar sem sé að finna heimild til töku þjónustugjalda. Ljóst sé af lögskýringargögnum, sbr. athugasemdir með lagafrumvarpi fyrir umræddum gjaldtökuheimildum, að tilgangur löggjafans hafi verið að heimila innheimtu þjónustugjalda.

Svonefnt starfsleyfisgjald sé lagt á, án þess að lagðir hafi verið fram útreikningar, sem sýni, að gjaldið sé í samræmi við þann kostnað, sem hlýst af útgáfu starfsleyfis. Þá sé heldur ekki ljóst, á hvaða sjónarmiðum sé byggt við skiptingu starfsleyfisgjalds í gjaldflokka eða færð rök fyrir kostnaðarmun á milli einstakra gjaldflokka. Slík gjaldflokkaskipting stríði gegn jafnræðisreglu stjórnsýslulaga, ef málefnaleg og hlutlæg sjónarmið séu ekki lögð til grundvallar.

Að því er snertir svonefnt árgjald samkvæmt 3. gr. gjaldskrárinnar er á það bent, að það sé lagt á óháð tíðni eftirlits eða hvort nokkur eiginleg þjónusta hafi verið veitt gjaldendum. Í greinargerð embættismanna Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur frá 12. janúar 1994 komi fram, að gjaldtakan, einkum samkvæmt 3. gr., sé hugsuð sem skattur, þar sem „ekki sé um eiginlegt eftirlits- og þjónustugjald á fyrirtæki að ræða, heldur árlegt gjald óháð eftirlitstíðni til þess að afla tekna á móti kostnaði sem hlýst af starfsemi Heilbrigðiseftirlitsins“, eins og segir í greinargerðinni. Í þessu sambandi er bent á það í kvörtuninni, að í eldri gjaldskrá nr. 103/1993 hafi verið kveðið á um það í 7. gr., að færi árlegt eftirlit ekki fram, skyldi gjaldið fellt niður.

Í kvörtuninni er tekið fram, að samkvæmt almennum meginreglum verði opinber stjórnsýsla ekki fjármögnuð án lagaheimildar. Sú fjármögnun greinist í aðalatriðum í tvennt, annars vegar svonefnd þjónustugjöld og hins vegar skattlagningu. Þar sem gjaldtaka sé íþyngjandi aðgerð stjórnvalda, beri að túlka gjaldtökuheimildir þröngt. Þjónustugjöld verði einungis lögð á til að fjármagna einhverja skilgreinda þjónustu við greiðanda gjaldsins. Óheimilt sé að taka hærra gjald en nemur eðlilegum og nauðsynlegum kostnaði við viðkomandi þjónustu. Skattar séu hins vegar lagðir á til að standa undir rekstri hins

opinbera, ýmist almennt eða á ákveðnu sviði (markaðir tekjustofnar). Skatta verði að leggja á samkvæmt lögum og verði að gera þær kröfur til skattlagningarheimilda, þar sem komi fram a.m.k. áskilnaður um skattskyldu, skattstofn og gjaldstig.

Þau gjöld, sem Reykjavíkurborg ráðgeri að innheimta samkvæmt fyrrgreindri gjaldskrá, hafi allt yfirbragð skattheimtu en ekki þjónustugjalda. Markmið með gjaldtökunni sé að afla tekna til almenns rekstrar Heilbrigðiseftirlitsins, en ekki innheimta gjöld vegna tiltekinnar þjónustu. Þá sé gjaldendum skipt upp í sérstaka gjaldflokka samkvæmt fylgiskjali með gjaldskránni. Engin heimild sé fyrir því í lögum nr. 81/1988 að skipta gjaldendum í sérstaka gjaldflokka og skorti því lagastoð fyrir flokkaskiptingunni. Jafnframt verði að telja hæpið, að byggja skiptingu gjaldenda í flokka á jafn óvissum og matskenndum viðmiðunum og þar komi fram. Sé í raun lagt í geðþóttavald embættismanna að meta, hvenær t.d. matvælaframleiðsla er meiriháttar, miðlungs eða minniháttar.

Samkvæmt því, sem hér hefur verið rakið, er það skoðun Verslunarráðs Íslands og Vinnuveitendasambands Íslands, að gjaldskrá nr. 95/1995 hafi ekki fullnægjandi lagastoð. Um sé að ræða skattlagningu, án þess að skattlagningarheimild liggi fyrir, sbr. 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar.

III.

Eins og fyrr segir, var fyrrgreind gjaldskrá staðfest af umhverfisráðherra hinn 6. febrúar 1995 sem gjaldskrá nr. 95/1995 fyrir mengunar- og heilbrigðiseftirlit í Reykjavík. Í 10. gr. gjaldskrárinnar er tekið fram, að gjaldskráin, sem sé samin og samþykkt af borgarstjórn Reykjavíkur, staðfestist samkvæmt 5. gr., 2. mgr. 6. gr. og 22. gr. laga nr. 81/1988, um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit, og öðlist gildi við birtingu. Frá 1. júlí 1995 falli úr gildi gjaldskrá nr. 103/1993 fyrir mengunareftirlit í Reykjavík. Í málinu liggur fyrir bréf umhverfisráðherra, dags. 6. febrúar 1995, til borgarstjórans í Reykjavík, þar sem tekið er fram, að umhverfisráðuneytið hafi staðfest gjaldskrána. Síðan segir svo í bréfinu:

> „Að gefnu tilefni tekur ráðuneytið fram að eingöngu er heimilt að innheimta eftirlitsgjöld að því marki sem þau standa undir kostnaði við framkvæmd eftirlitsins, sbr. annars vegar heilbrigðisreglugerð nr. 149/1990, ásamt síðari breytingum, og hins vegar mengunarvarnareglugerð nr. 48/1994, ásamt síðari breytingum."

Í málinu liggur fyrir bréf borgarstjórans í Reykjavík, dags. 30. desember 1994, til Vinnuveitendasambands Íslands, þar sem tekið er fram, að gjaldskráin sé send sambandinu til kynningar. Gjaldskráin hafi verið til fyrri umræðu í borgarstjórn Reykjavíkur 15. desember 1994 og síðari umræða muni fara fram 19. janúar 1995. Með bréfi, dags. 18. janúar 1995, sendi Vinnuveitendasamband Íslands borgarstjóranum athugasemdir sínar við gjaldskrána, þar sem sett eru fram þau sjónarmið að gjaldskrána skorti lagastoð, sem borin eru fram í kvörtun Verslunarráðs Íslands og Vinnuveitendasambands Íslands til mín. Vinnuveitendasambandið sendi umhverfisráðuneytinu afrit af athugasemdum sínum til borgarstjórans með bréfi, dags. 18. janúar 1995. Með bréfi, dags. 6. febrúar 1995, til Vinnuveitendasambands Íslands tók umhverfisráðuneytið fram, að það hefði staðfest gjaldskrána og gat þess jafnframt, „að eingöngu [væri] heimilt að innheimta eftirlitsgjöld að því marki sem þau standa undir kostnaði við framkvæmd eftirlitsins, sbr. annars vegar heilbrigðisreglugerð nr. 149/1990, ásamt síðari breytingum, og hins vegar mengunarvarnareglugerð nr. 48/1994, ásamt síðari breytingum". Þá tók ráðuneytið fram, að það teldi fjárhæð gjalda í gjaldskránni innan umgetinna marka.

IV.

Með bréfi, dags. 9. ágúst 1995, óskaði ég eftir því við umhverfisráðuneytið, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að ráðuneytið skýrði viðhorf sitt til

kvörtunar Vinnuveitendasambands Íslands og Verslunarráðs Íslands og léti mér í té gögn málsins, eftir atvikum eftir að ráðuneytið hefði aflað frekari skýringa og upplýsinga frá Reykjavíkurborg. Sérstaklega óskaði ég eftir upplýsingum um, hvaða gögn og upplýsingar hefðu legið fyrir, þegar umhverfisráðuneytið staðfesti umrædda gjaldskrá.

Í svarbréfi umhverfisráðuneytisins, dags. 9. október 1995, sagði meðal annars svo:

„Í 3. mgr. 5. gr. laga um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit nr. 81/1988 segir að sveitarstjórnum sé heimilt að höfðu samráði við hlutaðeigandi svæðisnefndir að innheimta gjald af eftirlitsskyldri starfsemi sem talin er upp í 7., 8., 12., 13., 14., 15., og 17. tölul. 2. og 3. gr. Gjald þetta skal innheimt með gjaldskrá sem umhverfisráðherra staðfestir að því er 3. gr. laganna varðar. Gjaldtökuheimild þessi er tiltölulega rúm samkvæmt lögunum, t.d. að teknu tilliti til 1. tl. 2. mgr. 3. gr.

Sú viðmiðunarregla hefur verið lögð til grundvallar að starfsleyfisgjöldum og eftirlitsgjöldum er skipt upp í flokka þar sem tekið er mið af umfangi og eðli starfseminnar og af þeirri vinnu og kostnaði sem heilbrigðiseftirlitið hefur af útgáfu starfsleyfis og eftirliti. Hér er því eingöngu um að ræða þjónustugjöld vegna þessarar starfsemi heilbrigðiseftirlitsins og út frá því gengið að um sé að ræða reglubundið eftirlit samkvæmt lögunum og reglugerðum settum samkvæmt þeim, sbr. meðfylgjandi bréf ráðuneytisins frá 6. febrúar s.l. til Borgarstjórans í Reykjavík þegar tilkynnt var um staðfestingu gjaldskrárinnar og að ekki sé innheimt eftirlitsgjald nema eftirlit fari fram. Ráðuneytið bendir og á að því fer fjarri að eftirlitsskyld starfsemi standi undir öllum kostnaði við rekstur heilbrigðiseftirlitsins. Þar koma og til verulegar fjárveitingar úr sveitarsjóðum.

Af þeim sökum fellst ráðuneytið engan veginn á þau sjónarmið Vinnuveitendasambandsins og Verslunarráðs Íslands að gjaldskráin hafi ekki fullnægjandi lagastoð né heldur að um óheimila skattlagningu sé að ræða. Með því að flokka gjaldendur annars vegar með þeim hætti sem gert er í fylgiskjali með gjaldskránni og hins vegar á þann hátt að skipta gjaldinu í starfsleyfisgjald skv. 2. gr. gjaldskrárinnar og árgjald skv. 3. gr., er verið að skapa grundvöll til þess að við gjaldtökuna sé gætt fyllsta jafnræðis og hlutleysis, enda er ekki að finna frekari viðmið í gjaldtökuheimild laganna, sbr. 3. mgr. 5. gr. þeirra."

Með bréfi, dags. 16. október 1995, óskaði ég eftir því, að Reykjavíkurborg gerði þær athugasemdir við fyrrgreint svarbréf umhverfisráðuneytisins, sem hún teldi ástæðu til.

Í svarbréfi borgarlögmanns, dags. 30. október 1995, sagði meðal annars svo:

„Gjaldskrá fyrir mengunar- og heilbrigðiseftirlit var samþykkt af Borgarstjórn Reykjavíkur 19. janúar 1995 og staðfest af umhverfismálaráðherra 6. febrúar 1995, sbr. gjaldskrá nr. 95/1995. Áður en borgarstjórn samþykkti gjaldskrána hafði verið óskað athugasemda ráðuneytisins við drög að gjaldskránni. Gjaldskráin er sett á grundvelli ákvæða laga nr. 81/1988 um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit og var við samningu hennar stuðst við fyrirmyndir í gjaldskrám annarra sveitarfélaga/svæðisnefnda sem staðfestar höfðu verið af ráðuneytinu.

Í bréfi ráðuneytisins til umboðsmanns Alþingis dags. 9. október er þess getið að með bréfi dags. 6. febrúar s.l. hafi borgarstjóranum í Reykjavík verið tilkynnt um staðfestingu gjaldskrárinnar „og að ekki sé innheimt eftirlitsgjald nema eftirlit fari fram". Þar sem hér er um óljósa tilvísun í eldra bréf að ræða þykir nauðsynlegt að vitna orðrétt í bréf umhverfisráðherra frá 6. febrúar en þar segir: *„Að gefnu tilefni tekur ráðuneytið fram að eingöngu er heimilt að innheimta eftirlitsgjöld að því marki sem þau standa undir kostnaði við framkvæmd eftirlitsins, sbr. annars vegar heil-*

brigðisreglugerð nr. 149/1990, ásamt síðari breytingu, og hins vegar mengunarvarnareglugerð nr. 48/1994, ásamt síðari breytingum."

Af gefnu tilefni skal upplýst að gjaldskránni er ætlað að standa undir hluta þess kostnaðar sem Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur þarf að standa straum af vegna mengunar- og heilbrigðiseftirlits."

Með bréfum, dags. 12. október 1995, gaf ég Vinnuveitendasambandi Íslands og Verslunarráði Íslands kost á að gera þær athugasemdir í tilefni af bréfi umhverfisráðuneytisins, sem samtökin teldu ástæðu til.

Með bréfi, dags. 2. nóvember 1995, gerðu Vinnuveitendasamband Íslands og Verslunarráð Íslands sameiginlega grein fyrir athugasemdum sínum.

Í bréfinu er á það bent, að umhverfisráðuneytið hafi ekki orðið við þeim tilmælum að upplýsa, hvaða gögn og upplýsingar hafi legið fyrir, þegar ráðuneytið staðfesti gjaldskrá fyrir mengunar- og heilbrigðiseftirlit í Reykjavík. Í bréfinu væri einungis að finna fullyrðingar, sem ekki væru studdar neinum gögnum, og ekki væri þar að finna rökstuðning fyrir því, að hið árlega eftirlitsgjald væri í raun ákveðið í samræmi við kostnað af eftirlitsstarfseminni og tíðni eftirlitsins. Af þessu yrði ekki dregin önnur ályktun en að þær upplýsingar og gögn, sem óskað hefði verið eftir, hefðu ekki legið fyrir við staðfestingu gjaldskrárinnar. Skyti það stoðum undir það álit samtakanna, að ekki hefði sérstaklega verið reiknaður út kostnaður vegna þeirrar þjónustu, sem gjaldskyldum aðilum væri veitt, og að hin árlegu gjöld samkvæmt gjaldskránni hefðu því verið ákveðin á öðrum forsendum en raunkostnaði við eftirlitið og tíðni þess. Var vísað til blaðagreinar formanns heilbrigðisnefndar Reykjavíkur, er benti til þess, að gjaldskráin væri miðuð við það, sem borgaryfirvöld í Reykjavík teldu „sanngjarna" skiptingu kostnaðar milli fyrirtækja og borgarsjóðs, en ekki við útreiknaðan kostnað við þjónustuna.

Með bréfum, dags. 20. nóvember 1995, gaf ég Vinnuveitendasambandi Íslands og Verslunarráði Íslands kost á því að gera þær athugasemdir í tilefni af framangreindu bréfi Reykjavíkurborgar, sem samtökin teldu ástæðu til.

Í sameiginlegu bréfi Vinnuveitendasambandsins og Verslunarráðsins, dags. 24. nóvember 1995, er tekið fram, að ekki sé tilefni til að gera sérstakar athugasemdir við bréf Reykjavíkurborgar, enda komi hvorki nýjar upplýsingar né röksemdir fram í bréfinu. Hins vegar árétta samtökin þá afstöðu sína, að til þess að umhverfisráðuneytið og Reykjavíkurborg geti sýnt fram á, að um lögmæta innheimtu þjónustugjalds sé að ræða, verði viðkomandi aðilar að leggja fram gögn, sem leiði í ljós, að gjaldskráin sé miðuð við raunverulegan kostnað og tíðni eftirlits. Reykjavíkurborg verði að sýna fram á, að fjárhæð gjaldanna fari ekki fram úr nauðsynlegum og eðlilegum kostnaði við þá þjónustu, sem um ræðir, og umhverfisráðuneytið verði fyrir sitt leyti að upplýsa, hvaða gögn lágu fyrir, þegar það staðfesti gjaldskrána. Fyrirvari í bréfi umhverfisráðuneytisins, dags. 6. febrúar 1995, til Reykjavíkurborgar geti ekki firrt ráðuneytið ábyrgð í þessu sambandi.

Með bréfi, dags. 20. nóvember 1995, sbr. ítrekun í bréfi, dags. 9. janúar 1996, óskaði ég eftir því, að ráðuneytið sendi mér þær athugasemdir, sem það teldi ástæðu til að gera í tilefni af fyrrgreindum athugasemdum Vinnuveitendasambands Íslands og Verslunarráðs Íslands í bréfi, dags. 2. nóvember 1995. Í svarbréfi umhverfisráðuneytisins, dags. 25. janúar 1996, segir meðal annars svo:

„Vegna athugasemda ofangreindra aðila upplýsir ráðuneytið að þegar gjaldskráin var staðfest í febrúar 1995 var ekki óskað eftir útreikningum enda ekki gert á þeim tíma nema sérstakar ástæður mæltu með. Ráðuneytið mat það svo með hliðsjón af hliðstæðum gjaldskrám sem voru í vinnslu, s.s. fyrir heilbrigðis- og mengunareftirlit á Suðurlandi, að hér væri um eðlilega gjaldtöku að ræða miðað við að reglulegt eftirlit

ætti sér stað. Það breytir þó ekki því að umrædd gjaldskrá hefur fullnægjandi lagastoð. Í bréfi ráðuneytisins til Reykjavíkurborgar, dags. 6. febrúar 1995, segir: *„Að gefnu tilefni tekur ráðuneytið fram að eingöngu er heimilt að innheimta eftirlitsgjöld að því marki sem þau standa undir kostnaði við framkvæmd eftirlitsins, sbr. annars vegar heilbrigðisreglugerð nr. 149/1990, ásamt síðari breytingum, og hins vegar mengunarvarnareglugerð nr. 48/1994, ásamt síðari breytingum.“* Að öðru leyti vísast um þetta til athugasemda ráðuneytisins vegna kvörtunar Verslunarráðsins og Vinnuveitendasambandsins í bréfi þess frá 9. október sl.

Í áliti yðar frá 13. mars s.l. kemur fram að ráðuneytinu sé rétt að kalla eftir þeim útreikningi sem liggur til grundvallar ákvörðun á fjárhæð gjaldsins. Af þeim sökum hefur ráðuneytið frá og með áramótum 1996 krafist þess [að] lagðir verði fram útreikningar er þess háttar gjaldskrár eru staðfestar, sbr. bréf ráðuneytisins til sveitarstjórna, dags. þann 25. október sl., og yður var sent afrit af.“

Með bréfum, dags. 6. febrúar 1996, óskaði ég eftir því við Vinnuveitendasamband Íslands og Verslunarráð Íslands, að samtökin sendu mér þær athugasemdir, sem þau teldu ástæðu til að gera í tilefni af fyrrgreindu bréfi umhverfisráðuneytisins, dags. 25. janúar 1996.

Með bréfi, dags. 14. febrúar 1996, gerðu Vinnuveitendasambandið og Verslunarráðið grein fyrir athugasemdum sínum. Í bréfinu er tekið fram, að af bréfi umhverfisráðuneytisins, dags. 25. janúar 1996, verði ekki annað ráðið en að engin gögn eða útreikningar á kostnaði við eftirlitsstarfsemi hafi legið fyrir, þegar ráðuneytið staðfesti gjaldskrána. Hins vegar komi fram, að ráðuneytið hafi breytt verklagsreglum í þessu sambandi, þannig að frá síðustu áramótum hafi verið gerð krafa um, að slík gögn lægju fyrir, áður en gjaldskrá væri staðfest. Kveðast samtökin fagna hinu breytta verklagi, en benda jafnframt á, að með þeirri breytingu sé ráðuneytið í raun að fallast á gagnrýni samtakanna, að ekki hafi verið staðið að staðfestingu gjaldskrár vegna heilbrigðis- og mengunareftirlits í Reykjavík á fullnægjandi hátt.

Í bréfinu ítreka Vinnuveitendasambandið og Verslunarráðið þau sjónarmið sín, að til þess að gjaldtaka af þessu tagi geti talist heimil á grundvelli lagaheimildar til innheimtu þjónustugjalds, verði að liggja fyrir traustir útreikningar á þeim kostnaði, sem almennt fylgir því að veita viðkomandi þjónustu. Ekkert af því, sem fram hafi komið af hálfu umhverfisráðuneytisins og Reykjavíkurborgar, bendi til þess, að gjaldskráin hafi verið ákveðin á grundvelli raunkostnaðar við eftirlitið. Þvert á móti bendi margt til þess, að fjárhæð gjaldsins sé byggð á ólögmætum sjónarmiðum um fjáröflun.

Hinn 19. júní 1996 ritaði ég borgarstjórn Reykjavíkur bréf og óskaði eftir því, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að Reykjavíkurborg veitti mér eftirgreindar upplýsingar og gerði mér grein fyrir eftirtöldum atriðum:

„1. Upplýst óskast, hvort fjárhæð þeirra gjalda, sem fram koma í 2. og 3. gr. gjaldskrár nr. 95/1995 fyrir mengunar- og heilbrigðiseftirlit í Reykjavík, hafi verið ákveðin að undangenginni reikningslegri úttekt á þeim kostnaðarliðum, sem heimilt er að leggja til grundvallar við útreikning gjaldanna. Ef svo hefur verið, óskast sá útreikningur sendur svo og þau gögn, er hann byggist á.
2. Í 3. gr. gjaldskrár nr. 95/1995 er gjaldendum skipt upp í fimm flokka. Óskast gerð grein fyrir þeim sjónarmiðum, sem þessir flokkar eru byggðir á, þ. á m. um tíðni eftirlitsferða svo og eðli og umfang eftirlitsins.
3. Þá óskast upplýst, hver kostnaður hafi verið af þeim störfum við mengunar- og heilbrigðiseftirlit árið 1995, sem þjónustugjöldum skv. 2. og 3. gr. gjaldskrár nr. 95/1995, fyrir mengunar- og heilbrigðiseftirlit í Reykjavík, var ætlað að standa

undir. Undanskilinn skal sá kostnaður, er hlaust af störfum, sem heimilt var að taka gjald fyrir skv. 4. gr. gjaldskrárinnar.

4. Ennfremur óskast upplýst, hver hafi verið heildarfjárhæð þeirra gjalda, sem lögð voru á árið 1995 skv. 2. og 3. gr. gjaldskrár nr. 95/1995, fyrir mengunar- og heilbrigðiseftirlit í Reykjavík. Undanskilin skulu þau gjöld sem innheimt voru skv. 4. gr. gjaldskrárinnar.
5. Þá óskast upplýst hver heildarrekstarkostnaður hjá Heilbrigðiseftirliti Reykjavíkur var árið 1995.
6. Einnig óskast upplýst, hver heildarfjárhæð allra þeirra þjónustugjalda var, sem innheimt voru vegna þjónustu, sem Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur lét í té árið 1995.
7. Í bréfi umhverfisráðuneytisins til Vinnuveitendasambands Íslands, dags. 6. febrúar 1995, [. . .], kemur fram sú skoðun ráðuneytisins, að „eingöngu [sé] heimilt að innheimta eftirlitsgjöld að því marki sem þau [standi] undir kostnaði við framkvæmd eftirlitsins [. . .].“

   Í greinargerð við drög að gjaldskrá fyrir mengunar- og heilbrigðiseftirlit í Reykjavík, frá 12. janúar 1994, segir m.a. svo:

   „Í gjaldskrá þessari er gert ráð fyrir að innheimt verði árlegt gjald, óháð því hvort eftirlit fer fram á almanaksárinu [. . .]. Eins og fyrr er sagt álítur heilbrigðisnefnd að ekki sé um eiginlegt eftirlits- eða þjónustugjald á fyrirtæki að ræða, heldur árlegt gjald óháð eftirlitstíðni til þess að afla tekna á móti kostnaði sem hlýst af starfsemi Heilbrigðiseftirlitsins.“

   Af framangreindu tilefni óskast upplýst, hvort gjöld skv. 3. gr. gjaldskrárinnar séu í einhverjum tilvikum innheimt, þótt ekkert eftirlit fari fram hjá gjaldanda. Ef svo er, óskast upplýst á grundvelli hvaða sjónarmiða og lagaheimilda það sé gert.“

Með bréfum, dags. 13. ágúst 1996 og 24. september 1996, ítrekaði ég tilmæli mín um upplýsingar samkvæmt fyrrgreindu bréfi mínu, dags. 19. júní 1996.

Með bréfi Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur, dags. 27. september 1996, var gerð grein fyrir þeim atriðum, sem óskað var upplýsinga um.

Í bréfi Heilbrigðiseftirlitsins er fjallað um skipulagsbreytingar á starfsemi þess og aðdraganda að gjaldtöku. Um þetta segir svo í bréfinu:

„Á árinu 1995 var hafinn undirbúningur að skipulagsbreytingum á starfsemi Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur. Miðaði sú skipulagsbreyting að því að gera starf Heilbrigðiseftirlitsins skilvirkara og betur í stakk búið til að takast á við þær auknu skyldur sem á það hefur verið lagt nú á undanförnum árum. Ákveðið var að fjölga starfsfólki stofnunarinnar og hefur verið ráðið í fjórar nýjar stöður á tímabilinu 1995 til 1996. Þá var jafnframt tekin sú ákvörðun að taka upp gjaldtöku fyrir þjónustu stofnunarinnar við hin eftirlitsskyldu fyrirtæki í sama formi og tíðkast hefur í öðrum sveitarfélögum landsins mörg undanfarin ár. Undirbúningur og skipulag eftirlits í samræmi við hið nýja eftirlit og að nú skyldi gjald innheimt fyrir þjónustu eftirlitsins stóð yfir frá lokum ársins 1994 og allt árið 1995. Þrátt fyrir það var ákveðið að einungis skyldi innheimt hálft gjald á árinu 1995 þar sem stofnunin væri þess mögulega ekki umkomin að veita þá þjónustu sem full gjaldtaka myndi krefjast.

Reykjavíkurborg hefur ekki innheimt gjald vegna þjónustu Heilbrigðiseftirlitsins í því formi áður. Þó hefur verið í gildi gjaldskrá vegna mengunareftirlits frá árinu 1993. Gjaldskrá vegna mengunar- og heilbrigðiseftirlits í Reykjavík nr. [95]/1995 leysti þá gjaldskrá af hólmi og tekur eins og nafn hennar ber með sér bæði til mengunareft-

irlits og heilbrigðiseftirlits. Undir heilbrigðiseftirlit fellur bæði eftirlit með matvælafyrirtækjum og eftirlit með ýmsum þjónustustofnunum. Í 2. gr. laga nr. 81/1988 um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit er að finna upptalningu á þeirri starfsemi sem fellur undir heilbrigðiseftirlit.

Þar sem önnur sveitarfélög í landinu hafa um árabil innheimt gjald vegna eftirlits eða þjónustu heilbrigðiseftirlitanna í sínu héraði var leitað fyrirmynda að gjaldskrá fyrir Reykjavík meðal gjaldskráa sem í gildi voru í þessum sveitarfélögum. Þá var einnig litið til með hvaða hætti innheimtu gjalda vegna heilbrigðiseftirlits er háttað á hinum Norðurlöndunum. Út frá eftirlitsþörf hinna mismunandi fyrirtækja og stofnana er heyra undir eftirlit Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur og með framangreindar viðmiðanir að fyrirmynd var gerð tillaga að gjaldskrá sem hlaut tvær umræður í borgarstjórn. Milli umræðna voru tillögurnar sendar Umhverfisráðuneytinu til umsagnar. Ráðuneytið kom á framfæri nokkrum athugasemdum um breytt orðalag og um skýrari lagatilvísanir. Fallist var á allar athugasemdir ráðuneytisins og samþykkti borgarstjórn að því loknu tillögurnar og var gjaldskráin send Umhverfisráðherra til staðfestingar sbr. 4. mgr. 22. gr. laga nr. 81/1988 um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit. Umhverfisráðherra staðfesti gjaldskrána þann 6. febrúar 1995 og birtist hún í B-stjórnatíðindum sem Gjaldskrá vegna heilbrigðis- og mengunareftirlits í Reykjavík nr. [95]/1995.

Strax í upphafi var ákveðið að gjaldskrá þessi skyldi endurskoðuð fljótlega í ljósi reynslunnar og athugasemda er myndu berast frá eftirlitsþolunum. Um síðastliðin áramót voru gerðar breytingar á gjaldskránni og gjaldskylda afnumin af ákveðnum hópi fyrirtækja þar sem eftirlitsþörf vegna starfsemi þeirra væri það lítil eins og sakir stæðu að það réttlætti ekki áframhaldandi gjaldtöku. Allt þetta ár hefur svo verið unnið að því innan Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur að vinna úr athugasemdum og því sem reynslan af eftirlitinu hefur sýnt og er von á nýrri endurskoðaðri gjaldskrá nú á allra næstu vikum."

Til svars við 1. tölulið í bréfi mínu, dags. 19. júní 1996, er tekið fram í bréfi Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur, að eftirlitsgjöldum sé ætlað að standa undir þeirri vinnu, sem felist í eftirlitinu. Þar sé fyrst að nefna undirbúningsvinnu, sem felist meðal annars í vinnu við að kynna sér feril markhóps eftirlitsins, er geti verið einstakt fyrirtæki, atvinnugrein eða atvinnugreinar, hópur fyrirtækja á ákveðnu atvinnusvæði o.s.frv. Undir þetta falli skráning, kynning krafna og annar undirbúningur, s.s. samráð við aðra fagaðila, s.s. Hollustuvernd ríkisins, Iðntæknistofnun o.s.frv. Þá segir svo:

„Þá kemur að eftirlitsferðinni þar sem einn eða fleiri eftirlitsmenn mæta. Þar kemur til aksturskostnaður og hugsanlegur kostnaður vegna sýnatöku og annarra mælinga á staðnum. Að eftirlitsferð lokinni hefst úrvinnsla, skráning, endurmat á eftirlitsþörf, skýrslugerð, bréfaskipti, kynning á niðurstöðum o.s.frv. Eftirlitsferð þarf oft að fylgja eftir með einni eða fleiri viðbótarheimsóknum til að fylgja eftir kröfum sem eftirlitsmaður hefur gert í eftirlitsferðinni. Tekið skal fram að við útreikninginn var ekki gert ráð fyrir afskriftarkostnaði sem hefði í raun verið eðlilegt til að sýna allan raunverulegan kostnað við eftirlitið."

Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur tekur fram í bréfi sínu, að samkvæmt framansögðu sé eftirlitsgjöldum ætlað að standa undir launakostnaði og kostnaði við yfirstjórn, aksturskostnaði, kostnaði við rekstur skrifstofu, rannsóknarkostnaði og öðrum kostnaði, sem tengist eftirliti. Er gerð grein fyrir áætluðum kostnaði vegna þessara þátta árið 1995. Samtals nemur þessi áætlaði kostnaður 35.250.000 kr., þ.e. launakostnaður 23.586.000 kr., akst-

urskostnaður 3.469.000 kr., skrifstofukostnaður 4.651.000 kr., rannsóknarkostnaður 1.700.000 kr. og annar kostnaður tengdur eftirliti 1.808.000 kr.

Í bréfi Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur, dags. 27. september 1996, er gerð svofelld grein fyrir skiptingu gjaldenda í flokka, sbr. 2. tölul. í bréfi mínu, dags. 19. júní 1996:

„Fyrirtæki og stofnanir sem heyra undir eftirlit Heilbrigðiseftirlitsins samkvæmt reglugerð nr. 522/1994 um matvælaeftirlit og hollustuhætti við framleiðslu og dreifingu matvæla flokkast samkvæmt neðangreindu:

fyrirtæki í 1. flokki	2–4 eftirlitsferðir á ári
fyrirtæki í 2. flokki	1–2 eftirlitsferð á ári
fyrirtæki í 3. flokki	eftirlitsferð á 18 mánaða fresti
fyrirtæki í 4. flokki	eftirlitsferð á 24 mánaða fresti
fyrirtæki í 5. flokki	eftirlitsferð á 36 mánaða fresti.

Í eftirlitsferð fara oftast tveir heilbrigðisfulltrúar. Oft er um að ræða sýnatökur.

Fyrirtæki og stofnanir sem heyra undir eftirlit Heilbrigðiseftirlitsins samkvæmt heilbrigðisreglugerð nr. 149/1990:

Ekkert fyrirtæki fellur í 1. flokk.	
fyrirtæki í 2. flokki	eftirlitsferð á 6 mánaða fresti
fyrirtæki í 3. flokki	eftirlitsferð á 12 mánaða fresti
fyrirtæki í 4. flokki	eftirlitsferð á 18 mánaða fresti
fyrirtæki í 5. flokki	eftirlitsferð á 24 mánaða fresti

Fyrirtæki og stofnanir sem heyra undir eftirlit Heilbrigðiseftirlitsins samkvæmt mengunarvarnareglugerð nr. 48/1994:

Ekkert fyrirtæki fellur í 1. flokk.	
fyrirtæki í 2. flokki	eftirlitsferð á 12 mánaða fresti
fyrirtæki í 3. flokki	eftirlitsferð á 18 mánaða fresti
fyrirtæki í 4. flokki	eftirlitsferð á 24 mánaða fresti
fyrirtæki í 5. flokki	eftirlitsferð á 36 mánaða fresti

Yfirleitt fer einn heilbrigðisfulltrúi í eftirlitsferð. Hér undir fellur að yfirfara starfsleyfisskilyrði fyrirtækisins og hvort það starfar samkvæmt þeim sem er oft mjög tímafrekur þáttur sem fer fram bæði á eftirlitsstað og á skrifstofu Heilbrigðiseftirlitsins."

Í fyrrgreindu bréfi Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur er upplýst, að kostnaður af þeim störfum við mengunar- og heilbrigðiseftirlit árið 1995, sem þjónustugjöldum samkvæmt 2. og 3. gr. gjaldskrárinnar væri ætlað að standa undir, næmi 34.724.145 kr., sbr. 3. tölulið í bréfi mínu, dags. 19. júní 1996. Þá upplýsir Heilbrigðiseftirlitið í bréfinu, sbr. 4. tölulið í bréfi mínu, að heildarfjárhæð vegna álagðra starfsleyfisgjalda samkvæmt 2. gr. gjaldskrárinnar hafi numið 395.000 kr. á árinu 1995 og heildarfjárhæð vegna álagðra eftirlitsgjalda samkvæmt 3. gr. gjaldskrárinnar 16.035.000 kr. á árinu 1995, þannig að samtals hafi þjónustugjöld samkvæmt 2. og 3. gr. gjaldskrárinnar numið 16.430.000 kr. á árinu 1995.

Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur greinir frá því í bréfi sínu, að heildarrekstrarkostnaður Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur árið 1995 hafi verið 43.247.192 kr. og heildarrekstrarkostn-

aður vegna reksturs heilbrigðisnefndar Reykjavíkur hafi numið 1.379.115 kr., sbr. fyrirspurn í 5. tölulið í bréfi mínu frá 19. júní 1996. Þá upplýsir Heilbrigðiseftirlitið, að heildarfjárhæð allra þjónustugjalda fyrir árið 1995 hafi verið 17.691.000 kr., sbr. 6. tölulið í bréfi mínu.

Til svars við 7. tölulið í nefndu bréfi mínu, segir svo í bréfi Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur:

„Ekki er um það að ræða af hálfu Heilbrigðiseftirlitsins að gjöld séu innheimt án þess að eftirlit komi á móti. Gjaldskrá fyrir mengunar- og heilbrigðiseftirlit í Reykjavík nr. 95/1995 var eins og áður sagði m.a. sett að fyrirmynd gjaldskráa sem í gildi eru á öðrum heilbrigðissvæðum víða um land. Við endurskoðun gjaldskrár á haustmánuðum 1995 í framhaldi af athugasemdum sem bárust Heilbrigðiseftirlitinu var ákveðið að afnema gjaldskyldu til nokkurra fyrirtækjahópa sem vissulega heyra undir eftirlit Heilbrigðiseftirlitsins en krefjast ekki svo mikils eftirlits í dag af hálfu stofnunarinnar að gjaldtaka eigi rétt á sér. Meðfylgjandi sendist ljósrit af breytingu þeirri sem gerð var á gjaldskránni en hún var staðfest af ráðuneytinu þann 7. febrúar 1996 og birtist í B-stjórnartíðindum undir númerinu 106/1996.

Hvað varðar tilvitnun í greinargerð við drög að gjaldskránni þá var það ætlunin með hinum tilvitnuðu orðum að lýsa þeim sjónarmiðum sem liggja að baki föstu árlegu gjaldi á eftirlitsskyld fyrirtæki sem ekki njóta árlegs eftirlits af hálfu Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur. Fyrirtæki sem greiða gjald samkvæmt lægstu gjaldflokkum títtnefndrar gjaldskrár eru heimsótt á 18 til 36 mánaða fresti. Kostnaði við það eftirlit skal deilt niður á árafjöldann og þannig fenginn út árlegur meðaltalskostnaður við eftirlitið. Þannig greiðir fyrirtæki sem er heimsótt á tveggja ára fresti helming eftirlitskostnaðar fyrra árið og hinn helming kostnaðarins síðara árið.

Sami háttur á að deila kostnaði við eftirlit, sem framkvæmt er sjaldnar en árlega niður í fast árlegt gjald, er viðhafður í Svíþjóð en eins og áður sagði var litið til þess háttar sem hafður er á gjaldtöku vegna heilbrigðiseftirlits á hinum Norðurlöndunum. Lagaheimildir til að innheimta gjald vegna mengunareftirlits í Svíþjóð eru mjög sambærilegar þeirri heimild sem er að finna í 22. gr. laga nr. 81/1988 um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit. Samkvæmt 69. gr. laga nr. 387/1969 um umhverfisvernd (Miljöskyddslagen) getur það stjórnvald sem hefur eftirlit með höndum skv. Miljöskyddslagen innheimt gjald vegna þess eftirlits. Í reglugerð nr. 598/1989 sem var endurútgefin með breytingum undir númerinu 509/1990 (Förordning om avgift för myndigheters verksamhet enligt miljöskyddslagen) er þessi heimild til gjaldtöku útfærð nánar. Í leiðbeiningarriti til sænskra sveitarfélaga um hvernig skuli staðið að gjaldskrárgerð frá sænskum samtökum sveitarfélaga (Kommunala avgifter inom miljö- och hälsöskyddsområdet – underlag för taxesättning utgivet av det Svenska kommunförbundet) er m.a. gert ráð fyrir föstu árlegu gjaldi þrátt fyrir að fyrirtækin njóti ekki árlegs eftirlits. Kostnaðurinn skal deilast niður á árin og innheimtast með föstu árlegu gjaldi.

Sjónarmiðin bak við þessa jöfnun kostnaðar niður í eitt árlegt gjald eru þau að það yrði mun erfiðara og dýrara í framkvæmd að senda út reikninga vegna árlegs eftirlitskostnaðar þar sem eftirlit með starfsemi fyrirtækja fer ekki aðeins fram í formi eftirlitsferða heldur fer eftirlit einnig oft fram í öðru formi eins og kemur fram í svari við spurningu nr. 1. Má þar nefna skráningu, miðlun upplýsinga um hvaða kröfur Heilbrigðiseftirlitið gerir, samráðsfundi með fulltrúum fleiri fyrirtækja úr sömu starfsgrein, samskipti við Hollustuvernd ríkisins eða aðra sérfræðiaðila vegna vandamála er snerta hóp fyrirtækja í sömu grein, rannsóknarvinnu starfsmanna vegna undirbúnings eftirlitsverkefnis er beinist að hópi fyrirtækja, úrvinnslu gagna, skýrslugerð o.s.frv. Hér er um að ræða vinnu tengda eftirliti sem er jafnmikilvæg og heimsóknir til

einstakra fyrirtækja á 18 til 36 mánaða fresti sem fyrirtækjunum ber að sama skapi að greiða fyrir. Vinnan við að halda utan um þá vinnu og senda út reikninga jafnóðum og hún á sér stað yrði mjög kostnaðarsöm fyrir Heilbrigðiseftirlitið og þar með hin eftirlitsskyldu fyrirtæki. Því hefur sú leið verið valin af hálfu Reykjavíkurborgar að jafna kostnaði niður í fast árlegt gjald eins og áður sagði.

Innheimta gjalds vegna heilbrigðis- og mengunareftirlits í Reykjavík er fyllilega í samræmi við fyrirmæli Umhverfisráðuneytisins eins og þau birtust í bréfi ráðuneytisins frá 6. febrúar 1995 en þar segir m.a.: „Að gefnu tilefni tekur ráðuneytið það fram að eingöngu er heimilt að innheimta eftirlitsgjöld að því marki sem þau standa undir kostnaði við framkvæmd eftirlitsins . . .".

Það að jafna kostnaðinum niður með þeim hætti sem að framan er lýst kallar á stöðuga vinnu við endurskoðun gjaldskrár. Eins og áður sagði er von á mikið endurskoðaðri gjaldskrá vegna mengunar- og heilbrigðiseftirlits í Reykjavík fyrir árið 1997 þar sem gjöld á ákveðna hópa fyrirtækja eru lækkuð í ljósi reynslunnar og gjöld á aðra hópa fyrirtækja hækkuð."

Með bréfum, dags. 4. október 1996, óskaði ég eftir því við Vinnuveitendasamband Íslands og Verslunarráð Íslands að samtökin sendu mér þær athugasemdir, sem þau teldu ástæðu til að gera í tilefni af svarbréfi Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur, dags. 27. september 1996. Með bréfi, dags. 25. október 1996, bárust mér athugasemdir Vinnuveitendasambandsins og Verslunarráðsins.

Í bréfinu árétta samtökin, að kvörtun þeirri lúti að lögmæti gjaldtöku svokallaðra mengunar- og heilbrigðiseftirlitsgjalda, og því sé haldið fram, að um ólögmæta skattlagningu sé að ræða en ekki greiðslu þjónustugjalda. Því til stuðnings sé á það bent, að ákvörðun um gjaldtökuna hefði ekki verið byggð á traustum útreikningi á kostnaði við viðkomandi þjónustu og í raun væri svonefnt árgjald innheimt óháð tíðni eftirlits eða þess, hvort eiginleg þjónusta hefði átt sér stað við gjaldendur, svo sem reyndar komi fram í greinargerð embættismanna Heilbrigðiseftirlitsins, dags. 12. janúar 1994, við drög að gjaldskrá fyrir mengunar- og heilbrigðiseftirlit í Reykjavík.

Tekið er fram í athugasemdunum, að óumdeilt sé, að lagaheimildir til töku gjaldanna feli eingöngu í sér heimild til innheimtu þjónustugjalda en ekki heimild til skattlagningar. Af þeim sökum sé ljóst, að fjárhæð gjaldanna geti einungis ráðist af þeim kostnaði, sem almennt sé nauðsynlegur og eðlilegur vegna viðkomandi þjónustu (eftirlits), sbr. meðalhófsreglu stjórnsýsluréttar. Óheimilt sé að láta gjöldin standa undir almennum kostnaði við rekstur Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur.

Í bréfi Vinnuveitendasambandsins og Verslunarráðsins er því haldið fram, að í svarbréfi Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur séu ýmis þau sjónarmið, sem samtökin hafi sett fram, staðfest. Fyrir það fyrsta komi skýrt fram, að engir útreikningar hafi legið til grundvallar ákvörðun um heilbrigðiseftirlitsgjald. Upplýst hafi verið, að fyrirmyndir að gjaldskrá hafi verið sóttar til nágrannasveitarfélaga og Norðurlanda. Slíkar fyrirmyndir hafi ekkert að gera með áætlaðan raunkostnað vegna gjaldskyldrar þjónustu.

Vegna svars Heilbrigðiseftirlitsins við 1. tölulið í bréfi mínu frá 19. júní 1996 benda samtökin á, að ekkert komi fram, sem sýni, að allur sá kostnaður, sem tiltekinn sé, sé í beinu sambandi við hið gjaldskylda eftirlit. Dregið sé í efa, að kostnaður við alla aðra starfsemi Heilbrigðiseftirlitsins á árinu 1995 sé einungis um 8 milljónir króna. Með hliðsjón af þeim kostnaðartölum, sem fram komi í áliti umboðsmanns Alþingis í málinu nr. 1041/1994 (SUA 1995:407), mætti ætla, að hjá Heilbrigðiseftirliti Reykjavíkur færi engin önnur starfsemi fram en sú, sem eftirlitsskyld sé samkvæmt gjaldskrá nr. 95/1995 og hundaeftirlit.

Vegna svars Heilbrigðiseftirlitsins við 2. tölulið í bréfi mínu frá 19. júní 1996 taka sam-

tökin fram í athugasemdum sínum, að engin heimild sé í lögum til flokkaskiptingar. Í svarinu séu sett fram óljós viðmið um tíðni eftirlitsferða, sem virðist eiga að ráða því, í hvaða flokk fyrirtæki lendi. Það sé hins vegar í ósamræmi við svar við 1. tölulið, en af því megi ráða, að eftirlitsferðin ein ráði ekki mestu um þann kostnað, sem af hlýst. Að auki verði ekki séð, að áætluð tíðni eftirlitsferða eigi að skipta máli við flokkaskiptingu hvað varði starfsleyfisgjald. Áréttað er, að ekki liggi fyrir hlutlæg sjónarmið um mat á eftirlitstíðni og þ. á m. í hvaða flokk fyrirtækjum skuli skipað, sbr. kvörtun samtakanna frá 1. ágúst 1995.

Vegna svars Heilbrigðiseftirlitsins við 7. tölulið í bréfi mínu frá 19. júní 1996 ítreka samtökin, að í fyrrgreindri greinargerð embættismanna við drög að gjaldskránni komi ótvírætt fram, að tilgangur Reykjavíkurborgar hafi verið sá að innheimta gjöld af fyrirtækjum án tillits til þess, hvort nokkur þjónusta kæmi á móti. Jafnframt því að fagna ívilnandi breytingum á gjaldskránni benda samtökin á, að jafnræðisregla og almenn sjónarmið að baki töku þjónustugjalda krefjist þess, að gjaldskyld fyrirtæki verði ekki látin bera þann kostnað, þótt lítill sé, sem hlýst af því að fella gjaldskyldu niður af tilteknum fyrirtækjum með litla eftirlitsþörf.

Vinnuveitendasamband Íslands og Verslunarráð Íslands telja í bréfi sínu, að ekkert nýtt hafi komið fram í svarbréfi Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur, sem afsanni, að álögð þjónustugjöld hafi verið nýtt til að greiða almennan rekstur Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur. Slíka skattlagningu skorti lagastoð og sé hún þar af leiðandi ólögmæt. Engir útreikningar hafi verið lagðir til grundvallar við ákvörðun gjaldanna, sbr. bréf umhverfisráðuneytisins, dags. 25. janúar 1996. Eftir setningu gjaldskrárinnar hafi Reykjavíkurborg ekki gætt meðalhófs í sambandi við kostnað sinn, heldur hafi aukið útgjöldin, eins og fram komi í bréfi Heilbrigðiseftirlitsins, dags. 27. september 1996, þ.e. starfsfólki hafi verið fjölgað eftir setningu gjaldskrár í stað þess að leita hagkvæmari leiða, s.s. samninga við faggiltar skoðunarstofur.

V.

Niðurstaða álits míns, dags. 30. júní 1997, var svohljóðandi:

„Kvörtun Vinnuveitendasambands Íslands og Verslunarráðs Íslands lýtur að því, að gjaldtaka samkvæmt gjaldskrá nr. 95/1995, fyrir mengunar- og heilbrigðiseftirlit í Reykjavík, standist ekki í heild sinni, þar sem hún uppfylli ekki þær kröfur, sem gerðar séu til þjónustugjalda. Markmið gjaldtökunnar sé öflun tekna til almenns reksturs Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur, en ekki innheimta gjalda vegna tiltekinnar þjónustu. Því sé um skatttheimtu að ræða, án þess að fyrir liggi skattlagningarheimild, sem fullnægi skilyrðum stjórnarskrár um slíkar heimildir. Gjaldskrána skorti því viðhlítandi lagastoð. Þá gera samtökin margvíslegar athugasemdir við undirbúning gjaldskrárinnar og efni hennar. Ákvörðun um gjaldtöku hafi ekki byggst á traustum útreikningum á kostnaði við viðkomandi þjónustu, tilgreindur kostnaður við þjónustuna sé stórlega ofreiknaður, skipting gjaldskyldra aðila í flokka standist ekki o.fl.

Þess ber að geta, að fyrrgreind gjaldskrá nr. 95/1995 hefur nú verið leyst af hólmi með gjaldskrá nr. 145 frá 18. febrúar 1997, fyrir mengunar- og heilbrigðiseftirlit í Reykjavík. Í niðurlagi bréfs Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur, dags. 27. september 1996, er vikið að undirbúningi nýrrar gjaldskrár, þar sem þess er getið, að „gjöld á ákveðna hópa eru lækkuð í ljósi reynslunnar og gjöld á aðra hópa fyrirtækja hækkuð“. Sú breyting er í gjaldskrá nr. 145/1997 frá því sem var í gjaldskrá nr. 95/1995, að skipting gjaldskyldra aðila í flokka til árlegs eftirlitsgjalds og starfsleyfisgjalds er mun ítarlegri í nýju gjaldskránni. Er gjaldskyldum aðilum skipt í 17 flokka til beggja gjaldanna í stað 5 áður. Að öðru leyti eru ákvæði nýju gjaldskrárinnar í meginatriðum svipuð og áður var, að því undanskildu m.a., að tekin er upp gjaldtaka fyrir endurnýjun starfsleyfis eða við eigendaskipti.

Gjaldskrá nr. 145/1997 hefur ekki sætt athugun af minni hálfu, enda beinist kvörtunin

ekki að henni. Þrátt fyrir gildistöku nýrrar gjaldskrár, er eftir sem áður fullt tilefni til umfjöllunar um gjaldskrá nr. 95/1995. Vegna þeirra athugasemda minna, við gjaldskrá nr. 95/1995, sem hér á eftir verða raktar, bendi ég á, að fyrir liggur, án þess að staðreyna þurfi það með sérstakri athugun, að um sumt er gjaldskrá nr. 145/1997 alveg hliðstæð hinni fyrri gjaldskrá.

Áður en kvörtunarefnið verður tekið til umfjöllunar, tel ég ástæðu til að gera grein fyrir helstu lagareglum, sem málið varða, og lagagrundvelli umræddrar gjaldskrár og reifa síðan stuttlega meginreglur um skatta annars vegar og þjónustugjöld hins vegar. Þá tel ég efni til að athuga þann lagagrundvöll, sem umhverfisráðuneytið hefur talið vera fyrir gjaldtöku þeirri, sem í málinu greinir, sbr. skírskotanir ráðuneytisins til lagaákvæða, sem fram koma í 10. gr. gjaldskrár nr. 95/1995. Þar sem mál þetta varðar gjaldtöku sveitarfélags, tel ég hér í upphafi ástæðu til að víkja að stjórnskipulegum grundvelli fyrir tekjustofnum sveitarfélaga, sérstaklega með tilliti til þeirra breytinga, sem nýlega hafa verið gerðar á stjórnarskránni.

1.

Mælt er fyrir um sjálfsstjórn sveitarfélaga í 78. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, sbr. 16. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97, 28. júní 1995, um breytingu á stjórnarskránni.

Áður en breytingar voru gerðar á stjórnarskránni með stjórnarskipunarlögum nr. 97/1995 var svohljóðandi ákvæði um sjálfsstjórn sveitarfélaga í 76. gr. stjórnarskrárinnar:

> „Rétti sveitarfélaganna til að ráða sjálf málefnum sínum með umsjón stjórnarinnar skal skipað með lögum."

Með 16. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995, sem varð 78. gr. stjórnarskrárinnar, voru gerðar breytingar á ákvæðum stjórnarskrárinnar um sjálfsstjórn sveitarfélaga. Eftir breytingarnar eru ákvæðin svohljóðandi, sbr. 78. gr. stjórnarskrárinnar:

> „Sveitarfélög skulu sjálf ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveða.
> Tekjustofnar sveitarfélaga skulu ákveðnir með lögum, svo og réttur þeirra til að ákveða hvort og hvernig þeir eru nýttir."

16. gr. frumvarps þess til stjórnarskipunarlaga, sem varð að stjórnarskipunarlögum nr. 97/1995, var svohljóðandi:

> „Rétti sveitarfélaga til að ráða sjálf málefnum sínum með eftirliti ríkisins skal skipað með lögum.
> Tekjustofnar sveitarfélaga skulu ákveðnir með lögum." (Alþt. 1994, A-deild, bls. 2073.)

Í athugasemdum með 16. gr. frumvarps þess, sem varð að stjórnarskipunarlögum nr. 97/1995, sagði meðal annars:

> „Til nánari skýringa skal vakin athygli á því að í 1. mgr. þessarar greinar er kveðið á um að skipa eigi með lögum rétti sveitarfélaga til að ráða sjálf málefnum sínum með eftirliti ríkisins. Efnislega er þetta ákvæði í alla staði samhljóða núgildandi reglu 76. gr. stjórnarskrárinnar. Í 2. mgr. er hins vegar lögð til regla sem á sér ekki hliðstæðu í umræddri grein, en þar er mælt fyrir um að ákveða skuli tekjustofna sveitarfélaga með lögum. Með þessu er aðeins ætlast til að tekið verði af skarið um að ákvörð-

un um tekjustofna sveitarfélaga eigi undir löggjafarvaldið og þar með ekki undir framkvæmdarvaldið. Á hinn bóginn er ekki kveðið hér frekar á um hverjir þessir tekjustofnar skuli vera eða við hvað eigi að miða þegar tekin er ákvörðun um umfang þeirra og er því eins og hingað til gengið út frá því að það eigi undir Alþingi að ráða slíku til lykta." (Alþt. 1994, A-deild, bls. 2112.)

Eins og samanburður á 16. gr. frumvarpsins og 16. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995 ber með sér, var ákvæðunum breytt í meðförum Alþingis, einkum 2. mgr. 16. gr., þar sem ítarlegar var kveðið á um tekjustofna sveitarfélaga. Í nefndaráliti stjórnarskrárnefndar sagði svo um þá breytingu:

„Enn fremur var nokkuð fjallað um 2. mgr. 16. gr. um tekjustofna sveitarfélaga og hvort það ákvæði ætti betur heima í 15. gr. frumvarpsins þar sem fjallað er um skipan skattamála. Samkvæmt 15. gr. er stjórnvöldum óheimilt að ákveða fjárhæð skatts þótt innan ákveðinna marka sé. Hins vegar er gert ráð fyrir að 2. mgr. 16. gr. verði túlkuð þannig að veita megi sveitarstjórnum rétt til að ákveða útsvar innan ákveðins ramma svo sem verið hefur. Þess vegna var horfið frá því að fella ákvæðið inn í 15. gr. frumvarpsins og til þess að taka af vafa um rétt sveitarfélaga til að ákveða útsvarshlutfall o.fl. ef löggjafanum sýnist svo leggur nefndin til að við greinina bætist ákvæði um rétt þeirra til að ákveða hvort og hvernig þau nýta lögákveðna tekjustofna." (Alþt. 1994, A-deild, bls. 3887.)

Eins og fram kemur í framangreindum athugasemdum stjórnarskrárnefndar, var með 15. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995, er varð 77. gr. stjórnarskrárinnar, tekið upp ákvæði þess efnis, að ekki megi fela stjórnvöldum ákvörðun um, hvort leggja skuli á skatt, breyta honum eða afnema hann, sbr. síðari málslið 1. mgr. greinar þessarar. Ljóst er, að tilgangur stjórnarskrárgjafans með fyrrgreindum ákvæðum um tekjustofna sveitarfélaga hefur verið að heimila löggjafanum áfram að framselja sveitarfélögum skattlagningarvald innan ákveðinna marka. Er það í samræmi við meginreglu um sjálfstæði sveitarfélaga í 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 16. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995, en sú regla hefur gilt allt frá því að stjórnarskrá var fyrst sett 1874. Samkvæmt framangreindu ákvæði er visst framsal skattlagningarvalds til sveitarfélaga heimilt og nær það ekki aðeins til útsvara, heldur allra tekjustofna þeirra. Hins vegar er ljóst, að skattlagningarheimild verður að öðru leyti að uppfylla þær kröfur, sem stjórnarskráin gerir til slíkra heimilda og koma fram í 40. og 77. gr. hennar, sbr. 15. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995, enda þótt um tekjustofna sveitarfélaga sé að ræða, og jafnframt verða þjónustugjöld sveitarfélaga að hlíta sömu kröfum og almennt verður að gera til slíkra gjalda.

Í framhaldi af því, sem að framan greinir, er og rétt að geta þess, að samkvæmt 5. mgr. 6. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986 skulu sveitarfélög „hafa sjálfstæða tekjustofna og sjálfsforræði á gjaldskrá eigin fyrirtækja og stofnana til þess að mæta kostnaði við framkvæmd þeirra verkefna sem þau annast".

2.

Um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit gilda nú lög nr. 81/1988 með síðari breytingum. Þau lög hafa víðtækt gildissvið og eru kjarni löggjafar um heilbrigðis- og mengunarmál, en víða í lögum er að finna ákvæði, sem varða þessa málaflokka.

Með lögum nr. 30/1988 voru ýmsar breytingar gerðar á lögum nr. 109/1984, um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit, með síðari breytingum, sem meðal annars lutu að styrkingu svæðisnefnda heilbrigðiseftirlits, stjórn og skipulagi Hollustuverndar ríkisins og setningu almennrar mengunarvarnareglugerðar. Var meginmál laganna fellt inn í lög nr. 109/1984

og þau gefin út sem lög nr. 81/1988, um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit. Með lögum nr. 92/1984 höfðu verið gerðar breytingar á lögum nr. 50/1981, um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit. Samkvæmt fyrirmælum í fyrrnefndu lögunum var meginmál þeirra fellt inn í þau síðarnefndu og þau gefin út sem lög nr. 109/1984, um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit. Með lögum nr. 50/1981 var brotið blað í sögu heilbrigðiseftirlits hér á landi. Lögðu lögin mun ríkari skyldur á sveitarfélög til þess að sinna heilbrigðiseftirliti en áður og urðu öll sveitarfélög eftirlitsskyld. Þá varð sú breyting á skipan á eftirliti ríkisins, að sameinaðar voru í eina stofnun, Hollustuvernd ríkisins, þrjár áður sjálfstæðar stofnanir, þ.e. Heilbrigðiseftirlit ríkisins, Matvælarannsóknir ríkisins og Geislavarnir ríkisins, auk þess sem stofnunin tók við öðrum verkefnum. Þá var sett á fót sérstök mengunarvarnadeild innan Hollustuverndar ríkisins og í fyrsta sinn kveðið á í lögum um mengandi atvinnurekstur á heildstæðan hátt. Geislavarnir voru síðar teknar undan Hollustuvernd ríkisins og settar undir sérstaka stofnun, Geislavarnir ríkisins, sbr. lög nr. 117/1985, um geislavarnir. Með lögum nr. 70/1995, um breyting á lögum nr. 81/1988, um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit, með síðari breytingum, voru gerðar breytingar á ákvæðum, er snertu stjórnskipulag og starfsemi Hollustuverndar ríkisins.

Áður en lög nr. 50/1981 komu til skjalanna, giltu lög nr. 12/1969, um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit. Þau lög leystu meðal annars af hólmi lög nr. 35/1940, um heilbrigðisnefndir og heilbrigðissamþykktir, með síðari breytingum. Með þeim lögum voru felld úr gildi lög nr. 64/1905, um heilbrigðissamþykktir fyrir bæjar- og sveitarfélög. Með lögum nr. 63/1905 höfðu verið gerðar breytingar á lögum nr. 30/1903, um heilbrigðissamþykktir fyrir bæjar- og sveitarfélög, og þau lög endurútgefin með þeim breytingum sem lög nr. 64/1905. Lög nr. 30/1903 leystu af hólmi lög nr. 26 frá 13. september 1901, um heilbrigðissamþykktir í kaupstöðum, kauptúnum og sjóþorpum á Íslandi, og síðari málslið 16. gr. í tilskipun um bæjarstjórn í kaupstaðnum Reykjavík frá 20. apríl 1872, þar sem gert var ráð fyrir því, að bæjarstjórnin kysi einn mann úr sínum flokki í heilbrigðisnefnd.

Fyrir síðustu aldamót höfðu ekki verið sett nein ákvæði um almennt heilbrigðiseftirlit að því fráskildu, að í lögum nr. 1, frá 3. janúar 1890, um lögreglusamþykktir fyrir kaupstaðina, er almennt hreinlæti talið meðal þess, sem fjalla skal um í samþykktunum. Þá var tekið fram í 15. gr. tilskipunar um sveitastjórn á Íslandi frá 4. maí 1872, að „hreppsnefndirnar skulu hver í sínum hreppi hafa gætur á heilbrigðis-ásigkomulaginu í hreppnum, samkvæmt þeim reglum, sem amtsráðið eða landshöfðinginn skipa fyrir um það". Þess er að geta, að í erindisbréfi fyrir hreppstjóra frá 24. nóvember 1809 (hreppstjórainstrúxi) var gert ráð fyrir ýmsum afskiptum hreppstjóra af heilbrigðismálum og var í þeim efnum að talsverðu leyti stuðst við eldri fyrirmæli, konungsbréf og tilskipanir.

Lögum nr. 81/1988, um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit, með síðari breytingum, er „ætlað að tryggja landsmönnum svo heilnæm lífsskilyrði sem á hverjum tíma eru tök á að veita", sbr. 1. mgr. 1. gr. laganna. Nánar segir svo í 2. mgr. 1. gr. laganna, að vinna skuli að þessum tilgangi laganna með markvissum aðgerðum „m.a. með því að tryggja sem best eftirlit með umhverfi, húsnæði og öðrum vistarverum, almennri hollustu matvæla og annarra neyslu- og nauðsynjavara og vernda þau lífsskilyrði sem felast í ómenguðu umhverfi, hreinu lofti, úti og inni, og ómenguðu vatni". Tekið er fram í 3. mgr. 1. gr., að lögin nái yfir „alla starfsemi og framkvæmd sem hefur eða haft getur í för með sér mengun lofts, láðs eða lagar, að svo miklu leyti sem það er ekki falið öðrum með sérlögum eða með framkvæmd alþjóðasamninga".

Í 2. gr. laga nr. 81/1988 er mælt svo fyrir, að til þess að stuðla sem best að framkvæmd laganna skuli ráðherra setja heilbrigðisreglugerð eða reglugerðir um atriði, þar með talið eftirlit, sem sérlög ná ekki yfir, er gildi fyrir allt landið, lofthelgi og landhelgi. Tilgreind eru þau efni, sem heilbrigðisreglugerð skal hafa að geyma ákvæði um. Sú upptalning tekur til viðfangsefna, sem mælt er fyrir um í margvíslegum lögum. Sem dæmi má nefna mat-

vælaeftirlit, sbr. lög nr. 93/1995, um matvæli, en það eftirlit hafa heilbrigðisnefndir með höndum undir yfirumsjón Hollustuverndar ríkisins, sbr. 22. gr. laga þessara. Í gildi er heilbrigðisreglugerð nr. 149/1990 með síðari breytingum. Þá er í 3. gr. laganna mælt fyrir um setningu mengunarvarnareglugerðar eða reglugerða og tekið fram, hvaða almenn ákvæði slíkar reglugerðir skuli hafa að geyma. Með 1. gr. laga nr. 65/1994, um breyting á lögum nr. 81/1988, um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit, ásamt síðari breytingum, vegna samningsins um Evrópska efnahagssvæðið, voru gerðar breytingar á 3. gr. síðarnefndu laganna um efni mengunarvarnareglugerðar til að ákvæðið félli að efnisinnihaldi þeirra tilskipana, sem EES-samningurinn hefur að geyma og varða mengunarmál og varnir gegn mengun. Í gildi er nú mengunarvarnareglugerð nr. 48/1994, með síðari breytingum, sbr. m.a. breytingu á þeirri reglugerð með reglugerð nr. 378/1994.

Í heilbrigðis- og mengunarvarnareglugerðum eru ítarleg fyrirmæli um heilbrigðiseftirlit og mengunarvarnir og er efnisleg ákvæði um þessi mál fyrst og fremst að finna í reglugerðum þessum, enda lúta lögin fremur að stjórn þessara mála.

Í I. kafla heilbrigðisreglugerðar nr. 149/1990 eru ákvæði um heilbrigðisnefndir og verksvið þeirra. Þá er fjallað um einstök viðfangsefni heilbrigðisnefnda í samræmi við 2. mgr. 2. gr. laga nr. 81/1988. Samkvæmt reglugerðinni er heilbrigðiseftirlit á hendi heilbrigðisnefnda. Hollustuvernd ríkisins hefur yfirumsjón með heilbrigðiseftirliti, sbr. 2. mgr. 13. gr. laga nr. 81/1988. Auk nokkurra breytinga á heilbrigðisreglugerð nr. 149/1990 hefur sú meginbreyting verið gerð á reglugerðinni, að ákvæði um matvæli og aðrar nauðsynjavörur hafa verið felld úr reglugerðinni, sbr. einkum X. kafla hennar, með reglugerð nr. 522, 20. september 1994, um matvælaeftirlit og hollustuhætti við framleiðslu og dreifingu matvæla. Sú reglugerð tekur heildstætt til matvælaeftirlits og hollustuhátta við framleiðslu og dreifingu matvæla, sbr. 1. mgr. 1. gr. reglugerðarinnar.

Eftirlit með framkvæmd mengunarvarnareglugerðar er á verksviði heilbrigðisnefnda undir yfirstjórn Hollustuverndar ríkisins að því undanskildu, að Hollustuvernd ríkisins annast eftirlit með tilteknum atvinnurekstri, sbr. 1. mgr. 3. gr. og 4. gr. reglugerðar nr. 48/1994. Um starfsleyfi fyrir mengandi atvinnurekstur er fjallað í 8. kafla reglugerðarinnar. Um eftirlit er fjallað í 3. kafla. Tekið er fram í 4. gr., að eftirlit skuli vera reglubundið. Þar er og tekið fram, að reglubundið eftirlit með starfsleyfisskyldum atvinnurekstri og starfsemi skiptist í fimm flokka, eins og fram komi í viðauka 9. Í 5. gr. reglugerðarinnar, sbr. 2. gr. reglugerðar nr. 378/1994, er kveðið á um lágmarkstíðni reglubundinna mælinga og eftirlits, talin upp tímabil milli skoðana og tíðni mengunarmælinga og vísað til flokkunar í viðauka 9. Heimilt er samkvæmt 3. mgr. 5. gr. reglugerðarinnar að draga úr eftirliti með atvinnurekstri, sem tekur þátt í umhverfisstjórn og eftirlitskerfi fyrirtækja, sbr. 2. gr. reglugerðar nr. 378/1994.

Í II. kafla laga nr. 81/1988 er mælt fyrir um stjórn og skipan mála samkvæmt lögunum. Samkvæmt 1. mgr. 4. gr. laganna fer umhverfisráðuneytið með yfirstjórn mála, sbr. 1. gr. laga nr. 54/1994. Landlæknir er ráðgjafi ráðherra og ríkisstjórnar um allt, er að hollustuháttum og heilbrigðiseftirliti lýtur, sbr. 2. mgr. 4. gr. Í 5. gr. laganna er tekið fram, að ekkert sveitarfélag skuli vera án viðhlítandi heilbrigðiseftirlits og að sveitarfélög greiði kostnað við heilbrigðiseftirlit í héruðum, að svo miklu leyti sem lög mæla ekki fyrir á annan veg. Í 6. gr. laganna er kveðið á um, að í landinu skuli starfa 46 heilbrigðisnefndir, kosnar eftir hverjar sveitarstjórnarkosningar, svo sem nánar er tilgreint í greininni. Vegna fækkunar sveitarfélaga er þessi tala ekki raunhæf lengur. Þar er meðal annars sérstaklega tiltekið Reykjavíkursvæði, þar sem starfa skal ein nefnd, skipuð fimm fulltrúum kosnum af borgarstjórn, er hafi Reykjavíkurborg að starfssvæði.

Um hlutverk heilbrigðisnefnda er fjallað í 7. gr. laga nr. 81/1988. Tekið er fram í 1. mgr. greinarinnar, að heilbrigðisnefnd beri „að sjá um að framfylgt sé ákvæðum þessara laga, heilbrigðisreglugerðar, mengunarreglugerðar, heilbrigðissamþykkta sveitarfélaga,

sömuleiðis ákvæðum í sérstökum lögum eða reglum, sem heilbrigðisnefndum er eða kann að vera falið að annast um framkvæmd á". Í 2. mgr. 7. gr. er mælt svo fyrir, að heilbrigðisnefndir skuli sérstaklega vinna að: 1. Bættri heilbrigðisvernd í héraðinu. 2. Bættum mengunarvörnum í héraðinu. 3. Fræðslu um hollustuháttamál. 4. Samvinnu við önnur yfirvöld og aðila er vinna að þessum málum beint eða óbeint. Um starfrækslu heilbrigðismála í héraði, starfshætti heilbrigðisnefnda, svæðisnefndir o.fl. eru ákvæði í 8.–12. gr. laga nr. 81/1988.

Í III. kafla laga nr. 81/1988 eru ákvæði um Hollustuvernd ríkisins, skipan hennar og verkefni. Hefur stofnunin yfirumsjón með heilbrigðiseftirliti, mengunarvarnaeftirliti og rannsóknum, sem þessu eru tengdar, og sér um framkvæmd þeirra í samræmi við lögin, heilbrigðisreglugerð, mengunarvarnareglugerð og ákvæði annarra laga og reglna, er þessi mál snerta og heilbrigðisyfirvöldum er falið að sjá um framkvæmd á, sbr. 2. mgr. 13. gr. laga nr. 81/1988. Tekið er fram í 4. mgr. 13. gr., að Hollustuvernd ríkisins fari því aðeins með beint eftirlit, að um sérhæfð verkefni sé að ræða og lög mæli svo fyrir eða ráðherra ákveði það og að höfðu samráði við hlutaðeigandi heilbrigðisnefndir.

Í IV. kafla laganna eru ákvæði um samþykktir sveitarfélaga. Geta sveitarfélög sett sér eigin heilbrigðissamþykktir um þætti, sem ekki er fjallað um í heilbrigðisreglugerð og mengunarvarnareglugerð, sbr. 1. mgr. 18. gr., og er getið dæma um slík ákvæði, svo sem bann eða takmörkun hundahalds og meðferð og eyðingu sorps og skolps, sbr. 1. og 2. tölul. 2. mgr. 18. gr. Þá er heimilt að setja í slíkar samþykktir ákvæði um gjaldtöku vegna leyfa, leigu eða veittrar þjónustu, er ákveðin skal í sérstakri gjaldskrá, sem ráðherra staðfestir, sbr. 3. tölul. 2. mgr. og 3. mgr. 18. gr.

Í V. kafla laga nr. 81/1988 eru ákvæði um heilbrigðiseftirlitssvæði og heilbrigðisfulltrúa. Um valdsvið og þvingunarúrræði heilbrigðisnefnda, heilbrigðisfulltrúa og Hollustuverndar ríkisins eru ákvæði í VI. kafla laganna. Sérstök ákvæði um málsmeðferð, úrskurði og viðurlög er að finna í VII. kafla laganna.

Samkvæmt 10. gr. gjaldskrár nr. 95/1995, fyrir mengunar- og heilbrigðiseftirlit í Reykjavík, er gjaldskráin sett samkvæmt 5. gr., 2. mgr. 6. gr. og 22. gr. laga nr. 81/1988, um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit.

Í 1. mgr. 5. gr. laga nr. 50/1981, um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit, var kveðið á um, að sveitarfélög skyldu annast og standa undir kostnaði við heilbrigðiseftirlit í héruðum, að svo miklu leyti sem ekki giltu sérstök lög um það, sbr. nú 2. mgr. 5. gr. laga nr. 81/1988. Í lögum nr. 50/1981 var hins vegar ekki að finna heimild fyrir sveitarfélög til gjaldtöku af eftirlitsskyldri starfsemi. Sveitarfélögum var á hinn bóginn heimilt samkvæmt 22. gr. laga nr. 50/1981 að setja í eigin heilbrigðissamþykktir ákvæði um gjaldtöku vegna leyfa, leigu eða veittrar þjónustu, sbr. samsvarandi heimild, er var í 2. mgr. 22. gr. laga nr. 81/1988, sem nú er í 2. mgr. 18. gr. laganna, sbr. breytingar, er gerðar voru með 6. gr. laga nr. 70/1995, um breyting á lögum nr. 81/1988, um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit, með síðari breytingum, en þær röskuðu greinatölu laganna.

Með 1. gr. laga nr. 92/1984, um breyting á lögum nr. 50/1981, um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit, voru gerðar breytingar á 5. gr. síðarnefndu laganna. Meðal breytinganna var svofellt gjaldtökuákvæði, sem skipað var í 6. mgr. 5. gr.:

> „Heimilt er sveitarstjórnum að höfðu samráði við hlutaðeigandi svæðisnefndir að innheimta gjald af eftirlitsskyldri starfsemi, sem talin er upp í 2. gr., tl. 7., 8., 12., 13., 14., 15., 16. og 17. Skal gjald þetta innheimt samkvæmt gjaldskrá sem heilbrigðismálaráðherra staðfestir og birt skal í B-deild Stjórnartíðinda. Gjöld samkvæmt þessari grein má innheimta með lögtaki."

Með 1. gr. laga nr. 92/1984 voru tekin upp í 3.–5. mgr. 5. gr. laga nr. 50/1981 ákvæði um tillögugerð svæðisnefnda og heilbrigðisnefnda að fjárhagsáætlunum og framlagningu til-

lagna heilbrigðisnefnda fyrir hlutaðeigandi sveitarstjórn. Í almennum athugasemdum með frumvarpi því, sem varð að lögum nr. 92/1984, er vikið að auknum skyldum sveitarfélaga vegna heilbrigðiseftirlits, sem leiddi af lögum nr. 50/1981, og kostnaði, er því væri samfara. Síðan segir svo:

„Engar sérstakar tekjur eru þó ætlaðar til þess að mæta þessum kostnaði og reynslan hefur sýnt að erfiðleikum er bundið að fá sveitarfélögin til þess að sinna þessari lögboðnu skyldu og er borið við skorti á fé.

Í nágrannalöndunum, nú síðast Noregi og Svíþjóð, hefur verið mótuð sú stefna að láta eftirlitsskylda starfsemi bera a.m.k. helming kostnaðar við eftirlitið með sérstökum eftirlitsgjöldum. Stofnanir ríkisins hér á landi, sem fara með sérhæft eftirlit sem oft er í sjálfu sér einfaldara en heilbrigðiseftirlit sveitarfélaganna og oft aðeins bundið við eina skoðun á ári, hafa flestar ef ekki allar heimildir til gjaldtöku þ.e.a.s. í búningi eftirlitsgjalda. Má hér nefna Vinnueftirlit ríkisins og Rafmagnseftirlit ríkisins en í fjárveitingum til þessara stofnana er gert ráð fyrir því að sértekjur standi undir verulegum rekstrarkostnaði. Engin ástæða er til að annað gildi um heilbrigðiseftirlitið. Erfitt er að færa rök fyrir því, svo dæmi sé tekið, að lítið iðnfyrirtæki, sem skoðað er einu sinni á ári skuli frekar gert að greiða skoðunargjald heldur en matvælafyrirtæki, sem framleiðir viðkvæm matvæli og skoðað er ekki sjaldnar en þriðja hvern mánuð. Þannig er það í reynd. Er því ekki óeðlilegt að sveitarfélögin spyrjist fyrir um fjáröflunarleiðir.“ (Alþt. 1983–1984, A-deild, bls. 2146.)

Í athugasemdum með 1. gr. frumvarps þess, er varð að lögum nr. 92/1984, er fjallað um nýmæli það, sem fólst í fyrrgreindri gjaldtökuheimild. Eru athugasemdirnar svohljóðandi:

„Breytingin er fólgin í því að kveða á um heimildir fyrir svæðisstjórnir heilbrigðiseftirlits til gjaldtöku af eftirlitsskyldri starfsemi sbr. nánar 2. gr. laganna. Sú starfsemi, sem hér um ræðir er t.d. gistihús, matsölustaðir, veitingastaðir, verslanir, rakarastofur, nuddstofur og yfirleitt öll starfsemi sem þarfnast leyfis heilbrigðiseftirlitsins í héraðinu. Gert er ráð fyrir að eitt og hið sama gildi á öllu eftirlitssvæðinu en þau eru samkv. lögunum 11 í landinu. Væri ekki óeðlilegt að á þennan hátt næðust inn fjármunir er stæðu undir a.m.k. helmingi kostnaðar en kostnaður fer vitanlega mjög eftir því hversu þörfin fyrir eftirlitið er mikil. Ástæðan fyrir því að svæðisstjórnum er fengin þessi heimild en ekki sveitarstjórnum er fyrst og fremst sú að tryggja það að gjaldheimta komi eftirlitinu beint til góða, milliliðalaust. Auk þess liggja að baki hagræðingarsjónarmið vegna uppbyggingar eftirlitsins í landinu.“ (Alþt. 1983–1984, A-deild, bls. 2147–2148.)

Rétt er að taka fram, að í 1. gr. frumvarps þess, sem varð að lögum nr. 92/1984, var gert ráð fyrir því, að gjaldtökuheimild væri í höndum svæðisstjórna. Samkvæmt breytingartillögum meiri hluta heilbrigðis- og trygginganefndar neðri deildar Alþingis var gjaldtökuheimildin færð í hendur sveitarstjórna „að höfðu samráði við hlutaðeigandi svæðisnefndir“.

Fyrrgreind gjaldtökuheimild er nú í 3. mgr. 5. gr. laga nr. 81/1988, um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit, með síðari breytingum, sbr. 5. gr. laga nr. 30/1988, er breytti 5. gr. laga nr. 109/1984, um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit. Gjaldtökuheimildin er nú svohljóðandi:

„Heimilt er sveitarstjórnum að höfðu samráði við hlutaðeigandi svæðisnefndir að innheimta gjald af eftirlitsskyldri starfsemi, sem talin er upp í 7., 8., 12., 13., 14., 15.,

16. og 17. tölul. 2. gr. og 3. gr. að svo miklu leyti sem Hollustuvernd ríkisins er ekki falið eftirlit með mengandi starfsemi. Skal gjald þetta innheimt samkvæmt gjaldskrá sem umhverfisráðherra staðfestir og birt skal í B-deild Stjórnartíðinda. Gjöld samkvæmt þessari grein má innheimta með lögtaki."

Með 5. gr. laga nr. 30/1988 var gjaldtökuheimildin rýmkuð frá því, sem áður var, að því leyti, að sveitarfélögum var heimiluð innheimta gjalda af eftirlitsskyldum mengandi rekstri. Um þetta segir svo í athugasemdum með 5. gr. frumvarps þess, sem varð að lögum nr. 30/1988:

„Í greininni er enn fremur lagt til að heilbrigðiseftirlit sveitarfélaganna geti innheimt gjöld af eftirlitsskyldum mengandi rekstri sem Hollustuvernd ríkisins hefur ekki með að gera. Sem stendur skortir lagaheimildir til þess og geta sveitarfélögin einungis innheimt gjöld af eftirlitsskyldri starfsemi sem fellur undir heilbrigðisreglugerð, sbr. 2. gr. laganna og reglugerð nr. 45/1972, ásamt síðari breytingum." (Alþt. 1987–1988, A-deild, bls. 2462.)

Í 4., 5. og 6. mgr. 5. gr. laga nr. 81/1988 eru nú ákvæði um yfirumsjón svæðisnefnda með fjármálum heilbrigðiseftirlits á viðkomandi svæði og tillögugerð svæðisnefnda að fjárhagsáætlun og skiptingu kostnaðar milli sveitarfélaga á svæðinu svo og meðferð slíkra tillagna og samþykki þeirra. Samkvæmt 11. gr. laga nr. 81/1988, sbr. 2. mgr. 6. gr. og 19. gr., fer heilbrigðisnefnd auk héraðslæknis með störf svæðisnefndar á Reykjavíkursvæði.

Ákvæði gjaldskrár nr. 95, 6. febrúar 1995, fyrir mengunar- og heilbrigðiseftirlit í Reykjavík, sem staðfest var af umhverfisráðherra, voru svohljóðandi:

„1. gr.

Af starfsemi sem háð er starfsleyfi eða eftirliti Heilbrigðisnefndar Reykjavíkur, samkvæmt lögum nr. 81/1988 um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit og reglugerðum settum með stoð í þeim, skal Borgarstjórn Reykjavíkur innheimta gjöld samkvæmt gjaldskrá þessari.

2. gr.

Af eftirlitsskyldri starfsemi, sbr. 3. gr., skal borgarstjórn innheimta gjald fyrir gerð starfsleyfis sem hér segir:

1. flokkur	kr. 40.000
2. flokkur	kr. 25.000
3. flokkur	kr. 15.000
4. flokkur	kr. 10.000
5. flokkur	kr. 5.000

Gjaldið greiðist við afhendingu leyfisbréfs. Ekkert gjald skal greiða við endurnýjun starfsleyfis eða við eigendaskipti nema umtalsverðar breytingar hafi orðið á rekstri eða húsnæði að mati Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur. Heilbrigðisnefnd er heimilt að lækka eða fella niður gjald fyrir leyfi til markaðs- og götusölu.

3. gr.

Af eftirlitsskyldri starfsemi, sem upp er talin í 7., 8., 12., 13., 14., 15., 16. og 17. tölulið 2. gr. laga nr. 81/1988 um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit og starfsemi sem upp er talin í viðauka 8 í mengunarvarnareglugerð nr. 48/1994, ásamt síðari breyting-

um, sbr. 3. gr. og 3. mgr. 5. gr. laganna, skal borgarstjórn innheimta árlegt gjald sem hér segir:

1. flokkur	kr. 80.000
2. flokkur	kr. 50.000
3. flokkur	kr. 30.000
4. flokkur	kr. 20.000
5. flokkur	kr. 10.000

Flokkun starfsleyfis- og eftirlitsskyldrar starfsemi kemur fram á fylgiskjali með gjaldskrá þessari.

Sé starfsemi takmörkuð eða hún rekin skemur en 6 mánuði á ári er heilbrigðisnefnd heimilt að fella niður helming gjaldsins.

Ef starfsemi hefur samning við faggilta skoðunarstofu, hefur vottað gæðakerfi eða innra eftirlit sem heilbrigðisnefnd telur ganga lengra en reglur kveða á um, er heilbrigðisnefnd heimilt að lækka gjöld samkvæmt þessari grein um allt að helming.

4. gr.

Fyrir vottorð sem Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur gefur út samkvæmt fyrirliggjandi gögnum eða skoðun skal greiða kr. 5.000.

Gjald fyrir þjónustuverkefni greiðist samkvæmt reikningi.

Ef um aukin eftirlitsverkefni umfram reglubundið eftirlit og sýnatöku er að ræða, þá er heilbrigðiseftirlitinu heimilt að gera sérstakan reikning vegna þeirra, eins og um þjónustuverkefni sé að ræða.

5. gr.

Af starfsemi sem upp er talin í viðauka 7 í mengunarvarnareglugerð nr. 48/1994 skal greiða gjöld samkvæmt gjaldskrá Hollustuverndar ríkisins um starfsleyfisskyld fyrirtæki, eins og hún er hverju sinni.

6. gr.

Innheimtudeild Reykjavíkurborgar annast innheimtu gjalda samkvæmt gjaldskrá þessari og fyrir þjónustuverkefni. Heilbrigðiseftirlitið innheimtir gjald fyrir vottorð og leyfi til markaðs- og götusölu.

Heilbrigðiseftirlitið gerir skrá yfir eftirlitsskylda starfsemi í samræmi við fylgiskjal gjaldskrárinnar og sendir innheimtudeildinni.

Um innheimtu gjalda fer samkvæmt 5. og 22. gr. laga nr. 81/1988 um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit.

Gjöld samkvæmt gjaldskránni má innheimta með lögtaki.

7. gr.

Gjalddagi gjalda samkvæmt 3. gr. er 1. mars og eindagi 1. apríl ár hvert. Dráttarvextir reiknast frá gjalddaga séu gjöldin ekki greidd á eindaga.

8. gr.

Þegar sami aðili rekur fleiri en eina tegund starfsemi sem fellur undir gjaldskrá þessa, á einum og sama stað, skal innheimta eitt árlegt gjald. Sama gildir fyrir starfsemi sem er eftirlitsskyld bæði samkvæmt ákvæðum mengunarvarna- og heilbrigðisreglugerðar.

9. gr.

Innheimt gjöld samkvæmt gjaldskrá þessari skulu renna til reksturs Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur.

10. gr.

Gjaldskrá þessi, sem samin er og samþykkt af Borgarstjórn Reykjavíkur, staðfestist hér með samkvæmt 5. gr., 2. mgr. 6. gr. og 22. gr. laga nr. 81/1988 um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit og öðlast gildi við birtingu.

Frá 1. júlí 1995 fellur úr gildi gjaldskrá nr. 103/1993 fyrir mengunareftirlit í Reykjavík.

Ákvæði til bráðabirgða.

Þrátt fyrir ákvæði 7. gr. skulu gjöld samkvæmt 3. gr. gjaldskrár þessarar fyrir árið 1995 innheimt fyrir tímabilið 1. júlí til 31. desember. Gjalddagi á árinu 1995 skal vera 1. ágúst og eindagi 1. september."

Með gjaldskránni fylgdi viðauki, sem hafði að geyma flokkun starfsleyfis- og eftirlitsskyldrar starfsemi, sbr. 2. mgr. 3. gr. gjaldskrárinnar. Í viðauka þessum sagði svo um flokkunina og forsendur hennar:

„Flokkun starfsleyfis- og eftirlitsskyldrar starfsemi skv. 7., 8., 12., 13., 14., 15., 16. og 17. tölulið 2. gr. laga nr. 81/1988 um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit og starfsemi sem talin er upp í viðauka 8 í mengunarvarnareglugerð nr. 48/1994 ásamt síðari breytingum.

Starfsemi sem upp er talin í viðauka 8 í mengunarvarnareglugerð er flokkuð í samræmi við 2. og 3. gr. gjaldskrárinnar með hliðsjón af flokkum viðauka 9 sömu reglugerðar.

Flokkun annarrar starfsemi er miðuð við umfang og eðli hennar og þeirra áhrifa sem hún getur haft á hollustuhætti fólks."

Í svarbréfi Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur, dags. 27. september 1996, kemur fram, að á haustmánuðum 1995 hafi gjaldskrá nr. 95/1995 verið endurskoðuð vegna athugasemda, sem bárust heilbrigðiseftirlitinu. Ákveðið hafi verið að afnema gjaldskyldu nokkurra fyrirtækjahópa, sem heyra undir eftirlit, en krefjist ekki svo mikils eftirlits, að réttlætt geti gjaldtöku. Gerðar voru breytingar á þeirri flokkun starfsleyfis- og eftirlitsskyldrar starfsemi, sem fram kemur í fylgiskjali með gjaldskrá nr. 95/1995, er samþykktar voru af borgarstjórn Reykjavíkur og staðfestar af umhverfisráðuneytinu, sbr. auglýsingu nr. 106, 7. febrúar 1996, um breytingu á gjaldskrá nr. 95/1995 fyrir mengunar- og heilbrigðiseftirlit í Reykjavík. Lutu breytingarnar í meginatriðum að því, að ákveðin starfsemi var felld brott úr flokkun þeirri, sem fylgiskjalið hafði að geyma.

Þess er að geta, að í 6. gr. mengunarvarnareglugerðar nr. 48/1994, sbr. 3. gr. reglugerðar nr. 378/1994, um breytingu á þeirri reglugerð, eru ákvæði um gjaldtöku svohljóðandi:

„Fyrirtæki sem upp eru talin í viðaukum 7 og 8, greiða árlegt eftirlitsgjald samkvæmt gjaldskrá sem ráðherra staðfestir að fengnum tillögum stjórnar Hollustuverndar ríkisins vegna fyrirtækja í viðauka 7 og hlutaðeigandi svæðisnefndar um heilbrigðiseftirlit vegna fyrirtækja í viðauka 8. Gjaldið skal standa straum af kostnaði við eftirlitið.

Eftirlitsaðila er heimilt að innheimta lægra gjald, sbr. 1. mgr. 6. gr., eða fella gjaldið niður hjá atvinnurekstri sem fellur undir 3. mgr. 5. gr."

Þá er í 59. gr. mengunarvarnareglugerðar nr. 48/1994 kveðið á um gjaldtöku vegna starfsleyfa:

„Umsækjendur starfsleyfa greiða kostnað við starfsleyfisvinnuna samkvæmt gjaldskrá sem ráðherra staðfestir og birt er í B-deild Stjórnartíðinda."

Samsvarandi ákvæði um gjaldtöku og eru í mengunarvarnareglugerð er ekki að finna í heilbrigðisreglugerð.

Þess er að geta, að með auglýsingu nr. 76 frá 11. febrúar 1994, er birtist í B-deild Stjórnartíðinda, var gefin út fyrirmynd að gjaldskrá fyrir mengunarvarnaeftirlit sveitarfélaga. Í auglýsingunni segir svo:

„Samin hefur verið fyrirmynd að gjaldskrá fyrir mengunarvarnaeftirlit sveitarfélaga. Í fyrirmyndinni er annars vegar að finna helstu ákvæði sem nauðsynleg eru í nefnda gjaldskrá og hins vegar leiðbeiningar um flokkun fyrirtækja eftir eðli, áhættu og umfangi. Fyrirmyndin er prentuð sem fylgiskjal og birtist með auglýsingu þessari."

Eins og fram kemur í auglýsingunni, hefur fyrirmyndin einkum að geyma flokkun fyrirtækja eftir eðli, áhættu og umfangi starfseminnar og viðmiðanir um útreikning eftirlitsgjalda.

Áður en gjaldskrá nr. 95/1995 var sett, hafði verið í gildi gjaldskrá nr. 103 frá 1. mars 1993, fyrir mengunareftirlit í Reykjavík. Fram kemur í bréfi Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur, dags. 27. september 1996, að þrátt fyrir að gjaldskrá þessi hafi verið í gildi, hafi Reykjavíkurborg ekki innheimt gjald vegna þjónustu Heilbrigðiseftirlitsins í því formi fyrr en gjaldskrá nr. 95/1995 kom til sögunnar.

Eins og fram kemur í upphafi V. kafla hér að framan, var gjaldskrá nr. 95/1995 felld úr gildi með gjaldskrá nr. 145/1997, fyrir mengunar- og heilbrigðiseftirlit í Reykjavík.

Þess er að geta, að í X. kafla laga nr. 93/1995, um matvæli, eru ákvæði um gjaldtökur. Þar er meðal annars að finna svofellt ákvæði í 2. mgr. 25. gr.:

„Eftirlitsgjöld heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga vegna matvælaeftirlits skulu vera samkvæmt lögum um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit".

Þessi lög öðluðust gildi eftir að gjaldskrá nr. 95/1995 var gefin út og var því ekki skírskotað til þeirra í gjaldskránni.

3.

Um tekjuöflun opinberra aðila gildir sú meginregla, að hún verður að byggjast á heimild í lögum, óháð því, hvort um er að ræða skattheimtu eða gjald fyrir þjónustu, sem látin er í té.

Að því er skatta snertir eru gerðar sérstakar kröfur til lagaheimilda fyrir þeim. Felast þessar kröfur í 40. og 77. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, sbr. og nú 15. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97, 28. júní 1995, um breytingu á stjórnarskránni, er breytti 77. gr. stjórnarskrárinnar. Þessi ákvæði stjórnarskrárinnar, eins og þau hafa verið skýrð í dómaframkvæmd, leiða til þess, að í lagaheimildum um skatta (skattlagningarheimildum) verður meðal annars að kveða skýrlega á um skattskyldu, skattstofn og gjaldstig eða fjárhæð skatts að öðru leyti, enda leiði ekki fyrrgreind sjónarmið um tekjustofna sveitarfélaga til annarrar niðurstöðu, sbr. V. kafla 1 hér að framan.

Um heimild til töku svonefndra þjónustugjalda verður í samræmi við þá grundvallarreglu, að stjórnsýslan sé lögbundin, að ganga almennt út frá því, að slík gjöld verði ekki innheimt án heimildar í lögum og þá eingöngu til að standa straum af þeim kostnaði, sem lagaheimildin mælir fyrir um.

Ljóst er af gjaldtökuheimild þeirri, sem sveitarstjórnum er veitt í 3. mgr. 5. gr. laga nr.

81/1988 til að innheimta gjald af eftirlitsskyldri starfsemi, að um einfalda lagaheimild er að ræða. Ljóst er af gjaldtökuákvæðinu og athugasemdum með frumvarpi því, er varð að lögum nr. 92/1984, þar sem heimild til umræddrar gjaldtöku var fyrst tekin í lög, sbr. hér að framan í V. kafla 1, að tilgangur löggjafans var að heimila töku þjónustugjalda en ekki að kveða á um skattheimtu.

Þegar ekki liggur fyrir skattlagningarheimild í skilningi 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar, er óheimilt að byggja ákvörðun um fjárhæð gjalds á sjónarmiðum um almenna tekjuöflun. Einföld lagaheimild til töku þjónustugjalds felur í sér, að gjaldið má ekki vera hærra en sem nemur þeim kostnaði, sem almennt hlýst af því að veita þá þjónustu, sem gjaldtökuheimildin nær til. Þegar um þjónustugjöld er að ræða, hefur því grundvallarþýðingu að afmarka þá kostnaðarliði, sem felldir verða undir viðkomandi gjaldtöku. Þá leiðir af eðli þjónustugjalda, að ráðstöfun þeirra er bundin með lögum, þannig að einungis er heimilt að verja slíkum gjöldum til að greiða þá kostnaðarliði, sem heimilt er að leggja til grundvallar við útreikning á fjárhæð gjaldanna.

4.

Ég tel ástæðu til að víkja að þeim lagagrundvelli, sem umhverfisráðuneytið hefur talið vera fyrir gjaldtöku þeirri, sem í málinu greinir, sbr. 10. gr. gjaldskrár nr. 95/1995, fyrir mengunar- og heilbrigðiseftirlit í Reykjavík, þar sem vísað er til 5. gr., 2. mgr. 6. gr. og 22. gr. laga nr. 81/1988, um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit.

Eins og fyrr getur, er sveitarstjórnum heimilt samkvæmt 18. gr. (áður 22. gr.) laga nr. 81/1988 að setja sér eigin heilbrigðissamþykktir um þætti, sem ekki er fjallað um í heilbrigðisreglugerð, sbr. 2. gr. laganna, eða mengunarvarnareglugerð, sbr. 3. gr. laganna, eða til þess að gera um einstök atriði ítarlegri kröfur en þar er gert. Í 2. mgr. 18. gr. eru nefnd dæmi um málefni, sem skipa má með slíkum sérstökum samþykktum, þ.e. bann eða takmörkun hundahalds og annars gæludýrahalds og meðferð og eyðingu sorps og skolps. Þá er kveðið á um heimild til gjaldtöku vegna leyfa, leigu eða veittrar þjónustu. Gjaldtökuheimild þessi var lögtekin með 22. gr. laga nr. 50/1981, um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit.

Eins og fyrr greinir, var með 1. gr. laga nr. 92/1984 tekin upp í 5. gr. laga nr. 50/1981 heimild til gjaldtöku sveitarfélaga af eftirlitsskyldri starfsemi, enda var talið, að gjaldtaka af því tagi væri ekki fyrir hendi í lögunum.

Þegar þetta er virt og umræddar gjaldtökuheimildir að öðru leyti, tel ég, að gjaldtökuheimild 18. gr. laga nr. 81/1988 eigi ekki við um þá gjaldtöku, sem í málinu greinir. Um þá gjaldtökuheimild vísa ég til álits míns, dags. 13. mars 1995, í málinu nr. 1041/1994 (SUA 1995:407). Þá fæ ég ekki séð, að skírskotun til 2. mgr. 6. gr. laga nr. 81/1988 hafi sérstaka þýðingu að því er gjaldtöku snertir, enda er almennt venja að vísa aðeins til þeirra lagaákvæða, er *heimila* setningu umræddra stjórnvaldsfyrirmæla, sbr. og þá meginreglu, er 1. málsl. 1. mgr. 22. gr. stjórnsýslulaga er byggður á. Beini ég því til umhverfisráðherra, að sjá til þess, að staðfestingar á gjaldskrám verði markvissari framvegis.

Ég tek fram, að gjaldskrá nr. 145/1997, fyrir mengunar- og heilbrigðiseftirlit í Reykjavík, er sama marki brennd að því er varðar skírskotanir til lagaheimilda og gjaldskrá nr. 95/1995, sbr. 10. gr. fyrrnefndu gjaldskrárinnar.

5.

Samkvæmt 3. mgr. 5. gr. laga nr. 81/1988, sbr. 2. gr. laga nr. 54/1994, skal innheimta gjalda af eftirlitsskyldri starfsemi fara fram samkvæmt gjaldskrá, sem umhverfisráðherra staðfestir. Gjaldskrá þá, sem í máli þessu greinir, nr. 95/1995, fyrir mengunar- og heilbrigð-

iseftirlit í Reykjavík, staðfesti umhverfisráðherra hinn 6. febrúar 1995 og sendi borgarstjóranum í Reykjavík staðfest eintak gjaldskrárinnar með bréfi, sem dagsett er þann sama dag.

Eins og ég hef áður rakið í álitum mínum frá 17. nóvember 1994 í málinu nr. 818/1993 (SUA 1994:104) og 13. mars 1995 í málinu nr. 1041/1994 (SUA 1995:407), verður almennt að líta svo á, að ákvæði, sem mæla fyrir um samþykki eða staðfestingu stjórnvalds á ákvörðunum, reglum eða áætlunum annars aðila, feli almennt í sér skyldu fyrir viðkomandi stjórnvald til endurskoðunar eða eftirlits með lögmæti hlutaðeigandi gernings. Í sumum tilvikum stefnir slíkt eftirlit jafnframt að öðrum markmiðum. Samkvæmt 5. mgr. 6. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986 skulu sveitarfélög hafa sjálfstæða tekjustofna og sjálfsforræði á gjaldskrá eigin fyrirtækja og stofnana til þess að standa undir kostnaði við framkvæmd þeirra verkefna, sem þau annast. Með tilliti til þessa ákvæðis verður umhverfisráðherra við staðfestingu á gjaldskrá sveitarfélags samkvæmt 3. mgr. 5. gr. laga nr. 81/1988 meðal annars að gæta að því, að ákvörðun um gjald sé tekin af aðila, sem til þess er bær, að undangenginni lögmæltri málsmeðferð. Þá ber umhverfisráðherra að gæta að því, að efni gjaldskrárinnar hafi næga lagastoð og sé í samræmi við lög og grundvallarreglur stjórnsýsluréttar, þ. á m. að þjónustugjald sé ekki hærra en sá kostnaður, sem almennt hlýst af því að veita umrædda þjónustu. Er umhverfisráðherra rétt að kalla eftir þeim útreikningi, sem liggur til grundvallar ákvörðun á fjárhæð gjalda.

Í fyrrnefndu bréfi til borgarstjórans í Reykjavík, dags. 6. febrúar 1995, vegna staðfestingar gjaldskrár nr. 95/1995 tók umhverfisráðuneytið fram að gefnu tilefni, að eingöngu væri heimilt að innheimta eftirlitsgjöld að því marki, sem þau stæðu undir kostnaði við framkvæmd eftirlitsins. Tilefni það, sem ráðuneytið skírskotar til í bréfinu, eru bersýnilega athugasemdir Vinnuveitendasambands Íslands, dags. 18. janúar 1995, til ráðuneytisins við gjaldskrána, eins og hún var úr garði gerð af hendi borgaryfirvalda, þar sem dregið var í efa, að gjaldskráin hvíldi á lögmætum grundvelli, sbr. bréf umhverfisráðuneytisins, dags. 6. febrúar 1995, þar sem leyst er úr þessari umkvörtun.

Í bréfi mínu til umhverfisráðuneytisins, dags. 9. ágúst 1995, óskaði ég sérstaklega eftir upplýsingum um, hvaða gögn og upplýsingar hefðu legið fyrir, þegar ráðuneytið staðfesti umrædda gjaldskrá. Í svarbréfi umhverfisráðuneytisins, dags. 9. október 1995, kom ekki fram skýrt svar við þessu. Í athugasemdum Vinnuveitendasambands Íslands og Verslunarráðs Íslands, dags. 2. nóvember 1995, við svarbréf umhverfisráðuneytisins, dags. 9. október 1995, var á það bent, að ekki hefði verið upplýst af hálfu ráðuneytisins, hvaða gögn og upplýsingar lágu fyrir við staðfestingu gjaldskrárinnar og sú ályktun dregin, að gögn og upplýsingar hefðu ekki verið til staðar, þannig að kostnaður vegna þjónustunnar hefði ekki sérstaklega verið reiknaður út. Í athugasemdum umhverfisráðuneytisins, dags. 25. janúar 1996, í tilefni af bréfi þessu, er tekið fram, „að þegar gjaldskráin var staðfest í febrúar 1995 var ekki óskað eftir útreikningum enda ekki gert á þeim tíma nema sérstakar ástæður mæltu með“. Kemur fram af hálfu ráðuneytisins, að með hliðsjón af gjaldskrám, sem voru í vinnslu, að hér væri um eðlilega gjaldtöku að ræða, miðað við að reglulegt eftirlit ætti sér stað. Þá kemur fram, að umhverfisráðuneytið hafi frá og með áramótum 1995/1996 krafist framlagningar útreikninga við staðfestingu gjaldskráa, sbr. bréf þess til sveitarstjórna, dags. 25. október 1995.

Samkvæmt framansögðu er ljóst, að umhverfisráðuneytið hefur ekki kallað eftir og staðreynt þau gögn og upplýsingar, sem urðu að liggja til grundvallar ákvörðunum um gjaldtökur samkvæmt hinni umdeildu gjaldskrá, áður en ráðuneytið staðfesti gjaldskrána að lögum. Voru af þessum sökum verulegir annmarkar á gjaldskránni. Fram hefur komið af hálfu umhverfisráðuneytis, að frá og með áramótum 1995/1996 hafi það tekið upp breytt verklag í þessum efnum og krefjist frá þeim tíma útreikninga við staðfestingu gjaldskráa.

6.

Víkur þá að því, hvernig staðið var að undirbúningi gjaldskrárinnar af hálfu Reykjavíkurborgar. Af hálfu Vinnuveitendasambands Íslands og Verslunarráðs Íslands hefur því verið haldið fram, sbr. kvörtunina, dags. 1. ágúst 1995, og síðari bréf samtakanna, að starfsleyfisgjald samkvæmt 2. gr. gjaldskrár nr. 95/1995 hafi verið ákvarðað, án þess að útreikningar hefðu legið fyrir, sem sýndu, að gjaldið væri í samræmi við þann kostnað, sem hlýst af útgáfu starfsleyfis, jafnframt því að skipting í gjaldflokka væri ekki rökstudd. Að því er varðar árgjald samkvæmt 3. gr. gjaldskrárinnar þá er því haldið fram af hálfu samtakanna, að það sé lagt á óháð tíðni eftirlits og án tillits til þess, hvort nokkur eiginleg þjónusta hafi átt sér stað við gjaldendur. Hafa samtökin einkum vísað til greinargerðar embættismanna Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur, dags. 12. janúar 1994, við drög að gjaldskrá fyrir mengunar- og heilbrigðiseftirlit í Reykjavík, þar sem fram komi, að gjaldtakan, einkum samkvæmt 3. gr. gjaldskrárinnar, sé hugsuð sem skattur.

Að undangengnum undirbúningi var umrædd gjaldskrá samþykkt í borgarstjórn Reykjavíkur við tvær umræður í desember 1994 og janúar 1995. Milli umræðna voru gjaldskrártillögurnar sendar umhverfisráðuneytinu til umsagnar, er kom á framfæri athugasemdum um breytt orðalag og skýrari lagatilvísanir, sbr. það, sem fram kemur í bréfi Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur, dags. 27. september 1996.

Í bréfi mínu til borgarstjórnar Reykjavíkur, dags. 19. júní 1996, óskaði ég eftir upplýsingum um það, „hvort fjárhæð þeirra gjalda, sem fram koma í 2. og 3. gr. gjaldskrár nr. 95/1995 fyrir mengunar- og heilbrigðiseftirlit í Reykjavík, hafi verið ákveðin að undangenginni reikningslegri úttekt á þeim kostnaðarliðum, sem heimilt er að leggja til grundvallar við útreikning gjaldanna. Ef svo hefur verið, óskast sá útreikningur sendur svo og þau gögn, er hann byggist á“. Af svari Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur við þessari spurningu, sbr. bréf dagsett 27. september 1996, verður ekkert ráðið um þetta. Þar er einungis almennt fjallað um gjöldin og kostnað, sem að baki þeim liggur, jafnframt því að svarið hefur að geyma upplýsingar um áætlaðan kostnað fyrir árið 1995 vegna kostnaðarþátta, sem ætlunin hafi verið að eftirlitsgjöld stæðu undir. Hins vegar hefur því verið mótmælt af hálfu Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur, að gjöld séu innheimt án þess að eftirlit komi á móti, sbr. 7. lið í bréfi mínu, dags. 19. júní 1996, og svarbréf heilbrigðiseftirlitsins, dags. 27. september 1996.

Þar sem Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur hefur ekki gefið skýr svör við fyrrgreindri spurningu minni um það, hvort gjöld samkvæmt 2. og 3. gr. gjaldskrár nr. 95/1995 hafi verið ákveðin að undangenginni reikningslegri úttekt á þeim kostnaðarliðum, sem heimilt er að leggja til grundvallar við útreikning gjaldanna, og engin gögn lögð fram þar að lútandi, verður, að mínum dómi, ekki hjá því komist að draga þá ályktun, að misbrestur hafi verið á því, að gjöldin hafi verið ákvörðuð á nægilega traustum grunni. Þá gefa þau viðhorf, sem fram koma í nefndri greinargerð frá 12. janúar 1994 við gjaldskrárdrögin, vísbendingu um, að gjöldin hafi heldur ekki verið ákveðin á grundvelli réttra lagasjónarmiða. Það sama má segja um sjónarmið formanns heilbrigðisnefndar Reykjavíkur, sem sett voru fram á opinberum vettvangi og liggja fyrir í gögnum málsins, þar sem fram kemur, að fyrirtæki eigi að bera ákveðið hlutfall af heildarkostnaði við heilbrigðiseftirlit en borgarsjóður afganginn.

Samkvæmt framanrituðu tel ég, að þess hafi ekki verið nægilega gætt, að umræddar gjaldtökur væru undirbúnar á viðhlítandi hátt á grundvelli traustra útreikninga á kostnaði við þá þjónustu, sem gjaldtökuheimildin nær til, í samræmi við þær reglur, sem gilda um ákvörðun þjónustugjalda, sbr. V. kafla 2 hér að framan.

Í samræmi við það, sem að framan greinir, er það skoðun mín, að gjaldskrá nr. 95/1995 hafi hvorki hlotið nægjanlegan undirbúning af hálfu Reykjavíkurborgar né sætt nauðsynlegri athugun af hálfu umhverfisráðuneytisins, áður en staðfesting gjaldskrárinnar fór fram.

7.

Með hliðsjón af þeim vanda sem sveitarfélög standa frammi fyrir við setningu gjaldskráa á grundvelli 3. mgr. 5. gr. laga nr. 81/1988, tel ég tilefni til, þrátt fyrir framangreinda niðurstöðu mína, að víkja nánar að afmörkuðum atriðum, sem máli skipta við ákvörðun þeirra gjalda, sem hér um ræðir, og fram hafa komið í málinu.

Gjöld þau, sem um ræðir í máli þessu, eru annars vegar starfsleyfisgjöld samkvæmt 2. gr. gjaldskrár nr. 95/1995 og hins vegar árleg gjöld af eftirlitsskyldri starfsemi, sbr. 3. gr. gjaldskrárinnar. Tvö meginatriði ber sérstaklega að hafa í huga við ákvörðun gjaldanna. Í fyrsta lagi þarf að vanda sérstaklega *afmörkun þess kostnaðar* Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur, sem telst tilheyra „gerð" starfsleyfa annars vegar og hinu reglubundna eftirliti hins vegar. Í þessu sambandi ber að hafa í huga, að viðfangsefni Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur eru *mun víðtækari* en þau verkefni, sem umræddar gjaldtökuheimildir taka til, svo sem fram kemur í lögum nr. 81/1988, sbr. og ákvæði um starfsskyldur heilbrigðisnefnda í heilbrigðisreglugerð nr. 149/1990 og mengunarvarnareglugerð nr. 48/1994, og öðrum lögum, sem varða starfsvettvang Heilbrigðiseftirlitsins.

Í málinu liggur ekki fyrir lýsing á verkefnum Heilbrigðiseftirlitsins, en almennt má orða það svo, að það annist heilbrigðis-, matvæla-, mengunar- og umhverfiseftirlit í lögsagnarumdæmi Reykjavíkurborgar. Ljóst er, að viðfangsefni Heilbrigðiseftirlitsins felast ekki nema að hluta til í ákveðnum þjónustuverkefnum, svo sem útgáfu leyfa, vottorða og skoðunum. Í þessu sambandi verður að gæta að því, að þegar svo hagar til, að stofnun fer annars vegar með almennt eftirlitshlutverk stjórnvalda á viðkomandi sviði og hins vegar með ákveðin þjónustuverkefni, verður að gera þá kröfu, að skýrlega sé mælt fyrir um í lögum, ef ætlunin er, að heimild til innheimtu þjónustugjalda taki jafnt til kostnaðar við hið almenna eftirlit og þjónustuverkefni, og þá á hvaða grundvelli eigi að ákveða gjald vegna hins almenna eftirlits og í hvaða mæli þau gjöld, sem heimilað er að innheimta, eigi að nægja til að greiða heildarkostnað við starfsemi viðkomandi stofnunar.

Gjaldtökuheimild 3. mgr. 5. gr. laga nr. 81/1988 tekur til eftirlitsskyldrar starfsemi, sem talin er upp í 7., 8., 12., 13., 14., 15., 16. og 17. tölul. 2. gr. laganna og 3. gr., að svo miklu leyti sem Hollustuvernd ríkisins er ekki falið eftirlit með mengandi starfsemi. Að því er gjaldtökur af eftirlitsskyldri starfsemi samkvæmt fyrrnefndum töluliðum 2. gr. laga nr. 81/1988 varðar, þá er þar *einungis um hluta* þeirra viðfangsefna að ræða, sem tilgreind eru í 2. gr. og útfærð eru nánar í heilbrigðisreglugerð nr. 149/1990.

Að því er snertir gjaldtökur vegna heilbrigðiseftirlits er nánar tiltekið um að ræða gjaldtökur vegna eftirlits með gistihúsum, matsöluhúsum og öðrum veitingastöðum, sbr. 7. tölul. 2. mgr. 2. gr. laga nr. 81/1988, matvælum og öðrum neyslu- og nauðsynjavörum svo og salarkynnum, tækjum og öllu, sem snertir matvælaframleiðslu og matvælaiðnað, sbr. 8. tölul. 2. mgr. 2. gr., rakarastofum, hárgreiðslustofum, nuddstofum og hvers konar öðrum snyrtistofum, sbr. 12. tölul. 2. mgr. 2. gr., barnaheimilum, upptökuheimilum og leikvöllum, sbr. 13. tölul. 2. mgr. 2. gr., heilbrigðisstofnunum, stofnunum fyrir þroskahefta, drykkjusjúka og tilsvarandi, lækningastofum, dvalarheimilum fyrir aldraða og öðrum slíkum stofnunum, sbr. 14. tölul. 2. mgr. 2. gr., íþróttastöðvum, íþróttahúsum, sundhöllum, sundlaugum, baðhúsum, gufubaðstofum og almennum baðstofum o.þ.u.l., sbr. 15. tölul. 2. mgr. 2. gr., fangelsum og öðrum vistarverum handtekinna manna, sbr. 16. tölul. 2. mgr. 2. gr., og samkomuhúsum, þ. á m. kirkjum, sbr. 17. tölul. 2. mgr. 2. gr. Í heilbrigðisreglugerð nr. 149/1990 og reglugerð nr. 522/1994, um matvælaeftirlit og hollustuhætti við framleiðslu og dreifingu matvæla, er ítarlega fjallað um einstaka flokka eftirlitsskyldrar starfsemi, bæði þá, sem falla undir gjaldskyldu, og aðra. Samkvæmt þessu fellur margvísleg eftirlitsskyld starfsemi *utan við gjaldtökuheimildina*, auk þess sem heilbrigðisnefndir hafa á hendi víðtæk og margþætt almenn viðfangsefni á sviði heilbrigðismála, sbr. einkum I. kafla A í heilbrigðisreglugerð nr. 149/1990.

Að því er tekur til mengandi starfsemi þá er gjaldtökuheimild 3. mgr. 5. gr. laga nr. 81/1988 bundin við eftirlitsskylda starfsemi samkvæmt 3. gr. laganna að svo miklu leyti, sem Hollustuvernd ríkisins er ekki falið eftirlit með mengandi starfsemi. Mælt er fyrir um hlutverk Hollustuverndar í III. kafla laga nr. 81/1988. Þar kemur meðal annars fram, sbr. 2. mgr. 13. gr., að Hollustuvernd ríkisins hafi yfirumsjón með heilbrigðiseftirliti, mengunarvarnaeftirliti, eiturefnaeftirliti og rannsóknum, sem þessu eru tengdar, og sjái um framkvæmd þeirra í samræmi við lög nr. 81/1988, heilbrigðisreglugerð, mengunarvarnareglugerð og ákvæði annarra laga og reglna, er mál þessi snerta og heilbrigðisyfirvöldum er falið að sjá um framkvæmd á. Tekið er fram í 4. mgr. 13. gr., að Hollustuvernd ríkisins fari því aðeins með beint eftirlit, að um sé að ræða sérhæfð verkefni og lög mæli svo fyrir eða ráðherra ákveði það og að höfðu samráði við hlutaðeigandi heilbrigðisnefndir.

Um verkaskiptingu milli Hollustuverndar ríkisins og heilbrigðisnefnda að því er varðar eftirlit með mengandi starfsemi er fjallað í 3. kafla mengunarvarnareglugerðar nr. 48/1994. Þar er tekið fram, sbr. 1. mgr. 3. gr., að heilbrigðisnefnd hafi eftirlit með framkvæmd reglugerðarinnar undir yfirumsjón Hollustuverndar ríkisins. Hollustuvernd ríkisins annist eftirlit með þeim atvinnurekstri, sem upp er talinn í viðauka 7. Í 9. gr. reglugerðarinnar, sbr. 4. gr. reglugerðar nr. 378/1994, er tekið fram, að með sérstöku samkomulagi við hlutaðeigandi heilbrigðisnefndir, sem ráðherra staðfesti, geti Hollustuvernd ríkisins tekið að sér að sinna hluta eftirlits með starfsemi fyrirtækja, sem talin séu upp í viðauka 8. Á sama hátt geti heilbrigðisnefnd tekið að sér að sinna hluta eftirlits með starfsemi fyrirtækja, sem talin eru upp í viðauka 7.

Eins og fram hefur komið, eru gjöld þau, sem um ræðir í máli þessu, tvenns konar, þ.e. annars vegar gjald fyrir „gerð" starfsleyfis, sbr. 2. gr. gjaldskrár nr. 95/1995, og hins vegar árleg gjöld af eftirlitsskyldri starfsemi, sbr. 3. gr. gjaldskrárinnar. Ég árétta það, sem fyrr greinir, að halda þarf aðgreindum kostnaði við „gerð" starfsleyfa og kostnaði vegna hins reglubundna eftirlits með eftirlitsskyldum aðilum, enda eiga þessir þættir ekki samstöðu, þegar kostnaður vegna þjónustu Heilbrigðiseftirlitsins er reiknaður út og honum jafnað niður á þá aðila, sem njóta þjónustunnar. Í gjaldskrá nr. 95/1995 er þessum þáttum réttilega haldið aðskildum, sbr. 2. og 3. gr. gjaldskrárinnar. Áður en ég fjalla um kostnað þann, sem starfsleyfis- og eftirlitsgjöldum er ætlað að standa straum af, tel ég tilefni til að fjalla sérstaklega um það, hvaða starfsemi sé starfsleyfisskyld og þar með gjaldskyld til starfsleyfisgjalds.

Samkvæmt 22. tölul. 2. mgr. 2. gr. laga nr. 81/1988 skal taka fram í heilbrigðisreglugerð um starfsleyfi fyrir atvinnurekstur, sem ekki fellur að öllu leyti undir mengunarvarnareglugerð samkvæmt 3. gr. laganna. Í samræmi við þetta er fjallað um starfsleyfi í heilbrigðisreglugerð nr. 149/1990, sbr. einkum 9. gr. reglugerðarinnar. Samkvæmt reglugerðinni þarf sérstakt starfsleyfi fyrir megnið af þeirri starfsemi, sem tilgreind er í 2. mgr. 2. gr. laga nr. 81/1988. Eins og fram hefur komið, tekur gjaldtökuheimild 3. mgr. 5. gr. laga nr. 81/1988 aðeins til hluta þeirrar starfsemi, sem talin er upp í 2. mgr. 2. gr. laganna. Samkvæmt samanburði á gjaldtökuákvæðinu og starfsleyfisskyldu samkvæmt heilbrigðisreglugerð þarfnast öll gjaldskyld starfsemi starfsleyfis. Um framleiðslu og dreifingu matvæla gildir nú reglugerð nr. 522/1994, þar sem meðal annars er kveðið á um starfsleyfi í 3. gr. Með 23. gr. reglugerðar þessarar var meðal annars felld niður 2. mgr. 9. gr. heilbrigðisreglugerðar nr. 149/1990, þar sem kveðið var sérstaklega á um starfsleyfi vegna framleiðslu og dreifingar matvæla.

Samkvæmt 1. tölul. 2. mgr. 3. gr. laga nr. 81/1988 skulu vera almenn ákvæði í mengunarvarnareglugerð eða öðrum reglugerðum um starfsleyfi fyrir allan atvinnurekstur, sem haft getur mengun í för með sér. Í 8. kafla mengunarvarnareglugerðar nr. 48/1994 með síðari breytingum eru ákvæði um starfsleyfi fyrir atvinnurekstur, sem getur haft mengun í för með sér. Tekið er fram í 1. mgr. 56. gr. reglugerðarinnar, að atvinnurekstur, sem upp er

talinn í viðaukum 7 og 8 með reglugerðinni, megi ekki hefja fyrr en fengið er starfsleyfi samkvæmt ákvæðum 8. kafla reglugerðarinnar. Samkvæmt 71. gr. reglugerðarinnar er veiting starfsleyfa annars vegar í höndum Hollustuverndar ríkisins, sem gefur út starfsleyfi fyrir atvinnurekstur, sem upp er talinn í viðauka 7 með reglugerðinni, og hins vegar í höndum heilbrigðisnefnda, sem gefa út starfsleyfi fyrir atvinnurekstur, sem upp er talinn í viðauka 8. Í viðauka 8 er talinn upp atvinnurekstur, sem heilbrigðisnefnd veitir starfsleyfi fyrir, og í viðauka 9 er að finna flokkun starfsleyfisskyldra fyrirtækja með tilliti til mengunarhættu og fyrirkomulags eftirlits. Er starfsemi skipað í fimm flokka samkvæmt viðauka 9. Í fylgiskjali með gjaldskrá nr. 95/1995 var að finna flokkun „starfsleyfis- og eftirlitsskyldrar starfsemi skv. 7., 8., 12., 13., 14., 15., 16. og 17. tölulið 2. gr. laga nr. 81/1988, um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit, og starfsemi sem talin er upp í viðauka 8 í mengunarvarnareglugerð nr. 48/1994 ásamt síðari breytingum". Tekið var fram, að starfsemi, sem talin er upp í viðauka 8 í mengunarvarnareglugerð, sé flokkuð í samræmi við 2. og 3. gr. gjaldskrárinnar með hliðsjón af flokkum viðauka 9 í reglugerðinni.

Samkvæmt framansögðu fellur starfsleyfis- og eftirlitsskylda saman að því er varðar gjaldskylda starfsemi, bæði mengandi starfsemi og þá starfsemi, sem lýtur almennu heilbrigðiseftirliti.

Í svarbréfi Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur, dags. 27. september 1996, kemur ekki fram sundurliðun á kostnaði stofnunarinnar annars vegar vegna „gerðar" starfsleyfa og hins vegar vegna eftirlits. Í 3. tölulið í bréfi mínu, dags. 19. júní 1996, óskaði ég eftir upplýsingum um kostnað af störfum við mengunar- og heilbrigðiseftirlit árið 1995, sem þjónustugjöldum samkvæmt 2. og 3. gr. gjaldskrár nr. 95/1995 er ætlað að standa undir. Í svarbréfi Heilbrigðiseftirlitsins er heildarkostnaður vegna þessa talinn hafa numið 34.724.145 kr., en enga skiptingu kostnaðarins er að finna annars vegar milli starfsleyfa og hins vegar eftirlits. Hins vegar er að finna í svarbréfinu skiptingu tekna annars vegar af starfsleyfisgjöldum og hins vegar af eftirlitsgjöldum, sbr. 4. tölulið í bréfi mínu frá 19. júní 1996.

Í bréfi Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur, dags. 27. september 1996, kemur fram, að ákveðið hafi verið að innheimta aðeins hálft gjald á árinu 1995, þar sem stofnunin væri þess ef til vill ekki umkomin að veita þá þjónustu, sem full gjaldtaka myndi krefjast. Í bréfinu er upplýst, að heildarfjárhæð starfsleyfisgjalda árið 1995 hafi numið 395.000 kr. og eftirlitsgjalda 16.035.000 kr. það ár. Heildarfjárhæð allra þjónustugjalda hafi numið 17.691.000 kr. á þessu ári. Þá kemur fram, að heildarrekstrarkostnaður Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur hafi verið 43.247.192 kr. árið 1995 og heildarrekstrarkostnaður heilbrigðisnefndar Reykjavíkur hafi verið 1.379.115 kr. Kostnaður af þeim störfum við mengunar- og heilbrigðiseftirlit árið 1995, sem þjónustugjöldum samkvæmt 2. og 3. gr. gjaldskrárinnar er ætlað að standa undir, er í bréfinu talinn hafa numið 34.724.145 kr. og áætlun kostnaðarins hafi numið 35.250.000 kr.

Hér að framan hefur verið á það bent, að þegar svo háttar til, að stjórnvald fer með almennt eftirlitshlutverk og hins vegar ákveðin þjónustuverkefni, verði að gera þá kröfu, að skýrlega sé mælt fyrir um það í lögum, ef ætlunin er, að heimild til innheimtu þjónustugjalda taki jafnt til kostnaðar við hið almenna eftirlit og þjónustuverkefni, og þá á hvaða grundvelli eigi að ákveða gjald vegna hins almenna eftirlits og í hvaða mæli þau gjöld, sem heimilað er að innheimta, eigi að nægja til að greiða heildarkostnað við starfsemi viðkomandi stofnunar. Lög nr. 81/1988 gera ekki ráð fyrir, að allur kostnaður sveitarfélaga, sem hlýst af framkvæmd þeirra, verði borinn uppi með þjónustugjöldum. Almennt verða þjónustugjöld ekki skýrð svo, að þeim sé ætlað að standa undir öllum rekstrarkostnaði stofnunar, nema það komi skýrt fram í lögum. Við útreikning á þjónustugjöldum í öðrum tilvikum verður yfirleitt aðeins tekið tillit til beins kostnaðar við þá þjónustu, sem veitt er, svo og annars kostnaðar, sem er í nægjanlega nánum tengslum við þjónustuna. Gjaldtökuheimild 3. mgr. 5. gr. laga nr. 81/1988 er bundin við hluta af eftirlitsskyldri starfsemi, sem

er sérstaklega afmörkuð í gjaldtökuákvæðinu. Í athugasemdum með 1. gr. í frumvarpi því, sem varð að lögum nr. 92/1984, er breytti lögum nr. 50/1981, og meðal annars fól í sér lögtöku þeirrar gjaldtökuheimildar, sem hér um ræðir, sbr. V. kafla 2 hér að framan, kemur fram ráðagerð um, að gjaldtökur standi undir a.m.k. helmingi kostnaðar. (Alþt. 1983, A-deild, bls. 2147–2148.)

Þegar það er virt, sem hér hefur verið rakið, og til þess er litið, að verksvið Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur er að lögum víðtækt, og jafnframt er haft í huga, að umrædd gjaldtökuheimild nær einungis til takmarkaðra þátta í starfsemi Heilbrigðiseftirlitsins samkvæmt orðan hennar og túlkun, verður að draga í efa, að upplýsingar Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur um kostnað við gjaldskylda starfsemi hafi verið teknar saman á grundvelli framangreindra sjónarmiða, enda þýða þessar tölulegu upplýsingar það, að meginhluti rekstrarkostnaðar Heilbrigðiseftirlitsins telst stafa af gjaldskyldri starfsemi einni.

Þar sem framkomnar upplýsingar um kostnað vegna gjaldskyldrar starfsemi eru ekki fullnægjandi, sundurliðun á kostnaði milli starfsleyfa og eftirlits liggur ekki fyrir og umfang gjaldskyldrar starfsemi er að takmörkuðu leyti skilgreint, verður ekki ráðið í það, hvort gjaldfjárhæðir samkvæmt 2. og 3. gr. gjaldskrárinnar séu innan eðlilegra marka. Ég tel þó athugunarvert, að starfsleyfisgjöldum er skipað í sama flokkakerfi og eftirlitsgjöldum, og jafnframt, að starfsleyfisgjald er helmingur af gjaldfjárhæð eftirlitsgjalds í viðkomandi flokki. Vinna vegna starfsleyfis hlýtur að vera of frábrugðin vinnu vegna reglubundins eftirlits til að slíkt samhengi í gjaldtökum standist.

Í kvörtun sinni, dags. 1. ágúst 1995, draga Vinnuveitendasambandið og Verslunarráðið í efa, að skipting gjaldskyldra aðila í flokka fái staðist. Ekki sé ljóst, á hvaða sjónarmiðum sé byggt við skiptingu í gjaldflokka eða færð rök fyrir kostnaðarmun einstakra gjaldflokka. Slík gjaldflokkaskipting stríði gegn jafnræðisreglu stjórnsýsluréttar, ef málefnaleg og hlutlæg sjónarmið séu ekki lögð til grundvallar.

Af þessu tilefni bendi ég á, að sá, sem greiðir þjónustugjald, getur yfirleitt ekki vænst þess, að sá kostnaður, sem hlýst af því að veita honum þjónustu, sé nákvæmlega reiknaður út og honum gert að greiða gjald, sem honum nemur. Verða gjaldendur oftast að sæta því að greiða þjónustugjald, sem nemur þeirri fjárhæð, sem almennt kostar að veita viðkomandi þjónustu. Hins vegar er nauðsynlegt, að þess sé gætt við ákvörðun þjónustugjalda, að gjaldendur, sem gert er að greiða þjónustugjöld samkvæmt reiknuðu meðaltali, eigi nægjanlega samstöðu að því leyti, að kostnaður vegna þjónustu við hvern og einn sé svipaður. Að öðrum kosti greiðir ákveðinn gjaldendahópur mun hærra þjónustugjald en almennt hlýst af því að veita umrædda þjónustu og greiðir þannig þjónustuna fyrir annan gjaldendahóp. Til slíks þarf almennt sérstaka lagaheimild.

Í gjaldskrá nr. 95/1995 er bæði starfsleyfisgjöldum og árlegum gjöldum vegna eftirlits skipt í fimm flokka með misháum gjaldfjárhæðum, sbr. 2. og 3. gr. gjaldskrárinnar. Í fylgiskjali með gjaldskránni er gjaldskyldri starfsemi skipað í þessa flokka og lendir hver starfsemi í sama númeri flokks samkvæmt 2. og 3. gr. gjaldskrárinnar, þ.e. byggt er á sama vægi að því er varðar röðun í flokk, bæði að því er snertir starfsleyfisgjald og árlegt eftirlitsgjald. Að þeirri samsvörun hef ég vikið hér að framan. Í fylgiskjalinu er að nokkru tekið fram um forsendur fyrir flokkuninni. Kemur þar fram, að starfsemi, sem talin er upp í viðauka 8 í mengunarvarnareglugerð, sé flokkuð með hliðsjón af flokkum viðauka 9 í sömu reglugerð. Flokkun annarrar starfsemi sé „miðuð við umfang og eðli hennar og þeirra áhrifa sem hún getur haft á hollustuhætti fólks“.

Í viðauka 7 með reglugerð nr. 48/1994 er tilgreindur atvinnurekstur, sem Hollustuvernd ríkisins gefur út starfsleyfi fyrir, en í viðauka 8 er talinn upp atvinnurekstur, sem heilbrigðisnefnd veitir starfsleyfi fyrir. Eins og fyrr segir, er skipting eftirlits og miðuð við upptalningar í viðaukum þessum. Í viðauka 9 er að finna „flokkun starfsleyfisskyldra fyrirtækja með tilliti til mengunarhættu og fyrirkomulags eftirlits“. Er starfsemi skipað þar í

fimm flokka. Með flokkuninni eru í raun, að því er varðar hverja starfsemi, sem undir eftirlit fellur, ákvarðaðar þær eftirlitskröfur, sem settar eru fram í 5. gr. reglugerðarinnar. Samsvarandi kröfur um lágmarkstíðni eftirlits og mengunarvarnareglugerð hefur að geyma er ekki að finna í heilbrigðisreglugerð. Í IV. kafla reglugerðar nr. 522/1994, um matvælaeftirlit og hollustuhætti við framleiðslu og dreifingu matvæla, eru hins vegar allítarleg ákvæði um tilhögun eftirlits með matvælafyrirtækjum. Um tíðni eftirlits er tekið fram í 11. gr. reglugerðarinnar, að hún sé háð mati eftirlitsaðila og við slíkt mat skuli tekið tillit til umfangs og innra eftirlits viðkomandi fyrirtækis. Hollustuvernd geti gefið út viðmiðunarreglur um fjölda eftirlitsferða, töku sýna á eftirlitsskyldum stöðum og um mat á niðurstöðum rannsókna (prófana).

Samkvæmt framansögðu er flokkun annarrar starfsemi en mengandi starfsemi samkvæmt fylgiskjali með gjaldskránni miðuð við umfang og eðli starfseminnar og þeirra áhrifa, sem hún getur haft á hollustuhætti fólks. Undir þetta fellur gjaldskyld starfsemi, sem lýtur almennu heilbrigðiseftirliti samkvæmt heilbrigðisreglugerð nr. 149/1990 og reglugerð nr. 522/1994, um matvælaeftirlit og hollustuhætti við framleiðslu og dreifingu matvæla, sbr. og 2. mgr. 2. gr. laga nr. 81/1988.

Í bréfi mínu til borgarstjórnar Reykjavíkur, dags. 19. júní 1996, óskaði ég eftir því, að gerð yrði grein fyrir þeim sjónarmiðum, sem flokkaskipting samkvæmt gjaldskrá nr. 95/1995 væri byggð á, þ. á m. um tíðni eftirlitsferða svo og eðli og umfang eftirlitsins. Í svarbréfi Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur, dags. 27. september 1996, er gerð grein fyrir tíðni eftirlits í fyrsta lagi með matvælafyrirtækjum, sbr. reglugerð nr. 522/1994, í öðru lagi með fyrirtækjum og stofnunum, sem heyra undir eftirlit samkvæmt heilbrigðisreglugerð nr. 149/1990, og í þriðja lagi með fyrirtækjum og stofnunum, sem heyra undir eftirlit Heilbrigðiseftirlitsins samkvæmt mengunarvarnareglugerð nr. 48/1994. Verður að skilja svarið svo, að skipting í flokka ráðist fyrst og fremst af tíðni eftirlitsferða. Jafnframt er getið um sýnatökur og að yfirfarin séu starfsleyfisskilyrði.

Aðstæður geta verið þannig, að unnt sé að byggja gjaldtökur fyrir leyfi (starfsleyfi) á föstum gjöldum og jafnframt tækt að nota föst árgjöld fyrir eftirlit, sérstaklega þegar gert er ráð fyrir reglubundnum eftirlitsheimsóknum. Ef eftirlitsheimsóknir eru aftur á móti óreglulegar, verður gjaldtaka almennt ekki ákvörðuð með þeim hætti. Þegar eftirlit er lítið eða fer fram með löngu millibili er almennt heppilegra að ákvarða gjöld sem tímagjöld, sem reiknast á hvert verk. Áður en tekin eru upp föst árleg gjöld vegna eftirlits, þarf að liggja ljóst fyrir, hversu mikil vinna verði á viðkomandi eftirlitssviði. Því þarf að undirbúa eftirlitið rækilega og grundvöllur árlegra eftirlitsgjalda og jafnframt starfsleyfisgjalda verður naumast nægilega traustur, nema hann sé byggður á tímamælingum.

Ekki hefur komið fram af hálfu Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur, hvort og þá hvaða athuganir lágu til grundvallar ákvörðun um föst starfsleyfisgjöld og föst árleg eftirlitsgjöld samkvæmt gjaldskrá nr. 95/1995. Þótt eftirlitskröfur séu skilgreindar út frá tíðni eftirlitsferða, sbr. 4. gr. mengunarvarnareglugerðar nr. 48/1994 og upplýsingar Heilbrigðiseftirlitsins um þau efni að öðru leyti í bréfi þess, dags. 27. september 1996, er ekki þar með kominn tækur grundvöllur til að ákvarða gjaldfjárhæðir.

Samkvæmt jafnræðisreglu skulu gjaldendur sitja við sama borð. Á gjaldskyldu sviði getur hins vegar verið mismunur á gjaldtökum, sem byggist á hlutrænum þáttum, t.d. er rétt og eðlilegt að taka hærra gjald af þeim, sem þurfa meira eftirlit en aðrir. Af þessum sökum getur staðist, þegar um föst gjöld er að ræða, að skipta eftirlitsskyldum fyrirtækjum í gjaldflokka bæði með tilliti til gjaldtöku fyrir starfsleyfi og árleg eftirlitsgjöld. Ég hef því út af fyrir sig ekki athugasemdir við það, að gjaldskyldum aðilum sé skipt í flokka með mismunandi gjaldfjárhæðum samkvæmt gjaldskrá nr. 95/1995. Það er hins vegar áríðandi, að slík flokkaskipting sé byggð á traustum grunni og svari nægilega til mismunandi kostnaðar við starfsleyfi og eftirlit, sem slík skipting verður að byggjast á.

Samkvæmt 5. gr. reglugerðar nr. 48/1994 er kveðið á um lágmarkstíðni eftirlits. Í svarbréfi Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur er upplýst um tíðni eftirlits með þeim fyrirtækjum og stofnunum, sem heyra undir eftirlit Heilbrigðiseftirlitsins samkvæmt mengunarvarnareglugerðinni. Samkvæmt þeim upplýsingum er framkvæmd eftirlitsins ekki að öllu leyti í samræmi við lágmarkskröfur reglugerðarinnar. Samkvæmt því, sem fram kemur í bréfinu, fer eftirlit með aðilum í 3. flokki fram á 18 mánaða fresti, en samkvæmt 5. gr. reglugerðar nr. 48/1994 skal tímabil milli skoðana samkvæmt 3. flokki, sbr. viðauka 9 með reglugerðinni, vera 12 mánuðir. Eftirlitstíðni með starfsemi, sem fellur undir almennt heilbrigðiseftirlit og gerð er grein fyrir í bréfi Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur, hlýtur að byggjast á mati Heilbrigðiseftirlitsins á eftirlitsþörfinni, enda er engum reglum um það til að dreifa, hvorki í lögum né reglugerðum, og ekki liggur fyrir, að þær viðmiðunarreglur hafi verið settar um fjölda eftirlitsferða o.fl., sem getið er í 11. gr. reglugerðar nr. 522/1994. Ég dreg ekki í efa, að mat stofnunarinnar á eftirlitsþörfinni sé byggt á málefnalegum grundvelli.

Ég tel ekki efni til að fara grannt í saumana á flokkun eftirlitsskyldrar starfsemi í gjaldflokka. Ég vek þó athygli á því, að flokkun starfsemi, sem fellur undir mengunarvarnareglugerð, er bundin ákvæðum þeirrar reglugerðar, sbr. forsendur flokkunarinnar, sem fram komu í fylgiskjali með gjaldskrá nr. 95/1995. Við athugun hef ég orðið var við nokkurt ósamræmi milli flokkunar samkvæmt fylgiskjali með gjaldskránni og flokkunar þeirrar, sem fram kemur í viðauka 9 með mengunarvarnareglugerðinni. Sem dæmi má nefna, að sútunarverksmiðjur og ullarþvottastöðvar eru í 3. flokki samkvæmt viðauka 9, en er skipað í 5. flokk samkvæmt fylgiskjali með gjaldskránni. Þá eru reykhús í 4. flokki samkvæmt viðaukanum, en í 3. flokki samkvæmt fylgiskjali með gjaldskránni. Mjólkurstöðvar eru í 4. flokki samkvæmt viðaukanum, en í 1. flokki samkvæmt fylgiskjalinu. Fleiri dæmi um misræmi af þessu tagi er að finna, sem ég hirði ekki um að rekja nánar. Að því er varðar flokkun annarrar starfsemi samkvæmt fylgiskjali með gjaldskránni, þ.e. sem fellur undir heilbrigðisreglugerð og reglugerð um matvælaeftirlit, þá tel ég ástæðu til að benda á, að forsendur fyrir þeirri flokkun í upphafi fylgiskjalsins eru ekki að öllu leyti í samræmi við þau meginatriði, sem ákvarðanir um þjónustugjöld verða að byggjast á, enda skal við flokkun á starfsemi horft til „þeirra áhrifa sem hún (starfsemin) getur haft á hollustuhætti fólks".

Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða mín, að við samningu gjaldskrár nr. 95/1995 hafi hvorki grundvöllur fastra gjalda verið nægilega traustur né hafi skipting í gjaldflokka verið svo markviss sem skyldi.

Í 2. gr. gjaldskrár nr. 95/1995 var kveðið á um gjaldtöku fyrir „gerð starfsleyfis". Hætta gat verið á því, að orðalag greinarinnar yrði misskilið svo, að átt væri við gjaldtöku vegna beins kostnaðar við útgáfu starfsleyfis. Að mínum dómi þarf orðalagið að vera þannig, að skýrt komi fram, að gjaldtaka sé vegna kostnaðar vegna undirbúnings, skoðunar og annarrar vinnu, sem af því hlýst að taka út fyrirtæki í sambandi við veitingu starfsleyfa.

Auk þeirra meginatriða, sem hér að framan hafa verið rakin, tel ég rétt að víkja stuttlega að nokkrum atriðum í gjaldskrá nr. 95/1995, sem gefa mér tilefni til athugasemda.

Í 5. gr. gjaldskrárinnar var mælt svo fyrir, að af starfsemi, sem upp er talin í viðauka 7 í mengunarvarnareglugerð nr. 48/1994, skyldi greiða gjöld samkvæmt gjaldskrá Hollustuverndar ríkisins um starfsleyfisskyld fyrirtæki, eins og hún er á hverjum tíma. Hér virðist gengið út frá því, að heilbrigðisnefnd geti að vissu marki haft með höndum eftirlit með starfsemi, sem fellur undir viðauka 7, sbr. 9. gr. reglugerðar nr. 48/1994, sbr. 4. gr. reglugerðar nr. 378/1994. Rétt væri að kveða beint á um gjöld þessi í gjaldskránni í stað þess að vísa til gjaldskrár Hollustuverndar ríkisins, enda getur slík tilvísun aldrei orðið tækur grundvöllur fyrir töku þjónustugjalda, þar sem gjöldin verða að svara til kostnaðar viðkomandi stofnunar, en ekki annarrar stofnunar.

Svo sem fram hefur komið, var 3. gr. gjaldskrár nr. 95/1995 þannig upp byggð, að flokkun í misháa gjaldflokka tók fyrst og fremst mið af mismunandi eftirlitstíðni, allt frá árlegu eftirliti til eftirlits á 36 mánaða fresti. Í lægstu gjaldflokkum voru því fyrirtæki og stofnanir, sem sjaldnast eru heimsótt. Þegar svona háttar til, er ekki unnt að jafna *árlegum heildarkostnaði* niður á eftirlitsþolana, enda svarar gjaldið til eftirlitskostnaðar á lengra tímabili. Kemur fram í bréfi Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur, dags. 27. september 1996, að vegna strjálla eftirlits en árlegs sé eftirlitskostnaði deilt niður á árafjöldann og þannig fenginn árlegur meðaltalskostnaður við eftirlitið. Þannig greiði fyrirtæki, sem heimsótt sé á tveggja ára fresti, helming eftirlitskostnaðar fyrra árið en hinn helminginn síðara árið. Í 3. mgr. 5. gr. laga nr. 81/1988 er ekki að finna sérstaka heimild til þess að haga megi gjaldtöku með þessum hætti. Þá hafa dómstólar ekki tekið afstöðu til þess, hvort slíkt fyrirkomulag sé heimilt án sérstakrar lagaheimildar. Ég tel þó ekki útilokað, að slík tilhögun fái staðist á grundvelli 3. mgr. 5. gr. laga nr. 81/1988 að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Þar sem gjaldtaka í slíkum tilvikum svarar til eftirlitskostnaðar yfir lengra tímabil en eitt ár og mögulega allt að þremur árum, hlýtur að verða að uppfylla það skilyrði, að við ákvörðun um gjaldfjárhæð sé sérstaklega tekið mið af þessu og þess rækilega gætt með traustum útreikningum, að gjaldtaka svari sem nákvæmast til kostnaðar vegna viðkomandi eftirlitsþola.

Í sambandi við framangreindar athugasemdir tel ég rétt að taka fram, að sum ákvæði í fyrirmynd að gjaldskrá fyrir mengunarvarnaeftirlit sveitarfélaga, sbr. auglýsingu nr. 76/1994, eru sama marki brennd og annmörkum haldin og ákvæði gjaldskrár nr. 95/1995. Sé ég ekki ástæðu til að rekja það hér í einstökum atriðum.

8.

Eins og nánar er rakið hér að framan, hafa sveitarfélög ótvíræða heimild til töku heilbrigðiseftirlitsgjalda skv. 3. mgr. 5. gr. laga nr. 81/1988. Svo sem umrætt ákvæði er úr garði gert, hefur löggjafinn ekki sjálfur mælt fyrir um fjárhæð umræddra gjalda. Ákvæðið felur því í raun í sér valdframsal til sveitarstjórna til ákvörðunar á fjárhæð þess. Við meðferð þess valds verða sveitarstjórnir að fara að þeim réttarreglum og lagasjónarmiðum, sem gilda um þjónustugjöld og vikið hefur verið að hér að framan. Ákvörðun á fjárhæð þjónustugjalda er misflókin allt eftir því, (a) hvers eðlis hin veitta þjónusta er svo og (b) hvernig sú lagaheimild er úr garði gerð, sem gjaldtakan er byggð á.

a) Í þessu sambandi er rétt að hafa í huga, að viðfangsefni á sviði *opinbers eftirlits* eru almennt þess eðlis, að innheimta þjónustugjalda til að standa straum af kostnaði við þau er vandmeðfarin, ekki síst vegna hins nána sambands, sem verður að vera á milli þeirrar þjónustu, sem látin er í té, og gjaldtöku fyrir hana. Er því mjög algengt að tekna sé aflað til að standa undir opinberu eftirliti með sköttum.

b) Að því er snertir ákvæði 3. mgr. 5. gr. laga nr. 81/1988, sem gjaldskrá sveitarfélaga fyrir heilbrigðiseftirlitsgjöld er byggð á, þá er sú lagaheimild mjög *fábrotin*. Þannig er í lagaheimildinni t.d. engin afstaða tekin til þess erfiða álitaefnis, hvaða kostnaðarliðir verði felldir undir þjónustugjaldið við útreikning á fjárhæð þess. Ekki er heldur tekin afstaða til neinna af þeim fjölmörgu álitaefnum, sem hér að framan hafa verið rakin. Þar við bætist síðan, að í lögskýringargögnum er ráðagerð um, að þjónustugjaldinu sé ætlað að standa undir „a.m.k. helmingi kostnaðar" (Alþt. 1983–1984, A-deild, bls. 2147–2148).

Samkvæmt framansögðu er ljóst, að sveitarstjórnum er vandi á höndum, þegar setja skal gjaldskrá um mengunar- og heilbrigðiseftirlit. Með hliðsjón af eðli hinnar veittu þjónustu svo og því, hvernig sú lagaheimild er úr garði gerð, sem gjaldtakan er byggð á, er ljóst, að það er tímafrek nákvæmnisvinna að semja slíka gjaldskrá. Með tilliti til þeirrar réttaróvissu, sem ríkir um ákveðna þætti þessarar gjaldtöku, verður að telja, að ákvörðun gjalda sé sveitarstjórnum erfitt viðfangsefni.

VI.

Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða mín, að sveitarfélög hafi ótvíræða heimild til töku eftirlitsgjalda samkvæmt 3. mgr. 5. gr. laga nr. 81/1988. Löggjafinn hefur hins vegar ekki mælt fyrir um fjárhæð gjaldanna og felur ákvæðið því í raun í sér valdframsal til sveitarstjórna til ákvörðunar á fjárhæð þeirra. Við meðferð þess valds verða sveitarstjórnir að fara eftir þeim réttarreglum og lagasjónarmiðum, sem gilda um þjónustugjöld. Lagaheimildin til töku gjaldanna er hins vegar mjög fábrotin. Meðal annars er engin afstaða tekin til þess álitaefnis, hvaða kostnaðarliðir verði felldir undir gjaldtöku við útreikninga á gjaldfjárhæð. Er þannig réttaróvissa um ákveðna þætti þessarar gjaldtöku. Samkvæmt þessu og þar sem viðfangsefni á sviði opinbers eftirlits eru almennt þess eðlis, að innheimta þjónustugjalda til að standa straum af kostnaði við þau er yfirleitt vandmeðfarin, er ljóst, að sveitarstjórnum er vandi á höndum, þegar setja skal gjaldskrá um mengunar- og heilbrigðiseftirlit.

Að því er varðar setningu gjaldskrár nr. 95/1995, fyrir mengunar- og heilbrigðiseftirlit í Reykjavík, þá tel ég, að gjaldtökur samkvæmt gjaldskrá þessari hafi ekki verið undirbúnar á viðhlítandi hátt á grundvelli réttra lagasjónarmiða og traustra útreikninga á kostnaði við þá þjónustu, sem gjaldtökuheimildin nær til, í samræmi við þær reglur, sem gilda um ákvörðun þjónustugjalda.

Ég tel, að sá heildarkostnaður, sem Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur hefur tilgreint vegna gjaldskyldrar starfsemi, fái ekki staðist. Þá álít ég, að ekki hafi verið nægilega vandað til ákvörðunar fastra gjalda, hvorki starfsleyfisgjalda né árlegra eftirlitsgjalda,. Jafnframt hefði þurft að afmarka betur gjaldtökur vegna starfsleyfa annars vegar og árlegra eftirlitsgjalda hins vegar. Ennfremur er það skoðun mín, að skipting gjaldskyldra aðila í flokka hafi ekki verið nægilega markviss. Hins vegar hef ég út af fyrir sig ekki athugasemdir við það, að gjaldskyldum aðilum sé skipt í flokka með mismunandi gjaldfjárhæðum, en brýnt er, að slík flokkaskipting sé byggð á traustum grunni og svari nægilega til mismunandi kostnaðar við starfsleyfi og eftirlit, sem slík skipting verður að byggjast á.

Að því er snertir tilhögun niðurjöfnunar eftirlitskostnaðar yfir lengra tímabil, þ.e. þegar eftirlit fer fram á lengra millibili en einu ári, bendi ég á, að í 3. mgr. 5. gr. laga nr. 81/1988 er ekki að finna sérstaka heimild til að haga gjaldtöku með þessum hætti. Þá hafa dómstólar ekki tekið afstöðu til þess, hvort slíkt fyrirkomulag sé heimilt án sérstakrar lagaheimildar. Ég tel þó ekki útilokað, að slík tilhögun fái staðist á grundvelli 3. mgr. 5. gr. laga nr. 81/1988 að uppfylltum ákveðnum skilyrðum.

Að því er varðar staðfestingu umhverfisráðuneytisins á gjaldskrá nr. 95/1995 þá tel ég, að ráðuneytið hafi ekki á fullnægjandi hátt sinnt þeirri endurskoðunar- og eftirlitsskyldu, sem leiðir af staðfestingarhlutverki þess."

VII.

Hinn 4. september 1997 barst mér afrit af bréfi umhverfisráðuneytisins, dags. 2. september 1997, til borgarstjórans í Reykjavík, þar sem óskað var eftir viðræðum um málið í framhaldi af fyrrgreindu áliti mínu.

Hinn 8. apríl 1998 ritaði ég umhverfisráðherra bréf, og óskaði eftir upplýsingum um, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af áliti mínu.

Svar umhverfisráðuneytisins barst mér 10. júní 1998. Þar segir meðal annars:

> „[Af] þessu tilefni er rétt að benda á að umboðsmaður Alþingis fjallaði áður um sambærilegt mál í tilefni kvörtunar [nr. 1041/1994, sjá SUA 1995:407]. Í áliti umboðsmanns kom fram að ráðuneytinu er rétt að kalla eftir þeim útreikningum sem liggja til grundvallar ákvörðunar um upphæð gjalda í gjaldskrám sem ráðuneytið staðfestir. Með bréfi, dags. 25. október 1995, var sveitarstjórnum tilkynnt um að ráðuneytið

myndi eftirleiðis fara fram á að með beiðni um staðfestingu gjaldskráa fylgi útreikningar, sem liggja til grundvallar upphæð gjalda sem ráðuneytinu ber að staðfesta. Hér er fyrst og fremst um gjaldskrár vegna sorphirðu, hundahald og heilbrigðis- og mengunarvarnaeftirlit að ræða. Sveitarfélögum var tilkynnt að þau sveitarfélög sem óska eftir staðfestingu gjaldskráa „skuli leggja fram með gjaldskránni rekstraráætlun ásamt rökstuddri greinargerð þar sem fram komi öll þau atriði sem ákvörðun gjalds byggist á, þ.e.a.s. kostnaður við hlutaðeigandi eftirlit eða þjónustu. Skal áætluninni skipt niður eftir rekstrarþáttum og sérstök grein gerð fyrir því hvernig fjárfestingakostnaður er reiknaður. Sýna skal fram á að upphæð gjalda sé ekki hærri en sem nemur sannanlegum kostnaði við veitta þjónustu eða tiltekið eftirlit". Þessu hefur verið fylgt eftir að hálfu ráðuneytisins frá árinu 1996. Umboðsmanni Alþingis var sent afrit af þessu bréfi til sveitarstjórna.

Í framhaldi af bréfi umboðsmanns Alþingis, dags. 30. júní 1997, þar sem ráðherra er sent álit vegna máls 1517/1995 tók ráðuneytið málið til skoðunar. Með bréfi umhverfisráðuneytis til Borgarstjóra, dags. 2. september sl., sem sent var Umboðsmanni Alþingis í afriti; var óskað eftir viðræðum um málið. Á vegum Reykjavíkurborgar, samtaka atvinnulífsins og Sambands íslenskra sveitarfélaga var málið skoðað og undirbúin ný gjaldskrá. Þann 3. mars 1998 var gefin úr ný og endurskoðuð gjaldskrá nr. 125/1998 fyrir mengunar- og heilbrigðiseftirlit í Reykjavík. Þá hefur einnig verið gefin út ný gjaldskrá nr. 244/1998 fyrir mengunar- og heilbrigðiseftirlit í Kópavogi, þar sem tekin er mið af þeirri vinnu sem fram fór í Reykjavík.

Stjórnskipuð nefnd endurskoðaði lög nr. 81/1988 um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit á árinu 1997 og var í þeirri nefnd m.a. fjallað um framangreint álit umboðsmanns og vinnu vegna endurskoðunar gjaldskrár í Reykjavík.

Ný lög nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir voru samþykkt á Alþingi í mars sl. Þar er tekin ákvörðun um setningu hámarksgjaldskrár og segir í 3. mgr. 12. gr. þeirra laga: „*Heimilt er sveitarfélögum, . . . , að innheimta gjald af eftirlitsskyldri starfsemi sé eftirlitið á vegum sveitarfélaga. Umhverfisráðherra, . . . , setur, . . . , hámarksgjaldskrá sem sveitarstjórnir geta innheimt eftir. Upphæðin skal byggð á rekstraráætlun þar sem þau atriði eru rökstudd sem ákvörðun gjalds við viðkomandi eftirlit byggist á. Gjaldið má ekki vera hærra en sá kostnaður. . . .*" Í ráðuneytinu er hafin undirbúningur að setningu hámarksgjaldskrár og er stefnt að því að slík gjaldskrá taki gildi um næstu áramót.

Með vísan til framanritaðs er ljóst að álit umboðsmanns Alþingis í máli nr. 1517/1995, sbr. og mál nr. 1041/1994 hefur haft áhrif á lög um hollustuhætti og mengunarvarnir og gjaldskrár sem þar eiga hlut að máli."

12.5. Málsmeðferð skattyfirvalda. Málshraði. Lögbundnir frestir. (Mál nr. 1859/1996)

A kvartaði yfir seinagangi skattstjórans í Reykjavík og yfirskattanefndar við afgreiðslu máls, sem snerist efnislega um lækkun frádráttar kostnaðar á móti tekjufærðum ökutækjastyrk. Mál A hófst með fyrirspurnarbréfi skattstjóra 7. desember 1992 og lauk með kæruúrskurði skattstjóra 21. mars 1995. Yfirskattanefnd fór einnig út fyrir lögmælta fresti við meðferð á kæru A. Umboðsmaður ákvað að fjalla um málshraða á öllum stigum málsins, með vísan til heimildar 1. mgr. 5. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis.

Frá því að skattstjóri hófst handa í máli A þar til hann endurákvarðaði áður

álögð opinber gjöld vegna gjaldáranna 1990, 1991 og 1992, leið eitt ár og tveir mánuðir. Taldi umboðsmaður að dráttur hefði orðið á afgreiðslu málsins sem farið hefði gegn 1. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Ekki var um að ræða umfangsmikið mál og skýringar skattstjóra óljósar. Frá því að kæra A á endurálagningunni barst skattstjóra liðu 13 mánuðir þar til úrskurður var kveðinn upp, en á þessu stigi málsins var skattstjóri bundinn við lögmæltan tveggja mánaða frest samkvæmt 3. málsl. 1. mgr. 99. gr. laga nr. 75/1981. Í tilefni af skýringum skattstjóra tók umboðsmaður fram, að óheimilt væri að forgangsraða verkefnum, þannig að ákveðnum embættisverkum væri ýtt til hliðar vegna annarra viðfangsefna, með þeim afleiðingum að farið væri á svig við almennar málshraðareglur og lögmælta fresti. Niðurstaða umboðsmanns var að dráttur skattstjóra á afgreiðslu á máli A væri andstæður lögum. Hins vegar féllst umboðsmaður ekki á að afgreiðslutafir leiddu til þess að ómerkja bæri ákvarðanir skattstjóra og gjaldhækkanir sem af þeim leiddi. Vísaði umboðsmaður til úrlausna í Hrd. 1948:179 og dómi Héraðsdóms Reykjavíkur frá 18. nóvember 1994, um það að það leiddi ekki til ómerkingar á endurákvörðun skattstjóra þótt ekki hefði verið gætt fresta til að úrskurða í kærumáli, skv. 99. gr. laga nr. 75/1981. Þá vísaði umboðsmaður til Hrd. 1949:228 og dóms Hæstaréttar frá 30. janúar 1997 um þá niðurstöðu, að það leiddi ekki til ómerkingar ákvörðunar þótt yfirvöld hæfust seint handa út af tilteknu atriði skattframtals. Taldi umboðsmaður því að seinagangur á endurákvörðun í máli A leiddi ekki til ómerkingar á ákvörðunum skattstjóra. Hins vegar tók umboðsmaður fram, að brot gegn lögmæltum frestum gætu varðað viðurlögum sem brot í stjórnsýslu og gætu hugsanlega bakað ríkinu fébótaábyrgð.

Yfirskattanefnd lagði úrskurð á kæru A tæplega 10 mánuðum eftir að lögmæltur frestur rann út og komu ekki fram skýringar á því hvers vegna meðferð á máli A tók lengri tíma en meðferð mála almennt. Niðurstaða umboðsmanns var, að um verulegan afgreiðsludrátt hefði verið að ræða, sem þó leiddi ekki til ónýtis úrskurðarins. Þá tók umboðsmaður fram, að ekki hefði verið farið að 1. málslið 1. mgr. 6. gr. laga nr. 30/1992, um yfirskattanefnd, að senda ríkisskattstjóra kæru til umsagnar tafarlaust, og var það viðurkennt af hálfu yfirskattanefndar. Þá tók umboðsmaður fram, að nefndinni væri almennt ekki rétt að ganga út frá því við móttöku kæru, að afgreiðsla máls myndi tefjast fram yfir lögmæltan frest, svo sem A var tilkynnt í bréfi sem staðfesti móttöku kærunnar. Hins vegar taldi umboðsmaður ekki ástæðu til að gagnrýna þessa tilkynningu yfirskattanefndar eins og á stóð, en benti á að samkvæmt 3. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga skyldi taka fram hvenær ákvörðunar væri að vænta, ef tafir yrðu á afgreiðslu máls. Loks ítrekaði umboðsmaður þá skyldu yfirskattanefndar, samkvæmt 9. og 10. gr. stjórnsýslulaga, að gæta þess að meðferð mála drægist ekki á langinn vegna tafa af hálfu ríkisskattstjóra, og það jafnt þótt upphafsdagur þess þriggja mánaða frests, sem yfirskattanefnd hafði á þeim tíma sem mál A var til meðferðar, hæfist ekki fyrr en umsögn og greinargerð ríkisskattstjóra barst nefndinni. Vísaði umboðsmaður til álits síns í SUA 1994:270 í því sambandi. Loks gagnrýndi umboðsmaður að yfirskattanefnd svaraði ekki bréfum A, og taldi að nefndinni hefði borið að svara bréfunum skriflega og gera grein fyrir afgreiðslutöfum.

Athugun umboðsmanns leiddi í ljós að verulegur misbrestur væri á því að gögn bærust frá ríkisskattstjóra í kærumálum fyrir yfirskattanefnd innan lögmælts frests samkvæmt 3. mgr. 6. gr. laga nr. 30/1992. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til ríkisskattstjóra að grípa til þeirra ráðstafana, sem á valdi hans væru, til að tryggja að frestur þessi yrði virtur.

Loks tók umboðsmaður fram, að sá forgangur sem skattkröfur nytu og m.a. kæmi fram í þeirri ákvörðun löggjafans að heimila aðför á grundvelli slíkra krafna, sýndi að út frá því væri gengið að ágreiningsefni um skattákvarðanir væru rekin með

nægum málshraða í stjórnkerfinu. Þá rakti umboðsmaður þær breytingar sem gerðar voru með lögum nr. 30/1992, er yfirskattanefnd var sett á fót, þ. á m. að talið hefði verið að ríkisskattanefnd hefði ekki tekist að standa við ákvæði laga um greiða málsmeðferð. Taldi umboðsmaður að yfirskattanefnd ætti langt í land með að ná höfuðmarkmiði þessara stjórnkerfisbreytinga. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til fjármálaráðherra að beita sér fyrir úrbótum í þessum efnum. Jafnframt beindi umboðsmaður þeim tilmælum til yfirskattanefndar, ríkisskattstjóra og skattstjórans í Reykjavík, að embættin gengjust fyrir nauðsynlegum úrbótum í samræmi við sjónarmið þau sem greinir í álitinu og gerðu umboðsmanni sérstaklega grein fyrir þeim úrbótum.

I.

Með kvörtun, dags. 1. ágúst 1996, leitaði A, til mín og kvartaði yfir seinagangi skattstjórans í Reykjavík og yfirskattanefndar við afgreiðslu skattamáls hans, sem lauk með úrskurði yfirskattanefndar nr. 605/1996, sem kveðinn var upp 12. júlí 1996. Ég ákvað að taka málshraða í máli A á öllum stigum þess til athugunar.

A telur, að þar sem skattstjórinn í Reykjavík og yfirskattanefnd hafi ekki virt lögmælta fresti til að kveða upp úrskurði, sbr. 3. málsl. 1. mgr. 99. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, og 1. mgr. 8. gr. laga nr. 30/1992, um yfirskattanefnd, með síðari breytingum, beri að ómerkja þær endurákvarðanir á áður álögðum opinberum gjöldum hans gjaldárin 1990, 1991 og 1992, sem um ræðir í nefndu máli hans og snerust efnislega um lækkun frádráttar kostnaðar á móti tekjufærðum ökutækjastyrk.

II.

Samkvæmt frásögn A í kvörtun hans og gögnum málsins, þ. á m. úrskurði yfirskattanefndar nr. 605/1996 í umræddu skattamáli hans, eru málavextir þeir helstir, að skattstjórinn í Reykjavík sendi A fyrirspurnarbréf 7. desember 1992 vegna tilfærðs kostnaðar á móti ökutækjastyrk í skattframtali hans árið 1992. Bréfi þessu svaraði A með bréfi, dags. 8. desember 1992, og gerði grein fyrir akstursþörfum sínum í starfi og lagði fram staðfestingu yfirmanns síns um akstursþörf starfsmanna. Með bréfi, dags. 26. apríl 1993, boðaði skattstjóri A lækkun á tilfærðum frádrætti kostnaðar á móti ökutækjastyrk í skattframtölum árin 1990, 1991 og 1992 og að frádráttarfjárhæðir yrðu áætlaðar. Með bréfi, dags. 30. apríl 1993, mótmælti A hinum boðuðu breytingum og taldi áætlunarfjárhæðir skattstjóra allt of lágar.

Með bréfi, dags. 3. febrúar 1994, hratt skattstjóri hinum boðuðu breytingum í framkvæmd og endurákvarðaði áður álögð opinber gjöld A gjaldárin 1990, 1991 og 1992, þó þannig að skattstjóri hækkaði nokkuð áætlaðan frádrátt frá því sem hann hafði boðað.

Með kæru til skattstjóra, dags. 21. febrúar 1994, mótmælti A meðferð skattstjóra á málinu. Í bréfi skattstjóra, dags. 7. desember 1992, hefði verið veittur 10 daga svarfrestur. Svar hefði verið sent innan frestsins og viðbragða skattstjóra hefði því verið vænst eftir 10 daga ella væri málið niður fallið. Í bréfi skattstjóra, dags. 26. apríl 1993, hefði verið veittur 10 daga svarfrestur. Bréfi þessu hefði verið svarað með bréfi, dags. 30. apríl 1993. Viðbragða skattstjóra hefði verið vænst eftir 10 daga eða allt að fimm mánuðum, eins og málshraða var háttað í upphafi, eða í versta falli, að ákvörðun skattstjóra lægi fyrir fyrir áramótin 1993/1994. Það hefði hins vegar verið fyrst 3. febrúar 1994, að skattstjóri hafi hafist handa um framhald málsins og endurákvarðað áður álögð opinber gjöld gjaldárin 1990, 1991 og 1992. Kom fram af hálfu A í kærunni, að hann taldi, að þessi dráttur á afgreiðslu málsins af hendi skattstjóra færi í bága við ákvæði stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og skattstjóra bæri því að falla frá málinu.

Skattstjóri tók kæruna til afgreiðslu með kæruúrskurði, dags. 21. mars 1995, og ákvað,

að hin kærða endurákvörðun skyldi óhögguð standa, enda hefðu ekki komið fram þær málsástæður, sem gæfu tilefni til breytinga á endurákvörðuninni. Áður en skattstjóri kvað upp kæruúrskurð sinn, hafði hann með bréfi, dags. 19. apríl 1994, tilkynnt A um seinkun á afgreiðslu málsins. Í bréfi þessu sagði svo:

„Eins og yður er kunnugt hefur skattstjóri haft mál yðar til meðferðar um nokkurt skeið. Kæra yðar dags. 21/02/94 liggur fyrir í málinu. Beðist er velvirðingar á því hve afgreiðsla málsins hefur tafist. Af óviðráðanlegum orsökum tefst afgreiðsla máls yðar enn um sinn. Ástæðurnar fyrir þessum töfum eru miklar annir við önnur brýn verkefni s.s. álagning opinberra gjalda 1993 og '94. Stefnt er að því að ljúka afgreiðslu máls yðar fyrir lok ágúst næstkomandi."

A skaut kæruúrskurði skattstjóra til yfirskattanefndar með kæru, dags. 27. mars 1995. Í kærunni rakti A gang málsins hjá skattstjóra. Benti hann á, að frá því að hann lagði fram kæru til skattstjóra, dags. 21. febrúar 1994, þar til skattstjóri kvað upp kæruúrskurð sinn hinn 21. mars 1995, hefði liðið eitt ár og mánuði betur. Þá hefði uppkvaðning úrskurðarins dregist sex mánuði og 21 dag fram yfir þann tíma, sem skattstjóri hefði tiltekið sem afgreiðslulok í bréfi sínu, dags. 19. apríl 1994. Í kæruúrskurði skattstjóra væri tekið fram um 30 daga kærufrest til yfirskattanefndar. Þennan frest virtist skattstjóri ekki ætla að virða, því að samkvæmt kröfu Gjaldheimtunnar í Reykjavík 21. mars 1995 hefði skattahækkun verið komin til innheimtu. A tók fram í kærunni, að samkvæmt stjórnsýslulögum og réttlætissjónarmiðum hefðu báðir aðilar átt að fá sama svartíma, sem virða bæri, ella teldist málið niður fallið. Samkvæmt því hefði máli hans átt að vera lokið 17. maí 1993, en ekki verið að velkjast í kerfinu til 17. maí 1995. Taldi A málsmeðferð skattstjóra vera brot á stjórnsýslulögum og gerði þá kröfu, að málið yrði látið niður falla og ómerkt vegna málsmeðferðar og ekki síður vegna seinagangs af hálfu skattstjórans í Reykjavík.

Með bréfi, dags. 10. apríl 1995, staðfesti yfirskattanefnd móttöku á kæru A. Í bréfi þessu sagði svo:

„Kæran hefur í dag verið send ríkisskattstjóra til umsagnar og skal hann hafa lagt fram rökstuðning í málinu fyrir hönd gjaldkrefjanda og nauðsynleg gögn innan 45 daga frá því honum barst kæran, sbr. 6. gr. laga nr. 30/1992, um yfirskattanefnd. Samkvæmt 8. gr. sömu laga er frestur yfirskattanefndar til að úrskurða um kærur þrír mánuðir eftir að henni hefur borist umsögn og greinargerð ríkisskattstjóra, enda sé rökstuðningur nægjanlegur að mati nefndarinnar. Ella reiknast þriggja mánaða frestur frá þeim tíma er nægjanlegur rökstuðningur barst eða lokagagnaöflun lauk. Vegna mikils fjölda mála sem nú eru til meðferðar fyrir yfirskattanefnd, er fyrirsjáanlegt að ekki verður unnt að standa við framangreindan frest.

Yfirskattanefnd getur ákveðið sérstakan málflutning í máli ef það er flókið, hefur að geyma vandasöm úrlausnarefni, er sérlega þýðingarmikið eða varðar ágreining um grundvallaratriði í skattarétti eða reikningsskilum. Tímamörk til afgreiðslu máls fyrir yfirskattanefnd gilda ekki ef nefndin ákveður sérstakan málflutning."

Með bréfi til yfirskattanefndar, dags. 27. september 1995, vísaði A til fyrrgreinds bréfs nefndarinnar, dags. 10. apríl 1995. A tók fram í bréfinu, að þar sem hann hefði ekkert heyrt frá ríkisskattstjóra eða yfirskattanefnd, teldi hann, að gögn í málinu hefðu verið fullnægjandi og að ljúka hefði átt málinu innan lögmæltra fresta. Samkvæmt því hefði málinu átt að vera lokið í síðasta lagi 25. ágúst 1995. Tók A fram, að samkvæmt þessu teldi hann, að fallist hefði verið á kröfu hans. Krefðist hann því endurgreiðslu á skattahækkuninni ásamt dráttarvöxtum. Með bréfi, dags. 13. janúar 1996, til yfirskattanefndar ítrekaði A þessar kröfur sínar.

Með bréfi, dags. 16. júní 1995, gerði ríkisskattstjóri þá kröfu í málinu fyrir hönd gjaldkrefjenda, að hinn kærði úrskurður skattstjóra yrði staðfestur með vísan til forsendna hans.

Hinn 12. júlí 1996 tók yfirskattanefnd kæru A frá 27. mars 1995 til úrskurðar, sbr. úrskurð nr. 605/1996, og vísaði kröfu hans frá yfirskattanefnd. Forsendur yfirskattanefndar eru svohljóðandi í úrskurði þessum:

„Með hinum kærða úrskurði tók skattstjóri til úrlausnar kæru kæranda, dags. 21. febrúar 1994, vegna endurákvörðunar skattstjóra á áður álögðum opinberum gjöldum kæranda gjaldárin 1990, 1991 og 1992, sbr. tilkynningu skattstjóra, dags. 3. febrúar 1994. Kæran barst skattstjóra innan þess kærufrests sem lögmæltur er í 99. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt. Hinn kærði úrskurður skattstjóra var kveðinn upp 21. mars 1995. Var þá liðinn sá frestur sem skattstjóra er settur í nefndri lagagrein til uppkvaðningar kæruúrskurðar, en eigi liggur fyrir hvort fjármálaráðherra hafi nýtt heimild þá sem um ræðir í 118. gr. sömu laga til breytinga á frestum þeim er um getur í fyrrnefndri lagagrein. Hvað sem því líður er ekki unnt að fallast á það með kæranda að brot skattstjóra á verklagsreglu 99. gr. laga nr. 75/1981 leiði til ómerkingar hinnar kærðu skattákvörðunar. Vísast í þessu sambandi til dóms Hæstaréttar 12. mars 1948 (H 1948:179). Þá þykja rök ekki standa til þess að kærandi hafi mátt búast við því að málið væri fallið niður eða að horfið væri frá endurákvörðun skattstjóra. Tilkynning um skattbreytingu var send innheimtumanni að loknum úrskurði í samræmi við ákvæði 4. mgr. 96. gr. laga nr. 75/1981. Samkvæmt framansögðu verður endurákvörðun skattstjóra ekki felld úr gildi af þeim ástæðum sem byggt er á í kæru.

Endurákvörðun skattstjóra byggði á því að kærandi hefði ekki lagt fram umbeðin gögn til sönnunar á frádrætti kostnaðar á móti ökutækjastyrk á skattframtölum sínum árin 1990, 1991 og 1992, svo og taldi skattstjóri skýringar kæranda og staðfestingu launagreiðanda benda til þess að hluti tilfærðs aksturs kæranda í þágu launagreiðanda væri akstur milli heimilis og vinnustaðar, sem ekki væri heimilt að taka tillit til við ákvörðun kostnaðar á móti ökutækjastyrk. Lækkaði skattstjóri fjárhæð frádráttar í reitum 32 á skattframtölum kæranda umrædd ár í áætlaðar fjárhæðir, 50.000 kr. á skattframtali 1990, 70.000 kr. á skattframtali 1991 og 110.000 kr. á skattframtali 1992. Kærandi hefur engar efniskröfur gert í máli þessu. Þá verður ekki talið að áætluð lækkun skattstjóra á frádrættinum sé um skör fram svo sem málið er vaxið. Rétt þykir að vísa kærunni frá yfirskattanefnd að svo stöddu."

III.

Með bréfum, dags. 29. ágúst 1996, óskaði ég eftir því við skattstjórann í Reykjavík, ríkisskattstjóra og yfirskattanefnd, að mér yrðu látin í té gögn málsins og að embættin skýrðu viðhorf sitt til kvörtunar A, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis.

Í bréfi mínu til skattstjórans í Reykjavík, dags. 29. ágúst 1996, sagði meðal annars svo:

„Ég hef ákveðið að taka málshraða í máli [A] á öllum stigum þess til athugunar. Að því er varðar skattstjórann í Reykjavík lýtur kvörtun [A] annars vegar að því, að skattstjóri hafi tekið sér allt of langan tíma til framhalds málsins, að fengnum svarbréfum, sem borist hafi innan tilgreindra, veittra svarfresta, og hins vegar að skattstjóri hafi ekki virt lögmæltan tveggja mánaða frest til að úrskurða kæru hans, dags. 21. febrúar 1994, á endurákvörðun skattstjóra, dags. 3. febrúar 1994, sbr. 3. málsl. 1. mgr. 99. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt. Eitt ár og einn mánuður hafi liðið frá því að kæran barst þar til skattstjóri lauk loks úrskurði á málið. Þá hafi

dregist á sjöunda mánuð að afgreiða málið miðað við það fyrirheit, sem skattstjóri gaf með bréfi sínu, dags. 19. apríl 1994.

Í tilefni af kvörtun [A] óska ég eftir því, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að skattstjórinn í Reykjavík láti mér í té gögn málsins og gefi skýringar á því, að lögmæltur afgreiðslufrestur var ekki virtur í tilviki [A] og seinagangur var að öðru leyti á framgangi máls hans."

Með bréfi, dags. 20. september 1996, gerði skattstjórinn í Reykjavík grein fyrir viðhorfum sínum til kvörtunar A og lét í té ljósrit skattframtala A árin 1990, 1991, 1992 og 1993 ásamt gögnum. Í bréfinu vitnar skattstjórinn til skýringa á málavöxtum í upphafi niðurstöðu yfirskattanefndar í úrskurði nr. 605/1996. Síðan segir svo í bréfinu:

„Tilvitnuð málavaxtalýsing sem slík virðist ekki benda til flókinnar málsmeðferðar. Um virðist vera að ræða tiltölulega einfalt mál hvað form- og efnishlið varðar. Endurákvörðun vegna ófullnægjandi framtalsgerðar og/eða skýringa hefði því falist í einföldum bréfaskiptum með þeim málshraða og þeirri málsmeðferð sem mælt er fyrir í lögum.

Skattstjóri hefur ekki undir höndum önnur gögn eða skýringar en það sem fylgt hefur máli viðkomandi skattaðila til yfirskattanefndar. Aðstæður haga því og svo að frekari eftirgrennslan er torveld, þar sem fyrrum deildarstjóri er látinn eftir langvarandi veikindi og viðkomandi skrifstofustjóri sagði starfi sínu lausu 1. apríl 1995.

Með hliðsjón af þeim dagsetningum ákvarðana, sem fyrir liggja í málinu þykir sennilegast að mál þetta hafi sífellt lent á milli meginverkþátta í starfsemi embættisins, en verið tekið til meðferðar með öðrum skorpuverkum, þegar svigrúm skapaðist frá álagningu og kærumeðferð. Í því sambandi er til þess að líta, að á þeim tíma er málið var til meðferðar voru óvenjumiklar annir á embættinu. Orsakaðist það m.a. af því að skattstjóra var af ríkisskattstjóra falið mjög umfangsmikið átaksverkefni og féll umrætt mál þar undir. Við slíkar aðstæður aukast og líkur á að einstæð mál misleggist eins og raunin virðist hafa orðið á með mál það sem hér er til umfjöllunar.

Af framangreindu verður ekki annað ráðið en að tiltölulega einfalt mál hafi mislagst og/eða tafist vegna þátta í starfsemi embættisins, sem ætíð verða að hafa forgang hvað mannafla og tíma varðar. Stórir vinnsluþættir eins og álagningin krefjast þess að allur tiltækur mannskapur sé virkjaður og verður þá að leggja einstökum verkefnum á meðan og er það ætíð matsatriði hvenær og hvernig klippt er á einstök verk. Að lokinni álagningu umliðin ár hafa t.d. u.þ.b. 4.000 kærur legið fyrir hverju sinni og hefur allt kapp verið lagt á að halda tímafresti eftir því sem unnt er við slíkar aðstæður. Kærumálum fylgir og allajafnan mikill þrýstingur frá þeim framteljendum, sem vænta lækkunar á álögðum gjöldum.

Skattstjóri hefur þannig eigi aðrar skýringar fram að færa um tíma þann, sem mál þetta hefur spannað og harmar jafnframt að viðkomandi aðili nýtti eigi hinn langa málsferðartíma til þess að færa fram réttar varnir og gögn í málinu."

Í bréfi mínu, dags. 29. ágúst 1996, til yfirskattanefndar sagði meðal annars svo:

„Ég hef ákveðið að taka málshraða í máli [A] á öllum stigum þess til athugunar. Samkvæmt framansögðu skaut [A] kæruúrskurði skattstjóra til yfirskattanefndar með kæru, dags. 27. mars 1995. Yfirskattanefnd lauk úrskurði á kæruna hinn 12. júlí 1996. Var þá löngu liðinn sá frestur, sem nefndinni er settur í 1. mgr. 8. gr. laga nr. 30/1992, um yfirskattanefnd, sbr. a-lið 3. gr. laga nr. 31/1995, til að leggja úrskurð á kærur.

Í tilefni af kvörtun [A] óska ég eftir því, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um um-

boðsmann Alþingis, að yfirskattanefnd láti mér í té gögn málsins og gefi skýringar á þeim drætti, sem varð á afgreiðslu kærumáls [A] og skýri að öðru leyti viðhorf sín til kvörtunarefnisins að því er yfirskattanefnd snertir."

Með bréfi formanns yfirskattanefndar, dags. 3. október 1996, voru viðhorf yfirskattanefndar til kvörtunarinnar skýrð, skýringar gefnar og lögð fram gögn. Bréfið er svohljóðandi:

„Vísað er til bréfs yðar, dags. 29. ágúst 1996, vegna kvörtunar [A], er varðar drátt á meðferð málsins fyrir yfirskattanefnd. Kæra [A] barst yfirskattanefnd 27. mars 1995. Fyrir mistök var kæran ekki send ríkisskattstjóra til umsagnar og gagnaöflunar fyrr en 19. apríl 1995. Kröfugerð ríkisskattstjóra, dags. 16. júní 1995, ásamt gögnum er skráð móttekin hjá yfirskattanefnd hinn 19. júní 1995. Yfirskattanefnd tók kæruna til úrskurðar á fundi 12. júlí 1996. Svo sem fram kemur í bréfi yðar var þá löngu liðinn frestur nefndarinnar skv. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 30/1992.

Þessi dráttur á meðferð málsins verður ekki skýrður með öðru en þeim mikla fjölda kærumála sem yfirskattanefnd hafa borist nokkur undanfarin ár og mannafli hefur ekki verið til að sinna. Lausleg athugun sem gerð var í janúar 1995 á málsmeðferðartíma úrskurða, sem kveðnir voru upp á árinu 1994, leiddi í ljós að frá því mál barst og þar til það var tilbúið til meðferðar fyrir nefndinni, þ.e. að framkominni kröfugerð ríkisskattstjóra og málsgögnum, liðu að meðaltali 5,5 mánuðir. Málsmeðferð fyrir yfirskattanefnd tók síðan að meðaltali 6,3 mánuði frá því kröfugerð ríkisskattstjóra og önnur málsgögn lágu fyrir. Samtals tók málsmeðferð því að meðaltali 11,8 mánuði. Hliðstæð athugun hefur ekki farið fram á úrskurðum kveðnum upp á árinu 1995 eða á fyrri hluta þessa árs, en telja má víst að niðurstaðan yrði svipuð.

Samkvæmt þessu má telja að mál [A] hafi verið heldur lengur til meðferðar en vænta mátti miðað við meðaltalstölur þessar.

Þess skal getið að á árunum 1990–1994 bárust ríkisskattanefnd og yfirskattanefnd að meðaltali 1.317 kærur til meðferðar á ári. Á árunum 1985–1989 voru ný mál til ríkisskattanefndar að meðaltali 921 á ári. Kærum til yfirskattanefndar fækkaði verulega á árinu 1995 frá því sem verið hefur undanfarin ár og voru 1.011 talsins. Verði hið sama uppi á teningnum á þessu ári varðandi fjölda nýrra kærumála má búast við að unnt verði að stytta málsmeðferðartíma verulega á næsta ári.

Í grein sem undirritaður birti í Áliti, tímariti löggiltra endurskoðenda, 2. tbl. 1993, kom fram sú skoðun að úrskurðarfrestur 8. gr. laga nr. 30/1992 væri óraunhæfur þegar litið er til þess að mál berast yfirskattanefnd langflest á síðasta ársfjórðungi hvers árs. Breyting, sem gerð var á ákvæðinu með 3. gr. laga nr. 31/1995 og virðist helst hafa þá þýðingu að marka upphaf dráttarvaxtareiknings skv. 3. mgr. 112. gr. laga nr. 75/1981, sbr. 2. gr. laga nr. 31/1995, verður ekki talin bæta úr skák. Af henni leiðir að standi ríkisskattstjóri ekki við frest til gagnaöflunar og framlagningu kröfugerðar fyrir hönd gjaldkrefjenda styttist frestur yfirskattanefndar sem því nemur. Mörg dæmi eru þess að fresturinn sé liðinn þegar málsgögn berast yfirskattanefnd. Tekið skal fram að m.a. í ljósi athugasemda umboðsmanns í áliti í málinu nr. 1190/1994 [SUA 1994:270] hefur yfirskattanefnd með ákveðnari hætti en áður gengið eftir því við embætti ríkisskattstjóra að standa skil á gögnum og kröfugerð.

Um niðurstöðu yfirskattanefndar í máli [A] skal tekið fram að hún tekur mið af því að á það hefur reynt fyrir dómstólum hvort ónýta beri ákvarðanir og úrskurði skattyfirvalda sökum þess að lögmæltir frestir til að ljúka afgreiðslu mála hafa ekki verið virtir, sbr. tilvitnaðan dóm í úrskurðinum (H 1948:179), sbr. og dóm Héraðsdóms Reykjavíkur frá 18. nóvember 1994 í málinu nr. E-1739/1994 Eimskipafélag Ís-

lands hf. gegn íslenska ríkinu, en þar var niðurstaðan sú að það ylli ekki ómerkingu á endurákvörðun skattstjóra þótt frestur sá, sem skattstjórum er settur í 3. málsl. 1. mgr. 99. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, til að úrskurða kærur, hefði ekki verið virtur.

Hjálögð eru gögn málsins. Einnig leyfi ég mér að senda yfirlit um kærufjölda til ríkisskattanefndar og yfirskattanefndar, svo og um skiptingu mála eftir mánuðum undanfarin ár."

Í bréfi mínu til ríkisskattstjóra, dags. 29. ágúst 1996, sagði meðal annars svo:

„Fram kemur í úrskurði yfirskattanefndar nr. 605/1996 í máli [A], sem kveðinn var upp 12. júlí 1996, og fylgdi kvörtun hans, að hann kærði kæruúrskurð skattstjóra til nefndarinnar með kæru, dags. 27. mars 1995. Í úrskurðinum kemur fram, að ríkisskattstjóri lagði fram rökstuðning sinn í málinu með bréfi, dags. 16. júní 1995. Samkvæmt þessu var þá liðinn sá 45 daga frestur, sem ríkisskattstjóra er settur samkvæmt 3. mgr. 6. gr. laga nr. 30/1992, um yfirskattanefnd, til að leggja fram rökstuðning, enda verður að gera ráð fyrir því, að yfirskattanefnd hafi sent ríkisskattstjóra tafarlaust endurrit kærunnar, sbr. 1. mgr. sömu lagagreinar."

Í samræmi við það, sem að framan greinir, óskaði ég eftir því, að ríkisskattstjóri gæfi skýringar á þeim drætti, sem orðið hefði á því, að embættið skilaði rökstuðningi sínum í málinu.

Í svarbréfi ríkisskattstjóra, dags. 9. september 1996, segir svo meðal annars:

„Samkvæmt skrifstofukerfi ríkisskattstjóra, sbr. meðfylgjandi útprentun, var kæra gjaldanda send frá yfirskattanefnd til ríkisskattstjóra þann 19. apríl 1995 og móttekin þar tveimur dögum síðar, þ.e. þann 21. apríl 1995. Umsögn ríkisskattstjóra var send yfirskattanefnd 16. júní 1995. Umsögnin mun því hafa farið 56 dögum eftir að ríkisskattstjóri móttók endurrit kæru frá yfirskattanefnd.

Ríkisskattstjóri vill taka fram að það er meginregla við afgreiðslu kærumála sem berast frá yfirskattanefnd að þau eru afgreidd í þeirri röð sem þau eru móttekin, að því tilskildu að nauðsynleg gögn hafi borist. Því miður hefur í gegnum tíðina það vilja brenna við að ríkisskattstjóra hefur ekki tekist að halda sig innan þeirra tímafresta sem kveðið er á um í 3. mgr. 6. gr. laga nr. 30/1992, um yfirskattanefnd. Ástæðu þess má fyrst og fremst rekja til mikils fjölda kæra til yfirskattanefndar og þess að ríkisskattstjóri hefur ekki yfir að ráða þeim mannafla að hægt sé að tryggja að umsagnir séu í öllum tilvikum afgreiddar innan 45 daga um leið og öðrum lögbundnum skyldum embættisins er fullnægt. Hins vegar má geta þess að af hálfu embættisins hefur verið reynt að stytta afgreiðslutímann, m.a. með því að bæta við starfsmönnum á síðasta ári. Telja verður að nokkuð hafi áunnist í þessum efnum þannig að meðalafgreiðslutími er nú nokkru styttri en hann var til skamms tíma."

Með bréfum, dags. 16. september og 7. október 1996, gaf ég A kost á að gera þær athugasemdir í tilefni af framangreindum bréfum skattstjórans í Reykjavík, dags. 20. september 1996, yfirskattanefndar, dags. 3. október 1996, og ríkisskattstjóra, dags. 9. september 1996, sem hann teldi ástæðu til.

Mér barst bréf A, dags. 9. október 1996. Tekur hann fram, að ekkert nýtt komi fram í svarbréfum yfirskattanefndar, skattstjórans í Reykjavík og ríkisskattstjóra. Embættin viðurkenni, að brotið hafi verið gegn lögum að því er snertir afgreiðslutíma, en synji um breytingar á ákvörðunum sínum.

IV.

Forsendur og niðurstöður álits míns, dags. 29. apríl 1997, eru svohljóðandi:

„Kvörtun A beinist í fyrsta lagi að skattstjóranum í Reykjavík vegna seinagangs við afgreiðslu á skattamáli hans, sem hófst með fyrirspurnarbréfi skattstjórans, dags. 7. desember 1992, en lauk fyrst með kæruúrskurði skattstjóra, dags. 21. mars 1995. Telur A, að þær tafir, sem urðu á afgreiðslu málsins í meðförum skattstjóra, hefðu átt að leiða til þess, að þær hækkanir, sem skattstjóri ákvað á tekjuskatts- og útsvarsstofnum hans gjaldárin 1990, 1991 og 1992 vegna lækkunar frádráttar kostnaðar á móti tekjufærðum ökutækjastyrk, yrðu felldar niður. Er A ósáttur við það, að yfirskattanefnd skuli ekki hafa ómerkt ákvarðanirnar á þessum grundvelli með úrskurði sínum nr. 605/1996, sem kveðinn var upp 12. júlí 1996.

Þá eru athugasemdir við seinagang yfirskattanefndar við að ljúka úrskurði á kæru í málinu sjálfstæður þáttur í kvörtun A. Bendir A á, að nefndin hafi ekki virt lögmæltan frest, sem henni er settur til að leggja úrskurð á kærur.

Eins og fyrr segir, taldi ég ástæðu til að athuga málshraða í máli A í heild sinni. Því leitaði ég, auk skýringa skattstjórans í Reykjavík og yfirskattanefndar, eftir skýringum ríkisskattstjóra á drætti, sem varð af hálfu embættisins á því, að skilað væri rökstuðningi í málinu, sbr. 3. mgr. 6. gr. laga nr. 30/1992, um yfirskattanefnd.

Ég tel fyrst rétt að rekja reglur þær, sem gilda um málshraða í skattamálum, og ákvæði laga, sem setja skattyfirvöldum fresti til að leggja úrskurði á kærur, sbr. 1. tölulið hér á eftir. Því næst mun ég fjalla um afleiðingar þess, ef út af slíkum reglum er brugðið, þ. á m. hvort það varði ógildingu stjórnvaldsákvörðunar, eins og A heldur fram. Mun ég fjalla um atvik í máli A í þessu samhengi. Þennan þátt málsins mun ég taka fyrir í þrennu lagi. Í fyrsta lagi meðferð málsins hjá skattstjóra í 2. tölulið hér á eftir. Í öðru lagi meðferð málsins fyrir yfirskattanefnd, sbr. 3. tölulið hér síðar. Loks mun ég í þriðja lagi í 4. tölulið fjalla um þátt ríkisskattstjóra í meðferð máls A. Að því búnu mun ég í 5. tölulið fjalla um málshraða í skattamálum eftir því sem kvörtun A og skýringar fyrrgreindra skattstjórnvalda gefa tilefni til.

Ég tel rétt að taka fram, að eins og atvikum er farið í máli A, hef ég ákveðið, þrátt fyrir ákvæði 2. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að fjalla um málshraða á öllum stigum þess, með vísan til heimildar 1. mgr. 5. gr. laga nr. 13/1987.

1.

Í 1. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 er sett sú grundvallarregla, að ákvarðanir í málum skuli teknar svo fljótt sem unnt er. Í nokkrum tilvikum hefur löggjafinn sett stjórnvöldum ákveðinn afgreiðslufrest til að ljúka málum. Þannig er skattstjórum samkvæmt 3. málsl. 1. mgr. 99. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, settur tveggja mánaða frestur frá lokum kærufrests til að úrskurða kærur, sbr. og nú 5. mgr. 96. gr. laga þessara, eins og greininni var breytt með 16. gr. laga nr. 145/1995, um breyting á lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, þar sem skattstjóra er gert að kveða upp rökstuddan úrskurð um endurákvörðun innan tveggja mánaða að jafnaði. Þá er mælt svo fyrir í 1. mgr. 8. gr. laga nr. 30/1992, um yfirskattanefnd, að yfirskattanefnd skuli hafa lagt úrskurði á kærur þremur mánuðum eftir að henni hefur borist umsögn og greinargerð ríkisskattstjóra. Í 3. mgr. 6. gr. laga nr. 30/1992 er ríkisskattstjóra settur 45 daga frestur til að leggja fram rökstuðning og gögn í málum fyrir yfirskattanefnd. Þess má og geta, að samkvæmt 1. mgr. 29. gr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, var skattstjórum settur 30 daga frestur til að úrskurða kærur. Nú skal skattstjóri að jafnaði innan tveggja mánaða frá lokum kærufrests kveða upp úrskurð um kæru, sbr. 3. mgr. 29. gr. laga nr. 50/1988, eins og greininni var breytt með 7. gr. laga nr. 149/1996.

Þegar löggjafinn hefur lögbundið afgreiðslufresti, svo sem að framan greinir, ber

stjórnvöldum að haga meðferð mála með þeim hætti, að tryggt sé, að lögmæltir frestir til afgreiðslu þeirra séu haldnir.

Í 99. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, er fjallað um kærur til skattstjóra. Greinin hljóðaði svo á þeim tíma, sem um ræðir í máli þessu:

> „Nú telur skattaðili skatt sinn eða skattstofn, þar með talin rekstrartöp, eigi rétt ákveðinn, og getur hann þá sent skriflega rökstudda kæru, studda nauðsynlegum gögnum, til skattstjóra eða umboðsmanns hans innan 30 daga frá og með dagsetningu auglýsingar skattstjóra um að álagningu skv. 1. mgr. 98. gr. sé lokið eða innan 30 daga frá og með póstlagningardegi tilkynningar um endurákvörðun. Skattframtal, sem berst eftir lok framtalsfrests, en áður en álagningu er lokið skv. 1. mgr. 98. gr., skal tekið sem kæra til skattstjóra hvort sem skattaðili kærir skattákvörðun eða ekki. Innan tveggja mánaða frá lokum kærufrests skal skattstjóri hafa úrskurðað kærur. Úrskurðir skattstjóra skulu rökstuddir og sendir kærendum í ábyrgðarbréfi. Samrit úrskurða skulu þegar í stað send ríkisskattstjóra. Breytingar á skatti skal jafnframt senda viðkomandi innheimtumanni ríkissjóðs og samrit til ríkisskattstjóra og ríkisendurskoðanda.
>
> Úrskurðir skulu uppkveðnir og undirritaðir af skattstjóra eða af þeim starfsmönnum hans sem fengið hafa sérstaka heimild ríkisskattstjóra til þess starfs."

Þess skal getið, að með 12. gr. laga nr. 147/1994 var gerð sú breyting á 1. málsl. 1. mgr. 99. gr. laga nr. 75/1981, að í stað orðanna „frá og með" kom orðið: frá.

Samkvæmt framansögðu er skattstjórum í 3. málsl. 1. mgr. 99. gr. laga nr. 75/1981 settur tveggja mánaða frestur frá lokum kærufrests til að úrskurða kærur. Með 16. og 17. gr. laga nr. 145/1995, voru gerðar breytingar á 96. og 99. gr. síðarnefndu laganna. Lutu breytingar þessar í meginatriðum að því að aðgreina betur málsmeðferð fyrir og eftir álagningu og stytta málsmeðferð hjá skattstjóra eftir álagningu. Með 16. gr. laga nr. 145/1995 var í þessu skyni nýjum ákvæðum skipað í 4.–6. mgr. 96. gr. laga nr. 75/1981 og jafnframt voru með 17. gr. laga nr. 145/1995 felld úr 1. málsl. 1. mgr. 99. gr. laga nr. 75/1981 orðin „eða innan 30 daga frá póstlagningardegi tilkynningar um endurákvörðun". Með þessum breytingum er endurákvörðun skattstjóra gerð að formlegum úrskurði, sem kæranlegur er til yfirskattanefndar. Í 5. mgr. 96. gr. laga nr. 75/1981, eins og henni var breytt með 16. gr. laga nr. 145/1995, er nú tekið fram um frest skattstjóra til að kveða upp úrskurð um endurákvörðun. Þar segir: „Skattstjóri skal innan tveggja mánaða að jafnaði kveða upp rökstuddan úrskurð um endurákvörðun álagningar og senda hann í ábyrgðarbréfi til skattaðila eða þess sem framtalsskyldan hvílir á." Samkvæmt f-lið 1. mgr. 24. gr. laga nr. 145/1995 komu þessi nýmæli, sem hér hafa verið rakin, til framkvæmda frá og með 1. janúar 1997.

Í lögum nr. 75/1981 er öðrum ákvæðum en að framan greinir ekki til að dreifa, er sérstaklega varða málshraða við meðferð mála hjá skattstjórum. Í þeim efnum gilda því almennar málshraðareglur stjórnsýsluréttar, sbr. nú 9. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, þar sem svo er fyrir mælt í 1. mgr., að ákvarðanir í málum skuli teknar svo fljótt sem unnt er.

Sérstök ákvæði um lok málsmeðferðar fyrir yfirskattanefnd er að finna í 8. gr. laga nr. 30/1992, um yfirskattanefnd. Greinin var svohljóðandi:

> „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 3. gr. 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. Eftir þær breytingar er 8. gr. laga nr. 30/1992 svohljóðandi:

„Yfirskattanefnd skal hafa lagt úrskurði á kærur þremur mánuðum eftir að henni hefur borist umsögn og greinargerð ríkisskattstjóra. Ef umsögn og greinargerð ríkisskattstjóra berst ekki fyrir lok frests skv. 3. mgr. 6. gr. skal þriggja mánaða fresturinn reiknast frá lokum þess frests.

Nú hefur yfirskattanefnd ákveðið sérstakan málflutning skv. 2. mgr. 7. gr. og skal frestur skv. 1. mgr. þá vera sex mánuðir og skal nefndin senda aðilum máls tilkynningu um þá ákvörðun sína."

Í athugasemdum með 3. gr. frumvarps þess, er varð að lögum nr. 31/1995 (Alþt. 1994–1995, A-deild, bls. 3295), kemur fram, að breytingarnar séu nauðsynlegar í tengslum við upptöku ákvæðis um greiðslu dráttarvaxta eftir að frestir yfirskattanefndar til að kveða upp úrskurð eru liðnir. Breytingarnar lúta annars vegar að því, að „frestir til uppkvaðningar úrskurðar byrji aldrei að líða síðar en þegar ríkisskattstjóri hefði átt að vera búinn að skila umsögn og greinargerð málsins", og hins vegar að sett séu ákveðin tímamörk, þegar um sérstakan málflutning er að ræða. Um fyrra atriðið er tekið fram, að ótækt þyki „að ríkisskattstjóri geti tafið mál fram yfir lögbundna fresti með því að skila ekki gögnum um málið og hafa með því einnig áhrif á rétt gjaldanda til greiðslu dráttarvaxta vegna tafanna".

Þá er þess að geta, að með c-lið 2. gr. laga nr. 31/1995 var tveimur nýjum málsgreinum bætt við 112. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, er urðu 3. og 4. mgr. 112. gr., svohljóðandi:

„Sé kæra til meðferðar hjá yfirskattanefnd og nefndin leggur ekki úrskurð á kæru innan lögboðins frests skv. 1. og 2. mgr. 8. gr. laga nr. 30/1992 skal greiða skattaðila dráttarvexti af fjárhæð sem yfirskattanefnd úrskurðar að skuli endurgreiða, eða dæmd er síðar, frá þeim tíma þegar frestur nefndarinnar til að kveða upp úrskurð leið.

Ætíð má krefjast dráttarvaxta frá þeim tíma er dómsmál telst höfðað til endurgreiðslu skatta samkvæmt lögum þessum."

Í athugasemdum með 2. gr. frumvarps þess, sem varð að lögum nr. 31/1995, segir meðal annars svo:

„Í c-lið greinarinnar eru ákvæði um greiðslu dráttarvaxta. Um er að ræða undantekningu frá almennu reglunni um greiðslu vaxta jafnháum hæstu vöxtum óbundinna sparireikninga. Í fyrri málsgrein c-liðar er fjallað um þau tilvik þegar óeðlilegur dráttur verður á niðurstöðu ágreiningsmáls fyrir yfirskattanefnd. Kæra til yfirskattanefndar frestar ekki innheimtu skatts og ber skattkrafa ríkissjóðs dráttarvexti skv. 1. mgr. 112. gr. óháð kæru til yfirskattanefndar. Hins vegar á skattgreiðandi samkvæmt núgildandi lögum aldrei rétt á hærri vöxtum en almennum sparisjóðsvöxtum þótt krafa hans um endurgreiðslu sé tekin til greina í úrskurði yfirskattanefndar eða í dómsmáli sem gjaldandi höfðar eftir að hafa tapað máli fyrir nefndinni. Hér er lagt til að greiddir verði dráttarvextir af endurgreiðslufé fyrir tímabilið eftir að frestir yfirskattanefndar til að kveða upp úrskurð í máli eru liðnir. Fram að þeim tíma gildir almenna ákvæðið um greiðslu vaxta sem eru jafnháir hæstu vöxtum af óbundnum sparireikningum. Jafnframt er í næstu grein laganna kveðið á um það með skýrari hætti en nú er hverjir frestirnir eru." (Alþt. 1994–1995, A-deild, bls. 3294–3295.)

Lög nr. 31/1995 öðluðust gildi 1. janúar 1996 og taka til ofgreiðslu, sem á sér stað eftir það tímamark, sbr. 4. gr. laganna.

Samkvæmt 3. mgr. 3. gr. laga nr. 30/1992, um yfirskattanefnd, skal ríkisskattstjóri koma fram gagnvart yfirskattanefnd fyrir hönd gjaldkrefjenda. Í 6. gr. laganna er fjallað um gagnaöflun fyrir nefndinni og er ríkisskattstjóra þar meðal annars settur ákveðinn frestur til að leggja fram rökstuðning sinn í málum. Greinin er svohljóðandi:

> „Yfirskattanefnd skal tafarlaust senda ríkisskattstjóra kæru skattaðila ásamt endurriti af þeim gögnum er kunna að fylgja kæru hans. Hafi ríkisskattstjóri kært úrskurð skattstjóra, sbr. 5. gr., skal yfirskattanefnd tafarlaust senda skattaðila endurrit kæru ásamt gögnum er henni fylgdu og gefa skattaðila kost á, innan hæfilegs frests, að koma með andsvör sín og gögn. Sama gildir eftir því sem við á um kæru sveitarfélags.
>
> Ríkisskattstjóri skal í tilefni af málsmeðferð fyrir yfirskattanefnd afla frumgagna skattstjóra varðandi hina kærðu ákvörðun skattstjóra.
>
> Ríkisskattstjóri skal hafa lagt fyrir yfirskattanefnd innan 45 daga, frá því að honum barst endurrit kæru, rökstuðning í málinu fyrir hönd gjaldkrefjenda og nauðsynleg gögn er hann hefur aflað frá skattstjóra."

Hér að framan hefur verið gerð grein fyrir þeim ákvæðum um málshraða og lögmælta fresti til að ljúka afgreiðslu mála, sem á reynir í máli A. Til viðbótar er rétt að geta ákvæðis 118. gr. laga nr. 75/1981, þar sem fjármálaráðherra er heimilað að breyta tímaákvörðunum og frestum, sem um ræðir í 93., 98., 99. og 100. gr., ef brýna nauðsyn ber til. Með 17. gr. laga nr. 137, 18. desember 1996, um breyting á lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, var 118. gr. síðarnefndu laganna breytt og hljóðar greinin nú svo: „Heimilt er ríkisskattstjóra að breyta tímaákvörðunum og frestum sem um ræðir í 93., 98. og 99. gr. ef brýna nauðsyn ber til."

2.

Að því er snertir málshraða hjá skattstjóranum í Reykjavík, telur A, að annars vegar hafi dregist úr hömlu, að skattstjórinn endurákvarðaði í málinu og hins vegar að skattstjóri hafi ekki virt þann lögmælta frest, sem settur er í 3. málsl. 1. mgr. 99. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, til að úrskurða kæru hans.

Hér að framan í II. kafla er gerð grein fyrir gangi málsins. Frá því að skattstjóri hófst handa með bréfi, dags. 7. desember 1992, þar til hann endurákvarðaði áður álögð opinber gjöld A gjaldárin 1990, 1991 og 1992 vegna lækkunar kostnaðar til frádráttar á móti ökutækjastyrk hinn 3. febrúar 1994 leið um það bil eitt ár og tveir mánuðir. Rúmir níu mánuðir liðu frá því að skattstjóri boðaði breytingarnar með bréfi, dags. 26. apríl 1993, þar til endurákvörðunin fór fram hinn 3. febrúar 1994.

Að mínum dómi dróst um of, að skattstjóri héldi málinu fram með nægilegum hraða eftir að hann hafði boðað A umræddar breytingar. Er til þess að líta, sem raunar er viðurkennt af hálfu skattstjórans í Reykjavík í bréfi til mín, dags. 20. september 1996, að um tiltölulega einfalt mál var að ræða. Málið sem slíkt kallaði því ekki á tímafrekan undirbúning af hálfu skattstjórans. Sérstakar skýringar komu ekki fram á töfunum af hálfu skattstjóra hvorki í endurákvörðun hans, dags. 3. febrúar 1994, né kæruúrskurði, dags. 21. mars 1995. Þá var A á þessu stigi málsins ekki tilkynnt sérstaklega um að málið myndi tefjast, sbr. 3. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Hins vegar er í bréfi skattstjórans, dags. 19. apríl 1994, til A, þar sem honum er tilkynnt um, að afgreiðsla á kæru hans tefjist, beðist velvirðingar á því, hve afgreiðsla málsins hafi tafist.

Samkvæmt framansögðu tel ég, að dráttur hafi orðið á afgreiðslu málsins af hálfu skattstjóra, er farið hafi í bága við almenna málshraðareglu 1. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Í svarbréfi skattstjórans í Reykjavík til mín, dags. 20. september 1996, er viður-

kennt, að tafir hafi orðið á afgreiðslu málsins. Skýringar á drættinum eru þó ekki ljósar. Tekið er fram í bréfinu að málið „hafi mislagst og/eða tafist vegna þátta í starfssemi embættisins, sem ætíð verða að hafa forgang hvað mannafla og tíma varðar". Af bréfi skattstjóra til A, dags. 19. apríl 1994, virðist mega ráða, að tafir á afgreiðslu málsins hafi stafað af því að það hafi verið látið mæta afgangi vegna anna við önnur brýn verkefni, svo sem álagningarverkefni.

Er þá komið að seinni þættinum í málsmeðferð skattstjóra, þ.e. að leggja úrskurð á kæru A, dags. 21. febrúar 1994. Eins og fram hefur komið, lagði skattstjóri ekki úrskurð á kæruna fyrr en 21. mars 1995 eða 13 mánuðum eftir að kæran barst. Eins og fyrr segir, var skattstjóri á þessu stigi málsins bundinn við lögmæltan frest til að úrskurða kærur samkvæmt 3. málsl. 1. mgr. 99. gr. laga nr. 75/1981. Samkvæmt því bar honum að úrskurða kæruna innan tveggja mánaða frá lokum kærufrests. Endurákvörðun skattstjóra er dagsett 3. febrúar 1994 og verður að álíta, að hún hafi verið póstlögð þann dag, sbr. ákvæði í 1. málsl. 1. mgr. 99. gr. laga nr. 75/1981 um upphaf kærufrests vegna endurákvörðunar, er nú hefur verið fellt niður með 17. gr. laga nr. 145/1995, en hafði áður verið breytt með 12. gr. laga nr. 147/1994. Samkvæmt þessu hefur kærufrestur runnið út 4. mars 1994. Samkvæmt þessu hafði skattstjóri frest til 4. maí 1994 til að leggja úrskurð á kæru A. Það gerði hann hins vegar ekki fyrr en 21. mars 1995. Samkvæmt þessu fór skattstjóri fram úr þeim fresti, sem honum var settur að lögum til að úrskurða kærur, eða á ellefta mánuð. Af hálfu skattstjórans hefur því ekki verið borið við, að fresturinn hafi verið lengri en leiddi af 3. málsl. 1. mgr. 99. gr. laga nr. 75/1981 á grundvelli ákvörðunar samkvæmt 118. gr. laganna og verður því að ganga út frá því, að slíkri ákvörðun hafi ekki verið til að dreifa, enda ber að birta ákvörðun um framlengingu á afgreiðslufresti samkvæmt 118. gr. laga nr. 75/1981 í Lögbirtingablaði, sbr. úrlausn mína í máli nr. 934/1993 (SUA 1994:275).

Með fyrrgreindu bréfi, dags. 19. apríl 1994, tilkynnti skattstjórinn A, að afgreiðsla málsins tefðist enn um sinn vegna anna við önnur brýn verkefni. Jafnframt var A tilkynnt, að stefnt væri að því að ljúka afgreiðslu málsins fyrir lok ágústmánaðar 1994. Út af fyrir sig var rétt, að skattstjóri tilkynnti A um fyrirsjáanlegar tafir á afgreiðslu kærunnar. Annað mál er, hvort ástæður tafanna gátu réttlætt, að farið væri fram úr lögmæltum fresti til að úrskurða kærur.

Miðað við skýringar skattstjórans í Reykjavík í bréfi embættisins til mín, dags. 20. september 1996, og það sem fram kemur í bréfi skattstjórans til A, dags. 19. apríl 1994, er óhjákvæmilegt að gera ráð fyrir því, að tafir á afgreiðslu á máli A, bæði seinagangur fram til endurákvörðunar opinberra gjalda hans hinn 3. febrúar 1994 og dráttur á afgreiðslu kæru hans, dags. 21. febrúar 1994, hafi stafað af því, að málið hafi verið látið mæta afgangi vegna anna við önnur verkefni, sem embættið mat svo að ættu að hafa forgang.

Af þessu tilefni tel ég ástæðu til að taka fram, að óheimilt er að forgangsraða verkefnum með þeim hætti, að ákveðnum embættisverkum sé ýtt til hliðar vegna annarra viðfangsefna, þannig að farið sé á svig við almennar málshraðareglur og lögmælta fresti til afgreiðslu mála. Þessar ástæður valda því, að sá dráttur á afgreiðslu á máli A, sem um ræðir í máli þessu, verður að teljast andstæður lögum. Ég tel ástæðu til að árétta, að við öll þau embættisverk, sem skattstjórum ber að sinna, ber að gæta almennra málshraðareglna án tillits til þess, hvort embættið metur tiltekin verkefni brýnni en önnur. Þá geta slík viðhorf aldrei réttlætt, að farið sé á svig við lögmælta fresti til afgreiðslu mála.

A telur, að tafir á afgreiðslu máls hans á skattstjórastigi og brot skattstjóra á ákvæðum laga um frest til að úrskurða kærur, sbr. 3. málsl. 1. mgr. 99. gr. laga nr. 75/1981, valdi því, að ómerkja beri ákvarðanir skattstjóra og fella niður þær gjaldahækkanir, sem skattstjóri ákvað með endurákvörðun sinni, dags. 3. febrúar 1994. Hélt A fram kröfum á þessum grundvelli í kæru sinni til yfirskattanefndar, dags. 27. mars 1995, en hafði engar sérstakar efniskröfur fram að færa í málinu.

Í úrskurði sínum í máli A nr. 605 frá 12. júlí 1996 fjallar yfirskattanefnd eingöngu um þann þátt í afgreiðslutöfum af hendi skattstjóra, sem varðar síðbúna afgreiðslu á kæru A til skattstjóra, dags. 21. febrúar 1994, með kæruúrskurði, dags. 21. mars 1995, er fór á svig við lögmæltan frest til að úrskurða kærur samkvæmt 3. málsl. 1. mgr. 99. gr. laga nr. 75/1981. Taldi yfirskattanefnd í úrskurði sínum, að brot gegn því ákvæði ylli ekki ómerkingu hinnar kærðu skattákvörðunar. Til stuðnings þessari niðurstöðu vísaði yfirskattanefnd til dóms Hæstaréttar Íslands frá 12. mars 1948 (Hrd. 1948:179) og tók jafnframt fram, að rök þættu ekki standa til þess, að A hefði mátt búast við því, að málið væri fallið niður eða horfið væri frá endurákvörðun skattstjóra.

Eins og fram hefur komið, verður að telja, að afgreiðslutafir af hendi skattstjórans í Reykjavík hafi verið tvíþættar. Annar vegar hafi skort á það, að skattstjóri fylgdi málinu fram af nægilegum hraða frá því að það hófst og þar til hann endurákvarðaði áður álögð opinber gjöld A gjaldárin 1990, 1991 og 1992, og hins vegar hafi skattstjóri ekki virt lögmæltan frest samkvæmt 3. málsl. 1. mgr. 99. gr. laga nr. 75/1981 til að úrskurða kærur.

Eins og fram kemur í úrskurði yfirskattanefndar nr. 605/1996, hefur reynt á það fyrir dómstólum, hvaða áhrif það hafi á stjórnvaldsákvörðun, að stjórnvöld í einstökum tilvikum virða ekki lögmælta fresti, sem þeim eru settir til að ljúka málum. Í þeim dómi Hæstaréttar (Hrd. 1948:179), sem yfirskattanefnd skírskotar til niðurstöðu sinni til stuðnings, reyndi á það, hvort það leiddi til ómerkingar á úrskurði ríkisskattanefndar, að nefndin kvað ekki upp úrskurð fyrr en að liðnum lögmæltum fresti til að úrskurða kærur samkvæmt þágildandi útsvarslögum. Um þetta segir svo í forsendum dóms Hæstaréttar:

> „Tilgreint ákvæði 24. gr. útsvarslaganna er verklagsregla, sem sett er ríkisskattanefnd. Brot þessarar reglu veldur ekki ónýti úrskurðar þess, sem ríkisskattanefnd kveður upp. En ef skattanefndarmenn skeyta ekki reglunni, án þess að gildar ástæður réttlæti hátterni þeirra, getur það varðað þá viðurlögum sem brot í stjórnsýslu. Samkvæmt þessu ber að staðfesta héraðsdóminn."

Ekki hefur orðið nein breyting á dómaframkvæmd að þessu leyti frá því að fyrrgreindur dómur Hæstaréttar var kveðinn upp. Eins og fram kemur í bréfi formanns yfirskattanefndar, dags. 3. október 1996, hefur nýlega á það reynt í héraðsdómi, hvort það ylli ómerkingu á endurákvörðun skattstjóra, að frestur sá, sem skattstjórum er settur í 3. málsl. 1. mgr. 99. gr. laga nr. 75/1981 til að úrskurða kærur, var ekki virtur. Að því leyti til er það mál því alveg sambærilegt máli A. Hér er um að ræða dóm Héraðsdóms Reykjavíkur, sem kveðinn var upp 18. nóvember 1994, í málinu nr. E-1739/1994: Eimskipafélag Íslands hf. gegn íslenska ríkinu. Varð niðurstaða héraðsdómsins sú um þetta, að það ylli ekki ómerkingu á endurákvörðun skattstjóra, þótt fyrrgreindur frestur til að úrskurða kærur væri ekki virtur.

Auk framangreindra dóma hefur reynt á það fyrir dómstólum, hverju það valdi um skattákvörðun, að skattyfirvöld hófust seint handa út af tilteknu atriði skattframtals, sbr. dóm Hæstaréttar frá 8. júní 1949 (Hrd. 1949:228). Í því máli bar gjaldandinn því við, að skattyfirvöld hefðu með athafnaleysi sínu og tómlæti fyrirgert rétti hins opinbera til að endurákvarða áður álögð opinber gjöld gjaldandans, en skattyfirvöld hófust fyrst handa út af tilteknu atriði skattframtals u.þ.b. fjórum árum eftir álagningu. Í dómi Hæstaréttar er þessari viðbáru veitt úrlausn með þeim orðum, að skattyfirvöld þættu ekki „hafa vangeymt svo réttar ríkissjóðs, að varða eigi niðurfalli skattskyldu . . ."

Á hliðstætt álitaefni og að framan getur í Hrd. 1949:228 reyndi í dómi Hæstaréttar, sem kveðinn var upp 30. janúar 1997 í málinu nr. 3/1997: Vífilfell ehf. gegn Gjaldheimtunni í Reykjavík (Hrd. 1997:385). Í máli þessu liðu tæplega fjögur og hálft ár frá því að skattframtali var skilað þar til skattstjóri hófst handa út af tilteknu atriði í skattskilum gjald-

andans. Um áhrif þessa dráttar segir svo í úrskurði héraðsdóms, sem að þessu leyti var staðfestur með skírskotun til forsendna:

> „Sá tími, er leið, uns málið yrði afgreitt af hálfu skattyfirvalda, fer í bága við almennar málshraðareglur stjórnsýsluréttarins, sbr. 9. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, sem tóku gildi 1. janúar 1994. Það eitt sér veldur þó eigi brottfalli á skattskyldu sóknaraðila og heimild skattstjóra til endurálagningar samkvæmt 1. mgr. 97. gr. laga nr. 75/1981, enda getur skattþegn, hafi hann ekki látið í té fullnægjandi upplýsingar með skattframtali sínu eða fylgigögnum, þannig að rétt álagning verði á þeim gögnum byggð, átt von á því, innan þeirra tímamarka, sem að ofan greinir, að skattyfirvöld hefjist handa, þegar ástæða er til."

Með vísan til þeirra dóma, sem hér að framan hafa verið raktir, þ.e. Hrd. 1948:179, sbr. og dóm Héraðsdóms Reykjavíkur frá 18. nóvember 1994, er það skoðun mín, að sú niðurstaða yfirskattanefndar í úrskurði nr. 605/1996 í máli A hafi verið rétt, að það leiddi ekki til ógildingar á skattákvörðun skattstjóra, enda þótt dregist hefði að úrskurða um kæru A fram yfir lögmæltan frest samkvæmt 3. málsl. 1. mgr. 99. gr. laga nr. 75/1981.

Að því er snertir áhrif þess seinagangs, sem varð við meðferð máls A frá því málið hófst og þar til endurákvörðun fór fram hinn 3. febrúar 1994, er skattstjóri staðfesti með kæruúrskurði sínum, dags. 21. mars 1995, á þær skattákvarðanir, sem hér um ræðir, er til þess að líta, að almennt valda tafir á afgreiðslu mála ekki ógildi stjórnvaldsákvörðunar, þótt undantekningar séu frá þeirri meginreglu. Með tilliti til þessa og þeirra viðhorfa, sem fram koma í þeim dómum, sem hér að framan hefur verið getið, bæði þeim, sem varða áhrif þess á gildi skattákvörðunar, að brotið er gegn lögmæltum afgreiðslufresti, og þeim, sem fjalla um áhrif aðgerðaleysis á gildi skattákvörðunar, tel ég, að umræddur seinagangur á framgangi máls A hafi ekki getað leitt til þess, að ómerkja bæri ákvarðanir skattstjóra og gjaldahækkanir þær, sem af þeim leiddi.

Hitt er annað mál, að afgreiðslutafir skattyfirvalda og brot gegn lögmæltum frestum til að ljúka málum geta varðað viðurlögum sem brot í stjórnsýslu, eins og fram kemur í Hrd. 1948:179, og hugsanlega bakað ríkinu fébótaábyrgð.

3.

Kæra A til yfirskattanefndar, sem dagsett er 27. mars 1995, barst nefndinni þann dag svo sem staðfest er í svarbréfi yfirskattanefndar til mín, dags. 3. október 1996. Með bréfi, dags. 10. apríl 1995, til A staðfesti yfirskattanefnd móttöku kærunnar og gerði jafnframt grein fyrir þeim fresti, sem ríkisskattstjóri hefur lögum samkvæmt til að skila rökstuðningi í málum, og lögmæltum þriggja mánaða fresti yfirskattanefndar til að leggja úrskurði á kærur. Í bréfinu er eftirfarandi tekið fram: „Vegna mikils fjölda mála sem nú eru til meðferðar fyrir yfirskattanefnd, er fyrirsjáanlegt að ekki verður unnt að standa við framangreindan frest."

Fyrir liggur, að kæra A var ekki send ríkisskattstjóra fyrr en 19. apríl 1995. Rökstuðningur ríkisskattstjóra í máli A var lagður fyrir yfirskattanefnd með bréfi, dags. 16. júní 1995, er barst nefndinni hinn 19. s.m., eftir því sem fram kemur í gögnum málsins. Þrátt fyrir lögmæltan frest til að úrskurða kærur og eftirrekstur af hálfu A með bréfum, dags. 27. september 1995 og 13. janúar 1996, lauk yfirskattanefnd ekki úrskurði á kæruna fyrr en 12. júlí 1996.

Eins og fram kemur í kafla IV.1. hér að framan, voru gerðar breytingar á ákvæðum um málsmeðferðartíma hjá yfirskattanefnd í 1. mgr. 8. gr. laga nr. 30/1992, um yfirskattanefnd, með a-lið 3. gr. laga nr. 31/1995, um breytingar á lögum, er varða rétt til endurgreiðslu og vaxta af ofteknum sköttum og gjöldum. Varðar breytingin upphaf þess frests,

sem yfirskattanefnd hefur til að leggja úrskurði á kærur. Lagabreytingin öðlaðist gildi 1. janúar 1996. Samkvæmt þessu gilti um afmörkun á upphafi frests yfirskattanefndar til afgreiðslu á kæru A ákvæði 1. mgr. 8. gr. laga nr. 30/1992, eins og það hljóðaði, áður en fyrrgreind breyting var gerð. Samkvæmt því skyldi yfirskattanefnd hafa lagt úrskurð á kæruna þremur mánuðum eftir að nefndinni hafði borist umsögn og greinargerð ríkisskattstjóra. Eins og fyrr segir, barst rökstuðningur ríkisskattstjóra yfirskattanefnd hinn 19. júní 1995. Samkvæmt því og í samræmi við fyrirmæli 1. mgr. 8. gr. laga nr. 30/1992 bar yfirskattanefnd að hafa lagt úrskurð á kæru A í síðasta lagi 18. september 1995. Það gerði nefndin hins vegar ekki fyrr 12. júlí 1996 eða þegar tæplega tíu mánuðir voru liðnir frá því að lögmæltur frestur rann út.

Af hálfu yfirskattanefndar hefur sá dráttur, sem varð á afgreiðslu á kæru A, einkum verið skýrður með því, að mannafla hafi skort til að sinna þeim mikla málafjölda, sem nefndinni hafi borist undanfarin ár, sbr. svarbréf nefndarinnar, dags. 3. október 1996. Jafnframt er gerð grein fyrir málshraða almennt hjá nefndinni og upplýst, hversu langur tími líður að meðaltali frá því að mál berst og þar til mál er tilbúið til meðferðar hjá nefndinni að framkominni kröfugerð ríkisskattstjóra og málsgögnum. Þær upplýsingar eru til marks um verulegar afgreiðslutafir bæði af hálfu yfirskattanefndar og ríkisskattstjóra, sem ég mun fjalla sérstaklega um í 5. tölulið hér á eftir. Eins og fram kemur í bréfi yfirskattanefndar, tók afgreiðsla á kæru A mun lengri tíma hjá nefndinni en nam meðaltali málsmeðferðartíma. Engar sérstakar skýringar hafa þó komið fram á því. Telja verður, að mál A hafi verið tiltölulega einfalt og ekki krafist viðamikils undirbúnings.

Samkvæmt framansögðu hefur yfirskattanefnd við afgreiðslu sína á kæru A farið langt fram úr þeim fresti, sem nefndinni er settur samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 30/1992 til að leggja úrskurði á kærur. Engar skýringar hafa verið gefnar á því af hálfu yfirskattanefndar, hvers vegna mál A tók lengri tíma en meðferð mála tók almennt. Það er því skoðun mín að um verulegan afgreiðsludrátt hafi verið að ræða í þessu tilviki, sem yfirskattanefnd beri að kosta kapps um, að endurtaki sig ekki.

Að því er varðar áhrif þess dráttar, sem varð á afgreiðslu á kæru A af hendi yfirskattanefndar, á gildi úrskurðar nefndarinnar nr. 605/1996 í máli hans, þá tel ég, að dráttur þessi geti ekki varðað ónýti úrskurðarins. Því til stuðnings skírskota ég til umfjöllunar minnar um áhrif sambærilegra atriða á gildi ákvarðana skattstjóra, sbr. 2. tölulið hér að framan.

Ég tel tilefni til að gera athugasemdir út af fleiri atriðum viðvíkjandi meðferð yfirskattanefndar á máli A en þeim afgreiðslutöfum, sem hér að framan hefur verið fjallað um.

Eins og fyrr segir, barst kæra A yfirskattanefnd 27. mars 1995. Kæran var hins vegar ekki send ríkisskattstjóra til umsagnar og gagnaöflunar fyrr en 19. apríl 1995. Samkvæmt 1. málsl. 1. mgr. 6. gr. laga nr. 30/1992 skal yfirskattanefnd tafarlaust senda ríkisskattstjóra kæru skattaðila ásamt endurriti af þeim gögnum, sem kunna að fylgja kæru hans. Fram kemur í svarbréfi yfirskattanefndar, dags. 3. október 1996, að vegna mistaka hafi dregist að senda ríkisskattstjóra kæruna. Er því ekki tilefni til sérstakrar umfjöllunar um meðferð á innkomnum kærum almennt að þessu leyti.

Í bréfi yfirskattanefndar, dags. 10. apríl 1995, þar sem staðfest er móttaka á kæru A, er tekið fram, að vegna mikils fjölda mála, er séu til meðferðar hjá yfirskattanefnd, sé fyrirsjáanlegt, að ekki verði unnt að standa við lögmæltan frest nefndarinnar til að leggja úrskurð á kærur.

Stjórnvöldum ber að haga meðferð mála með þeim hætti, að tryggt sé, að lögmæltir frestir til afgreiðslu þeirra séu haldnir. Í þeim tilvikum, þar sem fyrirsjáanlegt er, að afgreiðsla máls muni dragast fram yfir lögskipaðan afgreiðslufrest, ber stjórnvaldi að skýra málsaðila frá því og upplýsa um ástæður tafanna og hvenær ákvörðunar sé að vænta, sbr.

3. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Til slíks getur þó ekki komið fyrr en á því tímamarki, að fyrirsjáanlegt er, að afgreiðsla máls muni tefjast fram yfir venjulegan eða lögmæltan afgreiðslufrest.

Eins og áður hefur komið fram, var tekið fram í staðfestingarbréfi yfirskattanefndar, dags. 10. apríl 1995, að fyrirsjáanlegt væri, að ekki væri unnt að standa við lögboðinn frest til afgreiðslu kæru A vegna mikils fjölda mála, er væru til afgreiðslu hjá nefndinni. Undir venjulegum kringumstæðum tel ég, að nefndin geti ekki, hvorki almennt né í einstökum málum, gengið út frá því þegar við móttöku kæru, að afgreiðsla máls muni tefjast fram yfir lögmæltan frest. Eins og á stóð um afgreiðslutíma mála almennt, tel ég þó, að staðist hafi að slá slíkan varnagla þegar við móttöku kæru. Það athugast þó, að í bréfi yfirskattanefndar, dags. 10. apríl 1995, var ekki tekið fram, hvenær ákvörðunar væri að vænta svo sem skylt var samkvæmt 3. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, en sú tilgreining hafði þá sjálfstæðu þýðingu, að ef farið var fram yfir þau tímamörk, varð að tilkynna á ný um ástæður tafa og hvenær ákvörðunar væri að vænta.

Eins og nánar verður fjallað um í 4. tölulið hér á eftir, gætti ríkisskattstjóri þess ekki í máli A að skila rökstuðningi sínum innan þess frests, sem embættinu er settur samkvæmt 3. mgr. 6. gr. laga nr. 30/1992 til að skila rökstuðningi í málum.

Enda þótt upphafsdagur þess þriggja mánaða frests, sem yfirskattanefnd hafði á þeim tíma, sem hér um ræðir, samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 30/1992, hafi ekki hafist fyrr en umsögn og greinargerð ríkisskattstjóra barst nefndinni, leiddi af ákvæðum 9. og 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, að yfirskattanefnd bar skylda til að gæta þess, að mál drægist ekki á langinn vegna tafa af hálfu embættis ríkisskattstjóra að láta lögboðin gögn í té. Yfirskattanefnd bar 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 gátu talist, til þess að knýja fram þessi gögn, eftir að frestur samkvæmt 3. mgr. 6. gr. laga nr. 30/1992 var útrunninn. Um þetta vísa ég að öðru leyti til álits míns, dags. 1. desember 1994, í málinu nr. 1190/1994 (SUA 1994:270).

Þrátt fyrir fyrrgreint álit mitt verður ekki séð, að yfirskattanefnd hafi, að liðnum þeim fresti, sem ríkisskattstjóra er settur í 3. mgr. 6. gr. laga nr. 30/1992, knúið á um það, að gögnum og greinargerð yrði skilað. Með sérstöku tilliti til fyrrgreinds álits míns, dags. 1. desember 1994, sem þá lá fyrir, er ástæða til að ítreka þau sjónarmið, sem fram koma í því áliti.

Yfirskattanefnd svaraði í engu eftirrekstri A í bréfum hans til nefndarinnar, dags. 27. september 1995 og 13. janúar 1996. Gáfu bréf þessi sérstakt tilefni til þess að A yrði gerð grein fyrir afgreiðslutöfunum og hvenær úrskurðar væri að vænta, auk þess sem málaleitanir hans leiddu sjálfstætt til þess, að þeim bar að svara skriflega á grundvelli þeirrar meginreglu stjórnsýsluréttar, að skriflegum erindum ber almennt að svara skriflega.

4.

Samkvæmt 1. málsl. 1. mgr. 6. gr. laga nr. 30/1992, um yfirskattanefnd, skal yfirskattanefnd tafarlaust senda ríkisskattstjóra kæru skattaðila ásamt endurriti af þeim gögnum, sem kunna að fylgja kæru hans. Kæra A er dagsett 27. mars 1995 og barst yfirskattanefnd þann sama dag. Eins og fram kemur í IV. kafla 3. hér að framan, var kæran ekki send ríkisskattstjóra fyrr en 19. apríl 1995. Samkvæmt því, sem fram kemur í svarbréfi ríkisskattstjóra til mín, dags. 9. september 1996, og yfirliti um gang kærumálsins samkvæmt skrifstofukerfi ríkisskattstjóra, var kæran móttekin af ríkisskattstjóra tveimur dögum síðar eða 21. apríl 1995.

Samkvæmt 3. mgr. 6. gr. laga nr. 30/1992 skal ríkisskattstjóri hafa lagt fyrir yfirskattanefnd innan 45 daga, frá því að honum barst endurrit kæru, rökstuðning í málinu fyrir hönd gjaldkrefjenda og nauðsynleg gögn, er hann hefur aflað frá skattstjóra. Ríkisskatt-

stjóri lagði rökstuðning sinn í máli A fyrir yfirskattanefnd með bréfi, dags. 16. júní 1995. Var þá liðinn sá frestur, sem ríkisskattstjóra er settur samkvæmt framangreindu ákvæði laga nr. 30/1992 til að skila rökstuðningi sínum í málum fyrir yfirskattanefnd eða 56 dagar frá því að ríkisskattstjóra barst kæran, eins og fram kemur í svarbréfi embættisins til mín, dags. 9. september 1996.

Í svarbréfi ríkisskattstjóra, dags. 9. september 1996, er fyrrgreindur dráttur skýrður með svofelldum hætti:

> „Því miður hefur í gegnum tíðina það viljað brenna við að ríkisskattstjóra hefur ekki tekist að halda sig innan þeirra tímafresta sem kveðið er á um í 3. mgr. 6. gr. laga nr. 30/1992, um yfirskattanefnd. Ástæðu þess má fyrst og fremst rekja til mikils fjölda kæra til yfirskattanefndar og þess að ríkisskattstjóri hefur ekki yfir að ráða þeim mannafla að hægt sé að tryggja að umsagnir séu í öllum tilvikum afgreiddar innan 45 daga um leið og öðrum lögbundnum skyldum embættisins er fullnægt."

Vegna þess tíma, sem ríkisskattstjóri virðist taka að meðaltali til að skila rökstuðningi sínum í málum fyrir yfirskattanefnd, verður að horfa til þeirra upplýsinga, sem fram koma í svarbréfi formanns yfirskattanefndar, dags. 3. október 1996. Þar er tekið fram, að lausleg athugun, sem gerð hafi verið í janúar 1995 á málsmeðferðartíma úrskurða, sem kveðnir voru upp á árinu 1994, hafi leitt í ljós „að frá því mál barst og þar til það var tilbúið til meðferðar fyrir nefndinni, þ.e. að framkominni kröfugerð ríkisskattstjóra og málsgögnum, liðu að meðaltali 5,5 mánuðir". Tekið er fram, að telja megi víst, að niðurstaðan yrði svipuð fyrir 1995 og fyrri hluta 1996, ef könnun færi fram fyrir það tímabil.

Framangreindar upplýsingar gefa til kynna, að verulegur misbrestur sé á því, að rekstur mála af hálfu embættis ríkisskattstjóra fyrir yfirskattanefnd á þann veg, að lögmæltur frestur samkvæmt 3. mgr. 6. gr. laga nr. 30/1992 sé virtur. Þá bryddir á svipuðu viðhorfi í svarbréfi ríkisskattstjóra, dags. 9. september 1996, og fram hefur komið af hálfu skattstjórans í Reykjavík, sbr. IV. kafla 2. hér að framan, að önnur lögbundin verkefni séu látin hafa forgang. Ríkisskattstjóri gefur þá skýringu á afgreiðslutöfum á kröfugerðum fyrir yfirskattanefnd, að ekki sé í öllum tilvikum unnt að standa við lögboðinn frest vegna fjölda kærumála og mannaflaskorts.

Út af fyrir sig eru ekki efni til að draga skýringar ríkisskattstjóra á þessum drætti í efa. Engu að síður tel ég, að tilefni sé til þess að beina því til ríkisskattstjóra að hann grípi til þeirra ráðstafana sem á valdi hans eru, til að tryggt verði, að haldinn verði sá frestur, sem ríkisskattstjóra er settur í 3. mgr. 6. gr. laga nr. 30/1992 til að skila rökstuðningi í málum.

5.

Í máli þessu hefur komið fram, að verulegur misbrestur er á því, að nauðsynlegs og lögmælts málshraða við meðferð skattamála sé gætt. Upplýst hefur verið, að meðferð mála fyrir yfirskattanefnd tekur mun lengri tíma en gert er ráð fyrir í lögum nr. 30/1992. Stafa afgreiðslutafirnar bæði af því, að ríkisskattstjóri skilar ekki rökstuðningi innan þess tíma, sem settur er í 3. mgr. 6. gr. laga nr. 30/1992, og iðulega lýkur yfirskattanefnd ekki úrskurði á kærur innan þess frests, sem settur er í 1. mgr. 8. gr. laganna. Í svarbréfi formanns yfirskattanefndar til mín, dags. 3. október 1996, er að finna upplýsingar um meðaltal málsmeðferðartíma úrskurða, sem kveðnir voru upp á árinu 1994, og talið, að ástandið hafi lítið breyst eftir það. Hins vegar kemur fram í bréfinu að vegna fækkunar kæra megi búast við styttri afgreiðslutíma á árinu 1997.

Almenn málshraðaregla 1. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og sérstök ákvæði í lögum nr. 75/1981 og lögum nr. 30/1992 um fresti til afgreiðslu mála eiga að tryggja máls-

hraða í skattamálum. Ég tel ástæðu til að víkja að tveimur atriðum, sem sérstaklega kalla á, að nægilegs málshraða í skattamálum sé gætt, þ.e. hvernig farið sé frestun réttaráhrifa kærðrar skattákvörðunar og aðför vegna krafna um skatta og önnur samsvarandi gjöld.

Með 1. mgr. 29. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 var lögfest sú meginregla, að stjórnsýslukæra frestar ekki réttaráhrifum kærðrar stjórnvaldsákvörðunar. Jafnframt var lögfest heimild fyrir æðra stjórnvald til að fresta réttaráhrifum hinnar kærðu ákvörðunar, meðan kæra er til meðferðar, þar sem ástæður mæla með því, sbr. 2. mgr. 29. gr. laganna. Með 9. tölul. 36. gr. stjórnsýslulaga var því ákvæði aukið við 5. gr. laga nr. 30/1992, um yfirskattanefnd, að kæra til nefndarinnar frestar ekki réttaráhrifum kærðrar ákvörðunar. Í athugasemdum með 36. gr. frumvarps þess, sem varð að lögum nr. 37/1993, kemur fram, að ákvæðinu er ætlað að taka fyrir, að heimild 2. mgr. 29. gr. laganna til frestunar á réttaráhrifum kærðrar ákvörðunar taki til þeirra ákvarðana, sem kærðar eru til yfirskattanefndar (Alþt. 1992, A-deild, bls. 3313).

Samkvæmt 4. mgr. 96. gr. laga nr. 75/1981 var mælt fyrir um lögboðna frestun á réttaráhrifum skattákvörðunar skattstjóra í þeim tilvikum, þegar endurákvörðun (endurálagning) skattstjóra á sköttum fór fram. Var þá heimilt að bera endurákvörðunina undir skattstjóra sjálfan, sbr. 1. málsl. 1. mgr. 99. gr. laga nr. 75/1981, og skyldi tilkynning um skattbreytingu ekki send viðkomandi innheimtumanni fyrr en að loknum kærufresti eða að loknum úrskurði, ef breytingin hafði verið borin undir skattstjóra. Þessar reglur giltu og um endurákvörðun ríkisskattstjóra samkvæmt 1. mgr. 101. gr. laga nr. 75/1981. Með breytingum þeim, sem gerðar voru á 96. gr. laga nr. 75/1981 með 16. gr. laga nr. 145/1995, sbr. IV. kafla 1. hér að framan, var þetta fyrirkomulag lagt af, enda er endurákvörðun skattstjóra með breytingum þessum gerð að formlegum úrskurði, sem kæranlegur er til yfirskattanefndar. Að því er snertir breytingar á skattframtali fyrir álagningu, þá frestuðust réttaráhrif slíkra breytinga ekki og gildir það enn.

Hin almenna regla laga nr. 75/1981 um réttaráhrif skattákvörðunar kemur fram í 1. málsl. 1. mgr. 111. gr. þeirra. Þar er mælt fyrir um, að áfrýjun skattákvörðunar eða deila um skattskyldu fresti ekki eindaga tekju- eða eignarskatts né leysi undan neinum viðurlögum, sem lögð eru við vangreiðslu hans. Fjármálaráðherra er veitt heimild til að fresta réttaráhrifum skattákvörðunar, ef sérstaklega stendur á, sbr. 2. málsl. 1. mgr. 111. gr. laga nr. 75/1981, þ.e.a.s. eindögun skatta og öðru því sem greinir í 1. málsl. 1. mgr. lagagreinar þessarar. Þrátt fyrir gildistöku 9. tölul. 36. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 hefur þessi heimild fjármálaráðherra ekki þrengst.

Í 1. gr. aðfararlaga nr. 90/1989 er mælt fyrir um aðfararheimildir. Samkvæmt 9. tölul. 1. mgr. lagagreinar þessarar má gera aðför til fullnustu kröfum samkvæmt eftirfarandi heimild:

> „Kröfum um skatta og önnur samsvarandi gjöld, sem innheimt eru samkvæmt lögum af innheimtumönnum ríkissjóðs, sveitarfélögum eða sameiginlegum gjaldheimtum ríkis og sveitarfélaga."

Hér er um sjálfstæða aðfararheimild að ræða, þar sem ekki er krafist, að mælt sé fyrir í öðrum lögum um lögtakshæfi eða aðfararhæfi skatta- eða gjaldakrafna, sem undir heimildina falla. Í athugasemdum með 1. gr. frumvarps þess, er varð að lögum nr. 90/1989, segir svo meðal annars:

> „Hin einfaldari meðferð, sem 8. gr. ráðgerir vegna krafna samkvæmt 9. tl. 1. mgr. 1. gr., er einkum lögð til með hliðsjón af nauðsyn þess að innheimtuaðgerðir vegna skatta verði skilvirkar, enda er hér um að ræða meira en helming heildarfjölda aðfarargerða vegna peningakrafna. Dæmigerðar kröfur um skatta og önnur samsvar-

andi gjöld eru einnig komnar til með álagningu skattyfirvalda, sem lögboðið er að kynna gjaldanda með ákveðnum hætti, og getur ákvörðun gjaldanna almennt sætt kæru til æðra stjórnvalds. Kröfur þessar eru því oftast óumdeildar og réttindi gjaldanda nokkuð trygg vegna kæruheimilda innan stjórnkerfisins." (Alþt. 1988–1989, A-deild, bls. 821.)

Ljóst er, að sú ákvörðun löggjafans að heimila aðför á grundvelli krafna um skatta og önnur samsvarandi gjöld er á því byggð, að kröfur þessar séu almennt óumdeildar. Af því leiðir, að út frá því er gengið, að ágreiningsefni um skattákvarðanir séu rekin með nægum málshraða í stjórnkerfinu. Þegar til þessa er litið og jafnframt haft í huga, að samkvæmt framansögðu frestar kæra ekki réttaráhrifum kærðrar skattákvörðunar, tel ég, að sérstaka áherslu verði að leggja á málshraða í skattamálum og að misbrestur á því brjóti alvarlega í bága við þá skipan, sem höfð er á innheimtu skattkrafna í löggjöfinni.

Í bréfi sínu, dags. 3. október 1996, víkur formaður yfirskattanefndar að breytingum þeim, sem gerðar voru á 112. gr. laga nr. 75/1981 með 2. gr. laga nr. 31/1995, þar á meðal um greiðslu dráttarvaxta til gjaldanda, þegar afgreiðsla máls hjá yfirskattanefnd dregst fram yfir lögmæltan frest. Ég tel ástæðu til að taka fram, að breytingar þessar, sbr. og setning laga nr. 29/1995, um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda, lúta að því að rétta hlut gjaldenda almennt en réttlæta engan veginn að slakað sé á málshraða í skattamálum.

Þá tel ég að lokum rétt að víkja að viðhorfi formanns yfirskattanefndar í fyrrgreindu bréfi, dags. 3. október 1996, um lengd úrskurðarfrests samkvæmt 8. gr. laga nr. 30/1992. Telur hann, að fresturinn sé „óraunhæfur þegar litið er til þess að mál berast yfirskattanefnd langflest á síðasta ársfjórðungi hvers árs". Þessi staðhæfing formannsins er studd tölulegum gögnum, og er engin ástæða til að draga hana í efa.

Höfuðástæðan fyrir því að ríkisskattanefnd var lögð niður og yfirskattanefnd sett á fót með lögum nr. 30/1992 var sú, að talið var, að ríkisskattanefnd hefði ekki tekist að standa við ákvæði laga um greiða málsmeðferð, sbr. almennar athugasemdir með frumvarpi því, sem varð að lögum nr. 30/1992. Miðað við þær upplýsingar um málshraða fyrir yfirskattanefnd, sem fram hafa komið í máli þessu, á yfirskattanefnd langt í land við að ná höfuðmarkmiði umræddra stjórnkerfisbreytinga. Hvað sem líður hagkvæmni þess frests, sem settur er í 8. gr. laga nr. 30/1992 til að ljúka málum, miðað við dreifingu kæra á tímabil innan ársins, er ljóst, að löggjafinn hefur ætlast til verulega aukinnar skilvirkni við afgreiðslu mála á áfrýjunarstigi skattamála. Við þá fresti, sem löggjafinn hefur ákveðið í þessu sambandi, verður að búa og tryggja, ef þörf þykir, að nægilegur mannafli sé til staðar, svo að þeir verði haldnir. Ég get þessa eindregna markmiðs með kerfisbreytingunni, þar sem ég tel, að það leggi sérstakar skyldur á herðar fjármálaráðherra að stuðla að því að sínu leyti, að greið málsmeðferð fyrir yfirskattanefnd verði tryggð.

6.

Þar sem komið hefur í ljós við meðferð á kvörtun A, að almennt skortir á, að fullnægjandi og lögmælts málshraða sé gætt við meðferð skattamála, tel ég sérstakt tilefni til að senda fjármálaráðherra þetta álit mitt með tilmælum um, að hann beiti sér fyrir úrbótum í þessum efnum. Í þessu sambandi vísa ég til eftirlits fjármálaráðherra með stjórnvöldum skattamála, sbr. 105. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, og 21. gr. laga nr. 30/1992, um yfirskattanefnd. Að því er yfirskattanefnd snertir tel ég ástæðu til að beina því til fjármálaráðherra, að tryggt verði, að nefndin hafi yfir að ráða nægum mannafla til að standa við lögmæltan frest til að ljúka málum, sem óneitanlega er nokkuð skammur, sérstaklega þegar tekið er tillit til þeirra sveiflna, sem gætir í því, hvenær kærur berast.

Jafnframt tilmælum mínum til fjármálaráðherra um úrbætur beini ég því til yfirskatta-

nefndar, ríkisskattstjóra og skattstjórans í Reykjavík, að embættin gangist sjálf sem fyrst fyrir nauðsynlegum úrbótum í samræmi við það, sem fram hefur komið í þessu áliti mínu, og geri mér sérstaklega grein fyrir þeim úrbótum.

V.

Meginniðurstaða mín er sú, að verulegur dráttur hafi orðið á afgreiðslu á skattamáli A á öllum stigum þess, þ.e. hjá skattstjóranum í Reykjavík, yfirskattanefnd og ríkisskattstjóra. Meðferð embættis skattstjórans í Reykjavík hafi ekki verið í samræmi við almenna málshraðareglu 1. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og auk þess farið fram úr lögmæltum fresti til að úrskurða kærur samkvæmt 3. málsl. 1. mgr. 99. gr. laga nr. 75/1981. Þá hafi meðferð yfirskattanefndar og ríkisskattstjóra á kærumáli A farið fram úr lögmæltum frestum samkvæmt lögum nr. 30/1992 til afgreiðslu mála. Tel ég ástæðu til að beina því til skattyfirvalda, og fjármálaráðherra sérstaklega, að gangast fyrir úrbótum í þessum efnum. Ég tel hins vegar, að afgreiðslutafir þessar og brot gegn lögmæltum frestum til að ljúka málum leiði ekki til ómerkingar á þeim skattákvörðunum, sem um ræðir."

VI.

Með bréfi, dags. 27. febrúar 1998, óskaði ég eftir upplýsingum fjármálaráðherra um, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af fyrrgreindu áliti mínu.

Í svari fjármálaráðuneytisins, dags. 3. apríl 1998, segir meðal annars:

„Fjármálaráðherra hefur á yfirstandandi þingi lagt fram tvö lagafrumvörp sem snerta beint þau atriði sem gerðar eru athugasemdir við í umræddu áliti. Annars vegar er um að ræða frumvarp til laga um breyting á lögum um yfirskattanefnd og hins vegar frumvarp til laga um bindandi álit í skattamálum. Eru markmið frumvarpanna að koma á skilvirkari málsmeðferð fyrir skattyfirvöldum og yfirskattanefnd þannig að skattaðilar fái úrlausn mála sinna eins fljótt og unnt er og innan lögbundinna fresta. Í frumvarpi til laga um yfirskattanefnd er m.a. að finna sérstaka heimild ríkisskattstjóra til endurákvörðunar vegna kæru í þeim tilvikum þegar lögð eru fram ný gögn fyrir yfirskattanefnd sem ekki hafa áður komið fram, ákvæði um lengri kærufrest skattaðila til yfirskattanefndar og lengri úrskurðarfrest nefndarinnar. Þá væntir ráðuneytið þess að með frumvarpi til laga um bindandi álit í skattamálum muni ágreiningsmálum fækka að einhverju leyti á síðari stigum þ.e. fyrir yfirskattanefnd og dómstólum þar sem skattaðilar geta fengið fyrirfram úr því skorið hvernig álagning skattstjóra muni verða ef ráðist verður í ráðstafanir. Um nánari skýringar vísar ráðuneytið til meðfylgjandi frumvarpa, en þar eru ítarlega rakin sjónarmið fyrir þeim breytingum sem lagðar eru til og ráðuneytið telur að muni verða til mikilla bóta fyrir skattaðila og leiða til skjótari afgreiðslu mála fyrir skattyfirvöldum verði frumvörpin að lögum.

Það skal að lokum tekið fram að til viðbótar við þau atriði sem lögð eru til í ofangreindum frumvörpum hefur starfsmönnum við yfirskattanefnd verið fjölgað í þeim tilgangi að vinna á þeim málafjölda sem nú liggur fyrir nefndinni."

Umrædd frumvörp voru samþykkt á 122. löggjafarþingi.

12.6. Eftirlit fiskistofu. Þjónustugjöld. Lögmætisregla. Ákvörðun á fjárhæð þjónustugjalda. (Mál nr. 1659/1996)

A hf. kvartaði yfir gjaldtöku fyrir vinnsluleyfi vegna tveggja báta fyrirtækisins samkvæmt gjaldskrá nr. 410/1994, fyrir þjónustu veitta af gæðasviði Fiskistofu. Taldi A hf., að kostnaður vegna þjónustunnar væri í engu samræmi við innheimt gjald, sem nam 50.000 kr. fyrir hvorn bát.

Umboðsmaður rakti breytingar á skipan eftirlits með sjávarafurðum, sem gerðar voru með lögum nr. 93/1992, um meðferð sjávarafurða og eftirlit með framleiðslu þeirra, stofnsetningu Fiskistofu og fleiri lagabreytingar, sem að þessu lutu. Þá rakti umboðsmaður gjaldtökuheimild þá, sem tekin var upp í lög nr. 93/1992 með 2. gr. laga nr. 58/1994. Þar er annars vegar kveðið á um það, að sjávarútvegsráðherra skuli ákvarða gjald fyrir þjónustu, sem Fiskistofa veiti á grundvelli laganna og hins vegar um 200.000 kr. gjald fyrir viðurkenningu á skoðunarstofu. Umboðsmaður gerði jafnframt grein fyrir efni gjaldskrár nr. 410/1994. Umboðsmaður reifaði meginreglur um skatta annars vegar og þjónustugjöld hins vegar. Tók hann fram, að gjaldtaka fyrir „þjónustu" Fiskistofu byggðist á einfaldri lagaheimild og ljóst væri af gjaldtökuákvæðinu og athugasemdum með því, að tilgangur löggjafans hefði verið að heimila töku þjónustugjalda en ekki að kveða á um skattheimtu.

Í tilefni af kvörtuninni taldi umboðsmaður ástæðu til að kanna sérstaklega, hvaða eftirlit Fiskistofu hefði að lögum verið falið, svo og hvaða kostnað við það eftirlit heimilt væri að innheimta samkvæmt gjaldtökuheimild laganna. Í því sambandi tók umboðsmaður fram, að eftirlit með framleiðslu sjávarafurða væri í meginatriðum þríþætt samkvæmt lögum nr. 93/1992. Í fyrsta lagi eftirlit viðurkenndrar skoðunarstofu með vinnsluleyfishafa, í öðru lagi innra eftirlit vinnsluleyfishafa og í þriðja lagi hefði Fiskistofa opinber eftirlitsverkefni með höndum.

Umboðsmaður tók fram, að í lögum nr. 93/1992 væri sérstaklega tekið fram, að Fiskistofa skyldi hafa eftirlit með starfi skoðunarstofa, en hins vegar væri ekki skýrlega kveðið á um það í lögunum, hvernig eftirliti Fiskistofu með vinnsluleyfishöfum skyldi háttað. Þótt ekki væri í lögum nr. 93/1992 sérstaklega mælt fyrir um eftirlit Fiskistofu með vinnsluleyfishöfum, leiddi bæði af almennu eftirlitshlutverki Fiskistofu og því, að stofnunin færi með veitingu vinnsluleyfa, að Fiskistofa þyrfti að ganga úr skugga um, að skilyrði fyrir veitingu vinnsluleyfa væru til staðar og fylgjast með því síðan, hvort vinnsluleyfishafar fullnægðu settum skilyrðum og öðrum kröfum, sem til þeirra væru gerðar.

Umboðsmaður tók fram, að gjaldtökuákvæðið væri bundið við „þjónustu" Fiskistofu og því væri gjaldið endurgjald fyrir þjónustuna og að baki greiðslu gjaldsins væri kostnaður við þessa tilteknu þjónustu, sem stofnunin gæti skilgreint og reiknað út. Þegar svo hagaði til, að stofnun færi annars vegar með almennt eftirlitshlutverk stjórnvalda á viðkomandi sviði og hins vegar ákveðin þjónustuverkefni, yrði að gera þá kröfu, að skýrlega væri mælt fyrir um í lögum, ef ætlunin væri, að heimild til innheimtu svonefndra þjónustugjalda tæki jafnt til kostnaðar við hið almenna eftirlit og þjónustuverkefni, og þá á hvaða grundvelli ætti að ákveða gjald vegna hins almenna eftirlits og í hvaða mæli þau gjöld, sem heimilað er að innheimta, eigi að nægja til að greiða heildarkostnað við starfsemi viðkomandi stofnunar.

Umboðsmaður taldi ljóst, að tilgangur löggjafans hefði verið sá, að hið beina og stöðuga eftirlit með einstökum vinnsluleyfishöfum skyldi einkum vera í höndum skoðunarstofa og fyrir það eftirlit greiddu vinnsluleyfishafar sérstaklega til skoðunarstofanna. Í samræmi við þetta yrði að líta svo á, að hlutverk eftirlits Fiskistofu væri

fyrst og fremst almennt stjórnsýslueftirlit, en hins vegar yrði ekki loku fyrir það skotið, eins og lögum nr. 93/1992 og aðdraganda þeirra væri háttað, að Fiskistofa hefði víðtækara eftirlitshlutverk og hefði heimild til beins eftirlits með vinnsluleyfishöfum. Yrði því að miða við, að eftirlit Fiskistofu væri tvíþætt, en sú tvískipting hefði grundvallarþýðingu við túlkun gjaldtökuheimildarinnar.

Umboðsmaður tók fram, að þegar litið væri til orðalags gjaldtökuákvæðis 2. mgr. 22. gr. laga nr. 93/1992 yrði að telja, að einungis væri heimilt að ákveða og heimta gjald fyrir sérgreinda þjónustu, sem Fiskistofa léti vinnsluleyfishafa í té, svo sem við útgáfu vinnsluleyfa, heilbrigðis- og upprunavottorða, og eftir atvikum skoðanir og aðra afmarkaða og sérgreinda þjónustu, enda væri hvorki í gjaldtökuákvæðinu né annars staðar í lögunum gert ráð fyrir innheimtu þjónustugjalda vegna kostnaðar við almennt stjórnsýslueftirlit Fiskistofu. Því væri óheimilt við ákvörðun og innheimtu gjalds af vinnsluleyfishafa, að taka tillit til kostnaðar, sem kynni að falla til hjá Fiskistofu við almennt eftirlit hennar með vinnsluleyfishöfum eða skoðunarstofum, þ.m.t. hvort þessir aðilar uppfylltu á hverjum tíma þau skilyrði, sem sett væru fyrir veitingu leyfa.

Í áliti sínu vék umboðsmaður sérstaklega að tilteknum atriðum í gjaldskrá nr. 410/1994.

Samkvæmt ákvæðum gjaldskrárinnar er gjaldtaka bundin við útgáfu vinnsluleyfa. Benti umboðsmaður á, að samkvæmt fyrirkomulagi gjaldtökunnar væri hún ekki bundin við þá þjónustu, sem látin væri í té, þ.e. skoðanir, heldur við útgáfu vinnsluleyfa og kæmi ekki til frekari gjaldtöku, meðan leyfishafi fyrirgerði ekki rétti sínum til leyfisins. Með þessu væru tengslin milli gjaldtöku og veittrar þjónustu alveg rofin og væri undir hælinn lagt, hvernig gjaldtaka svaraði til veittrar þjónustu hjá einstökum leyfishöfum, m.a. eftir því, hvernig stæði á um gildistíma leyfa. Með þessu fyrirkomulagi væri jafnræði milli gjaldenda ekki tryggt. Sá háttur að hnýta gjaldtöku við vinnsluleyfi leiddi ekki af lagakröfum. Þá mætti jafnvel skilja orðalag gjaldskrárinnar svo, að átt væri við gjaldtöku vegna beins kostnaðar við útgáfu leyfis.

Í gjaldskránni eru öll vinnsluskip flokkuð saman í gjaldflokk undir sömu gjaldfjárhæð. Umboðsmaður tók fram að nauðsynlegt væri að gæta þess við ákvörðun þjónustugjalda, að gjaldendur, sem gert væri að greiða þjónustugjöld samkvæmt reiknuðu meðaltali, ættu nægjanlega samstöðu að því leyti, að kostnaður vegna þjónustu við hvern og einn væri svipaður. Ella greiddi ákveðinn gjaldendahópur mun hærra þjónustugjald en almennt hlytist af því að veita viðkomandi þjónustu og greiddi þannig niður þjónustuna fyrir annan gjaldendahóp. Til slíks þyrfti almennt sérstaka lagaheimild. Umboðsmaður dró í efa, að tækt væri að flokka saman vinnsluskip til gjaldtöku með þeim hætti, sem gert væri í gjaldskránni, þar sem skip af mjög mismunandi stærð væru felld undir sama gjaldflokk, svo sem bátar A hf. (rúmlega 200 brúttórúmlestir) og stærstu frystitogarar flotans.

Umboðsmaður fjallaði og um kostnað vegna þjónustu við leyfishafa vinnsluleyfa árið 1995. Tók hann fram, að í lögskýringargögnum væri ekki að finna leiðbeiningar um þá kostnaðarliði, sem felldir yrðu undir gjaldtökuheimildina. Þá hefði sjávarútvegsráðuneytið ekki gert viðhlítandi grein fyrir þeim kostnaðarliðum, en legði hins vegar áherslu á, að heildarkostnaður gæðastjórnunarsviðs Fiskistofu væri árlega langt umfram gjaldtöku vegna vinnsluleyfa. Í tilefni af þessu viðhorfi benti umboðsmaður á, að lög nr. 93/1992 gerðu ekki ráð fyrir, að allur kostnaður, sem hlytist af framkvæmd þeirra, væri borinn uppi af þjónustugjöldum, og áréttaði jafnframt eðli þess eftirlits, sem Fiskistofa hefði á hendi, og skýringu á gjaldtökuheimildinni. Þá benti umboðsmaður og á, að Fiskistofa væri A-hluta stofnun í fjárlögum og tekjustofnar hennar stæðu víðar, sbr. m.a. veiðieftirlitsgjald.

Loks taldi umboðsmaður ástæðu til að athugað yrði, hvort ekki væri réttara, að gjaldtöku vegna kostnaðar við þjónustu við skoðunarstofur yrði beint að stofunum fremur en vinnsluleyfishöfum. Umboðsmaður beindi því til sjávarútvegsráðuneytisins, að það tæki gjaldskrá nr. 410/1994 til endurskoðunar og kæmi henni á lögmætan grundvöll og tæki við þá endurskoðun mið af athugasemdum í áliti hans. Þá beindi umboðsmaður því til ráðuneytisins, að það tæki til sérstakrar athugunar hina umdeildu gjaldtöku af A hf., færi fyrirtækið fram á það, og gengist fyrir endurgreiðslu, reyndist gjaldtakan of há. Rétt gjaldfjárhæð yrði ekki fundin með neinni vissu, fyrr en endurskoðun á gjaldtöku hefði farið fram.

I.

Hinn 11. janúar 1996 barst mér kvörtun A hf., dags. 9. s.m., sem lýtur að gjaldskrá nr. 410 frá 11. júlí 1994, fyrir þjónustu veitta af gæðasviði Fiskistofu, og gjaldi fyrir veitingu vinnsluleyfa til fiskiskipa. Af hálfu A hf. er sérstaklega kvartað yfir gjaldi vegna vinnsluleyfa til tveggja báta fyrirtækisins að fjárhæð 50.000 kr. fyrir hvorn bát. Telur A hf., að kostnaður vegna þjónustunnar sé í engu samræmi við innheimt gjald. Kostnaður vegna útgáfu vinnsluleyfanna geti engan veginn nálgast þær 50.000 kr., sem innheimtar voru.

II.

Málavextir eru þeir helstir, að Fiskistofa gerði A hf. reikning hinn 27. mars 1995 vegna vinnsluleyfa til fiskiskipa 200 brúttórúmlestir eða stærri vegna báta fyrirtækisins Y og X. Nam reikningsfjárhæð samtals 100.000 kr., þ.e. 50.000 kr. fyrir hvorn bát. Ljósrit vinnsluleyfanna liggja fyrir í málinu og voru leyfin gefin út 21. mars 1995. A hf. greiddi reikning Fiskistofu hinn 3. apríl 1995 með fyrirvara um réttmæti gjaldsins.

Með bréfi, dags. 12. apríl 1995, var þess farið á leit við sjávarútvegsráðuneytið af hálfu A hf., að ráðuneytið gerði Fiskistofu að endurgreiða fyrirtækinu „oftekið gjald vegna útgáfu vinnsluleyfa til handa [X] og [Y] sbr. reglugerð nr. 410/1994".

Í bréfi sínu vísaði A hf. til þess, að með lögum nr. 93/1992, um meðferð sjávarafurða og eftirlit með framleiðslu þeirra, væri fiskiskipum gert að hafa vinnsluleyfi, sem Fiskistofa veitti, að uppfylltum kröfum um hreinlæti, búnað og innra eftirlit auk samnings við skoðunarstofu, sbr. 12. gr. laganna. Skoðunarstofur fylgdust með hreinlæti, búnaði og innra eftirliti og með því, að ákvæði laga og reglna væru haldin. Fiskistofa veitti skoðunarstofum viðurkenningu og fylgdist með starfi þeirra. A hf. hefði samning við Aðalskoðunarstofuna hf., sem viðurkennd væri af Fiskistofu. Stofan fylgdist reglulega með hreinlæti, búnaði og innra eftirliti hjá bátum og vinnslustöðvum fyrirtækisins. A hf. greiddi skoðunarstofunni fyrir alla þjónustu, sem hún veitti samkvæmt samningi. Hefði skoðunarstofan staðfest, að umræddir tveir bátar uppfylltu skilyrði um hreinlæti, búnað og innra eftirlit og væru vinnsluleyfin veitt samkvæmt því.

Í bréfinu var því mótmælt af hálfu A hf., að Fiskistofa hefði veitt fyrirtækinu þjónustu, sem nokkuð nálgaðist þá fjárhæð, sem innheimt hefði verið á hvorn bát, enda kæmi fram í gjaldskránni, að gjaldið væri mismunandi eftir eðli starfsemi. Í þeim efnum var á það bent, að gjöld væru mishá eftir því hvort um saltfiskvinnslu eða frystihús væri að ræða og jafnframt mismunandi eftir stærð fiskiskipa. Ef gjaldtaka þætti yfirleitt eðlileg, var á það bent af hálfu A hf., að gjald fyrir útgáfu útflutningsvottorðs væri 500 kr.

Í bréfinu var því lýst yfir af hálfu A hf., að fyrirtækið væri reiðubúið að greiða þann kostnað, sem Fiskistofa hefði sannanlega haft af útgáfu vinnsluleyfanna í samræmi við traustan útreikning á fjárhæð gjaldsins. Lögð var áhersla á það, að samkvæmt 2. gr. laga nr. 58/1994, er breytti 22. gr. laga nr. 93/1992, skyldi sjávarútvegsráðherra ákvarða gjald *fyrir þjónustu*, sem Fiskistofa veitti. Augljóst væri, að ekki væri verið að krefja um gjald

fyrir veitta þjónustu, heldur væri verið að afla tekna umfram kostnað við útgáfu vinnsluleyfanna.

Sjávarútvegsráðuneytið svaraði erindi A hf. með bréfi, dags. 1. ágúst 1995, og taldi ekki ástæðu til að óska eftir því við Fiskistofu, að fyrirtækinu yrði endurgreitt gjald vegna útgáfu vinnsluleyfa fyrir X og Y, sem veitt voru 21. mars 1995.

Í bréfi sjávarútvegsráðuneytisins var vísað til bréfs Fiskistofu, dags. 27. apríl 1995, vegna erindis A hf. og frekari upplýsinga stofnunarinnar í bréfi 22. maí 1995. Í bréfi Fiskistofu kæmi fram, að stofnunin teldi ekki efni til þess, að vinnsluleyfishafar í sama flokki greiddu mishátt gjald eftir því, hve mikil þjónusta væri veitt hverjum og einum eða eftir sérstökum kostnaðarreikningum fyrir hvern og einn. Því hefði stofnuninni ekki verið skylt að koma sér upp bókhaldsskráningu, sem gerði kleift að meta þjónustu gæðastjórnunarsviðs, þannig að heimfæra mætti ákveðna fjárhæð á hvern einstakan vinnsluleyfishafa. Þá kæmi fram í bréfi Fiskistofu, að rekstrarkostnaður gæðastjórnunarsviðs væri um 40 milljónir króna á ári en sértekjur vegna útgáfu vinnsluleyfa á grundvelli gjaldskrárinnar hefðu numið um 3 milljónum kr. frá setningu gjaldskrárinnar í júlí 1994 til loka apríl 1995. Í bréfi Fiskistofu kæmi fram, að samkvæmt eldri reglugerð um gjöld fyrir þjónustu Ríkismats sjávarafurða (forvera Fiskistofu) hefði frystitogurum verið gert að greiða 30.000 kr. á ári en samkvæmt núgildandi gjaldskrá skyldi samsvarandi flokkur greiða 50.000 kr. í eitt skipti fyrir öll.

Í bréfi sjávarútvegsráðuneytisins var gerð grein fyrir þeirri þjónustu, sem Fiskistofa veitti vinnsluskipum, og kostnaðinum, sem stofnunin hefði af þeirri þjónustu, sbr. upplýsingar í bréfi Fiskistofu frá 22. maí 1995. Gerð var grein fyrir beinum og óbeinum kostnaði. Beinn kostnaður fælist í skoðun eftirlitsmanna Fiskistofu á vinnsluskipum einu sinni til tvisvar á ári, skoðun sérfræðinga stofnunarinnar á vinnsluskipum ekki sjaldnar en á þriggja ára fresti og vinnu við útgáfu vinnsluleyfis af hendi viðkomandi deildarstjóra gæðastjórnunarsviðs, er fælist í því að fara yfir forsendur fyrir leyfisveitingu. Varlega áætlað væri vinna við hvert vinnsluskip 7–10 klst. á hverju ári að viðbættum ferðakostnaði vegna hverrar heimsóknar. Óbeinn kostnaður fælist í gerð ýmissa gagna vegna eftirlits skoðunarstofa með vinnsluskipum, s.s. samræmdra úttektarblaða, skýrslueyðublaða og handbóka, athugun og dreifingu á listum með upplýsingum um, hvaða skip hefðu gild vinnsluleyfi, og samræmingu á störfum eftirlitsmanna.

Sjávarútvegsráðuneytið tók fram í bréfi sínu, að með lögum nr. 58/1994, um breyting á lögum nr. 93/1992, um meðferð sjávarafurða og eftirlit með framleiðslu þeirra, væri sjávarútvegsráðherra heimilað að ákvarða gjald fyrir þjónustu, sem Fiskistofa veitti á grundvelli laganna. Með gjaldskrá fyrir þjónustu veitta af gæðasviði Fiskistofu, útgefinni 11. júlí 1994, beri Fiskistofu að taka gjald fyrir vinnsluleyfi á grundvelli 12. gr. laga nr. 93/1992. Samkvæmt 5. tölul. A-liðar 1. gr. skuli gjald fyrir frystihús og vinnsluskip vera 50.000 kr. Í greinargerð með 2. gr. frumvarps þess, er varð að lögum nr. 58/1994, komi fram, að lagt sé til, að sjávarútvegsráðherra hafi heimild til að ákvarða gjaldskrá, sem notuð verði til að innheimta tekjur til að standa undir kostnaði, sem hlýst af þjónustu, sem Fiskistofa veiti. Þess sé ekki sérstaklega krafist, að Fiskistofa bókfæri reikninga eða kostnað, sem hlýst af hverjum vinnsluleyfishafa fyrir sig. Verði að telja eðlilegt, að við ákvörðun gjalda sé tekið mið af umfangi þess verks, sem unnið sé, svo að þau standi undir þeim kostnaði, sem að jafnaði hlýst vegna þeirrar þjónustu, sem veitt sé. Í gjaldskránni væri framleiðendum sjávarafurða í A-lið skipt í fimm verðflokka frá 5.000 kr. til 50.000 kr. Væri það gert til hægðarauka og byggðist á mati þeirra, sem langa reynslu hefðu af eftirliti. Nákvæmari flokkun krefðist mikillar vinnu og meiri kostnaðar fyrir framleiðendur, þegar á heildina væri litið.

Í bréfi sjávarútvegsráðuneytisins var vikið að eftirlitsskyldum Fiskistofu samkvæmt lögum nr. 93/1992, samningnum um Evrópska efnahagssvæðið og skuldbindingum við bandaríska eftirlitsaðila. Tekið var fram, að eftirlit stofnunarinnar væri lögbundið opin-

bert eftirlit, sem skilyrðislaust væri krafist af erlendum eftirlitsaðilum í markaðslöndum sjávarafurða. Gerð var grein fyrir hlutverki skoðunarstofa, yfirumsjón Fiskistofu með þeim og bent á, að skoðun skoðunarstofu gæti aldrei komið alfarið í stað skoðunar opinbers aðila. Eftirlitið væri í raun þrefalt, þ.e. innra eftirlit framleiðandans, eftirlit skoðunarstofu með því að innra eftirlit virki og eftirlit opinbers aðila, Fiskistofu, með báðum aðilum.

Að því er snertir gjaldtöku af A hf. sérstaklega sagði svo í bréfi sjávarútvegsráðuneytisins:

„1. Þegar vinnsluleyfi fyrir vinnsluskipin [X] og [Y] voru veitt var beinn kostnaður við leyfisveitinguna ekki orðinn mikill af hálfu Fiskistofu. Það skýrist af því verklagi sem viðgengst við útgáfu nýrra vinnsluleyfa en það er með þeim hætti að skoðunarstofa kannar ástand, hreinlæti, búnað og innra eftirlit viðkomandi aðila og tilkynnir til Fiskistofu að hann fullnægi að sínu mati settum kröfum. Fiskistofa kannar úttektarskýrslur skoðunarstofu og veitir viðkomandi aðila vinnsluleyfi á grundvelli þeirra og byggir einnig á því trausti sem hún ber til skoðunarstofunnar. Þegar henta þykir oftast innan tveggja mánaða frá útgáfu vinnsluleyfis staðreynir Fiskistofa skoðun skoðunarstofu með athugun hjá vinnsluleyfishafa ásamt starfsmanni skoðunarstofunnar. Þykir þessi háttur vera mjög til hægðarauka því þannig þarf viðkomandi aðili ekki að bíða eftir úttektarmönnum Fiskistofu til að geta hafið framleiðslu. Einnig þykir það gefa réttari mynd af innra eftirliti fyrirtækisins þegar framleiðsla hefur verið um nokkurt skeið og komist hefur verið yfir eðlilega byrjunarörðugleika.

2. Vinnsluleyfin sem Fiskistofa veitti [X] og [Y] þ. 21.3. 1995 voru ekki veitt með ákveðnum gildistíma eins og almennt er venja [í] öðrum atvinnugreinum. Þau voru eingöngu veitt með þeim fyrirvara að gildandi lögum, reglugerðum og fyrirmælum sé framfylgt. Vinnsluleyfið er þannig ótímabundið og gildir um ókomin ár að því tilskildu að viðkomandi fyrirgeri ekki rétti sínum til þess. Því er greiðsla fyrir leyfið eingreiðsla fyrir þá þjónustu sem Fiskistofa hefur þegar veitt viðkomandi og einnig greiðsla fyrir þá þjónustu sem honum verður veitt í framtíðinni.

3. Nákvæmur útreikningur á kostnaði við veitingu umræddra vinnsluleyfa liggur ekki fyrir. Í II. og III. lið þessa bréfs eru hins vegar raktir þeir kostnaðarliðir og lýst þeirri þjónustu sem Fiskistofa veitir vinnsluleyfishöfum almennt og eru til grundvallar við ákvörðun gjaldtökunnar. Verður að telja þau atriði sem þar er lýst vera öll í samræmi við útgáfu vinnsluleyfa og lögbundið eftirlit Fiskistofu. Engu að síður verður að telja heimilt að byggja kostnaðarliði á eðlilegri áætlun sem sé í beinum tengslum við téða starfsemi."

Þá sagði svo í bréfi sjávarútvegsráðuneytisins um lagaheimild fyrir gjaldtökunni:

„Lög nr. 58/1994, 2. gr. er viðhlítandi lagaheimild til að Fiskistofa geti tekið gjald fyrir útgáfu vinnsluleyfa. Heimildin takmarkast þó við það að gjaldið sé ekki hærra en nemur þeim kostnaði sem almennt eða að jafnaði er af því að veita þá þjónustu sem heimildin nær til. Þau atriði sem að framan eru rakin um beinan og óbeinan kostnað af eftirliti Fiskistofu verða öll að teljast í nánum efnislegum tengslum við útgáfu vinnsluleyfanna og því lögbundna eftirliti sem Fiskistofu ber að hafa með vinnsluleyfishöfum.

Enda þótt kostnaðarliðir séu ekki nákvæmlega sérgreindir verður að telja heimilt að byggja þá á áætlun um verkþætti sem séu í eðlilegum tengslum við þau störf sem innt eru af hendi. Við þetta mat hljóta óhjákvæmilega að vera nokkrir óvissuþættir um tegund þjónustu og fjárhæð hvers verkþáttar. Við mat á eðlilegri fjárhæð

verður að taka tillit til þess að gjaldið er eingreiðsla og ber Fiskistofu samkvæmt lögum skylda til að veita viðkomandi vinnsluleyfishafa þjónustu um ókomin ár án þess að frekari greiðsla komi til.

Samkvæmt því sem hér er lýst að framan varðandi fjárhæð gjaldsins, vinnuframlagi og þjónustu gæðastjórnunarsviðs Fiskistofu, skyldum Fiskistofu við vinnsluleyfishafa í framtíðinni og hlutfalli tekna Fiskistofu af gjaldtöku miðað við heildarkostnað við rekstur gæðasviðs telur ráðuneytið að fjárhæð gjaldsins kr. 50.000.- fyrir útgáfu ótímabundins vinnsluleyfis vera sanngjarnt og eðlilegt miðað við þá þjónustu sem veitt er.

Ráðuneytið telur því ekki efni til að óska eftir því við Fiskistofu að [A] hf. verði endurgreitt gjald vegna útgáfu vinnsluleyfa fyrir [X] og [Y] sem veitt var 21.3. s.l."

Með bréfi til sjávarútvegsráðuneytisins, dags. 11. september 1995, var af hálfu A hf. ítrekuð sú krafa, að ráðuneytið legði fyrir Fiskistofu að endurgreiða umrætt gjald fyrir vinnsluleyfi vegna báta fyrirtækisins. Af hálfu A hf. voru ýmsar athugasemdir gerðar við bréf ráðuneytisins.

Í athugasemdum A hf. kom fram, að í bréfi sjávarútvegsráðuneytisins væru bornar saman tölur um heildarrekstrarkostnað vegna gæðastjórnunarsviðs Fiskistofu (40 milljónir króna á ári) og tekjur vegna útgáfu vinnsluleyfa (3 milljónir króna á tæpum 10 mánuðum). Ekkert væri minnst á aðrar tekjur, t.d. vegna útgáfu útflutningsleyfa, starfsleyfa til skoðunarstofa og sérfræðiþjónustu, og ekki um það fjallað, hve stór hluti af starfsemi gæðastjórnunarsviðs væri vegna almennrar stjórnsýslu eða hve mikill kostnaður fylgdi þeirri þjónustu, sem heimilt væri að innheimta gjald fyrir. Ekkert væri heldur minnst á, hverjar væru áætlaðar tekjur vegna veitingar vinnsluleyfa á árunum 1995 og 1996, en þá kæmu nánast öll vinnsluleyfi fiskvinnslunnar í landinu til endurnýjunar.

Þá var af hálfu A hf. mótmælt samanburði við gjaldskrá Ríkismats sjávarafurða og á það bent, að með lögum nr. 93/1992 hefði meginþungi eftirlitsins verið færður til fyrirtækjanna sjálfra. Í lögunum væri hvergi talað um *eftirlit* Fiskistofu gagnstætt orðalagi í bréfi ráðuneytisins. Fyrir utan kostnað við innra eftirlit væri kostnaður vegna samnings við Aðalskoðunarstofuna hf. vegna bátanna tveggja orðinn 60.000 kr. fyrri hluta ársins 1995 eða jafnhár og ársgjald ríkismatsins hefði verið fyrir frystitogara. Þá væri ekki eðlilegt, að sama gjald væri greitt vegna báts á borð við X, sem væri 218 brúttórúmlestir að stærð og vinnsla um borð fælist í heilfrystingu flatfisks, og fyrir 1200–1400 brúttórúmlesta frystitogara. Þjónusta við þessi stærstu fiskiskip flotans hlyti að vera meiri en þjónusta við umrædda báta A hf.

Þá voru af hálfu A hf. gerðar athugasemdir við tilgreiningu í bréfi sjávarútvegsráðuneytisins á kostnaði, sem Fiskistofa hefði af þjónustu við vinnsluskip, bæði beinum og óbeinum kostnaði. Dregið var í efa, að tilgreining á óbeinum kostnaði hefði nokkuð með veitingu vinnsluleyfa að gera og því haldið fram, að ekki hefði verið gerð skýr grein fyrir tilgreindum beinum kostnaði. Þá var því haldið fram, gagnstætt því sem ráðuneytið taldi, að það leiddi af eðli málsins, að Fiskistofa yrði að sundurliða í bókhaldi sínu þann kostnað, sem fylgdi hverju vinnsluleyfi. Ráða mætti af bréfi ráðuneytisins, að tekjur af gjaldinu rynnu til almenns rekstrar. Þá væri ekki tækt að byggja ákvörðun um fjárhæð gjalds á fyrri reynslu, þar sem grundvallarbreytingar hefðu orðið með lögum nr. 93/1992.

Um rök sjávarútvegsráðuneytisins fyrir gjaldtökunni, sérstaklega að því er snertir umrædda báta, var tekið fram af hálfu A hf., að engir starfsmenn frá gæðastjórnunarsviði Fiskistofu hefðu skoðað bátana hvorki áður en vinnsluleyfin voru gefin út né síðar. Þar sem um eingreiðslu væri að ræða, hlyti greiðslan að hluta til að vera vegna framtíðarkostnaðar. Því vöknuðu ýmsar spurningar um slíka inneign, meðal annars vexti af henni, sem nánar var rakið.

Í bréfi A hf. var vísað til þess, að í bréfi sjávarútvegsráðuneytisins kæmi fram, að kostnaður við veitingu vinnsluleyfanna lægi ekki fyrir og engar tölulegar áætlanir væru til um þá kostnaðarliði, sem þar lægju að baki. Allt benti því til þess, að gjaldið væri mun hærra en næmi þeim kostnaði, sem stafaði af veitingu vinnsluleyfanna, enda lyti allur rökstuðningur ráðuneytisins að því að tína saman óskylda kostnaðarliði og framtíðarkostnað.

Með bréfi, dags. 28. september 1995, tilkynnti sjávarútvegsráðuneytið A hf., að það hefði óskað álits Fiskistofu á þeim athugasemdum, sem fram hefðu komið í bréfi fyrirtækisins, dags. 11. september 1995, og sérstaklega beðið um álit stofnunarinnar á því sjónarmiði, að óeðlilegt væri, að sama gjald væri tekið fyrir útgáfu vinnsluleyfis fyrir 218 brúttórúmlesta bát, þar sem eingöngu færi fram heilfrysting flatfisks, og 1200–1400 brúttórúmlesta frystitogara, þar sem fullvinnsla aflans færi fram. Tekið var fram, að vegna fjarveru væri svars ráðuneytisins ekki að vænta, fyrr en eftir tiltekinn tíma.

Með bréfi, dags. 17. janúar 1996, til A hf. ítrekaði sjávarútvegsráðuneytið fyrri afstöðu sína í bréfi, dags. 1. ágúst 1995. Vegna athugasemda í bréfi A hf. frá 11. september 1995 varðandi áætlaðar tekjur Fiskistofu á árunum 1995 og 1996 tók ráðuneytið fram, að vinnsluleyfi væru gefin út í eitt skipti fyrir öll og væru einungis gefin út til nýrra aðila eða þeirra, sem af einhverjum ástæðum misstu leyfin. Ítrekað var, að tilhögun eftirlits hefði breyst með lögum nr. 93/1992 og ríkar skyldur lagðar á Fiskistofu með lögunum og að kröfum erlendra eftirlitsaðila. Mikill kostnaður hefði hlotist af því að innleiða nýtt eftirlitskerfi. Vinnsluleyfi vegna báta A hf. væri staðfesting Fiskistofu á því, að öllum skilyrðum hefði verið fullnægt og farið hafi verið eftir öllum þeim reglum, sem Fiskistofa hefði samið og kynnt í formi handbóka. Þá hefði stofnunin sett skoðunarstofum starfsreglur og sannreynt, að þær vinni eftir þeim. Kostnaður við þá vinnu væri umtalsverður. Fiskistofa hefði bent á það, að það væri þessi kostnaður, sem verið væri að innheimta að litlum hluta með gjaldtöku fyrir vinnsluleyfi. Þjónustuna bæri að veita um ókomin ár án frekari greiðslu. Því stæðist ekki, að vinnsluleyfishafar ættu innstæðu hjá Fiskistofu. Kostnaðurinn héldi áfram að falla á Fiskistofu langt umfram innheimt gjald. Ekki væri um það að ræða, að gjaldið ætti að standa straum af eftirliti í framtíðinni. Fiskistofa hefði staðhæft, að þegar vinnsluleyfin voru gefin út vegna bátanna, hefði verið fallinn á stofnunina kostnaður vegna vinnsluleyfa langt umfram það, sem samtals hefði verið innheimt í vinnsluleyfisgjöldum. Þennan kostnað hefði Fiskistofa talið ógerlegt að heimfæra á hvern og einn vinnsluleyfishafa.

Að því er snertir það atriði í athugasemdum A hf., sem laut að því, að gjaldtaka væri sú sama fyrir bát, sem frysti flatfisk, og frystitogara, tók ráðuneytið fram í bréfi sínu, að þetta væri eina atriðið, sem ekki hefði verið svarað með fullnægjandi hætti. Í því sambandi ítrekaði ráðuneytið, að nákvæmur útreikningur á kostnaði við veitingu hvers vinnsluleyfis væri miklum erfiðleikum bundinn. Hér væri vissulega um álitamál að ræða. Þegar aðilar væru flokkaðir saman, væri alltaf umdeilanlegt í hvaða flokki sá lenti, sem væri á mörkum hvers flokks. Þetta ætti sérstaklega við um stærðarflokkun. Við útgáfu gjaldskrárinnar hefði flokkunin verið ákveðin svo, að þeir, sem stunduðu vinnslu á sjó, hefðu verið settir í sama flokk, án tillits til þess hvort um fullvinnsluskip væri að ræða eða ekki. Gjaldið hefði síðan verið miðað við meðaltal í þessum flokki. Með tilliti til þess, að meginkostnaður Fiskistofu hefði verið prentað efni, sem dreift hefði verið til vinnsluleyfishafa og skoðunarstofa, hefði ráðuneytið ekki talið efni til að gera greinarmun á einstökum vinnsluskipum eftir framleiðslumagni eða stærð skipa. Frysting afla um borð teldist vinnsla og því væri eðlilegt að gera greinarmun á skipum á þeim grundvelli. Enda þótt vera mætti, að úttekt eftirlitsmanna Fiskistofu tæki lengri tíma í 1400 brúttórúmlesta frystitogara en í skipum A hf., þá vægi skoðun Fiskistofu það lítið af heildinni, að ekki væru efni til að lækka gjaldið á minni skipunum.

Sjávarútvegsráðuneytið taldi í bréfi sínu, að misskilnings gætti í bréfi A hf., dags. 11.

september 1995, á hlutverki opinbers eftirlits Fiskistofu. Þá mótmælti ráðuneytið þeirri staðhæfingu, að það ætlaði Fiskistofu meira eftirlitshlutverk en lög nr. 93/1992 kvæðu á um. Vísaði ráðuneytið til lýsingar sinnar á því hlutverki í bréfi sínu, dags. 1. ágúst 1995. Fiskistofa fylgdist með störfum skoðunarstofa, gætti samræmis í störfum þeirra og gerði úttektir á þeim, meðal annars með skoðunum hjá einstökum vinnsluleyfishöfum. Þetta hefði verið gert varðandi skoðanir eftirlitsmanna Fiskistofu á umræddum skipum A hf., sem fram hefðu farið 1. og 5. desember 1995. Þá tók ráðuneytið fram, að skoðanir skoðunarstofa gætu ekki komið í stað skoðana opinberra aðila, sbr. athugasemdir með frumvarpi til laga nr. 93/1992 og fylgiskjal 2, þ.e. frásögn af fundi með embættismönnum í Fiskideild ESB DG-VI 22. apríl 1992.

Í tilefni af athugasemd í bréfi A hf. við þá fullyrðingu ráðuneytisins, að Fiskistofa hefði eftirlit með ýmsum þáttum, sem ekki féllu undir starfsemi skoðunarstofa, nefndi ráðuneytið dæmi um þetta, s.s. aflameðferð, löndunaraðstöðu, löndunarbúnað, fiskflutningatæki, fiskílát og samstarf við aðrar eftirlitsstofnanir.

III.

Með bréfi, dags. 12. febrúar 1996, fór ég þess á leit við sjávarútvegsráðuneytið, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að ráðuneytið léti mér í té gögn málsins og skýrði viðhorf sitt til kvörtunarefnisins. Sérstaklega óskaði ég eftir því, að mér yrðu veittar eftirtaldar upplýsingar:

„1. Hvaða þjónusta leyfishöfum vinnsluleyfis fiskiskipa sé veitt gegn umræddu leyfisgjaldi árið 1995.
2. Hversu hár kostnaður hafi verið af þeirri þjónustu, sem um er spurt í lið 1.
3. Hvaða sjónarmið hafi legið því til grundvallar, að gjaldið var ákveðið kr. 50.000.
4. Hversu mörg vinnsluleyfi fyrir fiskiskip hafi verið í gildi við lok ársins 1995.
5. Hversu margir hafi fengið slík leyfi árið 1995.
6. Hve lengi leyfin gilda.“

Með bréfi, dags. 15. mars 1996, gerði sjávarútvegsráðuneytið grein fyrir svörum sínum. Bréfi ráðuneytisins fylgdu bréf Fiskistofu, dags. 26. febrúar 1996 og 15. mars 1996.

Í bréfi sínu tekur sjávarútvegsráðuneytið fram, að það hafi óskað eftir upplýsingum Fiskistofu um þau atriði í bréfi mínu, sem talin eru upp hér að ofan. Umbeðnar upplýsingar komi fram í bréfi stofnunarinnar, dags. 26. febrúar 1996, sbr. og viðbótarupplýsingar í bréfi, dags. 15. mars 1996. Ráðuneytið skírskotar til viðhorfa sinna til málsins í bréfum sínum til A hf., dags. 1. ágúst 1995 og 17. janúar 1996. Síðan segir svo í svarbréfi ráðuneytisins:

„1. Eins og fram kemur í bréfum til [A] hf. telur ráðuneytið 2. gr. laga nr. 58/1994 fullnægjandi lagaheimild fyrir Fiskistofu til að taka gjald fyrir útgáfu vinnsluleyfa. Verður ekki séð með hliðsjón af þeim gögnum sem Fiskistofa hefur lagt fram í þessu máli að gjaldið sé ósanngjarnt miðað við þá þjónustu sem lagaheimildin nær til.

Í bréfum Fiskistofu er að finna yfirlit yfir kostnað af rekstri gæðasviðs stofnunarinnar. Má greinilega sjá, að umfang þess starfs sem fram fer af hálfu stofnunarinnar vegna útgáfu vinnsluleyfa og lögbundins eftirlits með vinnsluleyfishöfum og kostnaður vegna þess, sé árlega langt umfram það gjald sem tekið er af vinnsluleyfishöfum fyrir útgáfu vinnsluleyfa.

2. Af gögnum málsins má ráða að erfitt hefur reynst að sérgreina kostnaðarliði gæðasviðs Fiskistofu á einstaka vinnsluleyfishafa. Þrátt fyrir það verður að telja að heimilt sé að byggja gjaldtöku á áætlun um verkþætti sem séu í eðlilegum tengslum við þau störf sem innt eru af hendi. Verður ekki annað séð en að þau störf sem Fiski-

stofa hefur innt af hendi og rakin eru í bréfi stofnunarinnar séu í eðlilegum og beinum tengslum við þær ríku skyldur sem lagðar eru á stofnunina. Þessi störf felast m.a. í eftirliti með starfsemi vinnsluleyfishafa, í fyrsta lagi til að ganga úr skugga um að þeir uppfylli þær kröfur sem gerðar eru til þeirra á hverjum tíma og í öðru lagi til að kanna gögn skoðunarstofa til að sannreyna eftirlit þeirra með vinnsluleyfishöfum.

3. Í umfjöllun ráðuneytisins um þetta mál hefur verið bent á að eðlilegt sé að við gerð gjaldskrár verði skörp skil á milli einstakra flokka. Gjaldskráin byggir eðlilega á áætlun um kostnað fyrir Fiskistofu fyrir hvern flokk fyrir sig. Það gefur auga leið að kostnaður við hvern og einn vinnsluleyfishafa er ekki sá sami. Það er hins vegar meðaltalskostnaður fyrir hvern flokk sem gjaldið á að standa undir.

Í bréfum Fiskistofu kemur fram að kostnaður er nokkuð misjafn innan sama gjaldflokks. Fer það einkum eftir því hvar á landinu skoðun fer fram. Tekið er dæmi um skoðun vinnsluskips á Akureyri. Er beinn kostnaður vegna þeirrar skoðunar talinn nema liðlega 80.000 kr. Á það skal lögð rík áhersla að hér er aðeins um að ræða beinan kostnað Fiskistofu af einni skoðun. Gera má ráð fyrir að framvegis verði skoðanir a.m.k. tvær á ári í samræmi við álit Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) sem fylgist með því að störf Fiskistofu og ástand fyrirtækja séu í samræmi við samninginn um evrópska efnahagssvæðið.

Það skal einnig haft í huga að á meðan vinnsluleyfishafi heldur leyfi sínu er hann ekki krafinn um frekara gjald en nýtur þjónustu Fiskistofu á beinan og óbeinan hátt um ókomin ár.

4. Að lokum skal það ítrekað að ráðuneytið telur að virði þeirrar þjónustu sem Fiskistofa veitir vinnsluleyfishöfum sé langt umfram gjaldtöku. Hafa kostnaðarliðir verið skilmerkilega raktir eins og frekast er kostur. Þá hefur einnig verið sýnt fram á að 50.000 kr. gjald fyrir útgáfu vinnsluleyfis sé svipað og sá beini kostnaður sem Fiskistofa hefur að meðaltali af einni skoðun í flokki vinnsluskipa."

Í bréfi Fiskistofu til sjávarútvegsráðuneytisins, dags. 26. febrúar 1996, er tekið fram, að svarið sé byggt á upplýsingum um vinnsluleyfi vinnsluskipa samkvæmt skilgreiningu Fiskistofu, enda séu umrædd skip A hf. skilgreind innan þess flokks. Munur sé á hugtökum annars vegar í gjaldskrá nr. 410/1994, um gjaldtöku fyrir þjónustu veitta af gæðasviði Fiskistofu, og hins vegar í reglugerð nr. 301/1992, um leyfi til fullvinnslu botnfiskafla. Í fyrra tilvikinu sé talað um vinnsluskip en um fullvinnsluskip í hinu síðara. Umrædd skip teljist til vinnsluskipa sökum þess, að þau heilfrysti aflann um borð, en ekki til fullvinnsluskipa, þar sem fiskurinn sé hvorki flakaður né flattur um borð.

Að því er varðar veitta þjónustu við leyfishafa vinnsluleyfa vinnsluskipa, sbr. 1. töluliið í bréfi mínu, dags. 12. febrúar 1996, sagði svo í bréfi Fiskistofu:

„Í árslok 1995 voru 93 skip í flokki vinnsluskipa og á árinu 1995 var hvert og eitt þeirra skoðað a.m.k. einu sinni af eftirlitsmönnum gæðastjórnunarsviðs Fiskistofu en að jafnaði er gert ráð fyrir minnst einni árlegri skoðun eftirlitsmanna Fiskistofu á öllum vinnsluskipum á sama hátt og öðrum fiskvinnslum. Í þessum úttektum er sannprófað að búnaður og vinnsluaðstaða uppfylli opinberar kröfur.

Útgáfa hvers vinnsluleyfis krefst auk þess vinnu af hendi starfsmanna Fiskistofu þar sem yfirfarnar eru forsendur fyrir leyfisveitingunni, færðar eru m.a. upp upplýsingar um ástand fyrirtækisins og úttekta í tölvuskrá Fiskistofu.

Hafa ber í huga að vinnsluleyfið, sem byggir á úttektum og vinnu starfsmanna Fiskistofu er forsenda þess að heimilt sé að flytja út afurðir viðkomandi fyrirtækis.

Frá 1994 hafa 758 nemendur sótt 44 námskeið á vegum skoðunarstofanna, aðallega verkstjórar og gæðastjórar, og staðist próf í innra eftirliti úr námsefni, sem Fiski-

stofa hefur lagt til og haft umsjón með. Auk þess hafa skoðunarstofurnar haldið sérhæfð námskeið fyrir áhafnir fullvinnsluskipa og starfsfólk í mjölvinnslu úr námsefni frá Fiskistofu. Þá hefur Fiskistofa unnið efni um innra eftirlit til notkunar á námskeiðum Starfsfræðslunefndar fiskvinnslunnar fyrir starfsfólk í fiskvinnslu. Fiskistofa hefur dreift kennsluefni og leiðbeiningum í skólum, á námskeiðum og fundum hagsmunaaðila. Það hefur verið kappkostað að hafa kennslu- og kynningarefni tiltækt, á diskettum og útprentað auk þess sem handbækur gæðastjórnunarsviðs og leiðbeiningar um innra eftirlit byggt á HACCP stendur öllum til boða á heimasíðu Fiskistofu á veraldarvefnum.

Ekki hafa verið teknar sérstakar greiðslur af hálfu Fiskistofu fyrir þetta efni og aðstoð við námskeið heldur hefur verið litið á þetta sem þjónustu vinnsluleyfishöfum til handa.

Af annarri þjónustu Fiskistofu til vinnsluleyfishafa á árinu 1995 má nefna að gæðastjórnunarsvið útbjó ýmislegt prentað efni, annað en það sem að ofan er getið, vegna eftirlits skoðunarstofa með vinnsluskipum og öðrum vinnsluleyfishöfum. Má þar m.a. nefna samræmd úttektarblöð (gátlista) og ýmis skýrslueyðublöð. Listar með upplýsingum um hvaða vinnsluskip hafi gilt vinnsluleyfi voru yfirfarnir mánaðarlega og sendir til sendinefndar Íslands í Brussel til dreifingar til landamærastöðva ríkja Evrópusambandsins en það er forsenda þess að afurðirnar komist óhindrað og án sérstakra vottorða á markað þar. Þá annaðist Fiskistofa samræmingu á störfum eftirlitsmanna skoðunarstofanna á árinu. En það er forsenda þess að hvert vinnsluskip sé tekið út eins og reglur kveða á um, og til að samræmis sé gætt milli úttekta vinnsluskipa, þó mismunandi eftirlitsmenn annist skoðanir."

Að því er snertir kostnað vegna þjónustu við leyfishafa, sbr. 2. töluliið í bréfi mínu til sjávarútvegsráðuneytisins, dags. 12. febrúar 1996, tekur Fiskistofa eftirfarandi fram í bréfi sínu:

„Allur kostnaður af rekstri gæðastjórnunarsviðs Fiskistofu á árinu 1995 er til kominn vegna framkvæmda á lögum nr. 93/1992, með síðari breytingum, um meðferð sjávarafurða og eftirlit með framleiðslu þeirra. Í þeirri framkvæmd felst m.a. ofangreind þjónusta við vinnsluleyfishafa. Erfitt er að tilgreina nákvæmlega kostnaðinn við þá þjónustu, sem tilheyrir hverjum og einum vinnsluleyfishafa en hjálagðar eru upplýsingar um kostnað af rekstri gæðastjórnunarsviðs, fyrir sameiginlegan kostnað, á árinu 1995."

Í bréfi Fiskistofu var gerð grein fyrir beinum kostnaði vegna úttekta á Y og X 1. og 5. desember 1995 samkvæmt skýrslum eftirlitsmanna. Samkvæmt þeim upplýsingum nam beinn kostnaður 20.654 kr. á hvort skip, er skiptist svo: 2 x 3 klst. vegna aksturs og skoðunar á 2.500 kr. pr. klst. 15.000 kr. Akstur (115 km x 33,95 kr.) 3.904 kr. og dagpeningar (3 klst. x 2 menn) 1.750 kr. Tekið var fram, að í þessum kostnaði væri ekki tekið tillit til beins kostnaðar vegna pappírs, póstburðargjalda vegna vinnsluleyfa, umslaga, kostnaðar við prentun og hönnun vinnsluleyfa o.s.frv. Í því sambandi sé vísað til viðeigandi færslna í bókhaldi gæðastjórnunarsviðs.

Með bréfi, dags. 15. mars 1996, til sjávarútvegsráðuneytisins gerði Fiskistofa til samanburðar grein fyrir lágmarkskostnaði við hverja skoðun verksmiðjuskips á Akureyri og nam sá kostnaður 80.860 kr. Í þessu bréfi tók Fiskistofa fram, að samanburðurinn sýndi, að kostnaður við úttektarskoðanir vinnsluskipa, sem væru í sama gjaldflokki í gjaldskránni, væri mismunandi hár, eftir því hvar skipin væru skoðuð og hvers konar vinnsla færi fram um borð. Ítrekað var, að um beinan kostnað væri að ræða við einstakar skoðan-

ir, sem ekki væri færður sérstaklega í bókhald stofnunarinnar, en að auki lægi á bak við hvert útgefið vinnsluleyfi verulegur kostnaður af ýmsu tagi.

Um hvaða sjónarmið hefðu legið því til grundvallar að ákveða gjaldið 50.000 kr., sbr. 3. tölulið í bréfi mínu, dags. 12. febrúar 1996, sagði svo í bréfi Fiskistofu:

> „Þegar gjaldið var ákveðið kr. 50.000 í flokki vinnsluskipa var það haft að leiðarljósi að úttektir í þessum flokki eru flóknari en aðrar úttektir og krefjast víðtækari sérfræðiþekkingar en úttektir í öðrum flokkum fiskiskipa. Samkvæmt vinnureglu Fiskistofu verður að skoða vinnsluskip á meðan þau eru í landi og ekki er leyfilegt að tefja þau nema sérstök ástæða sé til. Þetta ásamt þeirri sérfræðiþekkingu sem er nauðsynleg veldur því að kostnaður við úttektina var metinn meiri en hjá öðrum vinnsluleyfishöfum enda þurfa eftirlitsmenn Fiskistofu að vera til staðar þegar og þar sem skipin koma að landi. Þannig þarf t.d. oft að senda tvo eftirlitsmenn í stað eins til að hraða úttektinni svo vinnsluskipin tefjist ekki vegna úttektarinnar. Vegna þessa er óvíst hvort ferðin nýtist til annarra úttekta og því verður kostnaðurinn við hverja úttekt vinnsluskipa meiri en þegar um landvinnslu eða aðra flokka fiskiskipa er að ræða þar sem hægt er að skipuleggja úttektir fleiri en eins aðila í sömu ferðinni.
>
> Þá var því sjónarmiði haldið á lofti að eigendur vinnsluskipa sætu við sama borð burtséð frá því hvaðan þeir gera út, en það segir sig sjálft að skoðun á Þórshöfn er dýrari fyrir Fiskistofu en skoðun í Reykjavík."

Fram kom á bréfi Fiskistofu, að 93 vinnsluleyfi hefðu verið í gildi í árslok 1995, 21 vinnsluskip hefðu fengið vinnsluleyfi á árinu 1995 og leyfin væru ótímabundin, sbr. 4., 5. og 6. tölulið í bréfi mínu, dags. 12. febrúar 1996, til sjávarútvegsráðuneytisins.

Með bréfi, dags. 19. mars 1996, gaf ég A hf. kost á að gera þær athugasemdir í tilefni af svarbréfi sjávarútvegsráðuneytisins, dags. 15. mars 1996, sem félagið teldi ástæðu til.

Með bréfi, dags. 28. mars 1996, bárust mér athugasemdir A hf. Í bréfi A hf. kemur fram, að ekki sé ágreiningur um, að heimilt sé að taka gjald fyrir veitingu vinnsluleyfa, sbr. lög nr. 58/1994, heldur um það, hvort gjaldtakan vegna báta félagsins, þ.e. 50.000 kr. á hvorn bát, sé í einhverju samræmi við kostnað við útgáfu leyfanna. Þegar vinnsluleyfin hafi verið gefin út, hafi Fiskistofa ekki skoðað bátana og enginn kostnaður fallið til vegna þeirra annar en beinn kostnaður við útgáfu þeirra. Sá kostnaður sé í engu samræmi við innheimt gjald, enda hafi ráðuneytið ekki getað sýnt fram á neinn sérstakan kostnað vegna leyfanna. Óeðlilegt sé, að gjaldi fyrir vinnsluleyfi sé ætlað að standa undir rekstri Fiskistofu og opinberu eftirliti um langan tíma. Því sé augljóslega um skattheimtu að ræða, sem renni til almenns rekstrar, en ekki gjald fyrir sérstaka þjónustu, sem standa eigi undir kostnaði við veitta þjónustu. Þetta sé viðurkennt í bréfi sjávarútvegsráðuneytisins, þar sem talað sé um að kostnaður „vegna útgáfu vinnsluleyfa *og lögbundins eftirlits*" sé langt umfram gjald fyrir veitingu vinnsluleyfa.

Þá er á það bent af hálfu A hf., að hvergi í lögum nr. 93/1992 sé talað um beint eftirlit Fiskistofu með vinnsluleyfishöfum, enda hefði fyrirtækjum með lögum þessum verið gert skylt að byggja upp innra eftirlit og gera samninga við óháðar skoðunarstofur í stað eftirlits Ríkismats sjávarafurða. Sjónarmið sjávarútvegsráðuneytisins um eftirlit Fiskistofu fælu í sér grundvallarbreytingu frá því kerfi, sem sett hafi verið á laggirnar með lögum nr. 93/1992. Í II. kafla reglugerðar nr. 429 frá 8. desember 1992, um fyrirkomulag eftirlits með sjávarafurðum, væri Fiskistofu hvergi ætlað beint eftirlit með vinnsluleyfishöfum. Í VI. kafla reglugerðar nr. 684 frá 27. desember 1995, um meðferð og vinnslu sjávarafurða, væri Fiskistofu hins vegar falið víðtækt eftirlit með vinnsluleyfishöfum og ekkert fjallað um hlutverk skoðunarstofa. Væri því mótmælt, að eftirlitsákvæði þessarar nýju reglugerðar samræmdust lögum nr. 93/1992 og reglugerð nr. 429/1992. Þá gæti það ekki staðist, að gjald

fyrir vinnsluleyfi, ákveðið með gjaldskrá í júlí 1994, stæði undir kostnaði við nýtt eftirlitskerfi Fiskistofu, sem komið væri á með reglugerð einu og hálfu ári síðar.

Þá er í bréfi A hf. lýst umræddum bátum félagsins, X og Y, aflaverðmæti og vinnsluaðferð, þ.e. heilfrystingu flatfisks um borð, og borið saman við fullkomnustu frystitogara flotans. Er því haldið fram, að bátar A hf. eigi enga samleið með þessum stóru skipum, hvorki að því er gjaldtöku varðar né að öðru leyti. Þá er ítrekað, að veiting vinnsluleyfa sé ekki háð skoðun og að fjölmargar fiskvinnslustöðvar hafi haft vinnsluleyfi eftir gildistöku laga nr. 93/1992 án þess að skoðun hafi farið fram á vegum Fiskistofu í nokkur ár. Veitt hefðu verið vinnsluleyfi vegna báta félagsins án skoðunar. Ef ætlunin væri að láta þá standa undir kostnaði við skoðun, sem sættu henni, væri eðlilegra að breyta gjaldskránni í þá veru.

Í bréfinu er því haldið fram af hálfu A hf., að gjald fyrir veitingu vinnsluleyfa sé í engu samræmi við kostnað vegna útgáfu leyfanna, enda þótt ekki sé dregið í efa, að verið sé að auka verulega umsvif Fiskistofu og beint eftirlit hennar með vinnsluleyfishöfum. Það sé hins vegar í engu samræmi við lög nr. 93/1992 og útilokað sé, að gjald fyrir veitingu vinnsluleyfa geti nokkurn tíma staðið undir allri þeirri starfsemi á komandi árum, enda hafi aldrei verið gert ráð fyrir því í gjaldskránni eða annars staðar, þótt ráðuneytið kjósi að skýra málið nú með þeim hætti.

IV.

Niðurstöður álits míns, dags. 20. febrúar 1997, voru svohljóðandi:

„Kvörtunin beinist að gjaldtöku fyrir útgáfu vinnsluleyfa vegna báta A hf., X og Y, 50.000 kr. fyrir hvorn bát, sbr. 5. tölulið A-liðar 2. mgr. 1. gr. gjaldskrár nr. 410 frá 11. júlí 1994, fyrir þjónustu veitta af gæðasviði Fiskistofu. Af hálfu A hf. er ekki dregið í efa, að gjaldtaka hafi verið heimil, en hins vegar telur fyrirtækið, að fjárhæð gjaldsins hafi ekki verið í samræmi við þann kostnað, sem til féll vegna útgáfu leyfanna.

Áður en kvörtunarefnið verður tekið til umfjöllunar, tel ég rétt að gera fyrst grein fyrir lagagrundvelli umræddrar gjaldtöku og reifa síðan meginreglur um skatta annars vegar og þjónustugjöld hins vegar.

1.

Með lögum nr. 93/1992, um meðferð sjávarafurða og eftirlit með framleiðslu þeirra, voru gerðar viðamiklar breytingar á skipan eftirlits með sjávarafurðum. Með lögunum var Fiskistofu falið að sjá um hluta af þeim verkefnum, er áður tilheyrðu Ríkismati sjávarafurða. Lög þessi, sem tóku gildi 1. janúar 1993, leystu af hólmi lög nr. 53/1984, um Ríkismat sjávarafurða, með síðari breytingum. Frá sama tíma féllu og úr gildi allar löggildingar, sem veittar höfðu verið samkvæmt eldri lögum.

Fiskistofa var sett á stofn með lögum nr. 36/1992, um Fiskistofu. Með tilkomu þeirrar stofnunar urðu verulegar skipulagsbreytingar í stjórnsýslu á sviði sjávarútvegsmála og meðal annars komið á tveimur stjórnsýslustigum á þýðingarmiklum sviðum, svo sem varðandi stjórn fiskveiða og eftirlit með þeim. Verkefni Fiskistofu eru í meginatriðum fjórþætt, sbr. 2. gr. laga nr. 36/1992. Í fyrsta lagi annast stofnunin framkvæmd laga um stjórn fiskveiða og eftirlit með fiskveiðum, sbr. lög um það efni. Í öðru lagi hefur stofnunin með höndum söfnun, úrvinnslu og útgáfu upplýsinga á sviði sjávarútvegsmála. Í þriðja lagi annast stofnunin framkvæmd gjaldtöku vegna ólögmæts sjávarafla, sbr. lög nr. 37/1992, um sérstakt gjald vegna ólögmæts sjávarafla. Í fjórða lagi hefur Fiskistofa með höndum eftirlit með meðferð fisks og framleiðslu sjávarafurða, sbr. 4. gr. laga nr. 93/1992 og 1. gr. laga nr. 92/1992, um breyting á lögum nr. 36/1992, um Fiskistofu. Þau verkefni, sem Fiskistofu voru falin, voru áður á hendi sjávarútvegsráðuneytisins, Fiskifélags Íslands, Hafrannsóknastofnunar og Ríkismats sjávarafurða. Ríkismat sjávarafurða var lagt niður og verkefni

þess færð til Fiskistofu að öðru leyti en því, að stofnað var hlutafélag, er tók við hluta af rekstri þess, sbr. lög nr. 91/1992, um stofnun hlutafélags um Ríkismat sjávarafurða. Hlutverk hlutafélagsins skyldi vera hliðstætt hlutverki annarra skoðunarstofa.

Í I. kafla laga nr. 93/1992 er meðal annars kveðið á um tilgang laganna og gildissvið. Samkvæmt 3. gr. taka lögin til „veiða og hagnýtingar á sjávarafurðum, þar með talið til löndunar, flutnings, meðferðar, geymslu, vinnslu og útflutnings og jafnframt til eftirlits með slátrun, vinnslu og pökkun hafbeitar-, vatna- og eldisfisks". Þá taka lögin og til innfluttra sjávarafurða, sem ætlaðar eru til umpökkunar eða vinnslu hér á landi. Samkvæmt 4. gr. laganna annast Fiskistofa framkvæmd þeirra og reglna, sem settar eru með stoð í þeim. Í II. kafla laganna er fjallað um opinberar kröfur til sjávarafurða.

Í III. kafla laga nr. 93/1992 er fjallað um leyfisveitingar og eftirlit. Í 12. gr. er mælt fyrir um vinnsluleyfi og veitingu þeirra. Er greinin svohljóðandi:

> „Vinnslustöðvar, lagmetisiðjur, skip sem leyfi hafa til veiða í atvinnuskyni, sbr. lög nr. 38/1990, skip sem vinna afla um borð, uppboðsmarkaðir fyrir sjávarafla og fiskgeymslur sem ekki eru hlutar af fiskvinnslufyrirtæki, fiskimjölsverksmiðjur og framleiðendur dýrafóðurs úr sjávarafurðum skulu hafa tölusett vinnsluleyfi til staðfestingar því að fullnægt sé settum skilyrðum.
>
> Eldisfiski má aðeins slátra með leyfi yfirdýralæknis og með þeim skilmálum sem hann setur. Fiskistofa gefur út leyfi fyrir vinnslu og pökkun hafbeitar- og eldisfisks.
>
> Fiskistofa veitir vinnsluleyfi samkvæmt þessari grein að uppfylltum kröfum um hreinlæti, búnað og innra eftirlit, sbr. 13. gr., auk samnings við viðurkennda skoðunarstofu, sbr. 14. gr. Vinnsluleyfi má binda framleiðslu tilgreindra afurða.
>
> Óheimilt er að veiða, vinna, geyma sjávarafurðir eða starfrækja uppboðsmarkaði án vinnsluleyfis.
>
> Sjávarútvegsráðherra setur með reglugerð nánari skilyrði fyrir leyfisveitingum samkvæmt þessari grein."

Í 13. gr. laganna er kveðið á um innra eftirlit fyrirtækja með framleiðslunni og meginatriði þess eftirlits. Í 14. gr. laganna er fyrirtækjum, sem falla undir 12. gr., gert skylt að hafa samning við viðurkennda skoðunarstofu. Veitir Fiskistofa eða annar aðili samkvæmt ákvörðun ráðherra skoðunarstofum viðurkenningu að uppfylltum settum skilyrðum. Tekið er fram, að hlutverk skoðunarstofa sé að „fylgjast reglulega með hreinlæti, búnaði og innra eftirliti fyrirtækja og skipa". Þá skulu skoðunarstofur „fylgjast með því að önnur ákvæði laga þessara og reglna settra með stoð í þeim séu haldin og veita Fiskistofu upplýsingar um starfsemi og ástand fyrirtækja". Fiskistofa hefur eftirlit með starfi skoðunarstofa og sannreynir, að þær ræki skyldur sínar á fullnægjandi hátt.

Í IV. kafla laganna er meðal annars fjallað um úrræði Fiskistofu, uppfylli fyrirtæki eða skip ekki lögmælt skilyrði. Getur þá komið til leyfissviptinga og lokana. Þá er fjallað um málsmeðferð og málskot vegna synjunar eða sviptingar leyfa.

Í 22. gr. laganna, eins og sú grein var upphaflega, var sjávarútvegsráðherra heimilað að setja með reglugerð nánari ákvæði um efni laganna. Á grundvelli þessarar heimildar setti sjávarútvegráðherra reglugerð nr. 429, 8. desember 1992, um fyrirkomulag eftirlits með sjávarafurðum. Þar er meðal annars fjallað um hlutverk Fiskistofu, um skoðunarstofur og um vinnsluleyfishafa og innra eftirlit. Þá setti sjávarútvegsráðherra reglugerð nr. 181, 30. apríl 1993, um meðferð, búnað og hreinlæti við vinnslu sjávarafurða, sbr. nú reglugerð nr. 684, 27. desember 1995, um meðferð og vinnslu sjávarafurða. Sú reglugerð gildir „um aðstöðu, búnað, hollustuhætti og meðferð um borð í veiðiskipi, við löndun, flutning, á fiskmörkuðum, við geymslu, vinnslu, pökkun, merkingar og sölu sjávarafurða". Auk þess

tekur hún til eldis sjávardýra og vinnslu og pökkunar eldisfiska og annarra eldisdýra, sem lifað geta í fersku vatni.

Í lögum nr. 93/1992, eins og þau voru upphaflega úr garði gerð, var ekki að finna neinar gjaldtökuheimildir. Með 2. gr. laga nr. 58, 6. maí 1994, um breyting á lögum nr. 93/1992, var gerð breyting þar á og teknar upp gjaldtökuheimildir. Samkvæmt 2. gr. laga nr. 58/1994 var tveimur nýjum málsgreinum aukið við 22. gr. laga nr. 93/1992 svohljóðandi:

„Sjávarútvegsráðherra skal ákvarða gjald fyrir þjónustu sem Fiskistofa veitir á grundvelli laga þessara.

Gjald Fiskistofu fyrir viðurkenningu á skoðunarstofu skal vera 200.000 krónur. Ráðherra er heimilt að hækka gjaldið er nemur hlutfallslegri hækkun vísitölu byggingarkostnaðar, sbr. lög nr. 42/1987, um vísitölu byggingarkostnaðar. Grunntaxti gjaldsins er miðaður við byggingarvísitölu í ágúst 1993, þ.e. 192,5 stig."

Á 116. löggjafarþingi var lagt fram frumvarp til breytinga á lögum nr. 93, 20. nóvember 1992, um meðferð sjávarafurða og eftirlit með framleiðslu þeirra, þar sem gert var ráð fyrir, að gjaldtökuheimildir yrðu teknar upp. Frumvarp þetta varð ekki að lögum. Frumvarpið var endurflutt á næsta löggjafarþingi (117. löggjafarþingi) meðal annars með breyttum athugasemdum og varð að lögum nr. 58/1994. Í athugasemdum með 2. gr. þess frumvarps segir svo:

„Með lögum nr. 91/1992, um stofnun hlutafélags um rekstur Ríkismats sjávarafurða, og lögum nr. 93/1992, um meðferð sjávarafurða og eftirlit með framleiðslu þeirra, voru gerðar umfangsmiklar skipulagsbreytingar á eftirliti með framleiðslu sjávarafurða. Tilgangur breytinganna var einkum að auka eftirlit með framleiðslu sjávarafurða en draga jafnframt úr opinberum umsvifum með því að færa almennt eftirlit til skoðunarstofa. Því var skoðunarstofum falið eftirlit með því að framleiðendur framfylgi opinberum kröfum og kröfum erlendra kaupenda varðandi hreinlæti, gæði og búnað. Opinbert eftirlit var flutt til gæðastjórnunarsviðs Fiskistofu. Hlutverk þess er m.a. útgáfa vinnsluleyfa, viðurkenning á skoðunarstofum og eftirlit með starfsemi þeirra ásamt útgáfu heilbrigðis- og upprunavottorða.

Samkvæmt þessu skipulagi sem lögfest var með lögum nr. 93/1992 verða allir framleiðendur sjávarafurða, þar með talin fiskiskip, að fá vinnsluleyfi hjá Fiskistofu. Áður en vinnsluleyfi eru veitt verða framleiðendur að hafa gert samning við viðurkennda skoðunarstofu. Skoðunarstofur aðstoða vinnsluleyfishafa við að koma á innra eftirliti með framleiðslu sinni og fylgjast reglubundið með því eftirliti, ásamt hreinlæti og búnaði fyrirtækjanna. Fiskistofa veitir skoðunarstofu viðurkenningu að undangenginni viðamikilli úttekt. Fiskistofa fylgist með störfum skoðunarstofa annars vegar með reglubundnum skoðunum hjá einstökum vinnsluleyfishöfum og hins vegar á grundvelli skýrslna frá skoðunarstofum.

Ríkar skyldur eru því lagðar á Fiskistofu um þjónustu við sjávarútveginn. Þær athuganir sem stofan þarf að gera til að tryggja að sjávarafurðir uppfylli heilbrigðiskröfur helstu viðskiptaþjóða eru í senn umfangsmiklar og kostnaðarsamar. Þá hefur komið í ljós að Evrópubandalagið gerir mun meiri kröfur um opinbert eftirlit með framleiðslunni en reiknað var með þegar ný lög um meðferð sjávarafurða og eftirlit með framleiðslu þeirra voru samþykkt. Fleiri verkefni hafa því lent hjá Fiskistofu en ráð var fyrir gert. Í lögum nr. 53/1984, um Ríkismat sjávarafurða, var ákvæði er heimilaði gjaldtöku og aflaði stofnunin umtalsverðra sértekna fyrir sértæka þjónustu við framleiðslufyrirtækin, t.d. við útgáfu vottorða. Má þar nefna að Ríkismat sjávarafurða innheimti 500 kr. fyrir hvert útflutningsvottorð sem stofnunin gaf út. Í lögum

nr. 93/1992 er ekki gjaldtökuheimild. Fiskistofa hefur því innheimt gjald fyrir útflutningsvottorð samkvæmt lögum um aukatekjur ríkissjóðs. Samkvæmt þeirri gjaldskrá kostar útflutningsvottorð 1.000 kr. og rennur fjárhæðin beint í ríkissjóð. Í ljósi þeirrar reynslu sem fengist hefur af þessu nýja fyrirkomulagi við eftirlit með sjávarafurðum þykir eðlilegt að Fiskistofa geti aflað sér sértekna fyrir hluta þeirrar þjónustu sem hún veitir framleiðendum enda er það í samræmi við stefnu stjórnvalda að sá sem nýtur sértækrar þjónustu greiði fyrir hana eðlilegt þjónustugjald. Því er hér lagt til að sjávarútvegsráðherra hafi heimild til að ákvarða gjaldskrá sem notuð verði til að innheimta tekjur til að standa undir kostnaði af sértækri þjónustu Fiskistofu.

Fiskistofa á að viðurkenna starfsemi skoðunarstofa. Sú úttekt sem Fiskistofa þarf að framkvæma til að geta veitt viðurkenningu er bæði tímafrek og krefst mikillar nákvæmni. Því er í frumvarpi þessu lagt til að gjald, sem Fiskistofa innheimtir fyrir viðurkenningu á skoðunarstofu, verði 200.000 kr.“ (Alþt. 1993–1994, A-deild, bls. 1430–1431.)

Með heimild í 2. gr. laga nr. 58/1994, um breyting á lögum nr. 93 20. nóvember 1992, um meðferð sjávarafurða og eftirlit með framleiðslu þeirra, setti sjávarútvegsráðherra hinn 11. júlí 1994 gjaldskrá fyrir þjónustu veitta af gæðasviði Fiskistofu, er birt var í B-deild Stjórnartíðinda (nr. 410/1994). Ákvæði gjaldskrárinnar um gjaldtökur eru svohljóðandi:

„1. gr.

Fiskistofa skal taka gjald fyrir vinnsluleyfi sem gefin eru út til vinnsluleyfishafa á grundvelli 12. gr. laga nr. 93/1992.

Gjaldið skal vera eins og hér segir:

A.	1. Gráslepppustöðvar	kr.	5.000
	2. Fiskgeymslur	kr.	15.000
	3. Saltfisk-, síldarsöltunar-, skreiðarstöðvar og skelfiskvinnslur	kr.	20.000
	4. Fiskimjölsverksmiðjur, fiskmarkaðir og lagmetisverksmiðjur	kr.	35.000
	5. Frystihús og vinnsluskip	kr.	50.000
B.	Fyrir vinnsluleyfi til fiskiskipa skal gjaldið vera eins og hér segir:		
	1. Fiskiskip 10 brúttórúmlestir eða minni	kr.	5.000
	2. Fiskiskip stærri en 10 brúttórúmlestir en minni en 50	kr.	10.000
	3. Fiskiskip stærri en 50 brúttórúmlestir en minni en 200	kr.	15.000
	4. Fiskiskip stærri en 200 brúttórúmlestir	kr.	30.000

Gjald fyrir vinnsluleyfi samkvæmt þessari grein skal innheimta við afhendingu leyfisins.

2. gr.

Fiskistofa skal taka gjald fyrir útgáfu útflutningsvottorða. Gjald fyrir hvert vottorð skal vera kr. 500. Gjaldið skal innheimta við afhendingu vottorðsins.

3. gr.

Gjald Fiskistofu fyrir útselda vinnu vegna sérfræðistarfa eða mats á afurðum skal vera kr. 2.500 fyrir hverja klukkustund.“

2.

Um tekjuöflun opinberra aðila gildir sú meginregla, að hún verður að byggjast á heimild í lögum, óháð því, hvort um er að ræða skattheimtu eða gjald fyrir þjónustu, sem látin er í té.

Að því er skatta snertir eru gerðar sérstakar kröfur til lagaheimilda fyrir þeim. Felast þessar kröfur í 40. og 77. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, sbr. og nú 15. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97, 28. júní 1995, um breytingu á stjórnarskránni, er breytti 77. gr. stjórnarskrárinnar. Þessi ákvæði stjórnarskrárinnar, eins og þau hafa verið skýrð í dómaframkvæmd, leiða til þess, að í lagaheimildum um skatta (skattlagningarheimildum) verður meðal annars að kveða skýrlega á um skattskyldu, skattstofn og gjaldstig eða fjárhæð skatts að öðru leyti.

Um heimild til töku svonefndra þjónustugjalda verður í samræmi við þá grundvallarreglu að stjórnsýslan er lögbundin að ganga almennt út frá því, að slík gjöld verði ekki innheimt án heimildar í lögum og þá eingöngu til að standa straum af þeim kostnaði, sem lagaheimildin mælir fyrir um.

Að því er varðar gjaldtöku fyrir „þjónustu" Fiskistofu er um einfalda lagaheimild að ræða. Ljóst er af gjaldtökuákvæðinu og athugasemdum með því í frumvarpi því, sem varð að lögum nr. 58/1994, að tilgangur löggjafans var að heimila töku þjónustugjalda en ekki að kveða á um skattheimtu. Skilningur sjávarútvegsráðuneytisins er í samræmi við þetta.

Þegar ekki liggur fyrir skattlagningarheimild í skilningi 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar, er óheimilt að byggja fjárhæð gjalds á sjónarmiðum um almenna tekjuöflun. Einföld lagaheimild til töku þjónustugjalds felur í sér, að gjaldið má ekki vera hærra en sem nemur þeim kostnaði, sem almennt hlýst af því að veita þá þjónustu, sem gjaldtökuheimildin nær til. Þegar um þjónustugjöld er að ræða, hefur því grundvallarþýðingu að afmarka þá kostnaðarliði, sem felldir verða undir viðkomandi gjaldtöku. Þá leiðir af eðli þjónustugjalda, að ráðstöfun þeirra er bundin með lögum, þannig að einungis er heimilt að verja slíkum gjöldum til að greiða þá kostnaðarliði, sem heimilt er að leggja til grundvallar við útreikning á fjárhæð gjaldanna.

3.

Er þá komið að umfjöllun um það, hvort gjaldtaka sú, sem kvörtun A hf. lýtur að, uppfylli þær kröfur, sem gera verður til þjónustugjalda og getið er í höfuðdráttum í IV. kafla 2 hér að framan.

Í lagaheimild fyrir umræddri gjaldtöku Fiskistofu, sbr. 2. mgr. 22. gr. laga nr. 93/1992, eins og greininni var breytt með 2. gr. laga nr. 58/1994, er mælt svo fyrir, að sjávarútvegsráðherra skuli „ákvarða gjald fyrir þjónustu sem Fiskistofa veitir á grundvelli laga þessara". Hér er því gengið út frá því, að Fiskistofa veiti „þjónustu" á grundvelli laga nr. 93/1992, sbr. og athugasemdir með frumvarpi því, sem varð að lögum nr. 58/1994 og greindar eru hér að framan. Í þessu sambandi ber að hafa í huga, að verkefni Fiskistofu samkvæmt lögum nr. 93/1992 eru fyrst og fremst opinbert eftirlit og veiting leyfa og viðurkenninga. Viðfangsefni á sviði opinbers eftirlits eru almennt þess eðlis, að innheimta þjónustugjalda fyrir þau er vandmeðfarin. Í málinu er ágreiningur um það, hvert sé lögmælt hlutverk Fiskistofu við framkvæmd laga nr. 93/1992, og er því haldið fram af hálfu A hf., að sjávarútvegsráðuneytið telji eftirlitshlutverk stofnunarinnar víðtækara en leiðir af lögunum. Verður því að kanna *hvaða eftirlit* Fiskistofu hefur að lögum verið falið svo og *hvaða kostnað* við það eftirlit heimilt er að innheimta skv. gjaldtökuheimild laganna, en hún er, eins og áður er fram komið miðuð við að taka megi gjald fyrir þjónustu.

Eins og fram hefur komið, er eftirlit með framleiðslu sjávarafurða í meginatriðum þríþætt samkvæmt lögum nr. 93/1992 og reglugerðum settum samkvæmt þeim lögum. Í fyrsta lagi er gert að skilyrði, að vinnsluleyfishafar hafi samning við viðurkennda skoðunarstofu, sbr. 14. gr. laga nr. 93/1992, og er slíkur samningur skilyrði fyrir veitingu vinnsluleyfis, sbr. 3. mgr. 12. gr. laganna. Í öðru lagi skulu fyrirtæki koma á fót og starfrækja innra eftirlit, sbr. 13. gr. laga nr. 93/1992, og er slíkt innra eftirlit skilyrði fyrir veitingu vinnsluleyfis, sbr. 3. mgr. 12. gr. laga þessara. Í þriðja lagi hefur Fiskistofa opinber eftirlitsverkefni

með höndum samkvæmt lögum nr. 93/1992 og reglugerðum settum samkvæmt þeim, sbr. og 2. málsl. 2. gr. laga nr. 36/1992, um Fiskistofu, eins og greininni var breytt með 1. gr. laga nr. 92/1992, þar sem tekið er fram, að Fiskistofa hafi á hendi eftirlit með meðferð fisks og framleiðslu sjávarafurða.

Í lögum nr. 93/1992 er sérstaklega tekið fram, að Fiskistofa skuli hafa eftirlit með starfi skoðunarstofa, sbr. 3. mgr. 14. gr. laganna. Í lögum nr. 93/1992 er ekki skýrlega kveðið á, hvernig eftirliti Fiskistofu með vinnsluleyfishöfum skuli háttað. Í lögum nr. 36/1992, um Fiskistofu, sbr. 1. gr. laga nr. 92/1992, segir, að Fiskistofa skuli hafa eftirlit með meðferð fisks og framleiðslu sjávarafurða. Verður að líta svo á, að þar sé mælt fyrir um almennt eftirlit stjórnvalda með meðferð og framleiðslu sjávarafurða, sem beinist að því að gæta þess, að uppfylltar séu hinar opinberu kröfur, sem á hverjum tíma eru gerðar að þessu leyti. Með lögum hefur Fiskistofu verið fengið þetta almenna eftirlitshlutverk stjórnvalda. Þó að ekki sé í lögum nr. 93/1992 sérstaklega mælt fyrir um eftirlit Fiskistofu með vinnsluleyfishöfum leiðir það bæði af hinu almenna eftirlitshlutverki Fiskistofu og því, að Fiskistofa fer með veitingu vinnsluleyfa, að Fiskistofa þarf að ganga úr skugga um það, að skilyrði fyrir veitingu vinnsluleyfis séu til staðar og fylgjast með því síðan, hvort vinnsluleyfishafar fullnægi settum skilyrðum og öðrum kröfum, sem til þeirra eru gerðar. Í reglugerðum, sem settar hafa verið samkvæmt lögum nr. 93/1992, er nánar mælt fyrir um eftirlitshlutverk Fiskistofu, sbr. meðal annars II. kafla reglugerðar nr. 429/1992, um fyrirkomulag eftirlits með sjávarafurðum, en þar segir meðal annars í 2. mgr. 6. gr., að Fiskistofa skuli hafa „yfirsýn yfir", hvort vinnsluleyfishafar fullnægi settum skilyrðum fyrir leyfi og öðrum kröfum, sem til þeirra eru gerðar. Þá eru einnig ákvæði um eftirlit Fiskistofu í VI. kafla reglugerðar nr. 684/1995, um meðferð og vinnslu sjávarafurða.

Í 2. málsl. 2. gr. frumvarps þess til laga um Fiskistofu, sem lagt var fyrir 115. löggjafarþing, og varð að lögum nr. 36/1992, um Fiskistofu, var tekið fram, að meðal verkefna Fiskistofu væri að „hafa með höndum eftirlit með framleiðslu og meðferð sjávarafurða". (Alþt. 1991–1992, A-deild, bls. 4170.) Þetta ákvæði var fellt niður í meðförum Alþingis, sbr. 1. tölulið í breytingartillögum sjávarútvegsnefndar Alþingis (þingskjal nr. 933) og nefndarálit (þingskjal nr. 932). (Alþt. 1991–1992, A-deild, bls. 5278–5279.) Með 1. gr. laga nr. 92/1992, um breyting á lögum nr. 36/1992, sem sett voru á sama tíma og lög nr. 93/1992, er hins vegar mælt sérstaklega fyrir um að hlutverk Fiskistofu sé að „hafa með hendi eftirlit með meðferð fisks og framleiðslu sjávarafurða". Í athugasemdum með frumvarpi því, sem varð að lögum nr. 92/1992, kemur fram, að á síðasta þingi (115. löggjafarþingi) hafi, jafnhliða frumvarpi til laga um Fiskistofu, verið lagt fram frumvarp til laga um meðferð sjávarafurða og eftirlit með framleiðslu þeirra. Þar sem ekki hafi tekist að afgreiða það frumvarp á því þingi, hafi verið fellt úr frumvarpi til laga um Fiskistofu ákvæði, sem laut að flutningi verkefna frá Ríkismati sjávarafurða til Fiskistofu. (Alþt. 1992, A-deild, bls. 843.)

Eins og fyrr segir, er ekki skýrlega kveðið á um það í lögum nr. 93/1992, hvernig eftirliti Fiskistofu með vinnsluleyfishöfum skuli háttað. Frumvarp til laga um meðferð sjávarafurða og eftirlit með framleiðslu þeirra var lagt fyrir á 115. löggjafarþingi. Það frumvarp varð ekki að lögum. Frumvarpið var endurflutt á 116. löggjafarþingi með nokkrum orðalagsbreytingum en að mestu efnislega óbreytt. Varð það frumvarp að lögum nr. 93/1992. Báðum frumvörpunum fylgdu ítarlegar almennar athugasemdir, þar sem gerð er grein fyrir forsögu opinbers eftirlits með sjávarafurðum hér á landi, kröfum yfirvalda í þessum efnum í helstu markaðslöndum íslenskra sjávarafurða og meginatriðum frumvarpanna. Athugasemdir þessar eru í meginatriðum eins í frumvörpunum. Í umfjöllun um meginatriði frumvarpanna í almennum athugasemdum þeirra er vikið að samanburði á hugmyndum frumvarpanna um tilhögun eftirlits við löggjöf á sviði opinbers eftirlits með sjávarafurðum í helstu viðskiptalöndum. Um þetta segir svo í síðara frumvarpinu:

„Í einu veigamiklu atriði er frumvarp þetta ekki sambærilegt við löggjöf á sviði opinbers eftirlits með sjávarafurðum helstu viðskiptalanda okkar. Frumvarpið gerir ráð fyrir að öll fyrirtæki í sjávarútvegi, þar með taldar útgerðir skipa, séu skylduð til að hafa samning við sérstakar skoðunarstofur sem Fiskistofa viðurkennir. Skoðunarstofum er ætlað að fylgjast reglubundið með innra eftirliti fyrirtækja, hreinlæti þeirra og búnaði. Þær eiga að fylgjast með því að fyrirtæki uppfylli viðskiptakröfur varðandi afurðir og jafnframt að fylgjast með að opinberum kröfum sé fullnægt. Fiskistofa hafi eftirlit með starfsemi stofanna og sannreyni að þær ræki skyldur sínar á fullnægjandi hátt.

Með þessu fyrirkomulagi er komið á heildstæðu opinberu eftirlitskerfi sem vænst er að fullnægi kröfum erlendra heilbrigðisyfirvalda um opinbert eftirlit með framleiðslu sjávarafurða. Jafnframt er dregið úr opinberum umsvifum á þessu sviði og eftirlitið fært í meira mæli til atvinnugreinarinnar sjálfrar.“ (Alþt. 1992, A-deild, bls. 852–853.)

Í 2. mgr. 14. gr. fyrra frumvarpsins var ákvæði þess efnis, að skoðunarstofur skyldu „í umboði Fiskistofu fylgjast með því að önnur ákvæði laga þessara og reglna settra með stoð í þeim séu haldin“. (Alþt. 1991–1992, A-deild, bls. 4135.) Í athugasemdum við 14. gr. í fyrra frumvarpinu sagði meðal annars svo um fyrirkomulag eftirlits:

„Umsvif opinbers eftirlitsaðila minnkar til muna. Nægilegt eftirlit ætti að felast í skoðun skráninga og upplýsinga frá skoðunarstofu um hvert fyrirtæki. Í eftirliti Fiskistofu með starfsemi skoðunarstofa ætti þannig að felast nægilegt eftirlit með þeim fyrirtækjum sem stofan hefur í umsjá sinni. Þetta fyrirkomulag felur í sér að komið er á trúverðugri úttekt á gæðakerfum og um leið virku eftirliti með framleiðslu sem opinberir aðilar í markaðslöndum okkar munu telja fullnægjandi.“ (Alþt. 1991–1992, A-deild, bls. 4149.)

Í frumvarpi því til laga um meðferð sjávarafurða og eftirlit með framleiðslu þeirra, sem lagt var fyrir 116. löggjafarþing og varð að lögum nr. 93/1992, var ekki tekið fram í 14. gr. að skoðunarstofur skyldu „í umboði Fiskistofu“ fylgjast með því, að önnur ákvæði laga þessara og reglna settra samkvæmt þeim væru haldin. Orðalagið „í umboði Fiskistofu“ var fellt niður, en eftirlitshlutverkið var að öðru leyti orðað eins. Varð ákvæðið þannig að lögum, sbr. 3. málsl. 2. mgr. 14. gr. laga nr. 93/1992. Í almennum athugasemdum með frumvarpinu segir svo um þessa breytingu:

„Í 14. gr. hefur orðalagi 3. málsl. 2. mgr. verið breytt þannig að fellt hefur verið niður ákvæði um að skoðunarstofur fylgist með ákvæðum laga og reglugerða í umboði Fiskistofu. Með þessu eru tekin af öll tvímæli um að skoðunarstofum er ekki framselt opinbert vald. Fiskistofa hefur yfirumsjón með eftirliti með framleiðslu sjávarafurða. Starfsemi skoðunarstofa er hluti af innra eftirliti hvers fyrirtækis. Með ákvæðum um innra eftirlit fyrirtækis og skoðunarstofur er unnt að draga úr umfangi eftirlits Fiskistofu. Þessi breyting ásamt öðrum, sem gerðar hafa verið á frumvarpinu, er tilkomin eftir viðræður við embættismenn í fiskideild EB.“ (Alþt. 1992, A-deild, bls. 848.)

Þá var athugasemdum við 14. gr. frumvarpsins breytt frá því, sem var í fyrra frumvarpinu, sbr. hér að framan. Í stað tilvitnaðra athugasemda hér að framan í fyrra frumvarpinu er eftirfarandi að finna í hinu síðara:

„Umsvif opinbers eftirlitsaðila minnkar. Verulegt aðhald ætti að felast í skoðun skráninga og upplýsinga frá skoðunarstofu um hvert fyrirtæki. Þetta fyrirkomulag fel-

ur í sér virkt eftirlit með framleiðslu sjávarafurða sem opinberir aðilar í markaðslöndum okkar munu telja fullnægjandi." (Alþt. 1992, A-deild, bls. 859.)

Jafnframt framangreindri breytingu á athugasemdum með 14. gr. er í síðara frumvarpinu að finna breytingar á athugasemdum við þessa grein, sem lúta að því, að dregið er úr hlutverki skoðunarstofa.

Samkvæmt framansögðu er bersýnilegt, að nokkur munur hefur verið á því í frumvörpunum tveimur, hversu mikið eftirlitshlutverk skoðunarstofum hefur verið ætlað og þá jafnframt hversu mikið eftirlit skyldi vera á hendi Fiskistofu. Hins vegar er einsýnt, að tilgangurinn hefur verið að draga úr opinberu eftirliti.

Í því frumvarpi, sem fyrr var lagt fram, virðist hafa verið gengið út frá því, sbr. framangreindar athugasemdir við 14. gr., að nægilegt væri, að eftirlit Fiskistofu fælist í skoðun gagna og upplýsinga frá skoðunarstofum um einstök fyrirtæki.

Í síðara frumvarpinu, sem varð að lögum nr. 93/1992, er verulega dregið í land hvað þetta varðar. Er þar dregið úr vægi eftirlits skoðunarstofa og lögð áhersla á, að það sé hluti innra eftirlits. Framangreindar stefnubreytingar virðast hafa átt rætur að rekja til krafna Evrópusambandsins. Kemur það og glöggt fram í framangreindum athugasemdum með 2. gr. þess frumvarps, sem varð að lögum nr. 58/1994, þar sem upptaka gjaldtökuheimildar er meðal annars rökstudd með auknum kröfum Evrópusambandsins um opinbert eftirlit.

Eftir stendur hins vegar, að hvergi í lögum eru skilgreind mörk opinbers eftirlits Fiskistofu og eftirlits skoðunarstofa eða tilgreint, hvernig eftirliti Fiskistofu með vinnsluleyfishöfum skuli háttað, þ.e. hvort gert sé ráð fyrir beinu eftirliti með reglubundnum skoðunum, eins og framkvæmdin hefur verið, eftir því sem upplýst er í málinu, eða hvort nægilegt sé, að Fiskistofa hafi eftirlit með starfsemi skoðunarstofa og staðreyni upplýsingar þeirra um vinnsluleyfishafa. Með tilliti til framangreinds aðdraganda að setningu laga nr. 93/1992 tel ég, að lagareglur um eftirlit Fiskistofu heimili Fiskistofu að vissu marki beint eftirlit með vinnsluleyfishöfum. Í þessu sambandi vek ég og athygli á því, að í athugasemdum með 2. gr. þess frumvarps, sem varð að lögum nr. 58/1994, sbr. hér að framan, er gert ráð fyrir, að Fiskistofa fylgist með störfum skoðunarstofa meðal annars „með reglubundnum skoðunum hjá einstökum vinnsluleyfishöfum".

Til viðbótar við það, sem að framan er rakið, og í samhengi við það, tel ég rétt að minna á þá breytingu í 15. gr. laga nr. 93/1992, sem gerð var með 1. gr. laga nr. 85/1995 og heimilar eftirlitsmönnum eftirlitsstofnunar EFTA í samvinnu við Fiskistofu og í fylgd starfsmanna hennar að gera vettvangsathuganir hjá vinnsluleyfishöfum til að sannreyna að uppfyllt séu skilyrði laganna og reglna settra samkvæmt þeim. Í athugasemdum með frumvarpi því, sem varð að lögum nr. 85/1995, er vikið að kröfum Evrópusambandsins samkvæmt tilskipun ráðherraráðsins nr. 91/493, um hollustuhætti við framleiðslu og markaðssetningu fisks og fiskafurða, og öðrum reglum þess þar að lútandi, samningsskyldum Íslands samkvæmt samningum um Evrópska efnahagssvæðið og athugasemdum eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) við ófullnægjandi eftirlitsheimildir samkvæmt lögum nr. 93/1992.

Eins og meðal annars er lýst í athugasemdum við 2. gr. þess frumvarps, sem síðar varð að lögum nr. 58/1994, var það tilgangur þeirra breytinga, sem gerðar voru með lögum nr. 91/1992 og nr. 93/1992, að draga úr opinberum umsvifum við eftirlit með framleiðslu sjávarafurða frá því sem áður var með því að færa almennt eftirlit til skoðunarstofa. Þannig segir í athugasemdunum, að því sé skoðunarstofum falið eftirlit með því, að framleiðendur framfylgi opinberum kröfum og kröfum erlendra kaupenda til hreinlætis, gæða og búnaðar. Um opinbert eftirlit af hálfu gæðastjórnunarsviðs Fiskistofu segir, að hlutverk þess sé „m.a. útgáfa vinnsluleyfa, viðurkenning á skoðunarstofum og eftirlit með starfsemi þeirra ásamt útgáfu heilbrigðis- og upprunavottorða."

Gjaldtökuheimild 2. mgr. 22. gr. laga nr. 93/1992 er bundin við þá „þjónustu sem Fiskistofa veitir á grundvelli“ laga nr. 93/1992, um meðferð sjávarafurða og eftirlit með þeim. Þegar heimildin til töku gjalds er orðuð svo, að hún eigi við „þjónustu“, sem stofnun veitir, verður að leggja til grundvallar, að gjaldið sé greiðsla fyrir þjónustu, sem greiðanda er látin í té. Greiðslan sé þannig endurgjald fyrir þjónustuna og að baki greiðslunni sé kostnaður við þessa tilteknu þjónustu, sem stofnunin geti skilgreint og reiknað út. Með sama hætti á sá, sem gjaldið greiðir, og aðrir, sem í hlut eiga, að geta sannreynt að svo sé.

Þegar svo hagar til, að stofnun fer annars vegar með almennt eftirlitshlutverk stjórnvalda á viðkomandi sviði og hins vegar ákveðin þjónustuverkefni, svo sem útgáfu leyfa, viðurkenninga og vottorða, verður að gera þá kröfu, að skýrlega sé mælt fyrir um í lögum, ef ætlunin er, að heimild til innheimtu svonefndra þjónustugjalda taki jafnt til kostnaðar við hið almenna eftirlit og þjónustuverkefni, og þá á hvaða grundvelli eigi að ákveða gjald vegna hins almenna eftirlits og í hvaða mæli þau gjöld, sem heimilað er að innheimta, eigi að nægja til að greiða heildarkostnað við starfsemi viðkomandi stofnunar.

Í 22. gr. laga nr. 93/1992 er farin sú leið, eins og áður var lýst, að binda gjaldtökuheimildina annars vegar við „þjónustu sem Fiskistofa veitir á grundvelli“ þeirra laga og hins vegar er sérstaklega tiltekið, að gjald Fiskistofu fyrir viðurkenningu á skoðunarstofu skuli vera 200.000 kr. auk ákvæða um breytingar á því í samræmi við hækkun vísitölu. Í síðara tilvikinu er fjárhæð gjaldsins ákveðin af Alþingi, án þess að sérstök athugun fari fram á því hverju sinni, í hvaða mæli það gjald gengur til greiðslu á þeim kostnaði, sem Fiskistofa verður fyrir vegna viðurkenningar á skoðunarstofu.

Í bréfum sjávarútvegsráðuneytisins og Fiskistofu, sem liggja fyrir í málinu, sbr. II. og III. kafla hér að framan, er fjallað um eftirlitshlutverk Fiskistofu. Í svarbréfi sjávarútvegsráðuneytisins til mín, dags. 15. mars 1996, segir, að störf Fiskistofu felist meðal annars „í eftirliti með starfsemi vinnsluleyfishafa, í fyrsta lagi til að ganga úr skugga um að þeir uppfylli þær kröfur sem gerðar eru til þeirra á hverjum tíma og í öðru lagi til að kanna gögn skoðunarstofa til að sannreyna eftirlit þeirra með vinnsluleyfishöfum“.

Eins og eftirliti Fiskistofu með starfsemi vinnsluleyfishafa er þarna lýst af hálfu ráðuneytisins, felur það í sér, „að ganga úr skugga um að þeir uppfylli þær kröfur sem gerðar eru til þeirra á hverjum tíma“ og einnig „að kanna gögn skoðunarstofa til að sannreyna eftirlit þeirra með vinnsluleyfishöfum“. Hvað fyrra atriðið varðar, þá er skoðunarstofum með 2. mgr. 14. gr. laga nr. 93/1992 ætlað að fylgjast reglulega með hreinlæti, búnaði og innra eftirliti fyrirtækja og skipa, og skoðunarstofur eiga að fylgjast með því, að önnur ákvæði laga nr. 93/1992 og reglna settra með stoð í þeim séu haldin og veita Fiskistofu upplýsingar um starfsemi og ástand fyrirtækjanna. Í 3. mgr. sömu lagagreinar er síðan mælt fyrir um, að Fiskistofa skuli fylgjast með starfi skoðunarstofa og sannreyna að þær ræki skyldur sínar á fullnægjandi hátt. Löggjafinn hefur þarna ákveðið að hið beina og stöðuga eftirlit með einstökum vinnsluleyfishöfum sé einkum í höndum skoðunarstofa og fyrir það eftirlit greiða vinnsluleyfishafar sérstaklega til skoðunarstofanna. Vinnsluleyfishafar kaupa þannig eftirlitsþjónustu af skoðunarstofum. Í samræmi við þetta verður að líta svo á, að hlutverk eftirlits Fiskistofu sé fyrst og fremst almennt stjórnsýslueftirlit með því að fylgt sé ákvæðum laga og reglna og haldin séu þau skilyrði, sem sett eru í þeim leyfum og viðurkenningum, sem Fiskistofa veitir vinnsluleyfishöfum og skoðunarstofum. Í samræmi við það, sem áður segir, verður hins vegar ekki skotið loku fyrir það, að Fiskistofa annist víðtækara eftirlitshlutverk, og hafi heimild til beins eftirlits með vinnsluleyfishöfum. Afmörkun slíks eftirlits gagnvart eftirliti skoðunarstofa verður hins vegar ekki glöggt ráðin af lögunum. Samkvæmt þessu verður að miða við, að eftirlit Fiskistofu sé tvíþætt, þ.e. annars vegar almennt stjórnsýslueftirlit og hins vegar beint eftirlit með vinnsluleyfishöfum. Legg ég sérstaka áherslu á þessa tvískiptingu, enda hefur hún grundvallarþýðingu við túlkun gjaldtökuheimildarinnar að því er varðar hvað undir hana fellur.

Víst er, að margvíslegur kostnaður fellur til hjá Fiskistofu við eftirlit stofnunarinnar og þar með talið kostnaður við heimsóknir og athuganir hjá einstökum vinnsluleyfishöfum og skoðunarstofum. Því var áður lýst, að þegar svo hagar til, að stofnun fer annars vegar með almennt eftirlitshlutverk stjórnvalda á viðkomandi sviði og hins vegar ákveðin þjónustuverkefni, þarf að koma skýrt fram í lögum, í hvaða mæli heimild til innheimtu þjónustugjalda á að standa straum af kostnaði við hið almenna eftirlit, enda þar komið nærri markalínu, sem draga verður milli innheimtu skatta og þjónustugjalda. Þegar litið er til orðalags 2. mgr. 22. gr. laga nr. 93/1992 verður að telja, að einungis sé heimilt á grundvelli 2. mgr. 22. gr. laga nr. 93/1992 að ákveða og heimta gjald fyrir sérgreinda þjónustu, sem Fiskistofa lætur vinnsluleyfishafa í té, svo sem við útgáfu vinnsluleyfa, heilbrigðis- og upprunavottorða, og eftir atvikum skoðanir eða aðra afmarkaða og sérgreinda þjónustu, sem Fiskistofa veitir vinnsluleyfishafa á grundvelli laga nr. 93/1992 enda er hvorki í gjaldtökuákvæðinu né annarsstaðar í lögunum gert ráð fyrir innheimtu þjónustugjalda vegna kostnaðar við almennt stjórnsýslueftirlit Fiskistofu. Í samræmi við þetta er ekki heimilt við ákvörðun og innheimtu gjalds úr hendi vinnsluleyfishafa samkvæmt 2. mgr. 22. gr. laga nr. 93/1992 að taka tillit til kostnaðar, sem kann að falla til hjá Fiskistofu við almennt eftirlit hennar með vinnsluleyfishöfum eða skoðunarstofum, þ.m.t. talið hvort þessir aðilar fullnægi á hverjum tíma þeim skilyrðum, sem þeim eru sett fyrir því, að halda þeim leyfum, sem Fiskistofa hefur gefið út þeim til handa.

Eins og fyrr segir, var með 2. gr. laga nr. 58/1994 lögtekin heimild til gjaldtöku fyrir þjónustu, sem Fiskistofa veitir á grundvelli laga nr. 93/1992. Gjaldskrá var sett samkvæmt gjaldtökuheimild þessari hinn 11. júlí 1994, nr. 410/1994, fyrir þjónustu veitta af gæðasviði Fiskistofu. Samkvæmt 1. mgr. 1. gr. gjaldskrárinnar skal Fiskistofa „taka gjald fyrir vinnsluleyfi sem gefin eru út til vinnsluleyfishafa á grundvelli 12. gr. laga nr. 93/1992". Í 2. mgr. 1. gr. gjaldskrárinnar er mælt fyrir um gjaldfjárhæðir, mismunandi háar eftir tegundum vinnsluleyfishafa og stærð fiskiskipa.

Fram hefur komið í málinu af hálfu sjávarútvegsráðuneytisins, að um er að ræða gjaldtöku í eitt skipti fyrir öll í sambandi við veitingu vinnsluleyfis samkvæmt 12. gr. laga nr. 93/1992. Í svarbréfi ráðuneytisins til mín, dags. 15. mars 1996, segir svo um þetta: „Það skal einnig haft í huga að á meðan vinnsluleyfishafi heldur leyfi sínu er hann ekki krafinn um frekara gjald en nýtur þjónustu Fiskistofu á beinan og óbeinan hátt um ókomin ár." Í bréfi sjávarútvegsráðuneytisins, dags. 1. ágúst 1995, kemur fram, að umrædd vinnsluleyfi voru ekki veitt með ákveðnum gildistíma heldur ótímabundið og gilda um ókomin ár, að því tilskildu að viðkomandi fyrirgeri ekki rétti sínum til leyfis. Þar segir, að greiðsla fyrir vinnsluleyfi sé „eingreiðsla fyrir þá þjónustu sem Fiskistofa hefur þegar veitt viðkomandi og einnig greiðsla fyrir þá þjónustu sem honum verður veitt í framtíðinni". Hið sama kemur fram í bréfi ráðuneytisins, dags. 17. janúar 1996, og bréfi Fiskistofu, dags. 26. febrúar 1996. Gjaldtökur fara fram við afhendingu vinnsluleyfa, sbr. niðurlagsákvæði 1. gr. gjaldskrárinnar. Í tilviki A hf. var gjaldið innheimt í lok mars 1995. Skoðanir bátanna fóru hins vegar ekki fram fyrr en í byrjun desember það ár.

Í bréfi Fiskistofu, dags. 26. febrúar 1996, til sjávarútvegsráðuneytisins kemur fram, að í árslok 1995 voru 93 skip í flokki vinnsluskipa og á árinu 1995 hafi hvert og eitt þeirra verið skoðað a.m.k. einu sinni af eftirlitsmönnum gæðastjórnunarsviðs Fiskistofu. Að jafnaði sé gert ráð fyrir minnst einni árlegri skoðun eftirlitsmanna Fiskistofu á öllum vinnsluskipum. Þá kemur fram í bréfi Fiskistofu, að 21 vinnsluskip hafi fengið vinnsluleyfi á árinu 1995.

Samkvæmt þeirri skipan á gjaldtöku, sem sjávarútvegsráðuneytið hefur gert grein fyrir og hér að framan er rakin, er gjaldtakan ekki bundin við þá þjónustu, sem látin er í té, þ.e. skoðanir, heldur við útgáfu vinnsluleyfa. Gildir greiðslan fyrir vinnsluleyfi í eitt skipti fyrir öll og kemur ekki til frekari gjaldtöku, meðan leyfishafi fyrirgerir ekki rétti sínum til

leyfisins. Með þessu fyrirkomulagi eru tengslin milli gjaldtöku og veittrar þjónustu alveg rofin og er undir hælinn lagt, hvernig gjaldtaka svarar til veittrar þjónustu hjá einstökum leyfishöfum, meðal annars eftir því, hvernig stendur á um gildistíma leyfa. Með þessu fyrirkomulagi er jafnræði milli gjaldenda ekki tryggt, auk þess sem slík tilhögun getur almennt ekki orðið tækur grundvöllur fyrir töku þjónustugjalda, sbr. IV. kafla 2 hér að framan, þar sem getið er megineinkenna þjónustugjalda.

Samkvæmt gjaldtökuheimild 2. mgr. 22. gr. laga nr. 93/1992, sbr. 2. gr. laga nr. 58/1994, skal sjávarútvegsráðherra ákvarða gjald fyrir þjónustu, sem Fiskistofa veitir á grundvelli laganna. Sú ákvörðun að binda gjaldtöku við vinnsluleyfi, eins og gert var með 1. gr. gjaldskrár nr. 410, 11. júlí 1994, leiddi því ekki af lagakröfum. Þá er rétt að benda á það, að samkvæmt orðan 1. gr. gjaldskrárinnar er gjaldtaka bundin við vinnsluleyfi. Þetta orðalag mætti skilja svo, gagnstætt viðhorfi sjávarútvegsráðuneytisins, að átt væri við gjaldtöku vegna beins kostnaðar við útgáfu leyfis, sbr. til samanburðar 2. gr. gjaldskrárinnar um gjaldtöku vegna útgáfu útflutningsvottorða.

Í samræmi við það, sem að framan er rakið, tel ég óhjákvæmilegt, að sjávarútvegsráðuneytið taki gjaldskrá þessa til endurskoðunar og finni viðhlítandi grundvöll fyrir gjaldtökur, þar sem þess verði fullkomlega gætt, að um þjónustugjöld er að ræða. Að mínum dómi liggur í augum uppi, að ákvarða verður gjöld með tilliti til þeirrar þjónustu, sem raunverulega er látin í té af hálfu Fiskistofu.

Auk þeirra meginágalla, sem hér hefur verið gerð grein fyrir, tel ég rétt að geta annarra atriða viðvíkjandi umræddum gjaldtökum, sem ég tel ástæðu til, að sjávarútvegsráðuneytið hugi að við endurskoðun gjaldskrárákvæða.

Af hálfu A hf. hefur komið fram, að óeðlilegt sé, að sama gjald sé tekið vegna báta á borð við umrædda báta fyrirtækisins og af stærstu skipum veiðiflotans, frystitogurum, en samkvæmt 5. tölul. A-liðar 2. mgr. 1. gr. gjaldskrárinnar er öllum vinnsluskipum skipað í sama flokk og undir sömu gjaldfjárhæð. Af hálfu sjávarútvegsráðuneytisins hefur komið fram, að hér kunni að vera um álitamál að ræða, sbr. bréf þess, dags. 17. janúar 1996. Er þar tekið fram, að skoðun sé ekki sambærileg í þessum tilvikum. Segir þar meðal annars:

> „Það er alltaf umdeilanlegt í hvaða flokki sá lendir sem er á mörkum hvers flokks. Þetta á sérstaklega við um stærðarflokkun. Við útgáfu gjaldskrárinnar var flokkunin ákveðin svo, að þeir sem vinnslu stunduðu á sjó voru settir í sama flokk, án tillits til þess hvort um fullvinnsluskip var að ræða eða skip sem frysta afla um borð. Gjaldið var síðan miðað við meðaltal í þessum flokki."

Sá, sem greiðir þjónustugjald, getur yfirleitt ekki vænst þess, að sá kostnaður, sem hlýst af því að veita honum þjónustu, sé nákvæmlega reiknaður út og honum gert að greiða gjald, sem honum nemur. Verða gjaldendur oftast að sæta því að greiða þjónustugjald, sem nemur þeirri fjárhæð, sem almennt kostar að veita viðkomandi þjónustu. Hins vegar er nauðsynlegt, að þess sé gætt við ákvörðun þjónustugjalda, að gjaldendur, sem gert er að greiða þjónustugjöld samkvæmt reiknuðu meðaltali, eigi nægjanlega samstöðu að því leyti, að kostnaður vegna þjónustu við hvern og einn sé svipaður. Að öðrum kosti greiðir ákveðinn gjaldendahópur mun hærra þjónustugjald en almennt hlýst af því að veita umrædda þjónustu og greiðir þannig þjónustuna fyrir annan gjaldendahóp. Til slíks þarf almennt sérstaka lagaheimild.

Miðað við það, sem fram hefur komið í málinu, þ. á m. af hálfu sjávarútvegsráðuneytisins, dreg ég í efa, að tækt sé að flokka saman vinnsluskip til gjaldtöku með þeim hætti, sem gert er í 5. tölul. A-liðar 2. mgr. 1. gr. gjaldskrár nr. 410/1994, þar sem skip af mjög mismunandi stærð eru felld undir sama gjaldflokk. Í þessu sambandi bendi ég og á, að sum skipanna eru fullvinnsluskip en önnur ekki. Fullvinnsluskip þurfa sérstök leyfi

sjávarútvegsráðuneytisins samkvæmt lögum nr. 54/1992, um fullvinnslu botnfiskafla um borð í veiðiskipum, að uppfylltum skilyrðum laganna og reglugerða settra samkvæmt þeim, sbr. reglugerð nr. 304/1992, um leyfi til fullvinnslu botnfiskafla um borð í veiðiskipum, sbr. reglugerð nr. 314/1992. Leyfisveiting til fullvinnslu kallar á skoðun á búnaði, sbr. 5. gr. laga nr. 54/1992, og er sú skoðun á hendi Fiskistofu samkvæmt lögunum, eins og 5. gr. þeirra var breytt með 3. gr. laga nr. 58/1996, um breyting á lögum nr. 54 16. maí 1992, um fullvinnslu botnfiskafla um borð í veiðiskipum. Ekkert er að því vikið af hálfu sjávarútvegsráðuneytisins, hvort tengsl séu á milli skoðana vegna vinnsluleyfa og fullvinnsluleyfa. Ég tel þó rétt að taka fram, að nauðsynlegt er að halda þessu tvennu aðgreindu, bæði vegna gildissviðs gjaldtökuheimildar samkvæmt lögum nr. 93/1992 og útreiknings kostnaðar fyrir einstaka flokka.

Í bréfi mínu til sjávarútvegsráðuneytisins, dags. 12. febrúar 1996, óskaði ég sérstaklega eftir því, að upplýst yrði, hversu hár kostnaður hefði verið af þeirri þjónustu, sem leyfishöfum vinnsluleyfa fiskiskipa hefði verið veitt gegn leyfisgjaldi árið 1995. Í svarbréfi sjávarútvegsráðuneytisins, dags. 15. mars 1996, er vísað til bréfs Fiskistofu, dags. 26. febrúar 1996, til svars um þetta. Þar sé að finna yfirlit yfir kostnað af rekstri gæðasviðs stofnunarinnar. Megi sjá, að umfang starfs Fiskistofu vegna útgáfu vinnsluleyfa og lögbundins eftirlits með vinnsluleyfishöfum og kostnaður vegna þess sé árlega langt umfram það gjald, sem tekið sé af vinnsluleyfishöfum fyrir útgáfu vinnsluleyfa. Í bréfi Fiskistofu, dags. 26. febrúar 1996, er tekið fram, að allur kostnaður af rekstri gæðastjórnunarsviðs á árinu 1995 sé til kominn vegna framkvæmda á lögum nr. 93/1992. Í þeirri framkvæmd felist meðal annars þjónusta við vinnsluleyfishafa. Erfitt sé að tilgreina nákvæmlega kostnaðinn við hvern og einn, en lagt er fram yfirlit yfir sameiginlegan kostnað. Þá er, eins og fyrr segir, gerð grein fyrir beinum kostnaði við umræddar skoðanir á bátum A hf.

Í lögskýringargögnum er ekki að finna leiðbeiningar um þá kostnaðarliði, sem felldir verða undir gjaldtökuheimild fyrir þjónustu Fiskistofu samkvæmt 2. mgr. 22. gr. laga nr. 93/1992, sbr. 2. gr. laga nr. 58/1994. Af hálfu sjávarútvegsráðuneytisins hefur ekki verið gerð viðhlítandi grein fyrir þessum kostnaðarliðum. Hins vegar virðist ráðuneytið leggja áherslu á það, að heildarkostnaður gæðastjórnunarsviðs Fiskistofu sé árlega langt umfram gjaldtöku vegna vinnsluleyfa.

Í tilefni af framangreindu viðhorfi sjávarútvegsráðuneytisins, sem ber vott um, að ráðuneytið telji, að heimilt sé að standa undir kostnaði við almennan rekstur með umræddum gjaldtökum, tel ég rétt að benda á, að lög nr. 93/1992 gera ekki ráð fyrir því, að allur kostnaður, sem hlýst af framkvæmd þeirra, sé borinn uppi með þjónustugjöldum. Í þessu sambandi árétta ég það, sem að framan greinir um eðli þess eftirlits, sem Fiskistofa hefur á hendi, og skýringu á gjaldtökuheimild 2. mgr. 22. gr. laga nr. 93/1992. Hafa ber og í huga, að Fiskistofa er A-hluta stofnun, sbr. fyrirmæli um A-hluta og B-hluta fjárlaga í lögum nr. 52/1966, um ríkisbókhald, gerð ríkisreiknings og fjárlaga. Samkvæmt fjárlögum fyrir árið 1995 nr. 158, 31. desember 1994, er Fiskistofa tilgreind meðal stofnana undir sjávarútvegsráðuneytinu og gjöld vegna stofnunarinnar talin 215.800.000 kr., en gert ráð fyrir sértekjum stofnunarinnar að fjárhæð 106.100.000 kr. Mismunur er því 109.700.000 kr. Geta ber þess, að tekjustofnar Fiskistofu standa víðar en í lögum nr. 93/1992, sbr. t.d. lög nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, þar sem meðal annars er mælt fyrir um veiðieftirlitsgjald, sem rennur til reksturs veiðieftirlits Fiskistofu, sbr. reglugerð nr. 405/1995, um veiðieftirlitsgjald.

Almennt verða þjónustugjöld ekki skýrð svo, að þeim sé ætlað að standa undir öllum rekstrarkostnaði stofnunar, nema það komi skýrt fram í lögum. Við útreikning á þjónustugjöldum í öðrum tilvikum verður yfirleitt aðeins tekið tillit til beins kostnaðar við þá þjónustu, sem veitt er, svo og annars kostnaðar, sem er í nægjanlega nánum og efnislegum tengslum við þjónustuna. Ég tel ástæðu til að beina því til sjávarútvegsráðuneytisins að

hafa þessi atriði í huga við endurskoðun gjaldtöku samkvæmt lögum nr. 93/1992. Í tilefni af því, að bæði sjávarútvegsráðuneytið og Fiskistofa tíunda kostnað vegna þjónustu við skoðunarstofur, tel ég ástæðu til að beina því til ráðuneytisins að það athugi, hvort ekki sé réttara, að gjaldtöku vegna slíks kostnaðar, sé talin ástæða til hennar, sé beint að skoðunarstofunum fremur en vinnsluleyfishöfum, enda njóta skoðunarstofur þeirrar þjónustu og vinnsluleyfishafar greiða stofunum fyrir þjónustu þeirra á einkaréttarlegum grundvelli. Má ætla, að slík gjaldtaka komi fram í verðlagningu þeirra.

V.

Í samræmi við framanritað er það niðurstaða mín, að nauðsyn beri til, að gjaldskrá nr. 410 frá 11. júlí 1994, fyrir þjónustu veitta af gæðasviði Fiskistofu, verði tekin til endurskoðunar og henni verði komið á lögmætan grundvöll, þannig að gjaldtaka fyrir þjónustu Fiskistofu standist þær kröfur, sem gerðar eru til þjónustugjalda og sé innan þeirra marka, sem gjaldtökuheimild 2. mgr. 22. gr. laga nr. 93/1993 setur, eins og skýra verður heimildina. Verði þess meðal annars gætt, að gjaldtaka taki til þeirra, sem þjónustunnar njóta, og svari til hennar, og jafnframt að ákvarðanir um fjárhæð gjalds byggist á nægilega traustum útreikningi og gjaldfjárhæðir verði ekki hærri en sá kostnaður, sem almennt hlýst af því að veita þá þjónustu, sem gjaldtökuheimildin tekur til. Þá verði kostnaði við almennt stjórnsýslueftirlit Fiskistofu haldið utanvið gjaldtöku, enda tekur gjaldtökuheimildin ekki til þess, eins og að framan greinir. Það eru því tilmæli mín til sjávarútvegsráðuneytisins, að það gangist fyrir slíkri endurskoðun og taki meðal annars mið af þeim athugasemdum, sem ég hef hér að framan gert við einstök atriði í núgildandi tilhögun gjaldtöku.

A greiddi hin umdeildu gjöld fyrir vinnsluleyfi í einu lagi eða 100.000 kr. hinn 3. apríl 1995 með fyrirvara um réttmæti gjaldsins, sbr. ljósrit kvittunar, sem liggur fyrir í málinu. Ég tel rétt að geta þessa fyrirvara, þar sem lög nr. 29, 6. mars 1995, um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda, sem meðal annars taka af skarið um það samkvæmt 1. gr., að fyrirvari gjaldenda er ekki skilyrði endurgreiðslu, öðluðust ekki gildi fyrr en 1. janúar 1996. Vegna fyrrgreindra annmarka á ákvörðun gjalda fyrir þjónustu Fiskistofu beini ég því til sjávarútvegsráðuneytisins, að það taki til sérstakrar athugunar hina umdeildu gjaldtöku af A hf., fari fyrirtækið fram á það, og gangist fyrir endurgreiðslu, reynist gjaldtakan of há. Rétt gjaldfjárhæð verður ekki fundin með neinni vissu, fyrr en sú endurskoðun á gjaldtöku hefur farið fram, sem ég hef mælst til, að gerð verði. Leiði leiðrétting hinnar umdeildu gjaldtöku af A hf. ekki til viðunandi niðurstöðu fyrir fyrirtækið, að endurskoðun lokinni, getur fyrirtækið leitað til mín að nýju."

VI.

Með bréfi, dags. 27. febrúar 1998, óskaði ég eftir upplýsingum sjávarútvegsráðherra um, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af áliti mínu.

Í svari sjávarútvegsráðuneytisins, dags. 11. mars 1998, segir meðal annars:

> „Það er mat ráðuneytisins á áliti yðar að heimilt sé [að] innheimta gjald samkvæmt lögum nr. 93/[1992] vegna beins kostnaðar Fiskistofu við þjónustu sem hún lætur í té vegna útgáfu vinnsluleyfis, þ.m.t. úttekt Fiskistofu á umsækjanda vinnsluleyfis. Skoðanir og önnur vinna sem fram fer eftir útgáfu vinnsluleyfis falli hins vegar undir almennt eftirlit sem ekki sé heimilt að innheimta þjónustugjald fyrir.
>
> Ráðuneytið leitaði álits Fiskistofu á hugsanlegum breytingum á gjaldskránni og frekari upplýsinga um framkvæmd úttektar á umsækjendum vinnsluleyfis. Samkvæmt upplýsingum frá Fiskistofu hefur Fiskistofa um nokkurt skeið framkvæmt, án undantekninga, úttekt hjá umsækjendum vinnsluleyfis áður en endanleg vinnsluleyfi eru gefin út. Fiskistofa hefur ekki skráð í bókhald stofnunarinnar sundurliðaðan kostnað

vegna þeirrar þjónustu sem hún hefur veitt einstökum vinnsluleyfishöfum vegna útgáfu vinnsluleyfis. Upplýsingar frá Fiskistofu byggjast því á almennu mati.

Það er mat Fiskistofustjóra að núgildandi gjaldskrá sé í samræmi við raunverulegan meðaltalskostnað við úttekt á einstökum flokkum umsækjenda um vinnsluleyfi að öðru leyti en því að ekki sé rétt að láta 5. tölul. A. 1. gr. gjaldskrárinnar ná til allra vinnsluskipa heldur aðeins fullvinnsluskipa. [. . .]

Ráðuneytið telur nauðsynlegt að breyta gjaldskránni í samræmi við álit Fiskistofu. Meðfylgjandi eru drög að breyttri gjaldskrá. Ráðuneytið mun fara þess á leit við Fiskistofu að þeim vinnsluleyfishöfum sem greitt hafa samkvæmt 5. tölul. A. 1. gr. gjaldskrárinnar en geta ekki talist fullvinnsluskip verði endurgreiddur mismunurinn á gjaldi samkvæmt 5. tölul. A. 1. gr. og 4. tölul. B. 1. gr.

Ráðuneytið biðst velvirðingar á þeim drætti sem orðið hefur á afgreiðslu málsins."

12.7. Málsmeðferð skattyfirvalda. Málshraði. Aðgangur að gögnum. Meðalhófsregla. (Mál nr. 1693/1996)

A ehf. kvartaði yfir málsmeðferðartíma skattyfirvalda, annars vegar vegna tafa á afgreiðslu á virðisaukaskattsskýrslu félagsins fyrir september–október 1993 og hins vegar vegna tafa á afgreiðslu skattframtala árin 1993, 1994 og 1995. Hafði skattframtölum fyrir árin 1993 og 1994 verið skilað í júní 1995 en bókhald A hafði verið í vörslum eftirlitsstofu ríkisskattstjóra frá maí 1993 til maí 1995. Í febrúar 1996, er kvörtunin var borin fram, höfðu skattframtöl þessara þriggja ára ekki verið afgreidd. Umboðsmaður tók fram, að kvörtunin og úrlausn hennar lyti einungis að töfum á málsmeðferð og meðferð bókhaldsgagna. Stæði 3. mgr. 6. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, því ekki í vegi að fjallað væri um kvörtunina.

Um tafir á afgreiðslu virðisaukaskattsskýrslu A tók umboðsmaður fram, að skattstjóri hefði tilkynnt A um áætlun virðisaukaskatts fyrir september–október 1993 þann 15. janúar 1994. Þegar um áætlanir væri að ræða samkvæmt 25. gr. laganna væri innsend virðisaukaskattsskýrsla tekin sem kæra. Þar sem A hafði endurgert skýrslu sína í samræmi við athugasemdir skattstjóra og vegna eftirreksturs A út af afgreiðslu skýrslunnar, taldi umboðsmaður að líta yrði svo á að A hefði kært ákvörðun skattstjóra. Hefði þá tekið við tveggja mánaða frestur skattstjóra til að úrskurða um ágreiningsmálið. Þann frest hefði skattstjóri ekki virt, en endurákvarðað virðisaukaskatt 30. desember 1996, er þrjátíu og þrír og hálfur mánuður voru frá því að lögmæltur úrskurðarfrestur rann út. Breytti tilkynning til skattrannsóknarstjóra vegna gruns um skattsvik, skv. 96. gr. laga nr. 75/1981, þar engu, enda átti skattstjóri að ljúka úrskurði á málið, sem A hefði síðan getað skotið til yfirskattanefndar skv. 29. gr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt.

Skattframtöl A ehf. fyrir árin 1993 og 1994 bárust ríkisskattstjóra sem skatterindi og voru framsend skattstjóra til afgreiðslu samkvæmt 101. gr. laga nr. 75/1981, hátt á þriðja mánuði frá móttöku. Sautján mánuðir liðu frá því að skattstjóra bárust framtölin, þar til þau voru tekin til afgreiðslu. Umboðsmaður tók fram að hugsanleg álitaefni vegna fyrirliggjandi skattframtala skattaðila, s.s. efasemdir um forsendur virðisaukaskattsskila, gætu ekki réttlætt drátt á afgreiðslu þeirra. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til skattstjórans í Reykjavík, að grípa til þeirra ráðstafana sem væru í hans valdi til að tryggja að almennar málshraðareglur væru virtar, sbr. 1. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Umboðsmaður vísaði til álits síns í máli nr. 1859/1996, um

nauðsyn á forgangsröðun verkefna. Skattframtal A ehf. fyrir árið 1995 barst skattstjóra á lokadegi viðbótarframtalsfrests, samkvæmt ákvörðun ríkisskattstjóra frá 8. maí 1995. Allt að einu leit skattstjóri svo á, að framtalið hefði komið að liðnum framtalsfresti. Þar sem skattstjóri tók framtal A ehf. sem kæru samkvæmt 1. mgr. 99. gr. laga nr. 75/1981 bar honum að úrskurða um hana innan tveggja mánaða frá lokum kærufrests. Skattstjóri fór hins vegar fram úr þeim fresti, hátt á átjánda mánuð og varð ekki séð að skattstjóri hefði tilkynnt A um tafir á afgreiðslu málsins skv. 3. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga.

Um bókhald og bókhaldsgögn A ehf. vegna ársins 1992 var það niðurstaða umboðsmanns, að skattyfirvöld hefðu ekki gætt þess að upplýsa félagið um það hvar gögnin væri að finna og gera því grein fyrir möguleikum á aðgangi að gögnunum. Ítrekaði umboðsmaður tilmæli sín í SUA 1996:493 um samningu staðlaðra leiðbeininga um rétt skattaðila til aðgangs að bókhaldi og bókhaldsgögnum sem tekin hafa verið til skatteftirlits. Áréttaði umboðsmaður, að vegna sérstöðu bókhalds og bókhaldsgagna yrði að gæta meðalhófsreglu við töku gagna, sbr. meginreglu 12. gr. stjórnsýslulaga, þannig að bókhald og gögn væru ekki tekin umfram það sem rannsóknarhagsmunir krefðust, og gögnum ekki haldið lengur en brýn þörf væri á. Umboðsmaður taldi að skattyfirvöld hefðu ekki réttlætt þann langa tíma sem gögnin voru í vörslum þeirra og að rétt hefði verið, að skattrannsóknarstjóri ríkisins hefði gert A ehf. grein fyrir réttarstöðu fyrirtækisins meðan bókhaldsgögn þess voru í vörslu embættisins.

I.

Hinn 9. febrúar 1996 bar B fram kvörtun við mig vegna A ehf., út af málsmeðferðartíma skattyfirvalda. Beinist kvörtunin að skattstjóranum í Reykjavík, skattrannsóknarstjóra ríkisins og ríkisskattstjóra. Varðar kvörtunin annars vegar tafir á afgreiðslu á virðisaukaskattsskýrslu félagsins fyrir virðisaukaskattstímabilið september–október 1993 og hins vegar tafir á afgreiðslu skattframtala félagsins árin 1993, 1994 og 1995.

II.

Í kvörtuninni er tekið fram, að þrátt fyrir ítrekaðar óskir af hálfu A ehf. hafi skattstjórinn í Reykjavík ekki afgreitt virðisaukaskattsskýrslu félagsins vegna september–október 1993.

Að því er afgreiðslu skattframtala A ehf. snertir segir svo í kvörtuninni:

> „Skattframtöl 1993 og 1994 sem skilað var hinn 21. júní 1995 til ríkisskattstjóra hafa enn ekki verið afgreidd, en ekki var hægt að skila þessum framtölum fyrr sökum þess að eftirlitsstofa ríkisskattstjóra hafði tekið bókhald kvörtunaraðila í sínar vörslur hinn 21. maí 1993. Kvörtunaraðili leitaði uppi bókhaldið og fann það hjá skattrannsóknarstjóra ríkisins og fékk það afhent hinn 26. maí 1995 án nokkurra athugasemda og án þess að kvörtunaraðili fengi formlega afgreiðslu eða skýringu á málinu þrátt fyrir að óskað væri eftir því. Þetta hefur leitt til þess að skattframtal 1995 hefur heldur ekki verið afgreitt þrátt fyrir að því framtali hafi verið skilað inn á réttum tíma."

Tekið er fram í kvörtuninni, að þar sem tenging sé á milli afgreiðslu virðisaukaskattsskýrslunnar og skattframtalanna, þá beinist kvörtunin að þeim þremur embættum, sem hafi komið að málinu.

Kvörtuninni fylgdi skrá yfir atburðarás í málinu. Rétt þykir að rekja helstu málavexti, eftir því sem fram kemur í skrá þessari og öðrum gögnum málsins.

Með bréfi, dags. 11. júní 1992, til A ehf. tók skattstjórinn í Reykjavík fram, að hann

hefði móttekið virðisaukaskattsskýrslu hlutafélagsins fyrir virðisaukaskattstímabilið mars–apríl 1992, þar sem meðal annars kæmi fram inneign virðisaukaskatts. Skattstjóri tilkynnti félaginu, að áður en hann gæti afgreitt skýrsluna, væri skorað á félagið að leggja fram bókhald, fylgiskjöl og öll önnur gögn, sem skýrslan byggðist á. Hinn 16. júní 1992 voru umbeðin gögn lögð fram, sbr. ljósrit móttökukvittunar skattstofunnar í Reykjavík, sem liggur fyrir í málinu.

Með bréfum skattstjórans í Reykjavík til A ehf., dags. 19. og 22. júní 1992, var boðuð endurákvörðun á fjárhæð á virðisaukaskattsskýrslu fyrir mars–apríl 1992, þar sem ekki væri fallist á tilgreiningu innskatts vegna kaupa á ýmsum tækjum og áhöldum frá Y hf., sbr. 12. gr. virðisaukaskattslaga nr. 50/1988. Af hálfu A ehf. var ráðagerð skattstjóra mótmælt með bréfi, dags. 25. júní 1992. Með bréfi, dags. 31. júlí 1992, hratt skattstjóri hinni boðuðu breytingu í framkvæmd og endurákvarðaði fjárhæð á virðisaukaskattsskýrslu fyrir tímabilið mars–apríl 1992, er laut að því að innskattur 1.176.000 kr. var felldur niður.

Hinn 21. maí 1993 tók eftirlitsstofa ríkisskattstjóra í sínar vörslur bókhald A ehf. vegna ársins 1992, sbr. ljósrit kvittunar vegna móttöku bókhaldsgagna, sem liggur fyrir í málinu. Fram hefur komið af hálfu A ehf., að þegar ekkert hafi heyrst af málinu um nokkurn tíma, hafi verið haft samband við eftirlitsstofu ríkisskattstjóra, sem hafi upplýst, að bókhaldið væri komið í hendur skattstjórans í Reykjavík. Það embætti hafi hins vegar vísað á skattrannsóknarstjóra ríkisins, þar sem bókhaldið væri til rannsóknar. Þar hefðu fengist þau svör, að málið yrði afgreitt innan viku.

Hinn 3. desember 1993 var virðisaukaskattsskýrslu fyrir september–október 1993 af hálfu A ehf. skilað til skattstjórans í Reykjavík. Með bréfi, dags. 15. desember 1993, til A ehf. tók skattstjórinn fram, að áður en unnt væri að afgreiða skýrsluna, væri skorað á félagið að leggja fram bókhald, fylgiskjöl og önnur gögn, sem skýrslan byggðist á. Hinn 5. janúar 1994 voru umbeðin gögn lögð fram. Með bréfi, dags. 7. janúar 1994, óskaði skattstjóri eftir viðbótargögnum. Hinn 12. janúar 1994 voru þau gögn lögð fram ásamt nýrri virðisaukaskattsskýrslu fyrir tímabilið september–október 1993.

Hinn 15. janúar 1994 tilkynnti skattstjórinn í Reykjavík A ehf. um áætlaðan virðisaukaskatt fyrir tímabilið september–október 1993 245.000 kr., sbr. og tilkynningu tollstjórans í Reykjavík um innheimtu, dags. 17. janúar 1994. Samkvæmt frásögn A ehf. var í framhaldi af þessu haft nokkrum sinnum samband við skattstofuna í Reykjavík, þar sem því hafi verið lofað, að áætlun virðisaukaskattsins yrði felld niður.

Með bréfi skattstjórans í Reykjavík, dags. 11. mars 1994, var skorað á A ehf. að leggja fram allt bókhald vegna áranna 1991–1993, ásamt hreyfingarlistum yfir innskatt og útskatt. Hinn 28. mars 1994 voru bókhaldsgögn vegna 1993 afhent, sbr. ljósrit staðfestingar fyrir móttöku þeirra, sem liggur fyrir í málinu. Í bréfi A ehf. til skattstjórans í Reykjavík, dags. 25. mars 1994, kom fram, að engin starfsemi hefði verið á vegum hlutafélagsins árið 1991. Bókhaldsgögn vegna ársins 1992 væru í vörslum ríkisskattstjóra, sbr. móttökukvittun, dags. 21. maí 1993. Það embætti hefði hvorki gert athugasemdir við bókhaldið né skilað því og því væri ekki unnt að gera ársreikning og skattframtal. Þess var óskað í bréfinu, að skattstjóri hraðaði afgreiðslu á inneignarskýrslu virðisaukaskatts vegna september–október 1993 og að áætlaður virðisaukaskattur vegna þess tímabils yrði felldur niður. Samkvæmt frásögn A ehf. var haft samband við skattstofuna í Reykjavík í byrjun maí 1994. Af hálfu skattstofunnar hafi komið fram, að málið væri í athugun og unnt væri að halda eftir endurgreiðslum virðisaukaskatts, meðan málið væri athugað.

Af hálfu A ehf. hefur komið fram, að hinn 26. maí 1995 hafi verið reynt að hafa samband við tiltekinn starfsmann skattrannsóknarstjóra ríkisins. Hann hafi hins vegar verið hættur störfum hjá embættinu og annar orðið fyrir svörum. Sá hafi upplýst, að málinu væri lokið og engar athugasemdir yrðu gerðar við bókhaldið. Bókhaldsgögn vegna 1992 hafi verið afhent 26. maí 1995, sbr. ljósrit staðfestingar á afhendingu. Ósk um formlega af-

greiðslu málsins með skriflegri niðurstöðu hafi verið svarað þannig af hálfu starfsmannsins, að ástæðulaust væri að ljúka málinu með öðrum hætti en afhendingu gagnanna, enda hefði aldrei verið um neitt mál að ræða og engar athugasemdir verið gerðar við gögnin í þau rúmlega tvö ár, sem þau hefðu verið hjá embættinu.

Hinn 21. júní 1995 var skilað til ríkisskattstjóra skattframtölum fyrir A ehf. árin 1993 og 1994 og skattframtali árið 1995 til skattstjórans í Reykjavík. Samkvæmt frásögn A ehf. voru ný skattframtöl árin 1993 og 1994 send ríkisskattstjóra hinn 21. ágúst 1995, sbr. bréf ríkisskattstjóra, dags. þann dag, um staðfestingu á móttöku, enda hefðu hin fyrri týnst. Með bréfi ríkisskattstjóra, dags. 8. september 1995, til skattstjórans í Reykjavík framsendi ríkisskattstjóri skattstjóranum skattframtöl A ehf. árin 1993 og 1994 til afgreiðslu, sbr. 3. mgr. 101. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt.

Með bréfi til skattstjórans í Reykjavík, dags. 10. júlí 1995, rakti umboðsmaður A ehf. gang málsins og ítrekaði kröfu félagsins um formlega afgreiðslu málsins og að skrá bæri inneign þess í virðisaukaskatti í samræmi við innsenda virðisaukaskattsskýrslu, þar sem athugasemdir hefðu ekki verið gerðar við bókhald félagsins. Bent var á málshraðareglu 9. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Þá var með bréfi, dags. 31. júlí 1995, óskað eftir því við fjármálaráðuneytið, að ráðuneytið hlutaðist til um afgreiðslu málsins.

Af hálfu A ehf. hefur verið gerð grein fyrir eftirrekstri í framhaldi af bréfi félagsins, dags. 10. júlí 1995. Með bréfi, dags. 31. ágúst 1995, óskaði skattstjórinn í Reykjavík eftir skýringum á veittum afslætti samkvæmt tilgreindum reikningi í bókhaldi félagsins. Með bréfi, dags. 6. september 1995, var bréfi skattstjórans svarað af hálfu A ehf. Í bréfinu voru gefnar skýringar á umræddum afslætti og settar fram tillögur um breytingar á innskatti vegna virðisaukaskattstímabilsins mars–apríl 1992 og útskatti tímabilsins september–október 1993. Óskað var eftir því, að afgreiðslu málsins yrði hraðað. Af hálfu A ehf. hefur verið gerð grein fyrir eftirrekstri málsins í framhaldi af bréfinu.

Með bréfi skattstjórans í Reykjavík, dags. 3. október 1995, var óskað eftir skýringum A ehf. á tilgreindum reikningi og farið fram á framlagningu tiltekins gagns. Með bréfi, dags. 9. október 1995, var bréfinu svarað af hálfu A ehf. Þá hefur af hálfu hlutafélagsins verið gerð grein fyrir eftirrekstri málsins símleiðis gagnvart skattstofunni í Reykjavík fram eftir hausti 1995.

Samkvæmt gögnum málsins aflaði skattstjórinn í Reykjavík á grundvelli 94. gr. laga nr. 75/1981 og 38. gr. laga nr. 50/1988 upplýsinga frá viðsemjanda A ehf., X ehf., vegna fyrrgreinds afsláttar, sbr. bréf skattstjórans til X ehf., dags. 24. apríl og 13. maí 1996, og skýrslutöku yfir framkvæmdastjóra X ehf., er fór fram 23. maí 1996.

Með bréfi, dags. 31. maí 1996, boðaði skattstjórinn í Reykjavík A ehf. breytingar á virðisaukaskattsskilum félagsins fyrir virðisaukaskattstímabilin september–október 1992, maí–júní 1993 og júlí–ágúst 1993 og kvaðst í kjölfarið taka til afgreiðslu virðisaukaskattsskýrslu/inneignarskýrslu félagsins fyrir uppgjörstímabilið september–október 1993, er móttekin hefði verið 12. janúar 1994. Í bréfinu tók skattstjóri fram, að við athugun gagna vegna rekstraráranna 1992–1993 hefði komið í ljós, að innskattur virtist hafa verið offærður á uppgjörstímabilunum september–október 1992, maí–júní 1993 og júlí–ágúst 1993 og virðisaukaskattsskyld velta og útskattur vanfærð á uppgjörstímabilinu maí–júní 1993. Áður en virðisaukaskattsskýrsla (inneignarskýrsla) vegna uppgjörstímabilsins september–október 1993 yrði tekin til afgreiðslu, væri fyrirhugað að gera viðeigandi breytingar á virðisaukaskattsskilum félagsins vegna fyrrgreindra fyrri uppgjörstímabila. Í bréfinu rakti skattstjóri einstaka reikninga, er hann taldi ekki fullnægja ákvæðum laga og reglugerða um innskatt, og sölureikninga kæranda til X hf. vegna sölu á ýmsum lausafjármunum, er skattstjóri taldi að útskatta bæri, þar sem 4. mgr. 12. gr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, ætti ekki við. Þá féllst skattstjóri ekki á lækkun söluverðs vegna afsláttar til X hf. 2.000.000 kr. samkvæmt kreditreikningi, dags. 30. september 1993.

Í samræmi við framanritað boðaði skattstjóri kæranda lækkun innskatts virðisaukaskattstímabilin september–október 1992, maí–júní 1993 og júlí–ágúst 1993 svo og hækkun skattskyldrar veltu tímabilið maí–júní 1993. Þá tók skattstjóri fram, að hann hygðist taka virðisaukaskattsskýrslu uppgjörstímabilið september–október 1993, móttekna 12. janúar 1994, til afgreiðslu þannig að skattskyld velta yrði –1.477.284 kr. og útskattur –361.935 kr.

Með bréfi, dags. 20. júní 1996, gerði umboðsmaður A ehf. athugasemdir við hinar boðuðu breytingar og leiðrétti ýmsar rangfærslur, er hann taldi vera í bréfi skattstjóra, dags. 31. maí 1996. Mótmælti hann öllum boðuðum breytingum að undanskilinni leiðréttingu innskatts að fjárhæð 4.351 kr. uppgjörstímabilið júlí–ágúst 1993. Minnt var á, að enn væru óafgreidd skattframtöl áranna 1993, 1994, 1995 og 1996 og áréttað, að reglur stjórnsýslulaga um málsmeðferð og málshraða hefðu verið brotnar.

Hinn 30. desember 1996 hratt skattstjóri hinum boðuðu breytingum í framkvæmd og endurákvarðaði virðisaukaskatt A ehf. fyrir uppgjörstímabilin september–október 1992, maí–júní 1993 og júlí–ágúst 1993. Leiddi endurákvörðun skattstjóra til lækkunar innskatts öll virðisaukaskattstímabilin og hækkunar á skattskyldri veltu fyrir tímabilið maí–júní 1993. Þá tók skattstjóri til afgreiðslu með endurákvörðun þessari virðisaukaskattsskýrslu A ehf. fyrir uppgjörstímabilið september–október 1993, eins og hann hafði boðað með bréfi sínu, dags. 31. maí 1996, og ákvað skattskylda veltu –1.477.284 kr. og útskatt –361.935 kr.

Að því er varðar afgreiðslu skattframtala A ehf. framtalsárin 1993, 1994 og 1995 þá tók skattstjóri skattframtöl árin 1993 og 1994 til afgreiðslu hinn 4. febrúar 1997 og lagði þau til grundvallar álagningu opinberra gjalda gjaldárin 1993 og 1994 í stað áætlana með nokkrum breytingum, er vörðuðu hækkun fyrningargrunns og almennra fyrninga, hækkun tekna vegna bakfærslu kaupa á vélum og tækjum frá Y hf. og hækkun hagnaðar af sölu tækja. Í ákvörðuninni tilgreindi skattstjóri 30 daga kærufrest til sín. Hinn 15. apríl 1997 tók skattstjóri með kæruúrskurði skattframtal A ehf. framtalsárið 1995 til afgreiðslu og lagði það til grundvallar álagningu opinberra gjalda gjaldárið 1995 með nokkrum breytingum, er meðal annars leiddi af hækkun fyrningargrunns og fyrninga. Í kæruúrskurði skattstjóra kemur fram, að hann hefur tekið skattframtal A ehf. árið 1995, sem barst 21. júní 1995, sem kæru samkvæmt 2. málsl. 1. mgr. 99. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, þ.e. byggt á því, að skattframtalið hafi borist að liðum framtalsfresti en áður en álagningu var lokið. Í samræmi við þetta gat skattstjóri í úrskurðinum um kærufrest til yfirskattanefndar.

Rétt er að geta þess, að með bréfi, dags. 13. maí 1994, tilkynnti skattstjórinn í Reykjavík skattrannsóknarstjóra ríkisins með vísan til 5. mgr. 96. gr. laga nr. 75/1981, sbr. 16. gr. laga nr. 111/1992, og 8. mgr. 27. gr. laga nr. 50/1988, sbr. 53. gr. laga nr. 111/1992, að grunur væri um skattsvik hjá A ehf. vegna viðskipta félagsins við Y hf. Í svarbréfi skattrannsóknarstjóra ríkisins til mín, dags. 28. mars 1996, kemur fram, að tilkynning þessi hafi ekki leitt til þess, að embættið hæfi rannsókn á A ehf. Bréf skattstjóra hafi hins vegar gefið tilefni til að kanna einn viðskiptaaðila A ehf., þ.e. X ehf., og hafi ákvörðun verið tekin um rannsókn á því fyrirtæki hinn 19. janúar 1996.

III.

Með bréfi, dags. 15. mars 1996, óskaði ég eftir því við skattstjórann í Reykjavík, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að embættið léti mér í té þau gögn, sem snerta kvörtunarefnið, og skýrði viðhorf sitt til kvörtunarinnar. Sérstaklega óskaði ég skýringa á þeim langa drætti, sem orðið hefði á afgreiðslu umræddrar virðisaukaskattsskýrslu. Þá óskaði ég ennfremur skýringa á töfum á afgreiðslu skattframtala A ehf., bæði framtalsársins 1995 og framtalsáranna 1993 og 1994, enda hefði skattstjóranum verið falin

afgreiðsla síðarnefndu framtalanna. Í bréfi mínu gerði ég grein fyrir kvörtunarefninu og rakti gang málsins, sem kemur fram í II. kafla hér að framan.

Með bréfi, dags. 17. apríl 1996, gaf skattstjórinn í Reykjavík svofelld svör:

„Unnið hefur verið frá upphafi að því að leiða málefni varðandi skattskil umrædds félags til lykta eftir því sem mannafli, peningar og tími gefa svigrúm til. Í byrjun málsmeðferðar komu upp álitaefni, sem kröfðust nánari skýringa og gagna, en breytilegar staðreyndir og heimfærslur undir lagaákvæði hafa tengst réttarkerfi lögfræðinnar með ýmsu móti. Þannig að því meira sem unnið var í viðfangsefni þessu því yfirgripsmeiri urðu gögnin og málið flóknara, ef ekki illleysanlegra svo sem bréf forráðanda félagsins til umboðsmanns gefur m.a. til kynna. Enda var málinu með bréfi skattstjóra dags. 13. maí 1994 vísað til skattrannsóknarstjóra á grundvelli 96. gr. in fine laga nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignarskatt. Skattrannsóknarstjóri hafði málið síðan til athugunar til 18. júlí 1995. Skattstjóri tók þá við málinu að nýju, en þurfti eðli máls samkvæmt á sama tíma að afgreiða aðra skattaðila, m.a. þá sem stunda sín venjulegu hversdagslegu skattskil.

Í skattskilum verður eðlilega að vera tölulegt samræmi frá einni tölulegri framsetningu til annarrar. Þannig eru yfirgnæfandi lýkur á því að séu uppi efasemdir varðandi forsendur og skil á virðisaukaskatti, þá séu önnur skattskil tengd sama tímaskeiði eigi hafin yfir allan vafa. Dráttur á afgreiðslu eins þáttar hefur þannig í för með sér seinkun á öðrum stigum málsmeðferðar.

Eins og frá er greint hér að framan er unnið að því að draga fram þær staðreyndir er máli þykja skipta, þannig að forsvaranlegur grundvöllur skapist fyrir niðurstöðu málsins. Vegast þar á hagsmunir viðkomandi félags og sá vandrataði meðalvegur embættisfærslunnar að í letur sé eigi annað fært en staðreyndir máls og samsvarandi heimfærsla til lagaákvæða, þrátt fyrir að umdeilanlegt sé hve miklum tíma hefur verið varið í ágreiningsefni máls þessa, hvort sem varðar sjónarmið þess, sem sækir eða embættisins, sem telur sig ábyrgt fyrir réttmætri skattlagningu.

Með vísan til framanritaðs er farið fram á – úr því sem komið er – að skattstjóra verði umliðið að skjóta þeim rökum undir afgreiðslu sína á máli þessu að umþrætt úrlausn verði á réttum lagaákvæðum reist, hvort heldur varðar jákvæða eða neikvæða úrlausn, sem hefði eftir atvikum í för með sér inneign eða skuld ríkissjóði til handa.

Því er óskað eftir að frekari greinargerðir eða framlagning gagna fái að bíða lokaniðurstöðu.“

Með bréfi til skattstjórans í Reykjavík, dags. 30. apríl 1996, ítrekaði ég þær óskir mínar um skýringar og gögn, sem fram komu í bréfi mínu, dags. 15. mars 1996, og fór fram á, að embættið hraðaði svörum sínum, svo sem frekast væri kostur. Ég tók fram, vegna tilmæla skattstjórans í framangreindu bréfi hans, að svör við kvörtunarefninu væru út af fyrir sig ekki háð því, að afgreiðslu á málum A ehf. væri lokið. Væri málunum enn ólokið, þegar skattstjórinn gæfi svar sitt, óskaði ég eftir því, að embættið veitti mér upplýsingar um afgreiðslu málanna, þegar þeim lyki.

Með bréfi, dags. 21. júní 1996, lagði skattstjórinn í Reykjavík fram ljósrit þeirra gagna, er vörðuðu bréfaskriftir embættisins við A ehf. vegna umrædds virðisaukaskatts, ásamt ljósritum af skattframtölum hlutafélagsins árin 1993 og 1994. Í bréfinu sagði meðal annars svo:

„Varðandi skýringar á töfum á afgreiðslu leyfir skattstjóri sér að vísa aftur til þeirra almennu skýringa, sem fram koma í svarbréfi embættisins, dags. 17. apríl 1996,

um þau starfsskilyrði, sem óhjákvæmilega ráða málsmeðferð og málshraða almennt innan embættisins.

Um sérstöðu þessa málefnis, og ástæður þess að tognað hefur meira úr málsmeðferð en gott þykir, má væntanlega lesa úr framlögðum gögnum. En í boðunarbréfi skattstjóra, dags. 30.05.1996, eru dregin fram helstu álitaefni, sem varða virðisaukaskattskil gjaldanda og vísast til þess er þar kemur fram.

Við afgreiðslu skatterinda starfar að jafnaði einn starfsmaður árið um kring. Fjöldi erinda er ætíð meiri en svo að nokkurn tímann hafist undan. Erindi eru að jafnaði tekin til afgreiðslu í þeirri tímaröð, sem þau berast. Yfirvofandi uppboð og/eða gjaldþrot leiða þó oftar en ekki til þess að einu máli verði að flýta framar öðru.

Óljós málsatvik varðandi virðisaukaskattskil og bið eftir niðurstöðu þeirra athugana hafa væntanlega leitt til þess að frekari dráttur hefur orðið á afgreiðslu skatterindis vegna skattframtala 1993 og 1994."

Með bréfi, dags. 15. mars 1996, til ríkisskattstjóra vísaði ég til þess, að kvörtun A ehf. varðaði meðal annars tafir á afgreiðslu skattframtala félagsins framtalsárin 1993, 1994 og 1995, sem enn hefðu ekki verið afgreidd. Samkvæmt kvörtuninni hefði skattframtölum árin 1993 og 1994 verið skilað til ríkisskattstjóra hinn 21. júní 1995, en ekki hefði verið unnt að skila framtölunum fyrr sökum þess, að eftirlitsskrifstofa ríkisskattstjóra hefði tekið bókhald fyrirtækisins í sínar vörslur hinn 21. maí 1993. Fyrirtækið hefði leitað bókhaldið uppi og hefði það fundist hjá skattrannsóknarstjóra ríkisins, þar sem það hefði fengist afhent 26. maí 1995 án nokkurra athugasemda og án þess að fyrirtækið hefði fengið formlega afgreiðslu eða skýringu á málinu þrátt fyrir óskir þar um. Afleiðingin hefði og orðið sú, að skattframtal framtalsárið 1995 hefði heldur ekki verið afgreitt, þrátt fyrir að því framtali hefði verið skilað inn á réttum tíma.

Í bréfi mínu til ríkisskattstjóra rakti ég nánar málsatvik varðandi afhendingu og afdrif bókhalds A ehf. og umræddra skattframtala félagsins svo og eftirgrennslan og eftirrekstur þess samkvæmt því, sem fram kom í fyrirliggjandi gögnum. Þá sagði svo í bréfi mínu:

„Í tilefni af því, sem fram kemur í kvörtuninni, og snýr að embætti ríkisskattstjóra, óska ég eftir því, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að ríkisskattstjóri láti mér í té þau gögn, sem málið varða, og skýri viðhorf sitt til kvörtunarefnisins. Óska ég eftir því, að embættið skýri annars vegar töku umræddra bókhaldsgagna og hins vegar afgreiðslu skattframtalanna. Með hliðsjón af því, sem fram kemur í kvörtuninni og gögnum, er henni fylgdu, um feril þessara bókhaldsgagna og þann langa tíma, sem þau voru í vörslum skattyfirvalda, óska ég sérstaklega eftir því, að upplýst verði um tilganginn með töku þeirra, meðferð þeirra og formlega afgreiðslu, þ. á m. til annarra embætta, svo og hvort skattaðilanum hafi verið tilkynnt um, hvar gögnin væri að finna. Að því er varðar meðferð skattframtalanna, er send voru ríkisskattstjóra á grundvelli þeirrar heimildar, sem embættið hefur samkvæmt 3. mgr. 101. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, til að breyta áður álögðum opinberum gjöldum, þá óska ég sérstaklega eftir skýringum á töfum á afgreiðslu þeirra, og jafnframt, ef ríkisskattstjóri fól skattstjóranum í Reykjavík afgreiðslu þeirra, sem kvörtunin bendir til, hvort skattaðilanum hafi verið tilkynnt um þá ákvörðun."

Með bréfi, dags. 16. apríl 1996, gerði ríkisskattstjóri grein fyrir svörum sínum. Í bréfinu sagði meðal annars svo:

„Þann 21. júní 1995 [bárust] til ríkisskattstjóra skattframtöl [A] ehf., [. . .] vegna gjaldáranna 1993 og 1994 tekjuár 1992 og 1993. Ekkert bréf fylgdi þessum skatt-

framtölum. Með öllu var því óljóst hvaða erindi þessi skattaðili ætti við ríkisskattstjóra.

Skv. 3. mgr. 101. gr. laga nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignarskatt kemur fram að telji ríkisskattstjóri ástæðu til að breyta ákvörðun skattstjóra um skattstofn eða skattálagningu samkvæmt þeim lögum og öðrum lögum um skatta og gjöld sem skattstjórar leggja á, getur hann ákvarðað skattaðila skattstofn að nýju eða falið það *skattstjóra*.

Sú venja hefur skapast hér hjá ríkisskattstjóra að í flestum tilvikum eru erindi þar sem óskað er eftir að framtöl verði lögð til grundvallar í stað áætlunar skattstjóra þá eru slík mál framsend til viðkomandi skattstjóra. Hins vegar komi erindi er varði einhverskonar leiðréttingar á framtölum þá hafa slík mál verið afgreidd hér hjá ríkisskattstjóraembættinu.

Með hliðsjón af framangreindu var ákveðið að skrá málið hér hjá ríkisskattstjóra, dags. 21. júní 1995 síðan var strax eins og venja er send beiðni um framtalsgögn til skattstofu Reykjavíkur.

Farið hefur fram skoðun hér hjá embættinu á ferli framangreinds máls [A] ehf. Í því sambandi hafa verið teknar upplýsingar úr tölvukerfi embættisins (skrifstofukerfi RSK) er varða málaskráningarkerfi og framtalspöntunarkerfi.

Hér á eftir er rakinn ferill málsins. Framtöl eru pöntuð frá skattstofu Reykjavíkur. Þar sem framtalsgögnin 1992 og 1993 voru hjá Skattrannsóknarstjóra ríkisins (sjá ferilsskrá) á þessum tíma kom það svar frá skattstofu Reykjavíkur að framtölin væru hjá skattrannsóknarstjóra. Þegar slíkt svar berst er fyrri pöntun afmáð úr tölvukerfinu svo að ekkert sést um þetta í tölvukerfinu. Ekki er ljóst hvar framtal 1994 var niðurkomið á þessum tíma (sjá ferilsskrá) 17. ágúst sendir skattrannsóknarstjóri samkvæmt ferilsskrá framtalsgögnin 1992 og 1993 til ríkisskattstjóra, sennilega samkvæmt beiðni í síma. 21. ágúst eru framtalsgögnin móttekin hjá ríkisskattstjóra. Þann 16. ágúst 1995 er send beiðni um framtal 1994 frá ríkisskattstjóra til skattstofunnar í Reykjavík og er það móttekið hjá ríkisskattstjóra 21. ágúst 1995.

Með bréfi, dags. 8. september 1995, er skattstofunni í Reykjavík framsend framtalsgögnin 1992, 1993 og 1994 ásamt framtölum þeim er móttekin voru hjá ríkisskattstjóra 21. júní 1995.

Við móttöku framtalsgagna 21. ágúst 1995 var fyrst ljóst að um var að ræða að skattstjóri hafði áætlað opinber gjöld á [A] ehf. bæði framtalsárin 1993 og 1994 og voru því 8. september 1995 öll gögn send Skattstjóranum í Reykjavík til afgreiðslu samkvæmt þeim reglum sem um þetta atriði gilda.

Það er nokkuð sérkennilegt að 21. ágúst 1995 segist kvörtunaraðili hafa hringt til ríkisskattstjóra og hafa fengið þær upplýsingar að „framtöl" 1993 og 1994 hafi týnst „og þurfi [A] ehf. að leggja fram nýjar skýrslur". Þetta er sama dag og ríkisskattstjóri móttók framtalsgögn bæði frá skattrannsóknarstjóra (framtalsgögn 1992 og 1993) og frá Skattstjóranum í Reykjavík (framtalsgögn 1994).

Þennan sama dag gefur [. . .] starfsmaður ríkisskattstjóra, [. . .], eiginmanni [B], svohljóðandi staðfestingarbréf:

„Það staðfestist hér með að ríkisskattstjóri hefur þann 21. júní 1995 móttekið skattframtöl 1992 og 1994 fyrir [. . .] og [B], [. . .], ásamt skattframtölum 1993 og 1994 fyrir [A] hf., [. . .]. Skattframtölin verða afgreidd hjá embætti ríkisskattstjóra eins fljótt og auðið er."

Reyndar er ekkert um ný skattframtöl í stað þeirra „týndu" enda týndust engin framtöl hjá ríkisskattstjóraembættinu. Framtölin sem móttekin voru 21. júní 1995 (sjá dagsetningarstimpil RSK) voru send til skattstjóra þann 8. september 1995.

Í stuttu máli er sagan þessi:

Framtöl 1993 og 1994 eru móttekin 21. júní 1995 hjá ríkisskattstjóra. Beðið er um framtalsgögn hjá skattstjóra en því til svarað að framtalsgögn séu hjá skattrannsóknarstjóra. Málið látið bíða þar til ljóst sé hvort eigi að afgreiða málið hjá ríkisskattstjóra sem beiðni eða hjá skattstjóra sem framtöl sem ekki höfðu hlotið afgreiðslu hjá skattstjóra.

Framtalsgögn berast ríkisskattstjóra 21. ágúst 1995. Þá kemur í ljós við athugun að skattstjóri hafði áætlað [A] ehf. skatta framtalsárin 1993 og 1994. Málið framsent skattstjóra 8. september 1995 eins og meðfylgjandi gögn sýna.

Þess skal sérstaklega getið að gjaldandanum var sent afrit af þessu framsendingarbréfi ríkisskattstjóra til skattstjóra.

Eins og sést af framanrituðu er ríkisskattstjóri einungis að svara fyrir þá töf sem varð á afgreiðslu á framsendingu málsins til skattstjóra. Varðandi aðra þætti þessa umkvörtunarmáls verður að vísa til skattstjórans í Reykjavík og til skattrannsóknarstjóra ríkisins."

Með bréfi, dags. 15. mars 1996, til skattrannsóknarstjóra ríkisins vísaði ég til þess, að kvörtun A ehf. varðaði meðal annars tafir á afgreiðslu skattframtala félagsins framtalsárin 1993, 1994 og 1995, sem enn hefðu ekki verið afgreidd. Samkvæmt kvörtuninni hefði skattframtölum árin 1993 og 1994 verið skilað til ríkisskattstjóra hinn 21. júní 1995, en ekki hefði verið unnt að skila framtölunum fyrr sökum þess að eftirlitsskrifstofa ríkisskattstjóra hefði tekið bókhald fyrirtækisins í sínar vörslur hinn 21. maí 1993. Fyrirtækið hefði leitað bókhaldið uppi og hefði það fundist hjá skattrannsóknarstjóra ríkisins, þar sem það hefði fengist afhent hinn 26. maí 1995 án nokkurra athugasemda og án þess að fyrirtækið hefði fengið formlega afgreiðslu eða skýringu á málinu, þrátt fyrir óskir um það. Afleiðingin hefði og orðið sú, að skattframtal framtalsárið 1995 hefði heldur ekki fengist afgreitt, þrátt fyrir að því hefði verið skilað á réttum tíma.

Í bréfi mínu til skattrannsóknarstjóra ríkisins vék ég nánar að vörslum embættisins á bókhaldsgögnum A ehf. samkvæmt því, sem fram kom í kvörtuninni, og afhendingu þeirra hinn 26. maí 1995. Síðan sagði svo í bréfi mínu:

„Svo sem fram kemur í kvörtuninni, telur fyrirsvarsmaður [A] hf., að varsla skattrannsóknarstjóra ríkisins á bókhaldsgögnum hlutafélagsins í svo langan tíma, sem hann telur, að embættið hafi haldið gögnunum, hafi valdið því, að framtalsskil félagsins hafi dregist úr hömlu. Telur hann, að á það skorti, að skattrannsóknarstjóri ríkisins hafi afgreitt málið með formlega viðhlítandi hætti.

Í tilefni af þessari kvörtun óska ég eftir því, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að skattrannsóknarstjóri ríkisins láti mér í té þau gögn, sem málið varða, og skýri viðhorf sitt til kvörtunarinnar. Vegna þess, sem fram kemur í kvörtuninni og gögnum, er henni fylgdu, óska ég eftir skýringum á því, hvernig og hvenær umrædd bókhaldsgögn bárust embættinu og hver tilgangurinn var með vörslum þeirra. Ef um rannsókn var að tefla, óska ég eftir upplýsingum um upphaf hennar, tilhögun og lok og gæslu formsatriða í því sambandi, sbr. nú ákvæði um það efni í reglugerð nr. 361 frá 26. júní 1995, um skattrannsóknir og málsmeðferð hjá skattrannsóknarstjóra ríkisins. Sérstaklega óska ég eftir því, að skýrður verði sá langi tími, sem bókhaldsgögnin voru í vörslum embættisins."

Með bréfi, dags. 28. mars 1996, svaraði skattrannsóknarstjóri ríkisins fyrirspurn minni. Fylgdu bréfinu ýmis gögn, þ. á m. ljósrit af bréfi skattstjórans í Reykjavík, dags. 13. maí 1994, til skattrannsóknarstjóra ríkisins, ljósrit af bréfi skattrannsóknarstjóra, dags. 19. janúar 1996, til X ehf., þar sem tilkynnt er um skattrannsókn á viðskiptum þess hlutafélags

við A ehf. og beðið um bókhaldsgögn, og endurrit af skýrslutökum yfir forsvarsmönnum félaganna.

Í bréfi skattrannsóknarstjóra ríkisins er vísað til þess, að skattstjórinn í Reykjavík hafi með bréfi, dags. 13. maí 1994, tilkynnt, að grunur væri um skattsvik hjá A ehf., sbr. 5. mgr. 96. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, og 8. mgr. 27. gr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, með síðari breytingum. Þá er í bréfinu gerð grein fyrir starfsháttum embættisins almennt við mat á því, hvort tilefni sé til rannsóknar og hvernig standa skuli að rannsókn, ef talin er ástæða til hennar. Þá segir svo í bréfinu um mál A ehf.:

„Í máli því sem kvartað var yfir voru málavextir þeir að skattstjóri taldi að grunur væri um að engin viðskipti hefðu átt sér stað vegna innskattskröfu að fjárhæð kr. 386.431. Fram kemur í bréfi skattstjóra að ef tiltekin virðisaukaskattsskýrsla yrði tekin til greina væri eingöngu um að ræða innskatt í félaginu. Grunur skattstjóra vaknar að því er virðist vegna tengsla milli þeirra viðskiptamanna sem þarna áttu sér stað, þ.e. sömu eigendur eru að hlutafé í hlutafélögunum [A] og [Y], a.m.k. að hluta til.

Hjá embætti mínu fór fram forathugun á málinu þ.e. hvort ástæða væri til að taka umræddan aðila til skattrannsóknar og undirbúa málið til rannsóknar. Athugunin fólst í því að kanna fyrirliggjandi gögn sem voru grundvöllur innskatts og útskatts 1992 og 1993. Niðurstaða þeirrar athugunar var sú að ekki væri tilefni til þess að hefja rannsókn á [A] hf. Málinu var formlega lagt upp hjá embætti mínu 19.05.1995. Nokkrum dögum síðar hefur fulltrúi skattaðila samband við embættið og spyr eftir bókhaldsmöppu og fékk hana afhenta og er þá skýrt frá að rannsókn muni ekki fara fram.

Í frásögn kvörtunaraðila er misskilningur undir dagsetningunni 21.05.1993. Fulltrúi skattaðila átti engin samtöl við neina starfsmenn embættisins þennan dag, reyndar aldrei á árinu 1993 svo ég viti til enda barst málið ekki til skattrannsóknarstjóra fyrr en í maí 1994. Sá starfsmaður sem vísað er til, [. . .] löggiltur endurskoðandi, starfaði hjá embættinu frá 1. júní 1994 til 1. maí 1995.

Bókhaldsmappa sú sem til er vísað mun hafa borist embætti skattrannsóknarstjóra með kærubréfi skattstjórans í Reykjavík. Í máli kvörtunaraðila var mér ókunnugt um að sérstaklega hefði verið gengið eftir því af hans hálfu að fá gögnin afhent. Ég tel fráleitt að afhending á einni möppu bókhaldsgagna þ. 26. maí 1995 hafi eitt og sér valdið því að félaginu var ekki unnt að skila skattframtali fyrir lok álagningar opinberra gjalda gjaldárið 1995. Þess eru fjölmörg dæmi að skattframtal lögaðila hafi fengið álagningu þótt framtali hafi ekki verið skilað fyrr en í júnílok. Þá er ástæða til að taka fram að ef skattaðili hefði óskað eftir aðgangi að gögnum eða fá ljósrit þeirra hefði slíkt fúslega verið veitt. Þess eru dæmi í einu rannsóknarmáli að ljósritað hafi verið fyrir rannsóknarþola rúmlega 20 þúsund ljósrit án gjaldtöku. Ég vísa einnig til kvörtunarmáls [nr. 1317/1994] en í bréfum mínum til yðar dags. 15.02.1995, 27.11.1995 og 16.01.1996 er rækilega gerð grein fyrir mínum sjónarmiðum og starfsreglum embættisins um aðgang skattaðila að gögnum í fórum embættisins. Þá er þess að geta að umrædd gögn voru vegna rekstrarársins 1992 þannig að framtalsfrestur er löngu liðinn í maí 1994.

Kvörtunaraðili hefur aldrei í eitt einasta skipti svo ég viti til fundið að því að skattstjóri skyldi senda bókhaldsmöppu hans hingað til embættisins í maí 1994 eða að gögnin skyldu vera í fórum embættisins utan þess skiptis sem hann spurðist fyrir um gögnin og fékk þau afhent.

Ég tel því ekki vera tilefni til þess að fjalla um kæruefnið að öðru leyti en því, að grunur skattstjóra reyndist ekki vera byggður á þeim rökum sem nægjanlegt var fyrir

skattrannsóknarstjóra ríkisins til að hefja rannsókn á málinu. Var málinu lokið hjá embætti mínu án rannsóknaraðgerða og aldrei leitað eftir upplýsingum eða gögnum frá [A] hf. enda hefði viðkomandi aðili þá verið kominn í rannsókn. Aðili sem sætir rannsókn hjá embætti mínu fær um slíkt bréf þar sem greint er frá að rannsókn sé hafin. Meðfylgjandi bréfi þessu er ljósrit af stöðluðu tilkynningarbréfi ásamt leiðbeiningarblaði um hvað skattrannsókn hefur í för með sér fyrir skattaðila. Tilkynning um skattrannsókn er oftast nær afhent um leið og gagnöflun fer fram hjá skattaðila en í einstökum tilfellum er bréf um skattrannsókn sent í ábyrgðarbréfi ef ekki er þörf gagnaöflunar.

[. . .]

Bréf skattstjórans í Reykjavík varðandi kærumál á [A] hf. leiddi ekki til þess að embættið hóf rannsókn á því fyrirtæki, en bréf skattstjóra gaf hins vegar tilefni til þess að kanna einn viðskiptaaðila [A] hf. þ.e. [X] hf. [. . .]. Eftir athugun á málinu tók skattrannsóknarstjóri ríkisins þá ákvörðun 19. janúar 1996 að hefja rannsókn á þeim lögaðila. Meðfylgjandi sendist yður ljósrit af bréfi skattrannsóknarstjóra ríkisins til [X] hf. Rannsókn á því fyrirtæki kemur inn á viðskipti og samskipti við [A] hf. Fram hafa farið skýrslutökur í rannsókn [X] hf. m.a. af forráðamönnum [A] hf. Þær skýrslutökur kunna að skýra gang málsins að einhverju leyti hjá öðrum skattyfirvöldum. Er yður sent ljósrit af þeim til fróðleiks."

Með bréfum, dags. 12. apríl 1996 og 11. júlí 1996, gaf ég A ehf. kost á því að gera þær athugasemdir í tilefni af framangreindum bréfum skattrannsóknarstjóra ríkisins, dags. 28. mars 1996, ríkisskattstjóra, dags. 16. apríl 1996, og skattstjórans í Reykjavík, dags. 17. apríl og 21. júní 1996, sem félagið teldi ástæðu til.

Með bréfum, dags. 26. júlí 1996, gerði fyrirsvarsmaður A ehf. grein fyrir athugasemdum félagsins. Í framhaldi af bréfum þessum barst mér bréf A ehf., dags. 2. ágúst 1996, er laut að innheimtu áætlaðra opinberra gjalda gjaldárin 1993, 1994 og 1995, þar sem skattframtöl þessi ár hefðu enn ekki fengist afgreidd.

Í athugasemdum A ehf. við svarbréf skattstjórans í Reykjavík, dags. 17. apríl og 21. júní 1996, kemur fram, að illskiljanlegt sé, hvað skattstjórinn sé að fara með staðhæfingum um að málið sé yfirgripsmikið og flókið, því að virðisaukaskattsskýrslan fyrir september–október 1993 sé skýr og fylgigögn fá.

Bent er á, að ósamræmi sé milli skattstjórans og skattrannsóknarstjóra ríkisins um það, hvenær skattrannsóknarstjóri hafi endursent mál A ehf. til skattstjóra, þ.e. 19. maí 1995 samkvæmt upplýsingum skattrannsóknarstjóra en 18. júlí 1995 samkvæmt upplýsingum skattstjóra. Félaginu hafi verið ókunnugt um, að skattstjóri hefði vísað málinu til skattrannsóknarstjóra 13. maí 1994 og enn síður kunnugt um, að það embætti hefði vísað málinu frá sér aftur rúmu ári síðar. Gagnstætt því, sem skattstjóri gefi í skyn, hafi félagið gert öll virðisaukaskattskil sín á réttum tíma. Hins vegar hafi ekki verið unnt að skila skattframtölum á réttum tíma, þar sem skattyfirvöld hafi tekið bókhald félagsins vegna 1992 í sínar vörslur 21. maí 1993, enda sé ekki unnt að gera uppgjör rekstrarárs án þess að hafa bókhaldið til að byggja á. Sama gildi um ársuppgjör og skattframtöl næstu ára, enda byggi þau á ársuppgjöri næsta árs á undan. Ítrekað er, að A ehf. hafi aldrei fengið vitneskju um að bókhaldið hefði verið sent milli hinna ýmsu embætta skattyfirvalda og hafi engin bréf fengið þar að lútandi.

Af hálfu A ehf. er vikið að afleiðingum dráttar á afgreiðslu mála félagsins, þ.e. uppboði á eignum þess og öðrum vandkvæðum félagsins við að standa við fjárskuldbindingar sínar.

Á það er bent, að með bréfi, dags. 31. maí 1996, boði skattstjóri loksins afgreiðslu á virðisaukaskattsskýrslu fyrir september–október 1993 nákvæmlega eins og henni hafi verið skilað 3. desember 1993 og staðfesti þar með tveimur og hálfu ári síðar, að skýrslan sé

og hafi alltaf verið fullkomlega rétt. Hins vegar boði skattstjóri jafnframt í sama bréfi breytingar á öðrum skattskilum félagsins vegna virðisaukaskattstímabila, sem áður hafi verið afgreidd hjá skattstjóra. Virðist þessar breytingar gerðar í þeim tilgangi að koma í veg fyrir, að félagið geti fengið endurgreiðslu inneignar sinnar vegna september–október 1993, sem loks sé viðurkennd. Eru þessi breytingaratriði rakin í bréfi A ehf.

Að því er varðar svarbréf ríkisskattstjóra, dags. 16. apríl 1996, er af hálfu A ehf. með bréfi, dags. 26. júlí 1996, vikið að afhendingu skattframtala félagsins árin 1993 og 1994 til ríkisskattstjóra hinn 21. júní 1995 með beiðni um afgreiðslu þeirra og ástæðum fyrir henni, sem starfsmanni ríkisskattstjóra hafi verið gerð grein fyrir, þ.e. ekki hafi verið unnt að ganga fyrr frá framtölunum vegna töku bókhalds. Skýringar hafi einnig komið fram í athugasemdum skattframtalanna sjálfra. Útilokað sé, að ríkisskattstjóri hafi getað velkst í vafa um framtalsmálin. Skattframtali árið 1995 hafi verið skilað til skattstjórans í Reykjavík áður en skattframtölum árin 1993 og 1994 hafi verið skilað til ríkisskattstjóra. Eftir tæpa tvo mánuði eða 15. ágúst 1995 hafi verið haft samband við ríkisskattstjóra og hafi þá komið í ljós, að skattframtölin voru ekki í vörslum embættisins eða á skrá þess. Þá hafi hinn 21. ágúst 1995 verið lögð fram afrit framtalanna, óskað staðfestingar þeirra og farið fram á skjóta afgreiðslu, svo að koma mætti í veg fyrir, að bifreið félagsins yrði seld á nauðungarsölu. Tekið er fram, að ef skattframtölin hafi verið hjá skattrannsóknarstjóra ríkisins eftir afhendingu þeirra 21. júní 1995 og fram í ágústmánuð sama ár, geti slíkt ekki hafa gerst nema fyrir tilverknað ríkisskattstjóra. Af hálfu A ehf. er tekið fram, að framsendingarbréf ríkisskattstjóra til skattstjóra, dags. 8. september 1995, hafi aldrei borist félaginu.

Að því er varðar svör skattrannsóknarstjóra ríkisins í bréfi, dags. 28. mars 1996, er í bréfi A ehf., dags. 26. júlí 1996, tekið fram, að félaginu hefði verið ókunnugt um, að skattstjórinn í Reykjavík hefði vísað virðisaukaskattsskýrslu þess fyrir september–október 1993 til skattrannsóknarstjóra með bréfi, dags. 13. maí 1994, vegna gruns um skattsvik. Að því er varðar grunsemdir skattstjóra, sem fram koma í þessu bréfi hans, er sérstaklega bent á, að skattstjóri hafi haft undir höndum öll gögn, sem virðisaukaskattsskýrslan byggðist á. Eins og gögnin beri með sér, séu ályktanir skattstjóra rangar.

Af hálfu A ehf. er bent á, að samkvæmt bréfi skattrannsóknarstjóra ríkisins hafi mál félagsins verið formlega lagt upp 19. maí 1995. Vísað er til tímaskrár um afhendingu bókhaldsgagna 1992 hinn 21. maí 1993 til eftirlitsstofu ríkisskattstjóra og gerð grein fyrir tilraunum til að fá bókhaldið frá skattrannsóknarstjóra, eftir að komið hafi í ljós, að það var í vörslum þess embættis. Áréttað er, að skattyfirvöld hafi engar upplýsingar veitt félaginu um það, hvar bókhaldið væri niður komið. Rangt sé hjá skattrannsóknarstjóra, að forráðamenn A ehf. hafi ekkert samband haft við embættið fyrr en málinu var lokið þar. Vegna nauðsynjar á bókhaldi við framtalsgerð hafi félagið viljað endurheimta það, enda þótt framtalsfrestur hafi verið liðinn. Hins vegar sé rétt, að félagið hafi aldrei fundið að því, að skattstjóri skyldi senda bókhaldsmöppu þess til skattrannsóknarstjóra í maí 1994 og að gögnin skyldu liggja þar í eitt ár, einfaldlega vegna þess, að félaginu var ekki kunnugt um það fyrr en í apríl 1995. Þótt skattrannsóknarstjóri ríkisins telji, að ekki hafi verið um neina rannsókn að ræða á A ehf., hafi forráðamaður félagsins allt að einu verið boðaður til skýrslugjafar hjá embættinu sem grunaður vegna viðskipta félagsins, sbr. boðunarbréf, dags. 1. mars 1996.

Með bréfi, dags. 20. mars 1997, til skattstjórans í Reykjavík óskaði ég eftir upplýsingum skattstjórans um það, hvað liði afgreiðslu embættisins á skattframtölum A ehf. framtalsárin 1993, 1994 og 1995 og virðisaukaskattsskýrslu félagsins fyrir virðisaukaskattstímabilið september–október 1993.

Í svarbréfi skattstjórans í Reykjavík, dags. 21. apríl 1997, er tekið fram, að úrskurður vegna skatterindis vegna skattframtala 1993 og 1994 hafi verið kveðinn upp 4. febrúar 1997. Úrskurður þessi hafi ekki verið kærður til skattstjóra. Þá hafi úrskurður vegna skattframtals

1995 í framhaldi af afgreiðslu fyrrgreinds skatterindis verið kveðinn upp 15. apríl 1997 og sé úrskurðurinn kæranlegur til yfirskattanefndar. Virðisaukaskattsskýrsla vegna tímabilsins september–október 1993 hafi verið afgreidd þann 30. desember 1996 ásamt endurákvörðun virðisaukaskatts félagsins fyrir uppgjörstímabilin september–október 1992, maí–júní 1993 og júlí–ágúst 1993. Endurákvörðun þessi hafi ekki sætt kæru til skattstjóra.

Í framhaldi af svarbréfi skattstjórans í Reykjavík barst endurákvörðun skattstjóra, dags. 30. desember 1996, á virðisaukaskatti A ehf., ásamt gjaldabreytingum, dags. 30. janúar 1997, svo og endurákvörðun áður álagðra opinberra gjalda félagsins gjaldárin 1993 og 1994, dags. 4. febrúar 1997, vegna afgreiðslu skattframtala félagsins árin 1993 og 1994 og kæruúrskurður skattstjóra, dags. 15. apríl 1997, þar sem skattframtal A ehf. framtalsárið 1995 fær úrlausn.

Með bréfi, er mér barst 27. maí 1997, sendi forsvarsmaður A ehf. mér til upplýsingar gögn varðandi mál félagsins. Meðal gagnanna er ljósrit af kæru A ehf. til yfirskattanefndar, dags. 27. mars 1997, vegna fyrrgreindrar endurákvörðunar skattstjóra á virðisaukaskatti, dags. 30. desember 1996. Önnur gögn, sem fylgdu bréfinu, lágu þegar fyrir í málinu að því er best verður séð.

IV.

Forsendur og niðurstaða álits míns, dags. 30. júní 1997, eru svofelldar:

„Kvörtunin varðar málsmeðferðartíma skattyfirvalda, annars vegar vegna afgreiðslu á virðisaukaskattsskýrslu A ehf. fyrir uppgjörstímabilið september–október 1993 og hins vegar vegna afgreiðslu á skattframtölum félagsins framtalsárin 1993, 1994 og 1995.

Ég tel, að kvörtunin snerti í raun tvö meginatriði. Annars vegar, að dregist hafi úr hömlu, að skattyfirvöld afgreiddu með formlegum hætti umrædda virðisaukaskattsskýrslu A ehf. og fyrrgreind skattframtöl félagsins. Skattframtöl framtalsárin 1993 og 1994 bárust sem skatterindi til ríkisskattstjóra hinn 21. júní 1995. Skattframtal félagsins árið 1995 barst skattstjóra hinn 21. júní 1995. Hins vegar, að meðferð skattyfirvalda á bókhaldi og bókhaldsgögnum félagsins, sem í málinu greinir, hafi verið óviðunandi og tálmað því, að félagið gæti sinnt framtalsskyldu sinni tímanlega og á fullnægjandi hátt. Að því er varðar síðarnefnda atriðið, hefur komið fram af hálfu A ehf., að skattyfirvöld hafi í allt of langan tíma haft bókhaldsgögnin í vörslum sínum og jafnframt hafi félaginu engin grein verið gerð fyrir því, hvar þau væri að finna á hverjum tíma.

Ég mun hér á eftir fjalla um þessa tvo þætti kvörtunarinnar hvorn í sínu lagi. Þá tel ég tilefni til sérstakrar umfjöllunar um það, hver hafi verið staða A ehf. við þá athugun skattrannsóknarstjóra ríkisins, sem í málinu greinir. Sjónarmið skattrannsóknarstjóra er það, að ekki hafi verið tilefni til rannsóknar og engin rannsókn því farið fram, sbr. svarbréf embættisins, dags. 28. mars 1996.

Ég tek fram, að kvörtunin varðar ekki á neinn hátt gildi skattákvarðana í málum A ehf., heldur einvörðungu tafir á afgreiðslu fyrrgreindra gagna, þ.e. virðisaukaskattsskýrslu og skattframtala, og meðferð bókhalds og bókhaldsgagna. Með tilliti til þessa og eins og kvörtunarefnið er vaxið að öðru leyti tel ég, að 3. mgr. 6. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, sé því ekki til fyrirstöðu, að ég fjalli um kvörtunina.

1.

Samkvæmt því, sem fram kemur í gögnum málsins, keypti A ehf. á árinu 1992 áhöld og tæki af Y hf. Áhöld þessi og tæki voru síðan leigð því félagi. Y hf. var tekið til gjaldþrotaskipta hinn 7. júlí 1993.

Hinn 3. desember 1993 móttók skattstjórinn í Reykjavík virðisaukaskattsskýrslu A ehf. fyrir uppgjörstímabilið september–október 1993, þar sem tilgreindur var útskattur að fjárhæð 24.500 kr. og innskattur að fjárhæð 386.435 kr., þ.e. um var að ræða inneignar-

skýrslu að fjárhæð 361.935 kr. Með bréfi, dags. 15. desember 1993, krafði skattstjóri A ehf. um gögn, sem virðisaukaskattsskýrslan byggðist á. Voru umbeðin gögn lögð fram 5. janúar 1994. Með bréfi, dags. 7. janúar 1994, óskaði skattstjóri eftir frekari gögnum. Í bréfinu segir meðal annars:

> „Skv. fyrirliggjandi gögnum er um að ræða útsenda reikninga frá [A] hf. stílaða á Y hf. Á innsendri skýrslu yðar eru viðkomandi tapaðar kröfur færðar sem innskattur en ætti í raun að færast sem neikvæð skattskyld velta. Skattstjóra er ekki unnt að taka afstöðu til tilgreindrar skýrslu fyrr en bætt hefur verið úr nefndum ágalla."

Af hálfu A ehf. var ný virðisaukaskattsskýrsla fyrir september–október 1993 lögð fram 12. janúar 1994, þar sem tilgreind er neikvæð skattskyld velta 1.477.284 kr. og inneign 361.935 kr.

Hinn 15. janúar 1994 tilkynnti skattstjóri A ehf., að virðisaukaskattur fyrir uppgjörstímabilið september–október 1993 hefði verið áætlaður. Áætluð skattskyld velta er í tilkynningunni tilgreind 1.000.000 kr. og útskattur 245.000 kr. Þá er tekið fram, að álag nemi 49.000 kr., og skuld sé því samtals 294.000 kr., er feli ekki í sér dráttarvexti. Þeir reiknist frá 5. janúar 1994. Tekið er fram, að kærufrestur til skattstjóra sé 30 dagar frá dagsetningu tilkynningarinnar. Með bréfi, dags. 17. janúar 1994, krafði tollstjórinn í Reykjavík A ehf. um greiðslu þessarar virðisaukaskattsskuldar.

Samkvæmt framansögðu var aðstaðan sú á þeim tíma, sem hér um ræðir, að skattstjóri hafði ákvarðað A ehf. virðisaukaskatt fyrir uppgjörstímabilið september–október 1993 á grundvelli áætlunar, sbr. 7. mgr. 27. gr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, og var sú skattákvörðun kæranleg til hans innan þrjátíu daga samkvæmt 1. mgr. 29. gr. laga þessara. Samkvæmt lokamálslið 1. mgr. 29. gr. laganna bar skattstjóra að kveða upp rökstuddan úrskurð um kæru, væri hún fram komin, og tilkynna hana í ábyrgðarbréfi innan þrjátíu daga frá lokum kærufrests, sbr. nú 3. mgr. 29. gr., þar sem kveðið er á um, að skattstjóri skuli að jafnaði innan tveggja mánaða frá lokum kærufrests kveða upp rökstuddan úrskurð um kæru og tilkynna hann í ábyrgðarbréfi, sbr. breytingar, sem gerðar voru með 7. gr. laga nr. 149/1996.

Í skrá A ehf. yfir atburðarás, sem fylgdi kvörtun félagsins, er tekið fram, að hinn 20. janúar 1994, hafi verið haft samband við skattstofuna í Reykjavík. Hafi tilgreindur starfsmaður skattstofunnar lofað að fella niður áætlun á virðisaukaskatti fyrir uppgjörstímabilið september–október 1993. Þá er í skránni gerð frekari grein fyrir eftirrekstri málsins gagnvart skattstofunni á þessum tíma. Ekki verður séð, að skattstjórinn í Reykjavík hafi afturkallað þá ákvörðun sína, að áætla A ehf. virðisaukaskatt fyrir umrætt virðisaukaskattstímabil, sbr. 25. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, eða að ákvörðun þessi hafi með öðrum hætti verið felld niður. Í svarbréfum skattstjórans í Reykjavík til mín, dags. 17. apríl og 21. júní 1996, er ekki sérstaklega vikið að þessu.

Samkvæmt 1. mgr. 29. gr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, eins og ákvæðið var á þessum tíma, gátu þeir, sem ekki vildu sætta sig við ákvörðun skattstjóra á virðisaukaskatti, kært skattinn til skattstjóra innan þrjátíu daga frá því er skatturinn var ákveðinn. Innsend fullnægjandi virðisaukaskattsskýrsla skyldi tekin sem kæra, þegar um var að ræða áætlanir samkvæmt 25. gr. laganna. Þegar litið er til þess, að fyrir skattstjóra lá virðisaukaskattsskýrsla fyrir virðisaukaskattstímabilið september–október 1993, sem endurgerð hafði verið í samræmi við athugasemdir skattstjóra, og eftirrekstur A ehf. út af afgreiðslu skýrslunnar er virtur, sbr. meðal annars bréf félagsins til skattstjóra, dags. 25. mars 1994, tel ég, að byggja beri á því, að af hálfu A ehf. hafi legið fyrir kæra vegna ákvörðunar skattstjóra frá 15. janúar 1994. Af hálfu skattstjóra hefur ekki komið fram, að hann telji, að aðstöðunni hafi verið öðruvísi farið.

Í 1. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 er sett sú grundvallarregla, að ákvarðanir í málum skuli teknar svo fljótt sem unnt er. Í nokkrum tilvikum hefur löggjafinn sett stjórnvöldum ákveðinn afgreiðslufrest til að ljúka málum. Þannig er skattstjórum settur tveggja mánaða frestur frá lokum kærufrests til að úrskurða kærur samkvæmt 3. málsl. 1. mgr. 99. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum. Þá er skattstjórum nú í 5. mgr. 96. gr. sömu laga, sbr. 16. gr. laga nr. 145/1995, gert að kveða upp rökstuddan úrskurð um endurákvörðun innan tveggja mánaða að jafnaði. Samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 30/1992, um yfirskattanefnd, skal yfirskattanefnd hafa lagt úrskurði á kærur þremur mánuðum eftir að henni hefur borist umsögn og greinargerð ríkisskattstjóra. Af þessum toga er og ákvæði lokamálsliðar 1. mgr. 29. gr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, eins og það ákvæði hljóðaði á þeim tíma, sem hér um ræðir, þar sem svo er mælt fyrir, að skattstjóri skuli „kveða upp rökstuddan úrskurð um kæruna og tilkynna hann í ábyrgðarbréfi innan þrjátíu daga frá lokum kærufrests".

Þegar löggjafinn hefur lögbundið afgreiðslufresti, svo sem að framan greinir, ber stjórnvöldum að haga meðferð mála með þeim hætti, að tryggt sé, að lögmæltir frestir til afgreiðslu þeirra séu haldnir.

Endurákvörðun skattstjóra er dagsett 15. janúar 1994. Kærufrestur rann því út 14. febrúar 1994. Skattstjóri hafði samkvæmt þessu frest til 16. mars 1994 til að úrskurða um ágreiningsmálið vegna áætlunar virðisaukaskatts fyrir virðisaukaskattstímabilið september–október 1993. Þennan frest virti skattstjóri ekki. Það var fyrst með endurákvörðun virðisaukaskatts hinn 30. desember 1996 að skattstjóri afgreiddi umrædda virðisaukaskattsskýrslu A ehf. fyrir virðisaukaskattstímabilið september–október 1993, sem lögð hafði verið fram hinn 12. janúar 1994, og lagði hana þá óbreytta til grundvallar ákvörðun virðisaukaskatts.

Samkvæmt 5. mgr. 96. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, og 8. mgr. 27. gr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, sbr. 16. og 53. gr. laga nr. 111/1992, skyldi skattstjóri, hefði hann grun um, að skattsvik hefðu átt sér stað, tilkynna það til skattrannsóknarstjóra ríkisins, sem tæki ákvörðun um framhald málsins. Á grundvelli þessara ákvæða sendi skattstjórinn í Reykjavík skattrannsóknarstjóra ríkisins tilkynningu með bréfi, dags. 13. maí 1994. Kemur þar fram, að innskattur samkvæmt innsendri virðisaukaskattsskýrslu fyrir uppgjörstímabilið september–október 1993 361.935 kr. sé tilkominn vegna tapaðra krafna, sem A ehf. átti í þrotabú Y hf. vegna leigu á tækjum til þess félags á tímabilinu 31. maí 1992 til 31. maí 1993. Fjárhæð tapaðra krafna á tímabilinu nemi 1.963.719 kr. Skattstjóri vísar í bréfinu til símtals við skiptastjóra í þrotabúi Y hf., sem hafi upplýst, að kröfu A ehf. í þrotabúið hafi verið hafnað, þar sem ekki þótti hafa verið sýnt fram á, að leiga á tækjum hefði farið fram. Í bréfi skattstjóra er þess getið, að útskattur A ehf. á árunum 1992 og 1993 hafi verið 604.739 kr. en innskattur 1.002.476 kr. Ef virðisaukaskattsskýrsla fyrir tímabilið september–október 1993 verði tekin til greina, sé nánast einungis eftir innskattur í félaginu. Grunur leiki á, að umrædd viðskipti hafi aldrei farið fram, meðal annars vegna eignatengsla, og A ehf. reyni nú að ná út í formi tapaðra krafna útskatti að fjárhæð 386.431 kr.

Hvað sem leið grunsemdum skattstjóra um skattsvik og skyldu til tilkynningar til skattrannsóknarstjóra ríkisins samkvæmt framangreindum ákvæðum og hugsanlegri skattrannsókn í framhaldi af því, varð skattstjóri, eins og málið lá fyrir, að ljúka úrskurði á málið innan lögmælts frests og taka afstöðu til umræddrar virðisaukaskattsskýrslu með rökstuddum hætti til samþykkis eða synjunar eða eftir atvikum breytinga. Var A ehf. þá tiltækur sá kostur, sætti félagið sig ekki við niðurstöðu skattstjóra, að skjóta kæruúrskurði hans til yfirskattanefndar, sbr. 29. gr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, með síðari breytingum, og lög nr. 30/1992, um yfirskattanefnd.

Eins og áður hefur komið fram, var leiðrétting A ehf. á virðisaukaskattsskyldri veltu

vegna tapaðra krafna á hendur Y hf. þyrnir í augum skattstjóra. Samkvæmt 2. tölul. 5. mgr. 13. gr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, með síðari breytingum, er skattskyldum aðila heimilt að draga 80,32% af töpuðum útistandandi viðskiptaskuldum frá skattskyldri veltu, enda hafi hin tapaða fjárhæð áður verið talin til skattskyldrar veltu. Almennt ber undir skattaðila að sanna eða gera líklegt með gögnum, að viðkomandi kröfur hafi verið tapaðar. Talið hefur verið í úrskurðarframkvæmd, að það leiði af þeirri meginreglu, sem fram kemur um uppgjör skattskyldrar veltu í 13. gr. laga nr. 50/1988, sbr. til hliðsjónar 3. tölul. 31. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, og ákvæði C-liðar 1. mgr. 29. gr. reglugerðar nr. 245/1963, um tekjuskatt og eignarskatt, að slík gögn verði að liggja fyrir á því uppgjörstímabili, þegar krafa er færð til frádráttar skattskyldri veltu.

Samkvæmt framansögðu fæ ég ekki annað séð en að skattstjóra hafi verið í lófa lagið að taka afstöðu til sakarefnisins, eins og það lá fyrir. Í fyrsta lagi hvort umrædd viðskipti hefðu farið fram eða ekki, þ.e. hvort um málamyndagerning hefði þá verið að ræða, og í öðru lagi, kæmist skattstjóri að þeirri niðurstöðu, að viðskiptin hefðu farið fram, hvort uppfyllt væru framangreind skilyrði til frádráttar hinna töpuðu krafna frá virðisaukaskattsskyldri veltu, meðal annars með tilliti til uppgjörstímabils.

Eins og fyrr segir, hafði skattstjóri frest til 16. mars 1994 til að úrskurða um ágreiningsefnið vegna áætlunar virðisaukaskatts fyrir virðisaukaskattstímabilið september–október 1993. Þegar skattstjóri tók innsenda virðisaukaskattsskýrslu loks til úrlausnar með endurákvörðun hinn 30. desember 1996 voru liðnir þrjátíu og þrír og hálfur mánuður frá því að lögmæltur úrskurðarfrestur rann út. Af hálfu skattstjórans hefur því ekki verið borið við, að fresturinn hafi verið lengri en leiddi af 1. mgr. 29. gr. laga nr. 50/1988 á grundvelli ákvörðunar samkvæmt 118. gr. laga nr. 75/1981, sbr. 49. gr. laga nr. 50/1988, og verður því að ganga út frá því, að slíkri ákvörðun hafi ekki verið til að dreifa, enda ber að birta ákvörðun um framlengingu á afgreiðslufresti í Lögbirtingablaði, sbr. bréf mitt, dags. 17. febrúar 1994 (SUA 1994:275). Samkvæmt þessu hefur skattstjóri farið verulega fram úr lögmæltum fresti til að úrskurða kærur í tilviki A ehf. Þá felldi skattstjóri ekki kæruúrskurð um ágreiningefnið, eins og honum bar að gera, miðað við það, hvernig málið lá fyrir honum og lýst hefur verið. Skattstjóri endurákvarðaði virðisaukaskatt A ehf. hinn 30. desember 1996 í framhaldi af boðunarbréfi sínu, dags. 31. maí 1996, jafnt fyrir virðisaukaskattstímabilið september–október 1993 sem önnur virðisaukaskattstímabil, sem ákvörðunin tók til.

Að því er snertir tafir á afgreiðslu skattframtala A ehf. árin 1993 og 1994 verður í fyrsta lagi að horfa til þess tíma, sem skattframtölin voru í vörslum ríkisskattstjóra, og í öðru lagi til þess tíma, sem það tók skattstjórann í Reykjavík að afgreiða skattframtölin, eftir að honum höfðu borist þau frá ríkisskattstjóra. Skattframtali árið 1995 var skilað til skattstjóra hinn 21. júní 1995 eða innan viðbótarframtalsfrests það ár.

A ehf. höfðu verið áætluð opinber gjöld gjaldárin 1993 og 1994, þar sem skattframtölum vegna þessara ára hafði ekki verið skilað innan tilskilins framtalsfrests. Skattframtöl A ehf. árin 1993 og 1994 bárust ríkisskattstjóra sem skatterindi, sbr. áritun embættisins á framtölin um móttöku þeirra og bréf ríkisskattstjóra, dags. 21. ágúst 1995, til framkvæmdastjóra A ehf., sem liggur fyrir í málinu, þar sem staðfest er, að skattframtölin hafi borist ríkisskattstjóra 21. júní 1995. Með bréfi, dags. 8. september 1995, til skattstjórans í Reykjavík framsendi ríkisskattstjóri skattstjóranum skattframtölin til afgreiðslu. Í bréfinu er tekið fram, að um sé að ræða beiðni gjaldanda um að beitt verði heimildarákvæði í 3. mgr. 101. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, þess efnis að ákvörðun skattstjóra um álagningu verði breytt og byggð á framtali í stað áætlunar skattstjóra um gjaldstofna. Tilgreint er á því afriti bréfsins, sem fyrir liggur í málinu, að samrit þess hafi verið sent gjaldanda.

Samkvæmt 3. mgr. 101. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, getur ríkis-

skattstjóri, telji hann ástæðu til að breyta ákvörðun skattstjóra um skattstofn eða skattálagningu samkvæmt lögunum og öðrum lögum um skatta og gjöld, sem skattstjórar leggja á, ákvarðað skattaðila skattstofn og skatt að nýju eða falið það skattstjóra, enda séu uppfyllt skilyrði 96. og 97. gr., ef um hækkun er að ræða. Heimilt er skattaðila að kæra breytingar eftir reglum 99. gr. laganna.

A ehf. og ríkisskattstjóra ber ekki saman um samskipti þessara aðila út af afgreiðslu skattframtalanna á þeim tíma, sem þau voru í vörslum ríkisskattstjóra. Ég sé ekki ástæðu til að leggja dóm á þann ágreining. Vegna skýringa ríkisskattstjóra í bréfi til mín, dags. 16. apríl 1996, tel ég hins vegar ástæðu til að taka fram, að naumast verður séð, að ríkisskattstjóri hafi þurft að velkjast í vafa um það, hvers vegna umrædd framtöl voru send embættinu, og ef hann taldi þörf á sérstökum skýringum, var honum í lófa lagið að leita eftir þeim hjá framteljanda og eftir atvikum hjá skattstjóra án ástæðulauss dráttar. Eins og raunar kemur fram í bréfi A ehf., dags. 26. júlí 1996, bendi ég sérstaklega á, að ástæður fyrir síðbúinni framlagningu skattframtalanna eru skilmerkilega tilgreindar í athugasemdadálki skattframtals árið 1993.

Eins og fram hefur komið, ákvað ríkisskattstjóri í samræmi við starfsreglur sínar um afgreiðslu skatterinda, sem lýst er í bréfi embættisins, dags. 16. apríl 1996, og að undangenginni útvegun gagna, að fela skattstjóranum í Reykjavík afgreiðslu skattframtalanna á grundvelli 101. gr. laga nr. 75/1981 og tilkynnti skattstjóranum um þá ákvörðun með bréfi, dags. 8. september 1995. Var þá liðið hátt á þriðja mánuð frá því að ríkisskattstjóra bárust skattframtölin.

Í bréfi A ehf., dags. 26. júlí 1996, kemur fram, að samrit af bréfi ríkisskattstjóra til skattstjóra, dags. 8. september 1995, hafi aldrei borist félaginu. Ég sé ekki ástæðu til að taka sérstaklega afstöðu til þessa atriðis. Vera kann, að samritið hafi misfarist. Ég legg hins vegar áherslu á, að brýnt er, að skattaðilar fái með tryggum hætti tilkynningar um afgreiðslur sem þessar.

Skattstjóri tók skattframtöl A ehf. framtalsárin 1993 og 1994 ekki til afgreiðslu fyrr en 4. febrúar 1997. Voru þá liðnir sautján mánuðir frá því að skattstjóranum höfðu borist skattframtölin frá ríkisskattstjóra. Af svarbréfum skattstjórans í Reykjavík, dags. 17. apríl og 21. júní 1996, verður helst ráðið, að ástæður fyrir töfum á afgreiðslu skattframtalanna hafi annars vegar verið þær, að efasemdir um forsendur virðisaukaskattsskila hafi valdið því, að ekki hafi verið unnt að taka afstöðu til skattframtalanna fyrr, sbr. bréf skattstjóra, dags. 17. apríl 1996, þar sem segir, að „dráttur á afgreiðslu eins þáttar hefur þannig í för með sér seinkun á öðrum stigum málsmeðferðar“, og hins vegar að mannafli við afgreiðslu skatterinda sé ekki nægur þannig að unnt sé að hafa undan við þau verkefni, sbr. bréf skattstjóra, dags. 21. júní 1996.

Vegna síðarnefndrar skýringar skattstjóra tel ég ástæðu til að beina því til skattstjórans í Reykjavík, að hann grípi til þeirra ráðstafana, sem á hans valdi eru, til að tryggja að skatterindi, sem embættinu er falið að afgreiða, fái það skjóta úrlausn, að almennar málshraðareglur séu virtar, sbr. 1. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Þá tel ég ástæðu til að vísa til sjónarmiða minna um forgangsröðun verkefna, sem fram koma í áliti mínu, dags. 29. apríl 1997, í málinu nr. 1859/1996, og meðal annars varðaði málshraða og afgreiðsluhætti skattstjórans í Reykjavík.

Að því er varðar fyrri forsendu skattstjóra er til þess að líta, að hugsanleg álitaefni, sem kunna að varða fyrirliggjandi skattframtöl skattaðila, geta ekki réttlætt drátt á afgreiðslu þeirra. Þegar skattframtöl A ehf. framtalsárin 1993 og 1994 lágu fyrir skattstjóra til afgreiðslu samkvæmt bréfi ríkisskattstjóra, dags. 8. september 1995, bar skattstjóra að taka afstöðu til þeirra svo fljótt sem unnt var, sbr. 1. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Efasemdir um réttmæti virðisaukaskattsskila gátu ekki réttlætt drátt á afgreiðslu skattframtalanna. Annað hvort varð að afgreiða hvorutveggja, þannig að nægjanlegs máls-

hraða væri gætt, og var þá tilvist framtalanna fremur fallin til að valda því, að hraðað yrði að taka afstöðu til álitaefna, eða að skattframtölin yrðu afgreidd án þess að hugsanlegum álitaefnum yrði ráðið til lykta, enda gat komið til endurákvörðunar á áður álögðum gjöldum, kæmi síðar í ljós að mati skattstjóra, að einstakir liðir skattskila ættu ekki við rök að styðjast. Tekið skal fram, að í tilviki A ehf. giltu samkvæmt framansögðu þau tímamörk um afgreiðslu virðisaukaskattsskila fyrir uppgjörstímabilið september–október 1993, að álitamál vegna þeirra gátu ekki valdið töfum á afgreiðslu skattframtalanna, hefði þeirra tímamarka verið gætt.

Skattframtal A ehf. framtalsárið 1995, sem dagsett er 16. júní 1995, barst skattstjóranum í Reykjavík 21. júní 1995. Með kæruúrskurði, dags. 15. apríl 1997, tók skattstjóri skattframtalið til úrlausnar og lagði það til grundvallar álagningu opinberra gjalda A ehf. gjaldárið 1995 með nokkrum breytingum. Í kæruúrskurði skattstjóra kemur fram, að hann hefur talið, að skattframtalið hafi borist eftir lok framtalsfrests en áður en álagningu var lokið. Í samræmi við þetta hefur hann tekið skattframtalið sem kæru samkvæmt ákvæðum 2. málsl. 1. mgr. 99. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, þar sem tekið er fram, að skattframtal, sem berst eftir lok framtalsfrests en áður en álagningu er lokið samkvæmt 1. mgr. 98. gr. laganna, skuli tekið sem kæra til skattstjóra hvort sem skattaðili kærir skattákvörðun eða ekki.

Í 93. gr. laga nr. 75/1981 er kveðið á um framtalsfresti. Samkvæmt 3. mgr. greinarinnar skulu framtalskyldir lögaðilar skila skattframtali til skattstjóra eða umboðsmanns hans eigi síðar en 31. maí ár hvert. Með bréfi, dags. 8. maí 1995, tilkynnti ríkisskattstjóri öllum skattstjórum um frávik frá framtalsfrestum lögaðila á árinu 1995 „vegna umbjóðenda þeirra aðila sem hafa atvinnu af framtalsgerð". Þar er tekið fram, að frestur vegna framtala fyrir lögaðila verði miðvikudagurinn 21. júní í stað 31. maí, sbr. 3. mgr. 93. gr. laga nr. 75/1981, að ákveðnum skilyrðum uppfylltum, sem tilgreind eru í bréfinu. Skilyrðin varða skil á lista fyrir 7. júní yfir gjaldendur, sem taldir eru þarfnast frestsins, að framtölum verði skilað beint til skattstofu án milligöngu umboðsmanna skattstjóra og að fullfrágengnum skattframtölum verði skilað til skattstjóra án ástæðulausrar tafar. Þessi viðbótarframtalsfrestur á sér lagastoð í 118. gr. laga nr. 75/1981.

Samkvæmt framansögðu barst skattframtal A ehf. framtalsárið 1995 skattstjóra hinn 21. júní 1995 eða á lokadegi fyrrgreinds viðbótarframtalsfrests. Allt að einu hefur skattstjóri litið svo á, að skattframtalið væri fram komið að liðnum framtalsfresti. Hlýtur það að byggjast á því, að skilyrði þau, sem sett voru fyrir viðbótarframtalsfresti, sbr. fyrrgreint bréf ríkisskattstjóra, hafi ekki verið uppfyllt í tilviki A ehf. Ég tel ástæðu til að benda á, að af hálfu A ehf. virðist gengið út frá því, að skattframtal árið 1995 hafi borist á réttum tíma, sbr. kvörtunina, dags. 9. febrúar 1996. Hefði svo verið, var skattstjóri bundinn við að afgreiða skattframtalið fyrir almenna álagningu gjaldárið 1995 og bar skattstjóra að leggja á félagið samkvæmt framtalinu, sbr. 1. málsl. 1. mgr. 95. gr. laga nr. 75/1981, eftir atvikum með breytingum, sbr. 1. mgr. 95. gr. og 1. og 3. mgr. 96. gr. laga nr. 75/1981, nema til þess kæmi að skattstjóri hafnaði framtalinu sem óviðhlítandi grundvelli álagningar, sem honum bar þá að gera með formlega réttum hætti. Ég tel, eins og málið liggur fyrir, ekki sérstakt tilefni til að taka afstöðu til hugsanlegs álitaefnis um það, hvort skattframtalið hafi borist innan framtalsfrests eða að honum liðnum. Tel ég rétt við úrlausn málsins að miða við, að skattframtalið hafi borist að framtalsfresti liðnum, þannig að skattstjóra hafi borið að fara með það eftir 2. málsl. 1. mgr. 99. gr. laga nr. 75/1981. Kemur þá til athugunar, hvaða frestur skattstjóra var settur til að afgreiða skattframtalið.

Með sameiginlegri auglýsingu allra skattstjóra, dags. 27. júlí 1995, er birtist í 78. tölublaði Lögbirtingablaðsins 1995, sem kom út 27. júlí 1995, var tilkynnt í samræmi við 1. mgr. 98. gr. laga nr. 75/1981, að álagningu opinberra gjalda á árinu 1995 væri lokið. Í auglýsingunni var meðal annars tekið fram, að kærur vegna allra álagðra, opinberra gjalda, vaxta-

bóta og barnabótaauka, sem skattaðilum hefði verið tilkynnt um með álagningarseðli 1995, þyrftu að hafa borist skattstjóra eða umboðsmanni hans eigi síðar en mánudaginn 28. ágúst 1995.

Eins og fyrr segir, tók skattstjóri skattframtal A ehf. framtalsárið 1995 sem kæru samkvæmt 2. málsl. 1. mgr. 99. gr. laga nr. 75/1981. Samkvæmt 3. málsl. 1. mgr. 99. gr. laga nr. 75/1981 bar skattstjóra að úrskurða um kæruna innan tveggja mánaða frá lokum kærufrests. Samkvæmt framansögðu lauk kærufresti hinn 28. ágúst 1995. Skattstjóri hafði því frest til 28. október 1995 til að leggja úrskurð á hið innsenda skattframtal. Það gerði hann hins vegar ekki fyrr en 15. apríl 1997. Samkvæmt þessu fór skattstjóri fram úr þeim fresti, sem honum er settur að lögum til að úrskurða kærur, eða hátt á átjánda mánuð. Af hálfu skattstjórans hefur því ekki verið borið við, að fresturinn hafi verið lengri en leiddi af 3. málsl. 1. mgr. 99. gr. laga nr. 75/1981 á grundvelli ákvörðunar samkvæmt 118. gr. laganna og verður því að ganga út frá því, að slíkri ákvörðun hafi ekki verið til að dreifa, enda ber að birta ákvörðun um framlengingu á afgreiðslufresti samkvæmt 118. gr. laga nr. 75/1981 í Lögbirtingablaði, sbr. bréf mitt, dags. 17. febrúar 1994 (SUA 1994:275). Ekki verður séð, að skattstjóri hafi tilkynnt A ehf., að afgreiðsla málsins myndi tefjast og tekið fram um ástæður þess og hvenær ákvörðunar væri að vænta, sbr. 3. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

2.

Samkvæmt kvittun vegna móttöku bókhaldsgagna, sem liggur fyrir í málinu í ljósriti, tók eftirlitsstofa ríkisskattstjóra hinn 21. maí 1993 í sínar vörslur bókhald og bókhaldsgögn A ehf. vegna rekstrarársins 1992. Fyrir liggur, að embætti skattrannsóknarstjóra ríkisins afhenti bókhaldið hinn 26. maí 1995. Eins og fram hefur komið, óskaði skattstjórinn í Reykjavík með bréfi, dags. 11. mars 1994, eftir bókhaldi A ehf. vegna áranna 1991–1993. Með bréfi, dags. 25. mars 1994, lagði félagið fram bókhald sitt vegna rekstrarársins 1993 og gat þess, að enginn rekstur hefði verið árið 1991, og vísaði til þess, að bókhaldsgögn vegna ársins 1992 væru í höndum ríkisskattstjóra. Kvörtunin varðar einungis meðferð bókhaldsgagna vegna ársins 1992.

Í bréfi mínu til ríkisskattstjóra, dags. 15. mars 1996, óskaði ég sérstaklega eftir því, að embættið skýrði töku umrædds bókhalds og bókhaldsgagna, tilganginn með tökunni og formlega afgreiðslu, þ. á m. til annarra embætta, svo og hvort A ehf. hefði verið tilkynnt um, hvar gögnin væri að finna. Í bréfi ríkisskattstjóra, dags. 16. apríl 1996, er engin svör að finna við þessum spurningum.

Í svarbréfi skattrannsóknarstjóra ríkisins til mín, dags. 28. mars 1996, kemur fram, að umrædd bókhaldsgögn muni hafa borist embættinu „með kærubréfi skattstjórans í Reykjavík". Mun þar átt við bréf skattstjórans til skattrannsóknarstjóra ríkisins, dags. 13. maí 1994, sem sent var á grundvelli 5. mgr. 96. gr. laga nr. 75/1981.

Samkvæmt framansögðu virðist mega byggja á því, að bókhaldsgögnin hafi borist skattstjóranum í Reykjavík frá ríkisskattstjóra, en ekkert kemur fram í gögnum málsins, hvenær sú framsending átti sér stað. Skattstjórinn í Reykjavík hafi síðan afhent skattrannsóknarstjóra ríkisins bókhaldsgögnin í tilefni af tilkynningu embættisins um ætluð skattsvik, dags. 13. maí 1994. Gögnin hafi síðan verið í vörslum skattrannsóknarstjóra ríkisins, uns þau voru afhent A ehf. hinn 26. maí 1995. Um þá afhendingu liggur fyrir í málinu ljósrit af staðfestingu skattrannsóknarstjóra ríkisins, dags. 26. maí 1995.

Samkvæmt því, sem hér hefur verið rakið, var A ehf. veitt bréfleg staðfesting fyrir móttöku bókhaldsgagnanna af hendi eftirlitsstofu ríkisskattstjóra hinn 21. maí 1993 og afhendingu þeirra til félagsins af hendi skattrannsóknarstjóra ríkisins 26. maí 1995. Að öðru leyti verður ekki séð, að félaginu hafi verið tilkynnt, hvar gögnin væri að finna, meðan þau voru í vörslum skattyfirvalda og gengu á milli embætta í skattkerfinu.

Í áliti mínu, dags. 2. apríl 1996, í málinu nr. 1317/1994 fjallaði ég um það annars vegar, hvaða reglur gildi um það, hve lengi skattrannsóknarstjóri ríkisins getur haldið í vörslum sínum bókhaldi og bókhaldsgögnum, sem tekin hafa verið vegna skattrannsóknar, og hins vegar hvernig háttað sé aðgangi skattaðila að slíkum gögnum, meðan þau eru með réttu í vörslum embættisins.

Í fyrrgreindu áliti mínu vék ég að sérstöðu bókhalds og bókhaldsgagna og þýðingu þessara gagna fyrir viðkomandi aðila. Gerði ég grein fyrir því, að markmið lögmæltrar bókhaldsskyldu væru margþætt og ekki einvörðungu vegna opinberrar skattheimtu. Í þessu sambandi vék ég að markmiðum bókhalds svo sem þau eru skilgreind í lögum nr. 145/1994, um bókhald. Taldi ég, að sérstaða bókhalds leiddi til þess, að hvorutveggja yrði gætt, að bókhald og bókhaldsgögn væru ekki tekin umfram það, sem rannsóknarhagsmunir krefðust, og gögnum væri ekki haldið lengur en brýn þörf væri á. Ég gat þess og, að sérstök atvik gætu kallað á aðgang skattaðila að bókhaldi og bókhaldsgögnum, sem tekin hefðu verið, svo sem framtalsskylda og aðrar skattalegar skyldur og rekstur einstakra skattamála bæði á stjórnsýslustigi og fyrir dómi.

Eins og fram hefur komið, voru bókhaldsgögn A ehf. vegna rekstrarársins 1992 í vörslum skattyfirvalda í rúm tvö ár, fyrst hjá ríkisskattstjóra, síðan hjá skattstjóranum í Reykjavík, eftir því sem næst verður komist, og loks hjá skattrannsóknarstjóra ríkisins í um það bil ár. Skattyfirvöld hafa víðtækar heimildir til töku gagna, þ. á m. bókhalds og bókhaldsgagna, í þágu skatteftirlits og skattrannsókna, sbr. 94. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, 38. gr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, með síðari breytingum, og 25. gr. laga nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, með síðari breytingum. Þessar heimildir og mun skatteftirlits og skattrannsókna rakti ég í fyrrgreindu áliti mínu frá 2. apríl 1996. Að flestu leyti eiga sömu sjónarmið við um þennan þátt kvörtunarinnar og fram koma í áðurnefndu áliti mínu varðandi töku bókhalds og bókhaldsgagna, vörslur þeirra hjá skattyfirvöldum og aðgang skattaðila að þeim, meðan svo stendur á. Almennt vísa ég til þess, sem fram kemur í álitinu.

Ég árétta því, að vegna sérstöðu bókhalds og bókhaldsgagna verður að gæta þess, að vegna þarfa skatteftirlits og rannsóknarhagsmuna sé heimildum til töku þessara gagna beitt á eins vægilegan hátt og kostur er, sbr. meginreglu 12. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Hvorutveggja sé gætt, að bókhald og bókhaldsgögn séu ekki tekin umfram það, sem rannsóknarhagsmunir eða þarfir skatteftirlits krefjast, og gögnum sé ekki haldið lengur en brýn þörf sé á. Þá ber að auðvelda skattaðila, eftir því sem fært er, aðgang að gögnum, sem með réttu eru í vörslum skattyfirvalda, sbr. þá hagsmuni, sem skattaðili hefur af slíkum aðgangi og getið er hér að framan. Því ber skattyfirvöldum að sjá til þess, að skattaðilum sé á fullnægjandi hátt veittur aðgangur að bókhaldi og bókhaldsgögnum, sem eru í vörslum embættanna, enda séu eftirlits- og rannsóknarhagsmunir því ekki til fyrirstöðu. Getur annars vegar komið til tímabundinnar afhendingar gagna eða veittur er aðgangur að gögnum í starfsstöð embættis, þ. á m. kostur á að fá afrit eða ljósrit gagna. Rétt er að taka fram, að fullnægjandi aðgangur að gögnum eða afhending ljósrita þeirra kunna í mörgum tilvikum að fullnægja þörfum skattaðila, enda þótt tímabundin afhending sé ekki heimiluð.

Í áliti mínu frá 2. apríl 1996 vék ég að nauðsyn þess, að skattaðilum væru veittar staðlaðar leiðbeiningar um rétt þeirra til aðgangs að bókhaldi og bókhaldsgögnum, sem skattrannsóknarstjóri ríkisins hefur tekið í sínar vörslur í þágu skattrannsóknar. Að mínum dómi eiga sömu sjónarmið við, þegar skattstjórar og ríkisskattstjóri taka slík gögn í sínar vörslur í þágu skatteftirlits. Í slíkum leiðbeiningum þarf að koma fram réttur skattaðila til afhendingar og aðgangs að bókhaldi og bókhaldsgögnum, meðan þau eru í vörslum skattyfirvalda, og jafnframt skattalegar skyldur þeirra, þegar svo háttar til. Eru það tilmæli mín, að fjármálaráðherra og ríkisskattstjóri gangist fyrir því, að slíkar leiðbeiningar verði samdar og teknar upp hjá skattyfirvöldum.

Af því, sem að framan er rakið, er ljóst, að við hina umdeildu meðferð bókhaldsgagna A ehf. hefur réttur félagsins ekki verið nægilega tryggður. Eins og fram hefur komið, var félaginu, frá því að bókhaldsgögnin voru tekin hinn 21. maí 1993, engin grein gerð fyrir því, hvar þau væri að finna á hverjum tíma, eða upplýst um rétt þess til aðgangs að þeim á því tímabili, sem þau voru í vörslum skattyfirvalda. Hefði hvorutveggja átt að gera, að mínum dómi, að því marki sem eftirlits- og rannsóknarhagsmunir stæðu ekki gegn því. Samkvæmt þessu hefði ríkisskattstjóra borið að tilkynna A ehf. skriflega um framsendingu bókhaldsgagnanna til skattstjórans í Reykjavík. Þá hefði borið að upplýsa félagið um möguleika á aðgangi að gögnunum.

Bókhaldsgögn A ehf. vegna rekstrarársins 1992 voru alls um tvö ár í vörslum skattyfirvalda, þar af u.þ.b. ár í vörslum skattrannsóknarstjóra ríkisins, sbr. nánar í 3. tölulið hér á eftir, þar sem frekar verður vikið að vörslum þess embættis. Eins og fyrr segir, hefur ríkisskattstjóri ekki gert grein fyrir tilganginum með töku bókhaldsgagna A ehf. Miðað við það og málavexti að öðru leyti svo og með vísan til umfjöllunar í 3. tölulið hér á eftir um vörslur gagnanna hjá skattrannsóknarstjóra ríkisins, tel ég, að skattyfirvöld hafi haldið gögnunum of lengi í vörslum sínum og án þess, að þessi langi vörslutími hafi verið réttlættur.

3.

Í bréfi skattrannsóknarstjóra ríkisins til mín, dags. 28. mars 1996, er meðal annars gerð grein fyrir starfsháttum embættisins almennt við mat á því, hvort tilefni sé til rannsóknar og hvernig standa skuli að rannsókn, ef talin er ástæða til hennar.

Eins og fram hefur komið, tilkynnti skattstjórinn í Reykjavík skattrannsóknarstjóra ríkisins með bréfi, dags. 13. maí 1994, að grunur væri um skattsvik hjá A ehf., sbr. ákvæði um slíkar tilkynningar í 5. mgr. 96. gr. laga nr. 75/1981, sem nú er að finna í 7. mgr. þessarar lagagreinar, og 8. mgr. 27. gr. laga nr. 50/1988. Miðað við upplýsingar í bréfi skattrannsóknarstjóra ríkisins verður að telja, að skattstjórinn í Reykjavík hafi sent skattrannsóknarstjóra bókhaldsgögn A ehf. með bréfi sínu eða í kjölfar þess.

Samkvæmt upplýsingum skattrannsóknarstjóra ríkisins í bréfi hans, dags. 28. mars 1996, fór fram forathugun á máli A ehf. í því skyni að kanna, hvort ástæða væri til að taka félagið til skattrannsóknar. Niðurstaða þeirrar athugunar hafi orðið sú, að ekki hafi verið tilefni til að hefja rannsókn á A ehf. Málinu hafi því lokið án rannsóknaraðgerða og það verið formlega lagt upp hjá embættinu hinn 19. maí 1995. Samkvæmt þessu hafi grunur skattstjóra ekki byggst á þeim rökum, sem nægjanleg væru til að hefja skattrannsókn á A ehf. Bréf skattstjóra hafi hins vegar gefið tilefni til að hefja rannsókn á einum viðskiptaaðila A ehf. Skattrannsóknarstjóri ríkisins tekur fram í bréfi sínu, að aldrei hafi verið leitað eftir upplýsingum og gögnum frá A ehf., enda hefði félagið þá verið komið í skattrannsókn. Skattrannsóknarstjóri hefur gert grein fyrir tilkynningu til skattaðila um skattrannsókn og leiðbeiningum um það, hvað skattrannsókn hefur í för með sér.

Ljóst er, að það varðar miklu fyrir skattaðila og réttarstöðu hans, að allra formreglna um skattrannsóknir sé tryggilega gætt, sé um eiginlega skattrannsókn að tefla, og að athugun skattrannsóknarstjóra ríkisins á rannsóknartilefnum feli í raun ekki í sér skattrannsókn, án þess að formreglum um slíka rannsókn sé fylgt.

Með 13. gr. laga nr. 122/1993, um breytingar í skattamálum, var 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. Ákvæði þetta, sem kom fram í breytingartillögum 1. minnihluta efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis, var skýrt svo í nefndaráliti, „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". (Alþt. 1993, A-deild, bls. 1976.)

Samkvæmt framansögðu ber að líta til þess, hvort lög nr. 19/1991, um meðferð opinberra mála, hafi að geyma ákvæði, sem hafa þýðingu fyrir framangreint atriði. Í 2. mgr. 32. gr. laga nr. 19/1991 segir svo:

> „Sá sem yfirheyrður er við rannsókn máls á rétt á því að fá vitneskju um það, þegar mál er orðið svo skýrt að þess sé kostur, hvort hann er spurður vegna gruns á hendur honum um refsivert brot eða hvort hann er kvaddur til vitnisburðar."

Ég tel, að þau sjónarmið, sem fram koma í þessu ákvæði, skipti máli við mat á því, hvenær skattrannsókn telst hafin og setji möguleikum skattrannsóknarstjóra ríkisins til að halda máli á stigi forathugunar ákveðnar skorður.

Hinn 30. júní 1995 tók gildi reglugerð nr. 361 frá 26. júní 1995, um skattrannsóknir og málsmeðferð hjá skattrannsóknarstjóra ríkisins. Með reglugerð nr. 489 frá 2. september 1996 voru gerðar nokkrar breytingar á fyrrnefndu reglugerðinni. Áður en reglugerð nr. 361/1995 var sett, hafði sérstökum stjórnvaldsfyrirmælum um framkvæmd skattrannsókna ekki verið til að dreifa.

Í I. kafla reglugerðar nr. 361/1995 er fjallað um upphaf rannsóknar, markmið hennar og afmörkun. Um tilhögun og framkvæmd rannsókna eru ákvæði í II. kafla reglugerðarinnar. Í III. kafla er sérstaklega fjallað um skýrslutökur og í IV. kafla um lok rannsóknar máls. V. kafli hefur að geyma ákvæði um refsimeðferð.

Í 2. gr. reglugerðar nr. 361/1995 eru ákvæði um upphaf rannsóknar máls. Þar er tilgreint í fimm töluliðum, með hvaða hætti upphaf rannsóknar hjá skattrannsóknarstjóra ríkisins á skattsvikum eða öðrum refsiverðum brotum, sem tiltekin eru í 1. gr. reglugerðarinnar, geti verið. Er þar um að ræða tilkynningar frá skattstjóra samkvæmt 5. mgr. 96. gr. laga nr. 75/1981 og 8. mgr. 27. gr. laga nr. 50/1988, sbr. 1. tölulið, tilkynningar frá ríkisskattstjóra samkvæmt 4. mgr. 101. gr. laga nr. 75/1981, sbr. 2. tölulið, eigið frumkvæði skattrannsóknarstjóra ríkisins, sbr. 3. tölulið, tilvísanir frá Rannsóknarlögreglu ríkisins, sbr. 4. tölulið, og loks kærur, tilkynningar eða ábendingar frá þriðja manni (utanaðkomandi aðila), sbr. 5. tölulið.

Í 2. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 361/1995 er meðal annars tekið fram, að skattrannsóknarstjóri ríkisins ákveði, hvort tilkynningar frá skattstjóra eða ríkisskattstjóra eða ábending frá þriðja aðila gefi tilefni til rannsóknar eða annarrar umfjöllunar af hans hálfu. Sé um tilvísun Rannsóknarlögreglu ríkisins að ræða, skal skattrannsóknarstjóri hefja rannsókn, nema hann telji atvik vera með þeim hætti, að rannsókn á hans vegum sé þýðingarlaus eða illframkvæmanleg af öðrum ástæðum eða varði mjög óverulegar fjárhæðir.

Í 6. gr. reglugerðar nr. 361/1995 er kveðið á um upphafsdag rannsóknar, er skal miðast við móttöku gagna frá skattaðila eða þann dag, sem skattrannsóknarstjóri ríkisins gerir skattaðila kunnugt um, að rannsókn sé hafin á framtals- og skattskilum hans. Tekið er fram, að skattaðila skuli að jafnaði gert bréflega kunnugt um, að rannsókn sé hafin á skattskilum hans.

Í ákvæðum IV. kafla reglugerðar nr. 361/1995 er kveðið á um gerð rannsóknarskýrslu og andmælarétt skattaðila um efni skýrslunnar, áður en ákvörðun er tekin um framhald málsins. Tekið er fram, sbr. 25. gr., að taki skattrannsóknarstjóri ríkisins ákvörðun um að senda mál skattaðila til endurákvörðunar hjá ríkisskattstjóra, skuli skattaðilanum tilkynnt um þá ákvörðun. Jafnframt skuli honum tilkynnt, að rannsókn máls sé lokið hjá skattrannsóknarstjóra ríkisins og hvort tekin verði ákvörðun þá eða síðar um að hefja refsimeðferð.

Ljóst er, að skattrannsóknir, jafnt sem rannsóknir opinberra mála almennt, geta haf-

ist án þess að þær leiði til frekari aðgerða, sbr. ákvæði IX. kafla laga nr. 19/1991, einkum 76. gr., enda verður ekki annað ráðið af ákvæðum reglugerðar nr. 361/1995, að málalyktir geti verið með þeim hætti.

Enda þótt játa verði skattrannsóknarstjóra ríkisins ákveðið svigrúm til könnunar á rannsóknartilefnum, án þess að formleg skattrannsókn teljist hafin, svo sem gert er í reglugerð nr. 361/1995, tel ég að sýna verði varfærni við ákvörðun þess svigrúms vegna hagsmuna skattaðila af því, að fyrir liggi, hver réttarstaða hans er. Í þessu sambandi fæ ég ekki séð, að upphaf skattrannsóknar geti í þeim mæli oltið á móttöku gagna frá skattaðila, eins og skattrannsóknarstjóri ríkisins telur í bréfi sínu, dags. 28. mars 1996, og raunar virðist eiga nokkra stoð í 6. gr. reglugerðar nr. 361/1995, sbr. eftirfarandi ummæli í bréfinu „. . . og aldrei leitað eftir upplýsingum eða gögnum frá [A] hf. enda hefði viðkomandi aðili þá verið kominn í rannsókn".

Í tilviki A ehf. barst skattrannsóknarstjóra ríkisins tilkynning skattstjórans í Reykjavík um grun um skattsvik ásamt bókhaldsgögnum félagsins, sem ríkisskattstjóri hafði upphaflega aflað á grundvelli heimildar í 94. gr. laga nr. 75/1981, en samkvæmt þessari sömu lagagrein hefur skattrannsóknarstjóri ríkisins sömu heimild og skattstjórar og ríkisskattstjóri til öflunar bókhalds og bókhaldsgagna. Að mínum dómi getur það leitt til ósamræmis um upphaf skattrannsókna, sé í þeim mæli, sem skattrannsóknarstjóri ríkisins virðist gera, horft til þess, frá hvaða aðila embættinu berast gögn.

Gera verður ráð fyrir því, að svo sé vandað til lögmæltra tilkynninga skattstjóra og ríkisskattstjóra um grun um skattsvik og þær séu á þeim rökum reistar, að þær geti almennt gefið tilefni til rannsóknar hjá skattrannsóknarstjóra ríkisins. Ljóst er, að slíkar tilkynningar eru allt annars eðlis en ábendingar frá þriðja aðila og hljóta að hafa allt annað og meira vægi en þær. Þrátt fyrir þetta tel ég rök standa til þess, að skattrannsóknarstjóri ríkisins hafi ákveðið svigrúm til að leggja mat á, hvort slíkar tilkynningar gefa tilefni til formlegrar skattrannsóknar. Ég dreg ekki í efa þá staðhæfingu, sem fram kemur í bréfi skattrannsóknarstjóra ríkisins, dags. 28. mars 1996, að fjölmörg dæmi séu um, „að grunur skattstjóra sé annað hvort ekki nægjanlega rökstuddur eða á misskilningi byggður", enda þótt ég telji, að slík aðstaða eigi að heyra til undantekninga.

Enda þótt tilkynning skattstjórans í Reykjavík, dags. 13. maí 1994, til skattrannsóknarstjóra ríkisins hafi varðað meðferð tapaðra krafna A ehf. á hendur Y hf. í virðisaukaskattsskilum félagsins fyrir tímabilið september–október 1993, kemur fram í bréfi skattrannsóknarstjóra ríkisins, dags. 28. mars 1996, að athugun embættisins var ekki einskorðuð við það atriði. Þar segir:

> „Hjá embætti mínu fór fram forathugun á málinu, þ.e. hvort ástæða væri til að taka umræddan aðila til skattrannsóknar og undirbúa málið til rannsóknar. Athugunin fólst í því að kanna fyrirliggjandi gögn sem voru grundvöllur innskatts og útskatts 1992 og 1993."

Samkvæmt framansögðu var athugun skattrannsóknarstjóra ríkisins ekki afmörkuð við það atriði, sem tilkynning skattstjórans í Reykjavík laut að. Verður því ekki annað séð en að athugunarefni hafi að nokkru leyti verið ákveðin að eigin frumkvæði skattrannsóknarstjóra ríkisins, sbr. 3. tölul. 1. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 361/1995.

Eins og fram hefur komið, fylgdu bréfi skattrannsóknarstjóra ríkisins, dags. 28. mars 1996, endurrit af skýrslutökum af forsvarsmönnum A ehf. og X hf. vegna viðskipta félaganna rekstrarárið 1993. Sakarefnið skipti máli varðandi virðisaukaskattsskil A ehf. árið 1993. Meðal annars var tekin skýrsla af framkvæmdastjóra A ehf. hinn 6. mars 1996 og honum gefin réttarstaða sakbornings við skýrslutöku þessa, eftir að gögnum var skilað.

Þegar þau atriði, sem hér að framan hafa verið rakin, eru virt í heild, hníga þau að

því, að telja beri umrædda meðferð skattrannsóknarstjóra ríkisins fremur skattrannsókn en forathugun. Vegna framangreinds svigrúms, sem játa verður skattrannsóknarstjóra í þessum efnum samkvæmt mati embættisins innan vissra marka, verður þó, að mínum dómi, ekki staðhæft, að embættinu hafi borið að fara með mál A ehf. sem formlega skattrannsókn.

Gera verður ráð fyrir því, að rannsóknarhagsmunir geti verið því til fyrirstöðu, að skattaðila sé gerð grein fyrir forathugun máls og fyrirliggjandi gögnum á því stigi. Á hitt er að líta, að í tilviki A ehf. tók athugun skattrannsóknarstjóra ríkisins um það bil eitt ár og hélt embættið bókhaldsgögnum þann tíma í vörslun sínum. Verður að álíta, að það hljóti að heyra til undantekninga að mál sé í forathugun svo lengi. Í slíkum undantekningartilvikum og þegar önnur skattyfirvöld hafa ekki tilkynnt um framsendingu gagna, er knýjandi að fyrirtækjum sé gerð grein fyrir réttarstöðu sinni, þar á meðal um rétt til aðgangs að gögnum. Bar því nauðsyn til þess, að A ehf. yrði gerð grein fyrir því, að skattrannsóknarstjóri ríkisins hefði bókhaldsgögnin undir höndum, og gæfi því kost á aðgangi að þeim og leiðbeiningar um þau efni, enda hefur fram komið af hálfu skattrannsóknarstjóra, að ekkert hefði verið því til fyrirstöðu, ef eftir því hefði verið leitað, sbr. bréf embættisins, dags. 28. mars 1995.

Ég sé ekki ástæðu til að fjölyrða um þann tíma, sem meðferð málsins tók af hálfu skattrannsóknarstjóra ríkisins. Í bréfi mínu, dags. 15. mars 1996, óskaði ég sérstaklega eftir skýringum skattrannsóknarstjóra ríkisins á þeim langa tíma, sem bókhaldsgögn A ehf. voru í vörslum embættisins. Í svarbréfi skattrannsóknarstjóra ríkisins, dags. 28. mars 1996, eru engar skýringar gefnar á þessu. Að því athuguðu og þar sem ekki verður séð, að rannsóknartilefni hafi krafist umfangsmikils starfs, tel ég, að bókhaldgögnunum hafi verið haldið of lengi hjá embætti skattrannsóknarstjóra ríkisins.

V.

Meginniðurstaða mín er sú, að við afgreiðslu á virðisaukaskattsskýrslu A ehf. og skattframtali félagsins framtalsárið 1995 hafi skattstjórinn í Reykjavík ekki gætt nægilega ákvæða 1. mgr. 29. gr. laga nr. 50/1988 og 3. málsl. 1. mgr. 99. gr. laga nr. 75/1981, sem setja skattstjórum tiltekna fresti til að leggja úrskurði á kærur. Þá tel ég, að slíkur dráttur hafi orðið á því, að skattstjórinn í Reykjavík afgreiddi skattframtöl A ehf. framtalsárin 1993 og 1994, sem bárust sem skatterindi til ríkisskattstjóra, sem fól skattstjóranum afgreiðslu þeirra, að farið hafi í bága við almenna málshraðareglu 1. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Að því er varðar bókhald og bókhaldsgögn A ehf. vegna rekstrarársins 1992 þá tel ég, að skattyfirvöld hafi ekki gætt þess að upplýsa félagið um það, hvar gögnin væri að finna á hverjum tíma, og gera því grein fyrir möguleikum á aðgangi að gögnunum, meðan þau voru í vörslum skattyfirvalda. Af þessu tilefni ítreka ég tilmæli mín í áliti frá 2. apríl 1996 um samningu staðlaðra leiðbeininga um rétt skattaðila til aðgangs að bókhaldi og bókhaldsgögnum, sem tekin hafa verið vegna skatteftirlits. Þá tel ég, að skattyfirvöld hafi ekki réttlætt þann langa tíma, sem bókhaldsgögnin voru í vörslum þeirra.

Þá er það niðurstaða mín, að rétt hefði verið, vegna þess langa tíma, sem athugun skattrannsóknarstjóra ríkisins tók og bókhaldsgögnin voru í vörslum embættisins, að embættið hefði gert A ehf. grein fyrir réttarstöðu sinni, svo að fyrirtækið gæti nýtt sér rétt sinn til aðgangs að gögnunum."

12.8. Mörk atvinnurekstrar eða sjálfstæðrar starfsemi og tómstundastarfs. Andmælaréttur. (Mál nr. 1858/1997)

A kvartaði m.a. yfir því, að í úrskurði yfirskattanefndar hefði kröfu hans um að hrossarækt hans yrði talin atvinnurekstur í skilningi laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, og laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, verið hafnað. Yfirskattanefnd byggði niðurstöðu sína á því, að A hefði ekki sýnt fram á að reksturinn væri í atvinnuskyni. Þannig hefði hann ekki lagt fram rekstrar- eða arðsemisáætlun fyrir búskapinn, þó að ríkt tilefni hefði verið til þess. Sömuleiðis hefði hrossum A fækkað á því tímabili sem um ræddi. Skattstjóri hafði áður hafnað kröfu A á þeim grundvelli að tekjur af búskapnum væru lágar, hrossaeign hans færi minnkandi og hann hefði umrædd ár verið í fullu starfi við annað auk þess að vera með aðra sjálfstæða starfsemi.

Umboðsmaður vísaði til þess, að alkunna væri að lögaðilar og þeir menn, sem hefðu með höndum atvinnurekstur eða sjálfstæða starfsemi, lytu í grundvallaratriðum öðrum skattuppgjörsreglum en þeir sem ekki stunduðu slíka starfsemi. Þá hvíldi skylda til innheimtu og skila á virðisaukaskatti á þeim sem í atvinnuskyni eða með sjálfstæðri starfsemi sinni seldu eða afhentu vörur eða verðmæti eða inntu af hendi skattskylda vinnu eða þjónustu, sbr. 1. tölul. 1. mgr. 3. gr. laga nr. 50/1988. Í skattalöggjöfinni væri hvergi sérstök skilgreining á atvinnurekstri eða sjálfstæðri starfsemi, að undanskilinni reglu 2. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981, sem fjallar um útleigu á íbúðarhúsnæði. Það þyrfti því oft að leysa úr því í einstökum tilvikum, hvort um atvinnurekstur eða sjálfstæða starfsemi væri að ræða eða ekki. Við úrlausn á því hefði í úrskurðarframkvæmd einkum verið horft til þess hvort um væri að ræða sjálfstæða starfsemi, sem rekin væri reglubundið og í nokkru umfangi, í þeim efnahagslega tilgangi að skila hagnaði. Mörkin milli slíkrar sjálfstæðrar starfsemi og tómstundastarfsemi, sem ekki er rekin í beinu tekjuöflunarskyni heldur einkum til þess að fullnægja persónulegum þörfum skattaðila, væru oft vandfundin.

Í álitinu rakti umboðsmaður þær úrlausnir þar sem reynt hafði sérstaklega á það hvort hrossabúskapur teldist atvinnurekstur eða ekki. Taldi hann mega ráða af þeim, að allmiklar kröfur yrði að gera til umfangs hrossabúskapar svo hann teldist atvinnurekstur eða sjálfstæð starfsemi. Af úrskurði yfirskattanefndar í máli A væri ljóst, að hún hefði lagt mest upp úr því, að A hefði ekki sýnt fram á að starfsemin hefði verið í hagnaðarskyni. Benti umboðsmaður á, að nokkrir þeirra þátta sem litið væri til um mat á því hvort um atvinnurekstur eða sjálfstæða starfsemi væri að ræða væru hlutrænir, þannig að viðhorf gjaldandans skipti ekki máli. Sem dæmi mætti nefna atriði sem snertu það hvort starfsemi væri sjálfstæð og reglubundin eða umfang hennar. Hins vegar væri erfiðara að átta sig á því hvort starfsemi væri rekin í hagnaðarskyni, enda skiptu þá markmið og viðhorf gjaldandans máli auk hinna hlutrænu þátta. Taldi umboðsmaður að ákvörðun skattstjóra hefði byggst nær eingöngu á hlutrænum atriðum. Það hefði því orðið mikil áherslubreyting þegar yfirskattanefnd lagði höfuðáherslu á markmið starfseminnar, þ.e. hvort hún væri í hagnaðarskyni, og byggði á því, að gögn þar að lútandi hefðu ekki verið lögð fram. Umboðsmaður benti á, að A hefði aldrei verið krafinn um slík gögn, þó að heppilegt hefði verið að hann styrkti mál sitt með þeim. Niðurstaða umboðsmanns var því sú, að hér hefði verið nokkuð langt gengið með tilliti til andmælaréttar A.

Umboðsmaður tók undir þá skoðun A, að skattuppgjör samkvæmt landbúnaðarskýrslum gæfi ekki raunsanna mynd af verðmæti reið- og kynbótahrossa. Hann taldi

hins vegar að það hefði verið tilefni til þess fyrir A og staðið honum næst að gera skýra grein fyrir mati sínu á hrossaeign sinni.

Umboðsmaður benti á, að ákvörðun um það, hvort starfsemi væri atvinnurekstur eða ekki réðist óhjákvæmilega að nokkru leyti af mati. Hvorki yrði séð að yfirskattanefnd hefði við matið í máli A tekið mið af ólögmætum sjónarmiðum né litið til annarra atriða en þeirra, sem venjulegt væri að hafa til hliðsjónar í þessum efnum. Ekki yrði heldur séð að niðurstaðan í máli A væri bersýnilega andstæð úrskurðarframkvæmd á þessu sviði. Með hliðsjón af þessu, og því að úrskurður yfirskattanefndar virtist uppfylla þær kröfur sem gera þarf til úrskurða í kærumálum, var það niðurstaða hans að ekki væri sérstakt tilefni til þess að beina því til nefndarinnar að hún tæki mál A til nýrrar efnislegrar meðferðar. Engu að síður taldi umboðsmaður rétt, með tilliti til þess að sá annmarki var á meðferð málsins, að sönnunarbyrðin af því að starfsemin væri í hagnaðarskyni var lögð á A, að A aflaði gagna um þennan tilgang ef hann óskaði eftir endurupptöku málsins og legði þau svo fyrir yfirskattanefnd með ósk um nýja meðferð málsins.

I.

Hinn 30. júlí 1996 bar A fram kvörtun við mig, vegna úrskurðar yfirskattanefndar nr. 554/1996, er kveðinn var upp 26. júní 1996 í máli hans vegna álagningar opinberra gjalda gjaldárin 1992 og 1993 og álagningar virðisaukaskatts árin 1990, 1991 og 1992. Varðar kvörtun A 2. kærulið í úrskurði þessum, þar sem hafnað var þeirri kröfu hans, að litið yrði á hrossarækt hans sem atvinnurekstur. Þá kvartar A yfir seinagangi við afgreiðslu yfirskattanefndar á máli hans, auk þess sem hann telur, að nefndin hafi ekki gætt rannsóknarreglu og meðalhófsreglu stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

II.

Um málavexti og kvörtun A sagði svo í áliti mínu, dags. 16. október 1997:

„Málavextir eru þeir, að meðal gagna, sem fylgdu skattframtölum A og eiginkonu hans árin 1990, 1991, 1992 og 1993, voru landbúnaðarskýrslur (RSK 4.07) og rekstrarreikningar vegna X-þjónustu A. Vegna landbúnaðar var skilað virðisaukaskattsskýrslum og samanburðarblaði virðisaukaskatts (RSK 10.25) vegna rekstraráranna 1990, 1991 og 1992.

Með bréfum, dags. 21. apríl 1992 og 24. nóvember 1992, fór skattstjóri meðal annars fram á skýringar A á ýmsum atriðum í landbúnaðarskýrslum hans, er fylgdu skattframtölum árin 1991 og 1992, og krafðist framlagningar gagna. Kom fram í bréfi skattstjóra, dags. 24. nóvember 1992, að ljóst þætti, að í rekstrarkostnað hrossaræktarbús, eins og um væri að ræða og væri á mörkum þess að teljast til atvinnurekstrar, hlyti ávallt að blandast nokkur kostnaður vegna einkanota eigenda búsins og fjölskyldu hans, svo sem við fóðrun og tamningu á reiðhestum fjölskyldunnar, reiðtygi, járningu, fatnað o.fl. Var krafist skýringa á nánar tilgreindum kostnaði. Þá var krafist framlagningar fullnægjandi reikninga fyrir útflutningi á hrossum og útflutningsskýrslna, ella yrði sala á hrossum og skattskyld velta til virðisaukaskatts áætluð.

Af hálfu A var bréfum skattstjóra svarað með bréfum, dags. 7. maí 1992 og 2. desember 1992. Í síðara bréfinu var gerð grein fyrir stofnun hrossaræktarbús að Y í Z-hreppi árið 1988, er væri langtímaverkefni og engin von á hagnaði á fyrstu 4–5 árunum. Var því mótmælt, að búreksturinn væri á mörkum þess að teljast til atvinnurekstrar eða að verið væri að ala upp hesta til nota fyrir eigendur. Gerð var grein fyrir rekstrarkostnaði búsins og því hafnað, að um persónuleg útgjöld væri að ræða. Tekið var fram, að reikningar fyrir seld hross væru gerðir með tíðkanlegum hætti. Ekki hefði tíðkast, að seljendur hrossa til útflutnings héldu til haga útflutningsskýrslum nema hrossin væru afhent á erlendri grund.

Slík gögn væru því ekki tiltæk. Hrossin hefðu verið seld á staðnum og hefðu kaupendur sjálfir séð um útflutninginn. Nafngreindir voru aðilar, sem hefðu aðstoðað kaupendur. Hefðu þeir verið beðnir um að útvega útflutningsskýrslur.

Með bréfi, dags. 28. september 1993, tilkynnti skattstjóri A, að þar sem tekjur bús hans þættu vera það lágar, bæri fremur að líta á starfsemina sem sportbúskap en atvinnurekstur. Væri því fyrirhugað að hafna framlögðum landbúnaðarskýrslum fyrir árin 1989, 1990, 1991 og 1992 og fella niður tilfærð töp af landbúnaði á samræmingarblöðum (RSK 4.05), sem fylgdu skattframtölunum. Tók skattstjóri fram, að í þessu sambandi væri einnig horft til þess, að A væri í fullu starfi sem launþegi og hefði að auki með höndum annan atvinnurekstur (X-þjónustu). Þá tók skattstjóri fram í bréfinu, að svo virtist sem A hefði ekki uppfyllt skilyrði 1. tölul. 1. mgr. 3. gr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, og væri því fyrirhugað, með vísan til 9. mgr. 27. gr. sömu laga, að breyta álögðum virðisaukaskatti fyrir árin 1990, 1991 og 1992 og fella jafnframt nafn hans af skrá yfir virðisaukaskattsskylda aðila. Skattstjóri vék að framlögðum gögnum um sölu hrossa í bréfi sínu, er hann taldi ekki gefa fullnægjandi upplýsingar um sölu hrossa til útflutnings. Þá rakti skattstjóri tekjur og gjöld búsins umrædd ár samkvæmt landbúnaðarskýrslum og framkomnum upplýsingum og með tilliti til vefengingar á tilfærðum sölutekjum. Með bréfi, dags. 30. september 1993, boðaði skattstjóri A lækkun innskatts vegna uppgjörstímabilsins janúar–júní 1993 með vísan til fyrrgreinds bréfs frá 28. september 1993.

Af hálfu A var hinum boðuðu breytingum skattstjóra mótmælt í bréfi, dags. 7. október 1993. Var tekið fram, að árið 1990 hefði í samráði við skattstjóra verið gerð landbúnaðarskýrsla, enda hefði skattstjóri talið, að hrossaeign og sala væri þá orðin það mikil, að um rekstur væri að tefla. Á þetta hefði verið fallist, enda var af hálfu A talið, að hann hefði með höndum rekstur reið- og kynbótahrossa en ekki sportbúskap. Í framhaldi af þessu hefði verið sótt um virðisaukaskattsnúmer. Í bréfinu var gerð grein fyrir útflutningi hrossa og vefengingu skattstjóra á tilfærðum sölutekjum mótmælt. Því var haldið fram, að engar þær breytingar hefðu orðið á landbúnaðarrekstri, sem réttlætti höfnun á landbúnaðarskýrslum árin 1990–1992 né niðurfellingu af virðisaukaskattsskrá.

Með bréfum, dags. 8. og 9. nóvember 1993, tilkynnti skattstjóri A um framkvæmd breytinga á skattframtölum hans árin 1990, 1991, 1992 og 1993 svo og á virðisaukaskatti hans rekstrarárin 1990, 1991, 1992 og fyrir uppgjörstímabilið janúar–júní 1993. Skattstjóri tók fram, að þótt fyrrverandi skattstjóri kynni að hafa litið svo á hrossarækt A á árinu 1989, að fengnum munnlegum skýringum hans sjálfs, að um raunverulegan atvinnurekstur væri að ræða, þætti nú komið í ljós, að svo hefði ekki verið. Í því sambandi benti skattstjóri á, að bústofnseign í ársbyrjun 1989 hefði verið talin 29 hross en í árslok 1991 væri hún komin niður í 13 hross. Engin sala hefði farið fram á árinu 1992 en framtaldar heildartekjur það ár 13.365 kr. væru bústofnsaukning. Þá vék skattstjóri að framlagðri yfirlýsingu frá Búnaðarfélagi Íslands um útflutning hrossa, sem hann taldi vegna tilgreindra annmarka ekki uppfylla þá kröfu, að lagðar væru fram fullnægjandi útflutningsskýrslur vegna útflutnings á hrossum. Skattstjóri vísaði til þess, sem áður hafði komið fram af hans hálfu, að tekjur A af landbúnaði hefðu á undanförnum árum verið svo lágar, að ekki bæri að líta á hann sem atvinnurekstur. Þar af leiðandi væri ekki uppfyllt skilyrði 1. tölul. 1. mgr. 3. gr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, til þess að geta talist virðisaukaskattsskyldur aðili. Í því sambandi benti skattstjóri ennfremur á, að framtalin velta hefði öll árin verið undir viðmiðunarmörkum 3. tölul. 4. gr. laga nr. 50/1988 að frátöldu árinu 1991, en ófullnægjandi grein hefði verið gerð fyrir þeirri tekjufærslu. Með endurákvörðun sinni, dags. 8. nóvember 1993, felldi skattstjóri niður tilfærð rekstrartöp samkvæmt landbúnaðarskýrslum, er fylgdu skattframtölum árin 1990, 1991, 1992 og 1993. Þá breytti skattstjóri áður álögðum virðisaukaskatti fyrir árin 1990, 1991 og 1992 til hækkunar vegna lækkunar innskatts. Framtalin skattskyld velta og útskattur var látin standa óbreytt, sbr. 2.–3. mgr. 22. gr. laga nr.

50/1988, nema leiðréttingu yrði komið við samkvæmt 3. málsl. 3. mgr. 22. gr. sömu laga. Með bréfi, dags. 9. nóvember 1993, tilkynnti skattstjóri A um lækkun innskatts vegna uppgjörstímabilsins janúar–júní 1993 en lét skattskylda veltu og útskatt standa óbreytta nema komið yrði að leiðréttingu gagnvart kaupanda. Þá tilkynnti skattstjóri A með bréfi þessu, að nafn hans hefði verið fellt af skrá yfir virðisaukaskattsskylda aðila frá og með 30. júní 1993 svo sem boðað hefði verið með bréfi, dags. 28. september 1993.

Í kæru A, dags. 7. desember 1993, var þess krafist, að innsend framtalsgögn og virðisaukaskattsskýrslur yrðu látnar standa óbreyttar og A yrði án tafa aftur skráður sem virðisaukaskattsskyldur aðili. Forsendum skattstjóra fyrir breytingunum var mótmælt. Tekið var fram í kærunni, að starfsemin miðaði að því að rækta reið- og kynbótahross. Slík starfsemi væri tímafrek og kostnaðarsöm og engin trygging lægi fyrirfram um, hversu mikill árangur gæti orðið eða hve skjótt. Engin von væri til þess, að reksturinn skilaði miklum tekjum fyrstu árin. Lágar tekjur gætu því ekki verið forsenda fyrir höfnun þess, að um atvinnurekstur væri að ræða. Þá skipti engu máli í þessu sambandi, hvort A væri í fullu starfi sem launþegi eða hefði með höndum annan atvinnurekstur. Að því er varðar vefengingu skattstjóra á tiltekinni sölu hrossa, þ.e. sölu á fjórum hryssum til Bandaríkjanna á árinu 1991, var tekið fram í kærunni, að þrátt fyrir tilraunir til að afla umkrafinna gagna, hefði það ekki tekist. Virtist ekki önnur leið fær en að skattstjóri sneri sér beint til þeirra aðila, sem hefðu haft umsjón með útflutningnum. Allar aðstæður og lagalegar forsendur skattyfirvalda væru mun skýrari og traustari til að afla þessara upplýsinga.

Skattstjóri tók kæruna til úrlausnar með kæruúrskurði, dags. 10. janúar 1994. Skattstjóri féllst á kröfur varðandi skattframtöl árin 1990 og 1991, þó ekki kröfur, sem lutu að virðisaukaskatti, en hafnaði kröfum vegna skattframtala árin 1992 og 1993, nema að því er snerti niðurfellingu álags á hækkun skattstofna. Kröfu A um skráningu aftur sem virðisaukaskattsskyldur aðili var hafnað. Í forsendum skattstjóra sagði meðal annars í kæruúrskurði þessum:

> „Miðað við þá málavöxtu sem nú liggja fyrir varðandi rekstur kærenda skv. landbúnaðarframtölum verður ekki talið að um atvinnurekstur sé að ræða. Þótt það kunni að hafa verið óljóst í fyrstu þykir nú séð að hrossabúskapur sá er hér um ræðir sé frítímastarf kæranda byggt á áhuga hans á hrossarækt fremur en almennur atvinnurekstur. Ber í þessu tilliti einnig að líta til þess að ýmis gögn og skýringar varðandi þessa starfsemi teljast ófullnægjandi svo sem rakið hefir verið í málavöxtum hér að framan, sbr. einnig tilvitnuð bréf skattstjóra. Má þar nefna tekjuskráningu sem ekki þykir byggð á nægilega traustum grunni einkum hvað varðar skiptingu á sölu innanlands og til útlanda. En til sönnunar fyrir sölu úr landi ber seljanda að áliti ríkisskattstjóra að hafa í bókhaldi sínu eða bókhaldsgögnum m.a. bæði sölureikning vegna hinnar útfluttu vöru og afrit útflutningsskýrslu. Að áliti ríkisskattstjóra telst hross til vöru í skilningi 1. tl. 1. mgr. 12. gr. laga nr. 50/1988 um virðisaukaskatt, með síðari breytingum. Mætti því telja söluna til undanþeginnar veltu ef ákveðnum skilyrðum er fullnægt varðandi söluna, svo sem um sölureikning og útflutningsskýrslur. Þar sem tilgreindur er annar seljandi útfluttra hrossa sbr. vottorð Búnaðarfélags Íslands varðandi útflutning á fjórum tilgreindum hrossum kærenda ætti sá seljandi að teljast útflytjandi, en sala til hans væri sala innanlands.
>
> Af þessum sökum þykir verða að hafna kröfum kærenda nema hvað fallist er á að falla frá beitingu álags á hækkun tekjuskatts og útsvarsstofns að þessu sinni miðað við málavöxtu. Þó þykir rétt með tilliti til ákvæða 2. mgr. 97. gr. laga nr. 75/1981 með síðari breytingum varðandi rétt skattstjóra til endurákvörðunar skatta og það hvað mikill dráttur hefur orðið á afgreiðslu málsins, þótt ástæður til þess megi að ýmsu leyti telja gildar, sbr. bréf skattstjóra dags. 8.11.1993, að fallast á kröfur kæranda hvað

varðar skattframtöl 1990 og 1991, þrátt fyrir þá efnislegu niðurstöðu að hrossabúskapurinn geti ekki talist atvinnurekstur. Sú niðurstaða leiðir þó til þess að ekki verður orðið við kröfum kæranda hvað varðar virðisaukaskatt, sbr. ákvæði 9. mgr. laga nr. 50/1988 um virðisaukaskatt, með síðari breytingum, sem heimila skattstjóra endurákvörðun virðisaukaskatts sex ár aftur í tímann, talið frá byrjun þess árs þegar álagning fer fram. Ekki þykir fært að fella niður álag á lækkun innskatts né lækkun vaxtabóta þar sem telja má að kærendum hefði átt að vera ljóst hvernig haga skyldi uppgjöri til virðisaukaskatts og færslu vaxtagjalda."

Af hálfu A var kæruúrskurði skattstjóra skotið til yfirskattanefndar með kæru, dags. 7. febrúar 1994, og meðal annars mótmælt fyrrgreindum breytingum skattstjóra á skattframtölum árin 1992 og 1993 og virðisaukaskatti árin 1990, 1991, 1992 og fyrri hluta ársins 1993. Þess var krafist að innsend framtalsgögn og virðisaukaskattsskýrslur yrðu látnar óbreyttar standa og að A yrði aftur skráður sem virðisaukaskattsskyldur aðili.

Ítrekað var í kærunni, að markmið starfseminnar væri að rækta reið- og kynbótahross. Slík starfsemi væri tímafrek og kostnaðarsöm og fyrirfram væri engin trygging fyrir árangri eða hversu skjótt hann kæmi fram. Því var mótmælt, að lítil teknamyndun fyrstu fjögur ár rekstrarins gæti verið forsenda þess að hafna starfseminni sem atvinnustarfsemi og líta á hana sem sportbúskap. Því var mótmælt með öllu, að starfsemin væri til einkaþarfa eigenda.

Gerð var grein fyrir því í kærunni, að hross væru flutt út í gámum og ekki nafngreind í útflutningsskýrslum. Því væri útflutningsskýrsla engin sönnun fyrir útflutningi tiltekins hross. Hins vegar hvíldi sú lagalega skylda á Búnaðarfélagi Íslands að gefa út upprunavottorð fyrir hvert einstakt hross. Útveguð hefðu verið ljósrit viðeigandi vottorða frá félaginu. Þau hefðu hins vegar fyrir misskilning verið rangt útfyllt, bæði með tilliti til verðs og nafns útflytjanda. Kærunni fylgdi staðfesting á þessu frá útflytjanda hrossa til Bandaríkjanna. Hafi nú verið sent ljósrit útflutningsskýrslu og staðfesting á útflutningi þeirra hrossa, sem skattstjóri hefði vefengt, að hefðu verið seld. Bent var á, að áþekk vandamál hefðu valdið útflytjendum og skattstjórum óþægindum og margsinnis komið til umræðu í hagsmunasamtökum hrossabænda, sbr. fréttabréf hrossabænda, er fylgdi kærunni. Félag hrossabænda í Eyjafirði og Þingeyjarsýslum hafi stuðlað að því, að beiðni um úrbætur hefði verið send ríkisskattstjóra. Svar ríkisskattstjóra hafi borist í bréfi, dags. 3. júní 1993. Þá hafi verið liðin tæp tvö ár frá umræddum útflutningi og því sé ósanngjarnt að krefjast „fullnægjandi" útflutningsgagna. Hins vegar breytti það ekki eðli umrædds útflutnings, enda hefðu hryssurnar verið seldar úr landi í nafni A en með aðstoð miðlara.

Í kærunni var tekið fram, að svo virtist sem skattstjóri teldi tekjur af hrossasölu oftaldar. Hvorki yrði séð, miðað við fyrirliggjandi gögn, að svo hefði verið né sjáanlegt, hvaða ávinning skattaðilar hefðu af því að oftelja tekjur sínar til skatts.

Yfirskattanefnd tók kæruna til úrlausnar með úrskurði nr. 554, 26. júní 1996 og hafnaði kröfum A um hin umdeildu atriði. Segir svo um þetta í forsendum úrskurðar nefndarinnar:

„Skattstjóri byggði hina kærðu ákvörðun á því að búskapur kærenda hafi ekki verið atvinnurekstur eða sjálfstæð starfsemi í skilningi laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, heldur „sportbúskapur". Tiltók skattstjóri í þessu sambandi lágar tekjur af búskapnum, önnur störf kæranda [A], og þá staðreynd að bústofnseign kærenda hefði minnkað úr 29 hrossum í ársbyrjun 1989 í 13 hross í árslok 1991. Varðandi tekjur virðist skattstjóri m.a. hafa byggt á því að tilfærðar tekjur af búskapnum væru í raun lægri en raun varð á. Ákvörðun skattstjóra um að fella kærendur af virðisaukaskatts-

skrá og að færa kæranda, [A], til tekna reiknað endurgjald vegna [X-þjónustu] leiddi svo af ofangreindri ákvörðun skattstjóra um að búskapur kærenda væri „sportbúskapur". Af hálfu kærenda hefur því staðfastlega verið haldið fram að búskapurinn hefði að markmiði að rækta reið- og kynbótahross í atvinnuskyni og að um kostnaðarsamt langtímaverkefni væri að ræða án tryggingar fyrir árangri.

Af hálfu kærenda hefur ekki, þrátt fyrir ríkt tilefni, verið lögð fram rekstrar- eða arðsemisáætlun fyrir búskap þeirra vegna hrossaræktar. Þegar tekið er tillit til eðlis hrossaræktar, og haft í huga að skattstjóri vefengdi sérstaklega að um atvinnurekstur væri að ræða hjá kærendum, þykir það hafa borið undir kærendur að gera skilmerkilega grein fyrir rekstraráformum til að með búskap þeirra yrði farið í skattskilum sem atvinnurekstur eða sjálfstæða starfsemi. Má í þessu sambandi einnig hafa í huga að hrossum í eigu kærenda ofangreint tímabil fór fækkandi en yfirlýstur tilgangur með búskapnum var að byggja upp stofn reið- og kynbótahrossa. Samkvæmt framansögðu verður kærandi ekki talinn hafa sýnt fram á að hann hafi haft með höndum hrossarækt í atvinnuskyni. Er kröfum hans samkvæmt þessum kæruliið hafnað. Það leiðir af niðurstöðu þessari að fella ber niður álagningu aðstöðugjalds gjaldárin 1990 og 1991 vegna hrossaræktar."

III.

Í kvörtun sinni til mín, dags. 30. júlí 1996, gerði A grein fyrir því, að hann hefði um mitt ár 1985 flust til Þ og þremur árum síðar að lögbýlinu Y í Z-hreppi, þar sem hann hefði hafið búskap með hross. Búskapurinn hefði verið í undirbúningi um þriggja ára skeið, en jörðina hefði hann tekið á leigu 1987. Ætlunin hefði verið að rækta reið- og kynbótahross, en hrossakjötsframleiðsla hefði aldrei verið á dagskrá. Aðalatvinna hans hefði verið á Þ, þar sem eiginkona hans starfaði einnig. Ennfremur hefði hann með höndum rekstur X-þjónustu í smáum stíl. Af þessum sökum hefði þótt ráðlegt að eiga íbúð á Þ.

A gerir í kvörtuninni grein fyrir athugunum skattstjóra á skattskilum hans. Ekki hafi liðið svo framtalsár, að ekki hafi komið fram athugasemdir af einhverju tagi af hálfu skattstjóra, er lengst af hafi lotið að akstri. Upp úr því hafi skattstjóri tekið að beina sjónum sínum að búrekstrinum, sem hann hefði þó óhjákvæmilega athugað athugasemdalaust margsinnis áður. Fyrst hafi skattstjóri reynt að sýna fram á, að hrossin væru fleiri en tilgreint væri. Þegar það hefði ekki tekist, hefði skattstjóri haldið því fram, að búskapurinn væri ekki atvinnurekstur heldur tómstundagaman fjölskyldunnar. Þá hefði skattstjóri álitið, að ekki væri allt með felldu að því er snertir virðisaukaskatt.

Í kvörtuninni er vikið að forsendum þeim, sem sú ályktun er byggð á, að um „sportbúskap" sé að ræða. Í fyrsta lagi hafi verið byggt á þeim rökum, að tekjur væru í rauninni lægri en réttir reikningar sýndu, meðal annars með tilvísun til þess, að ekki væri að finna í bókhaldinu útflutningsskýrslur um útflutt hross. Í öðru lagi hefði verið á því byggt, að „rekstrar- eða arðsemisáætlun" skorti fyrir búskapinn. Tekur A fram, að hvorki hafi verið beðið um slíka áætlun né sé slíkt gagn forsenda stofnunar fyrirtækis. Þessa kröfu skorti lagastoð. Engu að síður hefði verið útskýrt, að rekstrarhagkvæmni fælist í viðurkenndu úrvali dýrra gripa, en ekki magni ódýrra gripa. Hér væri um að ræða skilsmun hrossakjötsframleiðslu og ræktun kynbótagripa. Í þriðja lagi hefði skattstjóri byggt á því, að ekki hafi orðið eignaaukning í búrekstrinum. Þar sem skylt sé að telja hross fram samkvæmt skattmati ríkisskattstjóra en ekki á markaðsverði, endurspegli efnahagsreikningur ekki raunverulegt verðmæti hrossanna. Þannig sé 700.000 kr. kynbótahryssa talin fram á sama verði og afsláttarhross á Japansmarkað. Í fjórða lagi tiltekur A, að skattstjóri byggi á þeirri rökleysu, að búskapurinn geti ekki talist atvinnurekstur, þar sem hann starfi einnig á öðrum vettvangi.

A tekur fram, að úrskurður yfirskattanefndar hljómi sem bergmál skattstjóra, nema

ótilhlýðilegustu röksemdirnar séu tíndar til. Þá komi fram í úrskurði nefndarinnar, að hún hafi ekki þekkingu á rekstri kynbótahrossabús.

Um kvörtunarefnin segir svo í kvörtun A:

„Í fyrsta lagi kvarta ég undan seinagangi við afgreiðslu yfirskattanefndar. Ég fæ ekki annað séð, að þverbrotin séu gildandi lög um starfsemi hennar að þessu leyti.

Í öðru lagi tel ég með skírskotun til stjórnsýslulaga (og góðra stjórnsýsluhátta), að við málatilbúnað sé virt að vettugi meðalhófsregla og rannsóknarregla. Yfirskattanefnd lætur undir höfuð leggjast að skoða málatilbúnað skattstjóra vegna búskapar míns í því merkingarsamhengi, sem eru „ofurrannsóknir" hans á framtölum mínum í heilan áratug. „Ofurrannsóknir" þessar, sem valdið hafa mér að nauðsynjalausu ómældri fyrirhöfn og töluverðum kostnaði, kunna að vera löglegar, en engu að síður siðlausar og vond stjórnsýsla. Aðdróttanir ýmiss konar um ólöglegt athæfi og blekkingar kynnu að varða við hegningarlög og lög um opinbera starfsmenn.

Í þriðja lagi á úrskurður yfirskattanefndar hvorki stoð í skattalögum, né öðrum lögum.

Í fjórða lagi er í raun fyrir borð borinn réttur minn til atvinnurekstrar, sbr. 75. gr. stjórnarskrár lýðveldisins.""

IV.

Með bréfi, dags. 29. ágúst 1996, til yfirskattanefndar óskaði ég eftir því, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að yfirskattanefnd léti mér í té gögn málsins og skýrði viðhorf sitt til kvörtunarefnisins. Í bréfinu sagði svo:

„Samkvæmt fyrrgreindum úrskurði yfirskattanefndar, sem fylgdi kvörtun [A], varðaði 2. kæruliður í úrskurðinum það álitaefni, hvort hrossarækt [A] teldist atvinnurekstur eða sjálfstæð starfsemi í skilningi laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, sbr. og 1. tölul. 1. mgr. 3. gr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt. Komst skattstjóri að þeirri niðurstöðu, að líta bæri á starfsemi þessa sem tómstundastarf („sportbúskap"). Af þessari niðurstöðu skattstjóra leiddi, að tilfært rekstrartap vegna hrossaræktarinnar samkvæmt landbúnaðarskýrslum var fellt niður og [A] var felldur út af skrá yfir virðisaukaskattsskylda aðila. Þessa niðurstöðu lét yfirskattanefnd óhaggaða standa í úrskurði sínum og taldi, að [A] hefði ekki sýnt fram á, að hann hefði með höndum hrossarækt í atvinnuskyni. Sérstaka áherslu leggur yfirskattanefnd á það í úrskurðinum, að af hálfu [A] hafi ekki, þrátt fyrir ríkt tilefni, verið lögð fram rekstrar- og arðsemisáætlun vegna hrossaræktarinnar og gerð skilmerkileg grein fyrir rekstraráformum.

[. . .]

Í tilefni af kvörtun [A] óska ég eftir því, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að yfirskattanefnd láti mér í té gögn málsins og skýri viðhorf sitt til kvörtunarefnisins. Rétt er, að útveguð verði öll þau gögn, sem lágu fyrir yfirskattanefnd við úrlausn málsins. Sérstaklega óska ég eftir því, að nefndin geri grein fyrir vægi þess við úrlausn málsins, að rekstrar- og arðsemisáætlanir svo og greinargerð um rekstraráform lá ekki fyrir af hendi [A]. Í því sambandi bendi ég á, að ekki verður ráðið með vissu af úrskurðinum, að [A] hafi við meðferð málsins verið krafinn sérstaklega um slík gögn. Að því er snertir efniságreining málsins þá óska ég eftir upplýsingum um, hvaða reglur gildi um það, hvenær starfsemi telst atvinnurekstur eða sjálfstæð starfsemi annars vegar til tekjuskatts og hins vegar til virðisaukaskatts og hvað haft sé til viðmiðunar í þeim efnum. Þá legg ég sérstaka áherslu á, að grein verði gerð fyrir því, hvers vegna afgreiðsla á kæru [A] tók svo langan tíma, sem raun ber

vitni. Samkvæmt úrskurðinum kærði [A] til yfirskattanefndar 7. febrúar 1994, en úrskurður var ekki lagður á kæruna fyrr en 26. júní 1996. Samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 30/1992, um yfirskattanefnd, sbr. a-lið 3. gr. laga nr. 31/1995, skal yfirskattanefnd hafa lagt úrskurði á kærur þremur mánuðum eftir að henni hefur borist umsögn og greinargerð ríkisskattstjóra. Berist umsögn og greinargerð ríkisskattstjóra ekki fyrir lok þess 45 daga frests, sem honum er settur í 3. mgr. 6. gr. laga nr. 30/1992, skal þriggja mánaða fresturinn reiknast frá lokum þess frests."

Með bréfi, dags. 24. október 1996, gerði yfirskattanefnd grein fyrir svörum sínum. Í bréfinu segir svo um einstaka þætti í kvörtun A:

„1. Kæra [A] barst yfirskattanefnd 7. febrúar 1994. Kröfugerð ríkisskattstjóra, dags. 30. september 1994, er ásamt gögnum skráð móttekin hjá yfirskattanefnd hinn 3. október 1994. Yfirskattanefnd staðfesti móttöku kærunnar með bréfi, dags. 15. febrúar 1994, og var þar tekið fram að vegna mikils fjölda mála sem til meðferðar væru fyrir nefndinni, væri fyrirsjáanlegt að ekki yrði unnt að taka hana til úrskurðar innan þess frests sem um ræðir í 1. mgr. 8. gr. laga nr. 30/1992. Yfirskattanefnd tók kæruna til úrskurðar á fundi 26. júní 1996. Var þá löngu liðinn frestur nefndarinnar skv. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 30/1992. Þessi dráttur á meðferð málsins verður ekki skýrður með öðru en þeim mikla fjölda kærumála sem yfirskattanefnd hafa borist nokkur undanfarin ár og mannafli hefur ekki verið til að sinna. Lausleg athugun sem gerð var í janúar 1995 á málsmeðferðartíma úrskurða, sem kveðnir voru upp á árinu 1994, leiddi í ljós að frá því að mál barst og þar til það var tilbúið til meðferðar fyrir nefndinni, þ.e. að framkominni kröfugerð ríkisskattstjóra og málsgögnum, liðu að meðaltali 5,5 mánuðir. Málsmeðferð fyrir yfirskattanefnd tók síðan að meðaltali 6,3 mánuði frá því að kröfugerð ríkisskattstjóra og önnur málsgögn lágu fyrir. Samtals tók málsmeðferð því að meðaltali 11,8 mánuði. Hliðstæð athugun hefur ekki farið fram á úrskurðum kveðnum upp á árinu 1995 eða á fyrri hluta þessa árs, en telja má víst að niðurstaðan yrði svipuð. Samkvæmt þessu er ljóst að mál [A] var verulega lengur til meðferðar en vænta mátti miðað við meðaltalstölur þessar. Þótt leitast sé við að taka mál til meðferðar þannig að elstu mál hljóti fyrst afgreiðslu, eru þó því miður dæmi um frávik frá því. Þau atvik þykja gefa tilefni til þess að starfsvenjur á skrifstofu yfirskattanefndar, m.a. um úthlutun mála til meðferðar, verði teknar til endurskoðunar.

2. Staðhæfing [A] um ætluð brot skattstjóra á meðalhófsreglu og rannsóknarreglu stjórnsýsluréttar, sbr. nú 10. og 12. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, virðast lúta almennt að afskiptum skattstjóra af skattskilum hans um langt skeið. Ekki verður séð að kæruefni í máli [A], sem lauk með úrskurði nr. 554/1996, hafi gefið tilefni til þess að yfirskattanefnd liti við úrlausn þess til ágreiningsmála varðandi skattskil hans á fyrri árum, sem m.a. hafa verið borin undir ríkisskattanefnd, enda varða þessi eldri skattamál hans ekki þau atriði sem um var deilt fyrir yfirskattanefnd. Ekki verður séð að brotið hafi verið gegn umræddum reglum stjórnsýsluréttar við meðferð þessa sérstaka máls [A], enda bar hann engu slíku við í kæru sinni til yfirskattanefndar, dags. 7. febrúar 1994.

3. Efniságreiningur í máli [A] laut að því hvort hrossarækt hans teldist atvinnurekstur eða sjálfstæð starfsemi í skilningi laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, og laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt. Í lögum þessum eða öðrum skattalögum er ekki að finna skilgreiningu á því hvað teljist atvinnurekstur eða sjálfstæð starfsemi, að frátalinni þeirri reglu í 2. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981 að útleiga manns á íbúðarhúsnæði teljist ekki til atvinnurekstrar eða sjálfstæðrar starfsemi nema heildarfyrningargrunnur sé yfir ákveðnu marki. Kunna því oft að koma upp álitamál hvernig

virða ber einstök tilfelli í þessum efnum og iðulega rísa deilumál um það hvort um atvinnurekstur eða sjálfstæða starfsemi sé að ræða. Hefðbundin viðmið, sem horft er til við skýringu á þessum hugtökum og ráða má af dómum og úrskurðum, svo og umfjöllun fræðimanna, lúta í meginatriðum að því 1) hvort ætla megi að aðili hafi starfsemi með höndum í því skyni að hafa af henni (reglubundinn) hagnað, 2) að starfsemi sé á eigin ábyrgð og fjárhagslega áhættu aðila og 3) að ekki sé um óverulegt umfang eða mjög skammvinna starfsemi að ræða. Segja má að fyrsta skilyrðið, um að starfsemi sé í hagnaðarskyni, hafi úrslitaþýðingu um aðgreiningu þess hvort um atvinnurekstur eða tómstundastarf sé að ræða. Er þetta og það atriði sem fyrst og fremst reyndi á í tilviki [A]. Þó kemur fram í úrskurði yfirskattanefndar að einnig hafi verið litið til umfangs hrossaræktar hans. Það hefur þýðingu þar sem telja verður að umfang starfsemi og verulega meiri hrossaeign en almennt gerist í tómstundastarfi einstaklinga hafi átt ríkan þátt í niðurstöðu í úrskurði fógetaréttar Kópavogs 29. október 1979, sem mun vera eina dómsúrlausnin um hliðstætt ágreiningsefni.

Frádráttarheimildirnar í 31. gr. laga nr. 75/1981, svo og réttur virðisaukaskattsskylds aðila til endurgreiðslu virðisaukaskatts af aðföngum, sbr. 15. og 16. gr. laga nr. 50/1988, fela í sér skattaleg réttindi umfram það sem gildir um þá sem ekki teljast hafa atvinnurekstur með höndum. Úrskurður yfirskattanefndar byggist á því sjónarmiði að það beri undir skattaðila að sýna fram á að hann hafi atvinnurekstur eða sjálfstæða starfsemi með höndum, séu efnislegar ástæður til að vefengja framtalsgerð aðila í þeim efnum. Var talið að svo væri í tilviki [A], enda lá bæði fyrir að tekjur af hrossarækt höfðu verið mun lægri en sá kostnaður sem hann færði á landbúnaðarskýrslur með skattframtölum árin 1990, 1991 og 1992 og hrossum í eigu hans fór fækkandi á tímabilinu. Kemur fram í forsendum yfirskattanefndar að þrátt fyrir að skattstjóri hafi byggt niðurstöðu sína um eðli umræddra tekna [A] á framangreindum atriðum hafi [A] enga viðhlítandi grein gert fyrir rekstraráformum. Áminnstar greinargerðir og gögn um rekstrar- og arðsemisáætlanir og rekstraráform í forsendum úrskurðar yfirskattanefndar verður að skilja í ljósi þeirra krafna sem gerðar voru til [A] um að hann sýndi fram á að um atvinnurekstur væri að ræða. Í þessu sambandi er m.a. til þess að líta að [A] hafði sérfróðan kunnáttumann, löggiltan endurskoðanda, sér til aðstoðar bæði við málareksturinn á skattstjórastigi og við kæru til yfirskattanefndar, og má ætlast til þess að honum hafi í meginatriðum verið kunnugt um skattframkvæmd að þessu leyti, enda hafa nokkrir úrskurðir gengið um hliðstæð ágreiningsefni á liðnum árum, m.a. úrskurður ríkisskattanefndar nr. 194/1986 sem birtur er í úrskurðahefti nefndarinnar fyrir árin 1986–1989.

Rétt er að víkja sérstaklega að meðferð virðisaukaskatts við þær aðstæður sem í máli [A] greinir. Í athugasemdum við 3. gr. frumvarps þess sem varð að lögum nr. 50/1988 segir að við ákvörðun þess hvort um atvinnurekstur eða sjálfstæða starfsemi sé að ræða í skilningi 1. tölul. 1. mgr. 3. gr. fari eftir „svipuðum sjónarmiðum og gilda um skilgreiningu þessara atriða í tekjuskattslögum". Ekki eru dæmi um það í úrskurðaframkvæmd yfirskattanefndar að önnur sjónarmið séu að einhverju leyti lögð því til grundvallar hverjir hafi með höndum atvinnurekstur í skilningi virðisaukaskattslaga en talið er gilda með tilliti til ákvæða um sama atriði í tekjuskattslögum. Vakin skal athygli á því að með breytingu á 5. gr. laga nr. 50/1988, sem gerð var með lögum nr. 40/1995, er þeirri meginreglu slegið fastri að ekki skuli skrá aðila samkvæmt greininni „ef samanlagðar tekjur hans af sölu skattskyldrar vöru og þjónustu eru að jafnaði lægri en kostnaður við aðföng sem keypt eru með virðisaukaskatti til starfseminnar, þar með talið vegna kaupa varanlegra rekstrarfjármuna". Í athugasemdum við 1. gr. frumvarps þess sem varð að lögum nr. 40/1995 kemur fram að um sé að ræða lögfestingu á skýringarreglu sem höfð hafi verið til hliðsjónar við framkvæmd laganna. Virð-

ist hér m.a. skírskotað til verklagsreglna ríkisskattstjóra sem fram koma í bréfi til skattstjóra, dags. 6. nóvember 1990.

Komið hefur í ljós að yfirskattanefnd hefur í úrskurði sínum nr. 554/1996 ekki tekið sérstaklega til úrlausnar endurákvörðun skattstjóra á virðisaukaskatti [A] vegna rekstraráranna 1990, 1991 og 1992 vegna þeirrar niðurstöðu skattstjóra að ekki væri um búrekstur að ræða. Af þessum sökum hefur yfirskattanefnd til athugunar að taka mál [A] til úrlausnar að nýju að því er varðar þennan þátt þess.

4. Að öðru leyti þykir kvörtun [A] ekki gefa tilefni til athugasemda af hálfu yfirskattanefndar. Hjálögð eru gögn málsins, svo og áðurnefndur úrskurður fógetaréttar Kópavogs og bréf sem að framan getur."

Með bréfi, dags. 29. október 1996, sendi ég A ljósrit af fyrrgreindu svarbréfi yfirskattanefndar og gaf honum kost á að gera þær athugasemdir í tilefni af svarbréfinu, sem hann teldi ástæðu til.

Með bréfi, dags. 31. október 1996, gerði A grein fyrir athugasemdum sínum. Í bréfinu víkur A að einstökum atriðum í svarbréfi yfirskattanefndar. Að því er varðar ætluð brot skattstjóra á rannsóknarreglu og meðalhófsreglu tekur A fram, að staðhæfingar hans byggist á stjórnsýslulögum og lúti bæði að almennum afskiptum skattstjóra og sérstökum, enda sé þetta óaðskiljanlegt. Reifar hann afskipti skattstjóra af skattskilum hans um árabil í þessu tilliti. A áréttar, hvernig rekstri kynbóta- og reiðhrossabús sé háttað og skýrir fækkun hrossa í því ljósi. Eignaaukningu verði að mæla í áætluðu markaðsverði en ekki skattmatsverði. Ríkisskattstjóri meti úrvals kynbótahross til jafns við afsláttarhross. Takmörkuð eignaaukning samkvæmt slíkum útreikningi hafi verið meðal röksemda skattstjóra. A telur, að yfirskattanefnd hafi valið að tiltaka áður uppkveðna úrskurði, en sleppa þeim, sem séu honum hagstæðir. Fram kemur hjá A, að hann átti sig ekki á umfjöllun um virðisaukaskatt í bréfi yfirskattanefndar. Bendir hann á, að þegar lög um virðisaukaskatt tóku gildi hafi hann haft samráð við skattstjóra um búreksturinn. Þar sem staðfestar tekjur hafi farið yfir tiltekin mörk, hafi hann lögum samkvæmt orðið virðisaukaskattsskyldur.

V.

Forsendur og niðurstaða álits míns voru svohljóðandi:

„Kvörtun A, dags. 30. júlí 1996, beinist að úrskurði yfirskattanefndar í máli hans, úrskurði nr. 554/1996, sem kveðinn var upp 26. júní 1996. Samkvæmt kvörtuninni er kvörtunarefnið fjórþætt. Í fyrsta lagi kvartar A yfir seinagangi við afgreiðslu málsins, þ.e. að lögmæltur frestur, sem yfirskattanefnd er settur til að úrskurða kærur, hafi ekki verið virtur. Í öðru lagi telur A, að rannsóknarreglu og meðalhófsreglu hafi ekki verið gætt við meðferð málsins, sbr. 10. og 12. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Í því sambandi telur A, að yfirskattanefnd hafi látið undir höfuð leggjast „að skoða málatilbúning skattstjóra vegna búskapar míns í því merkingarsamhengi, sem eru „ofurrannsóknir" hans á framtölum mínum í heilan áratug". Í þriðja lagi telur A, að niðurstaða yfirskattanefndar eigi sér hvorki stoð í skattalögum né öðrum lögum. Í fjórða lagi er það skoðun A, að réttur hans til atvinnufrelsis, sbr. 75. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 13. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995, hafi verið fyrir borð borinn.

Ég sé ekki ástæðu til að fjalla sérstaklega um þann þátt í kvörtun A, sem lýtur að samskiptum hans við skattstjóra vegna athugana á skattskilum hans um árabil, enda gefur kvörtunin ekki tilefni til slíks. Að því er þessi atriði snertir, mun ég því takmarka umfjöllun mína við það, hvort yfirskattanefnd hafi borið, við úrlausn á máli A, sem lauk með úrskurði nr. 554/1996, að rannsaka og horfa til þessara atriða.

Ég tel ástæðu til að taka fram, að ef skattaðili telur sig beittan rangsleitni af hálfu skattstjóra vegna tilefnislausra og endurtekinna afskipta skattstjóra af skattskilum hans án

tillits til einstakra stjórnvaldsákvarðana, er honum meðal annars tækur sá kostur, með tilliti til hugsanlegra stjórnsýsluviðurlaga, að bera slíkt undir fjármálaráðherra, á grundvelli stjórnsýslusambands og almenns stjórnsýslueftirlits fjármálaráðuneytisins, sbr. og meðal annars 105. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, um eftirlit fjármálaráðherra. Í þessu sambandi vísa ég til þeirra sjónarmiða, sem koma fram í 3. mgr. 6. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, þar sem tekið er fram, að ef skjóta má máli til æðra stjórnvalds, er ekki unnt að kvarta til umboðsmanns fyrr en æðra stjórnvald hefur fellt úrskurð sinn í málinu.

A telur, að sú efnislega niðurstaða skattstjóra, sem yfirskattanefnd staðfesti með úrskurði sínum nr. 554/1996, að hafna því að telja hrossabúskap hans atvinnurekstur í skattalegu tilliti, feli í sér, að réttur hans til atvinnufrelsis, sem tryggður sé í 75. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944, sbr. 13. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995, hafi verið fyrir borð borinn. Ég tel ekki ástæðu til að fjalla sjálfstætt um þennan þátt kvörtunarinnar, að öðru leyti en því sem þetta atriði kann að hafa þýðingu við ákvörðun þess, hvenær starfsemi telst atvinnurekstur eða sjálfstæð starfsemi í skattalegu tilliti.

Í samræmi við framanritað mun ég afmarka umfjöllun mína annars vegar við þann þátt í kvörtun A, sem varðar seinagang í afgreiðslu yfirskattanefndar á máli hans, og hins vegar við það, hvort úrskurður yfirskattanefndar nr. 554/1996 hafi að efni og formi verið í samræmi við lög.

1.

Í 1. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 er sett sú grundvallarregla, að ákvarðanir í málum skuli teknar svo fljótt sem unnt er. Í nokkrum tilvikum hefur löggjafinn sett stjórnvöldum ákveðinn afgreiðslufrest til að ljúka málum. Í skattalöggjöfinni eru meðal annars dæmi um slíka lögbundna afgreiðslufresti, þ. á m. um frest yfirskattanefndar til að leggja úrskurði á kærur. Er tekið fram í 1. mgr. 8. gr. laga nr. 30/1992, um yfirskattanefnd, að yfirskattanefnd skuli hafa lagt úrskurði á kærur þremur mánuðum eftir að henni hefur borist umsögn og greinargerð ríkisskattstjóra. Í 3. mgr. 6. gr. laga nr. 30/1992 er ríkisskattstjóra settur 45 daga frestur til að leggja fram rökstuðning og gögn í málum fyrir yfirskattanefnd.

Þegar löggjafinn hefur lögbundið afgreiðslufresti með þeim hætti, sem að framan greinir, ber stjórnvöldum að haga meðferð mála þannig að tryggt sé, að lögmæltir frestir til afgreiðslu þeirra séu haldnir.

Ákvæði 8. gr. laga nr. 30/1992, sem fjalla um lok málsmeðferðar fyrir yfirskattanefnd, voru svohljóðandi:

> „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 3. gr. 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. Eftir þær breytingar er 8. gr. framangreindra laga svohljóðandi:

> „Yfirskattanefnd skal hafa lagt úrskurði á kærur þremur mánuðum eftir að henni hefur borist umsögn og greinargerð ríkisskattstjóra. Ef umsögn og greinargerð ríkisskattstjóra berst ekki fyrir lok frests skv. 3. mgr. 6. gr. skal þriggja mánaða fresturinn reiknast frá lokum þess frests.

Nú hefur yfirskattanefnd ákveðið sérstakan málflutning skv. 2. mgr. 7. gr. og skal frestur skv. 1. mgr. þá vera sex mánuðir og skal nefndin senda aðilum máls tilkynningu um þá ákvörðun sína."

Í athugasemdum með 3. gr. frumvarps þess, er varð að lögum nr. 31/1995 (Alþt. 1994–1995, A-deild, bls. 3295), kemur fram, að breytingarnar séu nauðsynlegar í tengslum við upptöku ákvæðis um greiðslu dráttarvaxta eftir að frestir yfirskattanefndar til að kveða upp úrskurð eru liðnir. Breytingarnar lúti annars vegar að því, að „frestir til uppkvaðningar úrskurðar byrji aldrei að líða síðar en þegar ríkisskattstjóri hefði átt að vera búinn að skila umsögn og greinargerð málsins", og hins vegar að sett séu ákveðin tímamörk, þegar um sérstakan málflutning er að ræða. Um fyrra atriðið er tekið fram í athugasemdunum, að ótækt þyki „að ríkisskattstjóri geti tafið mál fram yfir lögbundna fresti með því að skila ekki gögnum um málið og hafa með því áhrif á rétt gjaldanda til greiðslu dráttarvaxta vegna tafanna".

Með c-lið 2. gr. laga nr. 31/1995 var tveimur nýjum málsgreinum bætt við 112. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, er urðu 3. og 4. mgr. 112. gr., og kváðu meðal annars á um greiðslu dráttarvaxta til skattaðila af fjárhæð, sem yfirskattanefnd úrskurðar til endurgreiðslu, legði nefndin ekki úrskurð á kæru innan lögboðins frests.

Lög nr. 31/1995 öðluðust gildi 1. janúar 1996 og taka til ofgreiðslu, sem á sér stað eftir það tímamark, sbr. 4. gr. laganna.

Samkvæmt 3. mgr. 3. gr. laga nr. 30/1992, skal ríkisskattstjóri koma fram gagnvart yfirskattanefnd fyrir hönd gjaldkrefjenda. Í 6. gr. laganna er fjallað um gagnaöflun fyrir nefndinni og er ríkisskattstjóra meðal annars settur þar frestur til að leggja fram rökstuðning sinn í málum. Greinin er svohljóðandi:

„Yfirskattanefnd skal tafarlaust senda ríkisskattstjóra kæru skattaðila ásamt endurriti af þeim gögnum er kunna að fylgja kæru hans. Hafi ríkisskattstjóri kært úrskurð skattstjóra, sbr. 5. gr., skal yfirskattanefnd tafarlaust senda skattaðila endurrit kæru ásamt gögnum er henni fylgdu og gefa skattaðila kost á, innan hæfilegs frests, að koma með andsvör sín og gögn. Sama gildir eftir því sem við á um kæru sveitarfélags.

Ríkisskattstjóri skal í tilefni af málsmeðferð fyrir yfirskattanefnd afla frumgagna skattstjóra varðandi hina kærðu ákvörðun skattstjóra.

Ríkisskattstjóri skal hafa lagt fyrir yfirskattanefnd innan 45 daga, frá því að honum barst endurrit kæru, rökstuðning í málinu fyrir hönd gjaldkrefjenda og nauðsynleg gögn er hann hefur aflað frá skattstjóra."

Kæra A til yfirskattanefndar, sem dagsett er 7. febrúar 1994, barst nefndinni þann dag eftir því sem staðfest er í svarbréfi yfirskattanefndar til mín, dags. 24. október 1996. Með bréfi, dags. 15. febrúar 1994, til A staðfesti yfirskattanefnd móttöku kærunnar og tók fram, að kæran hefði þann dag verið send ríkisskattstjóra til umsagnar. Jafnframt var gerð grein fyrir þeim fresti, sem ríkisskattstjóri hefur lögum samkvæmt til að skila rökstuðningi í málum, og lögmæltum þriggja mánaða fresti yfirskattanefndar til að leggja úrskurði á kærur. Í bréfinu var eftirfarandi tekið fram: „Vegna mikils fjölda mála sem nú eru til meðferðar fyrir yfirskattanefnd, er fyrirsjáanlegt að ekki verður unnt að standa við framangreindan frest."

Samkvæmt framansögðu var kæra A send ríkisskattstjóra til umsagnar hinn 15. febrúar 1994. Rökstuðningur ríkisskattstjóra í málinu var lagður fyrir yfirskattanefnd með bréfi, dags. 30. september 1994, er barst nefndinni 3. október 1994, eftir því sem fram kemur í gögnum málsins. Þrátt fyrir lögmæltan frest til að úrskurða kærur, lauk yfirskattanefnd ekki úrskurði á kæruna fyrr en 26. júní 1996.

Hér að framan er gerð grein fyrir breytingu, sem gerð var á ákvæðum um málsmeðferðartíma hjá yfirskattanefnd í 1. mgr. 8. gr. laga nr. 30/1992 með a-lið 3. gr. laga nr. 31/1995. Varðar breytingin upphaf þess frests, sem yfirskattanefnd hefur til að leggja úrskurði á kærur. Lagabreytingin öðlaðist gildi 1. janúar 1996. Samkvæmt þessu gilti um afmörkun á upphafi frests yfirskattanefndar til afgreiðslu á kæru A ákvæði 1. mgr. 8. gr. laga nr. 30/1992, eins og það hljóðaði, áður en fyrrgreind breyting var gerð. Samkvæmt því skyldi yfirskattanefnd hafa lagt úrskurð á kæruna þremur mánuðum eftir að nefndinni hafði borist umsögn og greinargerð ríkisskattstjóra. Eins og fyrr segir barst rökstuðningur ríkisskattstjóra yfirskattanefnd hinn 3. október 1994. Samkvæmt því og í samræmi við 1. mgr. 8. gr. laga nr. 30/1992 bar yfirskattanefnd að hafa lagt úrskurð á kæru A í síðasta lagi 2. janúar 1995. Það gerði nefndin hins vegar ekki fyrr en 26. júní 1996 eða þegar um 18 mánuðir voru liðnir frá því að lögmæltur frestur rann út.

Af hálfu yfirskattanefndar hefur sá dráttur, sem varð á afgreiðslu á kæru A, einkum verið skýrður með því, að mannafla hafi skort til að sinna þeim mikla málafjölda, sem nefndinni hafi borist undanfarin ár, sbr. svarbréf nefndarinnar, dags. 24. október 1996. Jafnframt er gerð grein fyrir málshraða almennt hjá nefndinni og upplýst, hversu langur tími líður að meðaltali frá því að mál berst og þar til mál er tilbúið til meðferðar hjá nefndinni að framkominni kröfugerð ríkisskattstjóra og málsgögnum. Þær upplýsingar eru til marks um verulegar afgreiðslutafir bæði af hálfu yfirskattanefndar og ríkisskattstjóra. Í áliti mínu, dags. 29. apríl 1997, í málinu nr. 1859/1996 (sjá kafla 12.5.), fjallaði ég sérstaklega um mikilvægi þess, að nægilegs og lögmælts málshraða við meðferð skattamála sé gætt og reifaði sjónarmið, sem kalla sérstaklega á það, þ.e. hvernig háttað sé frestun réttaráhrifa kærðrar skattákvörðunar og aðför vegna krafna um skatta og önnur gjöld. Taldi ég ástæðu til að beina því til skattyfirvalda, og fjármálaráðherra sérstaklega, að gangast fyrir úrbótum í þessum efnum. Um þetta vísa ég til fyrrgreinds álits míns.

Eins og fram kemur í svarbréfi yfirskattanefndar, dags. 24. október 1996, tók afgreiðsla á kæru A mun lengri tíma hjá nefndinni en nam meðaltali málsmeðferðartíma. Engar sérstakar skýringar hafa þó komið fram á því. Þótt telja megi, að málið hafi varðað nokkuð vandasamt álitaefni, er skýringa á þeim drætti, sem varð á afgreiðslu þess, þó naumast að leita í því eða umfangsmikilli gagnaöflun, enda ber yfirskattanefnd engu slíku við í svarbréfi sínu.

Samkvæmt framansögðu hefur yfirskattanefnd við afgreiðslu sína á kæru A farið langt fram úr þeim fresti, sem nefndinni er settur samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 30/1992 til að leggja úrskurði á kærur. Engar skýringar hafa verið gefnar á því af hálfu yfirskattanefndar, hvers vegna mál A tók lengri tíma en meðferð mála tók almennt. Það er því skoðun mín, að um verulegan afgreiðsludrátt hafi verið að ræða í þessu tilviki, sem yfirskattanefnd beri að kosta kapps um, að endurtaki sig ekki.

Stjórnvöldum ber að haga meðferð mála með þeim hætti, að tryggt sé, að lögmæltir frestir til afgreiðslu þeirra séu haldnir. Í þeim tilvikum, þar sem fyrirsjáanlegt er, að afgreiðsla mála muni dragast fram yfir lögskipaðan afgreiðslufrest, ber stjórnvaldi að skýra málsaðila frá því og upplýsa um ástæður tafanna og hvenær ákvörðunar sé að vænta, sbr. 3. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Til slíks getur þó ekki komið fyrr en á því tímamarki, að fyrirsjáanlegt er, að afgreiðsla máls muni tefjast fram yfir venjulegan eða lögmæltan afgreiðslufrest.

Eins og komið hefur fram, var tekið fram í staðfestingarbréfi yfirskattanefndar, dags. 15. febrúar 1994, að fyrirsjáanlegt væri, að ekki væri unnt að standa við lögboðinn frest til afgreiðslu á kæru A vegna mikils fjölda mála, er væru til afgreiðslu hjá nefndinni. Undir venjulegum kringumstæðum tel ég, að nefndin geti ekki, hvorki almennt né í einstökum málum, gengið út frá því þegar við móttöku kæru, að afgreiðsla máls muni tefjast fram yfir lögmæltan frest. Eins og á stóð um afgreiðslutíma mála almennt, tel ég þó, að staðist hafi

að slá slíkan varnagla þegar við móttöku kæru. Það athugast þó, að í bréfi yfirskattanefndar, dags. 15. febrúar 1994, var ekki tekið fram, hvenær ákvörðunar væri að vænta svo sem skylt var samkvæmt 3. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, en sú tilgreining hafði þá sjálfstæðu þýðingu, að ef farið var fram yfir þau tímamörk, varð að tilkynna á ný um ástæður tafa og hvenær ákvörðunar væri að vænta.

Yfirskattanefnd barst hinn 3. október 1994 rökstuðningur ríkisskattstjóra í máli A. Var þá löngu liðinn sá frestur, sem ríkisskattstjóra er settur í 3. mgr. 6. gr. laga nr. 30/1992 til að skila rökstuðningi í málum.

Enda þótt upphafsdagur þess þriggja mánaða frests, sem yfirskattanefnd hafði á þeim tíma, sem hér um ræðir, samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 30/1992, hafi ekki hafist fyrr en umsögn og greinargerð ríkisskattstjóra barst nefndinni, leiddi af ákvæðum 9. og 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, að yfirskattanefnd bar skylda til að gæta þess, að mál drægist ekki á langinn vegna tafa af hálfu embættis ríkisskattstjóra að láta lögboðin gögn í té. Yfirskattanefnd bar 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 gátu talist, til þess að knýja fram þessi gögn, eftir að frestur samkvæmt 3. mgr. 6. gr. laga nr. 30/1992 var útrunninn. Um þetta vísa ég að öðru leyti til álits míns, dags. 1. desember 1994, í málinu nr. 1190/1994 (SUA 1994:270), sbr. og umfjöllun mína í fyrrgreindu áliti frá 29. apríl 1997.

2.

Í máli A, sem lauk með úrskurði yfirskattanefndar nr. 554/1996, var deiluefnið efnislega það, hvort hrossabúskapur A teldist atvinnurekstur eða sjálfstæð starfsemi eða hvort líta bæri á starfsemi þessa sem sportbúskap og tómstundastarf.

Skattstjóri féllst ekki á, að um atvinnurekstur eða sjálfstæða starfsemi væri að ræða í þessu tilviki og breytti skattskilum A umrædd ár, bæði almennum og til virðisaukaskatts, til samræmis við þá niðurstöðu sína, jafnframt því að hann felldi A af skrá yfir virðisaukaskattsskylda aðila. Skattstjóri horfði einkum til þess, að tekjur af búskapnum þættu lágar, hrossaeign hefði farið minnkandi og tók ennfremur tillit til þess, að A var umrædd ár í fullu starfi sem launamaður og hefði að auki annan atvinnurekstur með höndum. Við þetta mat sitt hefur skattstjóri ennfremur tekið mið af því, að gögn og skýringar varðandi starfsemina teldust ófullnægjandi, þ. á m. varðandi tekjuskráningu, er ekki þætti byggð á nægilega traustum grundvelli og tekjur væru í raun lægri en tilgreint væri í skattskilum. Í forsendum yfirskattanefndar í hinum umdeilda úrskurði nr. 554/1996 eru þessar ástæður skattstjóra tilgreindar og verður að telja, að yfirskattanefnd hafi að einhverju leyti tekið mið af þeim, þegar hún telur, að A hafi ekki, þrátt fyrir ríkt tilefni, sýnt fram á með gögnum um rekstraráform, að fara beri með búskapinn í skattskilum sem atvinnurekstur eða sjálfstæða starfsemi, sbr. og svarbréf yfirskattanefndar, dags. 24. október 1996. Yfirskattanefnd virðist hins vegar í úrskurði sínum leggja sérstaka áherslu á, að hrossum í eigu A hafi fækkað á tímabilinu. Þó reyndi fyrst og fremst á það í úrlausn yfirskattanefndar, hvort starfsemin væri rekin í hagnaðarskyni og var talið, að A bæri sönnunarbyrðina fyrir því, sbr. forsendur í úrskurði nr. 554/1996 og bréf yfirskattanefndar, dags. 24. október 1996.

Af hálfu A hefur verið lögð meginánersla á sérstöðu rekstrar kynbótahrossabús. Telur hann, að skattyfirvöld hafi ekki haft þá sérstöðu í huga og því hafi þau byggt á röngum forsendum í veigamiklum atriðum, svo sem að því er varðar þýðingu fækkunar hrossa, enda endurspegli efnahagsreikningur, vegna sérstakra skattskilareglna á grundvelli skattmats, ekki raunverulegt verðmæti hrossa. Þá ber A því við, að hann hafi aldrei verið krafinn um sérstök gögn varðandi rekstraráform og að tilgreiningar í útflutningsskýrslum hafi ekki verið af hans völdum.

Í lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, er að finna sérstakar reglur um

skattmeðferð tekna af atvinnurekstri eða sjálfstæðri starfsemi svo og eigna, sem notaðar eru til öflunar tekna í atvinnurekstri eða sjálfstæðri starfsemi. Er ekki ástæða til að rekja þær reglur í einstökum atriðum, enda er alkunnugt, að lögaðilar og þeir menn, sem hafa með höndum atvinnurekstur eða sjálfstæða starfsemi, lúta í grundvallaratriðum öðrum skattuppgjörsreglum en þeir, sem ekki stunda slíka starfsemi. Varða þessar reglur „objektíva" skattskyldu, þ.e. uppgjör tekna og eigna til skatts. Þá er til þess að líta, að samkvæmt þeirri meginreglu um skattskylda aðila til virðisaukaskatts, sem fram kemur í 1. tölul. 1. mgr. 3. gr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, hvílir skylda til að innheimta virðisaukaskatt og standa skil á honum til ríkissjóðs á þeim, sem í atvinnuskyni eða með sjálfstæðri starfsemi sinni selja eða afhenda vörur eða verðmæti ellegar inna af hendi skattskylda vinnu eða þjónustu.

Eins og fram kemur í svarbréfi yfirskattanefndar, dags. 24. október 1996, er hvorki í lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, né annars staðar í skattalöggjöfinni fyrir að fara sérstakri skilgreiningu á atvinnurekstri eða sjálfstæðri starfsemi, að undanskilinni þeirri reglu, sem sett er í 2. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981 um að útleiga manns á íbúðarhúsnæði teljist ekki til atvinnurekstrar eða sjálfstæðrar starfsemi nema því aðeins, að heildarfyrningargrunnur slíks húsnæðis í eigu hans nái tilteknu lágmarki. Eins og fram kemur í bréfinu, er tekið fram í athugasemdum með 3. gr. þess frumvarps, sem varð að lögum nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, að við ákvörðun þess, hvort um atvinnurekstur eða sjálfstæða starfsemi sé að ræða í skilningi 1. tölul. 1. mgr. 3. gr. fari eftir „svipuðum sjónarmiðum og gilda um skilgreiningu þessara atriða í tekjuskattslögum". Í bréfinu er getið breytinga á skilyrðum fyrir skráningu virðisaukaskattsskyldra aðila samkvæmt 5. gr. laga nr. 50/1988, er gerðar voru með 1. gr. laga nr. 40/1995, og lúta að rekstrarafkomu í virðisaukaskattsskyldri veltu. Þessar breytingar tóku gildi 9. mars 1995, sbr. 10. gr. laga nr. 40/1995.

Svo sem tekið er fram í bréfi yfirskattanefndar, reynir því iðulega á það í einstökum tilfellum, hvort um atvinnurekstur eða sjálfstæða starfsemi telst vera að ræða eða ekki. Í úrskurðarframkvæmd hefur við ákvörðun þess, hvort um atvinnurekstur eða sjálfstæða starfsemi er að ræða einkum verið horft til þess, hvort um sjálfstæða starfsemi er að ræða, sem rekin er reglubundið og í nokkru umfangi í þeim efnahagslega tilgangi að skila hagnaði. Ljóst er, eins og raunin varð á í tilviki A, að oft kann að reynast vandasamt að ákvarða, hvort um atvinnurekstur eða sjálfstæða starfsemi er að ræða, þegar reynir á mörk slíkrar starfsemi og tómstundastarfsemi, þ.e. starfsemi, sem ekki er rekin í beinu tekjuöflunarskyni heldur fyrst og fremst til að fullnægja persónulegum þörfum skattaðila. Í þessu sambandi ber að hafa í huga, að sum starfsemi er því marki brennd, að hún kann að vera almennt stunduð sem tómstundastarfsemi, enda þótt í einstökum tilvikum geti verið um atvinnurekstur að ræða. Hrossahald og hrossarækt verða að teljast dæmi um þetta.

Samkvæmt framansögðu er ljóst, að vandasamt getur reynst að draga mörk atvinnurekstrar eða sjálfstæðrar starfsemi í einstökum tilfellum, einkum þegar svo stendur á, að viðkomandi starfsemi er almennt stunduð sem tómstundastarfsemi og taka þarf afstöðu til þess, hvort komið sé út fyrir eðlileg mörk slíkrar starfsemi. Vegna þessara vandkvæða og þar sem almenna skilgreiningu er ekki að finna í skattalögum um afmörkun atvinnurekstrar eða sjálfstæðrar starfsemi, eins og fyrr segir, er viss hætta á því, að mínum dómi, að ákvarðanir geti í einstökum tilvikum orðið handahófskenndar. Að mínu áliti er sérstaklega þýðingarmikið, að samræmis og jafnræðis sé gætt við ákvörðun á því, hvenær um atvinnurekstur eða sjálfstæða starfsemi telst vera að ræða. Í því sambandi bendi ég á, að sérstaklega varhugavert verður að teljast, að starfsemi, sem í raun er atvinnurekstur, sé haldið utan skattareglna, sem gilda um slíkan rekstur. Auk almennra jafnræðissjónarmiða, bendi ég á þá röskun á samkeppnisstöðu og samkeppnisskilyrðum, sbr. lög nr. 8/1993, sem

slík niðurstaða myndi leiða af sér. Í þessu sambandi tel ég og tilefni til að benda á atvinnufrelsisákvæði 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944, sbr. 13. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995, sem að minnsta kosti hefur vissa þýðingu við beitingu sjónarmiða í þessum efnum. Á hinn bóginn er jafnframt ljóst, sérstaklega með tilliti til jafnræðis skattþegna, að mikilvægt er, að starfsemi, sem í raun nær ekki máli sem atvinnurekstur eða sjálfstæð starfsemi, þar sem um tómstundastarf er að ræða eða af öðrum ástæðum, sé ekki hleypt undir skattareglur um atvinnurekstur. Sjónarmið úr mismunandi áttum kalla því á það, að mínum dómi, að samræmis og festu sé gætt svo sem frekast er kostur.

Ég tel rétt að geta stuttlega úrlausna, þar sem reyndi á það, hvort hrossabúskapur sérstaklega teldist atvinnurekstur eða ekki. Að því búnu tel ég rétt að fara yfir forsendur í úrskurði yfirskattanefndar nr. 554/1996 með tilliti til úrskurðarframkvæmdar og þeirra sjónarmiða, sem að framan eru rakin.

Í bréfi yfirskattanefndar er getið úrskurðar fógetaréttar Kópavogs, sem kveðinn var upp 29. október 1979 í máli fjármálaráðherra vegna skattheimtu ríkissjóðs í Kópavogi gegn Þorvarði Árnasyni, er vera muni eina dómsúrlausnin um það álitaefni, hvenær hrossarækt telst atvinnurekstur. Varðaði málið heimild gerðarþola til að draga hlutdeild sína í tapi hrossaræktarbús Austurkots sf. frá tekjum sínum samkvæmt þágildandi lögum um tekjuskatt og eignarskatt nr. 68/1971. Með úrskurðinum tók fógeti til greina frádrátt tapsins og synjaði um framgang lögtaksins. Í forsendum úrskurðarins segir meðal annars svo:

> „Aðilar máls þessa og fulltrúi fógeta fóru á vettvang þann 10. október og kynntu sér búrekstur og staðhætti að Austurkoti í Flóa. Jörðin er ákaflega vel hýst og búskapur allur til fyrirmyndar. Markmið búrekstursins er ræktun kynbótahrossa. Af gögnum málsins er ljóst, sbr. dskj. nr. 4–5 og 17, að eigi eru færri en 45 kynbótahross á jörðinni að jafnaði á hverjum tíma og er jörðin talin nýtt til hins ítrasta sbr. dskj. nr. 17. Ársmaður annast allan daglegan rekstur búsins.
>
> Telja verður að all stórfelldur búrekstur í atvinnuskyni sé rekinn að Austurkoti, en arður af slíkum búrekstri er ótvírætt skattskyldur skv. 7. gr. A-lið l. 68/1971. Í 11. gr. 2. mgr. s.l. segir hins vegar, að tap sem verði á atvinnurekstri félaga eða einstaklinga og skattþegn hefur eigi valið að mæta með færslu úr arðjöfnunarsjóði eða varasjóði, sbr. 9. gr. megi flytja milli ára um fimm áramót og draga frá skattskyldum tekjum, þar til þannig er að fullu jafnað, enda hafi verið gerð fullnægjandi grein fyrir tapinu á framtali til tekju- og eignaskatts fyrir það ár, er tapið varð."

Í úrskurði ríkisskattanefndar nr. 194/1986, sem birtur er í úrskurðarsafni nefndarinnar (úrskurðir kveðnir upp af ríkisskattanefnd á árunum 1986, 1987, 1988 og 1989 úrtak) á bls. 82, og getið er í bréfi yfirskattanefndar, reyndi á frádráttarbærni gjaldfærðs kostnaðar vegna hrossaeignar, en einu tekjur samkvæmt landbúnaðarskýrslu voru tekjur af veiðileigu. Taldi ríkisskattanefnd, að þegar litið væri til hrossaeignar gjaldandans, þætti hann ekki hafa sýnt fram á, að hann hefði haft þá starfsemi með höndum, að honum væri heimill frádráttur kostnaðarins frá skattskyldum tekjum. Í úrskurði ríkisskattanefndar nr. 410/1988, sem birtur er í sama úrskurðarsafni nefndarinnar á bls. 351, var fallist á þá kröfu gjaldandans, að tiltekin hrossasala teldist ekki til atvinnurekstrar. Hrossaeign virðist hafa verið 12 hross í lok þess tekjuárs, sem um ræddi, og hafði skattstjóri talið, að um atvinnustarfsemi væri að ræða.

Framangreindar tiltækar úrlausnir um hliðstæð álitaefni gefa, að mínum dómi, takmarkaðar leiðbeiningar. Þó virðist mega ráða af þeim, að allmiklar kröfur séu gerðar til umfangs hrossabúskapar, til að hann teljist atvinnurekstur eða sjálfstæð starfsemi.

Eins og fram hefur komið, var tap á hrossabúskap A öll umrædd ár og sum árin veru-

legt tap. Tekjur voru engu að síður öll árin samkvæmt landbúnaðarskýrslum, hæstar árið 1991 vegna sölu fjögurra hryssa úr landi. Deilur um fjárhæð þeirra sölutekna skipta, að mínum dómi, engum sköpum um úrlausnarefnið. Skattstjóri leit einkum til þess, að tekjur voru lágar og hrossum fór fækkandi. Í úrskurði sínum nr. 554/1996 sýnist yfirskattanefnd hafa lagt mest upp úr því, eins og fyrr segir, að ekki hefði verið sýnt fram á það af hálfu A, að starfsemin væri rekin í hagnaðarskyni, sbr. fyrrgreinda skilgreiningu á atvinnurekstri og afmörkun gagnvart tómstundastarfi.

Nokkrir þeirra meginþátta, sem einkum er horft til við mat á því, hvort um atvinnurekstur eða sjálfstæða starfsemi er að ræða, eru hlutrænir að því leyti að ekki þarf að grafast fyrir um viðhorf gjaldandans. Verða þeir almennt ráðnir af fyrirliggjandi skattgögnum, þótt þörf geti verið á að upplýsa um einstök atriði samkvæmt rannsóknarreglu. Gildir þetta um þau atriði, sem varða það, hvort starfsemi sé sjálfstæð, reglubundin og hvert umfang hennar er. Vandasamara verður að telja að henda reiður á því, hvort starfsemi sé rekin í hagnaðarskyni, enda geta markmið og viðhorf gjaldandans haft þýðingu í þeim efnum, jafnframt því að hinir hlutrænu þættir geta skipt máli við ákvörðun þess.

Skattstjóri byggði ákvörðun sína um höfnun þess að telja hrossabúskap A atvinnurekstur eingöngu á hlutrænum atriðum, þ.e. einkum á því, að tekjur væru lágar og A væri í fullu starfi sem launþegi, sbr. boðunarbréf skattstjóra, dags. 28. september 1993, endurákvörðun hans, dags. 8. nóvember 1993, og kæruúrskurð, dags. 10. janúar 1994. Engu að síður verður þó að telja, að jafnframt hafi búið að baki afstöðu skattstjóra, að þessir hlutrænu þættir gæfu vísbendingu um að starfsemin væri ekki rekin í hagnaðarskyni, enda dregur skattstjóri þá ályktun, að um tómstundastarf sé að ræða.

Miðað við þann grundvöll málsins, sem lagður var á skattstjórastigi samkvæmt framansögðu, verður að telja, að nokkuð mikil áherslubreyting hafi orðið við meðferð yfirskattanefndar, þar sem höfuðáherslan er lögð á markmiðið með starfseminni, þ.e. hvort hún sé rekin í hagnaðarskyni, og byggt á því, að gögn þar að lútandi, þ.e. rekstrar- og arðsemisáætlun hafi ekki verið lögð fram. Eins og A víkur að í kvörtun sinni, hafði hann aldrei verið krafinn um slík gögn. Enda þótt rétt og heppilegt hefði verið, að hann styrkti málatilbúnað sinn með framlagningu slíkra gagna á einhverju stigi málsins, tel ég ofmælt í forsendum yfirskattanefndar, að „ríkt tilefni" hafi verið til framlagningar slíkra gagna, eins og málið lá fyrir. Ég get ekki fallist á það, sem kemur fram í bréfi yfirskattanefndar, dags. 24. október 1996, að umkrafðar greinargerðir og gögn megi skilja í ljósi þeirra krafna, sem gerðar hafi verið til A um að hann sýndi fram á, að um atvinnurekstur væri að ræða, enda hafði fyrst og fremst verið byggt á hlutrænum atriðum, eins og fyrr segir. Ég tel því fremur, að hér hafi verið teflt á tæpasta vað með tilliti til andmælaréttar A.

Eins og fyrr segir, tilgreinir yfirskattanefnd sérstaklega fækkun hrossa í forsendum sínum og er raunar vikið að því atriði af hálfu skattstjóra. A hefur bent á, að þessi forsenda sé ekki tæk, með því að í gildandi skattuppgjörsreglum sé ekki tekið tillit til raunverulegs verðmætis reið- og kynbótahrossa. Þessi viðbára A er út af fyrir sig rétt með því að uppgjör hrossaeignar til skatts er byggð á skattmatsreglum ríkisskattstjóra, sem stoð eiga í 116. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, sbr. og almennar uppgjörsreglur bústofns, þ.e. bústofnsauka og bústofnsskerðingu, sem byggðar eru á 3. tölul. B-liðar 17. gr. reglugerðar nr. 245/1963, um tekjuskatt og eignarskatt. Samkvæmt þessu gefa skattuppgjör samkvæmt landbúnaðarskýrslum ekki raunsanna mynd af verðmæti reið- og kynbótahrossa. Ég tel hins vegar, að tilefni hafi verið til þess fyrir A og staðið honum næst að gera skýra grein fyrir mati sínu á hrossaeign sinni að þessu leyti.

Þar sem ákvörðun um það, hvort starfsemi telst atvinnurekstur eða sjálfstæð starfsemi ræðst óhjákvæmilega að nokkru leyti af mati, eins og skattalöggjöf er háttað, og hvorki verður séð, að yfirskattanefnd hafi við það mat í úrskurði sínum nr. 554/1996 tekið mið af ólögmætum sjónarmiðum eða litið til annarra atriða en þeirra, sem venjubundið er

að hafa til leiðsagnar í þessum efnum, né að niðurstaða í úrskurðinum sé bersýnilega andstæð úrskurðarframkvæmd á þessu sviði, tel ég ekki sérstakt tilefni til að beina því til nefndarinnar, að hún taki mál A til nýrrar efnislegrar meðferðar. Ég tek fram, að ekki verður annað séð en að úrskurður yfirskattanefndar nr. 554/1996 uppfylli í meginatriðum þær kröfur, sem gerðar eru til úrskurða í kærumálum, sbr. 31. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Þá tel ég ekki, að sérstakt tilefni hafi verið til þess, að yfirskattanefnd horfði sérstaklega til fyrri afskipta skattstjóra af skattamálum A við úrlausn á kæru hans.

Eins og fyrr segir, tel ég vissan annmarka hafa verið á meðferð yfirskattanefndar á máli A að því leyti, að nefndin leggur í úrskurði sínum nr. 554/1996 megináherslu á sönnun fyrir því, að starfsemin sé rekin í hagnaðarskyni. Leggur yfirskattanefnd sönnunarbyrðina fyrir þessu á A og byggir á því, að hann hafi ekki lagt fram tiltekin gögn varðandi þennan tilgang. Þessi aðstaða var ekki með skýrum hætti uppi í málinu á skattstjórastigi. Eins og málið liggur fyrir, tel ég rétt, að A afli slíkra gagna, æski hann endurupptöku málsins, og leggi þau fyrir yfirskattanefnd með ósk um nýja meðferð málsins á grundvelli þeirra. Þá kemur fram í svarbréfi yfirskattanefndar, dags. 24. október 1996, að láðst hefur að taka sérstaklega til úrlausnar „endurákvörðun skattstjóra á virðisaukaskatti A vegna rekstraráranna 1990, 1991 og 1992 vegna þeirrar niðurstöðu skattstjóra að ekki væri um búrekstur að ræða". Tekið er fram, að yfirskattanefnd hafi til athugunar, að taka mál A til úrlausnar að nýju að því er varðar þennan þátt þess. Beini ég því til yfirskattanefndar, að hún ljúki afgreiðslu á máli A með tilliti til þessa þáttar, ef tilefni er til, hafi það ekki verið gert."

VI.

Niðurstöðu álits míns, dags. 16. október 1997, dró ég saman með svofelldum hætti:

„Meginniðurstaða mín er sú, að verulegur dráttur hafi orðið á afgreiðslu yfirskattanefndar á kæru A og hafi nefndin farið langt fram úr lögmæltum fresti til afgreiðslu mála, sem settur er í lögum nr. 30/1992.

Ég geri út af fyrir sig ekki sérstakar athugasemdir við efnislega niðurstöðu yfirskattanefndar í úrskurði hennar nr. 554/1996, enda fæ ég ekki séð, að forsendur hennar séu ólögmætar eða fari gegn úrskurðarframkvæmd í hliðstæðum málum, eftir því sem upplýst er um þá framkvæmd. Hins vegar tel ég, að yfirskattanefnd hafi gengið of langt, með tilliti til andmælaréttar A, með áherslu sinni á hagnaðarskyn og framlagningu gagna af hálfu A í því sambandi. Eftir atvikum tel ég rétt, að A leggi fram slík gögn og fari fram á endurupptöku málsins á grundvelli þeirra, æski hann nýrrar meðferðar. Þá beini ég því til yfirskattanefndar að ljúka málinu með tilliti til virðisaukaskatts, sé þeim þætti enn ólokið."

VII.

Með bréfi, dags. 17. mars 1998, óskaði ég eftir upplýsingum yfirskattanefndar um, hvort A hafi leitað til nefndarinnar á ný, og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af því.

Í svari yfirskattanefndar frá 27. apríl 1998, kemur fram, að A hafi óskað eftir endurupptöku málsins. Bréfi yfirskattanefndar fylgdu ljósrit af bréfaskiptum A og nefndarinnar. Í niðurlagi bréfsins kom fram, að umfjöllun um málið væri ekki lokið af hálfu yfirskattanefndar.

12.9. Álagning opinberra gjalda. Bifreiðahlunnindi. Skattmat ríkisskattstjóra. Úrskurður yfirskattanefndar. (Mál nr. 1934/1996)

A kvartaði yfir ýmsum atriðum er vörðuðu skattlagningu vegna afnota hans af bifreið í eigu vinnuveitanda hans. Umboðsmaður einskorðaði umfjöllun sína við úrskurð yfirskattanefndar þar sem nefndin komst að þeirri niðurstöðu, að telja bæri að A hefði haft bifreiðina til fullra umráða í skilningi skattmatsreglna ríkisskattstjóra. Leiddi sú niðurstaða til þess að afnotin voru talin honum til tekna með hliðsjón af aldri og verði viðkomandi bifreiðar en ekki sem ákveðin fjárhæð á hvern ekinn km eins og gert er ef um takmörkuð afnot hefur verið að ræða.

Í bréfi sínu til A vísaði umboðsmaður til þess, að í 1. tölul. A-liðar 7. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, væri mælt fyrir um skattskyldu endurgjalds fyrir hvers konar vinnu, starf eða þjónustu, sem innt væri af hendi fyrir annan aðila. Samkvæmt greininni teldust ekki aðeins beinar fjárgreiðslur til skattskyldra tekna sem laun fyrir vinnu, heldur einnig hvers konar fríðindi og hlunnindi sem launamenn nytu í starfi, þ.m.t. endurgjaldslaus afnot launamanns af bifreið í eigu atvinnurekanda, þ.e. bifreiðahlunnindi. Í 116. gr. laga nr. 75/1981 væri gert ráð fyrir því að ríkisskattstjóri gæfi árlega út reglur um mat á hlunnindum og öðrum tekjum og frádrætti, sem meta þyrfti til verðs samkvæmt lögunum. Umboðsmaður rakti, að ríkisskattstjóri hefði árlega sett reglur um mat á bifreiðahlunnindum í staðgreiðslu. Giltu samkvæmt þeim ólíkar reglur eftir því hvort launamaður hefði bifreið í eigu vinnuveitanda síns til fullra umráða eða hvort um takmörkuð afnot væri að ræða. Teldist launþegi hafa bifreiðina til fullra umráða tækju reglurnar ekki mið af því hvernig raunverulegri notkun í eigin þágu væri háttað, en ef afnotin teldust takmörkuð væri mat á hlunnindunum miðað við þau.

Umboðsmaður rakti, að í úrskurði yfirskattanefndar kæmi fram að nefndin byggði á því að A hefði ekki sýnt fram á að honum hefðu verið settar takmarkanir varðandi afnot af bifreiðinni utan vinnutíma. Hann vísaði til þess, að væri hlunnindum yfirleitt til að dreifa yrði að telja að takmörkuð afnot væru fremur undantekning. Taldi hann því ekki ástæðu til athugasemda við það, að þess væri krafist að A sýndi ótvírætt fram á það, að honum væru settar takmarkanir varðandi afnot bifreiðarinnar utan vinnutíma. Þar sem ekki yrði séð, að annað en staðhæfingar A hefðu komið fram í þessa átt, væri ekki efni til þess að gera athugasemdir við úrskurð yfirskattanefndar í málinu.

Í bréfi sínu til A greindi umboðsmaður ennfremur frá því, að athugun á kvörtuninni hefði vakið athygli hans á því, hvernig lagagrundvelli skattmatsreglna um bifreiðahlunnindi væri háttað. Slíkar reglur væri að finna í skattmati í staðgreiðslu. Ríkisskattstjóri gæfi út almenn skattmöt árlega á grundvelli 116. gr. laga nr. 75/1981. Allt að einu hefði í þeim mötum ekki verið að finna neinar reglur um mat á bifreiðahlunnindum til tekna. Hefði reglur um mat bifreiðahlunninda ekki verið að finna í almennum skattmötum síðan í skattmati fyrir tekjuárið 1987 að tekjuárinu 1994 einu undanskildu. Umboðsmaður áréttaði að skv. 1. tölul. 5. gr. laga nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, teldust bifreiðahlunnindi til staðgreiðsluskyldra launa. Því væri þörf á mati bifreiðahlunninda vegna staðgreiðslu. Hins vegar yrði tæpast séð, að slíkar reglur gætu þjónað öðru en staðgreiðsluframkvæmd. Þó að reglum um skattmat bifreiðahlunninda, sem settar hefðu verið í skattmati í staðgreiðslu, hefði jafnframt verið beitt sem almennum reglum um mat á bifreiðahlunnindum til skatts, yrði naumast talið að ríkisskattstjóri væri þar með leystur undan þeirri skýlausu lagaskyldu að setja reglur um þetta efni með almennum skattmötum. Umboðs-

maður tók fram, að hann teldi ástæðu til að athuga nánar, hvort efni væru til að grundvöllur skattmatsreglna um bifreiðahlunnindi yrði betur tryggður. Myndi hann taka slíkt mál upp að eigin frumkvæði ef tilefni yrði til.

Í bréfi mínu til A, dags. 3. janúar 1997, sagði:

„I.

Hinn 26. október 1996 báruð þér fram kvörtun við mig út af því annars vegar, hvernig hagað væri skattlagningu á yður vegna afnota yðar af bifreið í eigu vinnuveitanda yðar, X ehf., og hins vegar að X ehf. væri með engu móti kleift að eiga og reka bifreið, án þess að það leiddi til skattlagningar hjá starfsmanni fyrirtækisins.

Með bréfi, dags. 12. nóvember 1996, tjáði ég yður, að ég myndi ekki fjalla frekar um kvörtunina að því leyti sem hún varðaði X ehf., enda kæmi ekki fram, að kvartað væri yfir neinum tilteknum ákvörðunum, sem beinst hefðu gegn fyrirtækinu. Í því sambandi tók ég fram, að það væri ekki hlutverk umboðsmanns Alþingis að láta í té almennar álitsgerðir, heldur fjalla um kvartanir út af því, að stjórnvöld hefðu ekki í ákveðnum tilvikum farið að lögum eða ekki fylgt vönduðum stjórnsýsluháttum í störfum sínum.

Kvörtun yðar beinist bæði að skattstjóranum í Reykjanesumdæmi og yfirskattanefnd. Í fyrrgreindu bréfi mínu frá 12. nóvember 1996 tók ég fram, að samkvæmt 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, væri ekki unnt að kvarta til umboðsmanns fyrr en æðra stjórnvald hefði fellt úrskurð sinn í málinu. Með vísan til þess og lögmælts kæruréttar á ákvörðunum skattstjóra tók ég fram, að ég myndi ekki fjalla um þann þátt kvörtunarinnar, sem beindist að skattstjóranum í Reykjanesumdæmi.

Að því leyti sem kvörtunin beinist að yfirskattanefnd tók ég fram í bréfi mínu, að samkvæmt 2. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987, skyldi bera kvörtun fram við umboðsmann innan árs frá því, að stjórnsýslugerningur sá, sem um ræddi, hefði verið til lykta leiddur. Af þessum sökum myndi ég einskorða umfjöllun mína við úrskurð yfirskattanefndar nr. 264/1996 í máli yðar, er kveðinn var upp 13. mars 1996.

II.

Í fyrrgreindu bréfi mínu, dags. 12. nóvember 1996, fór ég fram á, að þér skýrðuð nánar en fram kom í kvörtun yðar, hvaða atriði það væru í úrskurði yfirskattanefndar nr. 264/1996, sem þér telduð ástæðu til að gera athugasemdir við.

Með svarbréfi yðar, dags. 17. nóvember 1996, fylgdu ljósrit af bréfi skattstjóra, dags. 9. mars 1993, til yðar, þar sem boðuð er endurákvörðun opinberra gjalda yðar gjaldárin 1991 og 1992 vegna skattlagningar bifreiðahlunninda, svarbréfi X hf., dags. 20. mars 1993, við bréfi skattstjóra, og bréfi skattstjóra til yðar, dags. 31. mars 1993.

Í bréfi yðar, dags. 17. nóvember 1996, gerið þér svofellda grein fyrir ágreiningi yðar við skattyfirvöld:

> „Í þessum samskiptum, sem og allar götur fyrr og síðar, stendur ágreiningurinn um það, hvort undirritaður hafi haft bifreið félagsins til fullra umráða eða hún staðið honum til takmarkaðra afnota, sbr. orðalag í skattmati ríkisskattstjóra.
>
> Undirritaður hefur í reynd haft bifreiðina til takmarkaðra afnota og krafist þess að skattlagning verði í samræmi við ekna kílómetra í eigin þágu.
>
> Það skal tekið fram að undirritaður hefur ávallt átt sína einkabifreið og heimilisföst börn, þau sem bílpróf hafa, sömuleiðis, þannig að ég hef ekki haft not fyrir téða bifreið félagsins í eigin þágu, nema til að auka mér þá leti að ganga þennan 1,5 km spotta í og úr vinnu.
>
> Á þetta hafa skattyfirvöld hins vegar ekki viljað fallast, heldur telja að um full yfirráð sé að ræða og því beri að skattleggja mig í samræmi við það.“

Þér gerið í bréfi yðar grein fyrir viðleitni yðar til að fá skýr fyrirmæli skattyfirvalda um það, hvernig þér eigið að umgangast og nota bifreið X hf., þannig að ótvírætt sé, að skattyfirvöld viðurkenni, að um takmörkuð afnot sé að ræða. Þeirri málaleitan hafi skattstjóri vísað á bug með bréfi sínu, dags. 31. mars 1993. Teljið þér, að skattyfirvöldum beri að gera skilmerkilega grein fyrir þessu. Fram hafi komið á síðari stigum málsins, að skattyfirvöld líti svo á, að raunverulegar umgengnisreglur skipti engu máli í þessu sambandi í ljósi stöðu yðar og eignaraðildar að félaginu. Skattleggja beri yður í samræmi við reglur um ótakmörkuð afnot á þeirri forsendu einni, að félagið eigi bifreið, þér séuð framkvæmdastjóri og eigið tiltekinn hlut í félaginu. Þannig verði ekki annað ráðið en að af þessari afstöðu skattyfirvalda leiði, að þér verðið að greiða að fullu skatt af bifreiðahlunnindum, enda þótt um enga notkun væri að ræða af yðar hálfu af bifreiðinni. Þar með sé X ehf. heldur ekki unnt að eiga og reka bifreið nema það leiði til skattlagningar hjá framkvæmdastjóranum. Af þessum sökum teljið þér þann þátt kvörtunarinnar réttmætan, sem varðar X ehf., m.a. vegna þess að félagið njóti ekki jafnræðis gagnvart öðrum hlutafélögum.

Að því er varðar nánari skýringar á athugasemdum við úrskurð yfirskattanefndar nr. 264/1996 takið þér fram, að það sé „í hnotskurn það, að nefndin úrskurðar að afnot mín af téðri bifreið hafi verið ótakmörkuð, sem þýðir fulla skattlagningu, óháða afnotum, jafnvel þó engin hefðu verið í reynd, en ekki takmörkuð eins og reyndin var, sem þýðir skattlagningu í samræmi við afnotin". Dragið þér í efa, að úrskurður yfirskattanefndar hafi ótvíræða lagastoð, en teljist svo vera, sé augljóslega um brotalöm að ræða, sem lagfæra beri.

III.

Samkvæmt því, sem fram kemur í gögnum málsins, þ. á m. úrskurði yfirskattanefndar nr. 264/1996 vegna álagningar opinberra gjalda gjaldárin 1991 og 1992 færðuð þér engin bifreiðahlunnindi til tekna í skattframtali árið 1991, en í skattframtali árið 1992 færðuð þér 50.040 kr. til tekna sem skattskyld bifreiðahlunnindi. Með bréfi, dags. 11. janúar 1993, skoraði skattstjóri á yður, að gera grein fyrir afnotum yðar af bifreið í eigu vinnuveitanda ásamt upplýsingum um bifreiðina og hvernig fjárhæð bifreiðahlunninda hefði verið reiknuð út. Í svarbréfi yðar, dags. 23. janúar 1993, kom fram, að bifreiðin hefði verið af gerðinni [. . .], sem aðeins hefði verið notuð í þágu atvinnurekanda árin 1990 og 1991. Á árinu 1991 hefðuð þér notað bifreiðina til aksturs milli heimilis og vinnustaðar, 1,5 km. Akstur yðar í eigin þágu hefði verið reiknaður 1.800 km.

Í framhaldi af bréfi sínu, dags. 9. mars 1993, endurákvarðaði skattstjóri áður álögð opinber gjöld yðar gjaldárin 1991 og 1992 með bréfi, dags. 8. júní 1993, vegna tekjufærslu bifreiðahlunninda að fjárhæð 367.050 kr. í skattframtali árið 1991 og hækkunar á tekjufærðri fjárhæð bifreiðahlunninda um 317.010 kr. í skattframtali árið 1992. Skattstjóri byggði ákvörðun sína á því, að þér hefðuð haft full umráð umræddrar bifreiðar og bæri yður því að greiða 15% hlunnindamat af kostnaðarverði bifreiðarinnar á árunum 1990 og 1991. Samkvæmt bifreiðahlunnindamiða, er fylgt hefði skattframtali árið 1991, væri kostnaðarverð bifreiðarinnar 2.447.000 kr. Vísaði skattstjóri til skattmatsreglna ríkisskattstjóra um mat á bifreiðahlunnindum. Taldi skattstjóri, að þegar litið væri til stöðu yðar sem framkvæmdastjóra og eiganda að hlutafé, mætti ganga út frá því, að þér væruð í raun einráður um notkun bifreiðarinnar og gætuð því notað hana til einkaaksturs að vild. Þá vísaði skattstjóri til þess, að samkvæmt úrskurði yfirskattanefndar nr. 389/1992 í máli yðar vegna gjaldáranna 1989 og 1990 hefði verið talið, að þér hefðuð haft full afnot af bifreið X hf. á árunum 1988 og 1989. Með kæruúrskurði, dags. 3. febrúar 1994, staðfesti skattstjóri endurákvörðun sína frá 8. júní 1993.

Kæruúrskurði skattstjóra skutuð þér til yfirskattanefndar með kæru, dags. 23. febrúar 1994, og kröfðust niðurfellingar á endurálagningu skattstjóra. Gerðuð þér grein fyrir notk-

un bifreiðarinnar í starfi yðar hjá X hf. Þér gátuð þess, að bifreiðin hefði oft verið geymd við heimili yðar, þegar hún hefði ekki verið í notkun fyrir fyrirtækið. Ástæður fyrir því hefðu verið ýmsar, einkum þó að þér færuð oftar en ekki beint frá heimili til þeirra staða, sem unnið væri á hverju sinni. Einnig hefði verið talið öruggara að geyma bifreiðina við heimilið í stað þess að skilja hana eftir á óvörðu athafnasvæði fyrirtækisins. Af yðar hálfu var talið, að þessi skipan mála fæli ekki í sér endurgjaldslaus afnot yðar af bifreiðinni, þannig að teldist til launa eða hlunninda í skilningi 1. tölul. A-liðar 7. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, sbr. 1. mgr. 5. gr. laga nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda. Skattmatsreglur ríkisskattstjóra ættu því ekki við um yður, þar sem engum endurgjaldslausum afnotum hefði verið til að dreifa. Staða hjá félaginu og eignaraðild að því dygði ekki til skattlagningar heldur þyrfti skýra og ótvíræða lagaheimild.

Með úrskurði nr. 264, 13. mars 1996 hafnaði yfirskattanefnd kröfum yðar. Forsendur nefndarinnar eru svohljóðandi:

> „Í máli þessu liggja fyrir bifreiðahlunnindamiðar (RSK 2.035) frá vinnuveitanda kæranda, [X] hf., þar sem gerð er grein fyrir afnotum kæranda af bifreið fyrirtækisins, [. . .]. Á bifreiðahlunnindamiða 1991 kemur fram að á árinu 1990 hafi bifreiðin verið geymd við heimili hans að næturlagi og um helgar vegna ástæðna sem áður hafi verið tíundaðar í bréfi til skattstjóra, dags. 31. október 1990. Á bifreiðahlunnindamiða 1992 kemur fram að á árinu 1991 hafi framkvæmdastjóri notað bifreiðina til aksturs til og frá heimili sínu virka daga, þannig að hún sé geymd næturlangt þar frá mánudegi til föstudags. Síðara árið færði kærandi bifreiðahlunnindi til tekna í skattframtali sínu með 50.040 kr. vegna takmarkaðra afnota af bifreið þessari. Þrátt fyrir það sem fram kemur í kæru til yfirskattanefndar verður því að líta svo á að óumdeilt sé að kærandi hafi haft bifreið vinnuveitanda síns til umráða utan vinnutíma á árunum 1990 og 1991. Ágreiningur stendur hins vegar um það hvort kærandi hafi haft bifreiðina til fullra umráða eða hún staðið honum til takmarkaðra afnota, sbr. orðalag í skattmati ríkisskattstjóra í staðgreiðslu á árunum 1990 og 1991 sem birt voru í 7. tbl. Lögbirtingablaðsins 17. janúar 1990 og 9. tbl. 18. janúar 1991. Matsreglur þessar eiga lagastoð í 116. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt. Skilja verður skattmat ríkisskattstjóra þannig að bifreiðaafnot skuli metin til tekna eftir reglum um takmörkuð afnot ef eingöngu er um að ræða akstur milli heimilis og vinnustaðar, svo og önnur tilfallandi afnot, enda sé slíkur akstur í þágu launamanns en til fullra umráða ef afnotin eru ekki bundin við framangreint. Með bréfi, dags. 11. janúar 1993, skoraði skattstjóri á kæranda að gera grein fyrir því hvort honum hefðu verið sett einhver takmörk varðandi afnot bifreiðarinnar og í hverju þau hefðu þá verið fólgin. Af hálfu kæranda þykir ekki hafa verið sýnt fram á að honum hafi verið settar takmarkanir varðandi afnot af bifreiðinni utan vinnutíma. Þegar þetta er virt, svo og að ekki verður ráðið að málsatvik og afnot kæranda af bifreið vinnuveitanda séu með öðrum hætti en byggt var á í úrskurði yfirskattanefndar nr. 389/1992, er varðaði sama ágreiningsefni í skattskilum kæranda gjaldárin 1989 og 1990, þykir bera að telja kæranda hafa haft umrædda bifreið til fullra umráða í skilningi skattmatsreglna ríkisskattstjóra. Samkvæmt þeirri niðurstöðu ber að meta afnot bifreiðarinnar til tekna hjá kæranda með hliðsjón af aldri og verði bifreiðarinnar. Að þessu virtu og þar sem ekki er ágreiningur um fjárhæð bifreiðahlunnindanna, sem leiðir af framangreindum reglum, er kröfu kæranda hafnað.“

IV.

Þar sem þér áréttið í bréfi yðar, dags. 17. nóvember 1996, réttmæti þess þáttar í kvörtun yðar, sem lýtur að X ehf., ítreka ég það, sem fram kemur í bréfi mínu til yðar, dags. 12.

nóvember 1996, um það atriði. Í samræmi við það, sem fram kemur í því bréfi að öðru leyti, mun ég afmarka athugun mína við úrskurð yfirskattanefndar nr. 264/1996 í máli yðar.

Í 1. tölul. A-liðar 7. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, er mælt fyrir um skattskyldu endurgjalds fyrir hvers konar vinnu, starf eða þjónustu, sem innt er af hendi fyrir annan aðila. Eru í greininni nefnd í dæmaskyni ýmiss konar laun svo og „fatnaður, fæði, húsnæði, risnufé, verkfærapeningar, ökutækjastyrkir, flutningspeningar og aðrar hliðstæðar starfstengdar greiðslur, fríðindi og hlunnindi, svo og framlög og gjafir sem sýnilega eru gefnar sem kaupauki". Samkvæmt þessu teljast ekki einungis beinar fjárgreiðslur til skattskyldra tekna sem laun fyrir vinnu, heldur einnig hvers konar fríðindi og hlunnindi, sem launamenn njóta í starfi. Undir skattskyld hlunnindi launamanna samkvæmt ákvæði þessu falla endurgjaldslaus afnot launamanns af bifreið í eigu atvinnurekanda, svonefnd bifreiðahlunnindi.

Af eðli hlunninda leiðir að meta verður þau til verðs. Er gert ráð fyrir því í 116. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, að ríkisskattstjóri hafi slíkt mat með höndum. Þar segir: „Ríkisskattstjóri skal árlega gefa út reglur um mat á hlunnindum, sbr. 7. gr., og öðrum tekjum og frádrætti sem meta þarf til verðs samkvæmt lögum þessum."

Ríkisskattstjóri hefur árlega sett reglur um mat á bifreiðahlunnindum í staðgreiðslu. Þær reglur er að finna í skattmötum í staðgreiðslu. Eins og vísað er til í úrskurði yfirskattanefndar nr. 264/1996 í máli yðar, var beitt um mat bifreiðahlunninda umrædd gjaldár, þ.e. gjaldárin 1991 og 1992, reglum í skattmötum í staðgreiðslu á árinu 1990 og 1991, er birt voru í 7. tölublaði Lögbirtingablaðsins 17. janúar 1990 og 9. tölublaði Lögbirtingablaðsins 18. janúar 1991. Í liðum 1.4. og 1.5. í skattmati í staðgreiðslu fyrra árið er fjallað um mat bifreiðahlunninda og um sama efni er fjallað í 2. lið skattmats í staðgreiðslu síðara árið. Reglur þessar eru hliðstæðar að breyttu breytanda. Ólíkar reglur gilda, þ. á m. um mat á bifreiðahlunnindum, eftir því hvort launamaður hefur bifreið í eigu vinnuveitanda síns til fullra umráða eða hvort um takmörkuð afnot launamanns af bifreið í eigu vinnuveitanda er að ræða. Í fyrra tilvikinu skulu endurgjaldslaus afnot af bifreið vinnuveitanda metin launamanni til tekna, miðað við heilt ár, með hliðsjón af aldri og verði viðkomandi bifreiðar, þ.e. hlunnindin reiknast eftir aldri bifreiðar 15% eða 20% af kostnaðarverði hennar, eins og það er skilgreint í reglunum. Sé um takmörkuð afnot að ræða, eru hlunnindin metin sem ákveðin fjárhæð pr. ekinn km.

Þess er að geta, að framangreindar reglur um mat bifreiðahlunninda til skatts voru teknar upp frá og með tekjuárinu 1989, sbr. skattmat í staðgreiðslu á árinu 1989, sem birtist í 5. tölublaði Lögbirtingablaðsins 18. janúar 1989. Áður voru bifreiðahlunnindi reiknuð sem ákveðin fjárhæð pr. kílómetra samkvæmt metnum akstri í eigin þágu, sbr. skattmat í staðgreiðslu á árinu 1988, er birtist í 3. tölublaði Lögbirtingablaðsins 13. janúar 1988, og almennt skattmat tekjuárið 1987 (framtalsárið 1988), dags. 5. janúar 1988.

Í lið 2.7. í skattmati í staðgreiðslu á árinu 1991 er fjallað um hlunnindamat vegna takmarkaðra afnota launamanns. Þessi liður er svohljóðandi:

> „Hafi launamaður bifreið frá launagreiðanda sínum sem honum er heimilt að nota utan vinnutíma að einhverju leyti skal meta slík takmörkuð afnot til hlunninda með hliðsjón af því að hve miklu leyti þau eru í beina þágu launamannsins sjálfs. Séu slík afnot fyrst og fremst vegna þarfa launagreiðanda hans skal eigi meta þau sem hlunnindi hjá launamanni. Takmörkuð afnot eru eingöngu:
>
> a. Akstur milli heimilis og vinnustaðar.
>
> b. Tilfallandi og einstök afnot.
>
> Reikna skal launamanni hlunnindi vegna aksturs milli heimilis og vinnustaðar á bifreið launagreiðanda að svo miklu leyti sem slíkur akstur telst honum til hagsbóta. Við mat á því hvort svo sé skal einkum höfð hliðsjón af því hvort umræddur akstur

ræðst fyrst og fremst af þörfum launamanns sjálfs á því að komast í og úr vinnu. Þar getur þurft að líta á ýmis atriði svo sem vegalengd milli heimilis og vinnustaðar launamanns samgöngur þar á milli og vinnutíma. Teljist akstur milli heimilis og vinnustaðar launamanns aðallega ráðast af þörfum hans telst aksturinn honum til hagsbóta og skal þá meta honum til hlunninda á kr. 16 pr. ekinn km.

Eigi skal telja launamanni akstur á bifreið launagreiðanda hans milli heimilis og vinnustaðar til hagsbóta ef líta má á aksturinn sem kvöð er fylgi starfi launamannsins.

Tilfallandi og einstök afnot skal meta launamanni til hlunninda á kr. 16 pr. ekinn km."

Í skattmati í staðgreiðslu á árinu 1990 voru samsvarandi reglur um takmörkuð afnot launamanns af bifreið í eigu vinnuveitanda, sbr. liði 1.5.1., 1.5.2. og 1.5.3. í skattmatinu.

Eins og fram hefur komið af yðar hálfu, sbr. kvörtun yðar frá 26. október 1996 og bréf yðar, dags. 17. nóvember 1996, hefur ágreiningur yðar við skattyfirvöld staðið um það, hvort þér hafið umrædda bifreið til fullra umráða, þannig að meta beri hlunnindi yðar vegna afnota af bifreiðinni til verðs í samræmi við það með hliðsjón af aldri og verði bifreiðarinnar samkvæmt skattmatsreglum ríkisskattstjóra, eða hvort afnotin beri að telja takmörkuð, svo sem þér haldið fram, vegna aksturs milli heimilis og vinnustaðar, þannig að meta beri afnot yðar samkvæmt kílómetragjaldi, miðað við ekna kílómetra í eigin þágu.

Sá grundvallarmunur er á reglum skattmatanna um mat á bifreiðahlunnindum til verðs, eftir því hvort bifreið telst vera til fullra umráða eða afnotin teljast takmörkuð, að í fyrra tilvikinu taka reglurnar ekkert mið af því, hvernig raunverulegri notkun í eigin þágu er háttað, þ.e. hvort hún er mikil eða lítil, en í síðara tilvikinu er mat á hlunnindunum til verðs miðað við afnotin. Eins og reglunum er farið í fyrra tilvikinu, er hugsanlegt, að þær leiði til þess, í einstökum tilfellum, að ónotaðir möguleikar til hagnýtingar hlunninda séu skattlagðir. Áður en núgildandi skattmatsreglur voru teknar upp frá og með tekjuárinu 1989, var mat á bifreiðahlunnindum til verðs eingöngu byggt á ætluðum afnotum launamanns af bifreið vinnuveitanda.

Í forsendum úrskurðar yfirskattanefndar nr. 264/1996 eru rakin þau gögn, sem nefndin byggði niðurstöðu sína á, þ.e. bifreiðahlunnindamiðar, sem X hf. gaf út. Er þar að finna upplýsingar um viðkomandi bifreið, afnot yðar af henni og vörslur hennar um nætur. Vísaði yfirskattanefnd til þess, að með bréfi, dags. 11. janúar 1993, hefði skattstjóri skorað á yður að gera grein fyrir því, hvort yður hefðu verið sett einhver takmörk varðandi afnot bifreiðarinnar og í hverju þau hefðu þá verið fólgin. Taldi yfirskattanefnd, að þér hefðuð ekki sýnt fram á, að yður hefðu verið settar takmarkanir varðandi afnot af bifreiðinni utan vinnutíma. Byggði yfirskattanefnd synjun sína fyrst og fremst á þessu. Vegna þess, sem fram kemur í kvörtun yðar um þýðingu stöðu yðar hjá X hf. og eignaraðildar í því félagi, vek ég athygli á því, að ekki verður séð af úrskurði yfirskattanefndar nr. 264/1996, að byggt hafi verið á þeim atriðum, enda staðfesti nefndin ekki forsendur skattstjóra.

Ágreiningslaust var, að þér höfðuð afnot af umræddri bifreið X hf. í eigin þágu. Þar sem atvikum var svo háttað og eins og reglum í skattmötum um ákvörðun bifreiðahlunninda er farið, þar sem telja verður, að takmörkuð afnot séu fremur undantekning, sé hlunnindum yfirleitt til að dreifa, get ég ekki gert athugasemdir við það, þótt þess væri krafist af yður, að þér sýnduð ótvírætt fram á, að yður væru settar takmarkanir varðandi afnot bifreiðarinnar utan vinnutíma. Ég fæ ekki séð af gögnum málsins, að annað en staðhæfingar yðar hafi komið fram í þessa átt. Samkvæmt þessu tel ég ekki efni til að gera athugasemdir við úrskurð yfirskattanefndar nr. 264/1996 í máli yðar. Ég tek fram, að ég tel úrskurðinn uppfylla nægilega þær kröfur, sem gerðar eru til forms og efnis úrskurða í kærumálum, sbr. 31. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Samkvæmt framansögðu er ekki tilefni til frekari umfjöllunar um kvörtun yðar að því

er varðar úrskurð yfirskattanefndar nr. 264/1996, sbr. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis.

V.

Athugun á kvörtun yðar hefur vakið athygli mína á því, hvernig lagagrundvelli fyrrgreindra skattmatsregla um bifreiðahlunnindi er háttað. Eins og fram kemur í IV. kafla hér að framan, er reglur um skattmat bifreiðahlunninda að finna í skattmati í staðgreiðslu. Í máli því, sem hér er til umfjöllunar, er um að ræða reglur um skattmat í staðgreiðslu á árunum 1990 og 1991, sbr. auglýsingar ríkisskattstjóra um reglur þessar, sem fyrr er getið, og birtar voru í Lögbirtingablaði. Í inngangi reglnanna er vísað til þess, að samkvæmt 5. gr. laga nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, teljist fríðindi og hlunnindi, svo sem fatnaður, fæði, húsnæði og afnot bifreiða til launa, sem reikna skuli staðgreiðslu af. Samkvæmt 116. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, skuli ríkisskattstjóri meta hlunnindi til verðs.

Ríkisskattstjóri hefur gefið út almenn skattmöt árlega á grundvelli 116. gr. laga nr. 75/1981, sem mælir fyrir um að embættið skuli árlega gefa út reglur um mat á hlunnindum, sbr. 7. gr. laganna, og öðrum tekjum og frádrætti, sem meta þarf til verðs samkvæmt þeim lögum. Allt að einu hefur í þeim mötum ekki verið að finna neinar reglur um mat á bifreiðahlunnindum til tekna, sbr. að því er snertir þau ár, sem hér um ræðir, auglýsingu ríkisskattstjóra um skattmat tekjuárið 1990 (framtalsárið 1991), er birtist í 9. tölublaði Lögbirtingablaðsins 18. janúar 1991, og auglýsingu ríkisskattstjóra um skattmat tekjuárið 1991 (framtalsárið 1992), er birtist í 8. tölublaði Lögbirtingablaðsins 17. janúar 1992. Raunar hefur reglur um mat bifreiðahlunninda ekki verið að finna í almennum skattmötum síðan í skattmati fyrir tekjuárið 1987 (framtalsárið 1988), útgefið 5. janúar 1988, eða frá því að staðgreiðsla opinberra gjalda var tekin upp frá og með 1. janúar 1988 og fyrsta skattmat í staðgreiðslu var gefið út, sbr. skattmat í staðgreiðslu á árinu 1988, sem birtist í 3. tölublaði Lögbirtingablaðsins 13. janúar 1988. Sú undantekning er þó frá þessu, að samkvæmt auglýsingu ríkisskattstjóra nr. 4/1995 um skattmat tekjuárið 1994 (framtalsárið 1995), er birt var í B-deild Stjórnartíðinda sem auglýsing nr. 2, 3. janúar 1995, er í lið 2.2.1. tekið fram, að bifreiðahlunnindi skuli meta til tekna í samræmi við þær reglur um staðgreiðslu, sem settar eru fram í 2. kafla í skattmati í staðgreiðslu 1994, sbr. auglýsingu ríkisskattstjóra nr. 3/1994. Í auglýsingu ríkisskattstjóra nr. 4/1996 um skattmat tekjuárið 1995 (framtalsárið 1996), er birt var í B-deild Stjórnartíðinda sem auglýsing nr. 26, 4. janúar 1996, bregður hins vegar svo við, að mats á bifreiðahlunnindum er að engu getið og reglurnar að því leyti til komnar í gamla farið.

Samkvæmt 1. tölul. 5. gr. laga nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, teljast bifreiðahlunnindi til staðgreiðsluskyldra launa, enda er þeim ekki skipað utan staðgreiðslu samkvæmt reglugerð nr. 591/1987, um laun, greiðslur og hlunnindi utan staðgreiðslu, með síðari breytingum, sbr. 8. gr. laganna. Þörf er því á mati bifreiðahlunninda vegna staðgreiðslu opinberra gjalda. Hins vegar verður tæpast séð, að slíkar reglur geti þjónað öðru en staðgreiðsluframkvæmd samkvæmt lögum um það efni. Enda þótt reglum um skattmat bifreiðahlunninda, sem settar hafa verið í skattmati í staðgreiðslu, hafi jafnframt verið beitt sem almennum reglum um mat á bifreiðahlunnindum til skatts, verður að mínum dómi naumast talið, að ríkisskattstjóri sé þar með leystur undan þeirri skýlausu lagaskyldu samkvæmt 116. gr. laga nr. 75/1981, að setja reglur um þetta efni með almennum skattmötum.

Vandamál af þeim toga, sem hér um ræðir, hefur komið upp við umfjöllun mína um skattameðferð dagpeninga, sbr. álit mitt frá 15. febrúar 1996 í málinu nr. 1435/1995 [SUA 1996:512]. Ég tel ástæðu til athuga nánar, hvort efni séu til, að grundvöllur skattmatsreglna um bifreiðahlunnindi verði betur tryggður. Ef tilefni verður til, mun ég taka slíkt mál upp að eigin frumkvæði, sbr. 1. mgr. 5. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis."

13.0. Skipulagsmál.

13.1. Byggingarlög. Aðgengi. Lögskýring. Stjórnsýslukæra. Lágmarksákvæði reglugerðar. (Mál nr. 1822/1996)

B kvartaði fyrir hönd félagasamtakanna A yfir úrskurði umhverfisráðuneytisins, þar sem staðfestar voru ákvarðanir byggingarnefndar og bæjarstjórnar um að leyfa byggingu 4. hæðar hótelsins Y, án þess að þess væri krafist að lyfta væri sett í húsið.

Umboðsmaður tók fram, að samkvæmt 3. mgr. 4. gr. byggingarlaga skyldi í reglugerð setja ákvæði varðandi umbúnað bygginga til þess að auðvelda ellihrumu og fötluðu fólki að komast leiðar sinnar. Í VIII. kafla byggingarreglugerðar nr. 177/1992, um tæknibúnað, væru ákvæði um aðgang hreyfihamlaðra, m.a. ákvæði í 2. mgr. greinar 8.2.2.1., þess efnis að við meiriháttar breytingar á byggingum skuli tryggja aðgengi, m.a. með lyftubúnaði. Í 3. mgr. væri mælt fyrir um að lyftur skyldu vera í byggingum sem hýstu opinbera starfsemi, skrifstofubyggingum, verslunar- og þjónustumiðstöðvum o.fl. Byggingarnefnd taldi ekki vera um að ræða meiriháttar breytingu í skilningi 2. mgr. greinarinnar. Umhverfisráðuneytið tók ekki beina afstöðu til þess, en taldi 3. mgr. greinarinnar ekki taka til hótela. Því væru ekki efni til að verða við kæru A.

Umboðsmaður taldi ekki tilefni til athugasemda við þá afstöðu umhverfisráðuneytisins að hótel teldist ekki þjónustumiðstöð. Hins vegar taldi umboðsmaður ekki, að hótel teldist fortakslaust fjölbýlishús, í skilningi greinarinnar, svo sem byggt var á í úrskurði ráðuneytisins. Umboðsmaður tók fram, að umhverfisráðuneytið færi með yfirstjórn byggingarmála og sættu ályktanir byggingarnefnda og sveitarstjórna kæru til ráðherra. Hefði umhverfisráðherra því verið bær til að skera úr þeim réttarágreiningi sem uppi var í málinu og hefði borið að taka afstöðu til þess, hvort bygging 4. hæðar á hótelbyggingu teldist meiriháttar breyting í skilningi 2. mgr. greinarinnar. Hefði síðan borið að leysa úr því, á grundvelli 7. og 8. mgr. sömu greinar hvort setja ætti lyftu í húsið, annað hvort í úrskurði ráðuneytisins eða eftir nýja meðferð byggingaryfirvalda. Þá yrði til þess að líta að ákvæði reglugerðarinnar væru lágmarksákvæði, og gæti byggingarnefnd sett stangari kröfur um lyftur. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til umhverfisráðuneytisins, að það tæki mál A til athugunar á ný, færi félagið fram á það, og hagaði meðferð þess í samræmi við þau sjónarmið sem rakin voru í álitinu.

I.

Hinn 19. júní 1996 leitaði til mín B fyrir hönd félagasamtakanna A, vegna þess úrskurðar umhverfisráðuneytisins frá 28. maí 1996, að „ákvarðanir byggingarnefndar og bæjarstjórnar [X] frá 10.11. 1995 og 21. sama mánaðar um að leyfa byggingu 4. hæðar Hótel [Y] án þess að gera kröfu til að lyfta verði sett í húsið“ skuli standa óbreyttar.

II.

Samkvæmt kvörtuninni og gögnum málsins eru málavextir þeir helstir, að á fundi byggingarnefndar X 10. nóvember 1995 var tekið fyrir erindi Hótels Y. Segir um það í bókun nefndarinnar:

„Erindi dags. 4. október 1995 og 17. október 1995 frá [J], þar sem hann f.h. Hótel [Y], spyrst fyrir um hvort leyfi fengist til að byggja 4. hæðina ofan á [hóteliið]. Jafnframt er óskað eftir undanþágu frá því að láta lyftu í húsið.

Fyrir lá neikvæð umsögn samstarfsnefndar um ferlimál fatlaðra hvað varðar undanþágu fyrir lyftu.

Samþykkt með þremur atkvæðum. Tveir nefndarmenn sátu hjá."

Í framhaldi af ofangreindri afgreiðslu byggingarnefndar mun bæjarstjórn X hafa samþykkt á fundi 21. nóvember 1995 að leyfa byggingu 4. hæðar, án þess að setja þyrfti lyftu í húsið. A krafðist þess 11. desember 1995, að síðastgreind ákvörðun bæjarstjórnar yrði afturkölluð. Á fundi sínum 23. janúar 1996 samþykkti bæjarstjórn X afgreiðslu bæjarráðs frá 18. janúar 1996. Samþykkt bæjarstjórnar er svohljóðandi:

„Erindi frá [A] um lyftumál í Hótel [Y].

Með bréfi dags. 11. desember s.l. mótmælir stjórn [A], [. . .], þeirri ákvörðun bæjarstjórnar á fundi 21. nóvember s.l. að heimila byggingu 4. hæðar ofan á Hótel [Y] án þess að lyfta verði sett í húsið, og krefst þess að samþykktin verði afturkölluð. Vísað er í þessu sambandi til ákvæða í byggingareglugerð í lið 8.2.2.1. Að öðrum kosti mun stjórn [A] vísa máli þessu til úrskurðar umhverfisráðherra sbr. lið 2.1.3. í byggingareglugerð.

Lögð var fram umsögn frá byggingarfulltrúa um erindið. Það er hans skoðun að setja hefði átt það skilyrði fyrir veitingu byggingarleyfis 4. hæðar að lyfta yrði sett í húsið.

Meirihluti bæjarráðs leggur til að samþykkt bæjarstjórnar standi óbreytt."

Í tilefni kæru A, dags. 25. janúar 1996, og bréfs, dags. 2. febrúar 1996, ákvað umhverfisráðuneytið 22. febrúar 1996 að fresta réttaráhrifum hinnar kærðu ákvörðunar, þannig að frekari meðferð og framkvæmdir skyldu stöðvaðar meðan kæran væri til meðferðar í ráðuneytinu.

Í úrskurði ráðuneytisins frá 28. maí 1996 er greint frá umsögnum byggingarnefndar X og skipulagsstjóra ríkisins, dags. 14. febrúar 1996, og ódagsettum athugasemdum J, f.h. Hótels Y, sem ráðuneytið hafði óskað eftir vegna málsins. Í úrskurðinum segir:

„Í umsögn byggingarnefndar segir:

„Byggingarnefnd gekk út frá þeirri meginforsendu þegar erindi eiganda [hússins] var afgreitt að um væri að ræða túlkun á ákvæðum byggingarreglugerðar. Með því er verið að vísa til þess hvort umræddar fyrirhugaðar breytingar teldust meiriháttar í skilningi 2. mgr. gr. 8.2.2.1. í byggingarreglugerð nr. 177/1992, sbr. 6. og 7. mgr. sömu greinar. Niðurstaða byggingarnefndar var sú að ekki væri um meiriháttar breytingar að ræða í skilningi reglugerðarinnar.

Þannig er því mótmælt að byggingarnefnd hafi með samþykkt sinni veitt einhverja óskilgreinda undanþágu frá kröfu um lyftu."

Umsögn skipulagsstjórnar er svohljóðandi:

„Samkvæmt ákvæði 8.2.2.1. í byggingarreglugerð bar að gera ráð fyrir lyftu við byggingu 4. hæðar ofan á hús Hótels [Y]. Samkvæmt 2. gr. byggingarlaga nr. 54/1978, sbr. grein 1.2. í byggingarreglugerð var byggingarnefnd og bæjarstjórn [X] ekki heimilt að veita undanþágu frá ákvæðum reglugerðarinnar. Hið veitta byggingarleyfi fyrir byggingu 4. hæðar Hótels [Y], er að mati skipulagsstjórnar ríkisins ólögmætt, þar sem að ekki er gert ráð fyrir lyftu í húsinu. Ber því að fella leyfið úr gildi."

Í athugasemdum [J] f.h. Hótel [Y] segir m.a.:

„Undirritaður telur enga ástæðu til að taka kæru þessa til greina og bendir í því sambandi á 2. mgr. gr. 8.2.2.1. sömu reglugerðar þar sem krafist er lyftu við meiri háttar breytingar á byggingum, sem undirritaður telur ekki um að ræða í þessu tilviki.

Hér er einungis verið að setja fjórðu hæð ofan á eldri byggingu, sem lengi hefur verið rekin sem hótel.“. . .

„Hvað aðgengi fatlaðra að Hótel [Y] varðar, finnst mér sjálfsagt að veita þeim forgang að gistingu á neðstu herbergjaálmu hótelsins, en ég legg jafnframt áherslu á að hótelbyggingin var reist löngu fyrir gildistöku framangreindrar reglugerðar og að ekki er unnt að koma fyrir lyftu í húsinu nema með því að fórna gistiherbergjum á neðri hæðunum. Þannig breyting hefði í för með sér slíkan kostnað og rýrnun á gistirými að bygging fjórðu hæðar væri úr sögunni.““

Niðurstaða og úrskurðarorð ráðuneytisins í málinu hljóða svo:

„Með tilvísun til lagaheimildarinnar í 3. mgr. 4. gr. byggingarlaga nr. 54/1978 telur ráðuneytið að ákvæðin um aðgengi fatlaðra í 2. og 3. mgr. greinar 8.2.2.1. í byggingarreglugerð nr. 177/1992 verði að skýra saman.

Í tilvitnaðri 3. mgr. 8.2.2.1. í byggingarreglugerð eru hótel ekki talin upp meðal þeirra 2ja og 3ja hæða bygginga sem skylt er að setja í lyftu. Því verður ákvæði 2. mgr., um að skylt sé við meiriháttar breytingar á byggingum að tryggja aðgengi hreyfihamlaðs fólks í hjólastól m.a. með lyftubúnaði, ekki beitt gagnvart eiganda Hótels [Y] enda gilda ekki sérákvæði um hótel og orðið þjónustumiðstöð nær ekki yfir hótel eins og það hefur verið skýrt samkvæmt byggingarreglugerð. Um hótel gilda ákvæði 5. mgr. 8.2.2.1. í byggingarreglugerð þar sem segir að í fjölbýlishúsum sem eru 5 hæðir eða meira skuli vera lyfta.

Þegar af ofangreindri ástæðu telur ráðuneytið ekki efni til að verða við kröfu kærenda.

[. . .]

Ákvarðanir byggingarnefndar og bæjarstjórnar [A] frá 10.11.1995 og 21. sama mánaðar um að leyfa byggingu 4. hæðar Hótel [Y] án þess að gera kröfu til að lyfta verði sett í húsið skal óbreytt standa.“

Í kvörtuninni er vísað til þess, að úrskurður ráðuneytisins gangi þvert á álit umsagnaraðila í málinu, þ.e. samstarfsnefndar um ferlimál fatlaðra á X og skipulagsstjórnar ríkisins. Jafnframt kemur fram í kvörtuninni, að félagið telji byggingu hæðar ofan á hús meiriháttar breytingu í skilningi 2. mgr. greinar 8.2.2.1. byggingarreglugerðar nr. 177/1992, auk þess sem hótel heyri undir 3. mgr. sömu greinar, þar sem á hóteli fari fram verslun með mat og drykk og sala á gistiþjónustu. Krafa um lyftu í slíku húsi, sem hér um ræðir, sé í samræmi við 3. mgr. 4. gr. byggingarlaga nr. 54/1978.

III.

Ég ritaði umhverfisráðherra bréf 21. júní 1996, þar sem þess var óskað, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að ráðuneytið léti mér í té gögn málsins og skýrði viðhorf sitt til kvörtunarinnar. Gögn málsins bárust með bréfi ráðuneytisins, dags. 23. júlí 1996. Skýringar ráðuneytisins koma fram í bréfi þess, dags. 26. ágúst 1996. Þar segir meðal annars svo:

„Ráðuneytið telur sig að sjálfsögðu vera bundið af þeim lögum og reglugerðum sem um byggingarmál gilda. Ljóst má þó vera að vafi kann að koma upp um skýringu einstakra ákvæða laga og reglugerða, en þegar svo hagar til leitast ráðuneytið ávallt við að leggja málefnaleg sjónarmið til grundvallar ákvörðunum. Til þess að skýra þau sjónarmið sem lágu til grundvallar úrskurðinum vill ráðuneytið taka eftirfarandi fram:

1. Ákvæði laga og reglugerða.

Samkvæmt 7. mgr. 8. gr. byggingarlaga nr. 54/1978, sbr. lög nr. 47/1990, er að finna heimild til að skjóta ályktun byggingarnefndar eða sveitarstjórnar til umhverfisráðherra, ef aðilar telja rétti sínum hallað. Í úrskurði sínum er ráðherra bundinn af þeim lögum og reglugerðum sem settar eru samkvæmt hlutaðeigandi lögum og getur því aðeins beitt frjálsu mati, að fyrirmæli sé þar ekki að finna.

Í 3. mgr. 4. gr. byggingarlaga er ákvæði um atriði sem nánar skal mælt fyrir um í byggingarreglugerð en þar segir:

„Í byggingarreglugerð skal setja ákvæði varðandi umbúnað bygginga til þess að auðvelda ellihrumu og fötluðu fólki að komast leiðar sinnar."

Engin sérákvæði er að finna um aðgengi fatlaðra í þeim lögum sem gilda um hótel, sbr. lög nr. 67/1985, um veitinga- og gististaði, þannig að um hótel gilda ákvæði byggingarlaga og byggingarreglugerðar."

Í kvörtun stjórnar [A], er sérstaklega að því vikið að úrskurður ráðherra gangi þvert á álit allra umsagnaraðila. Í 7. mgr. 8. gr. byggingarlaga nr. 54/1978 er kveðið á um skyldu ráðherra til að leita umsagnar skipulagsstjórnar ríkisins og hlutaðeigandi sveitarstjórna (byggingarnefnda) áður en kveðinn er upp úrskurður. Ákvæði þetta hefur ávallt verið túlkað svo, að umsagnir álitsgjafa væru ekki bindandi fyrir ráðherra, enda bendir orðalag ákvæðisins eindregið til þeirrar niðurstöðu. Ef ætlun löggjafans er sú að umsagnir álitsgjafa séu bindandi þarf að kveða skýrlega á um það í lagatexta, sbr. t.d. SUA 1989, bls. 58 og SUA 1990, bls. 158. Sú staðreynd að niðurstaða ráðuneytisins var ekki í samræmi við umsagnir álitsgjafa telst því ein og sér ekki ógildingarannmarki á úrskurði ráðherra.

2. Tegundir bygginga – aðgengi hreyfihamlaðra.

Í gr. 8.2.2.1. í byggingarreglugerð nr. 177/1992, er m.a. að finna ákvæði um lyftur í húsum. Þar kemur fram að í byggingum sem eru þrjár hæðir eða meira og hýsa opinberar stofnanir, í skrifstofubyggingum sem eru þrjár hæðir eða meira og í verslunar- og þjónustumiðstöðvum sem eru tvær hæðir eða meira skuli vera lyfta. Í tveggja hæða byggingum sem hýsa opinberar stofnanir skal tryggja aðgengi hreyfihamlaðs fólks í hjólastól á báðum hæðum t.d. með lyftubúnaði. Í fjölbýlishúsum sem eru fimm hæðir eða meira skal vera lyfta og í fjölbýlishúsum sem eru átta hæðir eða meira skal auk þess vera vörulyfta. Að öðru leyti skal byggingarnefnd meta í hverju tilfelli þörf á lyftum hvað varðar stærð, fjölda og gerð þeirra. Í því tilfelli sem hér um ræðir hefur byggingarnefnd engar slíkar ákvarðanir tekið, heldur þvert á móti heimilað byggingarframkvæmdir án kröfu um lyftu og bæjarstjórn síðan staðfest þá heimild byggingarnefndar.

Enn fremur er í gr. 8.2.2.1. í byggingarreglugerð ákvæði þess efnis að við meiri háttar breytingar á byggingum skuli tryggja aðgengi hreyfihamlaðs fólks í hjólastól m.a., með lyftubúnaði. Hefur þetta ákvæði verið skýrt í samhengi við þær kvaðir sem lagðar eru á þær byggingar sem greint er frá hér að ofan, þannig að eftir gildistöku byggingarreglugerðar, 1. júlí 1992, skuli tryggja aðgengi hreyfihamlaðs fólks í hjólastól m.a. með lyftubúnaði hafi eftir þann tíma þriggja hæða bygging verið gerð að opinberri byggingu eða skrifstofubyggingu, eða tveggja hæða bygging að verslunar- og þjónustumiðstöð svo dæmi séu tekin.

3. Þjónustumiðstöðvar.

Um hótel gilda engin sérákvæði samkvæmt því sem áður segir því orðið „þjónustumiðstöð" nær ekki yfir hótel eins og það hefur verið skýrt samkvæmt byggingareglugerð. Með þjónustumiðstöð er átt við þá staði sem öllum er nauðsynlegt að hafa

greiðan aðgang að s.s. heilsugæsla, sjúkraþjálfun, tannlæknastofur og önnur hliðstæð þjónusta.

[. . .]

Eins og af framanrituðu má ráða átti ráðuneytið ekki annars úrkosti en að úrskurða í þessu máli með þeim hætti sem gert var, sem er að staðfesta ákvörðun byggingarnefndar og bæjarstjórnar [X], og þar lágu engir aðrir hagsmunir að baki en að virða lög og fara að settum reglum. Það kann að vera vafasamt að gera mismunandi kröfur til opinberra bygginga, skrifstofubygginga og verslunar- og þjónustumiðstöðva annars vegar og hótela hins vegar. Reglurnar veittu hins vegar ekkert svigrúm til annarrar niðurstöðu og eftir þeim varð ráðuneytið að fara.

4. Endurskoðun á lögum og byggingarreglugerð.

[. . .]

Byggingarreglugerð sem og skipulags- og byggarlög eru í endurskoðun hjá ráðuneytinu. Fallast verður á það sjónarmið að bæði í byggingarlögum sem og byggingarreglugerð séu ákvæði sem þarfnast brýnna lagfæringa við en í því sambandi hljóta menn að draga lærdóm af fenginni reynslu. Ákvæði um aðgengi fatlaðra að hótelum sem og önnur aðgengimál fatlaðra að byggingum verða tekin til gaumgæfilegrar athugunar og hefur í því sambandi þegar verið rætt við forsvarsmenn [A], landssamband fatlaðra og Öryrkjabandalagsins að þeir geri tilllögur í þeim efnum."

Athugasemdir A, bárust mér með bréfi, dags. 6. september 1996. Þar segir, að 2. mgr. greinar 8.2.2.1. hafi augljóslega þann tilgang, að bæta aðgang hreyfihamlaðra að eldra húsnæði, þegar verulegar breytingar færu fram á því. Jafnframt er þar ítrekað, að hótel teljist almennur þjónustustaður, sem aðgengilegur eigi að vera fyrir alla, en hreyfihamlaðir þurfi, eins og aðrir þegnar þjóðfélagsins, að nota þjónustu hótela og gististaða.

Ég ritaði umhverfisráðherra bréf á ný 19. september 1996, þar sem þess var óskað, að umhverfisráðuneytið aflaði upplýsinga um fyrri afgreiðslur hliðstæðra mála í byggingarnefnd X auk annarra þar tilgreindra gagna málsins. Í bréfinu var jafnframt vísað til svohljóðandi bréfs umhverfisráðuneytisins til byggingarnefndar frá 22. febrúar 1996:

„Samkvæmt ákvæði 8.2.2.1 í byggingarreglugerð nr. 177/1992, með síðari breytingum, skal vera lyfta í byggingu 4. hæðar ofan á hús Hótel [Y]. Samkvæmt 2. gr. byggingarlaga nr. 54/1978, með síðari breytingum, sbr. og ákvæði 1.2. í byggingarreglugerð er það umhverfisráðuneytisins að veita tímabundna undanþágu frá tilteknum ákvæðum laganna og reglugerðanna að fenginni umsókn hlutaðeigandi sveitarstjórnar. Engin beiðni hefur borist um slíkt til ráðuneytisins.

Með vísun til ofanritaðs er það mat ráðuneytisins að ástæður mæli með því að réttaráhrifum hinnar kærðu ákvörðunar verði frestað meðan kæran er til meðferðar . . ."

Var þess óskað, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að umhverfisráðuneytið gerði grein fyrir framangreindum ummælum, einkum með tilliti til þeirrar niðurstöðu í úrskurði ráðuneytisins, að ekki væri efni til að verða við kröfu kærenda í málinu. Ennfremur var þess óskað, að ráðuneytið gerði grein fyrir því, einnig með tilliti til framangreindra ummæla, hvort í úrskurðinum fælist afstaða ráðuneytisins til þeirra mótmæla byggingarnefndar í umsögn hennar, dags. 14. febrúar 1996, að með samþykki sínu hafi nefndin veitt „einhverja óskilgreinda undanþágu frá kröfu um lyftu".

Í svarbréfi umhverfisráðuneytisins, dags. 25. nóvember 1996, segir meðal annars svo:

„Með bréfinu til byggingarnefndar [X] 22. febrúar sl. vildi ráðuneytið leggja áherslu á að það væri í verkahring þess að veita undanþágur frá ákvæði gr. 8.2.2.1. í

byggingarreglugerð nr. 177/1992, en ekki sveitarfélaga, sbr. 2. gr. byggingarlaga nr. 54/1978. Hér var um að ræða frumathugun á því hvernig framangreint ákvæði bæri að túlka, þ.e. að lyfta skuli vera í byggingum sem eru 3 hæðir eða meira. Við nánari athugun í ráðuneytinu kom hins vegar í ljós að ekki var hægt að túlka ákvæðið svo að það leggi þá skyldu á herðar mönnum að hafa lyftu í hóteli sem ekki væri hærra en fjórar hæðir. Eins og fram kemur í úrskurði ráðuneytisins í málinu frá 28. maí 1996 var það mat ráðuneytisins að svo væri ekki.

Þess er farið á leit að ráðuneytið geri grein fyrir ummælum þeim sem fram koma í bréfi ráðuneytisins frá 22. febrúar 1996, einkum með tilliti til þeirrar niðurstöðu úrskurðar ráðuneytisins að ekki sé efni til að verða við kröfu kæranda í málinu. Eins og mál þetta kom fyrir sjónir starfsmanna ráðuneytisins þegar fyrst var kvartað, mátti ráða af 14. töluliið fundargerðar byggingarnefndar [X] frá 10. nóvember 1995 að ætlun byggingarnefndar væri sú að veita undanþágu frá ákvæðum byggingarreglugerðar nr. 177/1992. Í tilefni af þessu ritaði ráðuneytið byggingarnefnd [X] bréf, dags. 22. febrúar 1996, þar sem bent er á að lögum samkvæmt sé það umhverfisráðuneytisins að veita undanþágur frá ákvæðum byggingarreglugerðar. Í framhaldi af þessu var réttaráhrifum hinnar kærðu ákvörðunar frestað á meðan kæran var til meðferðar í ráðuneytinu og málið skoðað efnislega. Í bréfi ráðuneytisins frá 22. febrúar 1996 þar sem frestað var réttaráhrifum hinnar kærðu ákvörðunar fólst ekki nein efnisleg afstaða um það hvað teldist rétt eða rangt í málinu.

[. . .]

Rétt er að leggja áherslu á að í úrskurði ráðuneytisins frá 28. maí 1996 fólst engin afstaða til þeirra mótmæla byggingarnefndar í umsögn hennar, dags. 14. febrúar 1996, að með samþykki sínu hafi nefndin veitt „einhverja óskilgreinda undanþágu frá kröfu um lyftur." . . . Þá er rétt að ítreka að ráðuneytið tók heldur enga afstöðu til þess í bréfi sínu, dags. 22. febrúar 1996, hvort byggingarnefnd hafi veitt undanþágu sem ekki væri í hennar valdi að veita, enda málið ekki kært á þeim forsendum."

Umbeðin gögn bárust mér með bréfi umhverfisráðuneytisins, dags. 3. desember 1996. Athugasemdir af hálfu A, bárust mér með bréfi dags. 5. desember 1996.

IV.

Niðurstaða álits míns, frá 4. apríl 1997, var svohljóðandi:

„1.

Ég tel ýmis atriði, er snerta afgreiðslu málsins, óljós, þar á meðal samþykkt byggingarnefndar á umsókn um byggingarleyfi og beiðni um undanþágu frá kröfu um lyftur. Með vísan til skýringa byggingarnefndar í málinu, þar sem fram kemur, að nefndin hafi ekki litið svo á, að um meiriháttar breytingu í skilningi byggingarreglugerðar væri að ræða og lyftu því ekki þörf, tel ég ekki tilefni til þess að fjalla sérstaklega um heimild byggingarlaga til þess að veita undanþágu frá ákvæðum laganna.

Ennfremur tel ég orðalag í bréfi umhverfisráðuneytisins, dags. 22. febrúar 1996, þar sem segir, að ákvæði byggingarreglugerðar mæli fyrir um að lyfta skuli vera í byggingu 4. hæðar ofan á hús Hótel Y, gefa til kynna efnislega afstöðu ráðuneytisins til kærunnar og ekki samrýmast því, sem ráðuneytið hefur síðar upplýst um stöðu málsins í ráðuneytinu á þessum tíma.

2.

Samkvæmt því, sem rakið hefur verið hér að framan, snertir ágreiningur í máli þessu þá ákvörðun byggingarnefndar og bæjarstjórnar X, að leyfa byggingu 4. hæðar Hótels Y, án þess að gera kröfu til þess að lyfta yrði sett í húsið.

Samkvæmt 3. mgr. 4. gr. byggingarlaga nr. 54/1978 skal í byggingarreglugerð setja ákvæði varðandi umbúnað bygginga til þess að auðvelda ellihrumu og fötluðu fólki að komast leiðar sinnar. Byggingarnefnd fjallar um byggingarleyfisumsóknir og hefur umsjón með því, að byggt sé í samræmi við skipulag og að lög og reglur um byggingarmálefni séu haldin, sbr. 2. mgr. 7. gr. laganna.

Í VIII. kafla byggingarreglugerðar nr. 177/1992, um tæknibúnað, eru meðal annars ákvæði um aðgang hreyfihamlaðra í samræmi við fyrirmæli framangreinds ákvæðis 3. mgr. 4. gr. byggingarlaga nr. 54/1978. Um lyftur segir svo í grein 8.2.2.1.:

„Við hönnun á lyftum og lyftuhúsum skal gætt rýmisþarfa hreyfihamlaðra [. . .].

Við meiriháttar breytingar á byggingum skal tryggja aðgengi hreyfihamlaðs fólks í hjólastól m.a. með lyftubúnaði.

Í byggingum sem eru 3 hæðir eða meira og hýsa opinberar stofnanir, í skrifstofubyggingum sem eru 3 hæðir eða meira og í verslunar- og þjónustumiðstöðum sem eru 2 hæðir eða meira skal vera lyfta sem sé a.m.k. [. . .]

Í tveggja hæða byggingum sem hýsa opinberar stofnanir skal tryggja aðgengi hreyfihamlaðs fólks í hjólastól að báðum hæðum, t.d. með lyftubúnaði.

Í fjölbýlishúsum sem eru 5 hæðir eða meira skal vera lyfta sem sé a.m.k. [. . .]

Í fjölbýlishúsum sem eru 8 hæðir eða meira skal auk fólkslyftu vera vörulyfta.

Að öðru leyti skal byggingarnefnd meta, í hverju tilfelli, þörf á lyftum hvað varðar stærð, fjölda og gerð þeirra.

Mat byggingarnefndar á þörf fyrir lyftur skal byggja á fjölda hæða, fermetrafjölda hverrar hæðar, fjölda íbúða, fjölda notaeininga, íbúafjölda og starfsmannafjölda ásamt fyrirhugaðri starfsemi, biðtíma og eðlilegu þjónustustigi gagnvart íbúum, starfsmönnum og almenningi.

Byggingarnefnd getur krafist þess að aðalhönnuður geri sérstaka grein fyrir mati sínu á þörf á lyftu eða lyftum sbr. 7. og 8. mgr. þessarar greinar.

Byggingarnefnd getur krafist úrbóta ef hún telur þörf á og getur sett strangari kröfur um lyftur en tilgreindar eru í reglugerð þessari."

Eins og fram hefur komið í skýringum byggingarnefndar á afgreiðslu málsins, taldi nefndin byggingu 4. hæðar hótelsins ekki meiriháttar breytingu á byggingu í skilningi 2. mgr. greinar 8.2.2.1. í reglugerðinni. Umhverfisráðuneytið tók ekki beina afstöðu til þessa atriðis, en byggði niðurstöðu sína hins vegar á því, að hótel væri ekki sú tegund bygginga, sem 3. mgr. greinarinnar taki til, og því ekki efni til að verða við kröfu kæranda í málinu. Ég tel ekki tilefni til athugasemda við þann skilning, sem fram kemur í úrskurði ráðuneytisins og skýringum þess í málinu, að hótel teljist ekki þjónustumiðstöð, en hins vegar fellst ég ekki á, að hótel teljist fortakslaust fjölbýlishús í skilningi nefndrar greinar. Það er því skoðun mín, að ekki hafi verið efni til að hafna kröfu kæranda í málinu þegar af þeim ástæðum, sem vísað er til í úrskurði ráðuneytisins.

Í skýringum umhverfisráðuneytisins segir, að „það [kunni] að vera vafasamt, að gera mismunandi kröfur til opinberra bygginga, skrifstofubygginga og verslunar- og þjónustumiðstöðva annars vegar og hótela hins vegar". Reglurnar hafi hins vegar ekki veitt svigrúm til annarrar niðurstöðu og eftir þeim hafi ráðuneytið orðið að fara, sbr. bréf ráðuneytisins, dags. 26. ágúst 1996.

Umhverfisráðuneytið fer með yfirstjórn byggingarmála, sbr. 3. gr. byggingarlaga nr. 54/1978, og samkvæmt 8. mgr. 8. gr. þeirra laga getur sá, sem telur rétti sínum hallað með ályktun byggingarnefndar eða sveitarstjórnar, skotið máli sínu til úrskurðar umhverfisráðherra. Á þessum lagagrundvelli var umhverfisráðherra tvímælalaust bær til að skera úr þeim réttarágreiningi sem uppi er í máli þessu. Eins og mál þetta lá fyrir, bar umhverfis-

ráðuneytinu að taka afstöðu til þess, hvort bygging 4. hæðar á hótelbyggingu þá, sem hér um ræðir, teldist meiriháttar breyting í skilningi 2. mgr. greinar 8.2.2.1. í byggingarreglugerð nr. 177/1992. Ef sú hefði orðið niðurstaðan, átti að leysa úr því á grundvelli 7. og 8. mgr. sömu greinar, hvort gera yrði kröfu til þess að lyfta yrði sett í húsið. Úr síðastgreindu atriði átti ráðuneytið annað hvort að leysa sjálft í úrskurði sínum eða vísa málinu til nýrrar meðferðar byggingaryfirvalda á X. Í þessu sambandi er þess að gæta, að samkvæmt grein 1.2. í byggingarreglugerðinni eru ákvæði reglugerðarinnar „lágmarksákvæði" og að samkvæmt lokamálsgr. greinar 8.2.2.1. í reglugerðinni getur byggingarnefnd sett strangari kröfur um lyftur en tilgeindar eru í reglugerðinni.

Samkvæmt framansögðu get ég ekki fallist á það, sem segir í framangreindu bréfi umhverfisráðuneytisins frá 26. ágúst 1996, að byggingarreglugerðin hafi ekki veitt umhverfisráðuneytinu svigrúm til annarrar niðurstöðu en greinir í úrskurði þess frá 28. maí 1996. Eru það því tilmæli mín, ef beiðni kemur fram um það frá A, að umhverfisráðuneytið taki mál félagsins til athugunar á ný og hagi þá meðferð þess í samræmi við framangreind sjónarmið."

V.

Í tilefni af framangreindu áliti mínu barst mér bréf umhverfisráðuneytisins, dags. 19. desember 1997, en bréfinu fylgdi úrskurður ráðuneytisins í framhaldi af beiðni A um endurupptöku málsins. Úrskurðarorð er svohljóðandi:

„Felld er úr gildi ákvörðun byggingarnefndar og bæjarstjórnar [X] frá 10. nóvember 1995 og 21. sama mánaðar um að leyfa byggingu 4. hæðar Hótels [Y] án þess að gera kröfu til þess að lyfta verði sett í húsið og lagt er fyrir byggingarnefnd [X] og bæjarstjórn [X] að taka málið til endurákvörðunar með hliðsjón af lokamálsgrein 8.2.2.1. byggingarreglugerðar nr. 177/1992."

13.2. Gildissvið byggingarlaga. Efni úrskurða í kærumálum. Andmælaréttur. Góðir stjórnsýsluhættir. (Mál nr. 1969/1996)

X hf. kvartaði yfir úrskurði umhverfisráðuneytisins, þar sem staðfest var sú ákvörðun byggingarnefndar Reykjavíkur, að hafna beiðni félagsins um leyfi til að strengja auglýsingaborða yfir götu í Reykjavík og að fjarlægja bæri borðann. Úrskurðurinn byggðist á því, að auglýsingaborðinn félli undir ákvæði byggingarlaga nr. 54/1978 og að uppsetning hans væri því háð leyfi byggingaryfirvalda.

Umboðsmaður fjallaði um gildissvið byggingarlaga og tók fram, að auk þess að gildissviðið væri takmarkað við byggingar og önnur mannvirki þá væri það sjálfstætt skilyrði þess að lögin tækju til mannvirkis, að það hefði áhrif á útlit umhverfisins. Það, hvort borðinn gæti talist mannvirki eða hluti byggingar réði úrslitum um það, hvort afskipti stjórnvalda af uppsetningu hans samrýmdust byggingarlögum. Umboðsmaður benti á, að í 3. mgr. 1. gr. byggingarlaga fælist, að umhverfisráðuneytið ætti í ljósi undanþáguákvæða að skera úr því í vafatilvikum, hvort tiltekin mannvirki féllu undir lögin. Það væri hins vegar ekki á valdi ráðuneytisins að leysa með skuldbindandi hætti úr vafa um það, hvort um mannvirki í skilningi byggingarlaga væri að ræða.

Með hliðsjón af því, að stjórnvöldum er með byggingarlögum falið víðtækt íhlutunarvald á sviði byggingarmála, sem m.a. felur í sér heimild til beitingar á refsikenndum viðurlögum, taldi umboðsmaður að gera yrði ríkar kröfur til þess að gildissvið

laganna væri skýrlega afmarkað. Af sömu ástæðu væri sá skýringarkostur nærtækur að risi vafi um það, hvort lögin tækju til ákveðinnar framkvæmdar skyldi hann leiða til þess að þau giltu ekki um hana. Það var því niðurstaða umboðsmanns, að byggingarnefnd Reykjavíkur og umhverfisráðuneytið hefði brostið vald til afskipta af uppsetningu borðans, enda gæti hann hvorki talist mannvirki né hluti byggingar í skilningi byggingarlaga.

Í úrskurði umhverfisráðuneytisins sagði það eitt um ákvörðun byggingarnefndar Reykjavíkur, að tilvísun hennar til samþykktar borgarráðs fæli í sér nægilegan rökstuðning fyrir niðurstöðunni. Umboðsmaður taldi, að úrskurður ráðuneytisins færi að þessu leyti í bága við ákvæði 4. tölul. 31. gr. stjórnsýslulaga, enda var í samþykktinni hvergi vikið að þeim lagagrundvelli, sem hún hvíldi á.

X hf. kvartaði einnig yfir málsmeðferð umhverfisráðuneytisins og taldi ráðuneytið hafa brotið gegn 13. og 15. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, því fyrirsvarsmönnum félagsins hefði ekki verið gefinn kostur á að kynna sér og tjá sig um umsagnir þær, sem ráðuneytið aflaði í samræmi við 8. mgr. 8. gr. byggingarlaga. Umboðsmaður vísaði til þess, að æðra stjórnvaldi er ekki fortakslaust skylt að eiga frumkvæði að því að aðili máls tjái sig um umsögn lægra setts stjórnvalds við meðferð kærumáls, nema í umsögninni komi fram nýjar upplýsingar aðilanum í óhag. Þó að umhverfisráðuneytinu hafi ekki borið bein lagaskylda til þess að gefa fyrirsvarsmönnum X hf. kost á að tjá sig um umsagnirnar taldi umboðsmaður að slíkt hefði verið í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti og þær auknu kröfur, sem gera verði til stjórnvalda við meðferð kærumála.

I.

Hinn 9. desember 1996 leitaði til mín A, hæstaréttarlögmaður, fyrir hönd X hf. og kvartaði yfir úrskurði umhverfisráðuneytisins, dags. 4. júlí 1996, í máli félagsins. Með úrskurðinum var staðfest sú ákvörðun byggingarnefndar Reykjavíkur frá 11. apríl 1996, að hafna beiðni X hf. um heimild til að strengja auglýsingaborða yfir götuna Y í Reykjavík á milli húsa nr. 1 og 2. Þá var ennfremur kveðið á um það í úrskurðinum, að ákvörðun byggingarnefndar um að fjarlægja bæri auglýsingaborða, sem komið hafði verið fyrir á umræddum stað, skyldi standa óhögguð.

Auk þess, sem að framan er rakið, lýtur kvörtun X hf. að atriðum, er snerta málsmeðferð umhverfisráðuneytis í kærumáli félagsins. Er í því sambandi tiltekið, að ráðuneytið hafi ekki kynnt félaginu umsagnir byggingarnefndar Reykjavíkur og Skipulagsstjórnar ríkisins, sem það aflaði undir rekstri kærumálsins, og gefið því kost á að tjá sig um efni þeirra, áður en það kvað upp fyrrgreindan úrskurð. Með þessu hafi málsmeðferð ráðuneytisins farið í bága við ákvæði 13. og 15. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

II.

Í áliti mínu, dags. 16. október 1997, var málavöxtum lýst svo:

„Málavextir eru þeir, að á síðari hluta árs 1991 tók X hf. efri hæðir hússins að Y 1 í Reykjavík á leigu og hóf þar rekstur veitingahúss í ársbyrjun 1992. Voru verulegar endurbætur gerðar á húsinu, sem miðuðu að því að halda því sem mest í upprunalegu horfi. Af því leiddi meðal annars, að ekki þótti við hæfi að merkja húsið að utan á áberandi hátt. Er því haldið fram af hálfu fyrirsvarsmanna X, að þetta hafi í fyrstu háð starfsemi veitingahússins, enda hafi kennileitið [. . .] verið lítt þekkt á meðal íbúa borgarinnar. Eigandi hússins hafi þá sett fram þá hugmynd, að strengja mætti borða yfir götuna, þar sem fram kæmi nafn veitingahússins og slagorð. Hafi það verið mat hans að slíkur auglýsingaborði spillti ekki útliti viðkomandi húsa og lífgaði upp á götumyndina. Í nóvember 1993 hafi fyrirsvarsmaður X síðan haft samband við skrifstofu gatnamálastjórans í Reykjavík og

spurst fyrir það, hvaða reglur giltu um uppsetningu slíkra auglýsingaborða og hver veitti leyfi fyrir þeim. Hafi í samtalinu verið upplýst, að borðinn yrði að vera í ákveðinni hæð frá götu og tryggilega gengið frá uppsetningu hans þannig að ekki stafaði hætta af. Þá yrði samþykki beggja húseigenda að liggja fyrir. Að þessum skilyrðum uppfylltum væri heimilt að setja auglýsingaborðann upp. Í kjölfarið hafi síðan verið leitað samþykkis fyrir uppsetningu borðans hjá eigandi hússins nr. 2 við Y. Að því fengnu hafi auglýsingaborði um jólahlaðborð X verið settur upp og hann hafður uppi fram að jólum. Í maí 1994 hafi annar auglýsingaborði verið settur upp og hafður fram á haust, en þá hafi verið skipt um borða. Í lok nóvember hafi sá borði hins vegar verið klipptur niður af starfsmönnum Reykjavíkurborgar. Hafi það verið gert samkvæmt fyrirmælum byggingarfulltrúa, sem við eftirgrennslan hafi tjáð fyrirsvarsmanni X, að ákveðið hefði verið að banna alla auglýsingaborða yfir götum í miðbæ Reykjavíkur í desembermánuði og fram í janúar, þar sem þeir skyggðu á jólaskreytingar. Jafnframt hafi byggingarfulltrúinn komið því á framfæri, að uppsetning auglýsingaborða væri háð byggingarleyfi og heyrði ekki undir gatnamálastjóra.

Hinn 3. mars 1995 var byggingarnefnd Reykjavíkur send um það fyrirspurn frá eiganda hússins nr. 1 við Y, hvort hún gæti fyrir sitt leyti fallist á uppsetningu auglýsingaborða á umræddum stað. Fyrirspurninni fylgdi teikning af borðanum á götumynd. Fyrirspurn þessari var, að því er virðist, ekki svarað. Mun sú afstaða byggingarnefndar hafa byggst á því, að samþykki eiganda hússins nr. 2 við Y hafi ekki legið fyrir og upplýsingar um stærð borðans vantað. Ekki mun þó hafa verið óskað eftir því af hálfu byggingarnefndar, að bætt yrði úr þessum annmörkum á fyrirspurninni.

Um síðari málsatvik segir meðal annars svo í bréfi stjórnarformanns X hf. til byggingarnefndar Reykjavíkur, dags. 9. apríl 1996:

> „Um vorið 1995 var settur upp sami auglýsingaborði og hangið hafði uppi sumarið áður og um haustið var skipt um borða. Þessir auglýsingaborðar fengu að vera óáreittir og var ekki við þeim amast á nokkurn hátt. Í febrúar síðastliðnum hafði undirritaður samband við [fyrirsvarsmann eiganda hússins nr. 2], sem góðfúslega veitti leyfi sitt fyrir því að borðinn yrði settur upp að nýju og var það gert um miðjan mars. Þann 26. mars sl. hringdi . . . starfsmaður byggingarfulltrúa Reykjavíkur í mig og tjáði, að mér bæri að fjarlægja umræddan auglýsingaborða þegar í stað. Í framhaldi af mótmælum mínum þar sem meðal annars kom fram, að ég teldi rök og heimild skorta fyrir þessari ákvörðun, sendi [starfsmaðurinn] bréf dags. sama dag, þar sem gefinn er frestur til 10. apríl [1996] til þess að fjarlægja borðann. Í bréfinu er vísað til samþykktar borgarráðs frá 1. ágúst 1995 þar sem beiðnum til byggingarnefndar og byggingarfulltrúa um uppsetningu auglýsingaborða er frestað þar til nýjar reglur um auglýsingaskilti hafi verið settar.“

Með bréfi þessu var tilvitnaðri ákvörðun byggingarfulltrúa frá 26. mars 1996 skotið til úrskurðar byggingarnefndar Reykjavíkur. Á fundi hennar hinn 11. apríl 1996 var tekin til umfjöllunar „fyrirspurn [eiganda hússins nr. 1 við Y] um auglýsingaborða“ milli húsa við Y. Er svofelld grein gerð fyrir afgreiðslu nefndarinnar á fyrirspurninni í bréfi byggingarfulltrúa til eigandans, dags. 22. apríl 1996, en afrit þess var sent stjórnarformanni X hf.:

> „Byggingarnefnd synjaði erindinu með tilvísun til samþykktar borgarráðs frá 1. ágúst 1995 en þá var samþykkt að þar til settar hafa verið nýjar reglur um auglýsingaskilti fresti byggingarnefnd og byggingarfulltrúi afgreiðslu beiðna um uppsetningu auglýsingaborða og erindum sem embættinu berast um svonefnd veltiskilti í miðborginni. Hér með er því gefinn þriggja daga lokafrestur frá móttöku bréfs þessa til þess að fjarlægja ofangreindan borða. Verði ekki orðið við þessum tilmælum verður auglýsingaborðinn fjarlægður á yðar kostnað.“

Lögmaður X hf. kærði þessa ákvörðun byggingarnefndar til umhverfisráðuneytisins 3. maí 1996 og krafðist þess að hún yrði felld úr gildi. Þá var þess jafnframt krafist, að réttaráhrifum hinnar kærðu ákvörðunar yrði með heimild í 2. mgr. 29. gr. stjórnsýslulaga frestað á meðan kæran væri til meðferðar hjá ráðuneytinu.

Í kæru er meðal annars gerð svohljóðandi grein fyrir grundvelli kröfugerðarinnar:

„1. Í fyrsta lagi er á því byggt, að framangreindur auglýsingaborði sé ekki „mannvirki" í skilningi byggingarlaga nr. 54/1978. Borðinn er að vísu gerður og hengdur upp af manna höndum, en með orðinu „mannvirki" er átt við meiri háttar jarðfastar byggingar, svo sem hinar ýmsu gerðir húsa, brýr, virkjanir, hafnir, o.fl. Verður því að telja að auglýsingaborðinn falli ekki undir 31. gr. byggingarlaganna, þar sem hér er ekki um byggingarframkvæmd að ræða, sbr. orðalag þeirrar lagagreinar. Því brestur lagaheimild til þess að krefjast þess, að hann verði fjarlægður. Vakin er athygli á því, að hér er um íþyngjandi ákvörðun gagnvart kæranda að ræða, er hafa mun verulegan fjárhagsskaða í för með sér fyrir hann, ef hún kemur til framkvæmda. Ákvarðanir sem þessar verða að styðjast við ótvíræða lagaheimild. Svo er ekki í máli þessu.

. . .

3. Í þriðja lagi er auglýsingaborðinn í það mikilli hæð, að hann hindrar ekki umferð um [Y]. Hann ætti heldur ekki að valda slysahættu, þar eð menn aka almennt hægt vegna umferðaraðstæðna á þessum slóðum.

. . .

5. Í fimmta og síðasta lagi liggur fyrir samþykki eigenda og umráðaaðilja þeirra húsa, sem auglýsingaborðinn er festur við."

Þá er um rök fyrir kröfugerð í kæru að auki vísað til 73. og 75. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 11. og 13. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995, og 10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sem veitt var lagagildi á Íslandi með lögum nr. 62/1994.

Með bréfi 4. júní 1996 tilkynnti umhverfisráðuneytið lögmanni X hf., að miðað við aðstæður teldi það ekki ástæðu til að verða við kröfu hans fyrir hönd félagsins um frestun á réttaráhrifum ákvörðunar byggingarnefndar Reykjavíkur frá 11. apríl 1996. Úrskurður ráðuneytisins í tilefni af stjórnsýslukæru félagsins var síðan kveðinn upp 4. júlí 1996. Eru þar raktar umsagnir, sem ráðuneytið aflaði vegna málsins frá byggingarnefnd Reykjavíkur og Skipulagsstjórn ríkisins. Í niðurstöðukafla úrskurðarins segir meðal annars svo:

„Samkvæmt 1. mgr. 1. gr. byggingarlaga nr. 54/1978, taka byggingarlögin til „. . . hvers konar bygginga ofanjarðar og neðan og annarra mannvirkja, sem áhrif hafa á útlit umhverfisins["]. Samkvæmt 1. mgr. 9. gr. s.l. er óheimilt að gera mannvirki sem áhrif hafa á útlit umhverfisins nema að fengnu leyfi viðkomandi byggingarnefndar. Leiki vafi á því, hvort mannvirki sé háð ákvæðum byggingarlaga, skal ráðuneytið úrskurða um það, sbr. 3. mgr. 1. gr. s.l., sbr. 15. gr. laga nr. 47/1990.

Að mati kæranda á orðið *mannvirki* eingöngu við um „. . . meiri háttar jarðfastar byggingar, svo sem hinar ýmsu gerðir húsa, brýr, virkjanir, hafnir o.fl["]. Kærandi telur því ótvíræða lagaheimild skorta fyrir því að krefjast leyfis byggingarnefndar fyrir uppsetningu auglýsingaborðans. Orðalag 1. mgr. 1. gr. byggingarlaga rennir stoðum undir að orðið mannvirki skuli túlka í víðtækri merkingu, sbr. „hvers konar byggingar ofanjarðar og neðan og *annarra mannvirkja* [leturbreyting ráðuneytisins] sem áhrif hafa á útlit umhverfisins["]. Samkvæmt Íslenskri orðabók (Bókaútgáfa Menningarsjóðs, Reykjavík, 1988:624) er mannvirki skýrt sem „eitthvað gert af manna höndum, einkum meiriháttar byggingar jarðfastar (t.d. hús, brú, virkjun)["].

Það hefur verið túlkun ráðuneytisins, sem hefur úrskurðarvald um það hvort

mannvirki falli undir byggingarlög, . . . að auglýsingaskilti er áhrif hafa á umhverfi sitt falli undir ákvæði byggingarlaga. Sú skoðun ráðuneytisins endurspeglast m.a. í staðfestingu þess á reglugerð nr. 412/1993, um skilti í lögsögu Akureyrar, skv. 5. gr. byggingarlaga. Enginn eðlismunur er á auglýsingaskiltum og -borðum. Ráðuneytið telur því ótvíræða lagaheimild liggja fyrir því að uppsetning slíkra auglýsinga sé háð leyfi viðkomandi byggingaryfirvalda, sbr. 1. mgr. 9. gr. byggingarlaga.

Auglýsingaborði sá er hér um ræðir er settur upp í gamalgrónu umhverfi þar sem ekki er að finna sambærileg auglýsingaborða eða -skilti. Umbjóðandi kæranda hafa lýst því yfir að hann „lífgi upp á götumyndina", en í þeirri staðhæfingu felst m.a. að borðinn hafi áhrif á umhverfi sitt. Það er álit ráðuneytisins að borðinn hafi vissulega áhrif á umhverfi sitt og sé því, skv. framansögðu, mannvirki sem háð er samþykki byggingarnefndar, sbr. 1. mgr. 9. gr. byggingarlaga.

[. . .]

[. . .] er það niðurstaða ráðuneytisins, að uppsetning umrædds auglýsingaborða . . . sé háð leyfi byggingaryfirvalda og að sú krafa brjóti ekki gegn ákvæðum stjórnarskrárinnar um atvinnufrelsi eða tjáningarfrelsi. Tilvísun byggingarnefndar til samþykktar borgarráðs frá 1. ágúst 1995, felur í sér nægilegan rökstuðning fyrir niðurstöðu hennar og að fenginni þeirri niðurstöðu, er það mat ráðuneytisins að ekki skipti máli hér þó umræddur auglýsingaborði valdi ekki slysahættu eða að samþykki eigenda og umráðaaðilja þeirra húsa, sem auglýsingaborðinn er festur við, liggi fyrir.""

III.

Ég ritaði umhverfisráðherra bréf 17. desember 1996 og óskaði eftir því, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að ráðuneyti hans skýrði viðhorf sitt til kvörtunar X hf. og léti mér í té gögn málsins. Sérstaklega óskaði ég eftir því, að ráðuneytið skýrði viðhorf sitt til þeirra athugasemda, sem félagið hefði gert við málsmeðferð ráðuneytisins, svo og þau sjónarmið, sem lægju að baki þeirri niðurstöðu þess, að umræddur auglýsingaborði teldist mannvirki í skilningi 1. mgr. 1. gr. byggingarlaga nr. 54/1978. Þá var jafnframt óskað upplýsinga um það, hvaða athugun hefði legið til grundvallar mati á gerð og umbúnaði borðans. Loks var beðið um nánari skýringu á því, sem fram kemur í niðurlagi úrskurðar ráðuneytisins, að tilvísun byggingarnefndar til samþykktar borgarráðs frá 1. ágúst 1995 feli í sér „. . . nægilegan rökstuðning fyrir niðurstöðu hennar". Svarbréf umhverfisráðuneytisins barst mér 27. janúar 1997. Í því segir meðal annars:

„1. Viðhorf ráðuneytisins til athugasemda um þá málsmeðferð þess að kynna kæranda ekki sérstaklega umsagnir byggingarnefndar og skipulagsstjórnar ríkisins og gefa honum kost á að andmæla er að þess hafi ekki verið þörf þar sem ekkert bar á milli málsaðila um staðreyndir málsins heldur aðeins um ágreining að ræða um ákvörðunina sem slíka.

2. Að baki niðurstöðu ráðuneytisins um að umræddur auglýsingaborði væri mannvirki í skilningi 1. mgr. 1. gr. byggingarlaga lágu þau sjónarmið að hann hefði áhrif á útlit umhverfisins, sbr. orðanna hljóðan í tilvitnuðu lagaákvæði.

Engin sérstök athugun var lögð til grundvallar mati á gerð og umbúnaði borðans enda um hvorugt deilt.

3. Nánari skýring á því, sem fram kemur í niðurlagi úrskurðarins um að tilvísun byggingarnefndar til samþykktar borgarráðs frá 1. ágúst 1995 feli í sér „. . . nægilegan rökstuðning fyrir niðurstöðu hennar" er sú að ráðuneytið taldi byggingarnefnd ekki þurfa, eðli málsins samkvæmt, að rökstyðja þá afstöðu sína sérstaklega að fylgja stefnu borgarráðs um afgreiðslu beiðna um uppsetningu auglýsingaborða, sem ætlunin væri að setja reglur um."

Hinn 28. janúar 1997 gaf ég lögmanni X hf. kost á að koma á framfæri athugasemdum við framangreint bréf umhverfisráðuneytisins og bárust þær mér í bréfi, dags. 9. júní 1997.

IV.

Í forsendum og niðurstöðu álits míns segir:

„1.

Í I. kafla byggingarlaga nr. 54/1978 er gerð grein fyrir gildissviði þeirra og atriðum því tengdum. Segir í fyrri málsl. 1. mgr. 1. gr., að lögin taki til hvers konar bygginga ofanjarðar og neðan og annarra mannvirkja, sem áhrif hafa á útlit umhverfisins. Gildissvið laganna er þannig takmarkað við byggingar og önnur mannvirki, en að auki er það sjálfstætt skilyrði þess að byggingarlög taki til mannvirkis, að það hafi áhrif á útlit umhverfisins. Þá eru götur og vegir, framræsluskurðir, girðingar á lögbýlum, flugbrautir, holræsi, dreifikerfi rafmagns, síma, hitaveitna og vatns, svo og hafnarmannvirki og virkjunarmannvirki að undanskildum húsbyggingum þeim tilheyrandi, sérstaklega undanþegin ákvæðum laganna samkvæmt seinni málsl. 1. mgr. 1. gr. þeirra.

Í greinargerð, er fylgdi frumvarpi því, sem varð að lögum nr. 54/1978, segir meðal annars svo í athugasemdum við 1. gr.:

> „Samkvæmt greininni er lögunum ætlað að gilda um hvers konar „mannvirki" ofan jarðar og neðan, sem áhrif hafa á útlit umhverfisins. Undanþegin ákvæðum laganna eru nánar tilgreind mannvirki á vegum opinberra aðila, ríkis og sveitarfélaga. Þrátt fyrir þessar undanþágur er gildissvið byggingarlaganna rýmkað verulega, frá því sem það er samkvæmt gildandi byggingarlögum, en þau taka einungis til bygginga í þrengri merkingu, þ.e. húsbygginga. Samkvæmt greininni ná ákvæði frv. til íþróttavalla, sundlauga, stálgeyma og girðinga, svo að dæmi séu nefnd." (Alþt. 1977–1978, A-deild, bls. 270.)

Í máli þessu reynir á það, hvort auglýsingaborði, sem komið hefur verið fyrir á milli húsanna nr. 1 og 2 við Y í Reykjavík, geti talist mannvirki eða hluti byggingar í skilningi byggingarlaga. Af því ræðst, hvort afskiptum stjórnvalda af uppsetningu borðans, sem kvörtunin lýtur að, verði við komið í skjóli laganna og þar með hvort hlutaðeigandi stjórnvöld hafi verið bær til að fara með málið á þeim grundvelli sem gert var.

2.

Í 3. mgr. 1. gr. byggingarlaga, svo sem henni var breytt með 15. gr. laga nr. 47/1990, er kveðið á um það, að leiki vafi á því, hvort mannvirki sé háð ákvæðum byggingarlaga, skuli umhverfisráðuneytið úrskurða um það. Ákvæði þetta felur það eitt í sér, að umhverfisráðuneytið eigi í ljósi undanþáguákvæða að skera úr því í vafatilvikum, hvort tiltekið mannvirki falli undir lögin. Það er hins vegar ekki á valdi ráðuneytisins að leysa með skuldbindandi hætti úr vafa, sem risið hefur varðandi það, hvort um mannvirki í skilningi byggingarlaga sé að ræða.

3.

Í þeim gögnum, sem fyrir mig hafa verið lögð, er ekki að finna skýra lýsingu á stærð og umbúnaði þess auglýsingaborða, sem um er deilt í málinu. Af teikningu á götumynd, sem er á meðal gagna málsins, verður hins vegar ráðið, að lengd hans sé sem næst jöfn breidd akbrautar og að breidd hans sé innan við 1 metra. Þá er ytri frágangi hans þann veg háttað, að ekki er um varanlega viðskeytingu við aðliggjandi byggingar að ræða og svo virðist sem lítið sé fyrir því haft að setja hann upp hverju sinni.

Í byggingarlögum er það ekki skilgreint sérstaklega, hvaða merkingu beri að leggja í orðið mannvirki samkvæmt þeim. Fer því um þetta atriði eftir viðurkenndri orðskýringu og almennri málvenju, en að auki er nokkra vísbendingu um efnislegt inntak orðsins samkvæmt lögunum að finna í áðurgreindu undanþáguákvæði 1. gr. þeirra og athugasemdum við hana.

Í orðabók Bókaútgáfu Menningarsjóðs, sem gefin var út árið 1963, er að finna svohljóðandi skýringu á orðinu mannvirki: „[Jarðföst] framkvæmd, t.d. hús, brú, virkjun". Samkvæmt orðabók sama útgefanda frá árinu 1988 er merking orðsins nokkuð víðtækari. Segir þar, að með því sé átt við eitthvað sem gert sé af manna höndum, einkum meiri háttar jarðfastar byggingar, svo sem hús, brýr eða virkjanir.

Með ákvæðum byggingarlaga nr. 54/1978 er stjórnvöldum fengið víðtækt íhlutunarvald á sviði byggingarmála, sem meðal annars er fólgið í heimild til beitingar á refsikenndum viðurlögum, sbr. 31. gr. laganna. Af því leiðir, að gera verður ríkar kröfur til þess, að gildissvið laganna sé skýrlega afmarkað. Í ljósi þessa er sá skýringarkostur og nærtækur, að rísi vafi um það, hvort lögin taki til ákveðinnar framkvæmdar, eigi hann að leiða til þess, að þeim verði ekki beitt um hana.

Þegar allt framangreint er virt, er það álit mitt, að umræddur auglýsingaborði geti hvorki talist mannvirki né hluti byggingar í skilningi byggingarlaga nr. 54/1978. Af því leiðir, að byggingarnefnd Reykjavíkur og umhverfisráðuneytið brast vald til afskipta af uppsetningu hans á grundvelli laganna. Þar með er því hins vegar ekki slegið föstu, að borðinn verði settur upp á umræddum stað án sérstaks leyfis stjórnvalda, enda kunna önnur lagafyrirmæli að standa þeirri niðurstöðu í vegi. Til þessa atriðis verður þó ekki tekin afstaða í þessu áliti mínu.

4.

Þegar umhverfisráðuneytið hafði í úrskurði sínum 4. júlí 1996 komist að þeirri niðurstöðu, að umræddur auglýsingaborði væri mannvirki í skilningi byggingarlaga og að það væri þar með bært til að fjalla efnislega um málið, bar því samkvæmt 4. mgr. 21. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 að taka rökstudda afstöðu til þeirrar ákvörðunar byggingarnefndar Reykjavíkur frá 11. apríl 1996, sem kæra X hf. laut að. Um þetta segir það eitt í úrskurðinum, að tilvísun byggingarnefndar til samþykktar borgarráðs feli í sér nægilegan rökstuðning fyrir niðurstöðu nefndarinnar. Í samþykktinni, sem gerð er grein fyrir í úrskurðinum, er hins vegar í engu vikið að lagagrundvelli hennar. Er úrskurður umhverfisráðuneytisins að þessu leyti í andstöðu við ákvæði 4. töluliðar 31. gr. stjórnsýslulaga.

5.

Óumdeilt er, að fyrirsvarsmönnum X hf. var ekki veitt tækifæri til þess að kynna sér og tjá sig um umsagnir byggingarnefndar Reykjavíkur og Skipulagsstjórnar ríkisins, áður en umhverfisráðuneytið kvað upp umræddan úrskurð sinn í kærumáli félagsins. Umsagna þessara aflaði ráðuneytið undir rekstri kærumálsins og í samræmi við 8. mgr. 8. gr. byggingarlaga með síðari breytingum. Er í ákvæðinu mælt fyrir um það, að umhverfisráðherra skuli leita umsagnar hlutaðeigandi sveitarstjórnar (byggingarnefndar) og skipulagsstjórnar, áður en hann kveður upp úrskurð í byggingarmálum. Hér er því um lögbundna álitsumleitan að ræða.

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 setts stjórnvalds við meðferð kærumáls, 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 fyrrgreindra umsagna. Breytir engu, þótt þær hafi efnislega mælt fyrir um staðfestingu á hinni kærðu ákvörðun. Því bar umhverfisráðuneytinu ekki bein lagaskylda til að gefa

fyrirsvarsmanni X hf. kost á að kynna sér umsagnirnar og tjá sig um efni þeirra. Ég tel engu að síður, að slíkt hefði verið í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti og þær auknu kröfur, sem gera verður til æðra stjórnvalds við meðferð kærumáls. Aftur á móti gat félagið óskað eftir því að fá að tjá sig um nefndar umsagnir á grundvelli 18. gr. stjórnsýslulaga, en ekki verður séð að slík ósk hafi verið sett fram af þess hálfu.

V.
Niðurstaða.

Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða mín, að bann við uppsetningu á umræddum auglýsingaborða á milli húsanna nr. 1 og 2 við Y í Reykjavík verði ekki grundvallað á ákvæðum byggingarlaga nr. 54/1978 með síðari breytingum. Afskipti stjórnvalda af uppsetningu borðans verða þannig ekki byggð á tilvísun til þeirra laga. Þá tel ég, að úrskurður umhverfisráðuneytisins 4. júlí 1996 í kærumáli X hf. hafi ekki uppfyllt kröfur 4. töluliðar 31. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, þar sem látið var hjá líða að gera þar grein fyrir þeim lagasjónarmiðum, sem efnisleg niðurstaða málsins byggðist á. Loks bendi ég á, að ég tel það vera í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti að kæranda sé gefinn kostur á að tjá sig um efni umsagnar, sem æðra stjórnvald aflar undir rekstri kærumáls, áður en það fellir úrskurð sinn í málinu, enda þótt fortakslaus skylda til slíks verði ekki leidd af ákvæðum stjórnsýslulaga."

14.0. Skólar.

14.1. Afturköllun. Breyting stjórnvaldsákvörðunar. Birting. (Mál nr. 1852/1996)

A, B, C og D kvörtuðu yfir því, að einkunn fyrir lokaverkefni þeirra við Háskólann á Akureyri hefði verið breytt.

Í fyrsta lagi kvörtuðu þeir yfir því, að einkunninni hefði verið breytt til samræmis við aðrar einkunnir fyrir lokaverkefni, stuttu eftir að hún var birt þeim á skrifstofu háskóladeildarinnar. Í reglugerð nr. 405/1990, fyrir Háskólann á Akureyri, var gert ráð fyrir því, að lokaverkefni væru metin af kennara og prófdómara. Af þessu taldi umboðsmaður leiða, að ákvörðun um einkunnagjöf hafi verið tekin, er kennari og prófdómari hafi metið tiltekið verkefni. Ákvörðun um einkunn fjórmenninganna hafði því verið tekin þegar fyrir lá niðurstaða kennara og prófdómara um verkefni þeirra. Umboðsmaður tók fram, að einkunnagjöf, a.m.k. þegar um er að ræða einkunnir sem reiknast til lokaprófs, væri stjórnvaldsákvörðun. Samkvæmt 2. ml. 1. mgr. 20. gr. stjórnsýslulaga var ákvörðun um einkunnagjöfina bindandi, eftir að hún hafði verið birt nemendunum. Umboðsmaður vísaði til þess, að það er almennt á verksviði þess stjórnvalds sem ákvörðun tekur, að birta hana. Þó að settar séu til hagræðingar reglur, sem víkja frá þessari meginreglu, leiði það almennt ekki til þess að birting samkvæmt meginreglunni sé án réttaráhrifa. Hann taldi því að ákvæði reglugerðar nr. 405/1990, um að einkunnaskráning Háskólans sæi um birtingu einkunna, högguðu ekki réttaráhrifum birtingarinnar á skrifstofu deildarinnar. Eftir að ákvörðun um einkunnagjöfina hafði verið birt var óheimilt að breyta einkunninni á grundvelli 1. mgr. 23. gr. stjórnsýslulaga. Það var því niðurstaða umboðsmanns, að það hefði verið ólögmætt að breyta einkunnum A, B, C og D úr því horfi sem kennari og prófdómari höfðu ákveðið.

Í öðru lagi kvörtuðu A, B, C og D yfir því, að hálfu ári eftir að einkunn fyrir verkefnið var fyrst gefin, ákváðu kennari og prófdómari að afturkalla fyrri einkunn þeirra og gefa þeim aðra einkunn í hennar stað. Umboðsmaður taldi, að ekki yrði ráðið af gögnum málsins að afturköllunarheimild hefði verið fyrir hendi. Það eitt, að komið hefði í ljós innbyrðis ósamræmi við einkunnagjöf heimilaði ekki afturköllun birtrar einkunnar. Þar sem afturköllunin yrði hvorki byggð á 25. gr. stjórnsýslulaga né óskráðum meginreglum stjórnsýsluréttar um afturköllun, hefði hún verið ólögmæt.

Þeim tilmælum var beint til Háskólans á Akureyri, að óskuðu þeir eftir því gæfi skólinn út ný prófskírteini til handa A, B, C og D, þar sem fram kæmi hin upphaflega einkunn þeirra fyrir lokaverkefnið, enda hefði henni ekki verið breytt með lögmætum hætti.

I.

Hinn 22. júlí 1996 leituðu til mín A, B, C og D, og kvörtuðu yfir því, að einkunn fyrir lokaverkefni þeirra við Háskólann á Akureyri hefði verið breytt.

II.

Málsatvik eru þau, að vorið 1994 unnu þeir A, B, C og D lokaverkefni við rekstrardeild Háskólans á Akureyri. Þeir skiluðu skýrslu um verkefnið og vörðu hana fyrir leiðbeinanda og prófdómara hinn 20. maí 1994. Samkvæmt kvörtun fjórmenninganna var þeim síðan birt einkunn fyrir verkefnið í afgreiðslu rekstrardeildar Háskólans á Akureyri við Glerárgötu og var vegið meðaltal einkunna leiðbeinanda og prófdómara 9. Í kvörtun

þeirra segir, að nokkrum dögum eftir að einkunnin var birt hafi þeim verið tilkynnt með óformlegum hætti, að „einkunnin hefði verið kærð af „umsjónarmanni lokaverkefna“. . . og fyrirhugað væri að skipa nýjan prófdómara“. Niðurstaða þess prófdómara var að einkunn þeirra fyrir verkefnið skyldi vera 8. Á yfirliti yfir einkunnir fyrir lokaverkefni umrætt vor, sem dagsett er „30.5.1994–9.6.1994“, má sjá að einkunn þeirra fyrir lokaverkefnið hefur verið breytt úr 9 í 8.

Hinn 22. júní 1994 rituðu þeir A, B, C og D deildarstjóra rekstrardeildar Háskólans á Akureyri bréf og fóru fram á það, að „áður birt einkunn 9“ yrði látin standa, enda hefði hún verið gefin og birt með eðlilegum hætti. Sömuleiðis fóru þeir fram, á að „sú einkunn sem síðar var birt 8“ yrði ógilt. Loks óskuðu þeir eftir því að fá afhent nýtt einkunnablað, sambærilegt því, sem afhent var við útskrift þeirra, þar sem fram kæmi einkunnin 9 fyrir lokaverkefni. Þar sem engin svör bárust við bréfi þessu, rituðu þeir deildarfundi rekstrardeildar bréf hinn 9. ágúst 1994 og óskuðu eftir leiðréttingu á einkunninni. Í svari forstöðumanns rekstrardeildar við bréfi þessu, dags. 9. desember 1994, segir meðal annars svo:

> „Málið hefur verið kannað en rætt var við [. . .] þáverandi forstöðumann [rekstrardeildar], [Z] umsjónarmann lokaverkefna, [. . .] handleiðara, [. . .] prófdómara, [X] sem las öll verkefnin yfir sem „málfarsráðunautur“ og [Y] sem fengin var, af forstöðumanni, til að fara yfir verkefnið áður en einkunn sú, sem athugasemd er gerð við var birt.
>
> Almennt gildir að þegar gefin er einkunn skal meðaltal einkunnar prófdómara og handleiðara gilda séu þeir ekki sammála um fyrirgjöf. Þegar gefnar eru einkunnir í lokaverkefnum þar sem margir koma að einkunnagjöf skal þess gætt að samræmi sé á milli einkunna fyrir mismunandi lokaverkefni. Þegar handleiðari og prófdómari gáfu fyrir umrætt verkefni, sem varið var á undan öðrum, fengu þeir meðaltalið 86% sem gefur einkunnina 9 en þá hafði samræming ekki átt sér stað. Þessi „bráðabirgðaeinkunn“ var birt nemendum hér í Glerárgötu og var þar um mistök að ræða þar sem þetta var gert áður en skrifstofu Háskólans voru afhentar einkunnir. Í 16. gr. reglugerðar fyrir Háskólann á Akureyri segir „Skrifstofa háskólans sér um færslu einkunna og varðveislu þeirra. Hún sér um að birta nemendum einkunnir.“ Er mjög miður að þetta skyldi tekið þannig að um eðlilega birtingu hafi verið að ræða og einkunn hafi verið endanleg. Þegar kom að því að skoða samræmi einkunna þegar úrslit allra lokaverkefna lágu fyrir var málsmeðferð ábótavant að því leyti að handleiðari og prófdómari viðkomandi verkefnis hefðu átt að fá það til umfjöllunar. Út af fyrir sig er ekkert athugavert við að fá álit fleiri aðila á mismunandi verkefnum en hins vegar er það hlutverk handleiðara og prófdómara að gefa fyrir verkefnið út frá þeim almennu reglum sem gilda. Því vísaði ég þessu verkefni aftur til þeirra nú í haust og höfðu þeir m.a. önnur verkefni til hliðsjónar við fyrirgjöf sína. Sameiginleg niðurstaða þeirra sem að þessu máli komu er sú eftir að tekið hefur verið meðaltal af mati fyrir mismunandi efnisþætti að verkefnið fái einkunnina 8. Einkunnaskráningu háskólans verður ritað bréf þar sem fram kemur að áður innfærð einkunn þ.e. 8 (átta) skuli standa þar sem verkefnið var metið upp á 84%.
>
> Er beðist velvirðingar á þeim mistökum sem gerð voru og á því að málsmeðferð var ábótavant. Einnig er beðist afsökunar á þeim óþægindum og leiðindum sem þetta kann að hafa valdið viðkomandi nemendum og öðrum þeim sem að þessu hafa komið.“

Hinn 8. mars 1995 rituðu A, B, C og D rektor Háskólans á Akureyri bréf, þar sem þeir ítrekuðu ósk sína um, að þeim yrði afhent nýtt prófskírteini þar sem kæmi fram, að einkunn þeirra fyrir lokaverkefni væri 9. Í bréfi þeirra sagði meðal annars svo:

„Samkvæmt því sem við höfum komist næst kærði umsjónarmaður lokaverkefna, [Z] þá einkunn sem við fengum fyrir okkar lokaverkefni, af þeirri ástæðu að honum þótti hún of há. Í framhaldi af því skipaði þáverandi forstöðumaður rekstrardeildar [. . .], [Y] prófdómara. [Y] felldi síðan þann úrskurð að einkunn fyrir verkefnið ætti að vera 8. En upphaflega einkunnin var 9, og var það vegið meðaltal einkunna [. . .] prófdómara og [. . .] leiðbeinanda okkar.

Við vorum ekki sáttir við þessa niðurstöðu og því gekk [D] á fund, þáverandi rektors [. . .]. Hann sagðist ekki treysta sér til að hnekkja þessum úrskurði, en hvatti til þess að við myndum útskrifast og taka við prófskírteinum, og síðan væri seinna hægt að leiðrétta einkunnina ef ástæða þætti til. [. . .]

Við þessa málsmeðferð alla og rökin fyrir breytingu á einkunninni getum við ekki með nokkru móti sætt okkur við, og verða hér á eftir tilgreindar helstu athugasemdir okkar við málsmeðferðina:

1. Einkunnin var birt með sama hætti og aðrar einkunnir, þ.e. með því að einkunnablaði var komið fyrir í möppu í afgreiðslu rekstrardeildar í Glerárgötu, og stóð þar óbreytt í tvo eða þrjá daga. Það að einkunnin hafi verið „bráðabirgðaeinkunn" teljum við ekki geta átt við, enda hafa einkunnir í fjölda annarra námskeiða verið birtar með sama hætti án þess að það hafi verið „bráðabirgðaeinkunnir", og ekki var tiltekinn neinn fyrirvari sem gaf það til kynna að um „bráðabirgðaeinkunn" væri að ræða. Einkunnin var fundin með því að finna vegið meðaltal einkunna leiðbeinanda og prófdómara. Eftir nákvæma skoðun á reglugerð, lögum og prófareglum fyrir Háskólann á Akureyri finnum við ekkert sem veitir öðrum heimild til að hlutast til um einkunnir í námskeiðum. Samræming á einkunnum ætti því ekki að geta átt sér stað nema með samþykki þeirra sem gefa einkunnir.

[. . .]

Í samtölum okkar við þáverandi forstöðumann rekstrardeildar, [. . .] kom fram að hann byggði þá ákvörðun sína að skipa annan prófdómara, á ákvæði í reglugerð um Háskólann á Akureyri, þar sem segir á þá leið að kennari eða meirihluti nemenda í námskeiði geti krafist þess að einkunn verði endurskoðuð. Samkvæmt hans skilningi var [Z] þá kennari, vegna þess að hann hafði verið skipaður „umsjónarmaður lokaverkefna". Með því að beita þessum rökum, sem við reyndar föllumst alls ekki á, þá er þar með búið að viðurkenna að einkunnin hafi verið lokaeinkunn, en ekki „bráðabirgðaeinkunn". [. . .]"

Hinn 20. september 1995 ritaði rektor Háskólans á Akureyri D svohljóðandi bréf:

„Vísað er í bréf þín og annarra, dags. 8. mars sl. og 18. september um leiðréttingu á einkunn í lokaverkefni í rekstrardeild.

Að athuguðu máli er ekki talin ástæða til að breyta umræddri einkunn. Í því sambandi vísa ég í bréf forstöðumanns rekstrardeildar til þín, dags. 9. desember sl., þar sem málsatvik eru rækilega útskýrð.

Beðist er velvirðingar á síðbúnu svari mínu."

A, B, C og D rituðu háskólanefnd Háskólans á Akureyri bréf hinn 31. maí 1996. Þar ítrekuðu þeir fyrri óskir sínar um að einkunnin 9 yrði látin standa. Með bréfi, dags. 11. júní 1996, tilkynnti rektor fjórmenningunum að eftirfarandi bókun hefði verið samþykkt á fundi háskólanefndar:

„Háskólanefnd telur ekki innan síns verksviðs að fjalla um erindi þetta þar sem einkunnin 8 fyrir lokaverkefni var undirrituð af viðkomandi kennara og prófdómara.

Hins vegar telur háskólanefnd að vinnubrögð við birtingu einkunna þurfi að endurskoða til að fyrirbyggja misskilning eða mistök af svipuðum toga og fjallað er um í umræddu bréfi."

III.

Hinn 29. ágúst 1996 ritaði ég háskólanefnd Háskólans á Akureyri bréf og óskaði þess, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að háskólanefnd léti mér í té gögn málsins og skýrði viðhorf sitt til kvörtunarinnar. Sérstaklega óskaði ég þess, að nefndin upplýsti, hver hefði átt frumkvæði að því að taka einkunnagjöf fyrir umrætt lokaverkefni til endurskoðunar og á hvaða lagagrundvelli sú endurskoðun hefði farið fram. Þá óskaði ég eftir því að nefndin upplýsti, hvert vægi einkunn kennara annars vegar og einkunn prófdómara hins vegar hefði haft við hina breyttu einkunnagjöf. Háskólanefnd fól rektor og forstöðumanni rekstrardeildar að svara erindi mínu. Í bréfi rektors, dags. 30. október 1996, segir meðal annars:

„Viðhorf háskólans byggist einkum á eftirfarandi atriðum í gögnum málsins. Í fyrsta lagi á reglugerð fyrir Háskólann á Akureyri frá 1. október 1990, en ljóst er að starfsemi háskólans á þeim tíma sem hér er um rætt byggir á henni. Í 40. gr. hennar segir; „Skrifstofa háskólans sér um færslu einkunna og varðveislu þeirra. Hún sér um að birta nemendum einkunnir", og í 36. gr. segir „. . . Við lokaverkefni skal ætíð vera prófdómari. . . Önnur skrifleg próf dæma hlutaðeigandi kennarar einir . . . Menntamálaráðuneytið skipar prófdómara . . .". Í öðru lagi á einkunnaskilum rekstrardeildar til skrifstofu háskólans, dags. 30. 05. 1994 og 9. 06. 1994, sem undirrituð eru m.a. af [Z] umsjónarmanni lokaverkefna í rekstrardeild. Þar kemur ótvírætt fram að einkunn [A] o.fl. sé 8,0. Þetta skjal rekstrardeildar eru einu upplýsingar sem skrifstofu háskólans barst um einkunnir [A] o.fl. um lokaverkefni þeirra fyrir útgáfu prófskírteina og var því fært á þau. Í þriðja lagi er svo skjal dagsett 24.11.1994 og undirritað af viðkomandi leiðbeinanda og prófdómara, er staðfestir einkunnina 8,4 (og því 8) fyrir umrætt lokaverkefni. Viðhorf Háskólans á Akureyri til umkvörtunarinnar er því í meginatriðum eftirfarandi:

Fyrir mistök höfðu [A] o.fl. aðgang að vinnugögnum kennara og prófdómara þar sem fram kom að einkunn [A] o.fl. fyrir lokaverkefni væri 8,6 (og því 9).

Þar sem hér var aðeins um vinnugögn að ræða sem flokkast ekki undir löglega birtar einkunnir telur háskólinn ekki efni til að fjalla um „. . . hver hafi átt frumkvæði að því að taka einkunnagjöf fyrir umrætt lokaverkefni til endurskoðunar. . .", eins og m.a. er gert í bréfi umboðsmanns Alþingis. Því getur háskólinn ekki tekið undir með að um sé að ræða „. . . breytta einkunnagjöf". Álit háskólans er að ekki sé um „endurskoðaða" einkunnagjöf að ræða, því sú einkunn er kemur fram á skjali [. . .] frá 09.06.1994 og áréttuð er á skjali [. . .] frá 24.11.1994 er sú eina einkunn fyrir viðkomandi lokaverkefni sem undirrituð er af til þess bærum aðilum í rekstrardeild og varðveitt í skjalasafni skrifstofu háskólans. Því hefur háskólinn talið óeðlilegt að hlutast til um endurskoðun á einkunn fyrir umrætt lokaverkefni. Þar með er skilningur háskólans að enginn hafi átt frumkvæði að breyttri einkunnagjöf, því alls ekkert bendir til að skrifstofa háskólans (einkunnaskráning) hafi hlutast til um breytingu á, eða breytt, einkunn gefinni af réttum aðilum.

Í öðru lagi telur háskólinn rétt að taka fram, að í framhaldi af umræddu máli hefur verið ítrekað við deildir háskólans að birting einkunna sé einungis [í] höndum skrifstofu háskólans (einkunnaskráningar) og því verði að gæta ýtrustu nákvæmni í meðferð vinnugagna er miða að einkunnagjöf. Meginástæða þessa er, eins og lesa má út úr gögnum málsins, sá misskilningur að vinnugögn kennara á meðan þeir eru að

vinna að prófdæmingu, sé eitthvað til að byggja á. Það, ásamt því að litið er framhjá því að það er einungis skrifstofa háskólans (einkunnaskráning) sem birtir einkunnir, getur valdið erfiðleikum.

[. . .]

Prófdómari viðkomandi lokaverkefnis er búsettur í Reykjavík og rétt er að nefna að á tímabilinu voru þrír forstöðumenn í rekstrardeild [. . .]. Einnig kom nýr rektor [. . .] til starfs 1.9.1994 [. . .]. Ofantalið getur verið hluti skýringar á töfum á afgreiðslu á sumri 1994 og á þessu máli öllu."

Með bréfi, dags. 7. nóvember 1996, gaf ég A, B, C og D kost á að gera athugasemdir við bréf háskólans. Athugasemdir þeirra bárust mér með bréfi, dags. 19. nóvember 1996. Í bréfinu segir meðal annars svo:

„Við höfum ekkert við embættisfærslu einkunnaskráningar háskólans á Akureyri að athuga og höfum ekki haft, heldur eins og kom fram í kvörtun okkar að einkunnaskráning hafi fengið senda einkunn frá rekstrardeild, sem þar hafði verið breytt með óréttmætum hætti, eftir að prófdómari og kennari höfðu gefið lokaeinkunn 9. Tekið var fram fyrir hendurnar á kennara, án samþykkis hans, og án þess að fyrir því væri heimild í lögum, reglugerð eða prófareglum Háskólans á Akureyri. Háskólinn hefur ekki borið á móti því að [leiðbeinandinn] hafi gefið okkur einkunnina 9, sem hafði 60% vægi á móti 40% vægi einkunnar [. . .] prófdómara, sem gaf einkunnina 8. Vegið meðaltal varð 8,6 sem hækkaði upp í 9. Þetta staðfestir [fyrrum forstöðumaður rekstrardeildar] í bréfi til okkar dags. 9. des. 1994. Það er það sem á eftir kemur og [forstöðumaðurinn] kaus að kalla „samræmingu", en rektor minnist ekki á, sem við getum ekki sætt okkur við.

Fullyrðing rektors um að við höfum fyrir mistök haft aðgang að vinnugögnum kennara og prófdómara þar sem einkunnin 9 kom fram er einfaldlega röng. Deildarstjóri hafði boðað að einkunnir fyrir lokaverkefni í rekstrardeild yrðu birtar á ákveðnum tíma, og það var gert. Ekki bara okkar einkunn heldur allra í námskeiðinu Lok 0105, þannig að við og allir aðrir gætum skoðað einkunnirnar. Þetta voru engin vinnugögn, heldur höfðu einkunnirnar verið færðar á þar til gert blað sem síðan var sent einkunnaskráningu háskólans þann 9. júní, eftir að skrifað hafði verið ofan í okkar einkunn og hún lækkuð úr 9 í 8 [. . .].

Okkar einkunn ásamt einkunnum allra hinna voru í samræmi við einkunnagjöf kennara og prófdómara. Þess má reyndar geta að deildarstjóri, [. . .], hafði ítrekað talað um að einkunnirnar yrðu samræmdar á sameiginlegum fundi allra kennara og prófdómara, sem í sjálfu sér er ekki athugavert ef samþykki viðkomandi kennara og prófdómara hefði legið fyrir, en það fórst fyrir af einhverjum ástæðum. Þess vegna greip hann til þess óyndisúrræðis, sem er ástæða alls þessa málareksturs, að gangast fyrir breytingu á einkunninni án þess að fyrir lægi nauðsynlegt samþykki kennara okkar.

Einkunnirnar bar rekstrardeild síðan að senda óbreyttar til einkunnaskráningar Háskólans á Akureyri, hefði reyndar átt að vera búin að því, en gerði það ekki [. . .]."

Hinn 3. júní 1997 ritaði ég menntamálaráðherra bréf og óskaði þess að upplýst yrði, hvort ráðuneytið teldi það samrýmast lögum nr. 51/1992, um Háskólann á Akureyri, og reglugerð nr. 405/1990, fyrir Háskólann á Akureyri, að einkunn þeirri, sem kennari og prófdómari höfðu gefið fyrir nefnt lokaverkefni var breytt, án þess að þeir hefðu haft að því frumkvæði. Í bréfi menntamálaráðuneytisins, sem barst mér 27. júní 1997, er tekið fram, að ráðuneytið taki ekki afstöðu til kvörtunarinnar. Í bréfinu segir meðal annars svo:

„Í reglugerð nr. 380/1994, sbr. rgj. 366/1995 um Háskólann á Akureyri, áður reglugerð nr. 405/1990 er fjallað um prófgreinar, próftíma, fullnaðarpróf, einkunnir, prófdómara og annað er að prófum lýtur sbr. 16. gr. laga nr. 51/1992 um Háskólann á Akureyri. Í 16. gr. reglugerðar nr. 380/1994, áður 2. mgr. 33.gr. rgj. nr. 405/1990 segir að háskólakennarar standi fyrir prófum, sem felur það í sér að námsmat er í höndum viðkomandi kennara nema annað sé tekið fram sbr. 2., 7. 8. og 9. mgr 16. gr. rgj. 380/1994 en sambærileg ákvæði var að finna í áðurgildandi reglugerð nr. 405/1990, sjá 1. mgr. 33. gr. og 36. gr. þeirrar reglugerðar. Sérstök ákvæði eru um námsmat í lokaverkefni, sbr. 6. mgr. 16. gr. rgj. 380/1990 áður 1. mgr. 36. gr. rgj. nr. 405/1990, þar sem kveðið er á um að við mat á lokaverkefni skuli ætíð vera prófdómari. Námsmat á lokaverkefnum er þannig bæði í höndum prófdómara og viðkomandi kennara og ekki annarra aðila. Ákvæði framangreindra reglugerða um að skrifstofa skólans sjái um færslu einkunna og annist birtingu þeirra fela ekki í sér heimild til handa skrifstofunni til þess að breyta niðurstöðum námsmatsins.

Með vísan til framanritaðs er því svar ráðuneytisins við fyrirspurn yðar á þá leið að óheimilt sé að breyta einkunn sem kennari og prófdómari hafa gefið fyrir lokaverkefni án þess að þeir hafi haft að því frumkvæði.“

Í tilefni af bréfi ráðuneytisins ítrekaði rektor Háskólans á Akureyri með bréfi til mín, dags. 18. ágúst 1997, það sjónarmið háskólans, að skrifstofa hans hefði „ekki hlutast til um breytingu á, eða breytt, einkunn gefinni af þar til bærum aðilum í rekstrardeild.“

IV.

1.

Í forsendum og niðurstöðu álits míns, dags. 28. ágúst 1997, segir svo:

„Í IV. kafla laga nr. 51/1992, um Háskólann á Akureyri, er fjallað um nemendur, kennslu og próf. Í 16. gr. laganna er svohljóðandi ákvæði:

„Í reglugerð háskólans skal setja ákvæði um prófgreinar, próftíma, fullnaðarpróf, einkunnir, prófdómara og annað er að prófum lýtur.“

Í 33.–40. gr. reglugerðar nr. 405/1990, fyrir Háskólann á Akureyri, sem var í gildi, er atvik máls þessa áttu sér stað, er fjallað um próf. Í 2. mgr. 33. gr. segir, að háskólakennarar standi fyrir prófum, en hver deild ráði tilhögun prófa hjá sér að svo miklu leyti sem ekki séu sett bindandi ákvæði um það í lögum eða reglugerð. Ákvæði um prófdómara er að finna í 36. gr., sem er svohljóðandi:

„Við munnlegt og verklegt próf skal vera prófdómari. Við mat á lokaverkefni skal ætíð vera prófdómari, hvort sem það er munnlegt eða skriflegt. Önnur skrifleg próf dæma hlutaðeigandi kennarar einir.

Niðurstöður prófa skulu liggja fyrir eigi síðar en 3 vikum eftir prófdag. Nemandi á rétt til að fá útskýringar á mati skriflegrar úrlausnar sinnar ef hann æskir þess innan 10 daga frá birtingu einkunnar. Vilji nemandi sem ekki hefur staðist próf þá eigi una mati kennarans getur hann snúið sér til viðkomandi forstöðumanns deildar. Skal þá prófdómari skipaður í hverju tilviki sé ekki um lokaverkefni að ræða. Einnig getur kennari eða meiri hluti nemenda í viðkomandi námskeiði, telji þeir til þess sérstaka ástæðu, óskað skipunar prófdómara í einstöku prófi.

. . .“

Loks eru í 40. gr. reglugerðarinnar ákvæði þess efnis, að skrifstofa háskólans sjái um færslu einkunna og varðveislu þeirra. Hún sjái og um að birta nemendum einkunnir.

2.

Einkunnagjöf, a.m.k. þegar um er að ræða einkunnir, sem reiknast til lokaprófs, er stjórnvaldsákvörðun, sbr. 2. tl. 2. mgr. 21. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, en í þeirri málsgrein eru stjórnvöld undanþegin þeirri skyldu að rökstyðja *skriflega* þær stjórnvaldsákvarðanir, sem þar eru taldar.

Af þeim ákvæðum, sem rakin voru undir lið 1, er ljóst, að gert var ráð fyrir því í reglugerð nr. 405/1990, að lokaverkefni væru metin af kennara og prófdómara, og að sérstakir prófdómarar yrðu því ekki skipaðir, þegar um væri að ræða lokaverkefni. Af þessu leiðir, að ákvörðun um einkunnagjöf hefur verið tekin, þegar kennari og prófdómari hafa metið tiltekið verkefni. Ákvörðun um einkunn þeirra A, B, C og D, hafði því verið tekin, þegar fyrir lá niðurstaða kennara og prófdómara um verkefni þeirra.

Eins og áður segir, sést glögglega á yfirlitsblaði yfir einkunnir fyrir lokaverkefni, að einkunn þeirra A, B, C og D var upphaflega 9, en skrifað hefur verið ofan í töluna og henni breytt í 8. Í bréfi rektors Háskólans á Akureyri til mín, dags. 30. október 1996, kemur fram sú skoðun Háskólans, að ekki hafi verið um að ræða breytta einkunnagjöf, vegna þess að einkunnin 9 hafi ekki verið löglega birt. Í bréfi forstöðumanns rekstrardeildar til fjórmenninganna, dags. 9. desember 1994, kemur hins vegar fram, að kennari og prófdómari hafi metið verkefnið til einkunnarinnar 9, „en þá hafði samræming ekki átt sér stað". Í raun hafi því einkunnin 9 aðeins verið bráðabirgðaeinkunn, sem hafi verið birt nemendunum fyrir mistök.

Af bréfi forstöðumanns rekstrardeildar, dags. 9. desember 1994, er ljóst, að einkunn sú, sem kennari og prófdómari gáfu nemendunum fyrir verkefnið í maí 1994, var birt þeim á skrifstofu rekstrardeildar. Samkvæmt 2. málsl. 1. mgr. 20. gr. stjórnsýslulaga var ákvörðun um einkunnagjöfina bindandi, eftir að hún hafði verið birt nemendunum. Það er almennt á verksviði þess stjórnvalds, er ákvörðun tekur, að birta hana. Þó að settar séu til hagræðingar réttarreglur, er víkja frá þessari meginreglu, leiðir það almennt ekki til þess, að birting samkvæmt meginreglunni sé án réttarárhifa. Fyrirmæli 2. mgr. 40. gr. reglugerðar nr. 405/1990, fyrir Háskólann á Akureyri, um birtingu einkunna, hagga því ekki réttaráhrifum birtingarinnar.

Þar sem ákvörðun um einkunnagjöf er stjórnvaldsákvörðun, eins og áður segir, fer um breytingar og afturköllun á einkunnum eftir stjórnsýslulögum. Í 23. gr. stjórnsýslulaga segir svo:

> „Stjórnvald getur breytt ákvörðun sinni þar til hún hefur verið tilkynnt aðila máls.
>
> Eftir að aðila hefur verið tilkynnt um ákvörðun er stjórnvaldi heimilt að leiðrétta bersýnilegar villur í henni, enda tilkynni stjórnvaldið aðila um leiðréttinguna án tafar og láti þeim sem fengið hefur endurrit af ákvörðuninni nýtt endurrit í té."

Stjórnvald getur því breytt ákvörðun sinni skv. 1. mgr. 23. gr., þar til hún hefur verið birt aðila máls. Eftir að einkunn þeirra A, B, C og D hafði verið birt, var óheimilt að breyta henni á grundvelli 1. mgr. 23. gr.

Samkvæmt því, sem að framan hefur verið rakið, er það skoðun mín, að breytingin í maí eða júní 1994, þegar einkunnum A, B, C og D var breytt úr því horfi, sem kennari og prófdómari höfðu ákveðið, hafi verið ólögmæt.

3.

Hinn 24. nóvember 1994 tóku kennari og prófdómari ákvörðun um að afturkalla fyrri einkunn A, B, C og D og breyta henni úr 9 í 8. Af gögnum málsins verður ekki ráðið að afturköllunarheimild hafi verið fyrir hendi. Í því sambandi bendi ég sérstaklega á, að það

eitt, að komið hafi í ljós innbyrðis ósamræmi við einkunnagjöf, heimilar ekki afturköllun einkunnar, sem birt hefur verið nemanda. Sú ákvörðun kennara og prófdómara frá 24. nóvember 1994, að afturkalla ákvörðun sína og breyta einkunnum þeirra A, B, C og D, varð þannig hvorki byggð á ákvæðum 25. gr. stjórnsýslulaga né óskráðum meginreglum stjórnsýsluréttarins um afturköllun. Slík breyting einkunnarinnar var af þessari ástæðu ólögmæt.

V.

Niðurstaða.

Eins og að framan greinir, er það niðurstaða mín, að breyting sú á einkunn þeirra A, B, C og D fyrir lokaverkefni, sem gerð var til samræmingar við aðrar einkunnir fyrir lokaverkefni í maí eða júní 1994, hafi að lögum verið óheimil. Ennfremur tel ég, að ákvörðun kennara og prófdómara frá 24. nóvember 1994, um að afturkalla og breyta ákvörðun sinni um einkunnagjöf, hafi ekki verið samræmi við lög.

Niðurstaða mín er því sú, að einkunninni 9, sem kennari og prófdómari gáfu upphaflega fyrir lokaverkefni A, B, C og D, hafi ekki verið breytt með lögmætum hætti. Það eru því tilmæli mín til Háskólans á Akureyri, að komi fram beiðni um það frá A, B, C og D, verði gefin út ný prófskírteini þeim til handa, þar sem fram komi einkunnin 9 fyrir lokaverkefni."

VI.

Í framhaldi af fyrrgreindu áliti mínu barst mér bréf rektors Háskólans á Akureyri, dags. 28. september 1997. Þar segir meðal annars:

> „Í samræmi við álit umboðsmanns hefur verið gefið út nýtt prófskírteini, þar sem kemur fram einkunnin 9 fyrir lokaverkefni, til ofangreindra fjórmenninga."

14.2. Grunnskólar. Málskot til æðra stjórnvalds. Einkaskólar. (Mál nr. 2011/1997)

Í bréfi sínu til A, dags. 30. janúar 1997, tók umboðsmaður fram, að samkvæmt 56. gr. laga nr. 66/1995, um grunnskóla, hlíti einkaskólar, sem starfa samkvæmt reglugerð eða skipulagsskrá sem ráðuneyti staðfesti, sama eftirliti og aðrir grunnskólar. Samkvæmt 3. mgr. 41. gr. laga nr. 66/1995 taki skólanefnd mál er varða hegðun barna til meðferðar, takist ekki að leysa þau innan skólans. Leysi nefndin ekki málið þannig að allir aðilar þess séu sáttir verði því vísað til menntamálaráðuneytisins, sbr. 3. mgr. 6. gr. laga nr. 66/1995. Þar sem Fræðsluskrifstofa Reykjavíkur og menntamálaráðuneytið höfðu ekki fjallað um mál A taldi umboðsmaður skilyrði laga ekki uppfyllt til þess að hann gæti fjallað frekar um málið.

15.0. Skráning og meðferð persónuupplýsinga.

15.1. Heimild opinberra starfsmanna til að afla sér trúnaðarupplýsinga. (Mál nr. 2334/1997)

A kvartaði yfir því að skattstjóri Norðurlandsumdæmis eystra lét Framleiðsluráði landbúnaðarins í té afrit af staðfestum landbúnaðarskýrslum hans vegna tekjuáranna 1995 og 1996. Það var skoðun umboðsmanns að skattstjóra hefði, á grundvelli 1. mgr. 68. gr. laga nr. 99/1993, um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, verið heimilt að afhenda Framleiðsluráði landbúnaðarins umrædd afrit.

Vegna þeirrar skoðunar A, að umrædd lagaheimild væri fullvíðtæk, áréttaði umboðsmaður í bréfi sínu til hans þá meginreglu stjórnsýsluréttar, að opinberir starfsmenn mættu ekki í skjóli starfa sinna afla sér trúnaðarupplýsinga, sem ekki hefðu þýðingu fyrir verkefni, sem þeim væru falin í starfi. Hann taldi, að af markmiðum laga nr. 99/1993 og lögákveðnu starfssviði Framleiðsluráðs landbúnaðarins yrðu leidd ákveðin takmörk fyrir því, í hvaða skyni upplýsinga yrði aflað á grundvelli 1. mgr. 68. gr. laganna. Af gögnum málsins yrði ráðið, að upplýsinganna hefði verið aflað vegna lögboðinnar álagningar gjalda á A. Umboðsmaður taldi mál A því ekki gefa tilefni til frekari athugunar af hans hálfu.

15.2. Skráning bifreiða. Jafnræðisregla. Form og efni úrskurða í kærumálum. Rökstuðningur. (Mál nr. 2025/1997)

A kvartaði yfir synjun dóms- og kirkjumálaráðuneytisins á beiðni hans um undanþágu frá reglum um skráningu bifreiða.

A byggði í fyrsta lagi á því, að synjunin væri andstæð jafnræðisreglu, enda hefði slík undanþága verið veitt í sambærilegu tilviki. Fyrir lá, að á árinu 1994 voru skráðar nokkrar bifreiðar sömu tegundar og bifreið A. Sú bifreið, sem síðast fékkst skráð, var skráð á grundvelli yfirlýsingar frá ráðuneytinu um að það gerði ekki athugasemdir við það þótt þessi bifreið yrði skráð, enda hefðu aðrar bifreiðar sömu tegundar, sem fluttar voru til landsins á sama tíma af sama aðila, fengist skráðar fyrir mistök.

Umboðsmaður tók fram, að hann gerði ekki athugasemdir við þá niðurstöðu dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að ákvæði reglugerðar nr. 411/1993 kæmu í veg fyrir að bifreið A yrði skráð. Þá tók hann undir það með ráðuneytinu, að heimild til þess að veita undanþágu frá þessum reglum yrði ekki með réttu veitt, enda ætti hún ekki lagastoð.

Umboðsmaður benti á, að jafnræðisregla veitti mönnum almennt ekki tilkall til neins, sem ekki samrýmdist lögum. Meginreglan væri sú, að aðili stjórnsýslumáls gæti ekki borið fyrir sig ákvörðun stjórnvalds, sem ekki samrýmdist lögum, og krafist sambærilegrar úrlausnar sér til handa. Hefði stjórnvald t.d. ekki beitt tiltekinni réttarreglu við úrlausn sína, ætti aðili máls ekki rétt á því að það héldi áfram að sýna slíkt athafnaleysi. Undir vissum kringumstæðum og vegna réttmætra væntinga málsaðila kynni slíkt athafnaleysi stundum að stofna til réttar. Í ljósi málsatvika taldi umboðsmaður að ákvörðun dómsmálaráðuneytisins um að veita, í árslok 1994, undanþágu frá reglum um skráningu ökutækja hefði verið í samræmi við framangreind sjónarmið um beitingu jafnræðisreglu stjórnsýslulaga. Gagnstæð niðurstaða dómsmálaráðuneyt-

isins kynni að hafa falið í sér ólögmæta mismunun gagnvart þeim aðila, sem átti í hlut. Í ljósi þess, að A sótti um undanþágu rúmu ári síðar og þess að ekki lá fyrir að fleiri undanþágur hefðu verið veittar, taldi umboðsmaður að ekki væri um það að ræða að stjórnsýsluframkvæmd hefði breyst þannig að hún samrýmdist ekki lengur lögum. Þá var það skoðun hans, að atvik málsins hefðu ekki að öðru leyti gefið A sérstaka ástæðu til að ætla að bifreiðin fengist skráð, enda vísaði undanþágan, sem veitt var, skýrlega til einnar tiltekinnar bifreiðar og grundvallaðist á sérstökum aðstæðum sem ekki voru sambærilegar aðstæðum í máli A. Umboðsmaður gerði því ekki athugasemdir við afgreiðslu stjórnvalda á undanþágubeiðni A.

A taldi að við meðferð máls hans hefðu stjórnvöld brotið gegn ákvæðum stjórnsýslulaga nr. 37/1993 um leiðbeiningarskyldu og rökstuðning ákvörðunar. Umboðsmaður benti á að form úrlausnar dóms- og kirkjumálaráðuneytisins á erindi A, er hann skaut ákvörðun Bifreiðaskoðunar Íslands um synjun á skráningu bifreiðarinnar til ráðuneytisins, hefði ekki borið með sér að um úrskurð í kærumáli væri að ræða. Hefði úrlausnin að því leyti ekki verið í samræmi við 31. gr. stjórnsýslulaga. Þar hefði hins vegar verið að finna rökstuðning fyrir niðurstöðunni, sem telja yrði að fullnægði ákvæðum 22. gr. stjórnsýslulaga. Vegna afgreiðslu dóms- og kirkjumálaráðuneytisins á beiðni A um undanþágu tók umboðsmaður fram, að ráðuneytinu hefði ekki verið skylt að lögum að rökstyðja synjun sína, en það hefði engu að síður verið gert. Hefði efni rökstuðningsins fullnægt áskilnaði 22. gr. stjórnsýslulaga. Eina athugasemd umboðsmanns við meðferð málsins var því sú, að form á úrlausn dóms- og kirkjumálaráðuneytisins vegna kæru A hefði ekki verið í samræmi við ákvæði 31. gr. stjórnsýslulaga.

I.

Hinn 14. febrúar 1997 leitaði til mín A, búsettur í Danmörku, og bar fram kvörtun yfir afgreiðslu dóms- og kirkjumálaráðuneytisins frá 23. og 25. júlí 1996 á beiðni hans um undanþágu frá reglum um skráningu bifreiða.

II.

Í sérstakri greinargerð A, sem fylgdi kvörtun hans, er málsatvikum lýst. Þar segir meðal annars:

> „Upphaf málsins má rekja til þess að undirritaður, sem er íslenskur námsmaður í Danmörku, keypti nýja bifreið af [gerðinni] Nissan Patrol 4,2 Diesel í [febrúar 1996] og skráði tollskráningu í Danmörku. Bifreiðina flutti undirritaður síðan til Íslands og fékk hér akstursleyfi. Jafnframt sótti undirritaður um það til Bifreiðaskoðunar Íslands hf. að fá bifreiðina skráða hér á landi sem notaða bifreið. Á það var ekki fallist vegna þess að undirritaður hafði ekki undir höndum „Letter of Confirmative“. . .
>
> Undirritaður hafði spurnir af því að unnt væri að sækja um undanþágu til dómsmálaráðuneytisins frá reglum er varða nýskráningu bifreiða. Mun það ekki hafa verið óalgengt að slíkar undanþágur hafi verið veittar á undanförnum árum. Það sem efldi og styrkti undirritaðan í þeirri trú að slík undanþága fengist var sú staðreynd að þann 30. [desember] 1994 hafði verið veitt undanþága fyrir samskonar bifreið.
>
> Sótti undirritaður því um undanþágu frá reglum varðandi nýskráningu bifreiða og máli sínu til stuðnings vitnaði hann í fyrrnefnt mál. Dómsmálaráðuneytið sendi seint og um síðir bréf þar sem fram kom að þetta mál væri búið að afgreiða! Hér átti ráðuneytið við höfnun á umsókn undirritaðs um skráningu þá er lögð var fram vegna innflutnings á bifreiðinni sem notaðri. Hér er um allt annað mál að ræða og það má álykta sem svo að bréf mitt hafi ekki verið lesið [af] starfsmönnum ráðuneytisins. Til

þess að hjálpa starfsmanni ráðuneytisins út úr þessari neyðarlegu stöðu var sent annað bréf sama efnis. En allt kom fyrir ekki, svar ráðuneytisins var á þá leið að ekki væri ástæða til þess að breyta fyrri ákvörðun."

Í kvörtun A er því haldið fram, að höfnun dóms- og kirkjumálaráðuneytisins á undanþágubeiðni hans hafi farið í bága við jafnræðisreglu 11. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, þar sem undanþága hafi áður verið veitt í fullkomlega hliðstæðu tilviki.

Auk þessa lýtur kvörtun A að atriðum, er snerta málsmeðferð Bifreiðaskoðunar Íslands hf. og dóms- og kirkjumálaráðuneytisins í máli hans. Þannig heldur hann því fram, að ekki hafi verið gætt ákvæða 7. gr. stjórnsýslulaga um leiðbeiningarskyldu stjórnvalda og að við afgreiðslu sína á málinu hafi dóms- og kirkjumálaráðuneytið brotið gegn 2. mgr. 20. gr. og 22. gr. laganna.

III.

Ég ritaði dóms- og kirkjumálaráðherra bréf 11. mars 1997 og óskaði eftir því, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að ráðuneyti hans skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A og léti mér í té gögn málsins. Svarbréf ráðuneytisins barst mér 1. apríl 1997. Í því segir:

„Með bréfi Bifreiðaskoðunar Íslands hf., dags. 13. mars 1996, var beiðni [A] um að bifreið af gerðinni Nissan Patrol með verksmiðjunúmeri [. . .] yrði skráð sem innflutt notuð bifreið synjað, þar sem ekki höfðu verið lögð fram fullnægjandi gögn um að bifreiðin hefði hlotið almenna skráningu til notkunar í Danmörku. Var vakin athygli á því að til að skrá ökutækið þyrfti að leggja fram gögn sem staðfestu að bifreiðin væri búin í samræmi við reglugerð um gerð og búnað ökutækja, nr. 411/1993.

Þessa ákvörðun Bifreiðaskoðunar Íslands hf. kærði [A] til ráðuneytisins með símbréfum 18. og 19. mars 1996. Í bréfi ráðuneytisins 22. sama mánaðar var vísað til þess að bifreiðin hefði ekki verið skráð almennri skráningu í Danmörku. Ákvæði liðar 03.02 (2) í 3. gr. reglugerðar um gerð og búnað ökutækja ætti því ekki við. Bifreiðin yrði því ekki skráð hér á landi nema á grundvelli gerðarviðurkenningar, sbr. lið 03.01, ef hún væri fyrir hendi, eða skráningarviðurkenningar á grundvelli liðar 03.02 (1). Voru því ekki talin efni til að hnekkja fyrrgreindri ákvörðun Bifreiðaskoðunar Íslands hf.

Með bréfi [B] fyrir hönd [A], dags. 10. júlí 1996, var síðan sótt um undanþágu frá reglum um þau gögn sem leggja þarf fram við skráningu bifreiðar. Þeirri beiðni var synjað með bréfi ráðuneytis, dags. 25. júlí 1996, þar sem ekki væri unnt að veita almenna undanþágu frá reglum um gögn sem fylgja ættu við skráningu ökutækis.

Í kvörtun [A] er því haldið fram að meðferð málsins hjá ráðuneytinu hafi ekki verið í samræmi við 11. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, þar sem undanþága af þessu tagi hafi áður verið veitt. Svo sem rakið er í bréfi Bifreiðaskoðunar Íslands hf., dags. 20. desember 1994, voru skráðar þrjár bifreiðar af gerðinni Nissan Patrol, sem fluttar voru til landsins þá um haustið. Í kjölfarið kom hins vegar í ljós að vottorð framleiðanda með bifreiðunum sem framvísað hafði verið áttu ekki við þessa gerð bifreiða. Þar sem bifreiðir þessar höfðu verið skráðar og tilskilin gjöld greidd lét Bifreiðaskoðun við svo búið sitja varðandi þessar bifreiðar en hafnaði að skrá fjórðu bifreiðina nema til kæmi undanþága ráðuneytisins. Með bréfi ráðuneytisins, dags. 30. desember 1994, var í ljósi aðstæðna ekki [gerð] athugasemd við skráningu þessarar einu bifreiðar, sem eftir var í innflutningshópi bifreiða. Í reglugerð um gerð og búnað ökutækja, nr. 411/1993, er ekki að finna heimild til að víkja frá reglum um gögn sem fylgja skulu við skráningu ökutækja. Slík undanþága samrýmist ekki lögum og þeirri niður-

stöðu fær ekki haggað, þótt bifreiðar hafi áður verið skráðar án tilskilinna gagna vegna mistaka.

Því er einnig haldið fram að ráðuneytið hafi ekki gætt ákvæða 21. og 22. gr. stjórnsýslulaga við úrlausn málsins. Í bréfum ráðuneytisins til [A], dags. 22. mars og 25. júlí 1996, eru færð rök fyrir úrlausn ráðuneytisins. Er því ekki annmarki á meðferð málsins að þessu leyti.

Þá heldur [A] því fram í kvörtun sinni að ekki hafi verið gætt 7. gr. stjórnsýslulaga um leiðbeiningarskyldu stjórnvalda. Í bréfi Bifreiðaskoðunar Íslands hf. til [A], dags. 13. mars 1996, er vakin athygli á því að til að skrá ökutækið þurfi að leggja fram gögn sem staðfesti að bifreiðin sé búin í samræmi við reglugerð um gerð og búnað ökutækja. Þá segir í bréfi ráðuneytis til [A], dags. 22. mars 1996, að bifreiðin verði ekki skráð hér á landi nema á grundvelli gerðarviðurkenningar eða skráningarviðurkenningar. Verður því hvorki séð að leiðbeiningar hafi verið ófullnægjandi né hvaða leiðbeiningar hefðu getað leitt til annarrar niðurstöðu við úrlausn málsins."

Ég gaf A kost á að koma á framfæri athugasemdum við ofangreint bréf dóms- og kirkjumálaráðuneytisins og bárust þær mér í bréfi, dags. 5. apríl 1997.

IV.

Forsendur og niðurstöður álits míns, dags. 10. nóvember 1997, voru svohljóðandi:

„1.

Það er álit mitt, að ekki séu efni til að hnekkja þeirri niðurstöðu dóms- og kirkjumálaráðuneytisins frá 22. mars 1996, að ákvæði 3. gr. reglugerðar nr. 411/1993, um gerð og búnað ökutækja, sem sett var með stoð í 1. mgr. 60. gr. umferðarlaga nr. 50/1987, hafi staðið því í vegi, að bifreið sú, sem mál þetta snýst um, fengist skráð hér á landi. Þá fellst ég á það með ráðuneytinu, að heimild til að víkja frá reglum um gögn, sem fylgja skulu við skráningu ökutækja, hafi ekki stoð í lögum og verði því með réttu ekki veitt.

2.

Í bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins til mín, sem rakið er hér að framan, er gerð grein fyrir því, með hvaða hætti það bar til, að fjórar bifreiðar, sömu tegundar og sú, sem kvörtun A lýtur að, fengust skráðar hér á landi í andstöðu við framangreind lagafyrirmæli. Í þeirri greinargerð er vitnað til bréfs Bifreiðaskoðunar Íslands hf., sem ritað var í tilefni af beiðni eiganda fjórðu bifreiðarinnar um undanþágu frá ákvæðum 3. gr. reglugerðar um gerð og búnað ökutækja. Í bréfinu kemur fram, að við skráningu fyrstu þriggja bifreiðanna hafi verið lögð fram gögn frá framleiðanda þeirra, sem tæknideild fyrirtækisins hafi metið fullnægjandi. Síðar hafi hins vegar komið í ljós, að þau vottorð, sem lögð hefðu verið fram við skráninguna, ættu ekki við um þessa gerð bifreiða. Í bréfinu, sem er dagsett 20. desember 1994, segir síðan:

> „Af þessum sökum hafnaði Bifreiðaskoðun forskráningu þeirrar bifreiðar sem hér um ræðir þar sem öll gögn vegna nýskráningar nýrrar bifreiðar sbr. 3. gr. reglugerðarinnar vantaði og engin leið að útvega slík vottorð. Hins vegar var ekkert frekar aðhafst í málefnum þeirra bifreiða sem þegar var búið að nýskrá þar sem umrædd vottorð framleiðanda voru lögð fram í góðri trú innflytjanda auk þess sem búið var að greiða öll tilskilin gjöld. Bifreiðaskoðun telur sér ekki fært að forskrá viðkomandi bifreið nema að til komi skrifleg undanþága ráðuneytisins."

Bréf þetta ásamt undanþágubeiðni eiganda umræddrar bifreiðar, C, var sent dóms- og kirkjumálaráðuneytinu, sem hinn 30. desember 1994 ritaði Bifreiðaskoðun bréf af þessu tilefni. Þar segir meðal annars:

„Miðað við aðstæður allar og að fenginni greinargerð frá innflytjanda bifreiðarinnar gerir ráðuneytið ekki athugasemd við þótt Bifreiðaskoðun ákveði að skrá þessa einu bifreið sem eftir er í innflutningshópi bifreiða sem fluttar eru til landsins af [D hf.].“

Á grundvelli þessa bréfs dóms- og kirkjumálaráðuneytisins mun skráning á umræddri bifreið hafa farið fram.

3.

Samkvæmt þeim gögnum, sem fyrir mig hafa verið lögð, voru fjórar Nissan Patrol 4,2 fólksbifreiðar skráðar hér á landi, áður en framangreind undanþága dóms- og kirkjumálaráðuneytisins kom til. Verður af málsgögnum ráðið, að bifreiðar þessar hafi allar verið fluttar til landsins sumarið 1994 af fyrirtækinu D hf. og skráning á þeim farið fram á tímabilinu 25. júlí til 13. október 1994. Þá liggur fyrir, að sama aðili annaðist innflutning á fimmtu bifreiðinni og seldi hana C, áður en skráning á henni hafði farið fram.

4.

Jafnræðisregla stjórnsýslulaga nr. 37/1993 veitir mönnum almennt ekki tilkall til neins þess, sem ekki fær samrýmst lögum. Af því leiðir, að aðili stjórnsýslumáls getur að meginstefnu til ekki borið fyrir sig ákvörðun stjórnvalds, sem farið hefur í bága við lög, og krafist sambærilegrar úrlausnar sér til handa á grundvelli hennar. Hafi stjórnvald þannig til að mynda látið hjá líða við úrlausn sína að beita tiltekinni réttarreglu, á aðili máls almennt ekki rétt á því að stjórnvaldið haldi áfram að sýna af sér slíkt athafnaleysi. Undir vissum kringumstæðum og sökum réttmætra væntinga málsaðila kann slíkt athafnaleysi stundum að stofna til réttar.

Svo sem að framan er rakið, urðu rangar upplýsingar til þess, að fjórar bifreiðar, sömu tegundar og sú, sem mál þetta varðar, hlutu skráningu hér á landi. Fimmta bifreiðin var síðan skráð á grundvelli sérstakrar undanþágu frá ákvæðum 3. gr. reglugerðar um gerð og búnað ökutækja, sem dóms- og kirkjumálaráðuneytið veitti eiganda hennar 30. desember 1994. Í ljósi þess, sem á undan var gengið og hér hefur verið lýst, er að mínum dómi ekki efni til að hafna því, að þessi ráðstöfun ráðuneytisins hafi verið í samræmi við þau sjónarmið um beitingu jafnræðisreglu stjórnsýslulaga, sem gerð er grein fyrir hér að framan. Kann gagnstæð niðurstaða í málinu þannig að hafa verið til þess fallin, að fela í sér ólögmæta mismunun gagnvart þeim aðila, sem hér átti í hlut.

A hefur haldið því fram, að undanþágur frá reglum um nýskráningu bifreiða hafi ekki verið óalgengar á undanförnum árum. Framangreint bréf dóms- og kirkjumálaráðuneytisins frá 30. desember 1994 hafi sérstaklega eflt hann og styrkt í þeirri trú, að bifreið hans fengist skráð hér á landi. Er þetta höfuðröksemd hans fyrir því, að afgreiðsla dóms- og kirkjumálaráðuneytisins á umræddri undanþágubeiðni hans hafi verið í andstöðu við jafnræðisreglu 11. gr. stjórnsýslulaga.

Bifreið sína flutti A hingað til lands í ársbyrjun 1996, rúmu ári eftir að umrædd undanþága var veitt. Er ekki vitað til þess að stjórnvöld hafi í annan tíma heimilað sambærilegt frávik frá reglum um skráningu bifreiða og ekki er í ljós leitt, að frá þeim hafi verið vikið í fleiri tilvikum en hér hefur verið gerð grein fyrir. Er þannig ekki um það að ræða, að stjórnsýsluframkvæmd á þessu sviði hafi breyst á þann veg, að hún sé ekki lengur samrýmanleg lögum. Við úrlausn þess, hvort atvik að öðru leyti hafi gefið A sérstaka ástæðu til að ætla, að bifreið hans fengist skráð hér á landi, tel ég einsýnt, að ályktun í þá átt verði ekki dregin af framangreindri undanþágu dóms- og kirkjumálaráðuneytisins og að réttur verði þar með ekki á henni byggður. Er hér til þess að líta, að efnislegt inntak undanþágunnar vísar eindregið til þess að um eina tiltekna bifreið sé að ræða og að sérstakar

aðstæður, sem ekki verður jafnað við aðstæður í tilviki A, hafi leitt til þeirrar ákvörðunar stjórnvalda að skráning hennar skyldi heimiluð.

Að framansögðu athuguðu tel ég ekki ástæðu til athugasemda við afgreiðslu stjórnvalda á beiðni A um undanþágu frá reglum um skráningu bifreiða.

V.

A telur, að stjórnvöld hafi við meðferð máls hans brotið gegn ákvæðum stjórnsýslulaga nr. 37/1993 um leiðbeiningarskyldu og rökstuðning ákvörðunar.

1.

Með bréfi, dags. 13. mars 1996, tilkynnti Bifreiðaskoðun A að ekki væri unnt að skrá bifreið hans sem innflutta notaða bifreið. Er í bréfinu bent á það, að ekki hafi verið lögð fram fullnægjandi gögn, er sýni að bifreiðin hafi hlotið almenna skráningu til notkunar í Danmörku. Því væri þörf á gögnum, sem staðfestu það, að búnaður bifreiðarinnar væri í samræmi við ákvæði reglugerðar nr. 411/1993, um gerð og búnað ökutækja. Þessari ákvörðun skaut A til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins með bréfi, dags. 18. mars 1996. Þrátt fyrir að form á úrlausn ráðuneytisins frá 22. mars 1996 hafi ekki borið með sér, að um úrskurð í kærumáli væri að ræða og hún hafi að því leyti eigi verið í samræmi við ákvæði 31. gr. stjórnsýslulaga, er þar engu að síður að finna rökstuðning fyrir niðurstöðu máls, sem telja verður að fullnægi ákvæðum 22. gr. þeirra.

Með hliðsjón af framansögðu tel ég að ekki séu efni til að gera athugasemdir við þau atriði í þessum þætti málsins, sem kvörtun A lýtur að.

2.

Með bréfi til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 10. júlí 1996, var undanþágubeiðni sú, sem hér hefur verið til umfjöllunar, formlega sett fram. Erindi þessu svaraði dóms- og kirkjumálaráðuneytið með tveimur bréfum, dags. 23. og 25. júlí 1996. Er þar vísað til framangreindrar úrlausnar ráðuneytisins frá 22. mars 1996, en að auki tekið fram, „að ekki [sé] unnt að veita almenna undanþágu frá reglum um gögn sem fylgja skulu við skráningu ökutækis". Þrátt fyrir að dóms- og kirkjumálaráðuneytinu hafi að lögum ekki verið skylt að rökstyðja þessa synjun sína, eru engu að síður færð rök fyrir henni í tilgreindum bréfum þess. Tel ég, að áskilnaði 22. gr. stjórnsýslulaga um efni rökstuðnings sé þar fullnægt, enda var því ekki borið við í umræddu erindi A, að undanþágubeiðni hans væri grundvölluð á afgreiðslu stjórnvalda í hliðstæðu máli."

VI.

Ég dró niðurstöðu álits míns saman með svofelldum hætti:

„Niðurstaða.

Samkvæmt framansögðu er það álit mitt, að ekki sé ástæða til athugasemda af minni hálfu við niðurstöðu stjórnvalda í því máli, sem hér hefur verið fjallað um. Að því er varðar meðferð málsins hjá stjórnvöldum bendi ég á það eitt, að form á úrlausn dóms- og kirkjumálaráðuneytisins 22. mars 1996, í tilefni af kæru A var ekki í samræmi við ákvæði 31. gr. stjórnsýslulaga."

16.0. Starfssvið umboðsmanns Alþingis og skilyrði þess að umboðsmaður fjalli um kvörtun.

16.1. Alþingi.

Atvinnuleysistryggingar. Tryggingagjald. (Mál nr. 2233/1997)

A var synjað um atvinnuleysisbætur því síðasti launagreiðandi hennar var undanþeginn greiðslu tryggingagjalds á grundvelli 3. tl. 5. gr. laga nr. 113/1990. Umboðsmaður taldi synjunina eiga skýra stoð í 2. gr. laga nr. 12/1997, um atvinnuleysistryggingar, þar sem löggjafinn hefði sett það skilyrði fyrir töku atvinnuleysisbóta að bótaþegi hefði stundað tryggingagjaldsskylda vinnu. Í bréfi sínu til A tók umboðsmaður fram, að það væri almennt ekki í verkahring umboðsmanns Alþingis að leggja dóm á það, hvernig til hefði tekist um löggjöf sem Alþingi hefði sett.

Atvinnuleysistryggingar. (Mál nr. 2248/1997)

A kvartaði yfir því að makalífeyrir úr lífeyrissjóði væri dreginn frá atvinnuleysisbótum hennar. Í bréfi til A rakti umboðsmaður ákvæði 4. mgr. 7. gr. laga nr. 12/1997, um atvinnuleysistryggingar, og ummæli úr greinargerð með frumvarpinu, þar sem fram kom, að ætlunin væri að allar lífeyrisgreiðslur úr lífeyrissjóðum kæmu til frádráttar bótum. Umboðsmaður taldi því niðurstöðuna í máli A eiga skýra stoð í lögum. Hann tók fram, að það væri ekki hlutverk umboðsmanns Alþingis að leggja dóm á það hvernig til hefði tekist um löggjöf sem Alþingi hefði sett.

16.2. Málsaðild.

Minnihluti nefndar óskar álits á ákvörðun nefndarinnar. (Mál nr. 2249/1997)

Í bréfi sínu til A vísaði umboðsmaður til þess, að samkvæmt 2. mgr. 4. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, gæti hver sá leitað til umboðsmanns, sem teldi sig hafa verið beittan rangsleitni af stjórnvöldum. Í skýringum við þetta ákvæði í greinargerð kæmi fram, að stjórnvöld gætu ekki kvartað við umboðsmann yfir ákvörðunum og athöfnum annarra stjórnvalda eða óskað álits umboðsmanns á máli. Umboðsmaður taldi því að minnihluti nefndar á vegum ríkisins, sem tekur stjórnvaldsákvarðanir, gæti ekki óskað álits umboðsmanns á ákvörðun meirihluta nefndarinnar og að lagaskilyrði væru þannig ekki fyrir því að hann hefði frekari afskipti af málinu.

16.3. Einkaréttarleg lögskipti.

Lífeyrissjóðir. (Mál nr. 2044/1997)

A kvartaði yfir tilgreindum reglum tveggja lífeyrissjóða. Í bréfi sínu til A vísaði umboðsmaður til þess að af 2. gr. laga nr. 55/1980, um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda, yrði ráðið, að lífeyrissjóðir, sem hefðu orðið til með samningi milli vinnuveitenda og launþega, störfuðu samkvæmt reglugerð sem aðilar hefðu komið sér

saman um. Reglugerðir fyrir sjóðina, sem um ræddi, grundvölluðust því á kjarasamningum launþega og vinnuveitanda. Samkvæmt 2. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, tæki starfssvið umboðsmanns til stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga. Afskipti af einstaklingum og samtökum þeirra féllu hins vegar utan starfssviðs hans. Umboðsmaður taldi því ekki vera fyrir hendi skilyrði laga fyrir því að hann gæti tekið kvörtun A til frekari athugunar.

16.4. Dómstólar.

Atvinnuréttindi. EES-samningurinn. (Mál nr. 1919/1996)

A kvartaði yfir því, að stjórnvöld hefðu ekki tekið af skarið um starfsvettvang tannsmiða og yfir því að brotin hefðu verið samkeppnislög þar sem tannlæknar hefðu með ólögmætum hætti ákveðið að sniðganga einstaka tannsmiði.

Í bréfi sínu til A vísaði umboðsmaður til þess að tilefni kvörtunarinnar væri tiltekinn dómur Hæstaréttar. Umboðsmaður gæti ekki fjallað um dóminn þar eð dómsathafnir féllu utan starfssviðs hans samkvæmt 2. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, og 4. tölul. 3. gr. reglna nr. 82/1988, um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis. Brysti því lagaskilyrði til þess að hann fjallaði frekar um þennan þátt málsins.

Vegna þess þáttar kvörtunarinnar, sem snerti samráð tannlækna um að sniðganga þjónustu tiltekinna tannsmiða, benti umboðsmaður á, að lög nr. 13/1987 gerðu ekki ráð fyrir því að það væri í verkahring umboðsmanns að láta í té almennar álitsgerðir, heldur að fjalla um kvartanir út af því, að stjórnvöld hefðu ekki í ákveðnum tilvikum farið að lögum, eða eigi fylgt vönduðum stjórnsýsluháttum í störfum sínum. Af kvörtuninni yrði ekki ráðið, hvort og með hvaða hætti stjórnvöld hefðu haft afskipti af framangreindu máli. Væru skilyrði laga nr. 13/1987 því ekki uppfyllt til þess að umboðsmaður gæti haft afskipti af honum. Samkvæmt samkeppnislögum nr. 8/1993 gæti A hins vegar borið þennan þátt málsins undir þau stjórnvöld, sem annist daglega stjórnsýslu á sviði samkeppnismála.

A hafði vísað til þess í kvörtun sinni, að í nálægum löndum hefðu tannsmiðir rétt til þess að smíða tennur í fólk án þess að vera undir handleiðslu tannlækna. Í bréfi sínu tók umboðsmaður fram, að með lögum nr. 83/1993, um viðurkenningu á menntun og prófskírteinum, hefðu verið settar reglur um það, hvernig standa skuli að gagnkvæmri viðurkenningu á menntun ríkisborgara í aðildarríkjum Evrópska efnahagssvæðisins og á Norðurlöndum til starfsréttinda á Íslandi, sem falla undir tilskipanir Evrópusambandsins nr. 48/1989 og 51/1992. Í lögunum sé kveðið á um rétt einstaklinga, sem uppfylli skilyrði þeirra, til þess að stunda lögverndaða starfsgrein hér á landi með sömu skilmálum og við eigi um íslenska ríkisborgara. Ákvæði laganna og þeirra tilskipana, sem þeim sé ætlað að innleiða, mæli hins vegar ekki fyrir um það, hvaða reglur skuli gilda um viðkomandi starfsstétt, þ. á m. um starfssvið hennar. Umboðsmaður taldi því ekki ástæðu til þess að athuga þennan þátt kvörtunar A frekar.

Í bréfi mínu til A, dags. 28. janúar 1997, sagði:

„1.

Af kvörtun yðar verður ráðið, að tilefni hennar sé dómur Hæstaréttar frá 7. desember 1995 (Hrd. 1995, bls. 3059). Í dóminum eru rakin lagaákvæði, sem snerta störf tann-

lækna og tannsmiða. Segir í forsendum dómsins, að tannsmiðum verði „að óbreyttum lögum ekki heimiluð“ vinna í munnholi manna „í því skyni að setja í þá gervitennur eða tanngarða, nema samkvæmt undantekningarákvæðum laga nr. 34/1932 og nr. 62/1947“. Í dómsorði segir síðan, að gagnáfrýjanda sé „. . . óheimil vinna í munnholi manna í því skyni að setja í þá gervitennur eða tanngarða“. Í kvörtun yðar og þeim gögnum, sem þér hafið lagt fram, koma fram viðhorf yðar til niðurstöðu Hæstaréttar og að nauðsynlegt sé, að kveðið verði með skýrum hætti á um starfsvettvang tannsmiða. Um niðurstöðu nefnds dóms Hæstaréttar get ég ekki fjallað, þar sem dómsathafnir falla utan starfssviðs umboðsmanns Alþingis samkvæmt 2. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmanns Alþingis, og 4. tölul. 3. gr. reglna nr. 82/1988, um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis.

Að því er snertir rétt tannsmiða til þess að stunda sjálfstæða starfsemi skal upplýst, að á Alþingi, 120. löggjafarþingi 1995–1996, var heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra spurður um, hvort hann hygðist „beita sér fyrir lagabreytingum til það taka af tvímæli um að tannsmiðir hafi rétt til að starfa sjálfstætt“. Í svari ráðherrans kom fram, að verið væri að vinna að heildarendurskoðun á réttindamálum heilbrigðisstétta og yrðu réttindamál stoðstétta, svo sem tannsmiða þar til athugunar. Á hinn bóginn væri ekki tímabært að segja til um niðurstöður þess, hvort heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra myndi beita sér fyrir lagabreytingum í þá átt, sem fyrirspurnin lyti að (Alþt. 1995, A-deild, bls. 5078).

2.

Síðari liður kvörtunar yðar lýtur að því, að tannlæknar hafi með samráði ákveðið að sniðganga þjónustu tiltekinna tannsmiða meðal annars vegna samnings, sem þeir hafi gert við Tryggingastofnun ríkisins um viðgerðir og smíði á gervitönnum. Af þessu tilefni bendi ég yður á, að lög nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, gera ekki ráð fyrir því, að það sé í verkahring umboðsmanns að láta í té almennar álitsgerðir, heldur að fjalla um kvartanir út af því, að stjórnvöld hafi ekki í ákveðnum tilvikum farið að lögum eða eigi fylgt vönduðum stjórnsýsluháttum í störfum sínum. Af kvörtun yðar verður ekki ráðið, hvort og þá með hvaða hætti stjórnvöld hafi haft afskipti af framangreindu máli. Þar sem ekki verður séð, að síðari liður kvörtunar yðar lúti að tilteknum ákvörðunum stjórnvalda, eru ekki uppfyllt skilyrði laga nr. 13/1987 til þess að ég geti haft afskipti af honum.

Ég vek athygli yðar á því, að samkvæmt 1. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 er markmið laganna meðal annars að efla virka samkeppni í viðskiptum með því að vinna gegn óhæfilegum hindrunum og takmörkunum á frelsi í atvinnurekstri. Í 2. gr. laganna er tekið fram, að lögin taki til hvers konar atvinnustarfsemi, svo sem framleiðslu, verslunar og þjónustu. Samkvæmt 5. gr. laganna annast samkeppnisráð, Samkeppnisstofnun og áfrýjunarnefnd samkeppnismála daglega stjórnsýslu á því sviði, sem lögin taka til. Getið þér því leitað með mál það, er snertir síðari lið kvörtunar yðar, til framangreindra stjórnvalda.

3.

Í kvörtun yðar vísið þér einnig til þess, að í nálægum löndum, þ. á m. í Danmörku, hafi tannsmiðir rétt til þess að smíða tennur í fólk, án þess að þurfa að vera undir handleiðslu tannlækna, sbr. Lov om kliniske tandteknikere nr. 100 frá 14. mars 1979. Með lögum nr. 83/1993, um viðurkenningu á menntun og prófskírteinum, sbr. lög nr. 76/1994, voru sett ákvæði um, hvernig standa skyldi að gagnkvæmri viðurkenningu á menntun ríkisborgara í aðildarríkjum Evrópska efnahagssvæðisins og á Norðurlöndum til starfsréttinda á Íslandi, sem falli undir tilskipanir Evrópusambandsins nr. 48/1989 og nr. 51/1992. Í 2. gr. laga nr. 83/1993 er tekið fram, að þeir ríkisborgarar í aðildarríkjum Evrópska efnahagsvæðisins, sem uppfylli skilyrði framangreindra tilskipana, „. . . eigi rétt á að gegna hér á landi starfi, sem löggildingu, leyfi eða aðra jafngilda viðurkenningu þarf til hvort heldur er sjálfstætt eða sem launþegar, með sömu skilmálum og gilda um íslenska ríkisborgara“. Lög þessi,

sem aðlaga ákvæði íslensks réttar að nefndum tilskipunum, sbr. 30. gr Samningsins um evrópska efnahagssvæðið og viðauka VII við þann samning, sbr. lög nr. 2/1993, um Evrópska efnahagssvæðið, mæla fyrir um rétt einstaklinga, sem uppfylla skilyrði ákvæðanna, til þess að stunda lögverndaða starfsgrein hér á landi með sömu skilmálum og eiga við um íslenska ríkisborgara. Ákvæði laganna og ákvæði þeirra tilskipana, sem þeim er ætlað að innleiða, mæla hins vegar ekki fyrir um það, hvaða reglur skuli gilda um viðkomandi starfsstétt þ.m.t. um starfssvið viðkomandi starfsstéttar. Með hliðsjón af þessu og tilvísun til þess, sem áður er sagt um dóm Hæstaréttar frá 7. desember 1995, gefa áðurnefndar athugasemdir í kvörtun yðar ekki tilefni til nánari athugunar af minni hálfu.

4.

Samkvæmt framansögðu er niðurstaða mín sú, að skilyrði bresti til þess, að ég geti haft frekari afskipti af kvörtun þeirri, sem þér hafið borið fram. Þá gefur kvörtun yðar að öðru leyti ekki tilefni til nánari athugunar af minni hálfu, sbr. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis."

17.0. Stjórn fiskveiða.

17.1. Veiðileyfi. Afturköllun stjórnvaldsákvörðunar. Skilyrði. Lögmætisregla. Forsendur sem stjórnvaldsákvörðun verður byggð á. Stjórnarskrá. Framsal valds. Birting stjórnvaldsfyrirmæla. Réttaráhrif afbrigða frá réttum stjórnsýsluháttum. (Mál nr. 1714/1996)

A hf. kvartaði yfir úrskurði sjávarútvegsráðuneytisins þar sem afturkölluð var staðfesting Fiskistofu á flutningi aflamarks frá bátnum X til bátanna Y og Z fiskveiðiárið 1994–1995. Í öðru lagi kvartaði A hf. yfir því skilyrði í leyfi til X fyrir fiskveiðiárið 1995–1996, að hörpudiskafli skipsins yrði unninn hjá skelfiskvinnslustöð á B.

Fiskistofa hafði staðfest flutning aflamarks frá X yfir á Y og Z í september 1994, en í október tilkynnti Fiskistofa A hf., að það hefði verið skilyrði fyrir flutningi aflamarksins að hörpudiskafla yrði landað til vinnslustöðvar á B. Í kjölfar mótmæla A hf. bakfærði Fiskistofa aflamarkið til X og kærði A hf. þá ákvörðun til sjávarútvegsráðuneytisins. Ráðuneytið afturkallaði staðfestingu Fiskistofu á flutningi aflamarksins. Var byggt á því í úrskurði ráðuneytisins að skipin Y og Z væru gerð út frá S, en X frá B og því hefði það verið ófrávíkjanlegt, skilyrði samkvæmt 3. mgr. 12. gr. laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, að A hf. leitaði umsagnar sveitarstjórnar og sjómannafélagsins áður en umsókn um flutning aflamarks væri lögð fram. Þar sem það hafði ekki verið gert var ákvörðun Fiskistofu talin ógildanleg og var afturkölluð af sjávarútvegsráðuneytinu samkvæmt 2. tl. 25. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Niðurstaða umboðsmanns var að úrskurður ráðuneytisins um þetta efni hefði verið í samræmi við lög og að ekki yrði séð að hann hefði verið byggður á ólögmætum sjónarmiðum.

Um síðari lið í kvörtun A hf. tók umboðsmaður fram að skilyrði um vinnslu hjá tiltekinni vinnslustöð fæli í sér takmörkun á atvinnufrelsi og yrði því að gera ríkar kröfur til þess, að skilyrðið hefði skýra heimild í lögum, sbr. 75. gr. sjórnarskrárinnar sem og Hrd. 1988:1532 og Hrd. 1996:2956. Í síðastgreindum dómi hefði verið tekið fram, að fyrirmæli stjórnarskrárinnar um skerðingu atvinnufrelsis yrðu ekki túlkuð öðruvísi en svo að löggjafanum væri óheimilt að fela framkvæmdarvaldshöfum óhefta ákvörðun um þessi efni og yrði löggjöfin því að mæla fyrir um meginreglur og ákveða takmörk og umfang nauðsynlegrar réttindaskerðingar. Með hliðsjón af þessu taldi umboðsmaður hæpið að skilyrði í leyfi X til hörpudiskveiða hefði átt sér fullnægjandi lagastoð í 2. mgr. 4. gr. laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða. Tók umboðsmaður fram að ekki væri vísað til laga nr. 12/1975, um samræmda vinnslu sjávarafla og veiðar, sem háðar eru sérstökum leyfum, í 4. gr. reglugerðar nr. 345/1992, en til þeirrar reglugerðar var vísað af hálfu Fiskistofu.

Umboðsmaður taldi að ákvæði 1. gr. laga nr. 12/1975 væri viðhlítandi lagagrundvöllur fyrir að binda veiðileyfi því skilyrði að afli sé uninn hjá fiskvinnslustöð á ákveðnum stað. Hins vegar tók umboðsmaður fram, að áskilið væri í 1. gr. laganna, að almennar og svæðisbundnar reglur væru settar í þessu efni. Taldi umboðsmaður að orðalagið gæfi eindregið til kynna að átt væri við almenn stjórnvaldsfyrirmæli, sem skyldi birta samkvæmt lögum nr. 64/1943, enda væri með þeim hætti stuðlað að almennri kynningu á þeim reglum og skilyrðum, sem áformað væri að setja. Engin heimildarákvæði voru í reglugerð nr. 354/1992 til að binda veiðileyfi skilyrði um vinnslu afla hjá tilteknum vinnslustöðvum, og reglugerðin var eingöngu sett á grundvelli 2. mgr. 4. gr. laga nr. 38/1990. Þá var ekki um að ræða að slík skilyrði hefðu verið tekin í önnur gildandi almenn stjórnvaldsfyrirmæli. Taldi umboðsmaður því að nokk-

uð hefði skort á, að grundvöllur skilyrðisins hefði verið í þeim búningi sem lög stóðu til. Hins vegar tók umboðsmaður fram, að ekki væri fyrir að fara fordæmum um réttaráhrif slíkra afbrigða frá réttum stjórnsýsluháttum. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til sjávarútvegsráðuneytisins, að úr þeim galla yrði bætt varðandi skilyrði af því tagi sem hér reyndi á, og hliðsjón yrði þá höfð af sjónarmiðum þeim sem rakin eru í álitinu.

I.

Hinn 28. febrúar 1996 leitaði til mín hæstaréttarlögmaður, og bar fram kvörtun fyrir hönd A h.f. Lýtur kvörtun A h.f. annars vegar að þeim úrskurði sjávarútvegsráðuneytisins frá 17. janúar 1995, að afturkalla staðfestingu Fiskistofu frá 26. september 1994 á flutningi aflamarks frá X til bátanna Y og Z fiskveiðiárið 1994–1995. Hins vegar lýtur kvörtun A hf. að því skilyrði í leyfi X til hörpudiskveiða á Breiðafirði fiskveiðiárið 1995–1996, að hörpudiskafli skipsins yrði unninn hjá viðurkenndri skelfiskvinnslustöð á B.

II.

1.

Samkvæmt gögnum málsins eru málavextir þeir helstir, að með skriflegum umsóknum, dags. 12. september 1994, óskaði A hf. eftir því að fá að flytja, að því er tók til fiskveiðiársins 1994–1995, aflamark X í hörpudiski til bátanna Y, í eigu Y hf., og Z, í eigu Útgerðar Z hf. Umsóknirnar voru ritaðar á þann hluta eyðublaðsins, sem Fiskistofa hafði látið í té, er ætlaður var skipum, sem gerð eru „. . . út frá sömu verstöð". Fiskistofa staðfesti flutning aflamarksins með bréfum, dags. 26. september 1994. Í bréfum, sem Fiskistofa ritaði eigendum fyrrnefndra báta 4. október 1994, er tekið fram, að það hafi verið skilyrði fyrir flutningi aflamarksins, að hörpudiskafli, sem samsvaraði því aflamarki, er flutt var, yrði „. . . landað til vinnslu hjá viðurkenndri skelvinnslustöð á [B], sbr. 3. og 6. tl. leyfisbréfs m/s [X]. . . til hörpudiskveiða á Breiðafirði 1994/1995". Tekið var fram, að nefnt skilyrði hefði verið „. . . forsenda þess, að aflamarksflutningurinn teldist heimill, án þess að fyrir lægi umsögn sveitarstjórnar og stjórnar sjómannafélags á [B], sbr. 3. mgr. 12. gr. laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða."

Í bréfum, sem Y hf. og Útgerð Z hf. rituðu Fiskistofu 17. október 1994, er bent á, að flutningur á aflamarki X hafi verið samþykktur án skilyrða og að X hafi verið gerð út frá sömu verstöð og bátar þeirra Z og Y. Í svarbréfi Fiskistofu, dags. 27. október 1994, er tekið fram, að leyfi til hörpudiskveiða á Breiðafirði miðist við, að hörpudiskafli þess fiskiskips, sem leyfinu sé úthlutað, verði unninn hjá viðurkenndri skelfiskvinnslustöð í tiltekinni löndunarhöfn. Var það niðurstaða Fiskistofu, að brostin væri „forsenda fyrir staðfestingu á flutningnum og [hefði] aflamarkið því verið bakfært til m/s [X]." Jafnframt tók Fiskistofa fram í bréfi sínu til útgerða Z og Y, að flutningur aflamarksins yrði ekki samþykktur, nema fallist yrði á skilyrðið um löndun og vinnslu aflans á B og að fyrir lægi umsögn sveitarstjórnar og stjórnar sjómannafélagsins á B. Með bréfum Fiskistofu, dags. 28. október 1994, var Útgerð Z hf. og Y hf. síðan tilkynnt, að færslu aflamarks til Y og Z hefði „verið eytt". Í bréfi, sem A hf. ritaði Fiskistofu 8. nóvember 1994, óskaði félagið eftir því, að Fiskistofa rökstyddi ákvörðun sína, sbr. 21. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Er rökstuðningur Fiskistofu dagsettur 17. nóvember 1994.

Með stjórnsýslukæru, dags. 29. desember 1994, kærði A hf. þá ákvörðun Fiskistofu frá 28. október, að „bakfæra aflamark frá m/s [Z] og m/s [Y] til m/s [X]. . .". Krafðist A hf. ómerkingar á hinni óumbeðnu bakfærslu og að leyfi til flutningsins fengi að standa óhaggað og skilyrðislaust. Í röksemdum A hf. fyrir kvörtun sinni er meðal annars bent á, að staðfesting Fiskistofu frá 26. september 1994 hafi ekki verið haldin neinum annmörkum. Um hafi verið að ræða óafturkallanlega stjórnsýsluákvörðun. Ekki hafi verið uppfyllt

skilyrði 25. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 til afturköllunar. Þá hafi ekki verið skylt að leita umsagnar sveitarstjórnar og stjórnar sjómannafélagsins á B, sbr. 3. mgr. 12. gr. laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, heldur hafi átt að fara um flutninginn eftir 1. mgr. 12. gr. sömu laga.

Sjávarútvegsráðuneytið felldi úrskurð sinn í málinu 17. janúar 1995. Í rökstuðningi úrskurðarins segir:

„*Rökstuðningur*

Samkvæmt 3. mgr. 12. gr. laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða sbr. 1. mgr. sömu greinar, er flutningur aflamarks milli skipa, sem ekki eru gerð út frá sömu verstöð óheimill nema með samþykki Fiskistofu og að fenginni umsögn sveitarstjórnar og stjórnar sjómannafélags í viðkomandi verstöð, enda sé ekki um að ræða jöfn skipti á aflamarki að mati Fiskistofu.

Samkvæmt gögnum Fiskistofu og Siglingamálastofnunar ríkisins eru bæði [Y] og [Z] skráðir frá [S] og útgerðir bátanna einnig. Báðir bátarnir hafa lagt afla sinn upp á [S] og því er óumdeilt að [S] er verstöð þeirra.

Heimahöfn [X], áður [K], hefur síðan í árslok 1988 verið [B]. Skipið var til 23. september 1993 í eigu [R] hf., en síðan þá í eigu [A] hf. Bæði [R] hf. og [A] hf. eru með heimilisfesti á [B]. Á fiskveiðiárinu 1991/1992 landaði báturinn næstum öllum sínum afla á [B]. Á fiskveiðiárinu 1992/1993 landaði báturinn skelafla sínum í [S] samkvæmt sérstöku leyfi ráðuneytisins þar sem skelvinnsla var ekki rekin á [B] það ár.

Báturinn hefur ekki stundað neinar veiðar síðan í apríl 1993, en í maí það ár rann haffærisskírteini hans út. Ráðuneytið telur, að [S] hafi ekki verið verstöð [X] í septembermánuði 1994 þegar beiðnir um flutning aflamarks af bátnum bárust Fiskistofu. Fiskistofa hafi við mat á því, hver væri verstöð bátsins aðeins átt þann kost einan að miða við hvar hann væri skráður, bæði samkvæmt gögnum Fiskistofu og Siglingamálastofnunar ríkisins og hvar útgerðin átti heimilisfesti.

Ráðuneytið telur, að verstöð [Z] og [Y] hafi verið [S] en verstöð [X] hafi verið [B] og því hafi útgerð [X] [. . .] verið skylt að leita eftir umsögn sveitarstjórnar og sjómannafélagsins áður en það sendi Fiskistofu beiðnir um flutning aflamarks af skipinu sbr. 3. mgr. 12. gr. laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða. Hér er um ófrávíkjanlegt, lögbundið skilyrði að ræða og þar sem því var ekki sinnt þá hafi Fiskistofu verið óheimilt að staðfesta beiðnir um flutning aflamarks af [X].

Með vísan til þessa telur ráðuneytið, að beiðnir um flutning aflamarks af [X] hafi ekki uppfyllt lögbundið skilyrði og því sé ákvörðun Fiskistofu um að staðfesta beiðnirnar ógildanleg. Ráðuneytið hefur því ákveðið að afturkalla þessar ákvarðanir Fiskistofu með vísan til 2. tl. 25. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

ÚRSKURÐUR

Með vísan til 2. tl. 25. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 eru staðfestingar Fiskistofu frá 26. september 1994 á flutningi aflamarks frá [X] til [Y] og til [Z] afturkallaðar.“

2.

Í bréfi A hf. til Fiskistofu 25. ágúst 1995 er rakið, að í leyfi X til hörpudiskveiða á fiskveiðiárinu 1995–1996 hafi verið sett það skilyrði, að hörpudiskafli bátsins yrði unninn hjá viðurkenndri skelfiskvinnslustöð á B. Fylgdi bréfinu álit Samkeppnisstofnunar frá 21. ágúst 1995 í máli nr. 1/1995. Var þess síðan óskað, að skilyrðið yrði fellt úr hinu nýútgefna veiðileyfi með vísan til þeirra sjónarmiða, er fram kæmu í áliti Samkeppnisstofnunar. Í svarbréfi Fiskistofu, dags. 14. september 1995, var upplýst, að samkvæmt ákvæðum 2. mgr. 4. gr. laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, reglugerðar nr. 345/1992, um leyfisbindingu til-

tekinna veiða, og laga nr. 12/1975 gæti sjávarútvegsráðherra bundið veiðileyfi og úthlutun þeirra skilyrðum. Var í bréfi Fiskistofu síðan tekið fram, að erindið hefði verið „framsent sjávarútvegsráðuneytinu til umsagnar eða afgreiðslu". Í bréfi Fiskistofu, dags. 26. september 1995, segir síðan:

„Svo sem fram kom í ofangreindu bréfi Fiskistofu var erindi yðar sent sjávarútvegsráðuneytinu til umsagnar eða afgreiðslu. Fiskistofu hefur í dag borist bréf ráðuneytisins þess efnis, að það fallist ekki á, að Fiskistofa falli frá ofangreindu skilyrði í leyfisbréfi.

Með vísan til framangreinds hafnar Fiskistofa ósk yðar um, að umrætt skilyrði verði fellt úr leyfi m/s [X] til hörpudiskveiða á Breiðafirði fiskveiðiárið 1995/1996."

III.

Með bréfi, dags. 15. mars 1996, óskaði ég eftir því, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að sjávarútvegsráðuneytið skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A hf. og léti mér í té gögn málsins. Umbeðnar skýringar og gögn bárust mér með bréfi ráðuneytisins, dags. 9. apríl 1996. Um fyrri lið kvörtunar A hf. vísaði ráðuneytið til úrskurðar síns frá 17. janúar 1995. Um síðari lið kvörtunar A hf. kom eftirfarandi fram í skýringum ráðuneytisins:

„Í leyfi [X] til skelveiða í Breiðafirði 1995–1996 er skilyrði um að skelafla bátsins skuli landað á [B]. Leyfisbréf til skelveiða er gefið út á grundvelli 2. mgr. 4. gr. laga nr. 38/1990 og reglugerðar nr. 345/1992 um leyfisbindingu tiltekinna veiða og styðst áðurgreint ákvæði um löndun afla á tilteknum stað einnig við ákvæði laga nr. 12/1975, um samræmdar veiðar og veiðar sem háðar eru sérstökum leyfum. Um veiðar og vinnslu á innfjarðarækju og skel hafa ávallt gilt nokkuð aðrar reglur en gilt hafa almennt um veiðar og vinnslu. Ráðuneytið telur, að nauðsynlegt sé að skýra þessar reglur nokkuð til þess að skilja megi skýran tilgang og tilurð þessa ákvæðis í leyfisbréfinu. Ráðuneytið mun þó til einföldunar eingöngu halda sig við skelveiðar í Breiðafirði en minnir á að sömu reglur hafa lengstum gilt um innfjarðarækjuveiðar.

Frá því að stjórn komst á þessar veiðar í kringum 1970 hafa leyfi til skelveiða ávallt verið bundin við báta, sem skráðir hafa verið við Breiðafjörð enda eigi útgerð þeirra heimilisfesti þar. Einu frávikin frá þessari reglu er að útgerðaraðilum hefur tímabundið verið leyft að leigja bát, sem skráður er annars staðar í þeim tilvikum sem þeir hafa misst báta úr rekstri t.d. vegna bilana eða sjótjóns. Jafnframt hefur leyfi til veiða ávallt verið bundið því skilyrði, að afla væri landað á leyfissvæðinu. Það hefur ávallt verið svo litið á að sú ákvörðun að binda veiðileyfin við heimamenn leiddi óhjákvæmilega til þess, að heimamenn sætu einnig að vinnslu aflans, enda væri það mjög óeðlileg staða, að heimamenn sætu aðeins að veiðunum og gætu flutt aflann til vinnslu utan svæðisins. Verður að hafa í huga að þessar veiðar fara fram innan fjarðarins og við hann hefur byggst upp vinnslufyrirtæki. Þessi skipan mála var í sjálfu sér viðurkennd fyrir gildistöku laga nr. 12/1975, um samræmdar veiðar og vinnslu sjávarafla, sem háðar eru sérstökum leyfum. Með þeim lögum var ráðuneytinu hins vegar veitt mun víðtækara vald til að stjórna skel- og rækjuveiðum hér við land. Með lögum þessum sbr. 2. gr. var uppsetning rækju- og skelvinnslna háð sérstöku leyfi ráðuneytisins og var ráðuneytinu heimilt að synja um slíkt leyfi ef ekki var fyrirsjáanleg aflaaukning á viðkomandi svæði. Þá var ráðherra heimilað í 1. gr. að setja almennar og svæðisbundnar reglur, er stuðli að samræmingu milli veiðiheimilda samkvæmt veiðileyfum og vinnslugetu í þessum greinum, meðal annars með skiptingu afla milli vinnslustöðva og/eða þeirra báta sem veiðileyfi hljóta. Tilgangur þessara laga var

ekki að breyta því kerfi sem upp hafði þegar verið tekið heldur fyrst og fremst að afla ráðuneytinu víðtækari heimilda til þess að hafa stjórn á fjölda vinnslufyrirtækja og báta sem veiðarnar stunduðu, í því skyni að auka hagkvæmni veiðanna. Verður að segja að lögin hafi fullkomlega náð þeim markmiðum sem að var stefnt. Til dæmis leiddi skipting heildarafla milli vinnsla mjög til þess bátum fækkaði.

Frá og með árinu 1979 til og með árinu 1991 var heildarskelaflanum úr Breiðafirði skipt milli skelvinnslna við Breiðafjörð. Vinnslur á svæðinu voru tvær 1979 en fjölgaði til ársins 1985 og voru orðnar sex það ár. Skelvinnslan á [B] hóf rekstur árið 1981.

Frá því að heildaraflanum var skipt milli vinnslna á árinu 1979 hefur mikil festa verið á skipan bæði veiða og vinnslna í Breiðafirði. Má segja að allt til ársins 1991 hafi það í raun að mestu verið á valdi verksmiðja hvort bátar gætu í raun stundað skelveiðar á Breiðafirði. Bátarnir gátu fengið leyfi ráðuneytisins til veiða, að ákveðnum skilyrðum uppfylltum, en hins vegar var það samningsatriði milli útgerðar og vinnsluaðila hvort báturinn fékk upplegg hverju sinni. Ráðuneytið hafði þar takmörkuð afskipti. Afskipti ráðuneytisins af veiðunum fólust fyrst og fremst í skiptingunni milli vinnslnanna og útgáfu leyfa til þeirra báta, sem fullnægðu settum skilyrðum og setningu skilyrða í leyfisbréfin.

Til ársins 1991 voru skilyrði í leyfisbréfi með ýmsu móti varðandi löndun afla. Sum árin var aðeins sagt að lagt skyldi upp hjá viðurkenndri vinnslustöð við svæðið. Önnur ár var skilyrði um löndun afla hjá tiltekinni vinnslu á svæðinu. Í sjálfu sér hafði þetta takmarkað gildi því eins og áður sagði hafði hver vinnsla sína báta og tók aðeins afla af þeim til vinnslu. Staðfesti ráðuneytið í mörgum tilvikum samkomulag sem sjómenn og vinnsluaðilar gerðu sín á milli um skiptingu þess magns, sem kom í hlut vinnslunnar, milli einstakra báta, sem lönduðu afla hjá viðkomandi vinnslu.

Með lögum nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, varð nokkur breyting á skipan þessara mála því samkvæmt þeim lögum kom til úthlutunar á aflahlutdeild í skel úr Breiðafirði milli báta sbr. ákvæði IV til bráðabirgða við þau lög. Þar sem aflahlutdeild hvers báts réðist af hlutdeild hvers báts í heildarúthlutuninni á viðkomandi svæði á því veiðitímabili er síðast lauk áður en lögin tóku gildi, réðist aflahlutdeild þeirra í raun af því, hver hlutur vinnslunnar hafði verið í heildarkvótanum á því viðmiðunartímabili og hve margir bátar höfðu landað hjá sömu vinnslu það tímabil.

Aflahlutdeild [X] réðist þannig af úthlutuðu heildarmagni til skelvinnslunnar á [B] síðasta veiðitímabil fyrir gildistöku laga nr. 38/1990 og fjölda báta sem landað höfðu þar. Leyfi [X] til skelveiða í Breiðafirði má rekja til leyfis [M], sem fékk leyfi til skelveiða haustið 1988 og var leyfisbréf hans bundið löndun á [B]. Í lok ársins 1988 var leyfið flutt af [M] til [N] þar sem hinn fyrrnefndi hvarf úr rekstri. [N] bar síðan nafnið [K] og loks [X].

Frá árinu 1991 hefur leyfi þeirra báta, sem öfluðu sér varanlegrar aflahlutdeildar með löndum skeljar á [B] á viðmiðunartímabilinu, verið bundið því skilyrði að skelaflanum væri landað á [B]. Ráðuneytið telur, að því sé heimilt að binda leyfi til skelveiða slíku skilyrði og raunar nauðsynlegt vegna skipulags veiða og vinnslu. Ef bátunum væri úthlutað aflahlutdeildinni án kvaðar um löndun kæmi upp gerbreytt staða að því leyti að hver vinnsla hefði ekki tryggt hráefni. Slíkt hefði veruleg áhrif, bæði varðandi rekstur þeirra og ekki síður á afkomumöguleika þess fólks sem þar hefur unnið. Má fullyrða að slík breyting hefði veruleg áhrif á byggðaþróun og einkum á því svæði sem höllustum fæti stendur í samkeppninni um hráefnið vegna legu sinnar. Ráðuneytið hefur að vísu ótvíræða heimild til þess að skipta leyfilegu magni milli vinnslna á svæðunum samkvæmt lögum nr. [12/1975] en slík skipting án ákvæða um tiltekinn löndunarstað væri vinnslunni mjög erfið því hún gæti ekki tryggt þeim jafnt hráefni

yfir veiðitímann. Sérstaklega væri hún erfið minni vinnslunum og þeim sem afskekktari eru eins og vinnslan á [B].

Leyfi til skelveiða eru gefin út á grundvelli 2. mgr. 4. gr. laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða sbr. reglugerð nr. 345/1992. Í 2. mgr. 4. gr. segir, að ráðuneytið geti bundið leyfi og úthlutun þeirra þeim skilyrðum, sem þurfa þykir. Þá vísar ráðuneytið til þess sem hér hefur verið rakið varðandi heimildir laga nr. [12/1975] til þess að setja almennar og svæðisbundnar reglur sem stuðli að samræmingu veiðiheimilda og vinnslu á skelfiski. Í fyrri skrifum hefur lögmaður [A] hf. bent á að leyfisbréf fyrir fiskveiðiárið 1994–1995 sé gefið út á grundvelli 2. mgr. 4. gr. laga nr. 38/1990 og reglugerðar nr. 345/1992 og að í leyfisbréfinu séu lög nr. 12/1975 hvergi nefnd. Það var að vísu rétt en ráðuneytið telur að það hafi vart skipt máli því heimildin var ótvíræð. Hins vegar hefur Fiskistofa í leyfisbréfum til skelveiða fyrir fiskveiðiárið 1995–1996 einnig vísað til laga nr. [12/1975]. Varðandi þetta atriði vill ráðuneytið einnig benda á að í 1. gr. laga nr. 38/1990 segir, að markmið laganna sé að stuðla að verndun og hagkvæmri nýtingu nytjastofnanna og með því tryggja trausta atvinnu og byggð í landinu. Ákvörðun ráðuneytisins um að afla sé landað á [B] er fyrst og fremst tekin til þess að styrkja það sveitarfélag sem svo mjög er háð vinnslu á skel."

Athugasemdir A hf. við framangreindar skýringar sjávarútvegsráðuneytisins bárust mér með bréfi, dags. 29. maí 1996. Er þar ítrekað, að A hf. hafi aldrei verið um það kunnugt á fiskveiðiárinu 1993–1994, að samþykki Fiskistofu við flutning aflamarks frá skipi þess X væri háð skilyrði um löndun aflans á B. Þá er tekið fram, að litið hafi verið svo á, að flutningur aflamarks X hafi verið gerður á grundvelli 1. mgr. 12. gr. laga nr. 38/1990. Litið hafi verið svo á, að X hafi verið gerð út frá S síðasta fiskveiðiárið, sem skipið stundaði sjálft veiðar.

IV.

Hinn 20. desember 1996 átti ég fund með ráðuneytisstjóra sjávarútvegsráðuneytisins og skrifstofustjóra sama ráðuneytis. Í framhaldi af þeim fundi barst mér svohljóðandi bréf ráðuneytisins:

„Með vísan til fundar með yður þann 20. desember 1996 vegna kvörtunar [. . .] fyrir hönd [A] hf., sbr. bréf ráðuneytisins frá 9. apríl 1996, vill ráðuneytið koma eftirfarandi á framfæri:

Eins og ítarlega kemur fram í athugasemdum við frumvarp til laga um samræmda vinnslu sjávarafla og veiðar, sem háðar eru sérstökum leyfum, þá hafði ráðuneytið fyrir gildistöku þeirra laga, sett ýmsar almennar reglur um skel- og rækjuveiðar. Þessar almennu reglur lutu annars vegar að skilyrðum fyrir veitingu leyfa til slíkra veiða, t.d. um búsetu eiganda, skrásetningu báts eða stærð hans. Þessi skilyrði voru ekki skilgreind í reglugerðum heldur voru þau ákveðin og kynnt eftir samráð við hagsmunaaðila við hlutaðeigandi svæði. Með sama hætti voru ákveðin þau almennu skilyrði, sem sett voru um veiðarnar sjálfar, en þær reglur voru tilgreindar í veiðileyfunum. Slík skilyrði í leyfum lutu m.a. að löndun afla í viðurkenndri vinnslustöð á tilgreindu svæði. Eins og einnig kemur greinilega fram í athugasemdum við lagafrumvarpið þá var talið, að þær almennu heimildir, sem ráðuneytið hafði til setningar almennra skilyrða, bæði fyrir veitingu leyfa og til að setja skilyrði í leyfi, væru ekki fullnægjandi til þess að hafa stjórn á þessum veiðum meðan heimilt væri án takmarkana að setja upp vinnslur í þessum greinum. Með lögunum var því fyrst og fremst stefnt að því að afla heimilda til svæðisbundinnar stjórnunar, t.d. með leyfisbindingu á uppsetningu vinnslna auk heimilda til skiptingar heildarafla milli einstakra vinnslna við ákveðin svæði.

Með hliðsjón af framkvæmd við útgáfu leyfa til rækju- og skelveiða sem tíðkaðist fyrir gildistöku laga nr. 12/1975 hefur það verið túlkun ráðuneytisins, að ekki væri þörf á að setja í sérstakar reglugerðir eða önnur stjórnvaldsfyrirmæli þær reglur sem gilda um veiðar og vinnslu á skel og rækju, enda séu þær reglur innan hinna almennu heimilda laganna."

Með bréfi, dags. 3. janúar 1997, gaf ég lögmanni A hf. kost á að senda mér þær athugasemdir, sem hann teldi ástæðu til í tilefni af framangreindu bréfi sjávarútvegsráðuneytisins. Athugasemdir lögmannsins bárust mér með bréfi hans, dags. 13. janúar 1997. Þar segir meðal annars:

„Í bréfi ráðuneytisins er vikið að setningu svonefndra almennra reglna um skel- og rækjuveiðar fyrir gildistöku laga um samræmda vinnslu sjávarafla og veiðar sem háðar eru sérstökum leyfum (lög nr. 12/1975). Skilyrði sem þessar „almennu reglur" lutu að hafa ekki verið „skilgreind í reglugerðum" heldur hafi þau verið „ákveðin og kynnt eftir samráð við hagsmunaaðila við hlutaðeigandi svæði". Með þessu sýnist ætlun ráðuneytisins vera sú að réttlæta þá „túlkun" sína „að ekki væri þörf á að setja í sérstakar reglugerðir eða önnur stjórnvaldsfyrirmæli þær reglur sem gilda um veiðar og vinnslu á skel og rækju" eins og það er orðað í lok bréfsins.

Sú lýsing á stjórnsýsluháttum ráðuneytisins sem í þessu felst segir meira en mörg orð. Þarf ekki að skýra það neitt út fyrir umboðsmanni Alþingis hversu forkastanlegir slíkir hættir eru og öndverðir megninreglum laga. Tekur umbj. minn fram að hann hefur aldrei „notið" nefnds samráðs ráðuneytisins, hvorki fyrr né síðar"

V.

Niðurstöður álits míns, dags. 20. febrúar 1997, eru svohljóðandi:

„Í kvörtun A hf. reynir á, hvort fyrir hendi hafi verið skilyrði til þess, að afturkalla staðfestingu Fiskistofu frá 26. september 1994 á flutningi aflamarks X til Y og Z, að því er tók til fiskveiðitímabilsins 1. september 1994 til 31. ágúst 1995. Þá lýtur kvörtun A hf. einnig að því, hvort sjávarútvegsráðherra hafi verið heimilt að binda veiðileyfi X fiskveiðitímabilið 1. september 1995 til 31. ágúst 1996 því skilyrði, að hörpudiskafli skipsins yrði unninn hjá viðurkenndri skelfiskvinnslustöð á B.

1.

Í úrskurði sjávarútvegsráðuneytisins frá 17. janúar 1995 segir, að með tilvísun til 2. tölul. 25. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 séu „staðfestingar Fiskistofu frá 26. september 1994 á flutningi aflamarks frá [X] til [Y] og til [Z] afturkallaðar". Samkvæmt tilvitnuðu lagaákvæði getur stjórnvald afturkallað að eigin frumkvæði ákvörðun, sem tilkynnt hefur verið aðila máls, þegar hún er *ógildanleg*. Í skýringum við 25. gr. þess frumvarps, er varð að 25. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, segir meðal annars:

„Hér er að finna fyrirmæli um afturköllun á stjórnvaldsákvörðun, en í stjórnsýslurétti er almennt gengið út frá að með því hugtaki sé átt við það þegar stjórnvald tekur að eigin frumkvæði aftur lögmæta ákvörðun sína sem þegar hefur verið birt.

[. . .]

Í 2. tölul. kemur fram heimild sem almennt hefur ekki verið talin til afturköllunar í stjórnsýslurétti en er þó það skyld afturköllun að rétt þykir að taka hana með í 25. gr. Samkvæmt þessu ákvæði er stjórnvaldi veitt heimild til að taka aftur ákvörðun sína að eigin frumkvæði í þeim tilvikum þar sem ákvörðun verður að teljast ógildanleg. Leysa ber úr því hvort ákvörðun er haldin ógildingarannmarka eftir sömu sjónarmiðum og dómstólar gera." (Alþt. 1992, A-deild, bls. 3305.)

Um flutning aflamarks milli skipa innan fiskveiðiárs gilda ákvæði 12. gr. laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða. Við úrlausn þess, hvort afturköllun staðfestingar Fiskistofu frá 26. september 1995 á flutningi aflamarks X hafi verið lögmæt, reynir því á, hvort gætt hafi verið lögmæltra skilyrða 12. gr. laga nr. 38/1990 fyrir flutningunum. Í 1.–3. mgr. ákvæðisins, sbr. 9. gr. laga nr. 36/1992, segir:

> „Heimilt er að færa aflamark milli skipa sömu útgerðar eða skipa sem gerð eru út frá sömu verstöð eftir því sem hlutaðeigandi aðilar koma sér saman um enda hafi það skip sem fært er til, aflahlutdeild af þeirri tegund sem millifærð er. Sama gildir um skipti á aflamarki milli skipa sem ekki eru gerð út frá sömu verstöð, enda sé um jöfn skipti að ræða að mati Fiskistofu.
>
> Tilkynna skal Fiskistofu fyrir fram um flutning aflamarks milli skipa og öðlast hann ekki gildi fyrr en Fiskistofa hefur staðfest móttöku tilkynningar um flutninginn frá þeim sem hlut eiga að máli.
>
> Annar flutningur á aflamarki milli skipa er óheimill nema með samþykki Fiskistofu og að fenginni umsögn sveitarstjórnar og stjórnar sjómannafélags í viðkomandi verstöð."

Í skýringum við 12. gr. þess frumvarps, er varð að 12. gr. laga nr. 38/1990, er tekið fram, að í greininni sé fjallað um heimildir til framsals aflamarks innan viðkomandi fiskveiðiárs eða veiðitímabils. Er lagt til, að með ákvæðinu verði lögfestar áfram óbreyttar þær reglur, sem gilt hafi um framsal aflamarks samkvæmt 13. gr. laga nr. 3/1988, um stjórn fiskveiða 1988–1990 (Alþt. 1989, A-deild, bls. 2553). Ákvæði 13. gr. laga nr. 3/1988 var áður í 12. gr. laga nr. 97/1985, um stjórn fiskveiða 1986–1987. Í skýringum við 12. gr. þess frumvarps, er varð að lögum nr. 97/1985, kemur fram, að með greininni hafi verið lögfest ákvæði 1.–4. mgr. 20. gr. reglugerðar nr. 1/1985, um stjórn botnfiskveiða 1985 (Alþt. 1985, A-deild, bls. 1003).

Þegar litið er til orðalags 1. og 3. mgr. 12. gr. laga nr. 38/1990, er ljóst, að séu bátar gerðir út frá sömu verstöð, er aðilum frjálst að semja um flutninginn, fylgi bátunum aflahlutdeild í þeirri tegund, sem millifærð er. Þeir bátar, sem hér um ræðir, höfðu allir aflahlutdeild í hörpudiski á Breiðafirði. Af 3. mgr. 12. gr. laga nr. 38/1990 leiðir, að séu bátar ekki gerðir út frá sömu verstöð og ekki um að ræða jöfn skipti á aflamarki, er flutningur aflamarks „óheimill nema með samþykki Fiskistofu og að fenginni umsögn sveitarstjórnar og stjórnar sjómannafélags í viðkomandi verstöð".

Í rökstuðningi úrskurðar sjávarútvegsráðuneytisins frá 17. janúar 1995 er á því byggt, að ekki hafi verið gætt þeirra ákvæða 3. mgr. 12. gr. laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, að afla umsagnar sveitarfélags og stjórnar sjómannafélags í viðkomandi verstöð. Miðar ráðuneytið við það, að á grundvelli gagna frá Fiskistofu og Siglingamálastofnun ríkisins hafi bátarnir Y og Z verið skráðir frá S og útgerðir bátanna einnig, en heimahöfn X hafi verið B. Á fiskveiðiárinu 1991–1992 hafi báturinn landað nær öllum sínum afla á B, en á fiskveiðiárinu 1992–1993 hafi hann landað „skelafla sínum í [S] samkvæmt sérstöku leyfi ráðuneytisins þar sem skelvinnsla var ekki rekin á [B] það ár". Er það niðurstaða ráðuneytisins, að í september 1994 hafi S ekki verið heimahöfn X. Í skrá yfir þau fylgiskjöl, sem fylgdu skýringum ráðuneytisins 9. apríl 1996, er vísað til yfirlits yfir þann hörpudiskafla, sem landað hafi verið á B á fiskveiðiárinu 1993–1994. Tekur ráðuneytið fram, að yfirlitið sýni, að aflamark hafi verið „flutt frá [X] á aðra báta, m.a. [Y]" og að afla, sem svaraði þeim flutningi, hafi verið landað á „[B] utan 114 lesta, sem fluttar voru á [Y] í ágúst 1994", en þá hafi engin vinnsla verið á B.

Í 3. tölulið veiðileyfis þess, er gefið var út vegna X 16. ágúst 1994 fyrir tímabilið 31. ágúst 1994 til 1. september 1995, segir, að leyfið miðist við, að „. . . hörpudiskafli skipsins

verði unninn hjá viðurkenndri skelfiskvinnslustöð á [B]". Þá segir í 6. tölulið leyfisins, að því aðeins skuli vera heimilt að flytja aflahlutdeild eða aflamark í hörpudiski úr Breiðafirði til skips, að það sé gert út frá verstöð við Breiðafjörð og að útgerð þess eigi þar heimilisfesti. Geti Fiskistofa bundið staðfestingu á flutningi á aflaheimildum því skilyrði, að afla sé landað til vinnslu á tilteknum löndunarstað. Loks er tekið fram, að um flutning aflaheimilda gildi að öðru leyti ákvæði 11. og 12. gr. laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða.

Þegar litið er til skýringa sjávarútvegsráðuneytisins, er það niðurstaða mín, að úrskurður þess 17. janúar 1995 hafi verið í samræmi við lög. Verður ekki séð, að hann hafi verið reistur á ólögmætum sjónarmiðum.

2.

Kvörtun A hf. lýtur einnig að því skilyrði í veiðileyfi X fiskveiðitímabilið 1995–1996, að hörpudiskafli skipsins skuli unninn hjá viðurkenndri skelfiskvinnslustöð á B. Í skýringum sjávarútvegsráðuneytisins kemur fram, að frá árinu 1991 hafi leyfi þeirra báta, er hefðu aflað sér varanlegrar aflahlutdeildar með löndun skeljar á B á svonefndu viðmiðunartímabili, „verið bundið því skilyrði að skelaflanum væri landað á [B]". Í úrskurði sjávarútvegsráðuneytisins 17. janúar 1995 kemur fram, að á fiskveiðiárinu 1991/1992 hafi X landað nær öllum afla sínum á B, en á fiskveiðiárinu 1992/1993 hafi afla bátsins verið landað „í [S] samkvæmt sérstöku leyfi ráðuneytisins þar sem skelvinnsla var ekki rekin á [B] það ár". Af gögnum málsins verður ráðið, að frá fiskveiðiárinu 1993/1994 hafi verið starfrækt skelfiskvinnslustöð á B. Í skýringum sjávarútvegsráðuneytisins kemur ennfremur fram, að áskilnaður í veiðleyfi X um að hörpudiskafli skipsins yrði unninn hjá viðurkenndri skelfiskvinnslustöð á B hafi byggst á ákvæðum 2. mgr. 4. gr. laga nr. 38/1990, reglugerð nr. 345/1992, um leyfisbindingu tiltekinna veiða, og ákvæðum laga nr. 12/1975, um samræmda vinnslu sjávarafla og veiðar, sem háðar eru sérstökum leyfum.

Í 2. mgr. 4. gr. laga nr. 38/1990 segir:

> „Ráðherra getur með reglugerð ákveðið að auk almenns veiðileyfis skuli veiðar á ákveðnum tegundum nytjastofna, veiðar í tiltekin veiðarfæri, veiðar ákveðinna gerða skipa eða veiðar á ákveðnum svæðum háðar sérstöku leyfi. Getur ráðherra bundið leyfi og úthlutun þess þeim skilyrðum er þurfa þykir. Ráðherra getur m.a. ákveðið að aðeins hljóti leyfi ákveðinn fjöldi skipa, skip af ákveðinni stærð eða gerð eða skip er tilteknar veiðar stunda eða hafa áður stundað."

Í skýringum við 4. gr. þess frumvarps, er varð að 4. gr. laga nr. 38/1990, var því lýst, að það veiðileyfakerfi, sem gilt hefði, yrði einfaldað, þannig að framvegis þyrfti aðeins eitt almennt veiðileyfi árlega. Í 2. mgr. væri á hinn bóginn lagt til, að ráðherra hefði víðtæka heimild til þess að krefjast sérstakra veiðileyfa auk hins almenna. Síðan segir:

> „Á grundvelli þessarar heimildar gæti leyfisbinding til veiða með tilteknum veiðarfærum, t.d. dragnót, haldist með svipuðum hætti og verið hefur. Á sama hátt skapar þessi heimild möguleika til að leysa vandamál sem upp kunna að koma vegna staðbundinna veiða . . ." (Alþt. 1989, A-deild, bls. 2549.)

Í 2. mgr. IV. bráðabirgðaákvæðis í lögum nr. 38/1990 var síðan tekið fram, að aflahlutdeild á svæðisbundnum veiðum á innfjarðarrækju og hörpuskelfiski skyldi úthlutað í samræmi við hlutdeild viðkomandi skips í heildarúthlutun viðkomandi veiðisvæðis á því veiðitímabili, sem síðast lauk, áður en lög nr. 38/1990 komu til framkvæmda. Fram til þessa tíma höfðu ákvæði laga nr. 12/1975 gilt um veiðarnar. Í 1. gr. þeirra segir:

> „Sjávarútvegsráðuneytið getur samkvæmt lögum þessum sett almennar og svæðisbundnar reglur, er stuðli að samræmingu milli veiðiheimilda samkvæmt sérstökum

leyfum ráðuneytisins til rækju- og skelfiskveiða og vinnslugetu þessara greina fiskiðnaðarins, meðal annars með skiptingu afla milli vinnslustöðva og/eða þeirra báta, sem veiðileyfi hljóta."

Af athugasemdum með frumvarpi því, er varð að lögum nr. 12/1975, verður ráðið, að tilgangur laganna hafi verið, að stuðla að verndun og hagkvæmni í veiðum á rækju- og skelfiskstofnum með því að samræma veiðar og vinnslu þeirra. Í athugasemdunum segir meðal annars:

„Veiðar á ýmsum tegundum sjávarafurða eru eins og kunnugt er háðar sérstökum leyfum sjávarútvegsráðuneytisins. Hefur ásókn í slík leyfi, einkum skelfisk- og alveg sérstaklega rækjuveiðileyfi á mörgum veiðisvæðum, verið mun meiri en æskilegt hefur þótt. Hefur ráðuneytið því oft þurft að ákveða reglur til takmörkunar bæði á afla og sókn í þessar veiðar. Skal í því sambandi bent á ýmis skilyrði, sem ráðuneytið hefur sett til þess að menn geti fengið rækju- og skelfiskveiðileyfi á ákveðnum svæðum, svo sem kröfur um að eigendur og skipstjóri báts hafi verið búsettir á viðkomandi svæði í eitt ár, báturinn sé þar skrásettur og jafnvel að báturinn megi ekki vera undir eða yfir ákveðinni stærð. Þá hefur þess oftast verið krafist í leyfisbréfum til rækju- og skelfiskveiða á ákveðnum svæðum, að afli sé unninn í viðurkenndri vinnslustöð á viðkomandi svæði. Loks er að finna í flestum veiðileyfum ákvæði um einhvers konar aflatakmarkanir til verndunar þeim stofni, er leyfi heimilar veiðar á.

Þrátt fyrir að ráðuneytið hafi bæði fyrr og síðar sett slíkar almennar reglur bæði um veiðarnar sjálfar og um skilyrði til þess, að menn geti yfir höfuð fengið veiðileyfi, þá hefur þó reynst mjög erfitt að halda sókn í þessar veiðar í skefjum. Er hér einkum um að kenna því, að lítil sem engin samræming hefur verið á þessum afla- eða sóknartakmörkunum og byggingu vinnslustöðva á viðkomandi sviðum. Ljóst er að of margar eða afkastamiklar vinnslustöðvar eru til þess fallnar að auka ásókn í veiðarnar og það því meir sem samkeppnin um hið takmarkaða hráefni verður meiri.

. . .

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir því að leita skuli leyfis sjávarútvegsráðuneytisins til þess að koma á fót vinnslustöðvum fyrir rækju og skelfisk. Einnig er gert ráð fyrir samskonar leyfi, ef stækka á þær vinnslustöðvar, sem fyrir eru, enda gætu slíkar stækkanir haft sömu áhrif og ef nýjar stöðvar væru reistar. Þrátt fyrir þetta þykir nauðsynlegt að veita ráðuneytinu heimild til þess að sporna gegn því, að vinnslustöðvar geti haft of mikil áhrif á sóknina með óhóflegri samkeppni um hráefnið, og þess vegna er tilkomið ákvæði 1. gr. um heimild ráðuneytisins til skiptingar afla milli vinnslustöðva. Þykir eðlilegt að treysta því að ráðuneytið beiti heimild þessari af varfærni þannig, að ekki verði um óeðlilega mismunun að ræða. Sama má segja um skiptingu heildarafla milli þeirra báta, sem veiðileyfi hljóta, en ráðuneytið hefur nú um nokkurt skeið talið nauðsynlegt að setja ýmsar reglur um ákveðna hámarksveiði einstakra báta, án þess að slíkt hafi sætt andmælum viðkomandi aðila." (Alþt. 1974, A-deild, bls. 260–261.)

Samkvæmt 75. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 13. gr. stjórnskipunarlaga nr. 97/1995, verða skorður ekki settar atvinnufrelsi manna, nema með lögum, enda krefjist almannahagsmunir þess. Líta verður svo á, að skilyrðið um vinnslu skelafla hjá vinnslustöð á B feli í sér takmörkun á atvinnufrelsi. Gera verður því ríkar kröfur til þess, að skilyrði af því tagi sem hér um ræðir, hafi skýra heimild í lögum, sbr. dóm Hæstaréttar frá 15. desember 1988 (Hrd. 1988:1532). Í dómi Hæstaréttar 10. október 1996 (Hrd. 1996:2956), sem fjallaði um

útgáfu leyfis til útflutnings á óunnum fiski til sölu á markaði erlendis samkvæmt lögum nr. 4/1988, um útflutningsleyfi, er tekið fram, að þau fyrirmæli stjórnarskrárinnar, að atvinnufrelsi verði ekki skert nema með lagaboði, verði „ekki túlkuð öðruvísi en svo að hinum almenna löggjafa sé óheimilt að fela framkvæmdarvaldshöfum óhefta ákvörðun um þessi efni". Verði löggjöfin, „að mæla fyrir um meginreglur, þar sem fram komi takmörk og umfang þeirra réttindaskerðingar, sem talin er nauðsynleg".

Með hliðsjón af því, sem hér hefur verið rakið, er að mínum dómi hæpið, að það skilyrði í leyfi X til hörpudiskveiða á Breiðafirði fiskveiðiárið 1995–1996, að hörpudiskafli skipsins yrði unninn hjá viðurkenndri skelfiskvinnslustöð á B, hafi átt sér fullnægjandi lagastoð í 2. mgr. 4. gr. laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða.

Í lögum nr. 12/1975, um samræmda vinnslu sjávarafla og veiðar, sem háðar eru sérstökum leyfum, segir í 1. gr., að sjávarútvegsráðuneytið geti samkvæmt lögum þessum sett almennar og svæðisbundnar reglur, er stuðli að samræmingu milli veiðiheimilda samkvæmt sérstökum leyfum ráðuneytisins til rækju- og skelfiskveiða og vinnslugetu þessara greina fiskiðnaðarins, meðal annars með skiptingu afla milli vinnslustöðva og/eða þeirra báta, sem veiðileyfi hljóta. Með stoð í lögum nr. 12/1975 setti sjávarútvegsráðherra reglugerð nr. 78/1978, um skelfiskveiðar. Samkvæmt reglugerðinni var gert ráð fyrir því, að skelfiskveiðileyfi yrðu bundin við ákveðin svæði. Í 3. gr. var tekið fram, að ráðherra gæti bundið leyfi þeim skilyrðum, sem honum þætti þurfa, að fengnu áliti Hafrannsóknastofnunarinnar og Fiskifélags Íslands. Reglugerð nr. 78/1978 var felld úr gildi með reglugerð nr. 345/1992, um leyfisbindingu tiltekinna veiða.

Í 4. gr. reglugerðar nr. 345/1992 er vísað til þess, að reglugerðin sé sett með stoð í 2. mgr. 4. gr. laga nr. 38/1990, og eru lög nr. 12/1975 ekki tilgreind. Í 2. tl. 1. gr. reglugerðarinnar kemur fram, að hörpudiskveiðar séu óheimilar, nema að fengnu sérstöku leyfi. Síðan segir í 2. gr.:

> „Fiskistofa annast útgáfu leyfa skv. 1. gr. Ráðherra getur bundið úthlutun leyfa skv. 1. gr. þeim skilyrðum er þurfa þykir, m.a. að aðeins hljóti leyfi ákveðinn fjöldi skipa, skip af ákveðinni stærð og gerð eða skip, er tilteknar veiðar stunda eða hafa áður stundað. Þá getur ráðherra bundið leyfin skilyrðum, m.a. markað ákveðinn staðbundin veiðisvæði og ákveðið að slík leyfi skuli háð því skilyrði, að bátur sé skráður frá verstöð við hlutaðeigandi veiðisvæði og útgerð bátsins eigi þar heimilisfesti."

Það er skoðun mín, að ofangreind ákvæði 1. gr. laga nr. 12/1975 sé viðhlítandi lagagrundvöllur fyrir að binda veiðileyfi því skilyrði, að afli sé unninn hjá fiskvinnslustöð á ákveðnum stað. Hins vegar er áskilið í 1. gr. laga nr. 12/1975, að settar séu „almennar og svæðisbundnar reglur" í því efni. Færa má nokkur rök að því, að þarna hafi verið tekið mið af þeim háttum, sem voru fólgnir í því, að í veiðileyfi voru tekin tiltekin samræmd skilyrði. Að mínum dómi verður samt sem áður ekki litið fram hjá því, að orðalagið, „almennar og svæðisbundnar reglur", gefur eindregið til kynna, að átt sé við almenn stjórnvaldsfyrirmæli. Almenn stjórnvaldsfyrirmæli, sem sæta birtingu samkvæmt lögum nr. 64/1943, um birtingu laga og stjórnvaldaerinda, stuðla og að almennri kynningu á þeim reglum og skilyrðum, sem áformað er að setja. Styður það sjónarmið þá niðurstöðu, að skýra beri orðið „reglur" í 1. gr. laga nr. 12/1975 svo, að þar sé átt við almenn stjórnvaldsfyrirmæli.

Ákvæði um heimild til að binda veiðileyfi skilyrðum um, að afli verði unninn hjá tilteknum vinnslustöðvum, eru ekki í reglugerð nr. 345/1992, sem auk þess er aðeins sett á grundvelli 2. mgr. 4. gr. laga nr. 38/1990. Ekki liggur heldur fyrir, að slík skilyrði hafi verið tekin í önnur gildandi almenn stjórnvaldsfyrirmæli. Skorti þannig nokkuð á, að mínum dómi, að grundvöllur umrædds skilyrðis í leyfi X til hörpudiskveiða væri í þeim búningi,

sem lög standa til. Ekki nýtur við fordæma úr íslenskri réttarframkvæmd, svo mér sé kunnugt, hver séu réttaráhrif slíkra afbrigða frá réttum stjórnsýsluháttum. Með hliðsjón af þeim vafa, sem hér um ræðir, tel ég ekki rétt að fullyrða neitt um það efni.

VI.

Samkvæmt framansögðu er niðurstaða mín sú, að úrskurður sjávarútvegsráðuneytisins frá 17. janúar 1995, um afturköllun á staðfestingu Fiskistofu á flutningi aflamarks X til Y og Z, hafi verið í samræmi við lög.

Niðurstaða mín er ennfremur sú, að því er snertir grundvöll þess skilyrðis í leyfi X til hörpudiskveiða á Breiðafirði fiskveiðiárið 1995–1996, að hörpudiskafli skipsins yrði unninn hjá viðurkenndri skelfiskvinnslustöð á B, að nokkuð hafi skort á, að hann væri í þeim búningi, sem lög standa. Eru það tilmæli mín til sjávarútvegsráðuneytisins, að úr slíku verði bætt varðandi skilyrði af því tagi, sem hér um ræðir, og þar höfð hliðsjón af þeim sjónarmiðum, sem ég hef gert grein fyrir í áliti þessu."

VII.

Með bréfi, dags. 27. febrúar 1998, óskaði ég eftir upplýsingum sjávarútvegsráðherra um, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af áliti mínu.

Í svari sjávarútvegsráðuneytisins frá 12. mars 1998 segir meðal annars:

> „Að fengnu áliti yðar fól ráðuneytið Fiskistofu í upphafi fiskveiðiársins 1995/1996 að breyta leyfum til skelveiða í Breiðafirði þannig að þau yrðu einnig gefin út með stoð í lögum nr. 12/1975, um samræmda vinnslu sjávarafla og veiðar sem háðar eru sérstökum leyfum."

Með bréfi ráðuneytisins fylgdi ljósrit af leyfum eins og þau voru fiskveiðiárið 1994/1995 og eftir það.

17.2. Styrkir. Jafnræðisregla. (Mál nr. 1838/1996)

A kvartaði yfir því, að aðeins þeir smábátar, sem stundað hefðu veiðar með aflamarki og væru minni en 10 brl. skyldu geta sótt um tiltekna styrki.

Í bréfi sínu til A rakti umboðsmaður, að með fjáraukalögum fyrir árið 1994 hefði verið ákveðið að verja 20 m.kr. til stuðnings Byggðastofnunar við útgerðir smábáta með aflamark, sem sætt hefðu mikilli skerðingu á aflaheimildum. Sömu fjárhæð hefði verið varið til sama verkefnis á fjárlögum ársins 1995. Í lögskýringargögnum væri ekki að finna skýringar á orðinu smábátur en vísað væri til þess, að taka ætti tillit til greiðslna, sem Fiskveiðasjóður veitti útgerðum aflamarksbáta. Umboðsmaður vísaði til þess að Fiskveiðasjóður veitti ekki lán vegna báta minni en 10 brl. og til þeirrar niðurstöðu sinnar í tilefni annarrar kvörtunar, að sú regla Fiskveiðasjóðs hefði næga lagastoð, að bátar minni en 10 brl. ættu ekki kost á fyrirgreiðslu úr sjóðnum. Taldi hann að miða yrði við það, að mismunandi reglur giltu um rétt báta til fyrirgreiðslu hjá Fiskveiðasjóði eftir því hvort þeir væru stærri en 10 brl. eða ekki. Umboðsmaður taldi því, að fengnum skýringum Byggðastofnunar, ekki tilefni til þess að hann hefði frekari afskipti af kvörtun A.

Í bréfi mínu til umboðsmanns A, dags. 17. febrúar 1997, sagði:

„Ég vísa til kvörtunar þeirrar, sem þér hafið borið fram fyrir hönd A. Kvörtun A lýt-

ur að þeirri ákvörðun Byggðastofnunar, að þeir smábátar, sem stundað höfðu veiðar með aflamarki og voru *minni en 10 brl*, skyldu einir koma til greina við ráðstöfun á 20 m.kr., sem ákveðnar voru í fjáraukalögum fyrir árið 1994 og á 20 m.kr. í fjárlögum fyrir árið 1995.

1.

Í bréfi Byggðastofnunar til Landssambands íslenskra útvegsmanna 16. febrúar 1995 er því lýst, að ákveðið hafi verið að ráðstafa umræddum fjármunum til smábátaútgerða vegna skerðingar á aflaheimildum smábáta með aflamarki. Þá er gerð grein fyrir ummælum í framhaldsnefndaráliti meirihluta fjárlaganefndar um framangreinda ráðstöfun. Síðan segir í bréfi stofnunarinnar:

> „Í samræmi við þetta unnu starfsmenn stofnunarinnar tillögu að vinnulagi sem stjórnin samþykkti á fundi sínum þann 10. janúar s.l. Samþykkt stjórnarinnar fylgir bréfinu. Það er von mín að bréfið og meðfylgjandi gögn séu fullnægjandi upplýsingar um forsendur þær sem stofnunin hyggst byggja úthlutunina á. Til viðbótar er þó rétt að geta þess að skýring á því hvers vegna tillögurnar gera ráð fyrir því að takmarka styrkveitinguna við þá báta í smábátaflokkunum sem eru minni en 10 tonn er sú að nokkuð er um að smábátar hafi verið stækkaðir án þess að þeir hafi verið fluttir yfir í aðra útgerðarflokka. Stofnuninni er hins vegar að fullu ljóst að brúttólestamælikvarðinn orkar tvímælis."

Í nefndum tillögum, sem stofnunin samþykkti á fundi sínum 10. janúar 1995, kemur fram, að við það skyldi miða, að styrkhæfir teldust þeir bátar, sem Fiskistofa hefði skilgreint sem smábáta á aflamarki og fengið hefðu úthlutað aflaheimildum á fiskveiðiárinu 1994–1995. Þá skyldu þilfarsbátar ekki njóta styrks, ef þeir væru stærri en 10 brl. Með bréfi, dags. 4. júlí 1995, fór A þess á leit, að honum yrði gefinn kostur á að sækja um nefnda styrki. Byggðastofnun hafnaði beiðni A með bréfi, dags. 5. júlí 1995. Í bréfinu sagði meðal annars:

> „Í samþykkt stjórnar Byggðastofnunar um úthlutunarreglur vegna fjárveitingar til smábáta á aflamarki er tekið fram að hún sé ætluð bátum í þessum útgerðarflokki sem eru innan við 10 brl. að stærð. Þannig var flokkurinn upphaflega skilgreindur en í honum eru í dag nokkrir bátar sem voru í honum upphaflega en hafa síðan verið stækkaðir. Þannig hefur [X] bæði verið breikkaður og lengdur samkvæmt upplýsingum Skipaskrár. Við vitum ekki hvers vegna bátar hafa ekki verið færðir úr flokki smábáta hjá Fiskistofu."

2.

Með bréfi, dags. 1. ágúst 1996, fór ég þess á leit, að Byggðastofnun skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A og léti mér í té gögn málsins. Í skýringum Byggðastofnunar frá 14. október 1996 er rakið, með hvaða hætti stofnunin hafi komið að meðferð fjárlaganefndar Alþingis á frumvarpi því, er varð að fjáraukalögum fyrir árið 1994, og frumvarpi því, sem varð að fjárlögum fyrir árið 1995. Síðan segir í skýringum stofnunarinnar:

> „Fiskistofa notar flokkun á bátum í upplýsingum sínum sem í grunninn byggir á eldri lögum um fiskveiðistjórnun (nr. 3/1988) en þar giltu aðrar reglur um úthlutun veiðileyfa fyrir báta sem voru undir 10 brl. en fyrir þá sem stærri voru. Þessari flokkun Fiskistofu mun hafa verið haldið áfram eftir að ný lög tóku gildi enda þótt fyrri viðmiðanir hefði ekki lengur neina þýðingu við stjórn fiskveiða. Svo virðist til dæmis sem bátar séu áfram skráðir smábátar enda þótt þeir hafi verið stækkaðir og það jafnvel verulega.

Allt um það lítur Byggðastofnun þó ekki svo á að flokkun Fiskistofu á fiskiskipum sé opinber skráning eða hafi lagagildi sem skapi einhvern rétt sem henni ber að virða. Að því leyti sem hægt er að byggja á flokkun Fiskistofu þá styður hún við þá niðurstöðu Byggðastofnunar að miða við 10 brl. Flokkunin auðveldaði mjög að afla upplýsinga um þá báta sem hér var verið að fjalla um. Í síðari vinnslum var sá hópur sem styrkveitingin var látin ná til minnkaður verulega, m.a. með tilliti til báta sem höfðu verið stækkaðir.

Í lögum nr. 24/1986 um skiptaverðmæti og greiðslumiðlun innan sjávarútvegsins eru smábátar skilgreindir sem „opnir þilfarsbátar og bátar sem eru innan við 10 lestir". Fiskveiðasjóður lánar ekki til smábáta og miðar þar við 10 brl. Almenn málvenja er einnig sú að smábátar séu innan við 10 tonn (Steingrímur Sigfússon: Róið á ný mið, 1996, bls 31). Byggðastofnun var því ekki í neinum vafa þegar ákveðið var að takmarka styrkveitinguna við þá báta sem voru innan við 10 tonn þegar úthlutunin fór fram. Ýmsar aðrar takmarkanir voru á því hverjir kæmu til greina við úthlutunina en þær skipta ekki máli í þessu sambandi.

Þessi aðferð var ákveðin vegna þess að hún var sú eina rökrétta. Allmargir litlir bátar eru gerðir út sem eru stærri en 10 brl. en þó ekki stærri en svo að sumir fyrrverandi smábátar hafa verið stækkaðir þannig að þeir eru nú jafnstórir og jafnvel stærri en bátar sem aldrei hafa verið minni en 10 brl. Því var talið að brotið yrði á jafnræðisreglu gagnvart þeim með því að úthluta til báta einungis vegna þess að þeir hefðu einhvern tíma verið minni en 10 brl. Ef sú röksemdafærsla hefði verið talin góð og gild hefði úthlutunin átt að ná til allra þeirra sem einhvern tíma hefðu stundað útgerð báta undir 10 brl. stærð.

Byggðastofnun telur að með þeirri reglu sem beitt var hafi eftir því sem mögulegt var verið gætt jafnræðis jafnframt því sem vilji löggjafarvaldsins hafi verið framkvæmdur."

Athugasemdir A bárust mér síðan með bréfi yðar, dags. 13. nóvember 1996.

3.

Með fjáraukalögum fyrir árið 1994 var ákveðið að verja 20 m.kr. til stuðnings Byggðastofnunar við útgerðir smábáta með aflamark, sem hefðu sætt mikilli skerðingu á aflaheimildum. Í framhaldsnefndaráliti meirihluta fjárlaganefndar, sem haft hafði frumvarp til nefndra fjáraukalaga til umfjöllunar, sagði:

„Byggðastofnun hefur í nokkrum mæli veitt smábátaeigendum lánafyrirgreiðslu. Í ljósi mikillar skerðingar á aflaheimildum smábáta með aflamark er talið nauðsynlegt að koma til móts við þann útgerðarflokk með sérstökum aðgerðum. Í þeim tilgangi er gert ráð fyrir að veita 20 m.kr. viðbótarframlag til Byggðastofnunar. Er gert ráð fyrir að Byggðastofnun ráðstafi þeim fjármunum með því að veita styrki og lán til þeirra smábátaútgerða sem hafa aflamark.

Fyrirgreiðslan taki mið af skerðingu á aflamarki í þorskígildum að teknu tilliti til breytinga á aflamarki vegna sölu á aflaheimildum og heildarafkomu hverrar útgerðar. Einnig verði tekið tillit til úthlutana Hagræðingarsjóðs. Við afgreiðslu Byggðastofnunar verði tekið tillit til þeirrar fyrirgreiðslu sem Fiskveiðasjóður mun veita útgerðum aflamarksbáta." (Alþt. 1993, A-deild, bls. 2298.)

Til sama verkefnis var einnig ákveðið að ráðstafa 20 m.kr. á fjárlögum ársins 1995, sbr. Alþt. 1994, B-deild, dálk. 3287 og 3288. Ekki er að finna í lögskýringargögnum ummæli um, hvernig nánar skyldi skýra orðið smábátur. Þó er vísað til þess, að taka eigi tillit

til þeirra greiðslna, sem Fiskveiðasjóður muni veita útgerðum aflamarksbáta. Samkvæmt skýringum Byggðastofnunar mun Fiskveiðasjóður ekki veita lán vegna báta minni en 10 brl. Af því tilefni skal ennfremur upplýst, að um rétt slíkra báta til fyrirgreiðslu hjá Fiskveiðasjóði fjallaði ég í áliti mínu frá 10. febrúar 1994 (SUA 1994:332). Var það niðurstaða mín, að sú regla, sem sjóðurinn hefði sett sér, að bátar minni en 10 brl. ættu ekki kost á fyrirgreiðslu úr sjóðnum, ætti sér nægilega stoð í ákvæðum 2. gr. laga nr. 44/1976, um Fiskveiðasjóð Íslands, og 1. gr. reglugerðar nr. 277/1991 fyrir Fiskveiðasjóð Íslands. Samkvæmt framansögðu verður við það að miða, að mismunandi reglur gildi um rétt báta til fyrirgreiðslu hjá Fiskveiðasjóði eftir því, hvort þeir eru stærri eða minni en 10 brl.

4.

Eftir að hafa kynnt mér framkomnar skýringar Byggðastofnunar er það niðurstaða mín, að ekki sé tilefni til frekari afskipta af kvörtun A, sbr. a-lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis."

18.0. Sveitarfélög.

18.1. Sjálfsákvörðunarréttur sveitarfélaga. Starfssvið umboðsmanns Alþingis. Félagsþjónusta. (Mál nr. 2190/1997)

Umboðsmaður taldi, að þegar lög heimiluðu sveitarstjórn að byggja ákvarðanir sínar á frjálsu mati með þeim hætti sem gert er í lögum nr. 40/1991, leiddi það af stjórnarskrárvörðum sjálfsákvörðunarrétti sveitarfélaga að hvorki úrskurðarnefnd um félagsþjónustu né umboðsmaður gætu hróflað við því mati, enda byggðist það á lögmætum sjónarmiðum og væri í samræmi við lög að öðru leyti.

18.2. Sjálfsstjórn sveitarfélaga. Grunnskóli. Starfssvið umboðsmanns Alþingis. (Mál nr. 2195/1997)

Í bréfi sínu til A sagði umboðsmaður að það yrði að telja að innan þess ramma, sem lög settu, væri það í höndum sveitarstjórna að ákveða hvernig málefnum grunnskólans skyldi hagað í sveitarfélaginu, þ. á m. hvernig nýta skyldi það fé, sem ætlað væri til reksturs hans. Þetta byggðist á meginreglunni um sjálfsstjórn sveitarfélaga og því að menntamál væru meðal lögboðinna verkefna sveitarfélaga.

Í gögnum málsins kom fram, að ákvörðun bæjarstjórnar um það, að börn búsett í bæjarfélaginu skyldu, nema í undantekningartilvikum, stunda nám í grunnskólum bæjarins, byggðist á mati hennar á því hvernig það fé, sem bænum væri ætlað að nota til reksturs grunnskólans, yrði best nýtt. Umboðsmaður vísaði til þess, að í greinargerð með frumvarpi því er varð að lögum nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, segir, að vegna reglunnar um sjálfsstjórn sveitarfélaga sé eftirlit hans með stjórnsýslu sveitarfélaga í vissum tilvikum frábrugðið eftirliti hans með stjórnsýslu ríkisins. Hafi lög látið sveitarstjórn eftir vald til að ákveða hvort og hvernig tekjustofnar sveitarfélaga skuli nýttir, endurskoði umboðsmaður t.a.m. ekki þá ákvörðun, hafi sveitarstjórn haldið sig innan ramma laga og byggt ákvörðunina á lögmætum sjónarmiðum. Umboðsmaður taldi að ekki yrði annað séð en að svo hefði verið í máli þessu og gerði því ekki athugasemdir við ákvörðunina.

19.0. Ökuréttindi.

19.1. Endurveiting ökuréttar. Jafnræðisregla. Starfssvið umboðsmanns Alþingis. (Mál nr. 1896/1996)

A kvartaði yfir synjun dóms- og kirkjumálaráðuneytisins á beiðni hans um heimild til að öðlast ökurétt að nýju. A hafði hinn 16. febrúar 1994 gengist undir sátt fyrir lögreglustjóra, m.a. um sviptingu ökuleyfis í 1 ár frá þeim degi að telja. Þá var A sviptur ökuleyfi í 3 ár frá 16. febrúar 1995 með héraðsdómi frá 9. júní 1994. Synjun dóms- og kirkjumálaráðuneytisins byggðist á því að skilyrði 106. gr. umferðarlaga nr. 50/1987, væru ekki uppfyllt, en samkvæmt því ákvæði mætti ekki breyta ákvörðunum um tímabundnar ökuréttarsviptingar nema þegar svipting skyldi vara lengur en 3 ár og þá fyrst er 3 ár væru liðin af sviptingartímanum. A byggði kvörtun sína hins vegar á því, að hinn 16. febrúar 1997 myndi hann hafa verið sviptur ökuleyfi í samtals 3 ár og að ekki væri skilyrði skv. 106. gr. umferðarlaga, að lengd sviptingarinnar væri tilkomin vegna eins dóms.

Umboðsmaður benti á, að A hefði með dómi verið sviptur rétti til þess að öðlast ökuleyfi í 3 ár frá 16. febrúar 1995 að telja. Þar sem starfssvið umboðsmanns tæki ekki til dómstóla eða starfa þeirra, væru ekki fyrir hendi skilyrði til þess að hann fjallaði um ákvörðun dómsins um upphafstíma og tímalengd sviptingarinnar.

Umboðsmaður tók fram, að hann skildi ákvæði 106. gr. umferðarlaga svo, að hefði svipting ökuréttar verið ákveðin í meira en þrjú ár, væri heimilt að veita ökurétt að nýju, þegar svipting samkvæmt þeirri ákvörðun hefði staðið í þrjú ár. Það var því skoðun hans, að ekki yrði litið svo á, að tímalengd fyrri ákvörðunar um tímabundna sviptingu ökuréttar A yrði lögð við þriggja ára sviptingu samkvæmt nefndum dómi. Taldi umboðsmaður því að synjun dóms- og kirkjumálaráðuneytisins hefði verið lögmæt. Með vísan til þessa, og skýringa dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að öðru leyti, taldi umboðsmaður ekki ástæðu til frekari athugasemda af hans hálfu vegna málsins.

Í bréfi mínu til A, dags. 16. maí 1997, sagði:

„I.

Ég vísa til kvörtunar yðar, sem þér báruð fram með bréfi, dags. 9. september 1996. Beinist kvörtun yðar að synjun dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 27. ágúst 1996, á beiðni yðar um heimild til að öðlast ökurétt að nýju.

Samkvæmt kvörtuninni og gögnum málsins gengust þér hinn 16. febrúar 1994 undir sátt fyrir lögreglustjóra vegna brots gegn 1. mgr., sbr. 3. mgr. 45. gr. umferðarlaga nr. 50/1987, meðal annars sviptingu ökuleyfis frá þeim degi að telja. Samkvæmt héraðsdómi frá 9. júní 1994 voruð þér sviptir rétti til að öðlast ökuleyfi í 3 ár frá 16. febrúar 1995 að telja fyrir brot gegn sömu ákvæðum, auk 1. mgr. 48. gr. laga nr. 50/1987. Með bréfi, dags. 10. júlí 1996, fóruð þér þess á leit við dóms- og kirkjumálaráðherra, að hann veitti yður ökurétt að nýju 16. febrúar 1997. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið svaraði erindi yðar með svohljóðandi bréfi, dags. 27. ágúst 1996:

„Dóms- og kirkjumálaráðuneytinu hefur borist beiðni yðar um heimild til að öðlast ökurétt að nýju, sem þér voruð sviptir í þrjú ár frá 15. febrúar 1995.

Samkvæmt 106. gr. umferðarlaga nr. 50/1987 er eigi heimilt að breyta ákvörð-

unum um tímabundnar ökuréttarsviptingar nema í þeim tilvikum er svipting á að vara lengri tíma en 3 ár og þá fyrst er 3 ár eru liðin af sviptingartímanum.

Þar sem skilyrði 106. gr. umferðarlaga eru ekki fyrir hendi að þessu leyti í málinu verður að synja beiðni yðar að svo stöddu."

Samkvæmt kvörtuninni fallist þér ekki á túlkun dóms- og kirkjumálaráðuneytisins á 106. gr. laga nr. 50/1987. Í kvörtuninni segir meðal annars svo:

„Þann 15. febrúar 1997 hef ég verið án ökuréttinda í 3 ár samfellt, en þá er 1 ár í það að ég fái ökuréttindin aftur, m.ö.o. sviptingin varir í 4 ár.

Eina skilyrðið sem sett er fram í 1. mgr. 106. gr. umfl. er að aðili hafi verið án ökuréttinda í 3 ár samfellt (5 ár ef ævilöng svipting). Ekki verður séð að það sé skilyrði að lengd sviptingarinnar sé til komin vegna eins dóms. Orðalag greinagerðar styður einnig það sjónarmið að tímalengdin ein, þ.e. sviptingartíminn, eigi að ráða.

Ef 106. gr. umfl. er túlkuð á þann hátt sem dómsmálaráðuneytið gerir, getur það leitt til þess að tveir aðilar geta fengið andstæðar niðurstöður, að því er varðar endurveitingu, fyrir brot sem lögin telja jafn alvarleg og leiða því til sömu viðurlaga.

Mismunandi málshraði getur leitt til þess að aðilar eigi ekki sömu möguleika á endurveitingu ökuréttinda, en það hlýtur að brjóta gegn almennum eðlis- og skynsemisrökum. Þetta sést best á því að hefði ég verið uppvís að seinna brotinu áður en hinu fyrra hefði verið lokið, ætti ég rétt á endurveitingu þar sem einn dómur hefði gengið í málinu."

II.

Ég ritaði dóms- og kirkjumálaráðherra bréf 17. september 1996, þar sem þess var óskað, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að ráðuneytið léti mér í té gögn málsins og skýrði viðhorf sitt til kvörtunar yðar.

Í svarbréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 24. september 1996, segir meðal annars svo:

„Ekki er kveðið á um það berum orðum í umferðarlögum, né greinargerðum með þeim hvernig afmarka skuli tímamörk þau sem um getur í 106. gr. umferðarlaga. Í greinargerð með 107. gr. (sem varð 106. gr.) frumvarps til umferðarlaga nr. 50/1987 segir þannig aðeins að gert sé ráð fyrir því að áfram verði heimilt að endurveita ökuréttindi þegar svipting hefur staðið í þrjú ár. Þessu ákvæði var breytt, þó ekki efnislega, með l. 44/1993. Í athugasemdum með því lagafrumvarpi eru nokkru fyllri skýringar á efni ákvæða um sviptingu og endurveitingu. Þar segir m.a.: „Miðað er við að ákvörðun um sviptingu ökuréttar verði tekin í hvert sinn þegar viðurlög eru ákveðin, þ.e. að svipting verði áréttuð ef hún hefur áður verið ákveðin, enda skiptir það máli við beitingu heimildar um endurveitingu ökuréttar skv. 106. gr. laganna.

Ráðuneytið telur ofangreind ummæli benda ótvírætt til að tímamörk skv. 106. gr. skuli miðast við tiltekna ákvörðun um sviptingu ökuréttar. Mat ráðuneytisins er því að 106. gr. eigi einvörðungu við þegar ákveðið er að ökuréttarsvipting standi lengur en þrjú ár. Í máli [A] er umrædd ákvörðun tekin af héraðsdómara við Héraðsdóm [. . .] sbr. endurrit af dómi dags. 9. júní 1994 sem fylgir hjálagt. Það var ákvörðun dómarans að sviptingin skyldi vara í þrjú ár. Af þeim sökum taldi ráðuneytið að ekki gæti reynt á ákvæði 106. gr.

Þótt niðurstaða ráðuneytisins sé ef til vill ekki einhlít með tilliti til jafnræðissjónarmiða má benda á að gagnstæð niðurstaða byggð á beinni textaskýringu getur einnig í ýmsum tilvikum orkað mjög tvímælis. Sem dæmi má nefna að aðili sem dæmdur er á

ný til sviptingar ökuréttar viku eftir endurveitingu hans hefur samkvæmt slíkri lögskýringu ekki sömu heimild og maður sem dæmdur er að nýju örstuttu áður en fyrri svipting getur fyrst komið til endurskoðunar. Annað tilvik sem skýring af þessum toga gæfi færi á, væri að maður sem sviptur hefur verið ökurétti í þrjú ár þegar svipting er tildæmd á nýjan leik, geti þegar í stað óskað eftir endurveitingu, enda þótt eftir stæði nær allt tímabil hinnar síðari sviptingar.

Í ljósi þessa vill ráðuneytið árétta að 106. gr. er undantekning frá þeirri meginreglu að menn taki að fullu út þau viðurlög sem þeim eru gerð fyrir brot á umferðarlögum. Undantekningin veitir mönnum því ekki skýlausan rétt til endurveitingar ökuréttar, heldur er þvert á móti byggt á því að sérstakar ástæður verði alltaf að mæla með því að heimildin sé veitt, sbr. 2. mgr. 106. gr. umferðarlaganna. Þessi sjónarmið þykja því ennfremur styrkja þann kost að umrædd undantekning sé ávallt skýrð þröngri skýringu."

Í athugasemdum yðar, dags. 14. október 1996, ítrekið þér sjónarmið yðar í málinu og bendið á, að þrátt fyrir að um tvær ákvarðanir um sviptingu ökuréttar hafi verið að ræða, hafi sviptingin í raun orðið ein heild. Teljið þér að eðlilegra hefði verið að svipta yður ökurétti frá dómsuppkvaðningu seinni dóms. Þá segir í athugasemdum yðar, að samkvæmt seinni dóminum sé um að ræða sviptingu ökuréttar, en ekki sviptingu á rétti til að öðlast ökurétt að nýju.

Með bréfi til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 4. nóvember 1996, óskaði ég eftir því, að ráðuneytið sendi mér þær athugasemdir, sem það teldi ástæðu til að gera í tilefni bréfs yðar. Ennfremur var þess óskað, að ráðuneytið skýrði frekar þau ummæli í bréfi, dags. 24. september 1996, að niðurstaða ráðuneytisins sé ef til vill ekki einhlít með tilliti til jafnræðissjónarmiða.

Í svarbréfi ráðuneytisins, dags. 28. febrúar 1997, segir meðal annars svo:

„Í upphaflegri beiðni sinni um endurveitingu, sem barst ráðuneytinu þann 23. ágúst 1996, byggði [A] m.a. á því, að það bryti gegn jafnræði aðila, ef möguleiki á endurveitingu ökuréttar réðist af málshraða opinberra mála. Var þarna bent á velþekkt atriði úr refsiréttarlegri umfjöllun sem lýtur að þeirri aðstöðu þegar viðurlög við broti (refsing eða refsikennd viðurlög) eru miðuð við tímamark dómsuppkvaðningar eða viðurlagaákvörðunar, fremur en tímamark brotsins sjálfs.

Með hinum tilvitnuðu ummælum í bréfi sínu var ráðuneytið að taka undir, að þessi sjónarmið gætu átt rétt á sér, með því að alkunna er að málshraði er misjafn í opinberum málum.

Það breytir þó ekki því mati ráðuneytisins, að svo sem mál [A] bar að dómstólum verði hann að sæta því að vera án ökuréttar a.m.k. fram til 16. febrúar 1998, þegar ákvörðun dómara hefur verið fullnustuð að þessu leyti. Í því sambandi vekur ráðuneytið athygli á, að fyrir dómi féllst [A] á að hlíta umræddri viðurlagaákvörðun, sbr. bókun í þingbók Héraðsdóms [. . .] frá 9. júní 1994, sem undirrituð var, bæði af [A] sjálfum sem og lögmanni hans [. . .]."

III.

Með héraðsdómi frá 9. júní 1994 voruð þér „[sviptir] rétti til að öðlast ökuleyfi í 3 ár frá 16.02.1995 að telja, sbr. 101. og 102. gr. umferðarlaga sbr. lög nr. 44/1993". Ég bendi yður á, að samkvæmt 2. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, og 4. tölulið 3. gr. reglna nr. 82/1988, um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis, tekur starfssvið umboðsmanns ekki til dómstóla eða starfa þeirra. Eru því ekki fyrir hendi skilyrði til þess að ég fjalli um ákvörðun dómsins um upphafstíma og tímalengd sviptingar.

Samkvæmt kvörtuninni teljið þér sviptingu ökuréttar í 12 mánuði frá 16. febrúar 1994, og í 3 ár frá 16. febrúar 1995 eina heild, þ.e. sviptingu í 4 ár, og skilyrði 106. gr. umferðarlaga nr. 50/1987 til endurveitingar ökuréttar því fullnægt. Ákvæði 106. gr. laga nr. 50/1987, sbr. 30. gr. laga nr. 44/1993 hljóðar svo:

„Nú hefur maður verið sviptur ökurétti um lengri tíma en þrjú ár, og getur þá dómsmálaráðherra þegar svipting hefur staðið í þrjú ár, heimilað að honum skuli veittur ökuréttur að nýju. Hafi maður verið sviptur ökurétti ævilangt má þó eigi veita ökurétt að nýju fyrr en svipting hefur staðið í fimm ár.

Endurveitingu skal því aðeins heimila að sérstakar ástæður mæli með því, en áður skal leitað umsagnar viðkomandi lögreglustjóra."

Í greinargerð með frumvarpi því, sem varð að umferðarlögum nr. 50/1987, segir meðal annars um 107. gr., sem síðar varð að 106. gr. laganna, að gert sé ráð fyrir því, að áfram verði heimilt að endurveita ökuréttindi, þegar svipting hefur staðið í þrjú ár. Ekki verði heimilt að veita ökuréttindi fyrr en eftir fimm ár, þegar svipting hafi verið ákveðin ævilöng. (Alþt. 1986, A-deild, bls. 924.)

Ég skil ákvæði 106 gr. svo, að hafi svipting ökuréttar verið ákveðin í meira en þrjú ár, sé heimilt að veita ökurétt að nýju, þegar svipting samkvæmt þeirri ákvörðun hefur staðið í þrjú ár. Það er því skoðun mín, að ekki verði litið svo á, að tímalengd fyrri ákvörðunar um tímabundna sviptingu ökuréttar yðar verði lögð við þriggja ára sviptingu samkvæmt nefndum héraðsdómi. Ég tel því, að synjun dóms- og kirkjumálaráðuneytisins í máli þessu hafi verið lögmæt. Með vísan til framangreinds og til skýringa dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að öðru leyti, tel ég ekki tilefni til frekari athugasemda af minni hálfu vegna máls þessa."

V. UPPLÝSINGAR VEGNA ÁÐUR AFGREIDDRA MÁLA.

Ársskýrsla 1990, bls. 12.

Innheimta barnsmeðlags og skilyrði meðlagsafdráttar af kaupi.
(Mál nr. 208/1989)

Ég ritaði Tryggingastofnun ríkisins og Innheimtustofnun sveitarfélaga bréf 8. apríl 1998. Þar kom fram, að ég hefði í niðurlagi álits míns í ofangreindu máli beint þeim tilmælum til tryggingastofnunar og Innheimtustofnunar sveitarfélaga, að þessar stofnanir hefðu forgöngu um, að leiðréttingar yrðu gerðar að því er varðaði innheimtu og uppgjör framfærslueyris, sem innheimtur hefði verið hjá A á þeim tíma, sem kvörtunin tók til.

Í svarbréfi Tryggingastofnunar ríkisins, dags. 20. maí 1998, voru rakin samskipti A við stofnunina og Innheimtustofnun sveitarfélaga. Í niðurlagi bréfsins segir að telja megi „að áhrifin af framangreindu máli hafi verið þau, að viðhöfð er meiri aðgæsla við afgreiðslu mála nú en áður".

Í svarbréfi Innheimtustofnun sveitarfélaga, dags. 28. apríl 1998, kom fram, að „viðeigandi leiðréttingar varðandi innheimtu hjá [A]" hafi verið gerðar og að máli hans hjá stofnunni væri lokið. Þá sagði:

> „Þess skal ennfremur getið að vegna tilmæla yðar varðandi notkun á úrræðum 4. mgr. nú 7. mgr. 5. gr. laga nr. 54/1971 að þeim er ekki beitt fyrr en krafa frá Tryggingastofnun ríkisins hefur verið skuldfærð hjá Innheimtustofnun nema greiðandi hafi áður haft samband við stofnunina og óskað eftir að kaupgreiðandi yrði krafinn um að halda eftir af kaupi."

Ársskýrsla 1990, bls. 21.

Sérfræðiviðurkenning tannlæknis.
(Mál nr. 183/1989)

Hinn 8. apríl 1998 ritaði ég heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra í tilefni af framangreindu máli. Í bréfi mínu segir meðal annars:

> „Í lok álits míns kom fram, að ákvæði II. liðar 5. gr. reglna nr. 402/1986, um sérnám, tækju mið af námstíma og væri ekki heimild til að slaka á kröfum um lengd námstíma með tilliti til þess, að kröfum til sambærilegs námsefnis og náms að öðru leyti væri fullnægt á skemmri tíma. Taldi ég ástæðu til að taka ákvæði 5. gr. til athugunar að þessu leyti og ákveða í framhaldi af því, hvort ákvæðum 5. gr. skyldi breytt að því er þetta atriði varðar. Í niðurstöðu minni kom jafnframt fram, að samkvæmt 5. gr. laga nr. 38/1985, um tannlækningar, sbr. 2. gr. reglna nr. 402/1986, ætti sérstök nefnd að fjalla um umsóknir um sérfræðileyfi á sviði tannlækninga. Þegar umrædd nefnd, sem starfar samkvæmt lögum nr. 38/1985, fjallaði um umsókn [A], voru ekki kvaddir til sérfræðingar í samræmi við 5. gr. laga nr. 38/1985 og 2. gr. reglna nr. 402/1986. Ég taldi hins vegar, að samkvæmt þessum lagaákvæðum væri fortakslaust skylt að kveðja jafnan til tvo sérfræðinga til meðferðar hverrar einstakrar umsóknar. Þar

sem það hefði ekki verið gert, væri nefndin ekki löglega skipuð. Voru það tilmæli mín, að heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið beitti sér fyrir því, að nefndin fjalli á ný um umsókn [A], ef hann leitaði eftir því. Með vísun til frmanritaðs óska ég eftir upplýsingum um, hvort [A] hafi leitað til ráðuneytis yðar á ný, og þá hvort einhverjar ákvarðanir hafi verið teknar í framhaldi af því."

Mér barst hinn 4. maí 1998 svar við bréfi mínu frá formanni sérfræðinefndar, dags. 29. apríl 1998. Þar segir meðal annars:

„Sérfræðinefnd fékk bréf til umræðu 24. þ.m. Á fundi sem haldinn var 28.4.1998 kom fram að [A] var veitt sérfræðileyfi í tannholslækningum 26. ágúst 1993.

Sérfræðinefnd telur skynsamleg vinnubrögð að kalla ekki til 2 sérfróða menn til að fjalla um umsókn um sérfræðileyfi á fyrsta stigi málsins þ.e.a.s., þegar farið er yfir lengd sérnáms og slíka hluti, heldur, þegar sérfræðinefnd er sátt við að umsækjandi uppfylli kröfur um sérnám, séu kallaðir til 2 sérfróðir menn til að meta klínískt tilfelli. Þessi aðferð er skilvirkari og fjárhagslega hagkvæmari og ekki síst nauðsynleg þegar þóknun til sérfræðinga er enn óljós skv. upplýsingum frá þóknunarnefnd og Heilbrigðisráðuneyti."

Ársskýrsla 1990, bls. 97 og 1991, bls. 170.

Skoðun pósts og hlustun símtala fanga.
Vinna og vinnulaun fanga. Agaviðurlög í fangelsum.
(Mál nr. 170/1989)

Með bréfi til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins 7. maí 1998 óskaði ég eftir upplýsingum um, hvað liði setningu reglugerðar um vinnu og vinnulaun fanga.

Í svari ráðuneytisins, dags. 12. maí 1998, segir meðal annars:

„Í tilefni af bréfi yðar óskar ráðuneytið að taka fram, að ýmsar ástæður hafa orðið þess valdandi að áform um að setja almennar og samræmdar reglur um vinnu og vinnulaun fanga hafa ekki enn náð fram að ganga. Meðal þeirra ástæðna eru hinar breytilegu aðstæður í fangelsunum, en sums staðar hefur ekki verið unnt að skapa eða útvega vinnu, aðra en þrif, á sama tíma og í öðrum fangelsum hefur verið mikil vinna, þ. á m. vel launuð ákvæðisvinna fyrir aðila utan fangelsis. Þá hefur einnig komið fram, að hætt er við að erfitt verði að tryggja samræmda framkvæmd varðandi framkomnar hugmyndir um að umbuna mönnum fyrir vinnusemi eða góða ástundun, en það eru atriði sem hafa verið til ítarlegrar skoðunar. Einnig hefur verið til skoðunar hvort unnt sé að halda eftir hluta af launum fanga eða þeir verði skyldaðir til að leggja fyrir ákveðið hlutfall af launum sínum, ýmist til greiðslu skaðabóta eða þannig að þeir ættu handbært nokkurt fé í veganesti, þegar þeir losna úr fangelsi. Nauðsynlegt virðist að tryggja lagaheimild fyrir slíku fyrirkomulagi.

Nátengd vinnulaunum fanga er ákvörðun um dapeninga til þeirra, sem ekki er unnt að útvega vinnu eða ekki eru settir til vinnu. Reglur þar að lútandi voru samræmdar í reglugerð á árinu 1995. Á sl. misseri hafa vaknað spurningar um hvort ekki sé rétt að rýmka þær reglur, s.s. að fangar sem afplána vararefsingu, geti átt rétt á dagpeningum. Þeir eru hins vegar ekki vinnuskyldir eins og afplánunarfangar sem afplána dæmda fangelsis- eða varðhaldsrefsingu, en hafa í raun fengið vinnu, hafi hún á annað borð verið á boðstólum.

Vegna mikilla umsvifa í byggingamálum á Litla-Hrauni undanfarin misseri, þar sem nokkrar byggingar hafa verið reistar og starfsemi breytt í eldri húsum, hafa málefni er þeim tengjast, verið látin hafa forgang og þau hafa verið látin ganga fyrir öðrum verkefnum.

Að lokum skal þess getið að þess er að vænta að nýta megi haustmánuði til samningar reglugerðar um vinnu og vinnulaun fanga, þannig að reglugerð [. . .] geti legið fyrir um nk. áramót."

Ársskýrsla 1990, bls. 129.

Ákvörðun ríkissaksóknara um niðurfellingu máls.
(Mál nr. 171/1989)

Hinn 16. apríl 1998 ritaði ég heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra bréf og óskaði eftir að upplýst yrði, hvort ráðuneytið teldi að breytingar á almennum hegningarlögum hefði bætt nægjanlega úr, varðandi heimild til að refsa lækni fyrir misneytingu gagnvart sjúklingi.

Í svari ráðuneytisins, dags. 22. maí 1998, segir meðal annars:

„Í niðurstöðu þess álits umboðsmanns Alþingis, er á það bent að refsiákvæðum læknalaga væri áfátt, að því er varðaði heimild til að refsa lækni fyrir misneytingu gagnvart sjúklingi. Var talin ástæða til að endurskoða refsiákvæði læknalaga með tilliti til þessa. Óskað er eftir því að ráðuneytið upplýsi, hvort það telji að breytingar á almennum hegningarlögum hafi bætt nægjanlega úr varðandi þetta atriði. Jafnframt er þess óskað að upplýst verði, hvort sérstök könnun hafi farið fram á vegum ráðuneytisins í tilefni af ábendingum í ofangreindu áliti.

Að fengnu [. . .] áliti Lagastofnunar Háskóla Íslands telur ráðuneytið ekki þörf fyrir sérstaka lagabreytingu á ákvæðum læknalaga, til þess að heimilt verði að refsa lækni fyrir misneytingu gagnvart sjúklingi, hvort sem brot er framið í opinberu starfi eða ekki. [. . .]"

Ársskýrsla 1990, bls. 197 og 1994, bls. 416.

Vextir og verðbætur af ofgreiddu skattfé.
(Mál nr. 86/1989)

Með bréfum, dags. 8. apríl og 22. maí 1998, óskaði ég eftir upplýsingum fjármálaráðherra um, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af framangreindu áliti mínu. Í bréfi ráðuneytisins frá 10. júní 1998 segir meðal annars:

„Til svars við erindi skal tekið fram að ráðuneytið hefur farið í gegnum skjalakerfi ráðuneytisins frá þessum tíma til að kanna hvort endurgreiðslur hafi farið til dánarbús [B]. Engin gögn er að finna um endurgreiðslu af hálfu ráðuneytisins. Ekki verður heldur séð að krafa hafi komið fram um endurgreiðslu frá dánarbúi [B]. Það skal þó tekið fram að ekki er útilokað að endurgreiðsla hafi farið fram þótt gögn um þetta atriði finnist ekki í ráðuneytinu.

Ráðuneytið biðst velvirðingar á því hversu langan tíma hefur tekið að svara bréfi yðar sem er að rekja til þess að fara þurfti í gegnum tekjubókhaldskerfi ríkisins með

aðstoð ríkisbókhalds og upplýsingakerfi ríkisskattstjóra til að ganga úr skugga um hvort þar væri að finna upplýsingar um endurgreiðslu til dánarbúsins."

Ársskýrsla 1991, bls. 97.

Skerðing á föstum launum skipaðs kennara.
(Mál nr. 259/1990)

Hinn 8. apríl 1998 ritaði ég menntamálaráðherra í framhaldi af áliti mínu í ofangreindu máli. Þar kom fram, að ég hefði í niðurstöðu álits míns beint þeim tilmælum til ráðuneytisins og fjármálaráðuneytisins, að launagreiðslum til A yrði framvegis hagað í samræmi við það, sem í áliti mínu greindi, og að launagreiðslur fyrir liðinn tíma yrðu leiðréttar. Þá óskaði ég eftir upplýsingum um, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af framangreindu áliti mínu.

Í svari menntamálaráðuneytisins, dags. 24. apríl 1998, kemur fram, að A hafi verið færð aftur í fulla kennarastöðu með bréfi, dags. 23. apríl 1991, og gilti sú breyting frá og með 1. ágúst 1990. Þá kom fram, að samkvæmt upplýsingum starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytisins hafi A einskis misst í launum og hafi því leiðrétting á launum hennar verið óþörf.

Ársskýrsla 1992, bls. 111 og 1996, bls. 649.

Afturköllun vínveitingaleyfis og skemmtanaleyfis.
Andmælaréttur. Lögregluranns ókn. Lögregla slítur skemmtanahaldi. Rökstuðningur. Meðalhófsregla.
(Mál nr. 436/1991)

Í framhaldi af fyrrgreindu áliti mínu ritaði ég dóms- og kirkjumálaráðherra bréf, dags. 8. apríl 1998. Þar sagði meðal annars:

„Í niðurstöðu álits míns kom fram, að reglugerð nr. 587/1987, um löggæslu á skemmtunum og um slit á skemmtunum og öðrum samkvæmum, væri sett með stoð í 8. og 11. gr. laga nr. 56/1972, um lögreglumenn, og 1. gr. laga nr. 120/1947, um heimild til þess að marka skemmtunum og samkomum tíma. Ég taldi, að umrædd lagaákvæði væru ófullkomin. Þar sem ákvæði reglugerðar nr. 587/1987 gætu í sumum tilvikum verið mjög íþyngjandi í garð borgaranna, væri nauðsynlegt að reglugerðin hefði skýra lagastoð. Þá yrði að telja, að mörg af ákvæðum reglugerðarinnar væri eðlilegra að hafa í lögum en í reglugerð. Taldi ég því þörf á, að í lög yrðu tekin ákvæði um, í hvaða tilvikum þyrfi skemmtanaleyfi, hvaða almenn skilyrði þyrfti að uppfylla til þess að fá skemmtanaleyfi, hvaða sérstökum skilyrðum heimilt væri að binda skemmtanaleyfi, í hvaða tilvikum afturkalla mætti slíkt leyfi og hvaða heimild lögregluyfirvöld skyldu hafa til að slíta skemmtunum. Þá taldi ég, ef ætlunin væri að láta leyfishafa greiða einhvern kostnað af löggæslu, að æskilegt væri að setja mun skýrari og ítarlegri reglur um það en kæmu fram í 8. gr. laga 56/1972, um lögreglumenn.

Í skýrslu minni fyrir árið 1996 (SUA 1996:649) eru rakin frekari bréfaskipti mín við ráðuneyti yðar, þar sem meðal annars kemur fram, að til standi að leggja fyrir Alþingi tvö frumvörp til laga, er varða endurskoðun reglna um skemmtanaleyfi.

Með vísan til framanritaðs óska ég eftir upplýsingum um, hvort einhverjar ákvarðanir hafi verið teknar í framhaldi af framangreindu áliti mínu."

Mér barst svar dóms- og kirkjumálaráðuneytisins 28. apríl 1998. Þar kom fram að lagt hefði verið fram á Alþingi frumvarp til áfengislaga. Enn væri unnið að frumvarpi til laga um skemmtanahald, og stefnt væri að því, að unnt yrði að leggja það fyrir Alþingi á komandi hausti. Þá sagði:

„Verði frumvörp þessi að lögum álítur ráðuneytið að komið hafi verið að fullu til móts við þau sjónarmið sem þér tjáið í áliti yðar."

Fyrrgreint lagafrumvarp var samþykkt sem Áfengislög nr. 75/1998.

Ársskýrsla 1992, bls. 151 og 1993, bls. 341.

Veiting á opinberri stöðu. Auglýsing lausrar stöðu. Undirbúningur og rannsókn máls. Almenn hæfisskilyrði. Mat á hæfni umsækjenda. Svör við umsóknum um auglýsta stöðu. (Mál nr. 382/1991)

Með bréfum, dags. 8. apríl og 22. maí 1998, óskaði ég eftir upplýsingum fjármálaráðherra um, hvort tekin hafi verið afstaða til þess við samningu frumvarps til laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, hvort taka bæri í lög almennt ákvæði um rétt til miskabóta. Í svari fjármálaráðuneytisins frá 8. júní 1998, segir meðal annars:

„Við samningu frumvarps til laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins var lögð rík áhersla á að setja ítarlegar og strangar reglur varðandi auglýsingar á lausum störfum. Var þar höfð sérstök hliðsjón af álitum Umboðsmanns Alþingis, einkum þó máli nr. 1320/1994.

Á grundvelli samkomulags fjármálaráðherra annars vegar og Alþýðusamband Íslands, Bandalags háskólamanna og Bandalags starfsmanna ríkis og bæja hins vegar setti ráðherra stuttu eftir gildistöku laganna um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, skv. heimild í 2. mgr. 7. gr., reglur um auglýsingar á lausum störfum. Samkvæmt reglunum er skylda stjórnvalda til að auglýsa laus störf afdráttarlausari en áður og meiri kröfur eru gerðar til efnis auglýsinga, þ.e. til þeirra atriða sem upplýsa þarf um í auglýsingu. T.d. þarf að taka fram að öllum umsóknum verði svarað þegar ákvörðun um ráðningu hefur verið tekin og hvenær starfsmaður skuli hefja störf. Sjá nánar auglýsingu nr. 464/1996 í B-deild Stjórnartíðinda.

Sá rammi sem reglurnar, ásamt stjórnsýslulögum nr. 37/1993 og upplýsingalögum nr. 50/1996 (en frumvarp að þeim var til meðferðar hjá Alþingi á sama tíma og frumvarp til laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins), setja stjórnvöldum varðandi veitingu starfa var ætlað að tryggja að rétt sé að málum staðið. Það var því ekki talin sérstök þörf á að gera ráð fyrir því í frumvarpinu að lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins að réttur væri brotinn á mönnum í þessum efnum, þ.e. með því að lögfesta almennt ákvæði um rétt til miskabóta.

[. . .]

Ráðuneytið biðst velvirðingar á þeim drætti sem orðið hefur á að svara erindi yðar."

Ársskýrsla 1994, bls. 224.

Lög um ríkisábyrgð á launum. Vinnulaunakrafa framkvæmdastjóra.
(Mál nr. 1022/1994)

Hinn 5. maí 1998, sendi ég samgönguráðherra eftirfarandi bréf:

„Með bréfi, dags. 6. janúar 1994, sendi ég ráðuneyti yðar álit mitt [. . .], er varðaði skoðunar- og eftirlitsgjöld loftfara.

Með bréfi, dags. 4. júlí 1995, tilkynnti ráðuneyti yðar mér, að það hygðist taka til endurskoðunar öll lagaákvæði um gjaldtökuheimildir, sem það og stofnanir þess hefðu. Umrætt bréf er birt í skýrslu minni fyrir árið 1995, bls. 232. Ég vék einnig að þessari ákvörðun samgönguráðuneytisins í inngangi að sömu skýrslu á bls. 10.

Hér með er þess óskað, að ráðuneyti yðar upplýsi, hvað líði endurskoðun þessari. [. . .]“

Svar samgönguráðuneytisins barst mér 28. maí 1998. Þar segir meðal annars:

„Ráðuneytið hefur skoðað lagaákvæði um gjaldtökuheimildir við endurskoðun einstakra laga frá árinu 1995. Í því sambandi má nefna lög um Póst- og fjarskiptastofnun nr. 147/1996, lög um póstþjónustu nr. 142/1996, lög um fjarskipti nr. 143/1996. Þá er til meðferðar á yfirstandandi þingi frumvarp til nýrra laga um loftferðir.

Á síðasta ári fól ráðuneytið [. . .], lögfræðingi og [. . .], viðskiptafræðingi að taka saman gjaldaákvæði í lögum og reglugerðum á sviði samgöngumála og í mars síðastliðnum skiluðu þær [. . .] samantekt til ráðuneytisins. Í samantektinni koma fram ýmsar ábendingar um hvað betur megi fara í gjaldtökuheimildum í lögum á sviði samgöngumála. Á grundvelli þessarar samantektar mun ráðuneytið vinna frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lagaákvæðum sem undir ráðuneytið heyra til að viðkomandi lagaheimildir veiti nægilega víðtæka heimild til gjaldtöku.“

Ársskýrsla 1994, bls. 244.

Gatnagerðargjald. Álagning og innheimta B-gatnagerðargjalds.
Upplýsingaskylda stjórnvalda. Svör við erindum. Meinbugir á lögum.
(Mál nr. 840/1993)

Með bréfum, dags. 8. apríl og 22. maí 1998, óskaði ég eftir upplýsingum bæjarstjórnar X um, hvort A hefði verið gerð nákvæm grein fyrir þeim kostnaði og útreikningum, sem lágu til grundvallar álagningu svonefnds B-gatnagerðargjalds á húseign hans, svo og því, hvernig álagningu þessa gatnagerðargjalds væri að öðru leyti háttað, en í lok fyrrgreinds álits míns hafði ég beint þeim tilmælum til bæjarstjórnar X að svo yrði gert.

Í svari bæjarstjórnar X frá 4. júní 1998, segir:

„[. . .] getur undirritaður staðfest að upplýsingum sem fram komu í áliti þínu [. . .] var komið á framfæri við [A].

[. . .]

Hinsvegar skal það upplýst að við götuna voru gerðar gangstéttar þannig [að] gatan telst fullbúin.

Samhliða var íbúum gerð grein fyrir forsendum álagningar gatnagerðargjaldsins, og hafa ekki orðið eftirmálar af því."

Ársskýrsla 1995, bls. 81.

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

Hinn 8. apríl 1998 óskaði ég eftir upplýsingum dóms- og kirkjumálaráðherra um, hvort ný ákvörðun hefði verið tekin í framhaldi af ofangreindu áliti mínu.

Í svari dóms- og kirkjumálaráðuneytisins sem barst mér 5. maí 1998, segir meðal annars:

„Með úrskurði ráðuneytisins, dags. 1. apríl 1996, var synjun lögreglustjórans í Reykjavík á umræddri umsókn [A] hf. um leyfi til áfengisveitinga felld úr gildi. Jafnframt var lagt fyrir lögreglustjórann í Reykjavík að afla nýrrar umsagnar matsnefndar áfengisveitingahúsa, þar sem tekið væri mið af þeim atriðum er greini í V. hluta úrskurðarins og að taka í framhaldi af því nýja ákvörðun í málinu.

Þann 12. apríl 1996 sendi lögreglustjórinn í Reykjavík matsnefnd vínveitingahúsa bréf þar sem vísað var í úrskurð ráðuneytisins, sem fylgdi með bréfinu. Í umsögn matsnefndar vínveitingahúsa, dags. 29. júlí 1996, mælti nefndin gegn leyfi til áfengisveitinga [C] til handa fyrir veitingastað hans [. . .]. Á grundvelli þessarar umsagnar matsnefndar tók lögreglustjórinn í Reykjavík ákvörðun, dags. 6. ágúst 1996, þar sem umsókninni var synjað með vísan til 1. og 2. mgr. 12. gr. áfengislaga, nr. 82/1969, með síðari breytingum og 3. mgr. 6. gr. reglugerðar um sölu og veitingar áfengis, nr. 425/1989.

Ráðuneytinu bárust ekki upplýsingar um þessa ákvörðun lögreglustjórans í Reykjavík fyrr en með bréfi [. . .] hrl., dags. 27. maí 1997, þar sem hann, fyrir hönd [C], krefst skaðabóta vegna meðferðar stjórnvalda á umræddu máli. Í samræmi við 1. mgr. 2. gr. laga um ríkislögmann nr. 51 frá 24. júní 1985 framsendi ráðuneytið erindið til ríkislögmanns til meðferðar.

Mál þetta er nú í höndum ríkislögmanns og hafa ráðuneytinu ekki borist upplýsingar um hver staða þess er."

Ársskýrsla 1995, bls. 97.

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

Ég ritaði dóms- og kirkjumálaráðherra bréf, dags. 8. apríl 1998. Þar segir meðal annars:

„Í niðurstöðu [framangreinds] álits míns beindi ég þeim tilmælum til ráðuneytis yðar, að það beitti sér fyrir því, að rökstuðningur stjórnvalda, sem fara með fangelsismál, fyrir úrlausnum um rof skilyrða reynslulausnar samrýmdist 2. mgr. 6. gr. mann-

réttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994, og tæki til athugunar, hvaða lagabreytingar væru þar nauðsynlegar.

Í bréfi ráðuneytis yðar til mín, dags. 6. mars 1996 [. . .], kemur m.a. fram, að lagaskrifstofu ráðuneytisins hefði verið falið að athuga ákvæði almennra hegningarlaga og laga um samfélagsþjónustu með hugsanlega lagabreytingu fyrir augum.

Hér með er þess óskað, að ráðuneyti yðar upplýsi, hvað líði endurskoðun þessari."

Í svari dóms- og kirkjumálaráðuneytisins frá 17. apríl 1998, segir meðal annars:

„Með 6. gr. laga nr. 123/1997 um breyting á lögum um fangelsi og fangavist, nr. 48/1988, voru lög um samfélagsþjónustu felld úr gildi. Breytt ákvæði um samfélagsþjónustu hafa hins vegar verið felld inn í lögin um fangelsi og fangavist.

Á hinn bóginn hefur ekki verið endurskoðað ákvæði 2. mgr. 42. gr. almennra hegningarlaga um rof reynslulausnar með því að brot á hegningarlögum hafi ótvírætt verið framið. Aftur á móti vill ráðuneytið láta þess getið, að í kjölfar álits yðar hafa fangelsisyfirvöld ekki tekið ákvörðun um afplánun eftirstöðva refsingar vegna rofs á umræddu skilyrði reynslulausnar. Telur ráðuneytið ekki koma til álita að slík ákvörðun verði tekin að óbreyttum lögum. Þá vill ráðuneytið taka fram, að á þess vegum er starfandi refsiréttarnefnd, sem hefur m.a. það verkefni að endurskoða refsilög. Hefur ráðuneytið beint því til nefndarinnar, að þetta málefni verði tekin til athugunar svo fljótt sem unnt er."

Ársskýrsla 1995, bls. 151.

Forsjársvipting. Frestun á réttaráhrifum. Ákvarðanir barnaverndarnefndar. Kæruheimild. Form ákvörðunar á ekki að hafa áhrif á málskotsrétt. Meinbugir á lögum.
(Mál nr. 1302/1994)

Í tilefni af fyrrgreindu áliti mínu, óskaði ég eftir því með bréfi, dags. 8. apríl 1998, að félagsmálaráðherra upplýsti, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af áliti mínu.

Í svari félagsmálaráðuneytisins frá 27. apríl 1998, segir meðal annars:

„Með bréfi, dags. 18. apríl 1996, skipaði félagsmálaráðherra nefnd til að endurskoða lög um vernd barna og ungmenna, nr. 58/1992, með síðari breytingum. Nefndinni var einkum ætlað að huga að endurskoðun reglna um kæruleiðir í barnverndarmálum í samræmi við tilmæli Umboðsmanns Alþingis og huga að nauðsynlegum breytingum á lögunum í ljósi þeirrar reynslu sem fengist hefði af framkvæmt þeirra. Í nefndina voru skipuð: [. . .]. Nefndin lauk störfum vorið 1997 og skilaði tillögum sínum í formi frumvarps með bréfi til félagsmálaráðherra, dags. 26. maí 1997.

Frumvarpsdrög framangreindrar nefndar voru tekin til athugunar í félagsmálaráðuneyti, auk þess sem ráðuneytið sendi Barnaverndarstofu þau til umsagnar. Í umsögn Barnaverndarstofu til ráðuneytisins, dags. 10. september 1997, lagði Barnaverndarstofa áherslu á þá skoðun að breytingar þær sem frumvarpsdrögin hefðu að geyma tækju ekki tillit til nauðsynlegra breytinga sem gera þyrfti á lögum um vernd barna og ungmenna í ljósi þeirrar reynslu sem fengist hefði af framkvæmd þeirra. Barnaverndarstofa hafði áður tvívegis látið í ljós þá skoðun sína til nefndarinnar með bréfum til hennar, dags. 18. september og 1. nóvember 1996.

Með hliðsjón af framangreindu taldi félagsmálaráðherra þörf á frekari endurskoðun laganna. Kom þar jafnframt til að ný lögræðislög tóku gildi 1. janúar 1998 sem höfðu í för með sér hækkun á sjálfræðisaldri úr 16 árum í 18 ár, en hækkunin leiðir til þess að gera þarf breytingar á lögum um vernd barna og ungmenna.

Með bréfi, dags. 16. desember 1997, skipaði félagsmálaráðherra nefnd til að endurskoða lög um vernd barna og ungmenna í heild sinni. Í nefndina voru skipuð: [. . .].

Gert ráð fyrir því að nefndin þurfi a.m.k. eitt til tvö ár til verksins."

Ársskýrsla 1995, bls. 203.

Lífeyrissjóður sjómanna. Staðfesting reglugerðar. Stjórnarskrá. Jafnræðisregla. Starfssvið umboðsmanns Alþingis. (Mál nr. 1313/1994)

Hinn 28. maí 1998 gekk í Hæstarétti dómur í máli sem Lífeyrissjóður sjómanna og íslenska ríkið höfðuðu gegn A, en A hafði höfðað mál gegn fyrrgreindum aðilum í framhaldi af áliti mínu. Komst Hæstiréttur að þeirri niðurstöðu að reglugerð um Lífeyrissjóð sjómanna sett á grundvelli laga nr. 94/1994 hafi ekki haft fullnægjandi lagastoð. Dómsorð er svohljóðandi:

„Áfrýjandi íslenska ríkið skal vera sýkn af kröfum stefnda, [A].

Áfrýjandi Lífeyrissjóður sjómanna greiði stefnda 232.514 krónur með dráttarvöxtum samkvæmt III. kafla vaxtalaga nr. 25/1987, eins og kveðið er á um í dómsorði hins áfrýjaða dóms.

Viðurkenndur er réttur stefnda til óskerts lífeyris hjá áfrýjanda Lífeyrissjóði sjómanna eftir 1. júní 1997 í samræmi við ákvæði laga nr. 49/1974 með síðari breytingum.

Ákvæði héraðsdóms um málskostnað og gjafsóknarkostnað eru staðfest að því er varðar áfrýjanda Lífeyrissjóð sjómanna. Málskostnaður í héraði vegna þáttar áfrýjanda íslenska ríkisins fellur niður.

Áfrýjandi Lífeyrissjóður sjómanna greiði 200.000 krónur í málskostnað fyrir Hæstarétti, sem renni í ríkissjóð.

Gjafsóknarkostnaður stefnda fyrir Hæstarétti greiðist úr ríkissjóði, þar með talin þóknun lögmanns hans, 200.000 krónur."

Ársskýrsla 1996, bls. 34.

Lán til kaupa á bifreið. Lögmætisregla. Lögmæt sjónarmið. Breyting á stjórnsýsluframkvæmd. Kynning á breyttri stjórnsýsluframkvæmd. Rannsóknarregla. Rökstuðningur. (Mál nr. 746/1993)

A leitaði til mín á ný hinn 7. mars 1997, þar sem tryggingaráð hafði staðfest fyrri úrskurð sinn með úrskurði, dags. 13. desember 1996. Með bréfi, dags. 5. júní 1997, lauk ég afskiptum mínum af kvörtun hans. Það var niðurstaða mín að ekki væri tilefni til athugasemda af minni hálfu vegna úrskurðar tryggingaráðs frá 13. desember 1996.

Ársskýrsla 1996, bls. 44.

Örorkulífeyrir. Örorkumat. Breyting á stjórnsýsluframkvæmd. Jafnræðisregla. (Mál nr. 1127/1994)

Hinn 11. nóvember 1997 barst mér bréf tryggingaráðs, dags. 7. nóvember 1997. Er það svohljóðandi:

„Bréf yðar dags. 4. júlí og 2. október 1997 hafa verið móttekin. Í bréfunum eru ítrekuð þau tilmæli sbr. bréf dags. 20. mars 1997, að tryggingaráð upplýsi hvort einhverjar ákvarðanir hafi verið teknar í tilefni af áliti umboðsmanns frá 20. nóvember 1996 [. . .].

Vegna bréfs yðar og ákvarðana tryggingaráðs barst forstjóra TR [. . .] greinargerð tryggingayfirlæknis dags. 5. ágúst 1997. Bréfið var lagt fyrir fund tryggingaráðs 17. október s.l. Eftirfarandi bókun var gerð:

„Tryggingaráð samþykkir að gerð skuli úttekt á því hvort og þá hvers konar undantekningar séu nú gerðar frá skilyrðum d-liðar 1. mgr. 12. gr. laga nr. 117/1993 að því er varðar störf og tekjur. Sé mannafli ekki til staðar á læknadeild til að vinna þetta verkefni, verði starfsfólk ráðið til þess.““

Með bréfi, dags. 17. mars 1998, óskaði ég eftir upplýsingum tryggingaráðs um, hvort lokið væri gerð slíkrar úttektar og ef svo væri, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af því.

Í svari tryggingaráðs frá 15. apríl 1998, segir meðal annars:

„Tryggingaráð gerði nýja samþykkt á [fundi sínum] 3. apríl s.l. þar sem fyrri samþykkt er ítrekuð og að byrjað verði á að kanna árin 1997 og 1998.

Umboðsmanni verður tilkynntar niðurstöður strax og úttektinni er lokið.“

Ársskýrsla 1996, bls. 57.

Hjálpartæki. Breyting á stjórnsýsluframkvæmd. Rökstuðningur. (Mál nr. 1522/1995)

Með bréfi, dags. 8. apríl 1998, óskaði ég eftir upplýsingum tryggingaráðs um, hvort A hefði leitað til ráðsins á ný í framhaldi af áliti mínu í framangreindu máli.

Með bréfi, dags. 15. apríl 1998, upplýsti tryggingaráðs að A hefði ekki leitað til ráðsins á ný.

Ársskýrsla 1996, bls. 86.

Leigubifreiðar. Reglur um tímabundnar undanþágur frá akstri eigin leigubifreiðar. Framkvæmd og eftirlit með undanþágum. Framsal valds. Opinber birting reglna. Fjárhæð þjónustugjalda. (Mál nr. 1609/1995)

Hinn 8. apríl 1998 ritaði ég samgönguráðherra bréf. Þar sagði, að í lok álits míns kæmi fram, að í samræmi við fyrirmæli 2. gr. laga nr. 64/1943, um birtingu laga og stjórnvalda-

erinda, hefði átt að birta í B-deild Stjórnartíðinda „reglur um tímabundnar undanþágur frá akstri eigin leigubifreiðar", sem samgönguráðherra samþykkti 27. júní 1995. Mæltist ég til þess að samgönguráðuneytið bætti úr þessu. Loks voru það tilmæli mín, að samgönguráðuneytið gerði ráðstafanir til þess, að ákvörðun þess gjalds, sem heimilað er í 3. mgr. 7. gr. laga nr. 61/1995, um leigubifreiðar, yrði hagað í samræmi við þau sjónarmið, sem ég gerði grein fyrir í fyrrgreindu áliti mínu. Með vísan til framanritaðs óskaði ég eftir upplýsingum um, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af fyrrgreindu áliti.

Svar samgönguráðuneytisins barst mér 15. maí 1998. Þar sagði meðal annars:

„Ráðuneytið tók álit yðar til alvarlegrar athugunar er það barst 15. nóvember 1996. Það hefur verið fyrirliggjandi um nokkra hríð að breytingar á lögum um leigubifreiðar væru framundan og var álit yðar mikilvægt til nánari skilnings á þörfum til lagabreytinga. Enn sem komið er hafa þó ekki orðið miklar breytingar á lögum um leigubifreiðar.

Vegna fyrri fyrirspurnar yðar vill ráðuneytið taka fram að reglur um tímabundnar undanþágur frá akstri eigin bifreiðar sem staðfestar voru af samgönguráðherra 27. júní 1995 hafa þegar verið birtar í B-hluta Stjórnartíðinda hefti nr. 65–66 og eru nr. 492/1997.

Vegna síðari fyrirspurnarinnar er því við að bæta að ráðuneytið beindi þeim tilmælum þegar til Bifreiðastjórafélagsins Frama að aukagreiðsla að upphæð kr. 300 væri óheimil enda samrýmdist hún ekki ofangreindum reglum. Ennfremur var Bifreiðastjórafélaginu Frama kynnt niðurstaða yðar og þá sérstaklega með tilliti til raka yðar um gjaldtöku fyrir útgáfu aksturs heimilda."

Ársskýrsla 1996, bls. 99.

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

Með bréfum, dags. 8. apríl og 22. maí 1998, óskaði ég eftir því við heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra, í framhaldi af fyrrgreindu áliti mínu, að upplýst yrði hvort ráðuneytið hefði kannað, hvort A hefði orðið fyrir bótaskyldu tjóni vegna mistaka við útgáfu tilvitnaðs leyfis. Ef svo reyndist, mæltist ég til þess að hlutur hans yrði réttur. Ég hafði áður óskað eftir fyrrgreindum upplýsingum með bréfum, dags. 29. ágúst 1996, 17. febrúar 1997 og 4. júlí 1997.

Í svari heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins frá 27. júlí 1998, segir meðal annars:

„Ráðuneytið hefur farið þess á leit við [A], með bréfi dags. í dag, að hann geri grein fyrir meintu tjóni sínu til ráðuneytisins. Ráðuneytið mun í framhaldi af því kanna réttmæti væntanlegrar kröfu í samræmi við álit og tilmæli umboðsmanns Alþingis."

Ársskýrsla 1996, bls. 115.

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

Hinn 8. apríl 1998 ritaði ég Fangelsismálastofnun ríkisins bréf. Þar kom fram að í lok fyrrgreinds álits míns hefði komið fram, að ég teldi að hætta ætti svo fljótt sem kostur væri

að nota Hegningarhúsið sem fangelsi. Með vísan til framanritaðs óskaði ég eftir upplýsingum um, hvort einhver áform væru um slíkt.

Í svari Fangelsismálastofnunar ríkisins frá 20. apríl 1998 segir meðal annars:

„Í bráðabirgðaskýrslu ríkisstjórnar Íslands til Evrópunefndar um varnir gegn pyndingum og ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu sem send var nefndinni með bréfi 27. september 1994 segir að Hegningarhúsinu verði lokað þegar nýtt fangelsi hafi verið byggt í Reykjavík.

Engar ákvarðanir hafa enn verið teknar um byggingu nýs fangelsis í Reykjavík og því liggur ekki fyrir hvenær unnt verður að hætta að nota Hegningarhúsið sem fangelsi."

Ársskýrsla 1996, bls. 120.

Aðstoð við fanga til að búa þá undir að hverfa á ný út í þjóðfélagið að lokinni refsivist. Evrópskar fangelsisreglur. Sálfræði- og félagsþjónusta við fanga. Samvinna stjórnvalda. Frumkvæðisathugun. (Mál nr. 1506/1995)

Hinn 13. nóvember 1997 barst mér bréf Fangelsismálastofnunar ríkisins, dags. 11. sama mánaðar.

Þar segir:

„Fangelsismálastofnun vísar til bréfs yðar, herra umboðsmaður, dags. 20. mars sl., og ítrekunarbréfs, dags. 4. júlí sl., þar sem þér óskið eftir upplýsingum um hvort einhverjar ákvarðanir hafi verið teknar í framhaldi af áliti yðar, dags. 20. nóvember 1996, varðandi tilhögun aðstoðar við fanga til að búa þá undir að hverfa á ný út í þjóðfélagið að lokinni refsivist.

Í framangreindu áliti bendið þér á tvö atriði þar sem þér teljið nokkuð skorta á að fullnægt sé viðmiðunarreglum í Evrópskum fangelsisreglum um undirbúning að lausn fanga úr fangelsi. Í fyrsta lagi teljið þér að sálfræði- og félagsþjónusta sé ófullnægjandi og í öðru lagi leggið þér til að athugað verði hvernig samvinnu fangelsismálayfirvalda og félagsmálastofnana verði sem best háttað.

Að þessu tilefni vill Fangelsismálastofnun taka eftirfarandi fram:

1. Sálfræðingur hefur verið ráðinn til starfa við Fangelsið Litla-Hrauni, auk þess sem hann sinnir einstökum verkefnum í öðrum fangelsum ef sérstök ástæða er til. Hóf hann störf 1. júlí sl.

2. Í árslok 1996 var gert samkomulag við SÁÁ þess efnis að vímuefnaráðgjafi frá samtökunum myndi heimsækja fangelsið á Litla-Hrauni reglulega. Markmiðið er m.a. að undirbúa fanga undir að lifa vímuefnalausu lífi eftir afplánun. Ráðgjafinn kemur tvisvar í mánuði á Litla-Hraun og ræðir hann við þá fanga sem þess óska og stundum við aðra fanga að frumkvæði starfsmanna Litla-Hrauns eða Fangelsismálastofnunar. Að jafnaði ræðir ráðgjafinn við 3–5 fanga í hverri heimsókn. Eins og umboðsmanni er kunnugt lýkur hluti fanga afplánun sinni í meðferð hjá SÁÁ og var 41 fanga gefinn kostur á slíkri meðferð á síðasta ári og luku 32 henni. Hafa aldrei fleiri fangar verið í meðferð með þessum hætti. Þá hefur SÁÁ tekið að sér kennslu fyrir fangaverði í áfengissýki, annarri vímuefnafíkn og meðferð við henni.

3. Í upphafi þessa árs var óformlega gengið frá samkomulagi milli Fangelsismála-

stofnunar, Félagsmálastofnunar Reykjavíkur og Félagasamtakanna Verndar um sérstaka aðstoð fyrir þá dómþola sem annað hvort enduðu afplánun hjá SÁÁ í meðferð eða færi í meðferð strax að lokinni afplánun. Þetta samkomulag gengur út á það að ljúki viðkomandi aðilar meðferð er þeim veittur allur sá stuðningur sem Félagsmálastofnun getur veitt og þurfa þessir einstaklingar ekki að bíða eftir viðtali við félagsráðgjafa að meðferð lokinni. Þótt samkomulagið sé óformlegt hefur verið unnið eftir því á þessu ári. Í þessu sambandi skal upplýst að Félagasamtökin Vernd hafa um árabil fengið styrk frá Félagsmálastofnun til að greiða fyrir dvöl fyrrverandi fanga á Áfangaheimili samtakanna að afplánun lokinni.

4. Vinaheimsóknir Rauða Krossins til fanga á Litla-Hrauni hófust 8. nóvember 1996. Þar hafa 21 fangi fengið slíkar heimsóknir í samtals 126 skipti. Nú fá 7 fangar slíkar heimsóknir mánaðarlega. Þessar vinaheimsóknir eru að hefjast til fanga í Fangelsinu Kópavogsbraut 17 og í upphafi koma 2 fangar til að fá slíkar heimsóknir.

Að lokum skal tekið fram að fyrirhugað er að frá og með næstu áramótum muni heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið sjá um og bera ábyrgð á heilbrigðisþjónustu við fanga í fangelsum. Við undirbúning þess máls hefur verið miðað við að sálfræðiþjónusta við fanga verði áfram á ábyrgð Fangelsismálastofnunar."

Hinn 8. apríl 1998 ritaði ég dóms- og kirkjumálaráðherra bréf. Þar sagði meðal annars:

„Í bréfi mínu til ráðuneytis yðar, dags. 21. nóvember 1997, kom fram, að mér hefði borist bréf Fangelsismálastofnunar ríkisins í tilefni af bréfi mínu frá 20. mars 1997. Þar kæmi meðal annars fram, að ráðinn hefði verið sálfræðingur til starfa við fangelsið Litla-Hrauni, og greint frá óformlegu samkomulagi milli fangelsismálastofnunar, Félagsmálastofnunar Reykjavíkur og félagasamtakanna Verndar um sérstaka aðstoð fyrir þá dómþola, sem lykju afplánun í meðferð hjá SÁÁ eða færu í meðferð strax að lokinni afplánun.

Með vísan til framangreinds, leyfi ég mér að ítreka tilmæli mín um upplýsingar um, hvort uppi séu áform um frekari aðgerðir í framhaldi af fyrrgreindu áliti mínu."

Í svari dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 18. maí 1998, segir meðal annars:

„Í bréfi fangelsismálastofnunar ríkisins frá 12. þ.m. segir að [fangelsismálastofnun, Félagsmálastofnun Reykjavíkur og félagasamtökin Vernd] hafi á árinu 1997 haldið fjóra samráðsfundi og að á þessu ári hafi verið haldnir þrír samráðsfundir.

Ákveðið hefur verið að tveir yfirmenn Félagsmálastofnunar Reykjavíkur fari að Litla-Hrauni þann 29. maí nk. og ræði þar við fanga og yfirmenn fangelsisins í þeim tilgangi að kynna sér með hvaða hætti Félagsmálastofnun getur komið að málum á meðan fangar eru enn í afplánun. Félagasamtökin Vernd munu verða með í för. Einnig hefur verið ákveðið að fulltrúi Félagsmálastofnunar Reykjavíkur fari við annað tækifæri í fangelsið og kynni starfsemi sína fyrir föngum. Sams konar kynningarfundur verður 30. maí nk. í Fangelsinu að Kópavogsbraut 17 í Kópavogi.

Þá hefur fulltrúi fangelsismálastofnunar ríkisins átt tvo fundi með fulltrúa félagsmálaráðuneytisins um málefni fanga og félagslega aðstoð við þá. Frekara samstarf er fyrirhugað við það ráðuneyti og þá líklega með þátttöku Félagsmálastofnunar Reykjavíkur, en engar formlegar ákvarðanir hafa enn verið teknar um það."

Ég ritaði félagsmálaráðherra jafnframt bréf 8. apríl 1998. Þar segir meðal annars:

„Í bréfi mínu til ráðuneytis yðar, dags. 21. nóvember 1997, kom fram, að í niðurstöðu framangreinds álits kæmi meðal annars fram sú skoðun mín, að aðstoð við fanga við að koma sér fyrir á ný í samfélaginu yrði ekki fulltryggð, nema með sérstakri samvinnu fangelsismálayfirvalda og félagsmálastofnana, og beindi ég þeim tilmælum til ráðuneytis yðar að athugað yrði, hvernig samvinnu fangelsismálayfirvalda og ráðuneytis yðar yrði að þessu leyti best háttað.

Með vísan til framangreinds, leyfi ég mér að ítreka þau tilmæli mín, að ráðuneyti yðar láti mér í té upplýsingar um ákvarðanir sem félagsmályfirvöld hafa tekið í framhaldi af fyrrgreindu áliti mínu."

Í svari félagsmálaráðuneytisins, dags. 24. apríl 1998, segir meðal annars:

„Rétt er í upphafi að benda á að ráðuneytinu barst álit yðar fyrst með bréfi, dags. 21. nóvember sl., en ekki með bréfi dags. 20. nóvember 1996, eins og greint er frá í bréfi yðar. Mun þarna hafa verið um mistök að ræða, sbr. bréf yðar til ráðuneytisins frá 21. nóvember sl.

Félagsmálaráðuneytið hefur unnið að þessu máli á undanförnum mánuðum með það fyrir augum að komast að niðurstöðu með hvaða hætti félagsmálayfirvöld geti komið að því að undirbúa fanga sem best undir þátttöku í samfélaginu á ný í framhaldi af refsivist. Einnig er hugað að aðstoð og ráðgjöf við fjölskyldur fanga á meðan á refsivist þeirra stendur. Félagsmálaráðuneytið hefur m.a. átt sameiginlegan fund með starfsmönnum Fangelsismálastofnunar og Félagsmálastofnunar Reykjavíkurborgar í þessu skyni. Önnur sveitarfélög hafa verið höfð í huga og þegar niðurstaða hefur fengist um verklag á samstarfi félagsmálayfirvalda og fangelsismálayfirvalda mun félagsmálaráðuneytið beina tilmælum til sveitarfélaganna í landinu um þjónustu og aðstoð við fanga og fjölskyldur þeirra.

Ráðuneytinu er kunnugt að fyrir hendi er samstarf milli Fangelsismálastofnunar og Félagsmálastofnunar Reykjavíkurborgar um félagslega aðstoð við fanga á afmörkuðum sviðum. Þá eru ennfremur starfræktir, í samvinnu fyrrgreindra aðila, hópar fyrir drengi sem taldir eru í áhættu varðandi afbrot.

Því miður verður ekki hægt að senda yður áætlun um fyrirhugað samstarf fangelsismálayfirvalda og félagsmálayfirvalda á þessu sviði fyrir 30. apríl n.k., eins og þér óskið í bréfi yðar, þar sem fulltrúar Fangelsismálastofnunar og Félagsmálastofnunar Reykjavíkurborgar munu einmitt þann dag funda um samstarfið. Yður mun verða greint frá niðurstöðunni um leið og hún liggur fyrir."

Í framhaldi af fyrri bréfaskiptum barst mér 5. ágúst 1998 bréf félagsmálaráðuneytisins. Þar segir meðal annars:

„Í framhaldi af áliti yðar [. . .] átti ráðuneytið sameiginlega fundi með starfsmönnum Félagsmálastofnunar Reykjavíkur og Fangelsismálastofnun ríkisins. Eins og greint er frá í áliti yðar var þá þegar komið nokkuð samstarf milli þessara aðila. Nú hefur samstarfið verið aukið á þann hátt að starfsmenn félagsmálastofnunar fara tvisvar á ári og upplýsa starfsmenn fangelsa um þá þjónustu sem stofnunin veitir, [. . .]. Einnig verður þjónusta félagsmálastofnunar kynnt þeim föngum sem áætlað er að losni innan skamms. Ráðuneytið vekur athygli yðar á að það eru félagsmálayfirvöld sem virðast eiga frumkvæði að því samstarfi sem er á milli umræddra stofnana.

Ráðuneytið hefur sent öllum félagsmálanefndum landsins álit yðar í umræddu máli, [. . .]. Í bréfinu eru nefndirnar hvattar til að liðsinna föngum og fjölskyldum þeirra og koma á reglubundnu samstarfi við Fangelsismálastofnun ríkisins þar sem það á við."

Ársskýrsla 1996, bls. 133.

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

Í framhaldi af framangreindu áliti mínu sendi ég félagsmálaráðherra bréf 8. apríl 1998. Þar segir meðal annars:

„Í niðurstöðu álits míns kom m.a. fram, að ég teldi æskilegt að tekið yrði til athugunar, hvort ekki væri rétt að setja skýr ákvæði um málsmeðferð svæðisráða í reglugerð nr. 142/1993 um svæðisráð málefna fatlaðra.

Í bréfi ráðuneytis yðar til mín, dags. 10. júní 1997 [. . .], kemur fram að „þar sem gert [sé] ráð fyrir að núgildandi lög um málefni fatlaðra verði afnumin og ekki í gildi nema til ársloka 1998 [telji] ráðuneytið ekki brýna ástæðu til að gera breytingar nú á reglugerð um svæðisráð".

Hér með fer ég þess á leit, að ráðuneyti yðar upplýsi mig um það, hvort það hyggist halda fast við framangreinda afstöðu sína."

Svar félagsmálaráðuneytisins barst mér 6. maí 1998. Þar segir meðal annars:

„Eins og rakið er í bréfi ráðuneytisins [frá 10. júní 1997] var við það miðað að heildarendurskoðun færi fram á lögum um málefni fatlaðra og að gert væri ráð fyrir annarri skipan en nú er. Endurskoðun þessi hefur orðið umfangsmeiri en gert var ráð fyrir. Af þeim sökum hefur ráðuneytið ákveðið að endurmeta fyrri afstöðu sína frá 10. júní 1997 og taka til nánari athugunar ákvæði um málsmeðferð svæðisráða í fyrrnefndri reglugerð. Er þess vænst að nauðsynlegum breytingum á reglugerðinni verði lokið fyrir 15. júlí n.k."

Hinn 11. ágúst 1998 barst mér eftirfarandi bréf frá félagsmálaráðuneytinu:

„Félagsmálaráðuneytið vísar til bréfs síns frá 5. maí s.l., þar sem boðaðar eru breytingar á reglugerð nr. 142/1993, um svæðisráð málefna fatlaðra, er snerta meðferð kvartana og ábendinga, sem berast svæðisráðum. Af því tilefni vill ráðuneytið upplýsa að undanfarið hafa ráðuneytinu borist umsagnir við drög að breytingum á nefndri reglugerð. Fyrirsjáanlegt er, m.a. vegna sumarleyfa, að dragast mun fram í september n.k., að ganga frá breytingum á reglugerðinni."

Ársskýrsla 1996, bls. 237.

Fullvirðisréttur. Endurúthlutun. Formkröfur um undirbúning ákvörðunar. Andmælaréttur. (Mál nr. 1163/1994)

Hinn 8. janúar 1998 ritaði ég landbúnaðarráðuneytinu svohljóðandi bréf:

„Með bréfi, dags. 4. janúar 1996, sendi ég yður álit mitt [. . .] vegna kvörtunar [A] yfir úrskurði landbúnaðarráðuneytisins frá 27. júní 1994, þar sem staðfest var sú ákvörðun Búnaðarsambands Vestur-Húnavatnssýslu, að taka af jörð [A] 20 ærgilda

fullvirðisrétt til framleiðslu sauðfjárafurða og endurúthluta öðru lögbýli þeim framleiðslurétti. Í niðurstöðu álits míns beindi ég þeim tilmælum til ráðuneytis yðar, að taka mál [A] til afgreiðslu að nýju með hliðsjón af sjónarmiðum þeim, sem fram komu í áliti mínu.

Með bréfi ráðuneytis yðar, dags. 4. nóvember 1996, bárust mér upplýsingar um, að mál [A] væri á ný til meðferðar í ráðuneytinu. Ritaði ég ráðuneyti yðar bréf, dags. 10. júní 1996, og ítrekaði þar tilmæli mín. Svar við því bréfi hefur ekki borist. Af þessu tilefni óska ég eftir upplýsingum um, hvort niðurstaða hafi fengist í málið.

[. . .]"

Bréf þetta ítrekaði ég 8. apríl og 22. maí 1998.

Svar landbúnaðarráðuneytisins barst mér 9. september 1998. Þar segir meðal annars:

„Eins og fram kemur í bréfi ráðuneytisins til yðar dags. 4. nóvember 1996 tók ráðuneytið mál [A] til meðferðar í því skyni að leita lausnar á því. Var eins og kunnugt er leitað til Framleiðnisjóðs landbúnaðarins og Framkvæmdanefndar búvörusamninga, en án árangurs. [. . .] Hjá Framkvæmdanefnd búvörusamninga hafa þær upplýsingar hins vegar fengist, að [A] hafi fengið ofgreiddar förgunarbætur auk þess sem fjárhæð vegna greiðslumarks jarðarinnar var ofreiknuð. Endurgreiðsla mun ekki hafa átt sér stað þrátt fyrir kröfubréf nefndarinnar þar að lútandi, [. . .]. Meðan svo er telur ráðuneytið sér ekki fært að aðhafast frekar í máli [A]."

Ársskýrsla 1996, bls. 311.

Námslán. Framhaldsnám lækna. Jafnræðisregla.
Vandaðir stjórnsýsluhættir.
(Mál nr. 856/1993)

Hinn 8. apríl 1998 ritaði ég stjórn Lánasjóðs íslenskra námsmanna bréf í tilefni af framangreindu áliti mínu og öðru sambærilegu áliti, máli nr. 857/1993. Í bréfi mínu segir meðal annars:

„Í lok álita minna kom fram, að ég teldi, að nánast fyrirvaralausar breytingar á túlkun stjórnarinnar á því, hvað telja skyldi lánshæft nám í skilningi laga um Lánasjóð íslenskra námsmanna, án fyrirliggjandi breytinga á lögum um sjóðinn, ekki samrýmast vönduðum stjórnsýsluháttum. Teldi ég ástæðu til að leggja áherslu á nauðsyn þess, að námsmönnum væri unnt að sjá fyrir, hvaða reglur myndu gilda um rétt til láns úr Lánasjóði íslenskra námsmanna. Í þessu sambandi væri rétt að minna á, að oft yrðu stúdentar að sækja um erlenda háskóla með u.þ.b. árs fyrirvara. Beindi ég þeim tilmælum til stjórnar lánasjóðsins, að hún hefði framangreint sjónarmið í huga, þegar fyrirhugaðar væru breytingar á framkvæmd eða reglum um lánasjóðinn, þ.e. að því marki, sem breytingar væru heimilar í lögum og reglum um sjóðinn. Jafnframt voru það tilmæli mín til Lánasjóðs íslenskra námsmanna, að mál [A og B] yrðu endurupptekin, ef ósk kemur um það frá þeim, og síðan úr þeim leyst í samræmi við þau sjónarmið, sem fram kæmu í áliti mínu.

Þá beindi ég þeim tilmælum til Lánasjóðs íslenskra námsmanna, að lögheimilaðar breytingar á framkvæmd eða reglum um rétt til úthlutunar úr sjóðnum væru ákveðnar og birtar með hæfilegum fyrirvara, enda væri gildistöku þeirra þar að auki hagað þannig, að ekki ylli verulegri og óvæntri röskun á námi.

Með vísan til framanritaðs óska ég eftir upplýsingum um, hvort einhverjar ákvarðanir hafi verið teknar í framhaldi af framangreindum álitum mínum svo og hvort [A og B] hafi leitað til stjórnarinnar á ný. Jafnframt vísa ég til síðari bréfaskipta í tilefni af fyrrgreindu áliti, síðast bréfs lánasjóðsins 16. ágúst 1996."

Svar stjórnar Lánasjóðs íslenskra námsmanna barst mér 4. maí 1998. Þar segir meðal annars:

„Hvorki [A né B] fóru fram á að mál þeirra yrðu tekin fyrir að nýju hjá LÍN. Því kom ekki til að stjórn LÍN felldi nýjan úrskurð í málum þeirra. Ekki hefur reynt á lánshæfi framhaldsnáms í læknisfræði fyrr en á yfirstandandi námsári, en á því hefur stjórnin fellt úrskurði í þremur slíkum málum, eitt vegna náms í Hollandi og tvö vegna náms í Bandaríkjunum. Í þessu málum lá fyrir það álit skóla eða menntamálayfirvalda að ekki væri um fullt nám að ræða. Af þessum sökum féllst stjórn LÍN ekki á að umrætt nám væri lánshæft.

Hvað varðar tilmæli yðar í framangreindum álitum, um þau sjónarmið sem hafa skuli í huga við breytingar á framkvæmd eða reglum um lánasjóðinn, þá vakti stjórnin athygli menntamálaráðherra á þessum tilmælum með bréfi dags. 12. mars 1996. Jafnframt sendi stjórnin nefnd sem vann að endurskoðun laga um sjóðinn þessi tilmæli. Það skal tekið fram að litlar breytingar hafa verið gerðar á úthlutunarreglum sjóðsins frá því sjóðnum bárust ofangreind álit yðar, og flestar hafa þær verið námsmönnum til hagsbóta."

Ársskýrsla 1996, bls. 324.

Námslán vegna skólagjalda. Framhaldsnám erlendis. Jafnræðisregla. Verklagsreglur. Lögmætisregla. Skyldubundið mat stjórnvalda. (Mál nr. 982/1994)

Hinn 8. apríl 1998 sendi ég menntamálaráðherra bréf í framhaldi af fyrrgreindu áliti mínu. Þar sagði meðal annars:

„Í niðurstöðu álits míns kom fram, að samkvæmt 1. gr. laga um Lánasjóð íslenskra námsmanna veitti sjóðurinn lán til framhaldsnáms við skóla, sem gerðu sambærilegar kröfur til undirbúningsmenntunar og gerðar eru til háskólanáms erlendis. Í lögunum væri réttur til láns vegna skólagjalda ekki takmarkaður með þeim hætti, sem kveðið var á um í grein 4.8. í úthlutunarreglum sjóðsins fyrir árið 1991–1992. Lögin veittu menntamálaráðherra og stjórn lánasjóðsins hins vegar heimild til að setja nánari ákvæði um námsaðstoð úr sjóðnum, eins og vikið var að í áliti mínu. Ég taldi þau vafamál, sem upp hefðu komið um túlkun framangreinds ákvæðis úthlutunarreglnanna, benda til þess, að þörf væri á að endurskoða lög og úthlutunarreglur um Lánasjóð íslenskra námsmanna, þannig að ótvírætt yrði, að úthlutunarreglur sjóðsins samræmdust rétti til námslána samkvæmt lögum um Lánasjóð íslenskra námsmanna. Beindi ég því þeim tilmælum til ráðuneytis yðar, að það beitti sér fyrir því, að þessa yrði gætt við endurskoðun laga um Lánasjóð íslenskra námsmanna. Með vísan til framanritaðs óska ég eftir upplýsingum um, hvort einhverjar ákvarðanir hafi verið teknar í framhaldi af framangreindu áliti mínu."

Svar menntamálaráðuneytisins barst mér 15. maí 1998. Þar sagði meðal annars:

„Menntamálaráðherra skipaði með bréfi þann 14. ágúst 1995 nefnd til að endurskoða lög um Lánasjóð íslenskra námsmanna. Ráðuneytinu var kunnugt um að

nefndin fékk upplýsingar um það álit yðar að þörf væri á að endurskoða lög og úthlutunarreglur um Lánasjóð íslenskra námsmanna þannig að ótvírætt yrði að úthlutunarreglur sjóðsins samræmdust rétti til námslána samkvæmt lögum um Lánasjóð íslenskra námsmanna. Nefndin var leyst frá störfum þann 6. janúar 1996 án þess að frá henni kæmu tillögur að lagafrumvarpi. Á vegum ráðuneytisins voru hins vegar unnin drög að frumvarpi til nýrra laga um sjóðinn sem byggðu á því starfi sem fram hafði farið í nefndinni. Í þessum drögum var tekið tillit til þeirra atriða sem þér gerðuð athugasemdir við. Ekki kom þó til þess að drögin yrðu að frumvarpi því ákveðið var að gera einungis minniháttar breytingar á gildandi lögum og þá aðallega hvað varðaði endurgreiðslur lánanna. Í því frumvarpi til laga um breytingu á lögum nr. 21/1992 um Lánasjóð íslenskra námsmanna sem lagt var fyrir Alþingi á 121. löggjafarþingi 1996–97 var því ekki tekið á þeim atriðum sem fram komu í áliti yðar.

[. . .]

Það skal tekið fram að samkvæmt upplýsingum frá Lánasjóði íslenskra námsmanna hefur dregið úr vafamálum er snerta reglur sjóðsins um lán vegna skólagjalda eftir að skólagjaldareglunum var breytt í úthlutunarreglum fyrir námsárið 1992–93. Þau vafamál sem upp hafa komið hafa mestmegnis snúist um rétt manna samkvæmt þeim reglum sem giltu fyrir ofangreint námsár. Þar sem nú eru liðin fimm námsár frá því reglunum var breytt hafa þeir námsmenn yfirleitt lokið grunnskólanámi sem höfðu hafið nám fyrir reglugerðarbreytinguna.

Að lokum skal tekið fram að ráðuneytið mun beita sér fyrir því að tekið verði tillit til álits yðar ef sett verða ný lög um sjóðinn."

Ársskýrsla 1996, bls. 357.

Flutningur opinbers starfsmanns úr einu starfi í annað.
Eftirlaunaréttur. Stjórnarskrá.
(Mál nr. 1448/1995)

Hinn 17. mars 1998 ritaði ég dóms- og kirkjumálaráðherra bréf og vísaði til fyrri bréfaskipta vegna ofangreinds máls, síðast bréfs ráðuneytisins til mín frá 24. júní 1997, þar sem fram kom, að þann dag hefðu verið ítrekuð fyrri bréf til fjármálaráðuneytisins varðandi lífeyristöku A. Með vísan til framanritaðs óskaði ég eftir upplýsingum um, hvort svör hefðu borist frá fjármálaráðuneytinu og, ef svo væri, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af því.

Svar dóms- og kirkjumálaráðuneytisins barst mér 28. apríl 1998. Þar segir meðal annars:

„Ráðuneytinu hefur nú borist það álit fjármálaráðuneytisins, að nauðsynlegt sé að gera breytingar á lögum þannig að tryggt verði að embættismaður hafi raunhæfan kost við val á því hvort hann hyggst sæta flutningi eða láta af störfum og hefja töku eftirlauna, sbr. 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar. Í áliti fjármálaráðuneytisins eru rakin ýmis atriði sem taka þarf afstöðu til við slíka lagasetningu. Fjármálaráðherra og dómsmálaráðherra lögðu í framhaldi af áliti fjármálaráðuneytisins fram sameiginlegt minnisblað á ríkisstjórnarfundi, þar sem rakin er nauðsyn þess, m.a. með tilvísun í álit yðar í framangreindu máli, að breyta verði lögum þannig að tryggt verði að embættismaður hafi raunhæfan kost við val á því hvort hann hyggst sæta flutningi eða láta af störfum að hefja töku eftirlauna. Þar kom einnig fram það mat ráðherranna, að frum-

varp þessa efnis yrði ekki tilbúið til framlagningar fyrr en á haustþingi í fyrsta lagi. Ríkisstjórnin samþykkti í framhaldinu, með vísun til þess er fram kemur í ofangreindu áliti yðar að 4. mgr. 20. gr. stjskr. veiti sjálfstæðan rétt til lögmæltra eftirlauna óháð því að lagaákvæði um útfærslu þess réttar skorti, að sú túlkun gilti við beitingu ákvæðisins þar til útfærslan yrði nánar mótuð í lögum að við flutning embættismanns ætti hann kost á því að taka eftirlaun samkvæmt lögum um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins, sem samsvari því að hann hefði látið af störfum við 70 ára aldur. Fjárhæðin yrði greidd úr ríkissjóði þar til embættismaðurinn næði þeim aldri, en þá tæki LSR við greiðslunum. Jafnframt yrði greidd til LSR mánaðarlega sú fjárhæð sem að öðrum kosti hefði numið framlagi viðkomandi embættismanns og ríkisins til LSR.

Mál [A] hefur ekki verið tekið til skoðunar í ráðuneytinu eftir að þessi afstaða ríkisstjórnarinnar lá fyrir."

Ársskýrsla 1996, bls. 371.

Niðurlagning stöðu. Samþykki veitingarvaldshafa á niðurlagningu stöðu. Skylda stjórnvalda til að varðveita gögn um afgreiðslu mála. Sönnunargildi yfirlýsingar fyrrverandi ráðherra.
(Mál nr. 1355/1995)

Með bréfi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, dags. 14. febrúar 1998, bárust mér upplýsingar um, að samið hefði verið við A um bætur í framhaldi af áliti mínu.

Ársskýrsla 1996, bls. 401.

Uppsögn starfsmanns. Skilyrði uppsagnar.
Málefnaleg sjónarmið. Meintar misfellur í starfi.
(Mál nr. 1147/1994)

Með bréfi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, dags. 13. febrúar 1998, bárust mér upplýsingar um, að gert hefði verið samkomulag við A um greiðslur bóta og að jafnframt félli hún frá öllum kröfum á hendur Ríkisspítölum í tilefni af uppsögn úr starfi á árinu 1993.

Ársskýrsla 1996, bls. 414.

Ráðning byggingarfulltrúa. Almennt hæfi. Stjórnsýslukæra.
Málshraði. Stjórnarskrá.
(Mál nr. 1571/1995)

Hinn 12. og 24. nóvember 1997 bárust mér afrit 11 bréfa sem send höfðu verið jafnmörgum hreppsnefndum. Þar kom fram, að ráðuneytið hygðist ekki taka úrskurð sinn upp

að nýju. Eigi að síður væri það þeirrar skoðunar að niðurstaða álits míns styddist við gild rök. Ráðuneytið beindi því þeim tilmælum til viðkomandi, að þær könnuðu, hvort hægt væri að ráð bóta á málinu í samræmi við niðurstöðu álits míns.

Ársskýrsla 1996, bls. 512.

Álagning opinberra gjalda. Dagpeningar. Heimild til að færa til frádráttar kostnað vegna námsferðar á móti greiðslu sem vinnuveitandi greiðir vegna ferðarinnar. Skattmat ríkisskattstjóra. Rökstuðningur úrskurðar. (Mál nr. 1435/1995)

Í framhaldi af fyrrgreindu áliti mínu, óskaði ég með bréfi, dags. 8. apríl 1998, eftir upplýsingum yfirskattanefndar um, hvort A hefði leitað til nefndarinnar á ný, og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af því. Formaður yfirskattanefndar svaraði bréfi mínu með bréfi, dags. 27. apríl 1998. Með bréfinu fylgdi úrskurður yfirskattanefndar nr. 128/1997, sem kveðinn var upp í framhaldi af beiðni A um endurupptöku. Úrskurðarorð var svohljóðandi:

„Úrskurður yfirskattanefndar nr. 1173/1994 er endurupptekinn. Fallist er á kröfu kæranda um frádrátt dagpeninga að fjárhæð 302.274 kr. í skattframtali árið 1993. Sjá gjaldabreytingar [. . .].“

Ársskýrsla 1996, bls. 617.

Hlutabréf. Eftirlit bankaeftirlits. Stjórnsýslusamband. Málsmeðferðarreglur. Andmælaréttur. Þagnarskylda stjórnvalda. Lagastoð reglugerðar. EES-samningurinn. (Mál nr. 1394/1995)

Hinn 17. mars 1998 ritaði ég viðskiptaráðuneytinu eftirfarandi bréf:

„Ég vísa til bréfs ráðuneytisins [. . .] frá 11. júlí 1997 út af áliti mínu, dags. 2. október 1996, [. . .]. Í bréfi ráðuneytisins er tekið fram, að skipuð hafi verið nefnd til að endurskoða eftirlit með fjármálastofnunum. Með vísan til framanritaðs óska ég eftir upplýsingum um, hvort fyrrnefnd nefnd hafi lokið störfum og ef svo er, þá hvort einhverjar ákvarðanir hafi verið teknar í framhaldi af því.

Í fyrrnefndu bréfi ráðuneytisins kemur jafnframt fram, að endurskoðun reglugerðar nr. 505/1993 standi fyrir dyrum. Er óskað eftir upplýsingum um, hvort sú endurskoðun hafi farið fram.“

Í svari viðskiptaráðuneytisins, dags. 4. maí 1998, segir meðal annars:

„Vegna fyrirspurnar yðar um ákvarðanir er varða kærurétt vegna ákvarðana bankaeftirlitsins, skal tekið fram að Ríkisstjórn Íslands hefur lagt fyrir Alþingi frumvarp til laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, mál 560. Í frumvarpinu er kveðið á um nýja stofnun, Fjármálaeftirlitið, sem ætlað er að taka við þeirri starfsemi sem nú er í höndum bankaeftirlitsins og Vátryggingaeftirlitsins. Samkvæmt 17. gr.

frumvarpsins er gert ráð fyrir að skjóta megi ákvörðunum Fjármálaeftirlitsins til sérstakrar kærunefndar, sem skipuð yrði af viðskiptaráðherra eftir tilnefningu Hæstaréttar. Þá er í 6. mgr. 17. gr. kveðið á um að úrskurðum nefndarinnar verði ekki skotið til viðskiptaráðherra. Ákvæði þetta er í samræmi við niðurstöður nefndar þeirrar sem vitnað er til í bréfi yðar.

[. . .]

Vegna fyrirspurnar yðar um endurskoðun reglugerðar nr. 505/1993 um almennt útboð verðbréfa, er rétt að taka fram að unnið hefur verið að heildarendurskoðun reglugerðarinnar. Verk þetta hefur þó tafist, m.a. vegna vinnslu frumvarps til laga um starfsemi kauphalla og skipulegra tilboðsmarkaða, sem nú hefur verið afgreitt frá Alþingi sem lög nr. 34/1998. Ákveðið hefur verið að nefnd þeirri sem vann að gerð fyrrnefnds frumvarps verði falið að taka nokkur atriði fyrrnefndrar reglugerðar til skoðunar sem lið í endurskoðun á henni. Ráðuneytið mun gera yður grein fyrir niðurstöðum þessarar endurskoðunar."

Fyrrgreint frumvarp var samþykkt sem lög nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.

V. SKRÁR.

1. Númeraskrá.

Skrá yfir þau mál, sem birst hafa í skýrslum umboðsmanns Alþingis, í númeraröð.

Mál nr. 557/1992 SUA 1992:147
Mál nr. 558/1992 SUA 1992:249
Mál nr. 560/1992 SUA 1992:246
Mál nr. 561/1992 SUA 1992:137
Mál nr. 562/1992 SUA 1992:183
Mál nr. 563/1992 SUA 1992:255
Mál nr. 564/1992 SUA 1993:16
Mál nr. 565/1992 SUA 1992:303
Mál nr. 566/1992 SUA 1992:321
Mál nr. 569/1992 SUA 1992:30
Mál nr. 570/1992 SUA 1992:220
Mál nr. 572/1992 SUA 1992:253
Mál nr. 574/1992 SUA 1992:149
Mál nr. 576/1992 SUA 1993:195
Mál nr. 577/1992 SUA 1992:25
Mál nr. 580/1992 SUA 1992:39
Mál nr. 582/1992 SUA 1992:219
Mál nr. 585/1992 SUA 1992:31
Mál nr. 586/1992 SUA 1992:63
Mál nr. 587/1992 SUA 1992:256
Mál nr. 588/1992 SUA 1993:80
Mál nr. 592/1992 SUA 1992:254
Mál nr. 595/1992 SUA 1992:132
Mál nr. 596/1992 SUA 1992:50
Mál nr. 598/1992 SUA 1994:387
Mál nr. 600/1992 SUA 1992:58
Mál nr. 610/1992 SUA 1992:220
Mál nr. 612/1992 SUA 1993:37
Mál nr. 613/1992 SUA 1993:54
Mál nr. 615/1992 SUA 1992:249
Mál nr. 617/1992 SUA 1993:197
Mál nr. 621/1992 SUA 1992:312, 1995:544, 1997:43
Mál nr. 622/1992 SUA 1993:275
Mál nr. 625/1992 SUA 1992:89
Mál nr. 627/1992 SUA 1992:125
Mál nr. 629/1992 SUA 1993:120
Mál nr. 630/1992 SUA 1993:187
Mál nr. 631/1992 SUA 1992:63
Mál nr. 633/1992 SUA 1993:140
Mál nr. 640/1992 SUA 1993:69
Mál nr. 642/1992 SUA 1992:325
Mál nr. 643/1992 SUA 1993:251
Mál nr. 649/1992 SUA 1992:230, 1997:42
Mál nr. 651/1992 SUA 1993:21
Mál nr. 652/1992 SUA 1993:29
Mál nr. 653/1992 SUA 1992:245
Mál nr. 654/1992 SUA 1993:305
Mál nr. 656/1992 SUA 1993:135
Mál nr. 659/1992 SUA 1993:268
Mál nr. 661/1992 SUA 1992:59
Mál nr. 662/1992 SUA 1992:253
Mál nr. 665/1992 SUA 1994:196
Mál nr. 668/1992 SUA 1993:143
Mál nr. 670/1992 SUA 1993:312, 1994:418, 1997:31
Mál nr. 672/1992 SUA 1993:242
Mál nr. 673/1992 SUA 1992:245
Mál nr. 674/1992 SUA 1993:98
Mál nr. 675/1992 SUA 1993:131
Mál nr. 677/1992 SUA 1993:268
Mál nr. 678/1992 SUA 1993:149
Mál nr. 683/1992 SUA 1993:132
Mál nr. 684/1992 SUA 1993:132
Mál nr. 685/1992 SUA 1992:252
Mál nr. 686/1992 SUA 1993:48
Mál nr. 687/1992 SUA 1993:92
Mál nr. 688/1992 SUA 1992:247
Mál nr. 689/1992 SUA 1993:26
Mál nr. 690/1992 SUA 1992:252
Mál nr. 692/1992 SUA 1992:63
Mál nr. 694/1992 SUA 1994:332
Mál nr. 695/1992 SUA 1993:179
Mál nr. 696/1992 SUA 1992:247
Mál nr. 697/1992 SUA 1992:251
Mál nr. 698/1992 SUA 1992:236
Mál nr. 700/1992 SUA 1992:251
Mál nr. 701/1992 SUA 1993:51
Mál nr. 702/1992 SUA 1994:276, 1995:546
Mál nr. 704/1992 SUA 1993:290
Mál nr. 707/1992 SUA 1993:159
Mál nr. 710/1992 SUA 1994:217
Mál nr. 711/1992 SUA 1992:246
Mál nr. 712/1992 SUA 1994:336
Mál nr. 714/1992 SUA 1994:239, 1997:41
Mál nr. 715/1992 SUA 1993:235
Mál nr. 716/1992 SUA 1992:250
Mál nr. 721/1992 SUA 1994:163
Mál nr. 727/1992 SUA 1993:60
Mál nr. 731/1992 SUA 1992:246
Mál nr. 734/1992 SUA 1994:404
Mál nr. 735/1992 SUA 1993:299
Mál nr. 737/1992 SUA 1992:245
Mál nr. 742/1993 SUA 1993:170
Mál nr. 746/1993 SUA 1996:34, 1997:474
Mál nr. 753/1993 SUA 1993:83, 1994:418, 1997:43
Mál nr. 754/1993 SUA 1993:173
Mál nr. 755/1993 SUA 1993:240
Mál nr. 761/1993 SUA 1994:295, 1995:547, 1997:46
Mál nr. 764/1993 SUA 1993:254
Mál nr. 765/1993 SUA 1994:73
Mál nr. 770/1993 SUA 1993:76
Mál nr. 774/1993 SUA 1993:122
Mál nr. 775/1993 SUA 1993:213
Mál nr. 776/1993 SUA 1995:322
Mál nr. 787/1993 SUA 1994:31
Mál nr. 788/1993 SUA 1995:190
Mál nr. 790/1993 SUA 1993:337
Mál nr. 792/1993 SUA 1994:225
Mál nr. 795/1993 SUA 1994:233
Mál nr. 796/1993 SUA 1993:253
Mál nr. 800/1993 SUA 1993:125
Mál nr. 805/1993 SUA 1994:116
Mál nr. 806/1993 SUA 1993:255
Mál nr. 807/1993 SUA 1994:410
Mál nr. 813/1993 SUA 1994:60
Mál nr. 818/1993 SUA 1994:104, 1995:544, 1997:45
Mál nr. 819/1993 SUA 1995:39
Mál nr. 820/1993 SUA 1993:249, 1997:44
Mál nr. 823/1993 SUA 1995:114, 1996:651
Mál nr. 826/1993 SUA 1994:254, 1997:41
Mál nr. 828/1993 SUA 1993:174
Mál nr. 829/1993 SUA 1993:253
Mál nr. 833/1993 SUA 1994:305
Mál nr. 836/1993 SUA 1995:379
Mál nr. 840/1993 SUA 1994:244, 1997:41, 1997:471
Mál nr. 842/1993 SUA 1994:140
Mál nr. 848/1993 SUA 1993:126
Mál nr. 849/1993 SUA 1994:34
Mál nr. 856/1993 SUA 1996:311, 1997:481
Mál nr. 858/1993 SUA 1995:332
Mál nr. 860/1993 SUA 1994:171
Mál nr. 865/1993 SUA 1993:264
Mál nr. 868/1993 SUA 1993:208
Mál nr. 870/1993 SUA 1995:238
Mál nr. 872/1993 SUA 1994:27
Mál nr. 873/1993 SUA 1994:54
Mál nr. 876/1993 SUA 1993:326
Mál nr. 877/1993 SUA 1994:261, 1995:545, 1997:45
Mál nr. 879/1993 SUA 1993:252
Mál nr. 881/1993 SUA 1994:207
Mál nr. 882/1993 SUA 1994:167
Mál nr. 887/1993 SUA 1994:187
Mál nr. 890/1993 SUA 1993:252
Mál nr. 894/1993 SUA 1994:327
Mál nr. 895/1993 SUA 1994:314
Mál nr. 896/1993 SUA 1993:53
Mál nr. 900/1993 SUA 1994:49
Mál nr. 901/1993 SUA 1993:251
Mál nr. 903/1993 SUA 1995:516
Mál nr. 909/1993 SUA 1994:362
Mál nr. 911/1993 SUA 1995:506
Mál nr. 912/1993 SUA 1994:209
Mál nr. 913/1993 SUA 1994:371
Mál nr. 924/1993 SUA 1994:309
Mál nr. 927/1993 SUA 1994:193
Mál nr. 928/1993 SUA 1995:364, 1997:49
Mál nr. 931/1993 SUA 1994:172, 1997:45
Mál nr. 934/1993 SUA 1994:275
Mál nr. 935/1993 SUA 1995:65
Mál nr. 954/1993 SUA 1994:311
Mál nr. 955/1993 SUA 1994:346
Mál nr. 959/1993 SUA 1994:37
Mál nr. 960/1993 SUA 1995:49
Mál nr. 963/1993 SUA 1994:69
Mál nr. 965/1993 SUA 1996:340
Mál nr. 967/1993 SUA 1995:423
Mál nr. 968/1993 SUA 1994:186
Mál nr. 973/1993 SUA 1994:384
Mál nr. 974/1993 SUA 1995:66
Mál nr. 978/1993 SUA 1995:238

Mál nr. 1668/1996 SUA 1996:576
Mál nr. 1669/1996 SUA 1996:160
Mál nr. 1679/1996 SUA 1996:336
Mál nr. 1693/1996 SUA 1997:364
Mál nr. 1702/1996 SUA 1996:76
Mál nr. 1706/1996 SUA 1997:64
Mál nr. 1710/1996 SUA 1997:73
Mál nr. 1714/1996 SUA 1997:446
Mál nr. 1718/1996 SUA 1997:177
Mál nr. 1724/1996 SUA 1997:111
Mál nr. 1725/1996 SUA 1997:235
Mál nr. 1726/1996 SUA 1996:564
Mál nr. 1746/1996 SUA 1996:168
Mál nr. 1747/1996 SUA 1997:246
Mál nr. 1748/1996 SUA 1997:94
Mál nr. 1754/1996 SUA 1997:32
Mál nr. 1771/1996 SUA 1997:143
Mál nr. 1776/1996 SUA 1997:83
Mál nr. 1779/1996 SUA 1996:586
Mál nr. 1796/1996 SUA 1997:263
Mál nr. 1801/1996 SUA 1996:177
Mál nr. 1805/1996 SUA 1997:208
Mál nr. 1807/1996 SUA 1997:105
Mál nr. 1811/1996 SUA 1996:586
Mál nr. 1815/1996 SUA 1997:52
Mál nr. 1818/1996 SUA 1996:278
Mál nr. 1820/1996 SUA 1997:51
Mál nr. 1822/1996 SUA 1997:413
Mál nr. 1825/1996 SUA 1997:164
Mál nr. 1830/1996 SUA 1997:218
Mál nr. 1832/1996 SUA 1997:134
Mál nr. 1838/1996 SUA 1997:457
Mál nr. 1845/1996 SUA 1997:59
Mál nr. 1849/1996 SUA 1996:592
Mál nr. 1850/1996 SUA 1997:119
Mál nr. 1852/1996 SUA 1997:428
Mál nr. 1855/1996 SUA 1996:593
Mál nr. 1858/1997 SUA 1997:388
Mál nr. 1859/1996 SUA 1997:319
Mál nr. 1881/1996 SUA 1997:150
Mál nr. 1889/1996 SUA 1996:589
Mál nr. 1890/1996 SUA 1996:568
Mál nr. 1896/1996 SUA 1997:462
Mál nr. 1897/1996 SUA 1997:190
Mál nr. 1899/1996 SUA 1997:79
Mál nr. 1913/1996 SUA 1996:592
Mál nr. 1919/1996 SUA 1997:443
Mál nr. 1934/1996 SUA 1997:406
Mál nr. 1962/1996 SUA 1996:63
Mál nr. 1964/1996 SUA 1997:158
Mál nr. 1969/1996 SUA 1997:420
Mál nr. 2011/1997 SUA 1997:435
Mál nr. 2025/1997 SUA 1997:436
Mál nr. 2026/1997 SUA 1997:154
Mál nr. 2038/1997 SUA 1997:163
Mál nr. 2041/1997 SUA 1997:142
Mál nr. 2044/1997 SUA 1997:442
Mál nr. 2058/1997 SUA 1997:170
Mál nr. 2074/1997 SUA 1997:99
Mál nr. 2134/1997 SUA 1997:229
Mál nr. 2190/1997 SUA 1997:461
Mál nr. 2195/1997 SUA 1997:461
Mál nr. 2233/1997 SUA 1997:442
Mál nr. 2248/1997 SUA 1997:442
Mál nr. 2249/1997 SUA 1997:442
Mál nr. 2334/1997 SUA 1997:436

2. Lagaskrá.

Hér er vitnað til helstu ákvæða laga og stjórnvaldsfyrirmæla, sem á hefur reynt í niðurstöðum álita eða öðrum úrlausnum umboðsmanns. Í því sambandi er aðeins vísað til ákvæða, sem reyndi á með beinum hætti, en að mestu látið hjá líða að vísa til eldri ákvæða, þar sem þau eru rakin. Í skrá þessari er vísað til blaðsíðutals í upphafi bréfs eða álits.

1885, nr. 29. Lög um lögtak og fjárnám án undanfarins dóms eða sáttar.
- 91/121.
1. gr. - 89/129, 90/218.

1905, nr. 14. Lög um fyrningu skulda og annarra kröfuréttinda.
- 95/451.
3. gr. - 94/196.

1915, nr. 60. Lög um löggilta vigtarmenn.
1. gr. - 91/26.

1916, nr. 93. Erindisbrjef fyrir vigtarmenn.
8. gr. - 91/26.

1923, nr. 15. Vatnalög.
87. gr. - 94/233.

1923, nr. 20. Lög um réttindi og skyldur hjóna.
2. gr. - 92/168.
7. gr. - 92/168.
9. gr. - 92/168.

1925, nr. 54. Lög um mannanöfn.
4. gr. - 91/84.

1926, nr. 45. Lög um almannafrið á helgidögum þjóðkirkjunnar.
- 95/251.
2. gr. - 95/251.
4. gr. - 95/260.
7. gr. - 95/251, 95/260.

1936, nr. 17. Lög um samþykktir um lokunartíma sölubúða.
1. gr. - 95/251.
2. gr. - 95/251.
3. gr. - 95/251.

1936, nr. 85. Lög um meðferð einkamála í héraði.
XI. kafli. - 88/23, 91/43.
171. gr. - 93/80, 93/83.
172. gr. - 93/80, 93/83.

1940, nr. 19. Almenn hegningarlög.
4. gr. - 94/327.
25. gr. - 95/280.
26. gr. - 91/68.
28. gr. - 91/68.
29. gr. - 91/75.
37. gr. - 90/97.
39. gr. - 89/43.
40. gr. - 91/33.
42. gr. - 95/97.
46. gr. - 89/43.
55. gr. - 90/109.
68. gr. - 92/151.
193. gr. - 94/73.
197. gr. - 90/129.
217. gr. - 91/68.
231. gr. - 91/68.
240. gr. - 95/280.
242. gr. - 91/68, 91/75.
257. gr. - 91/68.

1940, nr. 28. Lög um friðun hreindýra og eftirlit með þeim.
1. gr. - 93/312.
2. gr. - 93/312.

1941, nr. 46. Landskiptalög.
5. gr. - 93/138.
6. gr. - 93/138.

1942, nr. 61. Lög um málflytjendur.
- 92/74.

1943, nr. 64. Lög um birtingu laga og stjórnvaldaerinda.
- 96/601, 97/446.
1. gr. - 93/135.
2. gr. - 92/68, 93/135, 94/209, 95/225, 96/86, 97/83.
3. gr. - 92/68, 93/135.
4. gr. - 93/135.
5. gr. - 93/135.
7. gr. - 92/31, 94/209, 95/225, 96/336.

1944, nr. 33. Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands.
13. gr. - 91/32.
14. gr. - 91/32.
15. gr. - 96/168.
20. gr. - 94/200, 95/322, 96/352, 96/357.
28. gr. - 95/451.
29. gr. - 91/32.
40. gr. - 90/216, 92/206, 92/220, 93/197, 93/235, 94/233, 94/419, 95/379, 95/394, 95/407, 96/474, 97/270, 97/285, 97/340.
42. gr. - 95/379.
60. gr. - 94/276.
61. gr. - 94/200.
62. gr. - 90/131, 95/183.
63. gr. - 88/45, 90/131.

64. gr. – 88/45, 93/132, 93/235.
65. gr. – 88/45.
66. gr. – 88/45.
67. gr. – 89/55, 89/96, 91/56, 92/94, 92/31, 93/92, 95/203, 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, 97/388, 97/446.
76. gr. – 95/516, 97/285.
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, 97/285, 97/340.
78. gr. – 95/472, 95/516, 97/270, 97/285.

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. viðbætis – 91/116, 93/187.

1952, nr. 100. Lög um íslenzkan ríkisborgararétt.
6. gr. – 91/84.

1953, nr. 7. Lög um hundahald og varnir gegn sullaveiki.
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, 97/235.
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, 97/235.
8. gr. – 90/172, 94/209, 96/401.
9. gr. – 90/172, 94/209.
10. gr. – 90/172, 94/209, 96/371, 97/235.
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 Akureyrarkaupstað.
– 95/260.

1954, nr. 72. Lög um breyting á lögum nr. 28/1940, um friðun hreindýra og eftirlit með þeim.
1. gr. – 93/312.

1954, nr. 106. Lög um yfirstjórn mála á varnarsvæðunum o.fl.
– 91/136.

1956, nr. 23. Lög um varnir gegn útbreiðslu næmra sauðfjársjúkdóma og útrýmingu þeirra.
37. gr. – 89/96.
38. gr. – 89/96.
39. gr. – 89/96.
40. gr. – 89/96.
41. gr. – 89/96.
42. gr. – 89/96.
44. gr. – 89/96.

1957, nr. 21. Lög um dýravernd.
1. gr. – 94/54.
4. gr. – 94/54.
17. gr. – 93/254.

1957, nr. 50. Lög um menningarsjóð og menntamálaráð.
2. gr. – 92/137.
7. gr. – 92/137.

1957, nr. 53. Lög um lax- og silungsveiði.
– 93/326.
35. gr. – 93/120.

1957, nr. 61. Lög um heilsuvernd í skólum.
3. gr. – 93/149.
4. gr. – 93/149.

5. gr. – 93/149.
6. gr. – 93/149.

1957, nr. 260. Reglugerð um fangavist.
2. gr. – 89/43.
14. gr. – 90/97.

1960, nr. 4. Lög um efnahagsmál.
16. gr. – 89/120, 90/193.
34. gr. – 90/193.
35. gr. – 89/120, 90/193.

1960, nr. 10. Lög um söluskatt.
6. gr. – 89/101.
7. gr. – 89/101.
12. gr. – 90/218.
13. gr. – 89/83, 89/101, 90/218.
14. gr. – 89/101.
20. gr. – 89/101.

1962, nr. 7. Auglýsing um gildistöku samstarfssamnings milli Danmerkur, Finnlands, Íslands, Noregs og Svíþjóðar.
– 97/208.
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 refsidóma, sem kveðnir hafa verið upp í Danmörku, Finnlandi, Noregi eða Svíþjóð o.fl.
20. gr. – 89/50.
22. gr. – 89/50.

1963, nr. 245. Reglugerð um tekjuskatt og eignarskatt.
– 95/214, 96/485.
29. gr. – 97/364.
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 loftferðir.
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 skýrslugerðir varðandi heilbrigðismál.
1. gr. – 89/19.
2. gr. – 89/19.

1964, nr. 39. Lög um meðferð ölvaðra manna og drykkjusjúkra.
2. gr. – 92/125.

1964, nr. 230. Samþykkt um lokunartíma sölubúða og sölustaða í Siglufirði.
– 95/251.

1965, nr. 10. Girðingarlög.
6. gr. – 94/404.
7. gr. – 94/404.
11. gr. – 94/404.

1965, nr. 17. Lög um landgræðslu.
2. gr. – 94/128.
3. gr. – 94/128.
12. gr. – 94/128.

1965, nr. 32. Lög um hreppstjóra.
6. gr. – 89/23.

1966, nr. 33. Lög um fuglaveiðar og fuglafriðun.
8. gr. – 94/371.
13. gr. – 94/371.

1966, nr. 53. Lög um vernd barna og ungmenna.
– 91/42, 93/76.
IV. kafli – 89/58.
2. gr. – 92/323.
3. gr. – 89/58.
10. gr. – 89/58.
12. gr. – 89/58.
14. gr. – 89/58, 90/113, 92/59, 95/151.
16. gr. – 92/323.
20. gr. – 89/58.
21. gr. – 92/323.

29. gr. – 89/79.
35. gr. – 89/79.
36. gr. – 89/79.
51. gr. – 89/58.
53. gr. – 94/73.
56. gr. – 89/58, 89/79, 90/113, 92/40, 92/59, 95/151.

1967, nr. 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.
9. gr. – 97/170.

1968, nr. 33. Lög um Félagsstofnun stúdenta við Háskóla Íslands.
4. gr. – 95/379.

1968, nr. 47. Lög um vörumerki.
4. gr. – 95/238.

1968, nr. 40. Umferðarlög.
15. gr. – 90/177.
33. gr. – 90/177.

1969, nr. 62. Lög um fyrirtækjaskrá.
– 95/451.

1969, nr. 63. Lög um verslun með áfengi, tóbak og lyf.
– 95/81

1969, nr. 73. Lög um Stjórnarráð Íslands.
8. gr. – 90/193.

1969, nr. 80. Læknalög.
6. gr. – 90/129.
18. gr. – 90/129.

1969, nr. 82. Áfengislög.
1. gr. – 95/81.
11. gr. – 95/81.
12. gr. – 92/111, 95/77, 95/81, 95/260.
16. gr. – 93/53.
18. gr. – 92/111.
19. gr. – 92/111.
20. gr. – 92/111.
30. gr. – 95/77, 95/81.
49. gr. – 92/111.

1969, nr. 96. Auglýsing um staðfestingu forseta Íslands á reglu- gerð um Stjórnarráð Íslands.
2. gr. – 89/83.
3. gr. – 92/125, 94/73, 95/364, 97/279.
4. gr. – 89/93.
5. gr. – 90/193, 96/69, 97/246.
7. gr. – 92/104, 96/246.
8. gr. – 95/66.
9. gr. – 93/143, 94/128, 96/206, 96/225, 97/170.
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 prófastsdæma og um kristnisjóð.
1. gr. – 92/158.
6. gr. – 89/104.
14. gr. – 92/158.

1970, nr. 36. Lög um leigubifreiðar.
– 88/24, 88/32, 90/29.
5. gr. – 89/39.
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 dýragarða og sýningar á dýrum.
1. gr. 94/54.
3. gr. 94/54.

1971, nr. 87. Lög um orlof.
2. gr. – 89/93.
11. gr. – 89/93.
13. gr. – 89/93.

1971, nr. 264. Reglugerð um raforkuvirki.
1.5.4. grein – 92/30.

1972, nr. 45. Heilbrigðisreglugerð.
176. gr. – 90/124.

1972, nr. 51. Lög um Bjargráðasjóð.
2. gr. – 94/140.
5. gr. – 95/200.
9. gr. – 94/140.
10. gr. – 94/140.

1972, nr. 56. Lög um lögreglumenn.
1. gr. – 89/23, 92/111.
2. gr. – 89/114.
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 orlof.
5. gr. – 89/93.
7. gr. – 89/93.

1973, nr. 11. Lög um framkvæmd eignarnáms.
4. gr. – 89/96.

1973, nr. 31. Búfjárræktarlög.
X. kafli – 89/23.
53. gr. – 89/23.
55. gr. – 89/23.
56. gr. – 89/23.
65. gr. – 89/23.

1973, nr. 38. Lög um fangelsi og vinnuhæli.
8. gr. – 90/97.

1973, nr. 75. Lög um Hæstarétt Íslands.
20. gr. – 89/28.

1973, nr. 214. Reglugerð um innheimtu og skil á meðlögum o.fl. á vegum Innheimtustofnunar sveitarfélaga.
– 94/87.
3. gr. – 89/133.

1973, nr. 236. Samþykkt um sorphreinsun í Ísafjarðarkaupstað.
– 91/141.

1973, nr. 372. Reglugerð um holræsi fyrir Ísafjarðarkaupstað.
– 91/141.

1974, nr. 51. Lög um gatnagerðargjöld.
1. gr. – 92/195.
3. gr. – 92/189, 92/195, 94/239, 94/244, 94/254.
4. gr. – 92/189, 94/239, 94/244, 94/254.
5. gr. – 92/189, 94/244.
6. gr. – 92/189, 92/195, 94/239, 94/244, 94/254.

1974, nr. 55. Lög um skólakerfi.
6. gr. – 95/379, 95/394.

1974, nr. 63. Lög um grunnskóla.
1. gr. – 90/134.
9. gr. – 92/237.
33. gr. – 90/162.
54. gr. – 91/140.
73. gr. – 93/149.
78. gr. – 90/134.
80. gr. – 90/134.
84. gr. – 92/237.

1974, nr. 74. Lög um meðferð opinberra mála.
XVII. kafli. – 91/75.
34. gr. – 92/111.

35. gr. – 92/111.
42. gr. – 91/75, 91/138.
138. gr. – 91/75.

1974, nr. 97. Lög um eftirlit með ráðningu starfsmanna og húsnæðismálum ríkisstofnana.
– 93/312, 97/446.
3. gr. – 91/95, 95/322, 96/371.
4. gr. – 91/95.
6. gr. – 95/322.

1975, nr. 12. Lög um samræmda vinnslu sjávarafla og veiðar, sem háðar eru sérstökum leyfum.
– 90/185.

1975, nr. 18. Lög um trúfélög.
8. gr. – 90/131.

1975, nr. 29. Gjaldskrá fyrir Vatnsveitu Ísafjarðar.
– 91/141.

1975, nr. 79. Lög um aukatekjur ríkissjóðs.
– 92/230.
20. gr. – 92/206.

1975, nr. 213. Reglugerð um rekstrarkostnað grunnskóla.
24. gr. – 91/156.
38. gr. – 90/134.
39. gr. – 92/237.

1975, nr. 507. Reglugerð um holræsagjöld í Hafnarfirði.
1. gr. – 94/233.

1975, nr. 512. Reglugerð um skólareglur o.fl. í grunnskóla.
5. gr. – 94/295.
6. gr. – 94/295.
7. gr. – 91/140, 94/295.

1976, nr. 3. Auglýsing um aðild að Félagsmálasáttmála Evrópu.
13. gr. – 95/516.

1976, nr. 12. Lög um kafarastörf.
– 90/36.

1976, nr. 34. Lög um veiðar 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, 97/457.
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 fjölbýlishús.
– 90/125, 91/34.

1976, nr. 64. Ábúðarlög.
5. gr. – 92/158.
10. gr. – 92/158.
11. gr. – 92/158.
16. gr. – 95/114.
17. gr. – 95/114.
18. gr. – 95/114.

1976, nr. 65. Jarðalög.
1. gr. – 96/206, 96/225.
6. gr. – 96/206, 96/225, 97/164.
12. gr. – 96/225.
17. gr. – 96/206, 96/225.
29. gr. – 95/190.
30. gr. – 97/164.
32. gr. – 97/164.
33. gr. – 97/164.
35. gr. – 97/164.
36. gr. – 96/206, 96/225, 97/170.

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. 36. Lög um stimpilgjald.
8. gr. – 97/263.
24. gr. – 97/263.
26. gr. – 97/263.

1978, nr. 37. Lög um Samábyrgð Íslands á fiskiskipum.
– 93/327.

1978, nr. 42. Iðnaðarlög.
– 92/30.
3. gr. – 95/66.
9. gr. – 95/66.
10. gr. – 91/29, 95/66.
12. gr. – 95/66.
13. gr. – 95/66.

1978, nr. 50. Lög um vátryggingarstarfsemi.
46. gr. – 93/197.

1978, nr. 51. Lög um embættisgengi kennara og skólastjóra.
13. gr. – 90/47.
14. gr. – 90/17.

1978, nr. 54. Byggingarlög.
III. kafli – 92/25.
1. gr. – 92/40, 97/420.
3. gr. – 92/31, 92/40, 94/49, 97/413.
4. gr. – 92/25, 97/413.
5. gr. – 92/25.
6. gr. – 92/40.
7. gr. – 92/40, 97/413.
8. gr. – 89/83, 92/25, 92/31, 92/40, 93/54, 94/49, 96/414, 97/413.
9. gr. – 92/31.
16. gr. – 92/25.
20. gr. – 96/414.
21. gr. – 96/414.
31. gr. – 97/420.
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 skelfiskveiðar.
6. gr. – 93/268.

1978, nr. 406. Reglugerð um fasteignaskráningu og fasteignamat.
– 96/474.
1. gr. – 95/114.
2. gr. – 95/114.
7. gr. – 95/114.

1979, nr. 45. Lög um námsgagnastofnun.
7. gr. – 90/134.
8. gr. – 90/134.
9. gr. – 90/134.

1979, nr. 60. Lög um Rafmagnseftirlit ríkisins.
1. gr. – 92/30.
7. gr. – 90/37, 90/87, 92/30.

1979, nr. 63. Lög um skipan gjaldeyris- og viðskiptamála.
12. gr. – 90/113.

1979, nr. 77. Lög um Háskóla Íslands.
2. gr. – 91/139.
11. gr. – 90/158, 91/139.

1979, nr. 292. Byggingarreglugerð.
VI. – VIII. kalfi – 92/31.
grein 2.1.3. – 92/40.
grein 2.1.4. – 92/40.
grein 2.4.5. – 92/189.
grein 2.4.7. – 92/25.
grein 3.1.1. – 92/31.

grein 3.4.1. – 92/40.
grein 4.1. – 92/25.
grein 5.1.4. – 92/31.

1979, nr. 503. Reglugerð um flugskóla.
3. gr. – 92/253.

1980, nr. 55. Lög um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda.
– 89/133.
2. gr. – 92/91, 93/125, 95/203, 95/214, 95/225, 97/442.
3. gr. – 95/214.
4. gr. – 92/91.

1980, nr. 73. Lög um tekjustofna sveitarfélaga.
IV. kafli – 89/133.
44. gr. – 91/121.

1980, nr. 96. Lög um biskupskosningu.
3. gr. – 91/136.

1980, nr. 98. Lög um breyting á lögum nr. 29 29. apríl 1963, um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins, sbr. lög nr. 49/1973 og nr. 21/1975.
2. gr. – 91/56.
5. gr. – 89/57.
6. gr. – 89/55, 91/56.
10. gr. – 89/57.

1980, nr. 600. Reglugerð um Námsgagnastofnun.
7. gr. – 90/134.
17. gr. – 90/134.

1981, nr. 9. Barnalög.
– 89/58.
VIII. kafli – 89/58, 92/50.
8. gr. – 94/87.
14. gr. – 90/108, 92/58.
15. gr. – 90/108, 92/58.
18. gr. – 90/12.
20. gr. – 90/108.
21. gr. – 90/12.
23. gr. – 92/58.
29. gr. – 90/12.
35. gr. – 92/58.
38. gr. – 89/14, 89/58, 92/58, 93/69.
39. gr. – 89/58, 90/107, 94/73.
40. gr. – 89/79, 90/109, 92/58, 94/73, 95/121.
41. gr. – 94/73.

1981, nr. 28. Lög um breyting á lögum nr. 85 23. júní 1936, um meðferð einkamála í héraði.
– 89/90.

1981, nr. 66. Lög um heimild fyrir ríkisstjórnina til þess að fullgilda fyrir Íslands hönd Norðurlandasamning um félagslegt öryggi.
2. gr. – 89/33.
4. gr. – 89/33.
6. gr. – 89/33.
20. gr. – 89/33.

1981, nr. 75. Lög um tekjuskatt og eignarskatt.
1. gr. – 91/130.
3. gr. – 91/130.
7. gr. – 93/219, 93/232, 95/423, 95/434, 95/443, 96/554, 96/576, 97/406.
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, 97/364.
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, 97/364.
94. gr. – 96/494.
96. gr. – 94/261, 94/276, 95/451, 97/319, 97/364.
97. gr. – 96/451, 97/364.
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, 97/319.
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, 97/364.
102. gr. A – 96/494.
103. gr. – 92/236.
105. gr. – 97/388.
111. gr. – 94/261, 94/276, 97/319.
112. gr. – 90/197, 92/196, 94/276, 96/582, 97/388.
113. gr. – 89/133.
116. gr. – 96/512, 97/406.
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 leiðsögumanna.
– 91/17.
11. gr. – 91/17.

1981, nr. 151. Reglugerð um biskupskosningu.
3. gr. – 91/136.
8. gr. – 91/136.

1981, nr. 194. Reglugerð um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda.
2. gr. – 95/203, 95/225.
3. gr. – 92/91.
6. gr. – 92/91.

1981, nr. 319. Reglugerð um gatnagerðargjöld í Siglufirði.
2. gr. – 92/189.
10. gr. – 92/189.
11. gr. – 92/189.
12. gr. – 92/189.
13. gr. – 92/189.
14. gr. – 92/189.

1981, nr. 483. Reglugerð um gatnagerðargjöld á Hvammstanga.
2. gr. – 92/195.
6. gr. – 92/195.
14. gr. – 94/239.

1981, nr. 660. Reglugerð um veitingu lögreglustarfs, lögregluskóla o.fl.
1. gr. – 94/209.
10. gr. – 93/159.

1982, nr. 26. Lög um atvinnuréttindi útlendinga.
1. gr. – 91/17.
2. gr. – 91/17.
3. gr. – 93/29.
4. gr. – 93/29.

1982, nr. 56. Lög um breyting á lögum nr. 50/1978, um vátryggingarstarfsemi.
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 kýlapestar í sauðfé og geitum.
II. kafli – 89/96.
11. gr. – 89/96.

1982, nr. 578. Reglugerð um námslán og námsstyrki.
5. gr. – 89/92.
8. gr. – 92/142, 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 fatlaðra.
3. gr. – 89/17.
4. gr. – 89/17.
5. gr. – 89/17.
7. gr. – 89/17, 91/36.
10. gr. – 92/22.
27. gr. – 91/36.
33. gr. – 91/36.

1983, nr. 50. Bráðabirgðalög um breyting á lögum nr. 51/1980 um Húsnæðisstofnun ríkisins.
– 90/127.

1983, nr. 59. Lög um heilbrigðisþjónustu.
1. gr. – 90/93.
3. gr. – 89/19.
30. gr. – 89/115.

1983, nr. 85. Reglugerð um Tollskóla ríkisins, veitingu í fastar tollstöður o.fl.
13. gr. – 92/151, 95/351.
15. gr. – 92/151.
16. gr. – 92/151, 95/351.

1983, nr. 150. Reglugerð um menntun, réttindi og skyldur heilbrigðisfulltrúa.
3. gr. – 91/29.

1983, nr. 175. Reglugerð um eftirlit með skipulögðum hópferðum erlendra aðila til Íslands í atvinnuskyni.
2. gr. – 91/17.

1983, nr. 716. Reglugerð um breyting á heilbrigðisreglugerð nr. 45/1972, með síðari breytingum.
– 90/124.

1983, nr. 787. Reglugerð um ökukennslu, próf ökumanna o.fl.
20. gr. – 90/177.

1984, nr. 9. Lög um frádrátt frá skattskyldum tekjum vegna fjárfestingar manna í atvinnurekstri.
10. gr. – 95/473.
26. gr. – 95/473.

1984, nr. 47. Lög um breyting á lögum nr. 29 29. apríl 1963, um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins sbr. lög nr. 49/1973, nr. 21/1975, nr. 28/1978 og nr. 98/1980.
4. gr. – 89/55, 91/56, 92/94.
7. gr. – 91/63.
9. gr. – 89/55.

1984, nr. 60. Lög um Húsnæðisstofnun ríkisins.
63. gr. – 94/116.

1984, nr. 68. Lögræðislög.
1. gr. – 92/58.
6. gr. – 95/360.
8. gr. – 95/360, 95/364.
12. gr. – 92/58.
13. gr. – 92/125, 95/364, 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 greiðslujöfnun 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 leigubifreiða í Reykjavík.
– 88/24, 88/32.

1985, nr. 322. Reglugerð um notendabúnað til tengingar við hið opinbera fjarskiptakerfi.
– 90/87.

1986, nr. 6. Lög um afréttamálefni, fjallskil o.fl.
– 91/51.
65. gr. – 91/51.
68. gr. – 91/51, 92/328.
69. gr. – 91/51.

1986, nr. 7. Lög um breyting á lögum nr. 16/1978, um varnir gegn kynsjúkdómum.
– 92/323.

1986, nr. 8. Sveitarstjórnarlög.
– 91/141.
1. gr. – 95/516.
5. gr. – 90/214, 90/215.
6. gr. – 95/77, 95/407, 97/285.
45. gr. – 93/299, 95/531, 96/110, 96/151, 96/206, 96/414, 97/158.
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 verðbréfamiðlun.
4. gr. – 90/41.
8. gr. – 90/41.
15. gr. – 90/41.

1986, nr. 33. Póstlög.
9. gr. – 91/104.
10. gr. – 91/104.
11. gr. – 91/104.
18. gr. – 91/104.
19. gr. – 89/120.

1986, nr. 36. Lög um Seðlabanka Íslands.
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 lögverndun á starfsheiti og starfsréttindum grunnskólakennara, framhaldsskólakennara og skólastjóra.
II. kafli – 97/125.
1. gr. – 97/125.
2. gr. – 90/17, 90/20, 97/125.
3. gr. – 90/17, 97/125.
9. gr. – 90/162.
11. gr. – 90/162.
13. gr. – 90/162.
15. gr. – 90/17.

1986, nr. 54. Lög um breytingu á lögum um Húsnæðisstofnun ríkisins, nr. 60/1984, sbr. lög nr. 77/1985.
– 91/139.

1986, nr. 62. Lög um rétt manna til að kalla sig verkfræðinga, húsameistara, húsgagna- og innanhússhönnuði, tæknifræðinga eða byggingafræðinga.
5. gr. – 93/37.
6. gr. – 93/37.

1986, nr. 69. Reglugerð um Menningarsjóð útvarpsstöðva.
1. gr. – 92/183.

1986, nr. 94. Lög um kjarasamninga opinberra starfsmanna.
III. kafli – 97/246.
1. gr. – 91/93.
14. gr. – 97/246.
19. gr. – 90/176, 93/135, 97/246.

1986, nr. 129. Reglugerð um vinnumiðlun.
16. gr. – 95/49.

1986, nr. 321. Reglugerð um lánveitingar Byggingarsjóðs ríkisins.
14. gr. – 90/128.

1986, nr. 339. Reglugerð um búmark og fullvirðisrétt til framleiðslu mjólkur og sauðfjárafurða verðlagsárið 1986–1987.
12. gr. – 95/190.
18. gr. – 93/111.
19. gr. – 93/111.
21. gr. – 93/111.

1986, nr. 402. Reglur um sérfræðileyfi tannlækna.
2. gr. – 90/21.

1986, nr. 470. Reglugerð fyrir Seðlabanka Íslands.
IV. kafli – 90/41.

1987, nr. 3. Lög um fjáröflun til vegagerðar.
6. gr. – 89/120.

1987, nr. 5. Lög um breyting á lögum nr. 79/1974, um fjáröflun til vegagerðar, sbr. lög nr. 19/1986, um breyting á þeim lögum.
– 89/120.

1987, nr. 7. Lög um stofnun hlutafélagabanka um Útvegsbanka Íslands.
6. gr. – 95/225.

1987, nr. 25. Vaxtalög.
13. gr. – 89/93.

1987, nr. 30. Lög um orlof.
2. gr. – 94/196.
7. gr. – 94/196.
11. gr. – 89/93.
13. gr. – 94/196.

1987, nr. 34. Lög um breytingu á lögum um stjórn og starfrækslu póst- og símamála, nr. 36/1977.
– 89/120.

1987, nr. 45. Lög um staðgreiðslu opinberra gjalda.
– 89/113.
1. gr. – 95/451, 95/464.
2. gr. – 95/451, 95/464.
5. gr. – 95/423, 97/406.
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, 97/279.
65. gr. – 89/124, 90/177, 97/279.
67. gr. – 89/124, 97/279.
70. gr. – 94/311.
106. gr. – 92/325, 93/337, 94/410, 97/462.
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.
5. gr. – 97/170.
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.
115. gr. – 97/204.
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. 170. Reglugerð um þátttöku almannatryggínga í bifreiðakaupum fatlaðra.
– 97/53.
3. gr. – 97/53.
4. gr. – 97/53, 97/59.

1987, nr. 180. Reglugerð um Byggingarsjóð verkamanna og félagslegar íbúðir.
25. gr. – 91/34.

1987, nr. 218. Reglugerð um greiðslu læknishjálpar við glasafrjóvgun erlendis.
– 97/79.

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 laun, greiðslur og hlunnindi utan staðgreiðslu.
2. gr. – 96/568.
3. gr. – 96/568.
5. gr. – 93/240, 96/568.
6. gr. – 96/512.

1987, nr. 597. Reglugerð um greiðslu barnabóta á árinu 1988.
6. gr. – 88/22.

1987, nr. 613. Reglugerð um sérstakt gjald af bifreiðum og bifhjólum.
– 90/193.

1988, nr. 3. Lög um stjórn fiskveiða 1988–1990.
– 91/143.
3. gr. – 90/185.
4. gr. – 91/143.
9. gr. – 90/185.

10. gr. – 91/143, 91/150, 91/151, 92/277, 92/281.
B-liður – 92/270, 92/277, 92/281, 92/283.
C-liður – 92/262, 92/281.
E-liður – 92/300.
G-liður – 92/290, 92/299.
12. gr. – 93/268.
14. gr. – 90/185.

1988, nr. 14. Bráðabirgðalög um aðgerðir í efnahagsmálum.
– 89/120.
7. gr. – 89/120, 89/124.

1988, nr. 29. Lög um Kennaraháskóla Íslands.
32. gr. – 91/101.

1988, nr. 38. Lög um breyting á áfengislögum, nr. 82/1969, með síðari breytingum.
– 90/148.

1988, nr. 39. Lög um bifreiðagjald.
2. gr. – 91/130.

1988, nr. 47. Lög um breytingu á lögum nr. 36 9. maí 1970, um leigubifreiðar.
– 88/24.

1988, nr. 48. Lög um fangelsi og fangavist.
2. gr. – 89/48, 95/102.
6. gr. – 95/342.
8. gr. – 89/48, 91/33.
12. gr. – 89/43.
14. gr. – 91/33.
15. gr. – 96/115.
17. gr. – 96/120.
18. gr. – 89/50.
19. gr. – 96/115.
21. gr. – 96/120, 97/143.
22. gr. – 91/32.
25. gr. – 97/142.
26. gr. – 91/43, 97/142.
30. gr. – 91/32, 97/143.

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, 97/388.
5. gr. – 95/464.
13. gr. – 97/364.
22. gr. – 95/464.
24. gr. – 92/249, 96/582.
26. gr. – 94/261, 95/451.
27. gr. – 93/213, 96/582, 97/364.
28. gr. – 94/261, 96/582.
29. gr. – 95/464, 97/319, 97/364.
34. gr. – 96/589.
37. gr. – 96/589.
38. gr. – 97/364.
39. gr. – 95/451, 95/464, 96/494.
40. gr. – 96/494.
49. gr. – 92/249, 96/582, 97/364.

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.
22. gr. – 97/134.
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, 97/279.
3. gr. – 89/124.

1988, nr. 68. Reglugerð um gatnagerðargjöld í Eskifjarðarkaupstað.
11. gr. – 94/244.

1988, nr. 69. Auglýsing um niðurfellingu eða endurgreiðslu aðflutningsgjalda eða sölugjalds af ýmsum aðföngum til samkeppnisiðnaðar.
8. gr. – 90/186.
10. gr. – 90/186.

1988, nr. 76. Reglugerð um húsnæðisbætur.
1. gr. – 95/434.

1988, nr. 81. Lög um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit.
IV. kafli. – 91/141.
1. gr. – 94/93, 97/285.
2. gr. – 90/124, 94/93, 95/81, 97/285.
3. gr. – 97/285.
4. gr. – 97/285.
5. gr. – 97/285.
6. gr. – 97/285.
7. gr. – 97/285.
13. gr. – 97/285.
18. gr. – 97/285.
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 meistarabréfa.
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 símaþjónustu.
XIV. kafli – 89/129.

1988, nr. 346. Gjaldskrá fyrir póstþjónustu.
– 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. 523. Reglugerð um skráningu ökustækja.
– 97/279.

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, 95/443.
4. gr. – 95/288, 95/295.

1989, nr. 24. Reglugerð um húsnæðissparnaðarreikninga.
– 89/98.

1989, nr. 35. Lög um veitingu ríkisborgararéttar.
1. gr. – 91/84.
2. gr. – 91/84.

1989, nr. 54. Reglugerð um lánveitingar Byggingarsjóðs ríkisins.
17. gr. – 90/128.
67. gr. – 92/68.

1989, nr. 62. Reglugerð um bann við áfengisauglýsingum.
3. gr. – 93/53.

1989, nr. 68. Lög um breyting á lögum nr. 63 31. maí 1979 um skipan gjaldeyris- og viðskiptamála.
– 90/113.

1989, nr. 75. Lög um breytingu á lögum nr. 67/1971, um almannatryggingar, ásamt síðari breytingum.
2. gr. – 93/21, 96/24.

1989, nr. 76. Lög um breytingu á lögum um Húsnæðisstofnun ríkisins.
2. gr. – 91/47.

1989, nr. 77. Lög um leigubifreiðar.
1. gr. – 89/39, 94/311.
4. gr. – 89/39, 90/35.
7. gr. – 94/37.
5. gr. – 89/39, 90/35.
8. gr. – 89/39.
9. gr. – 90/26, 90/29, 93/51, 94/37, 94/41.
10. gr. – 91/88, 94/37, 94/41, 94/311.
14. gr. – 90/26, 90/29, 93/48, 94/41.

1989, nr. 87. Lög um breytingu á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga.
– 92/237.
V. kafli – 92/237.
30. gr. – 92/237.
32. gr. – 92/237.
44. gr. – 92/237.
46. gr. – 92/237.

1989, nr. 88. Reglugerð um kafarastörf.
– 90/36.

1989, nr. 90. Lög um aðför.
1. gr. – 97/319.
92. gr. – 95/492.

1989, nr. 91. Lög um tekjustofna sveitarfélaga.
IV. kafli – 89/133.
30. gr. – 89/133.

1989, nr. 92. Lög um aðskilnað dómsvalds og umboðsvalds í héraði.
– 92/168, 95/360.
5. gr. – 94/209.
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 fólksbifreiðar, sem notaðar eru til leiguaksturs og takmarkanir á fjölda þeirra.
– 91/88.
2. gr. – 89/39.
10. gr. – 93/48.
12. gr. – 93/48.
15. gr. – 94/37.
16. gr. – 94/41.
17. gr. – 90/29.
19. gr. – 90/26, 94/41.
21. gr. – 90/29.

1989, nr. 340. Reglur um almenna skoðun ökutækja.
5. gr. – 92/247.

1989, nr. 378. Reglur um netaveiði göngusilungs í sjó.
– 90/128.

1989, nr. 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 framfærendur fatlaðra.
II. bráðabirgðaákvæði - 92/22.

1989, nr. 644. Reglugerð um aukatekjur ríkissjóðs.
1. gr. - 92/206.
7. gr. - 92/230.

1990, nr. 11. Gjaldskrá fyrir Bifreiðaskoðun Íslands.
- 97/279.

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, 97/446.
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, 97/446.
13. gr. - 91/146, 91/149, 92/270.
23. gr. - 91/144, 92/300.
I. br.b.ákv. - 91/145.
3. mgr. - 91/145.
II. br.b.ákv. - 91/144, 92/257, 92/262, 92/270.
2. mgr. - 92/257, 92/262, 92/270, 92/281.
3. mgr. - 91/144, 91/150, 91/151, 92/300.
4. mgr. - 91/144, 91/151, 92/262, 92/300.
5. mgr. - 92/257, 92/262, 92/281, 92/283, 92/290.
7. mgr. - 92/257, 92/262, 92/281, 92/283.
6. mgr. - 91/149, 91/152.
8. mgr. - 91/149, 92/257, 92/262, 92/281.
10. mgr. - 92/281.
IV. br.b. ákv. - 93/268.

1990, nr. 40. Lög um Hagræðingarsjóð sjávarútvegsins.
- 92/63, 93/327.
1. gr. - 92/63.
7. gr. - 92/63.

1990, nr. 41. Lög um búnaðarmálasjóð.
2. gr. - 95/200.
6. gr. - 94/140, 95/200.

1990, nr. 43. Lög um Lánasýslu ríkisins.
1. gr. - 93/208.
3. gr. - 92/252, 93/208.

1990, nr. 54. Lög um innflutning dýra.
2. gr. - 95/402.
9. gr. - 95/402.
14. gr. - 95/402.

1990, nr. 62. Lög um skipan prestakalla og prófastsdæma og um starfsmenn þjóðkirkju Íslands.
8. gr. - 92/158.
43. gr. - 91/136.

1990, nr. 77. Auglýsing um staðfestingu forseta Íslands á reglugerð um breyting á reglugerð nr. 96 31. desember 1969 um Stjórnarráð Íslands með síðari breytingum.
- 92/25.

1990, nr. 90. Lög um tekjustofna sveitarfélaga.
- 95/506.
5. gr. - 91/141, 93/242.
11. gr. - 94/362, 95/506.
13. gr. - 95/506.
14. gr. - 94/362, 95/506.
29. gr. - 94/276.
33. gr. - 94/276.
42. gr. - 91/121.

1990, nr. 96. Lög um atvinnuleysistryggingar.
29. gr. - 92/253.

1990, nr. 97. Lög um heilbrigðisþjónustu.
6. gr. - 93/173.
31. gr. - 95/300.
13. gr. - 92/96.

1990, nr. 102. Reglugerð um löggiltar iðngreinar, námssamninga, sveinspróf og meistararéttindi.
43. gr. - 91/29, 95/66.
44. gr. - 91/29, 95/66.

1990, nr. 105. Reglugerð um framhaldsskóla.
1. gr. – 95/288.
6. gr. – 91/137.
32. gr. – 96/273.
50. gr. – 95/288, 95/295, 96/283.
51. gr. – 95/288, 96/283.

1990, nr. 113. Lög um tryggingagjald.
1. gr. – 95/451.
2. gr. – 95/451, 96/564.
5. gr. – 97/442.
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 bréfaskipti, símtöl og heimsóknir til afplánunarfanga.
5. gr. – 90/97.
27. gr. – 96/115.
28. gr. – 90/97.
31. gr. – 90/97.

1990, nr. 121. Reglugerð um vörubifreiðar og sendibifreiðar, sem notaðar eru til leiguaksturs og takmarkanir á fjölda þeirra.
– 90/35.

1990, nr. 124. Lög um breytingu á lögum um Húsnæðisstofnun ríkisins, nr. 86/1988, sbr. lög nr. 76/1989 og 70/1990.
Ákvæði til bráðabirgða – 93/98.

1990, nr. 131. Lög um Háskóla Íslands.
2. gr. – 95/379.
10. gr. – 97/235.
11. gr. – 96/431, 97/235.
21. gr. – 95/379.

1990, nr. 149. Heilbrigðisreglugerð.
9. gr. – 97/285.
14. gr. – 94/93, 95/176.
35. gr. – 95/81.
65. gr. – 95/81.

1990, nr. 158, Reglugerð um sérfræðileyfi sjálfræðinga.
4. gr. – 96/95.
10. gr. – 96/95.

1990, nr. 161. Reglugerð um póstþjónustu.
4.5.1.3. gr. – 91/104.

1990, nr. 162. Reglugerð um námskeið fyrir löggilta vigtarmenn.
– 91/26.

1990, nr. 204. Gjaldskrá fyrir dýralækna.
– 93/143.

1990, nr. 217. Reglugerð um húsbréfadeild og húsbréfaviðskipti 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. 405. Reglugerð fyrir Háskólann á Akureyri.
33. gr. – 97/428.
36. gr. – 97/428.

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, 97/364.
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. 31. Lög um breyting á lögum um fangelsi og fangavist, nr. 48 19. maí 1988.
1. gr. – 97/142.
2. gr. – 97/142.

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.
– 97/461.
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 greiðslujöfnun 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 sjúkratryggginga 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.
90. gr. – 97/150.
125. gr. – 93/80, 93/83, 97/154.
126. gr. – 93/80, 93/83, 97/154.
127. gr. – 97/150.

1991, nr. 92. Lög um breyting á ýmsum lögum vegna aðskilnaðar dómsvalds og umboðsvalds í héraði.
79. gr. – 95/360, 95/364.

1991, nr. 97. Stjórnskipunarlög um breyting á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, með síðari breytingum.
12. gr. – 95/379.
15. gr. – 95/472.
15. gr. – 95/472.

1991, nr. 118. Reglugerð um kosningu vígslubiskupa.
3. gr. – 91/136.
4. gr. – 91/136.

1991, nr. 166. Reglugerð um breyting á reglugerð um Menningarsjóð útvarpsstöðva nr. 69/1989.
1. gr. – 92/183.
4. gr. – 92/183.

1991, nr. 172. Reglugerð um (2.) breytingu á reglugerð um búnað og rekstur lyfjabúða og undirstofnana þeirra nr. 27/1983.
– 92/96
1. gr. – 92/96.

1991, nr. 182. Reglugerð um (9.) breytingu á reglugerð um gerð lyfseðla og ávísun lyfja, afgreiðslu þeirra og merkingu nr. 421/1988.
– 92/96.

1991, nr. 213. Reglugerð um greiðslu vasapeninga sjúkratryggðra.
5. gr. – 94/27.

1991, nr. 215. Gjaldskrá fyrir Bifreiðaskoðun Íslands hf.
– 97/279.
4. gr. – 92/247.

1991, nr. 242. Auglýsing um breytingu á gjaldskrá fyrir Bifreiðaskoðun Íslands hf. nr. 215/1991.
– 97/279.

1991, nr. 261. Reglugerð um tollverð notaðra ökutækja.
2. gr. – 92/304.
3. gr. – 92/304.
4. gr. – 92/304.
6. gr. – 92/304.

1991, nr. 262. Reglugerð um fullvirðisrétt til framleiðslu mjólkur verðlagsárið 1991–1992.
– 92/249.

1991, nr. 277. Reglugerð fyrir Fiskveiðasjóð Íslands.
1. gr. – 94/332, 97/457.
4. gr. – 94/332.
5. gr. – 94/332.

1991, nr. 313. Reglugerð um aðlögun fullvirðisréttar til framleiðslu sauðfjárafurða að innanlandsmarkaði.
2. gr. – 94/163.
14. gr. – 94/163.

1991, nr. 390. Reglugerð um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga.
13. gr. – 94/362, 95/506.

1991, nr. 438. Reglugerð um greiðslu fjárhæðar til rekstrar ökutækis hreyfihamlaðra.
2. gr. – 96/34.

1991, nr. 468. Reglugerð um húsbréfaviðskipti vegna greiðsluerfiðleika íbúðareigenda.
5. gr. – 93/98.

1991, nr. 586. Reglur um gerð og útgáfu læknisvottorða.
3. gr. – 94/314.
4. gr. – 94/314.

1991, nr. 610. Reglugerð um greiðslu barnabótaauka á árinu 1992.
4. gr. – 96/540.

1991, nr. 612. Reglugerð um greiðslu baranabóta á árinu 1992.
6. gr. – 96/540.

1991, nr. 620. Reglugerð um vatnsveitur sveitarfélaga.
9. gr. – 94/233.

1992, nr. 1. Lög um ráðstafanir í ríkisfjármálum á árinu 1992.
18. gr. – 95/39, 96/24.
IV. br.b.ákv. – 94/34, 96/24.

1992, nr. 4. Lög um breyting á lögum nr. 40 15. maí 1990, um Hagræðingarsjóð sjávarútvegsins.
– 92/63.
6. gr. – 92/63.
7. gr. – 92/63.

1992, nr. 5. Lög um breytingu á lögum um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, nr. 46 27. júní 1985, með síðari breytingum.
7. gr. – 94/163.

1992, nr. 13. Gjaldskrá og reglur fyrir símaþjónustu.
grein 1.7. í kafla XVII – 94/217.

1992, nr. 20. Barnalög.
– 92/59.
VI. kafli – 92/59.
VIII. kafli – 95/170.
2. gr. – 94/87.
3. gr. – 94/87.
5. gr. – 94/87.
9. gr. – 92/58.
10. gr. – 94/60.
11. gr. – 94/60.
16. gr. – 94/60.
19. gr. – 92/58.
29. gr. – 92/59, 95/121.
34. gr. – 95/121, 95/170.
37. gr. – 92/59, 94/73, 95/121, 95/124.
38. gr. – 92/59, 95/121.
40. gr. – 95/124.
45. gr. – 97/150.
46. gr. – 97/150.
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, 97/218.
8. gr. - 97/229.
12. gr. - 96/303.
13. gr. - 97/208.
16. gr. - 96/336.

1992, nr. 30. Lög um yfirskattanefnd.
- 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, 97/388.
5. gr. - 91/379, 94/276, 97/319.
6. gr. - 94/270, 95/443, 96/524, 97/319, 97/388.
7. gr. - 94/443.
8. gr. - 94/270, 96/524, 97/319, 97/364, 97/388.
13. gr. - 95/434, 95/443, 96/512, 96/564, 96/576.
21. gr. - 97/285. 97/319.

1992, nr. 36. Lög um Fiskistofu.
2. gr. - 97/340.
9. gr. - 97/446.

1992, nr. 37. Lög um sérstakt gjald vegna ólögmæts sjávarafla.
- 97/340.

1992, nr. 41. Lög um brunavarnir og brunamál.
4. gr. - 97/158.

1992, nr. 47. Gjaldskrá fyrir þjónustu loftferðaeftirlits flugmálastjórnar.
2. gr. - 94/225.

1992, nr. 51. Lög um Háskólann á Akureyri.
16. gr. - 97/428.

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 sauðfárafurða á lögbýlum og beinar greiðslur til bænda verðlagsárið 1992–1993.
- 94/163.

1992, nr. 89. Reglugerð um Hagræðingarsjóð sjávarútvegsins.
6. gr. - 92/63.
17. gr. - 92/63.

1992, nr. 93. Lög um meðferð sjávarafurða og eftirlit með framleiðslu þeirra.
3. gr. - 97/340.
4. gr. - 97/340.
12. gr. - 97/340.
13. gr. - 97/340.
14. gr. - 97/340.
15. gr. - 97/340.
22. gr. - 97/340.

1992, nr. 100. Lög um vog, mál og faggildingu.
VI. kafli - 92/327.

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 kjaranefnd.
- 96/197, 97/190.
7. gr. - 96/197.
9. gr. - 96/197, 97/190.
10. gr. - 96/197.
12. gr. - 97/190.

1992, nr. 150. Reglugerð um fjárhagslega aðstoð við framfærendur fatlaðra og sjúkra barna.
- 97/64.
4. gr. - 97/64.

1992, nr. 177. Byggingarreglugerð.
- 97/413.
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 stjórnsýslumeðferð mála samkvæmt barnalögum.
15. gr. - 94/60.

1992, nr. 251. Reglugerð um tollfrjálsan farangur ferðamanna og farmanna við komu frá útlöndum, einkasölugjald o.fl.
1. gr. - 93/305.
2. gr. - 93/305.
3. gr. - 93/305.

1992, nr. 281. Reglugerð um (11.) breytingu á reglugerð um gerð lyfseðla og ávísun lyfja, afgreiðslu þeirra og merkingu nr. 421/1988.
- 95/238.
4. gr. - 95/238.

1992, nr. 345. Reglugerð um leyfisbindingu tiltekinna veiða.
- 97/446.
1. gr. - 94/346.
2. gr. - 94/346.

1992, nr. 421. Reglugerð fyrir vatnsveitur sveitarfélaga.
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. 476. Reglugerð um breyting á reglugerð um skráningu ökutækja nr. 523 15. desember 1988.
4. gr. - 97/279.

1992, nr. 490. Reglugerð um breyting á reglugerð nr. 591/1987 um laun, greiðslur og hlunnindi utan staðgreiðslu.
- 93/240.
1. gr. - 96/568.

1993, nr. 2. Lög um Evrópska efnahagssvæðið.
- 95/214, 97/111, 97/443.
2. gr. - 95/536.
3. gr. - 95/536, 96/617.
30. gr. - 97/134.
Fylgiskjal I. Samningur um Evrópska efnahagssvæðið.
7. gr. - 96/617, 97/111.
30. gr. - 97/443.
73. gr. - 95/536.
74. gr. - 95/536.
102. gr. - 96/617.
Bókun 35 - 96/617.
VI. viðauki - 97/111.

1993, nr. 8. Samkeppnislög.
- 93/252, 95/238.
1. gr. - 97/443.
2. gr. - 97/443.
5. gr. - 97/443.
6. gr. - 93/255.
25. gr. - 95/238.
50. gr. - 93/255.

1993, nr. 9. Lög um verðbréfaviðskipti.
1. gr. - 96/617.
17. gr. - 96/617.
31. gr. - 96/617.
38. gr. - 96/617.

1993, nr. 21. Lög um upplýsingamiðlun og aðgang að upplýsingum um umhverfismál.
1. gr. - 94/381.
2. gr. - 94/381, 95/536.
3. gr. - 94/381.
5. gr. - 95/536.

1993, nr. 25. Lög um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim.
3. gr. - 94/154.
10. gr. - 94/154.
29. gr. - 94/154.

1993, nr. 29. Reglugerð um fullnustu refsidóma.
9. gr. - 95/97.

1993, nr. 31. Auglýsing um samning um Evrópska efnahagssvæðið og bókun um breytingu á samningnum.
- 97/111.

1993, nr. 36. Lög um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu.
8. gr. - 96/185.
9. gr. - 96/185.
51. gr. - 96/185.

1993, nr. 37. Stjórnsýslulög.
II. kafli - 97/163.
1. gr. - 94/37, 94/49, 94/295, 95/136, 95/151, 95/479, 96/110, 96/151, 96/185, 96/273, 96/420, 97/158, 97/163.
2. gr. - 94/261, 94/314, 94/381, 95/136, 95/151, 95/531, 96/151, 97/158.
3. gr. - 94/49, 94/140, 94/311, 95/190, 95/497, 95/531, 96/185, 96/197, 96/206, 96/409, 96/451, 97/163, 97/105.
4. gr. - 94/49, 95/497, 96/185, 97/105.
5. gr. - 94/49, 96/185.
7. gr. - 96/82, 96/485, 96/494, 97/143.
8. gr. - 94/381.

9. gr. – 93/105 94/270, 94/275, 94/381, 95/121, 95/464, 95/464, 96/82, 96/143, 96/177, 96/273, 96/431, 96/485, 96/524, 97/53, 97/134, 97/204, 97/319, 97/364, 97/388.
10. gr. – 94/49, 94/270, 95/49, 95/136, 95/161, 95/176, 95/260, 95/300, 95/464, 96/24, 96/69, 96/76, 96/99, 96/133, 96/246, 96/421, 97/119, 97/125, 97/143, 97/154, 97/177, 97/246, 97/319, 97/388.
11. gr. – 94/140, 94/167, 94/336, 94/346, 94/362, 95/313, 95/506, 96/283, 96/401, 97/218, 97/436.
12. gr. – 94/91, 94/167, 94/209, 95/81, 95/332, 95/372, 96/273, 96/384, 96/401, 96/494, 97/246, 97/364, 97/388.
13. gr. – 95/49, 95/81, 95/114, 95/170, 95/176, 95/479, 96/69, 96/82, 96/110, 96/197, 96/273, 96/617, 97/420.
14. gr. – 95/176.
15. gr. – 95/136, 95/170, 95/280, 95/313, 96/151, 96/494.
16. gr. – 95/136, 96/151, 97/170.
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, 97/428.
21. gr. – 93/80, 93/83, 94/180, 95/55, 95/81, 95/434, 95/443, 96/57, 96/197, 96/420, 96/451, 97/125, 97/420, 97/428.
22. gr. – 93/80, 93/83, 94/180, 95/55, 95/81, 95/260, 95/434, 95/443, 95/464, 96/76, 96/485, 97/111, 97/125, 97/285, 97/436.
23. gr. – 94/261, 97/428.
24. gr. – 96/177, 96/451, 96/524.
25. gr. – 96/99, 97/364, 97 /428, 97/446.
26. gr. – 94/295, 95/55, 96/168, 96/586, 96/617, 97/143.
29. gr. – 94/276, 95/151, 97/319.
31. gr. – 94/180, 95/55, 95/176, 95/251, 95/434, 95/443, 96/76, 96/273, 96/568, 97/111, 97/119, 97/388, 97/406, 97/420, 97/436.
35. gr. – 94/37, 95/49, 95/251, 96/206.
36. gr. – 94/276, 97/319.

1993, nr. 44. Lög um breyting á umferðarlögum nr. 50/1987.
– 97/279.

1993, nr. 48. Auglýsing um breytingu á gjaldskrá fyrir Bifreiðaskoðun Íslands hf. nr. 215/1991.
– 97/279.

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.
– 97/443.
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. Kafli – 95/49.
VI. Kafli – 97/105.
17. gr. – 97/119.
20. gr. – 96/82
21. gr. – 95/49, 97/119.
22. gr. – 96/69.
23. gr. – 95/55, 96/69.
25. gr. – 95/49, 95/55, 96/69, 97/105.
27. gr. – 95/49, 95/55, 96/69.
29. gr. – 95/49, 95/55, 96/69, 97/105.
31. gr. – 95/49, 95/55, 97/105.
41. gr. – 96/76.

1993, nr. 97. Lög um Húsnæðisstofnun ríkisins.
2. gr. – 96/177.
5. gr. – 96/177.
19. gr. – 97/270.
21. gr. – 97/270.
22. gr. – 97/270.
28. gr. – 97/270.
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.

81. gr. – 97/218.
82. gr. – 97/218.

1993, nr. 99. Lög um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum.
– 94/154.
8. gr. – 95/423.
9. gr. – 95/423.
19. gr. – 97/177.
68. gr. – 97/436.

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.
30. gr. – 97/111.

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, 97/73.
29. gr. – 94/31.
33. gr. – 95/39, 96/57, 97/59, 97/83, 97/99.
35. gr. – 97/79, 97/94.
43. gr. – 94/31, 97/73.
48. gr. – 94/27, 94/31.

1993, nr. 118. Lög um félagslega aðstoð.
4. gr. – 97/64.
11. gr. – 97/59.
13. gr. – 97/59.

1993, nr. 122. Lög um breytingar í skattamálum.
9. gr. – 96/554.

1993, nr. 129. Lög um breytingu á lögum nr. 99/1993, um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum.
– 97/177.

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, 97/218.
6. gr. – 97/208.
17. gr. – 96/303.
26. gr. – 97/229.
27. gr. – 97/229.

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. 411. Reglugerð um gerð og búnað ökutækja.
3. gr. – 97/436.

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.

1993, nr. 540. Reglugerð um breytingu á reglugerð nr. 467/1991 um húsbréfadeild og húsbréfaviðskipti.
– 97/270.

1993, nr. 542. Reglugerð um útgáfu á 1. flokki húsbréfa 1994 fyrir Byggingasjóð ríkisins, húsbréfadeild.
– 97/270.

1993, nr. 561. Gjaldskrá fyrir skráningu ökutækja og skoðun.
- 97/279.

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. 48. Mengunarvarnareglugerð.
3. gr. - 97/285.
4. gr. - 97/285.
5. gr. - 97/285.
6. gr. - 97/285.
56. gr. - 97/285.
59. gr. - 97/285.
71. gr. - 97/285.

1994, nr. 49. Reglugerð um starfsháttu barnaverndarráðs.
8. gr. - 95/136.

1994, nr. 55. Lög um samfélagsþjónustu.
1. gr. - 96/131.
2. gr. - 95/109.
5. gr. - 95/109.

1994, nr. 57. Lög um breyting á lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt.
1. gr. - 95/434, 96/576.
2. gr. - 95/434.

1994, nr. 62. Lög um mannréttindasáttmála Evrópu.
- 95/97, 95/121.
1. gr. - 95/97.
Fylgiskjal:
Samningur um verndun mannréttinda og mannfrelsis.
- 91/84.
5. gr. - 90/97, 91/43, 95/97, 96/468.
6. gr. - 90/97, 91/75, 93/80, 93/83, 95/97, 96/258, 96/278.
8. gr. - 90/109, 92/59, 95/121, 96/143.
26. gr. - 91/43.
1. samningsviðauki - 94/41.

1994, nr. 83. Lög um umboðsmann barna.
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 Lífeyrissjóð sjómanna.
- 95/203.
5. gr. - 95/203.
6. gr. - 95/203.

1994, nr. 100. Auglýsing um staðfestingu félagsmálaráðuneytisins á sameingingu Keflavíkurbæjar, Njarðvíkurbæjar og Hafnarhrepps.
- 96/594.

1994, nr. 123. Reglugerð um verðmiðlunargjald af mjólk.
2. gr. - 97/177.
3. gr. - 97/177.

1994, nr. 145. Lög um bókhald.
- 97/364.
6. gr. - 96/494.

1994, nr. 147. Lög um breyting á lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum.
2. gr. - 94/473.
7. gr. - 96/543.
17. gr. - 96/554.

1994, nr. 150. Lög um breytingu á lögum um brunatryggingar, nr. 48/1994.
1. gr. - 96/474.

1994, nr. 351. Reglugerð um undirbúning og framkvæmd álagningar innheimtu undirboðs- og jöfnunartolla.
2. gr. - 97/204.
23. gr. - 97/204.
29. gr. - 97/204.

1994, nr. 378. Reglugerð um breytingu á mengunvarnareglugerð nr. 48/1994.
- 97/285.

1994, nr. 410. Gjaldskrá fyrir þjónustu veitta af gæðasviði Fiskistofu.
1. gr. - 97/340.
2. gr. - 97/340.

1994, nr. 484. Reglugerð um lögboðna brunatryggingu húsaeigna.
6. gr. - 96/474.

1994, nr. 522. Reglugerð um matvælaeftirlit og hollustuhætti við framleiðslu og dreifingu matvæla.
3. gr. - 97/285.
23. gr. - 97/285.

1994, nr. 651. Reglugerð um ráðstöfun eigna ríkisins.
1. gr. - 97/170.
2. gr. - 97/170.
6. gr. - 97/170.

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, 97/340.

1995, nr. 45. Lög um breyting á lögum um atvinnuleysistryggingar, nr. 93/1993, með síðari breytingum.
13. gr. – 97/111.

1995, nr. 61. Lög um leigubifreiðar.
7. gr. – 96/86.
Ákv. til brb. – 94/41.

1995, nr. 66. Lög um grunnskóla.
6. gr. – 97/435.
41. gr. – 97/435.
56. gr. – 97/435.

1995, nr. 68. Auglýsing um skrá skv. 2. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986, um kjarasamninga opinberra starfsmanna.
– 97/246.

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. 93. Lög um matvæli.
25. gr. – 97/285.

1995, nr. 95. Gjaldskrá fyrir mengunar- og heilbrigðiseftirlit í Reykjavík.
2. gr. – 97/285.
3. gr. – 97/285.
10. gr. – 97/285.

1995, nr. 97. Stjórnskipunarlög um breyting á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, með síðari breytingum.
2. gr. – 97/134.
3. gr. – 97/190.
5. gr. – 96/468.
10. gr. – 97/190.
13. gr. – 97/134, 97/388, 97/446.
15. gr. – 96/107, 96/474, 96/554, 97/285, 97/340.
16. gr. – 95/516.

1995, nr. 159. Fjárlög fyrir árið 1996.
6. gr. – 97/170.

1995, nr. 176. Reglugerð um breyting á reglugerð nr. [79/1995], um greiðslu barnabóta 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 Reykjavíkurprófastsdæma.
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. 361. Reglugerð um skattrannsóknir og málsmeðferð skattrannsóknarstjóra ríkisins.
– 97/364.
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. 560. Reglugerð um löggiltar iðngreinar, námssamninga, sveinspróf og meistararéttindi.
2. gr. – 97/134.
5. gr. – 97/134.
29. gr. – 97/134.

1995, nr. 719. Reglugerð um leyfi afplánunarfanga til dvalar utan fangelsis.
– 96/120, 97/143.

1996, nr. 11. Reglugerð um menntun fangavarða.
– 96/120.

1996, nr. 50. Upplýsingalög.
4. gr. – 97/170.

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.
56. gr. – 97/246.

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.

1996, nr. 111. Reglugerð um breytingu á reglugerð nr. 560/1995 um löggiltar iðngreinar, námssamninga, sveinspróf og meistararéttindi
1. gr. – 97/134.

1996, nr. 134. Lög um breyting á lögum nr. 27/1968, um íbúðarhúsnæði í eigu ríkisins.
3. gr. – 97/170.
4. gr. – 97/170.

1996, nr. 364. Reglur um veitingu réttinda í snyrtifræði.
– 97/134.

1996, nr. 524. Reglugerð um greiðslu atvinnuleysisbóta.
– 97/111.

1997, nr. 1. Lög um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins.
24. gr. – 97/190.
35. gr. – 97/190.

1997, nr. 12. Lög um atvinnuleysistryggingar.
2. gr. – 97/442.
7. gr. – 97/442.

1997, nr. 74. Lög um réttindi sjúklinga.
3. gr. – 97/83.
5. gr. – 97/83.

1997, nr. 78. Reglugerð um skráningu ökutækja.
– 97/279.

1997, nr. 84. Gjaldskrá fyrir skráningu ökutækja.
3. gr. – 97/279.

1997, nr. 145. Gjaldskrá fyrir mengunar- og heilbrigðiseftirlit í Reykjavík.
– 97/285.

3. Atriðisorðaskrá.

Í skrá þessari er fyrst vísað til ártals skýrslu og síðan til blaðsíðutals, við upphaf þess máls.