

Skýrsla

umboðsmanns Alþingis

fyrir árið 2007

Skýrsla

umboðsmanns Alþingis

fyrir árið 2007

Ágúst 2008

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 2007.

Í skýrslunni er fylgt því fyrirkomulagi sem tekið var upp í skýrslu umboðsmanns Alþingis fyrir árið 1998 að birta að meginstefnu til aðeins útdrætti (reifanir) vegna mála sem umboðsmaður hefur lokið með álitum eða bréfi og ákveðið að birta opinberlega. Sem fyrr er vakin athygli á því að álit umboðsmanns birtast nú ásamt útdrætti á heimasíðu hans jafnóðum og málunum er lokið (sjá: www.umboðsmaduralthingis.is).

Skýrslan er í fimm köflum. Fyrsti kafli fjallar um störf umboðsmanns Alþingis og rekstur skrifstofu hans árið 2007. Í öðrum kafla eru töflur og tölfræðilegar upplýsingar um þau mál sem ég kannaði á árinu, svo og tölfræðilegar upplýsingar um áður afgreidd mál. Þar eru einnig birt yfirlit um viðbrögð stjórnvalda við sérstökum tilmælum sem ég beindi til þeirra í álitum vegna einstakra mála (sjá 3.0.) og viðbrögð stjórnvalda við almennum tilmælum sem ég hef beint til þeirra í tengslum við mál sem ég hef haft til meðferðar (sjá 4.0.). Þá er þar jafnframt yfirlit um tilkynningar sem ég hef sent til Alþingis, ráðherra eða sveitarstjórna í tilefni af meinbugum á gildandi lögum eða almennum stjórnvaldsfyrirmælum eða framkvæmd, sbr. 11. gr. laga nr. 85/1997 (sjá 5.0.). Er þetta gert til að koma til móts við óskir alþingismanna um að í skýrslu umboðsmanns komi með skýrari hætti fram samandregin yfirlit um framvindu mála, meðal annars um viðbrögð stjórnvalda við tilmælum umboðsmanns.

Þriðji kafli skýrslunnar er yfirgrípsmestur en þar eru birtar niðurstöður og álit í málum sem ég afgreiddi á árinu og ástæða þykir til að gera sérstaklega grein fyrir í skýrslunni. Í fjórða kafla er gerð grein fyrir framvindu mála sem fjallað er um í fyrri skýrslum umboðsmanns. Fimmti kafliinn geymir skrár yfir atriðisorð og skrá yfir mál í númeraröð. Í skýrslu minni fyrir árið 2001 var horfið frá fyrra fyrirkomulagi um að birta í skýrslunni skrá yfir lagatiltvitnanir í álitum umboðsmanns. Slík skrá er aðgengileg á heimasíðu umboðsmanns og að teknu tilliti til notkunar á þeirri skrá og umfangs í hinni prentuðu skýrslu var ákveðið að hætta að birta hana árlega í skýrslu umboðsmanns til Alþingis. Slík tilhögun er liður í því að draga úr stærð ársskýrslunnar en reynist vera þörf á aðgengi að lagaskrá í prentuðu formi munu slík eintök verða fánæg á skrifstofu umboðsmanns. Tekið skal fram að skrár yfir mál í númeraröð og atriðisorð eru einnig aðgengilegar á heimasíðu umboðsmanns Alþingis og er stefnt að því að þær verði eingöngu birtar þar þegar þær hafa verið tengdar leitarvél heimasíðunnar.

Skýrsla þessi hefur að geyma upplýsingar um mál sem ég lauk á árinu 2007. Ég hef reynt að fá sem gleggstar upplýsingar um viðbrögð stjórnvalda við þeim tilmælum sem ég hef beint til þeirra í þessum málum og eru upplýsingar þar um sem birtar eru í skýrslunni miðaðar við neðangreinda dagsetningu.

Reykjavík, 15. ágúst 2008.

Tryggvi Gunnarsson.

ISSN númer: 1670-3634

Prentsmiðjan Oddi ehf.

EFNISYFIRLIT

I. STÖRF UMBOÐSMANNS ALÞINGIS 2007.	9
1.0. Skrifstofa umboðsmanns Alþingis.	9
2.0. Fjöldi kvartana, erinda og fyrirspurna.	9
3.0. Helstu viðfangsefni á árinu.	11
3.1. Skipting eftir málaflokkum.	11
3.2. Framkvæmd stjórnarsýslulaga nr. 37/1993.	11
3.3. Lagamhverfi stjórnarsýslunnar – ekki bara stjórnarsýslulög.	14
3.4. Fyrirspurnarbréf umboðsmanns og endurupptaka mála hjá stjórnvöldum.	16
3.5. Heimildir stjórnvalda til endurupptöku mála.	18
3.6. Dráttur á svörum við fyrirspurnum umboðsmanns – tafir á afgreiðslu mála hjá stjórnvöldum.	20
3.7. Viðbrögð stjórnvalda við tilmælum umboðsmanns.	21
4.0. Frumkvæðismál.	25
4.1. Inngangur.	25
4.2. Frumkvæðismál sem hófust á árinu 2007.	25
4.3. Frumkvæðismál sem lokið var við á árinu 2007 og viðbrögð stjórnvalda við þeim.	28
4.4. Önnur frumkvæðismál sem enn eru til umfjöllunar.	32
5.0. Starfssvið umboðsmanns.	32
6.0. Erlent samstarf og fundir.	34
II. TÖLULEGAR UPPLÝSINGAR UM SKRÁÐ MÁL OG AFGREIÐSLUR ÞEIRRA ÁRIÐ 2007.	36
1.0. Skráð mál og afgreiðslur þeirra árið 2007.	36
1.1. Mála fjöldi.	36
1.2. Skipting kvartana.	36
1.3. Afgreiðsla mála.	38
1.4. Skipting mála eftir aðilum sem kvörtun beinist að.	38
1.5. Skipting skráðra mála 2007 eftir viðfangsefnum.	41
2.0. Tölfræðilegar upplýsingar um áður afgreidd mál.	42
2.1. Skráð og afgreidd mál 1988–2007.	42
2.2. Skipting mála eftir afgreiðslu þeirra 1988–2007.	43
2.3. Mál er fallið hafa utan starfssviðs umboðsmanns 1988–2007.	44
2.4. Mál flokkuð eftir ráðuneytum 1988–2007.	45
2.5. Mál flokkuð eftir viðfangsefnum 1988–2007.	45
3.0. Viðbrögð stjórnvalda við sérstökum tilmælum umboðsmanns.	46
4.0. Viðbrögð stjórnvalda við almennum tilmælum umboðsmanns.	48
5.0. Tilkynningar umboðsmanns til Alþingis, ráðherra eða sveitarstjórna í tilefni af meinbugum á lögum eða almennum stjórnvaldsfyrirmælum eða -framkvæmd, sbr. 11. gr. laga nr. 85/1997.	49
III. ÁLIT OG AÐRAR NIÐURSTÖÐUR Í MÁLUM AFGREIDDUM ÁRIÐ 2007.	52
1.0. Almennatryggingar.	52
1.1. Lagaskil. Meinbugir á stjórnvaldsfyrirmælum. (Mál nr. 4747/2006)	52

2.0.	Atvinnuleysistryggingar.	59
2.1.	Réttur til atvinnuleysisbóta við flutninginn EES-svæðisins. Tryggingagjald. (Mál nr. 4859/2006)	59
3.0.	Atvinnuréttindi.	61
3.1.	Takmörkun á starfsréttindum rafveituvirkjameistara. Stjórnarskrá.Valdbærni til að gefa út auglýsingu. Birting stjórnvaldsfyrirmæla. (Mál nr. 4390/2005)	61
3.2.	Atvinnuleyfi. Málshraði.(Mál nr. 4936/2007)	63
4.0.	Börn.	68
4.1.	Skilyrði þess að forsjáforeldri verði gert að greiða meðlag með barni sínu.Rannsóknarreglan. Stjórnsýslukæra. (Mál nr. 4892/2007)	68
4.2.	Meðlög. Innheimtustofnun sveitarfélaga. SamningurSameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins. Meinbugir á lögum. (Mál nr. 4956/2007)	69
5.0.	Einkavæðing.	74
5.1.	Skilyrði fyrir þátttöku í forvali til útboðs. Mat stjórnvalda. Skráning upplýsinga. Vandaðir stjórnsýsluhættir. (Mál nr. 4629/2006)	74
6.0.	Fangelsismál.	76
6.1.	Greiðslur til fanga vegna vinnu. Skattskylda.Réttindi fanga tengd vinnu. Slysatrygging. Lagastoð stjórnvaldsfyrirmæla. Frumkvæðisathugun. (Mál nr. 3671/2002)	76
7.0.	Fjármála- og tryggingastarfsemi.	99
7.1.	Eftirlit með fjármálastarfsemi. Vátryggingastarfsemi.Sjálfstæðir verktakar. (Mál nr. 4764/2006)	99
8.0.	Hollustuvernd.	101
8.1.	Stjórnsýslukæra. Frávísun. Úrskurðarskylda.Rannsóknarreglan. Form og efni úrskurða. (Mál nr. 4968/2007)	101
9.0.	Kirkjugarðar.	103
9.1.	Meinbugir á lögum.(Mál nr. 4895/2007)	103
10.0.	Málsmeðferð stjórnvalda.	105
10.1.	Innheimta meðlaga. Rannsóknarreglan. Stjórnvaldsákvörðun. Andmælareglan. Svör við erindum. Vandaðir stjórnsýsluhættir. (Mál nr. 4887/2006)	105
10.2.	Stjórnsýslukæra. Hæfi. Kærueild.(Mál nr. 4902/2007)	107
10.3.	Leiðbeiningarskylda stjórnvalda. Samskipti stjórnvalda við aðila á öðru tungumáli en íslensku. Vandaðir stjórnsýsluhættir. (Mál nr. 4937/2007)	108
11.0.	Menningarmál.	109
11.1.	Kvikmyndir. Úthlutun styrkja úr Kvikmyndasjóði. Leiðbeiningarskylda stjórnvalda. Rannsóknarreglan. Andmælaréttur. (Mál nr. 4585/2005)	109
12.0.	Menntamál.	111
12.1.	Framhaldsskólar. Greiðsla kostnaðar við tónlistarnám. Stjórnarskrá. Jafnræði. Lagaheimild. (Mál nr. 4650/2006 og 4729/2006)	111
13.0.	Námslán og námsstyrkir.	128
13.1.	Kæra berst að liðnum kærufresti. Meinbugir á lögum.(Mál nr. 4878/2006)	128

14.0.	Opinberir starfsmenn.	131
14.1.	Ríkisstofnun. Valdmörk. Valdframsal. Auglýsing. (Mál nr. 4456/2005)	131
14.2.	Ákvörðun stjórnar prestssetrasjóðs um fjárhæð afgangsfyrir prestssetursjörð. Andmælaréttur. (Mál nr. 4687/2006)	133
14.3.	Ráðning framhaldsskólakennara. Gerð tímabundinsráðningarsamnings. Lögmætisreglan. (Mál nr. 4929/2007)	134
14.4.	Launalaus leyfi starfsmanna við Háskóla Íslands. Tilkynning um starfslok. Leiðbeiningar um heimild aðila til að fá rökstuðning fyrir ákvörðun. Rökstuðningur. (Mál nr. 4949/2007)	142
14.5.	Ríkisstarfsmenn. Starfslokasamningar. Lagaheimild. Frumkvæðisathugun. (Mál nr. 4962/2007)	143
14.6.	Ráðning í embætti forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins. Lausn úr embætti. Auglýsing um starf. Tilkynning um ákvörðun efnislega ákveðin og skýr. Frumkvæðisathugun. (Mál nr. 5102/2007)	156
15.0.	Samgöngumál.	159
15.1.	Lög um loftferðir. Reglugerð um fis. Lögmætisreglan. Framsal opinbers valds til einkaaðila. Meinbugir á stjórnvaldsfyrirmælum. (Mál nr. 4964/2007)	159
16.0.	Sjávarútvegsmál.	161
16.1.	Úthlutun byggðakvóta. Skylduaðild að samstarfsverkefnisamkvæmt samningi. Skilyrði um peningagreiðslu í kvótasjóð. Framsal valds til einkaaðila. Birting reglna. Rannsóknarreglan. (Mál nr. 4771/2006)	161
17.0.	Skattar og gjöld.	174
17.1.	Áætlun opinberra gjalda. Rannsóknarreglan. Meðalhófsreglan. Frumkvæðisathugun. (Mál nr. 4617/2005)	174
17.2.	Innheimta gjalds fyrir endurnýjun einkanúmers. Lagaheimild. (Mál nr. 4843/2006)	188
17.3.	Yfirséttarnefnd. Endurupptaka. EES-samningurinn. (Mál nr. 5130/2007)	189
18.0.	Starfssvið umboðsmanns Alþingis og skilyrði þess að umboðsmaður fjalli um kvörtun.	191
18.1.	Kjararáð. Mat stjórnvalda. Afstaða stjórnvalds til ákvarðanastjórnvalds sem áður hafði lögmælt verkefni þess með höndum. (Mál nr. 4677/2006)	191
18.2.	Fjármálaeftirlitið. (Mál nr. 4764/2006)	192
18.3.	Úrskurðarnefnd í váttryggingamálum. (Mál nr. 4946/2007)	196
19.0.	Sveitarfélög.	197
19.1.	Heimildir sveitarfélaga til að fela lóðarhöfum eignarhald og viðhaldsskylduá götumannvirkjum. Sjálfstjórn sveitarfélaga. Stjórnsýslueftirlit. (Mál nr. 4735/2006)	197
20.0.	Upplýsingalög.	210
20.1.	Ríkisútvarpið ohf. Laun. Frumkvæðisathugun. (Mál nr. 5103/2007)	210
21.0.	Vinnuréttarmál.	217
21.1.	Ábyrgðasjóður launa. Stjórnsýsluvenja. Rannsóknarreglan. Andmælaregla. Málshraði. (Mál nr. 4609/2005)	217

22.0. Þjóðlundur	221
22.1. Kostnaður aðila við rekstur stjórnssýslumáls. Lögætisreglan.(Mál nr. 5073/2007)	221
IV. UPPLÝSINGAR VEGNA ÁÐUR AFGREIDDRA MÁLA.	229
V. SKRÁR.	234
1. Númeraskrá.....	234
2. Atriðisorðaskrá.	242

I. STÖRF UMBOÐSMANNS ALÞINGIS 2007.

1.0. Skrifstofa umboðsmanns Alþingis.

Skrifstofa umboðsmanns Alþingis að Álftamýri 7 í Reykjavík var á árinu opin almenningi frá kl. 9.00 til 15.00 frá mánudegi til föstudags. Auk mín störfuðu að jafnaði níu starfsmenn á skrifstofunni á árinu 2007. Berglind Bára Sigurjónsdóttir, lögfræðingur, Heiða Björg Pálmadóttir, lögfræðingur, Hjördís Finnbogadóttir, sérfræðingur, Ingibjörg Þóra Sigurjónsdóttir, rekstrarstjóri, Kjartan Bjarni Björgvinsson, aðstoðarmaður umboðsmanns, og Ottó Björgvin Óskarsson, lögfræðingur, voru í starfi allt árið. Hildur Briem, lögfræðingur, flutti í ársbyrjun til Egilsstaða en var áfram í starfi og leigði embættið skrifstofuaðstöðu fyrir hana þar. Þá var Trausti Fannar Valsson, lögfræðingur, að jafnaði í hálfu starfi á árinu samhliða doktorsnámi í lögfræði. Friðgeir Björnsson, fyrrverandi héraðsdómari, kom til starfa hinn 1. janúar 2007 og Finnur Þór Vilhjálmsson, lögfræðingur, 8. nóvember 2007. Bjarnveig Eiríksdóttir, lögfræðingur, lét af störfum 30. apríl 2007. Hafsteinn Þór Hauksson, lögfræðingur, fór til náms erlendis, 1. september 2007. Ég naut á árinu sem fyrr aðstoðar Róberts R. Spanó, prófessors, áður aðstoðarmanns umboðsmanns, við ákveðin verkefni. Yfir sumarmánuðina höfðu tveir laganemar námsdvöl á skrifstofunni en að auki voru laganemar ráðnir tímabundið til starfa meðfram námi.

2.0. Fjöldi kvartana, erinda og fyrirspurna.

Á árinu 2007 voru skráð 308 ný mál. Málum fjölgaði því nokkuð frá árinu 2006 en þá voru skráð mál alls 273. Tekið skal fram að mál er því aðeins skráð ef um skriflega kvörtun er að ræða eða þegar umboðsmaður tekur mál upp að eigin frumkvæði. Árið 2007 tók ég sextán mál formlega til athugunar að eigin frumkvæði en kvartanir sem mér bárust voru 292. Einnig er algengt að menn hringi eða komi á skrifstofu umboðsmanns og beri upp mál sín munnlega og leiti upplýsinga. Er þá oftast greitt úr málum með skýringum eða með því að beina þeim í réttan farveg innan stjórnýslunnar án þess að erindi sé skráð sem mál. Á árinu var þessi þáttur í starfi umboðsmanns sem fyrr tímafrekur.

Með tilkomu heimasíðu umboðsmanns Alþingis á árinu 2000 og þróunar í upplýsingatækni hefur færst í vöxt að fólk sendi umboðsmanni erindi með tölvupósti. Oft eru þetta almennar ábendingar um mál sem fólk telur rétt að vekja athygli umboðsmanns á. Fyrirspurnum og beiðnum um upplýsingar sem berast með rafrænum hætti er svarað eins fljótt og kostur er. Ég hef hins vegar talið rétt að ganga eftir því að kvartanir séu undirritaðar af þeim sem bera þær fram.

Á árinu 2007 hlutu 265 mál lokaafgreiðslu og voru 112 mál óafgreidd í árslok. Til samanburðar voru afgreidd 282 mál á árinu 2006 en mál til meðferðar í árslok það ár voru 69. Af þeim 112 málum sem voru óafgreidd í árslok 2007 var í 33 tilvikum beðið eftir skýringum og upplýsingum frá stjórnvöldum, í sjö málum var beðið eftir athugasemdum frá þeim sem borið höfðu fram kvörtun, 11 mál voru til frumathugunar og 61 mál voru til athugunar hjá umboðsmanni að fengnum skýringum viðkomandi stjórnvalda. Þessum síðastnefndu málum má skipta þannig að í 16 málum höfðu gögn og upplýsingar borist frá stjórnvöldum eftir 15. nóvember 2007. Í 45 málum höfðu gögnin borist fyrir þann tíma.

Í árslok 2007 voru enn til meðferðar hjá mér 45 mál sem höfðu verið skráð fyrir 1. júlí 2007. Á árinu náðist því ekki nægjanlega það stefnumið sem ég hafði sett mér að afgangi afgreiðslu mála sé að jafnaði lokið innan sex mánaða frá því kvörtun berst mér. Af þessum málum var í tveimur tilvikum beðið eftir skýringum og upplýsingum frá stjórnvöldum og í einu máli

var beðið eftir athugasemdum frá þeim sem borið hafði fram kvörtun. Athugun á fjórum málum beið niðurstöðu í dómsmálum eða á vettvangi eftirlitsstofnana EES-samningsins og fjögur mál sem lutu að málefnum aldraðra voru í bið meðan séð yrði hverju fram yndi um áform ríkisstjórnar um endurskoðun laga og reglna um þau mál. Við lok ársins voru 34 mál til athugunar hjá mér að fengnum skýringum stjórnvalda. Hinn 20. ágúst 2008 var 20 þessara 45 mála lokið en 25 biðu endanlegrar afgreiðslu. Átta þessara mála voru frumkvæðismál, í þremur var beðið eftir niðurstöðu hjá dómstólum og ESA og 14 mál voru vegna kvartana.

Á það skal bent að afgreiðslutími hjá mér ræðst að nokkru af þeim tíma sem stjórnvöld taka sér til að svara erindum mínum. Þótt stjórnvöld bregðist almennt við erindum frá mér innan eðlilegs tíma eru þó alltaf einstakar undantekningar. Fámennur vinnustaður eins og skrifstofa umboðsmanns er einnig viðkvæmur fyrir breytingum í starfsmannahaldi og fjarvistir vegna veikinda og orlofa hafa líka áhrif. Ég tek einnig fram að í sumum þeirra mála sem umboðsmaður þarf að fjalla um reynir á ný úrlausnarefni sem ekki hefur verið fjallað um áður í löggjöf, réttarframkvæmd eða skrifum fræðimanna. Auk þess eru mál iðulega þess eðlis að þau beinast að mikilvægum grundvallarspurningum um starfsemi stjórnsýslunnar. Í slíkum tilvikum er nauðsynlegt að gefa sér hæfilegan tíma til þess að ígrunda þær spurningar sem vaknað hafa við athugun á málinu. Í slíkum málum hef ég gjarnan farið þá leið að eiga fundi með viðkomandi stjórnvaldi og ræða þau álitamál sem eru uppi. Slíkir fundir eru almennt til glöggvunar, bæði fyrir umboðsmann og stjórnvöld, á því álitaeefni sem verið er að fjalla um og liður í því að skýra fyrir stjórnvaldinu á hverju niðurstaða umboðsmanns er byggð.

Þótt jafnan sé lögð áhersla á að ljúka málum vegna kvartana sem fyrst og á grundvelli þeirra atriða sem þær beinast að er nokkuð um að umboðsmanni berist fleiri kvartanir um hliðstæð efni sem í reynd hafa einnig eða fyrst og fremst almenna þýðingu um viðkomandi málefni eða málaflokk. Ég hef nokkrum sinnum farið þá leið að fjalla sameiginlega um þessar kvartanir, ýmist sem eitt mál, og þá stundum tengt frumkvæðisathugunum mínum, eða ljúka athugunum vegna þessara kvartana samtímis. Á árinu 2007 lagði ég til dæmis í þennan farveg kvartanir sem mér höfðu borist yfir að ráðið hefði verið í stöður hjá ríkinu án auglýsinga, afskiptaleysi ráðuneyta gagnvart forstöðumönnum ríkisstofnana í tilefni af kvörtunum starfsmanna vegna starfsmannamála og kvartanir vegna starfshátta Félagsbústaða hf. gagnvart leigutökum á félagslegu húsnæði. Einnig lagði ég í þennan farveg athuganir mínar á fjórum kvörtunum þar sem uppi eru álitaeefni um hvaða áhrif það hefur á réttarstöðu borgaranna gagnvart stjórnvöldum þegar málefnum um þjónustu við borgara hefur verið ráðið til lykta með samningum við einkaréttarlega aðila um að þeir annist þjónustuna. Í þessum síðastnefndu málum reynir jafnframt á hvaða kröfur gera verði til lagaheimilda fyrir stjórnvöld í þessu efni.

Sjálfur tók ég til athugunar að eigin frumkvæði tvö mál á árinu sem lúta að þessum álitaeefnum. Er þar annars vegar um að ræða samning sem gerður var af hálfu yfirvalda á Keflavíkurlflugvelli við flugfélög um hraðari afgreiðslu tiltekinna farþega við vopnaleyf gegn viðbótargreiðslu og hins vegar mál sem lýtur almennt að heimildum stjórnvalda til að gera samninga og setja skilyrði í samningum við einkaaðila, t.d. um styrki, án þess að sérstök lagaheimild liggi fyrir. Í fyrra tilvikinu má segja að álitaeefnið sé hvort stjórnvöld geti samið um að hleypa aðilum sem greiða sérstaklega fyrir það fram fyrir í biðröð eftir opinberri og lögbundinni þjónustu sem annars er fjármögnuð með sköttum og öðrum gjöldum og við hvaða aðstæður slíkt sé þá heimilt. Ég stefni að því að niðurstöður mínar í þessum sex málum liggi fyrir á síðari hluta árs 2008.

Í þeim málum sem ég hef tekið upp að eigin frumkvæði hef ég jafnan fylgt þeirri starfsreglu að gera hlé á athugun minni ef stjórnvöld lýsa yfir áformum um að taka þau atriði sem athugun mín beinist að til endurskoðunar eða að þau hyggi á lagabreytingar á

viðkomandi sviði. Ég hef þá beðið með athugun mína þar til séð verður hvernig þessi áform ganga eftir. Með sama hætti hef ég beðið með athuganir mínar á kvörtunum sem lúta öðru fremur að almennum atriðum ef sams konar áform um endurskoðun koma fram í svörum stjórnvalda.

Ég fór þessa leið við athugun mína á fjórum kvörtunum, og reyndar fleiri erindum og ábendingum um hliðstæð mál, sem mér bárust á árunum 2005 til 2006, og lutu að málefnum aldraðra. Þessar kvartanir og ábendingar lutu einkum að því hvort ákvæði laga og reglna sem giltu um málaflokkinn uppfylltu kröfur stjórnarskrár og alþjóðasamninga sem Ísland væri aðili að. Athugun mín beindist einnig að því hvort stjórnarsýsluleg meðferð þessara mála uppfyllti þær kröfur sem leiddi af lögum og reglum sem gilda um stjórnarsýsluna.

Eftir að ég hóf athugun mína á þessum málum kom fram í stefnuyfirlýsingu nýrrar ríkisstjórnar sem tók við vorið 2007 að ætlunin væri að styrkja stöðu aldraðra og öryrkja og vinna að einföldun almannatryggingakerfisins, auk þess sem boðaðar voru ýmsar breytingar á því. Ég ákvað því að bíða um stund með athugun mína á þessum málum og sjá hver framvindan yrði við endurskoðun þessara mála.

Um áramótin 2007-2008 voru gerðar breytingar á skiptingu málaflokka á þessu sviði milli ráðuneyta og upplýst var að unnið væri að endurskoðun laga og reglna um þessi mál. Í kjölfar þessa ákvað ég að ljúka athugun minni á þessum fjórum kvörtunum með bréfi sem ég sendi ráðherrum heilbrigðis- og félags- og tryggingamála hinn 10. júní 2008 þar sem ég kom á framfæri við þá upplýsingum um þau atriði sem athugun mín hafði beinst að. Lagði ég jafnframt áherslu á að hugað yrði sérstaklega að þeim við þá vinnu sem nú stæði yfir af hálfu stjórnvalda við endurskoðun þessara mála. Upplýsingar um efni bréfsins má finna á heimasíðu umboðsmanns Alþingis undir málanúmerunum 4552/2005, 4593/2005, 4888/2006 og 5044/2007.

3.0. Helstu viðfangsefni á árinu.

3.1. Skipting eftir málaflokkum.

Þegar litið er yfir skiptingu skráðra mála árið 2007 (sjá yfirlit 1.5., bls. 41) og hún borin saman við hliðstæð yfirlit frá síðustu árum sést að það eru að meginstefnu sömu málaflokkarnir sem koma við sögu í kvörtunum til umboðsmanns. Umfang einstakra flokka er næsta líkt milli ára. Af stærstu flokkunum má nefna skatta og gjöld (10,1%), málefni opinberra starfsmanna (8,1%), almannatryggingar (6,8%), sveitarfélög og sjávarútveg (2,9% hvort). Þau mál sem felld eru undir flokkinn málsmeðferð og starfshættir stjórnarsýslunnar eru 22 (8,3%), eða aðeins fleiri en á árinu 2006. Kvartanir vegna tafa á afgreiðslu mála hjá stjórnvöldum voru 46 eða 14,9% skráðra mála og er það sami fjöldi og árin 2005 og 2006.

Við samanburð á tölum um skráð mál milli áranna 2006 og 2007 sést að síðara árið hefur málum fjölgað sem falla undir flokkana félagsþjónusta og félagsleg aðstoð (úr 4 í 7), gjafsókn (úr 3 í 7), lífeyrismál (úr 2 í 8), orlof (úr 1 í 7). Undir síðastnefnda flokkinn falla einkum mál vegna fæðingarorlofs. Að hluta til má væntanlega rekja þessa þróun til þess að reglum um þessi mál hafði verið breytt, auk þess sem breytingar urðu á framkvæmd stjórnvalda.

3.2. Framkvæmd stjórnarsýslulaga nr. 37/1993.

Ákvæði stjórnarsýslulaga eru eðlilega þau lagafyrirmæli sem fer mest fyrir í starfi umboðsmanns Alþingis. Hins vegar er mikilvægt að hafa í huga að rétt eins og hjá stjórnarsýslunni eru þau lagaákvæði og réttarreglur sem á reynir við úrlausn mála hjá umboðsmanni

mjög fjölbreytileg. Á það bæði við um málsmeðferðarreglur sem og reglur um efni máls. Mál sem gerð er grein fyrir í þessari skýrslu eru gott dæmi um þennan fjölbreytileika.

Að þessu sinni er minna fjallað um einstakar reglur stjórn-sýslulaga í skýrslunni en oft áður. Það felur þó ekki í sér að framkvæmd stjórn-sýslulaga hafi minna vægi í störfum umboðsmanns. Hafa ber í huga að í skýrslunni eru aðeins birtar upplýsingar um hluta þeirra mála sem komu til umfjöllunar hjá umboðsmanni á árinu og hún endurspeglar því ekki til fulls umfang þessara mála.

Ástæður þess að ég tel ekki nauðsynlegt að gera grein fyrir öllum þessum málum í skýrslu minni eru ýmsar. Kemur þar meðal annars til að umboðsmaður hefur á þeim árum sem liðin eru frá því að stjórn-sýslulögin tóku gildi ítrekað fjallað um tilteknar reglur þeirra. Í ljósi þess að sú umfjöllun og afstaða umboðsmanns er þegar aðgengileg bæði hinum almenna borgara og stjórn-sýslunni í álitum sem birt hafa verið í árlegum skýrslum umboðsmanns og á heimasíðu embættisins hef ég ekki talið þörf á því að birta í skýrslunni upplýsingar um álit þar sem reynir á sömu atriði. Oft tekst líka að ljúka þeim málum af hálfu umboðsmanns án þess að til þess komi að álitu sé skilað í málinu. Í því sambandi hef ég í auknum mæli farið þá leið í fyrirspurnarbréfum til stjórnvalda vegna kvartana þar sem uppi eru hliðstæð álitaefni og umboðsmaður hefur áður leyst úr, ekki sist á sviði stjórn-sýslulaganna, að skýra fyrir stjórnvöldum viðkomandi lagaumhverfi eins og það horfir við mér og fyrri úrlausnir umboðsmanns. Er það gert til þess að stjórnvaldinu sé betur ljóst að hverju athugun mín beinist og það geti þá tekið afstöðu til þess hvort tilefni er til að endur-upptaka það mál sem er tilefni kvörtunarinnar. Um þetta atriði er fjallað nánar í kafla 3.4. hér að aftan.

Þegar frumathugun mín á máli leiðir til þess að ég tel ólíklegt að ég muni í kjölfar frekari athugunar og skýringa stjórnvalds setja fram tilmæli til þess um endurupptöku eða um úrbætur gagnvart þeim sem borið hefur fram kvörtunina hef ég ekki talið þörf á að leggja slík mál í farveg álitu. Á það einnig við þrátt fyrir að tilteknir annmarkar hafi verið á málsmeðferðinni miðað við fyrri álit umboðsmanns. Þess í stað hef ég látið við það sitja að ljúka málinu með bréfi til stjórnvaldsins þar sem fram koma tilvísanir til viðkomandi réttarreglna og fyrri álita umboðsmanns auk ábendingar um að betur verði gætt að umræddu atriði í starfi stjórnvaldsins framvegis. Ég hef þá jafnframt gert þeim sem bar fram kvörtunina grein fyrir þessum málalýktum af minni hálfu.

Af framangreindu ætti að vera ljóst að stjórn-sýslulögin koma síður en svo minna við sögu í þeim kvörtunum sem berast umboðsmanni þótt álit þar sem ákvæði stjórn-sýslulaga eru meginviðfangsefnið séu umfangsminni í skýrslunni en oft áður. Því miður beinast þessar kvartanir þó oft að sömu atriðum og ég hef margsinns fjallað um áður. Þetta á t.d. við um athugasemdir við tafir á því að stjórnvöld svari erindum og seinagang stjórnvalda við meðferð stjórn-sýslumála án þess að þau tilkynni um fyrirsjáanlegar tafir. Þá lúta fjölmargar kvartanir að því að leiðbeiningar hafi skort við birtingu ákvörðunar um heimild til að fá ákvörðun rökstudda og kæra ákvörðun til æðra stjórnvalds, auk þess sem andmælaréttar hafi ekki verið gætt, svo að dæmi séu tekin. Við nánari athugun umboðsmanns á kvörtuninni kemur síðan oft í ljós að annmarkarnir eru fleiri. Til dæmis er nokkuð algengt að á korti að stjórnvöld hafi skráð þær upplýsingar sem því eru veittar munnlega um atvik máls.

Það verður að segjast eins og er að það eru mér veruleg vonbrigði að ekki skuli takast betur upp við framkvæmd stjórn-sýslulaganna, enda eru flest ákvæði laganna skýr þannig að auðvelt eigi að vera að fara eftir þeim, auk þess sem umfjöllun um beitingu þeirra liggur fyrir í fjölmörgum álitum umboðsmanns, dómum Hæstaréttar og skrifum fræðimanna. Ég hef einnig ítrekað bent á að það ætti að vera tiltölulega auðvelt fyrir stjórn-sýsluna að bæta úr ýmsum af þessum atriðum. Þetta má til dæmis gera með því að greina verkferla einstakra málaflokka og skipuleggja meðferð mála fyrirfram þannig að hún samræmist ákvæðum stjórn-sýslulaga og eftir atvikum öðrum reglum sem fylgja ber við meðferð mála.

Með því að koma upp skriflegum leiðbeiningum, handbókum og lýsingu á verkferlum, ásamt forskriftum að tilkynningum og bréfum, er í senn verið að tryggja að þessum reglum sé betur fylgt í störfum viðkomandi stofnunar og að samræmi sé í starfseminni óháð því hvaða starfsmaður vinnur að verkinu. Þessi leið ætti líka að tryggja að sem minnstar breytingar verði á starfsháttum stjórnvalds þegar nýir starfsmenn taka við verkefnum.

Þær athugasemdir sem ég hef gert hér að umtalsefni einskorðast ekki við starfsemi ráðuneyta, sveitarfélaga og stofnana. Að sömu atriðum þarf einnig að huga vegna starfsemi hinna fjölmörgu sjálfstæðu kærú- og úrskurðarnefnda sem komið hefur verið upp á síðustu árum. Margar þessara nefnda hafa tekið við verkefnum sem áður voru hluti af stjórnáslu- eftirliti ráðherra sem æðra stjórnvalds og er þá aðkoma ráðherra að störfum nefndar yfirleitt takmörkuð við þá ákvörðun að skipa einstaklinga til setu í nefnd. Í nokkrum tilvikum eru nefndirnar að hluta skipaðar fulltrúum sem Hæstiréttur hefur tilnefnt.

Því miður er það svo að miðað við þau mál sem ég fæ til athugunar virðist framkvæmd stjórnáslulaganna og stjórnáslureglna æði oft vera áfátt á vettvangi þessara nefnda, ekki síst þegar haft er í huga að til þeirra hefur oftast en ekki einmitt verið stofnað með það fyrir augum að auka réttaröryggi borgaranna í stjórnáslunni. Nú er það auðvitað svo að þeir einstaklingar sem veljast til starfa í þessum nefndum hafa mismunandi reynslu og þekkingu á þeim reglum sem fylgja þeim um meðferð mála í stjórnáslunni en nægjanleg kunnátta nefndarmanna að þessu leyti er vitaskuld forsenda þess að vel takist til um starfsemi nefndar. Flestir þeir sem gegna störfum í slíkum nefndum gera það enn fremur samhliða öðru aðalstarfi. Í þessu sambandi tel ég rétt að vekja athygli á því að mér er kunnugt um þeir sem í þessum nefndum starfa telja oft að starfsaðstaða þeirra sé óviðunandi og nefnd skorti nauðsynlega aðstoð. Enda þótt í sumum tilvikum megi taka undir þá skoðun gætu ýmsar þessara nefnda þó þegar auðveldað störf sín og bætt starfshætti sína með því að fara sérstaklega yfir og skipuleggja fyrirfram hvernig standa eigi að tilkynningum, bréfum og formi og rökstuðningi úrskurða sem þær senda frá sér. Við þetta verk verður auðvitað að huga sérstaklega að þeim reglum stjórnáslulaga og stjórnásluréttarins sem við eiga.

Margar af þessum nefndum hafa verið stofnaðar með því að færa til þeirra verkefni sem áður féllu undir hefðbundið stjórnáslueftirlit ráðherra. Var þá ætlunin að með sjálfstæði slíkrar nefndar væri girt fyrir þann möguleika að ráðherrar hefðu pólitísk afskipti af málum og réttaröryggi borgaranna þar með aukið. Sjálfstæði nefndanna og staða þeirra utan hinnar almennu stjórnáslu hefur hins vegar í raun einnig leitt til þess að þær verða oft hálfmunaðarlausar í stjórnkerfinu. Þannig telja ráðuneytin sig gjarnan ekki geta skipt sér af störfum þessara nefnda þegar fram koma athugasemdir um að þær fylgi ekki stjórnáslureglum í störfum sínum. Í starfi umboðsmanns hefur meðal annars reynt á þetta þegar ítrekað hefur verið kvartað yfir drætti á því að slík nefnd kveði upp úrskurði innan hæfilegs tíma eða lögbundinna fresta. Þá eru dæmi þess að sömu annmarkanna verði ítrekað vart við athuganir umboðsmanns á starfsemi tiltekinna nefnda. Lúta þeir annmarkar þá bæði að málsmeðferð og efni úrskurða nefndar.

Þótt ráðuneytin hafi ekki íhlutunarrétt um þær efnislegu niðurstöður sem sjálfstæðar kærú- og úrskurðarnefndir komast að verður engu að síður að telja að ráðuneytin hafi hvert á sínu sviði eftirlit með því að þessar nefndir sinni störfum sínum í samræmi við lög og haldi sig þá meðal annars innan lögbundins afgreiðslutíma og gæti réttar málsmeðferðar. Til dæmis getur verið tilefni fyrir ráðuneyti að huga að slíkum atriðum þegar kemur að því að skipa í viðkomandi nefnd að nýju. Ég vek máls á þessu hér til að leggja áherslu á að ráðuneytin hafi frumkvæði að því hvert á sínu sviði að kanna hvernig hinar sjálfstæðu kærú- og úrskurðarnefndir hafi skipulagt málsmeðferð sína og samskipti sín við þá sem eru aðilar að málum fyrir nefndunum, þannig að þær tilkynni til dæmis um fyrirsjáanlegar tafir á afgreiðslu máls og setji ákveðna fresti til að veita umsagnir. Álit umboðsmanns gefa einnig tilefni til þess að sérstaklega sé hugað að því hvernig nefndirnar fylgja reglum

stjórnsýslulaga um form og efni úrskurða, svo sem um rökstuðning. Skipuleg yfirferð þessara mála hjá nefndunum ætti að mínum dómi eins og annars staðar í stjórnsýslunni að skila sér í betri og skilvirkari stjórnsýslu til framtíðar og auka þannig réttaröryggi borgaranna.

Eins og ég hef áður gert grein fyrir í skýrslum mínum til Alþingis og í tengslum við umfjöllun um stjórnsýslulögin og stjórnsýslureglur er ég þeirrar skoðunar að brýnt sé að auka fræðslu þeirra sem starfa innan stjórnsýslunnar um þær reglur sem þar gilda um málsmeðferð og þar með það handverk sem starfsfólki stjórnsýslunnar er ætlað að sinna. Á það jafnt við um stjórnsýslu ráðuneytanna og undirstofnana þeirra sem og störf hinna sjálfstæðu úrskurðarnefnda. Ég læt að þessu sinni nægja að minna á þessi sjónarmið og hvet til þess að stjórnvöld hafi sjálf meira frumkvæði að þessari fræðslu fyrir starfsfólk sitt. Það er líka ástæða til að huga að því með tilliti til umbóta í stjórnsýslunni hvort ekki eigi að setja þessi mál í fastari skorður en nú er þannig að fræðsla um þessi mál verði í senn fastur liður hjá þeim sem koma til starfa í stjórnsýslunni auk þess sem boðið verði upp á endur- og símenntun fyrir starfsfólk stjórnsýslunnar. Í störfum mínum hef ég sérstaklega fundið fyrir nauðsyn þess að þeir sem sinna stjórnunarstörfum í stjórnsýslunni, og þá einkum forstöðumenn stofnana, eigi kost á fræðslu um þær sérstöku reglur sem gilda um meðferð mála í stjórnsýslunni og þar með talið málefni starfsmanna sem þeir fara með. Sem fyrr er það mikilvægur liður í réttaröryggi borgaranna að þeir sem sinna störfum í stjórnsýslunni hafi sem best vald á þeim reglum sem gilda um störf hennar.

3.3. Lagaumhverfi stjórnsýslunnar – ekki bara stjórnsýslulög.

Eins og ég nefndi hér að framan er efni þeirra mála sem fjallað er um í þessari skýrslu nokkuð lýsandi fyrir það hversu fjölbreytt þau stjórnsýslulegu og lögfræðilegu úrlausnarefni eru sem stjórnsýslan og umboðsmaður Alþingis þurfa að takast á við í starfi sínu. Það heyrir hins vegar oft haft á orði þegar málefni stjórnsýslunnar ber á góma, hvort sem það er á vettvangi fjölmiðla eða í samskiptum einstaklinga og stjórnsýslunnar, að þetta og hitt sé í samræmi eða ósamræmi við stjórnsýslulög. Þegar betur er að gáð er reyndin oft sú að þarna eiga í hlut aðrar reglur sem gilda um störf stjórnsýslunnar heldur en koma fram í stjórnsýslulögum.

Þær reglur sem málsmeðferð í stjórnsýslunni byggist á hafa margar hverjar þróast á löngum tíma og eru að stofni til flestar óskráðar grundvallarreglur. Mestmegnis hafa þessar óskráðu reglur komið fram í umfjöllun dómstóla um málefni stjórnsýslunnar sem hafa þá talið þær felast í þeim takmörkunum sem eðli málsins samkvæmt verði að vera á meðferð opinbers valds. Í framhaldinu hefur verið gengið út frá því við lagasetningu Alþingis um meðferð stjórnsýslumála og efni stjórnvaldsákvæðana að þessar óskráðu reglur haldi gildi sínu og þær hafi í ákveðnum tilvikum víðara gildissvið en settar lagareglur á borð við stjórnsýslulögin, sjá hér til hliðsjónar Alþt. 1992-1993, A-deild, bls. 3293. Meðal óskráðra reglna sem reynir á í störfum umboðsmanns má nefna regluna um að leitast skuli við að velja þann umsækjanda um laust opinbert starf sem hæfastur verður talinn til að gegna því og regluna um að stjórnvaldsákvæðanir skuli vera ákveðnar og skýrar að efni til.

En það hafa ekki bara orðið breytingar á lagareglum sem gilda um starfsemi stjórnsýslunnar með tilkomu stjórnsýslulaga og upplýsingalaga heldur má segja að á sama tíma hafi gervallt réttarumhverfi hennar tekið stakkaskiptum. Þar á meðal má nefna tilkomu nýs mannréttindakafli í stjórnarskrá með setningu stjórnarskipunarlaganna nr. 97/1995 og lögfestingu fjölbjóðlegra samninga á borð við mannréttindasáttmála Evrópu og samninginn um hið Evrópska efnahagssvæði. Breytt ákvæði stjórnarskrárinnar gera um margt auknar kröfur til löggjafarstarfsins og þess að þar sé tekin skýrari afstaða til atriða sem falla undir mannréttindaákvæði stjórnarskrárinnar og tekjuöflun ríkisins. Að sama skapi þurfa

stjórnvöld að vera meðvituð um sömu atriði þegar kemur að túlkun og framkvæmd laga og þá ekki síst þegar þau taka ákvarðanir í málefnum borgaranna.

Þrátt fyrir að þær réttarheimildir sem hér eru gerðar að umtalsefni séu á ýmsan hátt ólíkar að efni eiga þær það sammerkt í eðli sínu að þeim er ætlað að tryggja borgurunum ákveðin réttindi og setja stjórnvöldum lágmarksviðmið. Ég tek fram að almennt virðist ekki skorta á yfirlýstan vilja til þess að stjórnvöld gæti að þessum réttindum borgaranna. Hins vegar vill það gjarnan gleymast að réttindi borgaranna eru að þessu leyti háð því að stjórnvöld og starfsmenn þeirra búi yfir nægilegri þekkingu um þær skyldur sem leiðir af ákvæðum stjórnarsýslulaga og stjórnarskrár, sem og fjölþjóðlegum samningum og óskráðum grundvallarreglum stjórnarsýsluréttarins. Mörg þeirra mála sem á mitt borð hafa komið bera þess því miður merki að þýðing þeirra réttarreglna sem leiðir bæði af óskráðum grundvallarreglum stjórnarsýsluréttarins, ákvæðum stjórnarskrárinnar og þeirra fjölþjóðlegu samninga sem hér eru nefndir hefur ekki verið nægjanlega ljós þeim sem um málin hafa fjallað hjá stjórnvöldum. Afleiðingin er sú að ekki er hugað að fyrrnefndum reglum með viðunandi hætti við undirbúning löggjafar og stjórnarsýsluframkvæmd. Sama máli gegnir oft einnig um reglur stjórnarsýslulaganna.

Eitt þeirra atriða sem orðið hefur mér verulegt áhyggjuefni að þessu leyti og nefnt er í formála að skýrslu minni fyrir árið 2006 er sú aukna tilhneiging innan stjórnarsýslunnar til að ráða málum til lykta með samningum, þótt sett lagaákvæði geri ráð fyrir að stjórnvöld taki beinar ákvarðanir um þau mál og þá að gættum reglum stjórnarsýsluréttarins um málsmeðferð og efni ákvarðana sem settar eru til verndar borgurunum. Þess gætir líka í vaxandi mæli við setningu nýrra laga að umfang þeirrar þjónustu sem borgararnir eiga almennt kost á ráðist af því hvort stjórnvöld hafi gert samninga um tiltekna þjónustu. Ástæða þess að ég sem umboðsmaður Alþingis hef sérstakar áhyggjur af þessari þróun mála er að mér er í lögum fengið það hlutverk að gæta þess að jafnræði sé í heiðri haft í stjórnarsýslunni og hún fari að öðru leyti fram í samræmi við lög og vandaða stjórnarsýsluhætti. Þegar stjórnvöldum hefur verið fengin heimild til að ráða því til lykta með samningum, annaðhvort sín á milli eða við einkaaðila, hvort og hvernig veita skuli ákveðna þjónustu er í senn vandkvæðum bundið að finna út við hvaða mælikvarða jafnræði borgaranna skuli miðast og hafa eftirlit með því að jafnræðisreglum sé fylgt. Í ýmsum tilvikum lúta þessar samningsheimildir stjórnvalda að útfærslu á ákveðnum lágmarksréttindum sem borgurunum eiga að vera tryggð samkvæmt ákvæðum stjórnarskrár og fjölþjóðlegum samningum sem íslenska ríkið hefur undirgengist, og sumir hverjir hafa verið lögleiddir hér á landi. Þegar útfærsla þessara réttinda er orðin háð því hvort og þá hvernig stjórnvöld semja um þessi mál, í stað þess að mælt sé fyrir um inntak réttindanna í lögum, og þar með rétt borgaranna til þjónustunnar og hlutdeild þeirra í kostnaði við hana, getur verið örðugt að finna út hvort sú þjónusta sem samið er um á hverjum tíma fullnægi lágmarkskröfum samkvæmt ákvæðum stjórnarskrár og fjölþjóðlegra samninga.

Ég tek það fram að þessi orð mín eru höfð uppi vegna þeirra tilvika þar sem tilvist og efni umræddra samninga ræður því hvort borgararnir fái notið ákveðinnar þjónustu og réttinda og þar með hver verður kostnaður þeirra, svo sem við menntun barna og heilbrigðisþjónustu. Ég tek það hins vegar fram að það er allt annað mál hvort hið opinbera, ríki eða sveitarfélög, semja við önnur stjórnvöld eða einkaaðila um að veita tiltekna þjónustu eða úrlausn í málum borgaranna þegar lög kveða skýrlega á um réttindi borgaranna og inntak þeirrar þjónustu sem þeir eiga kröfu til. Slíkir samningar kunna þá að vera liður í að ná fram hagkvæmni í opinberum rekstri. Sú grundvallarregla má þó ekki gleymast að það ræðst af lögum hvaða lágmarksréttindi borgararnir hafa gagnvart hinu opinbera og hvaða þjónustu þeir eiga kröfu á í samræmi við þau réttindi.

Það þarf líka jafnan að gæta þess að efni þeirra samninga sem stjórnvöld gera samræmist þeim lagareglum sem um málið gilda en á því hefur verið misbrestur að mínum

dómi. Að síðustu minni ég á að reglum stjórnisýsluréttarins er að þessu leyti ætlað að auka jafnræði einstaklinga og fyrirtækja gagnvart handhöfum opinbers valds. Þær byggjast með öðrum orðum á þeirri forsendu að valdheimildir opinberra aðila veiti þeim ákveðna forgjöf í samskiptum þeirra út á við og ekki sé því fyrir að fara því jafnræði sem meginreglan um samningsfrelsi einkaaðila á markaði gerir ráð fyrir að sé á milli aðila. Ég tel að þeir sem að þessum málum koma á vettvangi löggjafans og hjá stjórnvöldum verði að huga betur að þessu atriði þegar mál í opinberri stjórnisýslu eru lögð í farveg samninga í stað þess að settar séu um þau reglur eða teknar ákvarðanir um þau með hefðbundnum hætti.

3.4. Fyrirspurnarbréf umboðsmanns og endurupptaka mála hjá stjórnvöldum.

Þegar umboðsmanni Alþingis berst kvörtun er tekið til skoðunar hvort hún uppfylli skilyrði laga til frekari meðferðar og hvort umboðsmaður telji kvörtunina gefa nægjanlegt tilefni til nánari athugunar, sbr. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997. Oft aflar umboðsmaður gagna frá stjórnvöldum eða þeim sem bar fram kvörtunina áður en niðurstaða um framhald málsins liggur fyrir. Sá sem leitar til umboðsmanns á að lögum enga kröfu á því að umboðsmaður taki kvörtun hans til efnislegrar meðferðar heldur er það ákvörðun sem komin er undir mati umboðsmanns hverju sinni.

Telji umboðsmaður kvörtun gefa tilefni til frekari athugunar ber honum samkvæmt 9. gr. laga nr. 85/1997 að skýra stjórnvaldi frá efni kvörtunarinnar nema hætta sé á að rannsókn máls kunní að torveldast af þeim sökum. Jafnframt skal hann gefa því stjórnvaldi sem kvörtun beinist að kost á að skýra málið fyrir umboðsmanni áður en hann lýkur málinu með álitserð samkvæmt b-lið 2. mgr. 10. gr. laganna. Í 4. mgr. 12. gr. laga um umboðsmann er tekið fram að ávallt þegar umboðsmaður lætur frá sér fara tilkynningu um mál skuli hann greina hvað stjórnvaldið, er í hlut á, hefur fært fram sér til varnar. Verði það niðurstaða umboðsmanns að annmarkar hafi verið á athöfn eða ákvörðun stjórnvalds getur hann beint tilmælum til stjórnvaldsins um úrbætur, sbr. b-lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, og þá almennt um að það endurupptaki málið, ef sá sem leitað hefur til umboðsmanns óskar eftir því.

Með þetta lagaumhverfi í huga hef ég í vaxandi mæli farið þá leið í fyrirspurnarbréfum mínum til stjórnvalda að draga skýrar og ítarlegar fram þau álitaeftni sem frekari athugun umboðsmanns muni beinast að, ef til hennar kemur. Sérstaklega á þetta við um efni þeirra lagareglna sem ég tel að hafi þýðingu fyrir úrlausn málsins og er þá eftir atvikum einnig vísað til úrlausna dómstóla og fyrri álita umboðsmanns Alþingis um túlkun og beitingu þeirra lagareglna.

Af minni hálfu er þessi leið hugsuð til þess að stjórnvaldinu gefist betra tækifæri til að skýra sjónarmið sín og þá afstöðu til þeirra atriða sem sérstaklega reynir á við athugun umboðsmanns. Þegar mál kemur fyrst á mitt borð kann oft að vera óljóst hvort einhverjir þættir í málsmeðferð og ákvörðun stjórnvalds eru athugunarverðir og hvaða þættir það þá eru. Þær skýringar sem liggja fyrir um ástæður og lagagrundvöll ákvörðunar í ákvörðuninni sjálfri eða rökstuðningi sem stjórnvaldið hefur látið í té eru til dæmis oft takmarkaðar. Ef ákvörðunin hefur áður verið til umfjöllunar í fjölmiðlum er ekki óalgengt sjónarmið þess sem leitar til umboðsmanns taki mið af því sem fram hefur komið í fjölmiðlaumræðunni. Þau sjónarmið tengjast þó ekki endilega þeim grundvelli sem ákvörðunin var byggð á, enda eiga stjórnvöld þess oft ekki kost að koma fram með sjónarmið og skýringar sínar í fjölmiðlum, meðal annars vegna reglna um þagnarskyldu. Viðfangsefni umboðsmanns er þá að beina athugun málsins og þar með skýringum stjórnvalda að þeim atriðum sem í reynd kunna að skipta máli þegar umboðsmaður tekur afstöðu til málsins. Tilgangurinn er að svör stjórnvalda og þar með öll umfjöllun umboðsmanns verði markvissari.

Ég heyri stundum hjá stjórnvöldum, og það kemur jafnvel fram í svarbréfum þeirra til mín, að ítarlegar fyrirspurnir mínar feli í sér að ég hafi þegar tekið afstöðu til þess hver

niðurstaða athugunar minnar verði. Til að fyrirbyggja misskilning af þessu tagi tel ég rétt að minna á að það leiðir einfaldlega af eðli þess starfs sem umboðsmaður hefur með höndum og reglum um starf hans að hann verður að afla skýringa frá stjórnvöldum áður en til greina kemur að hann ljúki máli með álit. Það er fyrst þegar tekin hefur verið afstaða til skýringa stjórnvalda sem niðurstaða umboðsmanns í málinu liggur fyrir.

Til marks um þýðingu fyrirspurna minna og þess vægis sem skýringar stjórnvalda kunna að hafa er rétt að taka fram að í gegnum árin hefur um fjórðungur þeirra mála sem umboðsmanni hefur borist verið felldur niður að fenginni leiðréttingu eða skýringu stjórnvalds. Það eitt að umboðsmaður ákveður að taka mál til frekari athugunar að lokinni frumathugun með því að skrifa fyrirspurnarbréf til hlutaðeigandi stjórnvalds felur hins vegar vitanlega í sér að umboðsmaður hefur í samræmi við það hlutverk sem honum er fengið í lögum metið það svo á grundvelli þeirra gagna og upplýsinga sem hann hefur á þeim tíma að tilefni sé til þess að afla skýringa frá stjórnvöldum. Það er síðan stjórnvalda að sýna umboðsmanni fram á að rétt hafi verið staðið að málinu.

Sú þróun sem ég hef lýst hér um ítarlegra efni fyrirspurnarbréfa umboðsmanns til stjórnvalda er ekki síst komin til í ljósi þeirrar reynslu sem fengist hefur í starfi umboðsmanns á liðnum árum. Á margan hátt væri það æskilegt að fyrirspurnarbréf væru stutt og almenn, ekki síst þegar efni kvörtunarinnar og þeirra lagareglna sem á reynir er tiltölulega skýrt og einfalt. Vandí umboðsmanns hefur hins vegar gjarnan verið sá að í svarbréfum stjórnvalda við slíkum bréfum hefur stundum verið litlar skýringar að finna vegna þeirra atriða sem óhjákvæmilegt er að umboðsmaður taki afstöðu til við athugun sína. Þar að auki hefur þess gætt í vaxandi mæli í málum sem umboðsmaður hefur haft til athugunar að stjórnvöld hafi ekki hugað nógu vel að þeim lagalegu forsendum sem þurftu að liggja til grundvallar ákvörðun eða stjórnvaldsfyrirmælum. Stundum á þetta einnig við um málsmeðferð stjórnvalda.

Allt hefur þetta leitt til þess að ég hef kappkostað að draga fram í fyrirspurnarbréfum mínum þau atriði sem ég tel nauðsynlegt að stjórnvöld eigi kost á að skýra áður en ég tek ákvörðun um framhald málsins og þá einnig hvort ég ljúki málinu með álit. Þetta á sérstaklega við um lögfræðileg atriði, til dæmis þegar fyrirliggjandi gögn um athöfn eða ákvörðun stjórnvalds bera ekki með sér að gætt hafi verið að tilteknum málsmeðferðarreglum, t.d. andmælarétti eða reglum um form og efni úrskurða. Þetta á jafnframt við þegar óljóst er hvort stjórnvaldið hafi við úrlausn málsins tekið afstöðu til lagareglna sem kunna að hafa þýðingu um efni þess. Ég hef í þessum tilvikum gjarnan gert stjórnvöldum grein fyrir þeim lagaákvæðum og réttarreglum í fyrirspurnarbréfi sem ég tel að þarna kunni að hafa skipt máli og þá með tilvísun til þess hvernig þau hafa verið túlkuð af dómstólum og umboðsmanni Alþingis.

Eins og nefnt var í kafla 3.2. hér að framan hef ég ásamt því að óska eftir afstöðu stjórnvaldsins til þess hvort nægjanlega hafi verið gætt að ákveðnum lagareglum við úrlausn málsins, ef atvik málsins hafa á annað borð gefið tilefni til þess, tekið fram að ef stjórnvaldið ákveður að endurupptaka það mál sem kvartað hafi verið yfir til mín í ljósi fyrirspurna minna þá sé ekki þörf á að stjórnvaldið sendi mér svör við þeim spurningum sem ég hef beint til þess. Við þær aðstæður dugi einfaldlega að mér verði send tilkynning um að þeim sem kvartaði til mín hafi verið gerð grein fyrir ákvörðun stjórnvaldsins um að taka málið til meðferðar á ný, og honum hafi eftir atvikum verið gefinn kostur á að senda frekari gögn og athugasemdir.

Sú leið sem ég hef farið í þessum tilvikum miðar vitaskuld að því að koma í veg fyrir að mál þeirra sem leita til mín dragist að óþörfu ef stjórnvaldið telur sjálft strax í ljósi fyrirspurna minna tilefni til að endurupptaka málið. Hef ég þá í huga að endanleg niðurstaða umboðsmanns í formi álits gæti hvort sem er aldrei gengið lengra en að beina tilmælum til stjórnvaldsins um að endurupptaka málið.

Ég hef veitt því athygli að sum ráðuneytin, stofnanir og sjálfstæðar úrskurðar- og kærunefndir hafa einmitt í auknum mæli brugðist við fyrirspurnarbréfum mínum á þann veg að endurupptaka þær ákvarðanir og úrskurði sem kvartað hefur verið yfir til mín. Hafa stjórnvöld þá við nýja meðferð málsins tekið nánari afstöðu til þeirra atriða sem fyrirspurnir mínar hafa beinst að eða bætt úr annmörkunum á fyrri úrlausn. Þetta er jákvæð þróun og til marks um það góða samspil sem er almennt milli eftirlits umboðsmanns og starfs stjórnvalda.

3.5. Heimildir stjórnvalda til endurupptöku mála.

Ég verð af og til var við að nokkurs misskilnings gæti hjá þeim sem koma að málum í stjórn-sýslunni um heimildir stjórnvalda til að endurupptaka ákvarðanir og úrskurði í málum þegar annmarkar hafa verið á þeim úrlausnum, t.d. þar sem ekki var gætt réttra málsmeðferðarreglna við undirbúninginn eða lagagrundvöllur ákvörðunar var ekki réttur. Sá misskilningur lýsir sér oftast í því að menn telji ákvæði 24. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993 fela í sér tæmandi talningu á þeim tilvikum þar sem stjórnvöld geti endurupptekið mál. Svo er þó ekki. Ákvæði 24. gr. mælir aðeins fyrir um rétt aðila máls til þess að mál verði tekið til meðferðar á ný eftir að stjórnvald hefur tekið ákvörðun og hún verið tilkynnt aðilum þess í tveimur tilvikum. Samkvæmt ákvæðinu er þessi réttur aðila annars vegar bundinn við tilvik þar sem ákvörðun hefur byggst á ófullnægjandi eða röngum upplýsingum um málsatvik og hins vegar tilvik þar sem íþyngjandi ákvörðun um boð eða bann hefur byggst á atvikum sem breyst hafa verulega frá því að ákvörðun var tekin. Endurupptökuheimild ákvæðisins hefur auk þess að geyma ákveðna reglu um innan hvaða tíma aðili þarf að óska eftir endurupptöku á þessum grundvelli.

Eins og fram kemur í athugasemd við 24. gr. í því frumvarpi sem varð að stjórn-sýslulögunum hefur almennt verið gengið út frá því í stjórn-sýslurétti að stjórnvald hafi á sumum sviðum nokkuð viðtæka heimild til þess að endurupptaka mál, komi fram beiðni um slíkt frá öllum aðilum að hlutaðeigandi máli. Það var aftur á móti undir stjórnvaldinu komið hvort orðið var við slíkri beiðni. Með stjórn-sýslulögunum var því verið að lögfesta þennan rétt aðila máls í tveimur tilvikum sem bæði lúta atvikum þess máls sem stjórnvald tók upphaflega ákvörðun sína í. Í greinargerð frumvarpsins var þó tekið fram að aðili máls kynni að sjálfsgöðu að eiga rétt til endurupptöku máls í fleiri tilvikum en þessum tveimur, ýmist á grundvelli lögfesta reglna eða óskráðra.

Hvað sem þessu líður verður að hafa í huga að starfsemi stjórnvalda byggist á því að þau eru að framkvæma lög og ber að haga störfum sínum í samræmi við þau, bæði um meðferð mála og efni ákvarðana. Þeim ber með öðrum orðum að sjá um að borgararnir njóti og fái á hverjum tíma þau réttindi sem lögin hljóða um. Sé reyndin sú að ákvarðanir sem þau hafa tekið, þ.m.t. úrskurðir, eru ekki að öllu leyti í samræmi við lög vaknar sú spurning hvort og þá hvernig stjórnvaldið á að bregðast við. Þetta getur til dæmis átt við þegar stjórnvald hefur ekki fylgt réttum stjórn-sýslureglum við undirbúning máls eða ákvörðun eða úrskurður stjórnvalds hefur ekki byggst á réttum lagagrundvelli. Hér má einnig nefna dæmi á borð við það þegar annmarki er á rökstuðningi og/eða ekki hefur verið tekin afstaða til tiltekinna efnisreglna við úrlausn málsins sem við nánari athugun kunna að skipta máli. Ég minni á að hér er ekki verið að fjalla um atriði sem lúta að málsatvikum í viðkomandi máli eða breytingum á þeim. Þarna er einfaldlega um að ræða atriði sem lúta að því að stjórnvöld hafa ekki leyst úr máli í samræmi við þau lög og reglur sem þeim bar að fylgja við úrlausn sína.

Ég leyni því ekki að ég verð æði oft var við það viðhorf hjá stjórnvöldum að ekki sé hægt að aðhafast vegna annmarka af þessu tagi þar sem málið hafi þegar verið afgreitt og ekki sé ástæða eða heimilt að endurupptaka það. Ég hef hins vegar í álitum og skoðana-skiptum við stjórnvöld lagt áherslu á að á þeim hvílir sú megin skylda að standa rétt að

ákvörðunum um málefni borgaranna þannig að þær ákvarðanir og undirbúningur þeirra sé í samræmi við lög. Það standi þeim því næst að bæta úr mistökum eða annmörkum sem orðið hafi við úrlausn verkefna og ákvarðana þeirra gagnvart borgurunum.

Vissulega geta verið uppi þær aðstæður í tilteknum málum að takmarkanir séu á möguleikum stjórnvalda til að endurupptaka mál nema sérstök lagaheimild standi til þess eins og 24. gr. stjórnsýslulaga. Þetta getur til dæmis átt við þegar stjórnvald hefur með ákvörðun sinni eða úrskurði skorið úr deilu tveggja eða fleiri einkaaðila þar sem uppi eru mismunandi hagsmunir. Þá geta atvik í málum verið á þann veg að ákvörðun sé þegar komin til framkvæmda og afleiðingar þeirrar ákvörðunar sem annmarkinn er á verði ekki aftur teknar. Þótt almennt verði að gera ráð fyrir að stjórnvöldum beri af sinni hálfu að leiðrétta annmarka sem verið hafa á málsmeðferð eða efni ákvörðunar í slíku máli geta atvik málsins leitt til þess að ekki verði skorið endanlega úr ábyrgð stjórnvaldsins á afleiðingum slíkra annmarka nema í skaðabótamáli.

Ég legg áherslu á að ef ekki væri til staðar það sem nefna mætti almennar heimildir stjórnvalda til að endurupptaka mál og bæta úr annmörkum sem orðið hafa á ákvörðunum þeirra væru þær heimildir sem umboðsmanni Alþingis eru fengnar í lögum til þess að beina tilmælum til stjórnvalda um úrbætur þegar athafnir eða ákvarðanir stjórnvalda sæta aðfinnslum eða gagnrýni til næsta lítils fyrir hinn almenna borgara. Raunar væri þá gildi þess eftirlits sem umboðsmanni Alþingis er ætlað að rækja með störfum stjórnsýslunnar næsta lítils megnugt. Ég minni hér líka á heimildina í 25. gr. stjórnsýslulaga um að stjórnvald getur afturkallað ákvörðun sína að eigin frumkvæði, sem þegar hefur verið tilkynnt aðila máls, þegar það er ekki til tjóns fyrir aðila eða ákvörðun er ógildanleg. Í því sambandi minni ég á fyrri orð mín um mikilvægi þess að stjórnvöld hafi sjálf frumkvæði að því að leiðrétta það sem úrskurðis hefur farið í störfum þeirra þannig að það þurfi að ekki að vera þrautaganga hins almenna borgara, og þá líka fyrirtækja og einstaklinga í atvinnurekstri, að fá fram leiðréttingu sinna mála.

Ég vakti máls á því hér að framan að það kann að takmarka heimildir stjórnvalda til að endurupptaka mál og gera breytingar á fyrri ákvörðunum þegar uppi eru mismunandi hagsmunir og ágreiningsefni eru á milli tveggja eða fleiri aðila í því máli sem stjórnvaldið hefur skorið úr. Stundum hefur það þó borið við að í málum þar sem ráðherra eða sjálfstæð kærunefnd ihugar endurupptöku úrskurðar um ákvörðun lægra stjórnvalds að stjórnvaldið sem tók hina upphaflega ákvörðun lýsi sig mótfallið endurupptöku með þeim rökum að það sé í sambærilegri stöðu og aðili málsins. Stjórnvaldið sé þannig í stöðu gagnaðila rétt eins og um einkaaðila væri að ræða og því eigi við sömu takmarkanir á möguleikum úrskurðaraðila á kærustigi til að endurupptaka mál og kunna gilda í ágreiningsmálum tveggja eða fleiri einkaaðila.

Þetta viðhorf fær engan veginn samrýmst þeim almennu sjónarmiðum sem gilda að stjórnsýslurétti um stöðu stjórnvalds gagnvart borgurunum. Stjórnvaldinu er falið að fara með almannahagsmunum og starfa samkvæmt lögum. Einu hagsmunir stjórnvaldsins eru að niðurstaða mála sé í samræmi við lög, hvort sem það er hjá því sjálfu eða á kærustigi. Sjónarmið um hverjir teljist aðilar stjórnsýslumáls eru aftur á móti leidd af grundvallarreglum stjórnsýsluréttarins um samskipti borgaranna við hið opinbera sem hafa það að markmiði að tryggja réttaröryggi borgaranna gagnvart stjórnvöldum. Það verður því að ganga út frá því að stjórnvald sem fer með opinbert vald samkvæmt lögum teljist að öllu jöfnu ekki til aðila máls í skilningi stjórnsýsluréttar í málum sem lúta að beitingu valdheimilda þess á lægra stjórnsýslustigi. Öðru máli kann að gegna um mál þar sem stjórnvöld eru að einhverju leyti í hliðstæðri stöðu og um einkaaðila væri að ræða, svo sem þegar þau sækja um byggingarleyfi eða gera ráðstafanir vegna opinberra eigna sem þau fara með.

Ég ítreka að lokum að ég hef talið að þegar mistök eða annmarkar á ákvörðunum koma í ljós séu það rétt og eðlileg viðbrögð stjórnvalda að leita leiða gagnvart borgaranum til að

bæta úr því sem aflaga hefur farið. Að mínu áliti væri það ankannaleg staða ef stjórnvald sæi í hendi sér að meðferð máls eða efni ákvörðunar væru andstæð lögum og það gæti ekki sjálft leiðrétt málið nema til þess kæmi niðurstaða dómstóla eða álit umboðsmanns. Það er að vísu sitt á hvað hvort það leiðir til þess að breyting verði á efnislegri niðurstöðu í málinu. Borgararnir eiga þó eftir sem áður kröfu á því að leyst sé úr málum þeirra í samræmi við lög og réttar málsmeðferðarreglur. Ég hef því talið ástæðu til að fagna því viðhorfi sem ég finn að gætir í auknum mæli hjá stjórnvöldum að taka mál til meðferðar að nýju þegar þeim berast fyrirspurnarbréf frá mér í tilefni af kvörtunum og bæta úr því sem þau sjá í ljósi kvörtunarinnar og fyrirspurna minna að ástæða er til að taka til skoðunar og úrlausnar á ný. Slík viðbrögð eru líka í samræmi við þau sjónarmið að auka og bæta skilvirkni og málshraða í stjórnsýslunni gagnvart borgurinum. Það á að vera óþarft að bíða endanlegrar niðurstöðu umboðsmanns ef þeim sem í hlut eiga er þegar ljóst að mistök hafa verið gerð eða rétt sé að gera hlutina betur.

3.6. Dráttur á svörum við fyrirspurnum umboðsmanns – tafir á afgreiðslu mála hjá stjórnvöldum.

Síðustu ár hafa svör stjórnvalda við fyrirspurnum og óskum umboðsmanns um skýringar og gögn í tilefni af kvörtunum almennt borist innan eðlilegs tíma. Í bréfum frá umboðsmanni til stjórnvalda er ávallt lýst óskum um fyrir hvaða tíma svör og umbeðin gögn verði send. Þurfi stjórnvöld lengri tíma til að svara óska þau almennt eftir lengri fresti og er í flestum tilvikum góð samvinna við stjórnvöld um að ekki verði óhæfilegur dráttur á því að svörin berist. Í sumum tilvikum kunna tímabundnar annir eða breytingar á starfsmannahaldi hjá viðkomandi stjórnvaldi að leiða til þess að þau þurfa lengri tíma en ella til að svara erindum umboðsmanns. Stundum er einnig ákveðið að bíða með svör að höfðu samráði við umboðsmann þar til frekari upplýsingar liggja fyrir eða ljóst er hvort fyrirhugaðar breytingar komi til framkvæmda.

Það sem er hins vegar ástæða til að hafa áhyggjur af eru þau tilvik þegar það kemur ítrekað fyrir að sama stjórnvaldið svarar ekki fyrirspurnarbréfum umboðsmanns um lengri tíma. Ég nefni í þessu sambandi að þegar þetta er ritað í ágúst 2008 höfðu mér ekki borist svör vegna fimm mála sem send höfðu verið sama ráðuneytinu á tímabilinu desember 2007 til febrúar 2008, þrátt fyrir að ég hafi ítrekað fyrirspurnir mínar. Í þessum tilvikum er um að ræða mál vegna úthlutunar annars vegar byggðakvóta í sjávarútvegi og hins vegar leyfa til innflutnings á landbúnaðarafurðum. Það sem gefur enn frekara tilefni til að hafa áhyggjur af afgreiðslutíma mála hjá þessu ráðuneyti er að mér hafa á sama tíma og ég hef beðið eftir svörum borist kvartanir og fyrirspurnir vegna tafa sem orðið hafi á afgreiðslu mála sem falla undir sömu málaflokka hjá ráðuneytinu. Ég vek athygli á því að þarna er um að ræða afgreiðslu mála sem geta haft verulega þýðingu um atvinnustarfsemi þeirra fyrirtækja og einstaklinga sem eiga í hlut og ekki verður annað séð en löggjafinn hafi sett allar nauðsynlegar reglur til að stjórnvaldið geti tekið efnislegar ákvarðanir í þessum málum. Það er því ekki bara andstætt málshraðareglu stjórnsýslulaganna að afgreiðsla þessara mála dregst óhæfilega heldur leiða tafir á afgreiðslu málanna til þess að sá vilji löggjafans sem birtist í lagareglum um þessi mál má sín lítills.

Af sama toga eru líka þær kvartanir sem mér berast iðulega þar sem tafir hafa orðið á uppkvaðningu úrskurða af hálfu ráðuneyta eða sjálfstæðra kærunefnda umfram þau tímamörk sem löggjafinn hefur ákveðið að þessi stjórnvöld hafi til að kveða upp úrskurði sína. Þetta á t.d. við á sviðum sem geta haft verulega þýðingu jafnt fyrir almenning sem einstaklinga og fyrirtæki eins og skipulags-, bygginga- og umhverfismál.

3.7. Viðbrögð stjórnvalda við tilmælum umboðsmanns.

Eins og þau yfirlit sem birt eru í köflum II. 3.0. og 4.0. um viðbrögð stjórnvalda við tilmælum umboðsmanns í álitum frá árinu 2007 bera með sér heyrði það til algjörra undantekninga ef stjórnvöld fóru ekki að tilmælunum eða lýstu því að svo yrði gert. Í þessum yfirlitum er greint á milli sérstakra tilmæla og almennra tilmæla. Í fyrri flokknum eru tilmæli sem lúta að því að viðkomandi stjórnvald bæti úr annmörkum sem hafa verið á úrlausn í máli þess sem kvartaði til umboðsmanns. Þetta geta bæði verið annmarkar á meðferð málsins og á hinni efnislegu niðurstöðu. Eins og fram kemur í yfirliti í kafla 3.0. verður ekki annað ráðið af viðbrögðum stjórnvalda en að þau hafi almennt farið að þeim sérstöku tilmælum sem ég hef beint til þeirra. Þegar kemur hins vegar að þeim málum þar sem ég hef ákvæðið að setja fram almenn tilmæli til stjórnvalda, sbr. kafla 4.0, eru tvö mál þar sem ég tel að stjórnvöld hafi ekki farið að þessum tilmælum svo fullnægjandi sé.

Annað málið lýtur að viðbrögðum menntamálaráðuneytisins vegna álits míns frá 3. apríl 2007 í málum nr. 4650/2006 og 4729/2006. Í því máli komst ég að þeirri niðurstöðu að með vísan til þeirra reglna sem leiddar yrðu af ákvæðum stjórnarskrárinnar og alþjóðasáttmálum um réttinn til menntunar og jafnræðis væri ekki að finna í núgildandi ákvæðum laga nr. 80/1996, um framhaldsskóla, eða lögum nr. 75/1975, um fjárhagslegan stuðning við tónlistarskóla, fullnægjandi lagaheimild fyrir ríkið til að skipuleggja starf framhaldsskóla ríkisins með þeim hætti að gera nemendum að greiða fyrir tónlistarnám sem þeir sæktu til sérstakra tónlistarskóla þegar það myndaði samkvæmt lögum og aðalnámskrá skyldubundinn hluta af því námi sem þeir hefðu valið sér að stunda við viðkomandi framhaldsskóla. Í niðurstöðu álitsins tók ég fram að ef það væri vilji löggjafans að koma einhverjum þáttum skólastarfs framhaldsskóla ríkisins fyrir með þeim hætti að gera nemendum að greiða sjálfir fyrir þá kennslu sem væri hluti af námi við skólana, til dæmis tónlistarkennslu á kjörsviði listnámsbrautar, yrði slík afstaða að koma fram með skýrum og ótvíræðum hætti í lögum, auk þess sem hún yrði að vera reist á málefnalegum sjónarmiðum sem eftir atvikum samrýmast ákvæðum stjórnarskrárinnar og öðrum grundvallarreglum. Af hálfu löggjafans þyrfti þá að taka skýra afstöðu til þess hvort tónlistarnám sem hluti af námi í framhaldsskólum ríkisins teljist, í heild eða að hluta, til almennrar menntunar í skilningi 2. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 14. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995. Beindi ég í kjölfarið þeim tilmælum til menntamálaráðuneytisins að það breytti stjórnsýsluframkvæmd sinni til samræmis við þau sjónarmið sem rakin væru í álitinu og gerði viðeigandi ráðstafanir til að leiðrétta hlut þeirra nemenda framhaldsskóla sem höfðu sjálfir þurft að bera kostnað vegna náms við tónlistarskóla.

Ég minni á að ég lagði fram umrætt álit mitt 3. apríl 2007 en eins og fram kom í álitinu hafði ríkið á grundvelli samnings sem það gerði við Samband íslenskra sveitarfélaga um greiðsluþátttöku ríkissjóðs í kennslu- og stjórnunarkostnaði tónlistarskóla vegna tónlistarnáms nemenda í framhaldsskólum innt slíkar greiðslur af hendi á skólaárinu 2004-2005 en ákvæði um slíka samningsgerð voru ekki í lögum. Hin almennu tilmæli mín um að leiðrétta hlut þeirra nemenda sem sjálfir höfðu þurft að bera kostnað vegna umrædds náms tóku því til skólaáranna 2005-2006 og 2006-2007 og jafnframt að breyta stjórnsýsluframkvæmdinni í kjölfar álitsins. Ég minni á að hér var ekki um að ræða tilmæli um að rétta eingöngu hlut þeirra sem höfðu leitað til mín og borið fram kvartanir heldur að stjórnvöld réttu almennt hlut þeirra sem að mínu áliti hafði án fullnægjandi lagaheimildar sjálfum verið gert að bera kostnað af þjónustu sem ríkinu bar að láta þeim í té endurgjaldslaust.

Viðbrögðum menntamálaráðuneytisins við tilmælum mínum er lýst í svarbréfi ráðuneytisins til mín, dags. 28. mars 2008. Þar er annars vegar gerð grein fyrir ákvæði í nýju frumvarpi til laga um framhaldsskóla sem menntamálaráðherra lagði fram á Alþingi 27. nóvember 2007 og hins vegar viðbrögðum við tilmælum mínum um að rétta hlut þeirra nemenda sem sjálfir hefðu þurft að bera kostnað vegna umrædds náms. Um fyrra atriðið

segir að samkvæmt 3. mgr. 43. gr. í frumvarpi til laga um framhaldsskóla væri rekstrarframlagi ríkissjóðs til framhaldsskóla samkvæmt 1. mgr. 43. gr. frumvarpsins ekki ætlað að standa straum af námskeiðs-, skráningar- og skólagjöldum sem innheimt kynnu að vera af öðrum skólum, þ.m.t. tónlistarskólum, vegna náms sem metið verði til eininga í framhaldsskóla. Enn fremur segir að ráðherra geti í samningum við framhaldsskóla, sbr. 44. gr., heimilað að ganga til samninga um greiðslur vegna slíks náms. Þá kemur fram að fyrir liggi yfirlýsingar menntamálaráðherra um að vilji sé til þess að ná samkomulagi við samtök sveitarfélaga um skiptingu kennslukostnaðar á milli ríkis og sveitarfélaga vegna tónlistarnáms á grunn-, mið- og framhaldsstigi til að leysa vanda þeirra nemenda sem stunda tónlistarnám utan sveitarfélags þar sem þeir eiga lögheimili. Frumvarpið var samþykkt á Alþingi 29. maí 2008, sbr. nú lög 92/2008, um framhaldsskóla, en af almennum athugasemdum frumvarpsins verður ráðið að löggin feli í sér heildstæðar breytingar á framhaldsskólakerfinu. Nýju löggin gilda frá 1. ágúst 2008. Eðli málsins samkvæmt gilda þær breytingar sem þarna voru gerðar með lögum ekki um úrlausn mála fyrir gildistöku laganna og ég vík nánar að því tímabili hér á eftir.

Í framangreindu álitinu fjallaði ég ítarlega um ákvæði 2. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar og þau fyrirmæli ákvæðisins að öllum skuli í lögum tryggður réttur til almennrar menntunar og fræðslu við sitt hæfi. Kom þar meðal annars fram að við afmörkun þeirra réttinda sem fjallað væri um í ákvæðinu væri það grundvallaratriði að átta sig á því hvað fælist í orðunum „almenn menntun“ eins og þau væru notuð í ákvæðinu, enda leiddi það af ummælum í athugasemdum við ákvæðið að engan mætti útiloka frá almennri menntun með því að áskilja skólagjöld fyrir hana. Vakti ég athygli á því að ákvæðið takmarkaði að þessu leyti heimildir löggjafans, og þá um leið stjórnvalda, til að ætla nemendum sem stunda það nám sem fellur undir regluna að taka þátt í kostnaði við námið. Eins og lýst var hér að framan tók ég sérstaklega fram í niðurlagi álits míns að vegna þessa ákvæðis stjórnarskrárinnar og annarra grundvallarreglna sem hefðu áhrif á heimildir Alþingis til að skipa þessum málum þyrfti löggjafinn, ef ætlunin væri að fella kostnað af umræddu tónlistarnámi sem skipulagt væri sem hluti af námi við framhaldsskóla ríkisins á nemendum, að taka skýra afstöðu til stöðu þessa náms með tilliti til þess hvort það teldist til almennrar menntunar í skilningi 2. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar.

Það vakti hins vegar athygli mína að þrátt fyrir að umrætt frumvarp til nýrra laga um framhaldsskóla væri lagt fram samhliða heildarendurskoðun laga um grunnskóla og leikskóla var í engu þessara frumvarpa eða athugasemdum við þau vikið að stöðu þeirra æðri réttarheimilda á þessu sviði, eins og stjórnarskrár, sem ég hafði fjallað um í ofangreindu álitinu mínu sem kom fram nær hálfu ári áður en umrædd frumvörp voru lögð fram á Alþingi. Þá er heldur ekki að sjá af meðferð þessara frumvarpa á Alþingi að á þeim vettvangi hafi þessi mál hlotið sérstaka skoðun eða kallað hafi verið eftir skýringum um hvernig t.d. tiltekin ákvæði í frumvarpi til framhaldsskóla samrýmdust umræddu ákvæði stjórnarskrárinnar og það þrátt fyrir að með frumvarpinu væri lögfestur réttur til framhaldsskólanáms og veittar heimildir til aukinnar gjaldtöku af nemendum framhaldsskóla vegna námsins. Hér var því eins og ég fjalla nánar um í álitinu mínu verulega brýnt að löggjafinn tæki skýra afstöðu til þess hvað af námi við framhaldsskóla teldist til almennrar menntunar í skilningi stjórnarskrárinnar og hvað teldist að skilningi löggjafans sérhæft framhaldsskólanám. Afmörkun á þessu getur haft verulega þýðingu um réttindi borgaranna til menntunar og meðal annars hvaða skorður er heimilt að setja þeim réttindum með takmörkunum á fjölda nemenda og um þátttöku nemenda í kennslu- og stjórnunarkostnaði skólanna. Á sama hátt er mikilvægt með tilliti til þeirrar stöðu sem eftirlitsaðilar og dómstólar eru settir í þegar skera þarf úr um inntak þessara réttinda borgaranna að fyrir liggi hvernig löggjafinn taldi sig uppfylla kröfur stjórnarskrárinnar að þessu leyti.

Ég tel að þau vinnubrögð við undirbúning lagasetningar sem gerð hafa verið að umtalsefni hér að framan gefi tilefni til þess að staldrað sé við og hugað að því hvort tilefni sé til breyttra vinnubragða að þessu leyti. Ráðherrum er að stjórnarskrá fenginn réttur til að leggja fram frumvörp á Alþingi og í reynd hefur þannig stjórnisýslan frumkvæði og annast undirbúning að stórum hluta þeirra lagafrumvarpa sem koma til afgreiðslu á Alþingi. Eins og álit mín í þessari skýrslu bera með sér kemur það æði oft í hlut umboðsmanns að taka til athugunar hvort athafnir og ákvarðanir stjórnvalda og þau ákvæði laga sem þær eru reistar á séu í samræmi við stjórnarskrána og þær fjölþjóðlegu skuldbindingar sem Ísland hefur undirgengist. Oftar en ekki hafa þessar athuganir orðið mér tilefni athugasemda og þá meðal annars um að huga beri getur að samræmi gildandi laga og umræddra æðri réttarheimilda. Ég hef kappkostað að vanda til þeirrar umfjöllunar sem fram kemur í álitum mínum meðal annars í því skyni að hún nýtist stjórnvöldum sem mest við störf þeirra og stuðli að vandaðri vinnubrögðum til framtíðar við löggjafarstörf sem og stjórnisýsluframkvæmd. Það hlýtur hins vegar að vera umhugsunarefni hvaða tilgangi slík umfjöllun þjóni ef viðbrögð hlutaðeigandi stjórnvalds og á vettvangi Alþingis eru með þeim hætti sem raunin varð í þessu máli.

Í sama álitu setti ég enn fremur fram þau tilmæli til menntamálaráðuneytisins að það gerði viðeigandi ráðstafanir til að leiðrétta hlut þeirra nemenda framhaldsskóla sem hefðu sjálfir þurft að bera kostnað vegna náms við tónlistarskóla. Í svörum ráðuneytisins til mín kemur fram að ráðuneytið hafi um það atriði leitað álits ríkislögmanns en í álitu hans komi fram að samkvæmt reglum skaðabótaréttarins teljist ólíklegt að nemandi sem sjálfur hafi kosið að haga námi sínu á tónlistarsérsviði og greitt hafi lögboðin skólagjöld samkvæmt lögum um tónlistarskóla eigi skaðabótarétt á hendur ríkinu.

Eins og áður errakið var það niðurstaða álits míns að það skorti fullnægjandi lagaheimild fyrir því í ákvæðum þágildandi laga að ríkið skipulegði starf framhaldsskóla með þeim hætti að nemendum væri gert að greiða fyrir það tónlistarnám sem þeir sæktu til sérstakra tónlistarskóla þegar það myndaði samkvæmt lögum og aðalnámskrá skyldubundinn hluta af því námi sem þeir hefðu átt kost á og valið sér að stunda við viðkomandi framhaldsskóla. Hér að framan var bent á að þarna er um að tefla kostnað sem þessir nemendur eða foreldrar þeirra hafa orðið fyrir á skólaárum 2005-2006 og 2006-2007 eða þegar samkomulag ríkisins við sveitarfélögin um greiðsluþátttöku í þessum kostnaði féll niður. Aðstaðan var því sú að þessir nemendur og foreldrar þeirra þurftu, að því marki sem viðkomandi sveitarfélag tók ekki þátt í kostnaðinum, að greiða sérstök skólagjöld vegna kennslu- og stjórnunar-kostnaðar, til þess tónlistarskóla sem þau stunduðu nám við og var liður í námi þeirra á listnámsbraut þess framhaldsskóla sem þau voru í. Það var því ekki um að ræða að þessir einstaklingar hefðu greitt umrædda fjármuni í formi gjalds til ríkisins. Ef sú hefði verið raunin hefðu ákvæði laga um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda, nr. 29/1995, átt við og þar með ákvæði þeirra um skyldu stjórnvalda til að hafa frumkvæði að endurgreiðslum. Sú lagasetning byggir á þeim sömu sjónarmiðum og lýst hefur verið hér fyrir í þessum inngangi um að það er verkefni stjórnvalda að framkvæma gildandi lög á hverjum tíma með réttum hætti og þau hafa ekki aðra eða sjálfstæða hagsmuni gagnvart borgurunum að þessu leyti. Hafi stjórnvald þannig ekki tryggt sér fullnægjandi lagagrundvöll fyrir því fyrirkomulagi sem það hefur komið á við framkvæmd þeirra verkefna sem það fer með og þar með um að ætla borgurum að bera kostnað umfram það sem lög standa til reynir einmitt á hvert inntakið í þessum skyldum stjórnvalda er. Þetta hafa stundum verið nefndar jákvæðar skyldur stjórnvalda gagnvart borgurunum og stjórnvöldum beri þá að hafa frumkvæði að því að koma málum í lögmeitt ástand og rétta hlut þeirra sem sætt hafa ólögmeðri framkvæmd. Þannig tryggi þau að þau hafi sinnt skyldum sínum í samræmi við lög.

Í svari menntamálaráðuneytisins til mín kemur fram að ráðuneytið hafi leitað álits ríkislögmanns hvað varðar leiðréttingu á hlut þeirra nemenda sem hafa sjálfir þurft að bera kostnað vegna náms í tónlistarskóla. Í áliti hans komi fram að samkvæmt reglum skaðabótaréttarins teljist ólíklegt að nemandi sem þannig sé ástatt um eigi skaðabótarétt á hendur ríkinu. Ég tek það fram að í áliti mínu var ekki sérstaklega vikið að hugsanlegum álitaefnum um skaðabótarétt þeirra sem kynnu að eiga hlut að máli heldur aðeins að gerðar yrðu viðeigandi ráðstafanir til að leiðrétta hlut þeirra nemenda framhaldsskóla sem þurft hefðu sjálfir að bera umræddan kostnað.

Ég fæ ekki séð að nauðsyn hafi staðið til þess að ríkið hagaði viðbrögðum sínum á þann veg að ekki væri um annað að ræða fyrir þá sem höfðu þurft að bera umræddan kostnað en leggja mál sín í farveg skaðabótamála gegn ríkinu. Öðru máli gegndi hins vegar ef þeir sættu sig ekki við þær leiðréttingar sem gerðar yrðu af hálfu ríkisins. Með því að hafa ekkert frumkvæði að lausn málsins gagnvart þeim sem í hlut eiga og setja málið í farveg skaðabótamála er ráðuneytið í reynd að skjóta endanlegri úrlausn málsins á frest og gera hana háða því að þeir sem í hlut eiga verji tíma og fjármunum sínum til þess að bera málið undir dómstóla. Þótt álit mitt í þessu máli sé ekki frekar en í öðrum málum bindandi fyrir ráðuneytið tel ég að afstaða ráðuneytisins um þetta atriði sé ekki í samræmi við þá forsendu sem lög um embætti umboðsmanns Alþingis eru byggð á, um að stjórnvöld geri eðlilegar ráðstafanir til að fara að tilmælum og ábendingum umboðsmanns Alþingis. Í samræmi við það sem rakið hefur verið hér að framan er það niðurstaða mín að í þessu máli hafi menntamálaráðuneytið ekki farið að þeim tilmælum sem ég setti fram í álitinu.

Hitt málið þar sem stjórnvöld hefur ekki farið að almennum tilmælum lýtur að þeim almennu tilmælum sem ég setti fram í áliti mínu frá 13. nóvember 2007 í máli nr. 5073/2007 um að óbyggðanefnd endurskoðaði þá framkvæmd sína að úrskurða þóknarir beint til málflytjenda. Eins og fram kemur í áliti mínu tel ég að þessi framkvæmd samræmist ekki 17. gr. laga nr. 58/1998, um þjóðlendar og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta, enda er í ákvæðinu aðeins gert ráð fyrir því að kostnaður málsaðila sé greiddur úr ríkissjóði og ber þá óbyggðanefnd að úrskurða um það samkvæmt ákvæðinu.

Í þessu máli beindi ég bæði almennum og sérstökum tilmælum til óbyggðanefndar. Í svari óbyggðanefndar til mín, dags. 27. mars 2008, kemur fram að nefndin hafi orðið við tilmælum um að endurupptaka þann úrskurð sem kvörtunin hafði lotið að og breytt úrskurðarorði sínu á þann veg að breytt var orðalagi um málskostnaðinn í samræmi við þau sjónarmið sem fram komu í áliti mínu. Hins vegar kemur þar fram að nefndin hafi ekki talið ástæðu til frekari aðgerða vegna málsins nema fram kæmu sérstakar óskir um slíkt. Segir þar að nefndin hafi í samræmi við tilmæli mín ákveðið að „þjóða aðilum að fá úrskurðaðan málskostnað í stað þess að lögmonnum verði greidd þóknun beint.“ Kemur jafnframt fram að framkvæmdin verði óbreytt, óski aðilar máls ekki eftir slíku.

Ég tel af þessu tilefni rétt að árétta enn á ný þau sjónarmið sem rakin eru í áliti mínu að lögskipti aðila stjórnssýslumáls og þess umboðsmanns sem fram kemur fyrir hans hönd í máli, t.d. lögmanns, eru einkaréttarleg viðskipti og háð þeirri meginreglu að fjárhæð endurgjalds fyrir vinnu umboðsmanns fari eftir samkomulagi aðila. Óbyggðanefnd getur því ekki frekar en stjórnvöld almennt hlutast til um slík viðskipti nema til þess komi sérstök lagaheimild en fyrir liggur að ákvæði 17. gr. laga nr. 59/1998 felur ekki í sér slíka heimild. Lögætisregla stjórnssýsluréttarins stendur einfaldlega í vegi fyrir því að nefndin geti farið þessa leið. Það er því afstaða mín að óbyggðanefnd hafi ekki farið að þessum almennu tilmælum mínum.

Að síðustu tel ég rétt að vekja hér athygli á því að þegar skýrsla þessi fór í prentun hafði dóms- og kirkjumálaráðuneytið ekki enn svarað bréfi mínu frá 28. febrúar 2008 þar sem ég óskaði eftir upplýsingum um hvort ráðuneytið hefði gripið til einhverra tiltekinna ráðstafana í tilefni af áliti mínu í máli nr. 3671/2002 frá 14. desember 2007 og þá í hverju

þær ráðstafanir fælust. Í álitinu þessu voru meðal annars gerðar athugasemdir við það fyrirkomulag sem stjórnvöld hafa viðhaft um greiðslur til fanga fyrir vinnu og upplýsingagjöf til skattfirvalda af því tilefni, sem og skort á því að gengið væri með fullnægjandi hætti frá því að fangar væru slysatryggðir við vinnu innan fangelsa. Í báðum tilvikum er um að ræða atriði sem geta haft verulega þýðingu um réttarstöðu fanga og réttindi þeirra, bæði meðan á afplánun stendur og að henni lokinni. Ég tel því afleitt hversu mikill dráttur hefur orðið á því að ráðuneytið taki afstöðu til þess hvernig það hyggst bregðast við þessu álitinu mínu. Í þessu sambandi tek ég fram að ég hafði áður nokkrum sinnum gert hlé á athugun minni á þessu máli vegna áforma stjórnvalda um lagabreytingar á þessu sviði en athugun mín á þessum málefnum fanga hófst við loks ársins 2002. Sé raunin sú að ráðuneytið telji að atbeina Alþingis þurfi til breytinga á fyrirkomulagi þessara mála, annaðhvort í formi fjárveitinga eða breytinga á lögum, er nauðsynlegt að Alþingi fái sem fyrst í kjölfar álits umboðsmanns tækifæri til að taka afstöðu til slíkra tillagna. Ég tel verulega brýnt að sem fyrst verði fundin fullnægjandi lausn á þeim atriðum sem gerðar voru athugasemdir við í umræddu álitinu.

4.0. Frumkvæðismál.

4.1. Inngangur.

Samkvæmt 5. gr. laga nr. 85/1997 getur umboðsmaður að eigin frumkvæði ákveðið að taka mál til meðferðar. Þá getur umboðsmaður jafnframt tekið starfsemi og málsmeðferð stjórnvalds til almennrar athugunar. Frumkvæðisfirtlit það sem 5. gr. laga nr. 85/1997 gerir ráð fyrir er sérstaklega til þess fallið að veita umboðsmanni Alþingis færi á því að stuðla að umbótum í stjórnsýslunni og þar með að rækja það lögbundna hlutverk að tryggja rétt borgaranna gagnvart stjórnvöldum landsins. Minni ég á að í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að eldri lögum um umboðsmann Alþingis, nr. 13/1987, sagði að einn þáttur í starfi umboðsmanns skyldi vera að gera „tillögur almenns eðlis til endurbóta á stjórnsýslu“ (Alþt. 1986–1987, A-deild, bls. 2560.)

Það er einkenni ýmissa þeirra mála, sem umboðsmaður Alþingis tekur til athugunar að eigin frumkvæði eða aflar upplýsinga um til að meta hvort tilefni sé til að hann taki þau til athugunar sem frumkvæðismál, að þau lúta að hugsanlegum breytingum á starfsháttum stjórnvalda og í sumum tilvikum áformum um endurskoðun laga og reglna eða setningu nýrra. Komi fram hjá stjórnvöldum í tilefni af fyrirspurnum umboðsmanns vilji og áform um að bæta úr þeim atriðum sem fyrirspurnirnar lúta að hef ég kosið að biða um sinn og sjá hverju fram vindur með slík áform. Eins og ég vík nánar að í kafla 4.4. hér á eftir hafa nokkur slík mál verið til meðferðar hjá mér þar sem ég hef talið rétt að biða og sjá hver framvinda mála verður hjá stjórnvöldum, og í ákveðnum tilvikum við setningu nýrra lagareglna, áður en ég lýk umfjöllun minni um þau.

4.2. Frumkvæðismál sem hófust á árinu 2007.

Á árinu 2007 hóf ég athugun á sextán málum að eigin frumkvæði. Í fyrirspurnarbréfum mínum vegna sumra þessara mála óskaði ég strax eftir skýringum frá stjórnvöldum, en vegna annarra mála óskaði ég fyrst eftir upplýsingum frá stjórnvöldum til þess að leggja mat á hvort tilefni væri til að ég tæki þau mál til nánari athugunar að eigin frumkvæði. Rétt er að geta þess hér að á árinu gerði ég þá breytingu á framkvæmd minni hvað varðaði síðarnefnd tilvik að ég gaf þeim fyrirspurnarbréfum mínum strax málnúmer í stað þess að biða með það þar til ljóst yrði hvort af frekari athugun yrði af minni hálfu. Sjö þessara mála lauk ég á árinu en níu mál voru enn til athugunar hjá mér að fengnum svörum stjórnvalda í árslok 2007. Einu þeirra mála lauk ég á árinu 2008, áður en skýrsla þessi fór í prentun.

Varðandi þau þessara mála sem enn er ólokið hjá mér ítreka ég það sem sagði í kafla 4.1. að í sumum tilvikum hef ég ákveðið að bíða og sjá hver verði framvinda viðkomandi máls hjá stjórnvaldinu. Þessi mál beindust að eftirfarandi atriðum:

1. Hvernig háttað sé heimild forstöðumanna ríkisstofnana til að gera svokallaða starfslokasamninga, þ.e. samninga um starfslok starfsmanna án þess að fylgt sé reglum laga nr. 70/1996 um starfslokin og þá eftir atvikum gegn fjárgreiðslu. Um mál þetta er fjallað í kafla 4.3.10. (Mál nr. 4962/2007).
2. Ákvörðun og framkvæmd lögreglumanna við embætti lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu á handtöku og frelsissviptingu fimm pilta á aldrinum sextán til átján ára. Athugun mín hófst í tilefni af frásögn Fréttablaðsins af framkvæmd frelsissviptingarinnar. Í svarbréfi lögreglustjórans til mín kom fram að ljóst væri að alvarleg mistök hefðu átt sér stað í umræddu máli. Mistökin hefðu verið tvíþætt, annars vegar hefði ekki verið nægjanlega gengið úr skugga um það strax hvort haldlögð pakkning innihéldi í reynd fíkniefni og hins vegar hefði ekki verið haft samband við foreldra allra drengjanna strax eftir handtöku. Hefðu aðgerðir embættisins í kjölfarið miðað að því að rétta hlut þeirra einstaklinga sem þarna komu við sögu, yfirfara verklag og brýna fyrir starfsmönnum embættisins gildandi reglur. Fyrirspurnir mínar í framhaldi af þessu svari lögreglustjóra lutu einkum að því hvernig tryggt verði að mistök af þessu tagi verði ekki endurtekin og þá framkvæmd á þeim verklagsreglum sem til staðar voru en hafði ekki verið fylgt. Hliðstæð mál um afskipti lögreglu af ungmönnum urðu mér einnig tilefni frekari fyrirspurna. Í svörum lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu hefur verið lýst aðgerðum til að bæta framkvæmd þessara mála og ég geri ráð fyrir að ljúka þessu máli af minni hálfu á næstunni. (Mál nr. 4974/2007).
3. Tilhögun bókhalds og rekstrar eftirlitssjóðs sem stofnaður var á grundvelli 11. gr. laga nr. 96/1997, um eldi og heilbrigði sláturdýra, slátrun, vinnslu, heilbrigðis-skoðun og gæðamat á sláturafurðum, með tilliti til hvaða grundvöllur hafi verið lagður að mögulegri upplýsingagjöf um starfsemi sjóðsins þar sem fram kom að breytingar höfðu verið gerðar á færslu bókhalds sjóðsins sem nú væri hjá Landbúnaðarstofnun (nú Matvælastofnun). Tilefni þessarar athugunar minnar var erindi sem mér barst frá samtökum atvinnurekenda á þessu sviði og ég geri ráð fyrir að kanna síðar á árinu 2008 hvort áform um þessar breytingar og þar með möguleikar á betri upplýsingagjöf hafi gengið eftir. (Mál nr. 4992/2007).
4. Þeirri skipan að ritari úrskurðarnefndar atvinnuleysistrygginga og vinnumarkaðs-aðgerða sé jafnframt starfsmaður Vinnumálastofnunar. Um mál þetta er fjallað í kafla 4.3.2. (Mál nr. 5022/2007).
5. Frétt fjölmiðils um ákvörðun fjármálaráðherra um að veita dvalarheimilinu Lundi á Hellu 20 milljón króna rekstrarstyrk í maímánuði 2007. Um mál þetta er fjallað í kafla 4.3.3. (Mál nr. 5024/2007).
6. Skilyrði í auglýsingu um lausar stöður tollvarða við embætti tollstjórans í Reykjavík um að umsækjendur skyldu vera á aldrinum 20 til 35 ára. Við athugun mína beindi ég jafnframt sjónum mínum að ákvæði 16. gr. reglugerðar nr. 345/2006, um skipun, setningu og ráðningu í störf við tollendurskoðun og tollgæslu, en þar segir að þeir sem ráðnir verði í störf við tollendurskoðun eða settir verði í störf tollvarða þurfi

m.a. að hafa náð 20 ára aldri. Ég lauk athugun minni á þessu máli með bréfi til fjármálaráðherra og tollstjórans í Reykjavík, dags. 14. apríl 2008, og verður því fjallað um það í skýrslu minni til Alþingis fyrir árið 2008 en upplýsingar um það bréf má finna á heimasíðu umboðsmanns. (Mál nr. 5026/2007).

7. Skráningu upplýsinga um það sem fram kemur í munnlegum samskiptum starfsmanna innheimtumanna ríkissjóðs í aðdraganda þess að fallist er á að beita „ívilnandi úrræði“ í þágu gjaldanda gagnvart lögmæltum innheimtuúrræðum og þar með talið greiðsluáætlun, um framkvæmd hennar og lok. Um mál þetta er fjallað í kafla 4.3.4. (Mál nr. 5040/2007).
8. Lagastoð og skýrleiki reiknireglu 4. gr. B í reglugerð nr. 440/2007, um úthlutun byggðakvóta. Mál þetta er enn til athugunar hjá mér að fengnum svörum sjávarútvegsráðuneytisins við fyrirspurnarbréfi mínu en ég stefni að því að ljúka því á árinu 2008. (Mál nr. 5046/2007).
9. Samningur fangelsismálastofnunar og Öryggismiðstöðvar Íslands hf. frá 4. júní 2007 um mannaða öryggisgæslu vegna samfélagsþjónustu á höfuðborgarsvæðinu. Um mál þetta er fjallað í kafla 4.3.5. (Mál nr. 5051/2007).
10. Tilhögun við öryggiseftirlit á Keflavíkurflugvelli og gjaldtöku vegna þess. Tilefni athugunar minnar var frétt í Morgunblaðinu 12. júlí 2007 þar sem greint var frá því að gerður hefði verið þjónustusamningur um öryggiseftirlit á Keflavíkurflugvelli og að Saga Class-farþegar Icelandair ættu þess kost að fara í gegnum öryggiseftirlitið um sérstaka hraðbraut, þ.e. þeir þyrftu ekki að fara í sömu röð við eftirlitið og aðrir farþegar. Mál þetta er enn til athugunar hjá mér að fengnum skýringum Flugmálastjórnar á Keflavíkurflugvelli en ég stefni að því að ljúka því á haustmánuðum 2008 í tengslum við fleiri mál þar sem samningar stjórnvalda við einstaklinga koma við sögu. (Mál nr. 5063/2007).
11. Notkun þvagleggs við þvagsýnatöku vegna lögreglurannsóknar. Tilefni athugunar minnar voru frásagnir í fjölmiðlum af einstaklingi er kvartaði til ríkissaksóknara vegna þess hvernig staðið hefði verið að töku þvagsýnis úr henni af hálfu starfsmanna embættis sýslumannsins á Selfossi. Taldi ríkissaksóknari ekki tilefni til frekari aðgerða í tilefni af erindinu. Málið er enn til athugunar hjá mér að fengnum upplýsingum og skýringum ríkissaksóknara en ég hef talið rétt að bíða með frekari afskipti af þessu máli þar til refsímál sem höfðað var þar sem reynir á umrædd atvik er til lykta leitt af dómstólum. (Mál nr. 5089/2007).
12. Hvernig staðið hafi verið að ráðningu í starf forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins á haustmánuðum ársins 2007. Um mál þetta er fjallað í kafla 4.3.6. (Mál nr. 5102/2007).
13. Hvernig stjórnarformaður Ríkisútvarpsins ohf. og útvarpsstjóri hafi staðið að veitingu upplýsinga um launakjör útvarpsstjóra. Um mál þetta er fjallað í kafla 4.3.7. (Mál nr. 5103/2007).
14. Heimildir ráðherra til að ganga til samninga við einkaaðila eða gefa viljayfirlýsingar sem fela í sér fyrirheit um fjárframlög ríkisins til ákveðinna verkefna, án þess að fyrir liggi afstaða Alþingis til málsins. Tilefni athugunar minnar var

fréttaflutningur vorið 2007 af ýmsum samningum landbúnaðarráðuneytisins við einkaaðila um fjárframlög ríkisins til ákveðinna verkefna, þ. á m. samningum í tengslum við svonefnda Hekluskóga og Landgræðsluskóga og samningum vegna bygginga reiðhalla og reiðskála. Þá var í maí 2007 greint frá því í fjölmiðlum að fjármálaráðherra og landbúnaðarráðherra hefðu ritað undir viljayfirlýsingu, fyrir hönd ríkisstjórnarinnar, um 80 milljóna króna stuðning við uppbyggingu hestaíþróttaaðstöðu á Gaddstaðafötum við Hellu í Rangárþingi ytra. Mál þetta er enn til athugunar hjá mér að fengnum upplýsingum og gögnum frá stjórnvöldum en ég miða við að ljúka athugun minni á þessu máli á haustmánuðum 2008 samhliða fleiri málum þar sem reynir á samninga sem stjórnvöld hafa gert við einkaaðila og þá m.a. um lagaheimildir til slíkra samninga og áhrif þeirra á réttindi borgaranna. (Mál nr. 5105/2007).

15. Hvernig staðið hafi verið að ákvörðun söluverðs Lagasafnsins 2007 og þá sérstaklega hvort og að hvaða leyti heimilt sé að selja lagasafnið á verði sem er umfram þann kostnað sem hlýst af útgáfu þess. Mál þetta er enn til athugunar hjá mér að fengnum upplýsingum og gögnum frá stjórnvöldum en ég stefni að því að ljúka athugun minni fyrir árslok 2008. (Mál nr. 5112/2007).
16. Meðferð valds og eftirlit vegna eignaraðildar að Orkuveitu Reykjavíkur. Upphaflegt fyrirspurnarbréf mitt til borgarstjórnar Reykjavíkur, bæjarstjórnar Akranesbæjar og sveitarstjórnar Borgarbyggðar, dags. 9. október 2007, þar sem ég óskaði eftir ákveðnum skýringum og upplýsingum frá þessum sveitarstjórnnum sem eigenda Orkuveitu Reykjavíkur vegna ráðstöfunar ákveðinna eigna orkuveitunnar til dótturfélagsins Reykjavík Energy Invest og síðar ráðstöfunar eignarhluta í því félagi er birt á heimasíðu embættis míns. Mál þetta er enn til athugunar hjá mér að fengnum upplýsingum og gögnum frá stjórnvöldum en ég stefni að því að ljúka athugun minni fyrir árslok 2008. (Mál nr. 5117/2007).

4.3. Frumkvæðismál sem lokið var við á árinu 2007 og viðbrögð stjórnvalda við þeim.

Ég lauk við 10 frumkvæðisathuganir á árinu 2007. Þremur þessara mála lauk ég með áliti, sjá mál nr. 3671/2002 á bls. 76, mál nr. 4617/2005 á bls. 174 og mál nr. 4962/2007 á bls. 143, en sjö málum lauk ég með bréfi til viðkomandi stjórnvalds. Tvö þeirra bréfa eru birt í skýrslu þessari, sjá mál nr. 5102/2007 á bls. 156 og mál nr. 5103/2007 á bls. 210, en um hin málin fimm læt ég nægja að geta þeirra upplýsinga sem er að finna hér fyrir neðan, sjá mál nr. 4849/2006, mál nr. 5022/2007, mál nr. 5024/2007, mál nr. 5040/2007 og mál nr. 5051/2007.

4.3.1. Ráðning upplýsingafulltrúa félagsmálaráðuneytisins, mál nr. 4849/2006.

Eins og fram kemur í skýrslu minni til Alþingis fyrir árið 2006, kafla II, 4.2, bls. 18. ákvað ég að hætta sérstakri athugun á ráðningu upplýsingafulltrúa félagsmálaráðuneytisins og sameina í stað þess þá athugun mína stærri athugun á framfylgni við ákvæði laga og reglna um auglýsingar á lausum embættum og störfum hjá ráðuneytinum (mál nr. 4890/2006, sjá skýrslu fyrir árið 2006, bls. 19). Tilkynnti ég félagsmálaráðuneytinu um þessa ákvörðun mína með bréfi, dags. 18. september 2007. Síðarnefndri athugun minni er enn ólokið en (eins og fram kemur í kafla 4.4. þessarar skýrslu) stefni ég að því að ljúka henni veturinn 2008/2009.

4.3.2. Sú skipan að ritari úrskurðarnefndar atvinnuleysistrygginga og vinnumarkaðsaðgerða var jafnframt starfsmaður Vinnumálastofnunar, mál nr. 5022/2007.

Við athugun mína á kvörtun vegna máls nr. 4859/2006 (sjá kafla III, 2.1, bls. 59) varð ég þess fyrirkomulags áskynja að ritari úrskurðarnefndar atvinnuleysistrygginga og vinnumarkaðsaðgerða væri jafnframt starfsmaður Vinnumálastofnunar. Varð það mér tilefni til athugunar á m.a. því hvernig þessi skipan samrýmdist hæfisreglu 4. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnslulaga. Í svarbréfi félagsmálaráðuneytisins, dags. 14. ágúst 2007, við fyrirspurnum mínum var tekið undir að þetta fyrirkomulag samrýmdist ekki reglum sem stuðli að vandaðri stjórnslu, sbr. framangreint ákvæði stjórnslulaga. Hefði verið ákveðið í samráði við Vinnumálastofnun að flutningur nefndarinnar frá stofnuninni myndi fara fram 1. september 2007. Nefndin myndi framvegis starfa í hliðstæðu starfsumhverfi og aðrar úrskurðarnefndir er starfi á málefnasviði ráðuneytisins og muni nýr starfsmaður hennar verða starfsmaður ráðuneytisins. Í ljósi þessara svara ákvað ég að ljúka athugun minni með bréfi til félagsmálaráðuneytisins, dags. 29. ágúst 2007.

4.3.3. Ákvörðun fjármálaráðherra um styrkveitingu samkvæmt frétt fjölmiðils, mál nr. 5024/2007.

Frétt 10. maí 2007 í héraðsfréttablaðinu Glugginn sem gefið er út á Suðurlandi um að fjármálaráðherra hefði ákveðið að veita dvalarheimilinu Lundi á Hellu 20 milljón króna rekstrarstyrk varð mér tilefni til að rita fjármálaráðuneytinu bréf þar sem ég spurðist m.a. fyrir um af hvaða lið fjárlaga ofangreint fjárframlag væri greitt og á hvaða lagagrundvelli ákvörðun um að veita það hefði verið tekin. Þá óskaði ég eftir upplýsingum um hvort auglýst hefði verið eftir umsóknum um umræddan styrk eða almennt vegna slíkra styrkveitinga af þeim fjárlagalið sem í hlut ætti, en í því sambandi vísaði ég til sjónarmiða í álitinu mínu frá 22. desember 2006 í máli nr. 4351/2005 sem ég hafði sent fjármálaráðherra. Í svarbréfi ráðuneytisins, dags. 29. maí 2007, kom fram að frétt þessi hefði verið byggð á misskilningi. Með tilliti til þeirra upplýsinga og þess sem fram kom í bréfi ráðuneytisins að öðru leyti taldi ég ekki tilefni til þess að ég tæki mál þetta til frekari athugunar og lauk ég málinu með bréfi til ráðuneytisins, dags. 13. júní 2007.

4.3.4. Skráning upplýsinga í munnlegum samskiptum starfsmanna innheimtumanna ríkissjóðs við gjaldendur, mál nr. 5040/2007.

Athugun mín á kvörtun frá einstaklingi sem vísaði meðal annars til þess að ákveðin loforð og vilyrði hefðu verið gefin honum af hálfu starfsfólks embættis tollstjórans í Reykjavík í samtölum þess við hann varð mér tilefni til athugunar á grundvelli frumkvæðisheimilda minna á ákveðnum atriðum varðandi skráningu upplýsinga um það sem fram kemur í munnlegum samskiptum starfsmanna innheimtumanna ríkissjóðs í aðdraganda þess að fallist er á að beita „ívilnandi úrræði“ í þágu gjaldanda gagnvart lögmæltu innheimtuúrræðum og þar með talið greiðsluáætlun, um framkvæmd hennar og lok. Í svarbréfi fjármálaráðuneytisins við fyrirspurnum mínum, dags. 31. ágúst 2007, kom m.a. fram að ráðuneytið teldi að ákvörðun innheimtumanns ríkissjóðs um að grípa ekki til lögmæltra innheimtuaðgerða meðan gjaldandi stæði við greiðsluáætlun væri stjórnvaldsákvörðun í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993. Jafnframt kom þar fram að ráðuneytið teldi að ákvæði 23. gr. upplýsingalaga ætti við um munnleg samskipti innheimtumanna og gjaldanda þegar teknar væru stjórnvaldsáskvarðanir tengdar greiðsluáætlunum. Vegna framangreindrar afstöðu ráðuneytisins og þar sem ég taldi misbrest vera á framkvæmd tollstjórans í Reykjavík varðandi skráningu upplýsinga beindi ég þeirri spurningu til ráðuneytisins hvort það hygðist hafa forgöngu um eða önnur afskipti af því að umrædd framkvæmd hjá tollstjóranum í Reykjavík og eftir atvikum öðrum innheimtumönnum

ríkisins yrði færð til samræmis við afstöðu ráðuneytisins um gildandi stjórnsýslureglur. Í svari ráðuneytisins kom fram að ráðuneytið hygðist, með formlegum hætti, vekja athygli innheimtumanna ríkisins á ákvæði 23. gr. upplýsingalaga og þeirri afstöðu ráðuneytisins sem kom fram í bréfi ráðuneytisins til mín, dags. 31. ágúst 2007. Þá var í svarinu tekið fram að í undirbúningi væri hjá tollstjóranum í Reykjavík að taka í notkun nýtt upplýsingakerfi sem myndi auðvelda skráningu munnlegra fyrirspurna. Með hliðsjón af þeim aðgerðum sem ráðuneytið boðaði taldi ég rétt að aðhafast ekki frekar í málinu og lauk því umfjöllun minni um það með bréfi til ráðuneytisins, dags. 23. nóvember 2007. Í lok ársins barst mér afrit af dreifibréfi ráðuneytisins til innheimtumanna ríkissjóðs um skráningu upplýsinga um munnleg samskipti við gjaldendur.

4.3.5. Samningur fangelsismálastofnunar við Öryggismiðstöð Íslands hf. um mannaða öryggisgæslu vegna samfélagsþjónustu á höfuðborgarsvæðinu, mál nr. 5051/2007.

Í tilefni tilkynningar sem birtist á heimasíðu fangelsismálastofnunar um að stofnunin hefði undirritað samning við Öryggismiðstöð Íslands hf. 4. júní 2007 um mannaða öryggisgæslu vegna samfélagsþjónustu á höfuðborgarsvæðinu ákvað ég að afla upplýsinga um samninginn frá stofnuninni svo ég gæti tekið afstöðu til þess hvort þær upplýsingar gæfu tilefni til nánari athugunar af minni hálfu á grundvelli frumkvæðisheimilda minna samkvæmt 5. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Að fengnum umbeðnum gögnum og svörum fangelsismálastofnunar lauk ég athugun minni með bréfi til stofnunarinnar, dags. 28. desember, en jafnframt ritaði ég Persónuvernd bréf, dags. sama dag, með tilliti til lögbundins eftirlitshlutverks hennar, þar sem ég vakti athygli hennar á því hlutverki sem hlutafélaginu væri falið með samningnum.

4.3.6. Ráðning forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins, mál nr. 5102/2007.

Ég hóf athugun á því hvernig staðið hefði verið að ráðningu forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins í tilefni af frétt sem birtist 14. september 2007 á heimasíðu heilbrigðisráðuneytisins. Var þar tilkynnt að nafngreindur einstaklingur tæki við starfi forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins og jafnframt að starfslok núverandi forstjóra yrðu 1. nóvember 2007. Ekki kom fram hvort starfið hefði verið auglýst eða hvort um aðra umsækjendur hefði verið að ræða. Að fengnum skýringum heilbrigðisráðuneytisins lauk ég athugun minni á málinu með bréfi til heilbrigðisráðherra, dags. 15. október 2007, sem birt er í kafla III, 14.6, bls. 156 í skýrslu þessari.

4.3.7. Veiting upplýsinga um ráðningarkjör útvarpsstjóra, mál nr. 5103/2007.

Athugun mín hófst í tilefni fréttar er birtist 23. ágúst 2007 á vefsíðunni www.visir.is þar sem launakjör útvarpsstjóra voru til umfjöllunar en svör stjórnarformanns ríkisútvarpsins og útvarpsstjóra um launakjörin í fjölmiðlum gáfu mér tilefni til að ætla að þess væri ekki nægjanlega gætt hjá Ríkisútvarpinu ohf. að fylgja því ákvæði 2. mgr. 12. gr. laga nr. 6/2007 að upplýsingalög, nr. 50/1996, giltu um starfsemi Ríkisútvarpsins ohf. Ég lauk athugun minni á málinu með bréfi til stjórnar Ríkisútvarpsins ohf., dags. 22. nóvember 2007, en bréfið er birt í heild sinni í kafla III, 20.1, bls. 210 í skýrslu þessari. Í bréfinu kom ég á framfæri tilteknum ábendingum um framkvæmd upplýsingalaga við veitingu upplýsinga um laun starfsmanna Ríkisútvarpsins ohf. og aðgangi almennings að slíkum upplýsingum.

4.3.8. Greiðsla launa til fanga fyrir vinnu innan fangelsanna og réttindi tengd þeim, mál nr. 3671/2002.

Tildrögum athugunar minnar á þessu máli er lýst í skýrslu minni til Alþingis fyrir árið 2002, kafla I, 4.3.2, bls. 14-15. Eins og fram kemur í skýrslu minni fyrir árið 2004, kafla I, 4.4, bls. 19, ákvað ég í ljósi áforma dóms- og kirkjumálaráðuneytisins um endurskoðun laga um fangelsi og fangavist að biða með frekari athugun á þessu máli uns séð yrði hvert yrði efni nýrra laga um þessi atriði. Eftir að lög um fullnustu refsinga, nr. 49/2005, tóku gildi 1. júlí 2005 óskaði ég eftir viðhorfi ráðuneytisins til þess hvaða þýðingu ákvæði þeirra hefðu um það efni sem athugun mín beindist að. Ég lauk athugun minni með álitum sem birt er í heild sinni í kafla III, 6.1 í skýrslu þessari, bls. 76 Varð það niðurstaða mín að ákvæði 4. gr. reglugerðar nr. 961/2005, sem felur fangelsismálastofnun að ákvarða fjárhæð þóknunar og dagpeninga afplánunarfanga, ætti sér ekki fullnægjandi lagastoð í 1. mgr. 80. gr. laga nr. 49/2005 og vakti ég athygli dóms- og kirkjumálaráðherra á því, sbr. 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Þá fékk ég ekki séð að sú afstaða dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, sem á var byggt við flutning þess frumvarps er varð að lögum nr. 49/2005, að þóknunarir sem fangar fá fyrir vinnu sína séu ekki skattskyldar tekjur, sé í samræmi við ákvæði laga um tekjuskatt, nr. 90/2003. Taldi ég þörf á frekari lagabreytingum ef ná ætti því markmiði. Beindi ég þeim tilmælum til ráðuneytisins að framkvæmd á greiðslum „þóknana“ til fanga fyrir ástundun vinnu eða náms, sem og greiðsla dagpeninga til fanga, yrði færð til þess horfs sem samrýmdist ákvæðum gildandi skattalaga. Þá voru það tilmæli mín til ráðuneytisins að annaðhvort yrði framkvæmd stjórnvalda á greiðslum fyrir vinnu fanga í fangelsunum færð til þess horfs að þeir teldust að þessu leyti launþegar í merkingu ákvæða um slysatryggingu almannatryggingalaganna eða gildandi lagareglur yrðu endurskoðaðar þannig að slysatryggingar fanga uppfylltu að lágmarki þær kröfur sem leiðir af ákvæði Evrópsku fangelsisreglnanna um lágmarksvernd fanga um slysatryggingar við vinnu. Samkvæmt upplýsingum frá dóms- og kirkjumálaráðuneytinu hefur ekki enn verið tekin afstaða til þess hvernig brugðist verður við álitum mínu.

4.3.9. Áætlun opinberra gjalda þegar skattframtal berst ekki innan skilafrests, mál nr. 4617/2005.

Eins og nánar er rakið í álitum mínum voru tildrög athugunar minnar þau að það hafði verið árviss þáttur í störfum mínum að einstaklingar leituðu til mín vegna opinberra gjalda sem skattstjóri hefði ákvarðað þeim með áætlun og innheimtuáðgerða ríkissjóðs í kjölfar þessara áætlana skattstjóra. Sjaldnast lá úrskurður æðra stjórnvalds fyrir þegar einstaklingar leituðu til mín vegna þessa og hafði ég því oftast nær þurft að vísa erindum sem mér höfðu borist um þetta atriði frá vegna þess skilyrðis 3. mgr. 6. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, að ekki sé unnt að kvarta til umboðsmanns fyrr en æðra stjórnvald hefur fellt úrskurð sinn í málinu, ef skjóta má máli til æðra stjórnvalds. Álit mitt vegna málsins er birt í heild sinni í skýrslu þessari, kafla III, 17.1, bls. 174. Þar komst ég að þeirri niðurstöðu að ekki væru lagalegar forsendur fyrir því viðmiði ríkisskattstjóra að þær áætlunarfjárhæðir sem fundnar hefðu verið út frá upplýsingum sem einstaklingur hefði þegar lagt fram um tekjur sínar á undanfögnu tekjuári skyldu almennt hækkaðar um 20% áður en álagning færi fram. Þá taldi ég æskilegt að ríkisskattstjóri tæki skýrari afstöðu til þess á hvaða forsendum umrætt 20% viðmið væri almennt byggt. Beindi ég þeim tilmælum til ríkisskattstjóra að hann endurskoðaði framangreind viðmið fyrir álagningu opinberra gjalda og tæki þá mið af þeim sjónarmiðum sem lýst væri í þessu álitum. Jafnframt voru það tilmæli mín til ríkisskattstjóra að hann gerði á grundvelli 1. mgr. 101. gr. laga nr. 90/2003 viðeigandi ráðstafanir til að kynna skattstjórum þetta álit mitt og áréttaði þá eftir atvikum þá skyldu skattstjóra að taka sjálfstæða afstöðu til áætlana á grundvelli 2. mgr. 95. gr. laga nr. 90/2003.

Í bréfi ríkisskattstjóra til mín, dags. 7. apríl 2008, sem nánar er rakið í kafla 17.1, kemur fram að ríkisskattstjóri hafi í hyggju að breyta forsendum tillagna að áætlunum við álagningu opinberra gjalda gjaldárið 2008 í samræmi við þau viðhorf sem komi fram í álitu mínu.

4.3.10. Heimildir forstöðumanna ríkisstofnana til að gera starfslokasamninga við starfsmenn ríkisins, mál nr. 4962/2007.

Tilefni þess að ég ákvað að taka til athugunar að eigin frumkvæði heimildir forstöðumanna ríkisstofnana til að gera svokallaða starfslokasamninga við starfsmenn ríkisins voru upplýsingar um gerð slíkra samninga í málum sem ég hafði fengið til athugunar, umfjöllun fjölmiðla og umræður á Alþingi um slíka samninga og misvísandi niðurstöður í dómum Hæstaréttar þar sem reynt hafði á slíka samninga. Við athugun mína hafði ég í huga að reglur laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur ríkisstarfsmanna, hefðu ekki að geyma ákvæði um slíka samninga. Beindist athugun mín m.a. að því hvort uppi væru, með tilliti til fyrri svara fjármálaráðherra á Alþingi, áform um það af hálfu fjármálaráðuneytisins að setja reglur um slíka samninga. Álit mitt í tilefni af athugun minni er birt í heild í kafla III, 14.5, í skýrslu þessari, bls. 143 Í svörum fjármálaráðuneytisins við fyrirspurn minni kom fram sú afstaða ráðuneytisins að forstöðumenn ríkisstofnana geti ekki án sérstakrar lagaheimildar gert starfslokasamninga við ríkisstarfsmenn en slíkar heimildir væru ekki til staðar í lögum. Með tilliti til þessarar afstöðu ráðuneytisins varð það niðurstaða mín að ekki væri tilefni til þess að ég tæki frekari afstöðu til heimilda stjórnvalda ríkisins til að gera starfslokasamninga eins og ég hafði afmarkað það hugtak við athugun mína. Ég beindi hins vegar þeim tilmælum til fjármálaráðuneytisins að það gerði af sinni hálfu ráðstafanir til að kynna stjórnendum ríkisstofnana þessa afstöðu sína til að gætt yrði samræmis og jafnræðis í framkvæmd þessara mála hjá ríkinu. Álit mitt og afstaða ráðuneytisins var kynnt 21. desember 2007 í fréttabréfi fyrir stjórnendur ríkisstofnana sem starfsmannaskrifstofa fjármálaráðuneytisins gefur út og birt er á heimasíðu ráðuneytisins.

4.4. Önnur frumkvæðismál sem enn eru til umfjöllunar.

Auk þeirra frumkvæðismála sem getið hefur verið um hér að framan voru níu önnur mál sem tekin höfðu verið til athugunar á þeim grundvelli á árunum fyrir 2007 enn til athugunar við lok þess árs. Eins og áður sagði hef ég kosið að biða með frekari úrvinnslu frumkvæðismálanna þegar stjórnvöld hafa lýst áformum sínum um breytingar eða uppi hafa verið ráðagerðir um endurskoðun löggjafar á viðkomandi sviði. Í fjórum tilvikum hafa þessi mál verið til athugunar síðustu ár og er efni þeirra lýst á bls. 19-20 í skýrslu minni fyrir árið 2004. Á árinu 2006 stofnaði ég til athugunar á fjórum málum sem lutu að réttarstöðu svonefndra EES-borgara hér á landi og fjölskyldna þeirra. Þessum fjórum málum (Mál nr. 4838/2006, 4839/2006, 4840/2006 og 4841/2006) var lokið af minni hálfu á vordögum 2008 með bréfum til hlutaðeigandi stjórnvalda þar sem ég greindi frá því að í ljósi lagabreytinga sem þá höfðu verið gerðar væri ekki tilefni til þess að ég héldi áfram athugun minni á málunum. Þá hef ég unnið að athugun sem ég hóf um áramótin 2006/2007 á því hvernig ráðuneytin hafa fylgt reglum um auglýsingar á lausum störfum og embættum á þeirra vegum. Ég stefni að því að ljúka þeirri athugun veturinn 2008/2009.

5.0. Starfssvið umboðsmanns.

Starfssvið umboðsmanns Alþingis tekur samkvæmt 3. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, til stjórnýslu ríkis og sveitarfélaga og til starfsemi einkaaðila að því leyti sem þeim hefur að lögum verið fengið opinbert vald til að taka ákvarðanir um

rétt eða skyldu manna í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnáskýslulaga. Í c-lið 3. mgr. 3. gr. laganna er tekið fram að starfssvið umboðsmanns taki ekki til ákvarðana og annarra athafna stjórnvalda þegar samkvæmt beinum lagafyrirmælum er ætlast til að menn leiti leiðréttingar með málskoti til dómstóla. Tekið er fram að þetta gildi þó ekki um mál sem umboðsmaður ákveður að taka til athugunar að eigin frumkvæði samkvæmt 5. gr. laganna.

Á árinu 2007 fjallaði ég um kvörtun vegna ákvörðunar Fjármálaeftirlitsins þar sem stofnunin hafði hafnað því að hafa frekari afskipti af beiðni einstaklings þar sem hann gerði athugasemdir við það hvernig váttryggingafélag stóð að öflun álitserðar læknis, sjá mál nr. 4764/2006 (kafli III, 7.1.). Við meðferð málsins vakti Fjármálaeftirlitið máls á því og óskaði eftir að umboðsmaður tæki afstöðu til þess hvort nýleg breyting sem þá hafði verið gerð á lögum nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, sbr. 9. gr. laga nr. 67/2006, leiddi til þess að það félli utan við starfssvið umboðsmanns Alþingis að fjalla um kvartanir vegna ákvarðana og annarra athafna Fjármálaeftirlitsins með vísan til c-liðar 3. mgr. 3. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.

Sú breyting sem gerð var á lögum um eftirlit með fjármálastarfsemi og Fjármálaeftirlitið vísaði til fólst í því að ákvæði laganna um að heimilt væri að skjóta ákvörðunum Fjármálaeftirlitsins til sérstakrar og sjálfstæðrar kærunefndar voru felld úr lögum ásamt ákvæðum um kærunefndina. Þess í stað sagði í hinum nýju lögum að ef aðili vildi ekki una ákvörðun Fjármálaeftirlitsins gæti hann höfðað mál til ógildingar hennar fyrir dómstólum. Kveðið er á um að málshöfðunarfræstur sé þrjú mánuðir. Þá er tekið fram að ákvörðunum Fjármálaeftirlitsins verði ekki skotið til ráðherra. Af þessu leiðir að ákvarðanir Fjármálaeftirlitsins eru samkvæmt núgildandi lögum endanlegar á stjórnáskýslustigi.

Í bréfi sem ég ritaði Fjármálaeftirlitinu 2. apríl 2007 gerði ég grein fyrir þeirri afstöðu minni að umrædd lagabreyting leiddi almennt ekki til þess að það félli utan starfssviðs umboðsmanns Alþingis að fjalla um kvartanir vegna ákvarðana og athafna Fjármálaeftirlitsins. Er bréf þetta birt í kafla III.18.2. í skýrslunni, bls. 192. Í bréfi Fjármálaeftirlitsins til mín, dags. 28. ágúst 2007, kom fram að það væri sammála þeirri niðurstöðu minni að starfssvið umboðsmanns tæki eftir sem áður til ákvarðana og athafna þess.

Tilfni þess að ég vek máls á þessu atriði í inngangi að skýrslu minni til Alþingis er að ég tel að almennt væri ástæða til þess að huga að því hvort þörf sé á því að takmarka starfssvið umboðsmanns Alþingis með þeim hætti sem nú er gert í c-lið 3. mgr. 3. gr. laga nr. 85/1997. Í bréfi mínu til Fjármálaeftirlitsins sem birt er í kafla III.18.2. geri ég grein fyrir þeim athugasemdum sem fylgdu umræddu ákvæði í því frumvarpi sem síðar varð að lögum nr. 85/1997 og hvernig þetta ákvæði hefur verið túlkað í framkvæmd af umboðsmanni. Eins og þar kemur fram hefur verið litið svo á að ákvæði þetta feli í sér þrönga undantekningu frá því að umboðsmaður geti fjallað um mál. Í þessu sambandi er líka ástæða til að minna á að það er sjálfstæð ákvörðun umboðsmanns hverju sinni hvort hann tekur kvörtun til meðferðar þótt hún falli innan starfssviðs hans. Sá sem ber fram kvörtun á þannig ekki kröfu að lögum á því að umboðsmaður fjalli um hana. Til viðbótar kemur síðan að umboðsmaður hefur í lögum meðal annars heimild til þess að ljúka máli sem varðar réttarágreining sem á undir dómstóla og eðlilegt er að þeir leysi úr með ábendingu þar um. Í samræmi við þetta hefur í starfi umboðsmanns, þegar tekin er afstaða til þess hvort tilefni sé til þess að fjalla um kvörtun, verið lagt mat á þegar í upphafi hvort sá ágreiningur sem uppi er í málinu sé almennt þess eðlis að rétt sé að dómstólar fjalli um hann frekar en umboðsmaður. Þetta á t.d. almennt við þegar ágreiningur er um skaðabætur eða niðurstaða málsins veltur á sönnun um atvik sem deilt er um.

Samkvæmt 60. gr. stjórnarskrárinnar er borgurunum almennt tryggður réttur til að bera ákvarðanir stjórnvalda undir dómstóla. Eðli málsins samkvæmt hafa almenn lagaákvæði sem kveða á um rétt manna til að bera slíkar ákvarðanir undir dómstóla litla sjálfstæða þýðingu. Önnur efnisákvæði slíkra lagareglna, svo sem um málshöfðunarfræsti o.fl., geta

þó haft áhrif. Þrátt fyrir þetta virðist það færast í vöxt að tekið sé beint fram í lögum að bera megi tiltekna ákvarðanir stjórnvalda undir dómstóla eins og framangreint dæmi úr lögum um Fjármálaeftirlitið ber vitni um. Annað dæmi er í ákvæðum umferðarlaga, nr. 50/1987, um svonefnt akstursbann ungmenna með bráðabirgðaökuskirteini en í þeirri breytingu sem gerð var á lögnum með 8. gr. laga nr. 69/2007 segir að ákvörðun lögreglustjóra um akstursbann megi bera undir dómstóla samkvæmt lögum um meðferð opinberra mála. Aðstaðan kann hins vegar að vera sú að athugasemdir þeirra sem slíkar ákvarðanir beinast að lúti beinlínis að stjórnslu umræddra mála fremur en að uppi sé réttarágreiningur sem dómstólar eiga hægt með að skera úr. Athugasemdir af þessu tagi kunna til dæmis að lúta að atriðum á borð við að stjórnvöld hafi ekki gætt leiðbeiningarskyldu og hvernig þau svara erindum en slík mál verða almennt ekki lögð fyrir dómstóla án vandkvæða. Vissulega er umboðsmanni í lok c-liðar 3. mgr. 3. gr. fengin heimild til þess að fjalla um þau mál sem annars féllu undir það ákvæði í sérstöku máli sem hann tekur upp að eigin frumkvæði. Ég tel þó rétt að taka það til skoðunar hvort þörf sé á þeirri reglu sem nú kemur fram í c-lið 3. mgr. 3. gr. laga nr. 85/1997 og hvort heppilegra sé að þess í stað verði það almennt háð mati umboðsmanns hverju sinni hvort hann telur rétt að taka mál sem annars féllu undir það ákvæði til athugunar á grundvelli kvörtunar eða hvort hann vísar því frá og þá með tilliti til þess að málið varði réttarágreining sem eðlilegt sé að dómstólar leysi úr.

6.0. Erlent samstarf og fundir.

Frá stofnun embættis umboðsmanns Alþingis árið 1988 hafa umboðsmaðurinn og starfsmenn hans tekið nokkurn þátt í fjölpjódlegu samstarfi umboðsmanna þjóðþinga og annarra slíkra umboðsmanna sem eru óháðir stjórnvöldum. Þá hefur umboðsmaður reglulega tekið á móti erlendum gestum til fundar á skrifstofu sinni auk þess að halda reglulega fundi með starfsmönnum stjórnvalda hér á landi um einstök mál eða almenn atriði.

Dagana 22. og 23. febrúar 2007 var haldin ráðstefna í Strassborg á vegum nefndar Evrópuráðsins um aðgerðir gegn kynþáttamisrétti og fordómum (ECRI). Ráðstefnuna sótti Kjartan Bjarni Björgvinsson. Hann átti einnig fund með umboðsmanni Evrópusambandsins og starfsmönnum hans í Strassborg hinn 20. febrúar 2007.

Dagana 12. – 13. apríl 2007 var haldinn í Aþenu 10. vinnufundur (Round Table) umboðsmanna Evrópulanda á vegum Evrópuráðsins og sótti ég fundinn.

Dagana 14. – 16. október 2007 var haldin í Strassborg 6. fundur umboðsmanna í aðildarlöndum Evrópusambandsins á vegum umboðsmanns Evrópusambandsins en EES-ríkjunum hefur einnig verið boðið að taka þátt í þessum fundum. Fundinn sótti Kjartan Bjarni Björgvinsson.

Hinn 30. október 2007 sótti Kjartan Bjarni Björgvinsson ráðstefnu í London um mannréttindareglur og nýjar úrlausnir Mannréttindadómstóls Evrópu.

Hliðstæð löggjöf um störf og starfshætti umboðsmanna þjóðþinganna í Danmörku, Noregi og á Íslandi varð til þess að umboðsmenn þessara þinga hafa frá árinu 1989 átt með sér samstarf. Síðar hafa umboðsmenn þinganna á Grænlandi og í Færeyjum bæst í hópinn. Umboðsmennirnir hafa að jafnaði haldið einn eða tvo fundi árlega þar sem meðal annars er rætt um einstök álitaefni sem þeir hafa til úrlausnar ásamt því að skipst er á upplýsingum um starfsemi embætta þeirra. Tveir slíkir fundir voru haldnir á árinu 2007. Annar á Borgundarhólmi dagana 23. – 25. maí og hinn í Kaupmannahöfn dagana 11. og 12. desember. Í tengslum við aðrar ferðir umboðsmanns og starfsmanna hans hafa einnig verið haldnir fundir með starfsfólki embættanna í Danmörku og Noregi og skrifstofur þeirra

heimsóttar til að kynnast starfsemi þar og til ræða og afla upplýsinga vegna mála sem eru til úrlausnar hverju sinni.

Á árinu 2007 átti ég sem fyrr fjölmarga fundi með fyrirsvarsmönnum opinberra stofnana og nefnda um einstök mál sem til umfjöllunar voru hjá mér eða vegna almennra atriða í stjórnsýsluframkvæmd viðkomandi stjórnvalds.

II. TÖLULEGAR UPPLÝSINGAR UM SKRÁÐ MÁL OG AFGREIÐSLUR ÞEIRRA ÁRIÐ 2007.

1.0. Skráð mál og afgreiðslur þeirra árið 2007.

1.1. Málafjöldi.

Á árinu 2007 voru alls 308 mál skráð hjá umboðsmanni Alþingis og skiptust þau þannig:

Kvartanir	292
Mál tekin upp að eigin frumkvæði umboðsmanns	16
Samtals	<u>308</u>

1.2. Skipting kvartana.

Eins og fram kemur í kafla I eru kvartanir aðeins skráðar ef skrifleg erindi berast en á árinu var ekki haldin skrá yfir þær fjölmörgu fyrirspurnir sem bárust skrifstofu umboðsmanns. 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 skiptust þannig eftir mánuðum:

janúar	21
febrúar	33
mars	28
apríl	23
maí	29
júní	14
júlí	25
ágúst	16
september	18
október	34
nóvember	34
desember	17
Samtals	<u>292</u>

Að þessum 292 kvörtunum stóðu samtals 319 aðilar eða 284 einstaklingar og 35 lögaðilar. Af einstaklingum voru 71 kona og 213 karlar. Yngsti einstaklingurinn sem lagði fram kvörtun á árinu var 22 ára og sá elsti 91 árs en aldursskipting einstaklinganna var sem hér segir:

20 ára og yngri	0
21 – 30 ára	19
31 – 40 –	51
41 – 50 –	69
51 – 60 –	88
61 – 70 –	33
71 árs og eldri	22

Eftirfarandi yfirlit sýnir skiptingu kvartana eftir landshlutum og sveitarfélögum miðað við búsetu aðila. Ellefu kvartanir bárust frá einstaklingum búsettum erlendis. Málafjöldi og hlutfall af honum er miðað við þau 308 mál er skráð voru á árinu og mál sem umboðsmaður tók upp að eigin frumkvæði teljast þar með.

	Fjöldi mála	Hlutfall af heildarmála-fjölda	Hlutfall af heildaríbúa-fjölda landsins
Reykjavíkurborg	137	44,5%	37,7%
Höfuðborgarsvæðið	42	13,6%	25,1%
– Álftanes	2		
– Garðabær	1		
– Hafnarfjarðarkaupstaður	14		
– Kópavogsbær	18		
– Mosfellsbær	3		
– Seltjarnarneskaupstaður	4		
Suðurnes	15	4,9%	6,4%
– Garður	2		
– Grindavíkurbær	1		
– Reykjanesbær	7		
– Sandgerðisbær	1		
– Vogar	4		
Vesturland	15	4,9%	4,9%
– Akraneskaupstaður	7		
– Borgarbyggð	2		
– Dalabyggð	4		
– Hvalfjarðarsveit	1		
– Snæfellsbær	1		
Vestfirðir	3	1,0%	2,3%
– Ísafjarðarbær	2		
– Strandabyggð	1		
Norðurland vestra	4	1,3%	2,4%
– Blönduósibær	2		
– Skagafjörður	2		
Norðurland eystra	25	8,1%	9,2%
– Akureyrarkaupstaður	19		
– Fjallabyggð	2		
– Norðurþing	3		
– Skútustaðahreppur	1		
Austurland	14	4,5%	4,5%
– Breiðdalshreppur	2		
– Djúpavogshreppur	2		
– Fjarðabyggð	4		
– Fljótisdalshérað	4		
– Hornafjörður	2		
Suðurland	20	6,5%	7,5%
– Árborg	9		
– Bláskógabyggð	1		
– Grímsnes- og Grafningshreppur	1		
– Hveragerðisbær	1		
– Rangárþing eystra	1		
– Rangárþing ytra	1		
– Vestmannaeyjabær	6		
Íslendingar búsettir erlendis	15	4,9%	
Erlendir aðilar	2	0,6%	
Mál tekin upp að eigin frumkvæði	16	5,2%	
	308	100,0 %	100,0 %

1.3. Afgreiðsla mála.

Á árinu hlutu 265 mál lokaafgreiðslu.

Mál til meðferðar í upphafi árs	69
Mál til meðferðar á árinu	308
Afgreidd mál	265
Mál til meðferðar í árslok	112

Af þeim 112 málum, sem voru óafgreidd í árslok 2007, var í 33 tilvikum beðið eftir skýringum og upplýsingum frá stjórnvöldum, í sjö málum var beðið eftir athugasemdum frá þeim sem borið höfðu fram kvörtun, 11 mál voru til frumathugunar, 61 mál voru til athugunar hjá umboðsmanni að fengnum skýringum viðkomandi stjórnvalda.

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 2007, flokkuð eftir því með hvaða hætti þau 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	23
2. Ábending um að leggja réttarágreining fyrir dómstóla	12
3. Felld niður að fenginni leiðréttingu eða skýringu stjórnvalds	83
4. Féllu utan starfssviðs umboðsmanns	
a) Störf Alþingis, nefnda og stofnana á vegum þess	9
b) Dómsathafnir	4
c) Einkaréttarleg lögskipti	12
d) Önnur atriði	3
5. Eftir að skjóta máli til æðra stjórnvalds	54
6. Ársfrestur liðinn, sbr. 2. mgr. 6. gr. laga nr. 85/1997	10
Fallið frá kvörtun eða kvörtun gaf ekki tilefni til frekari meðferðar að	
7. lokinni frumathugun	55
	Samtals 265

1.4. Skipting mála eftir aðilum sem kvörtun beinist að.

Í eftirfarandi yfirliti eru kvartanir þær sem umboðsmanni bárust og mál þau er hann tók upp að eigin frumkvæði á árinu 2007 flokkuð eftir þeim stjórnvöldum sem kvörtun beindist að. Tekið skal fram að í ýmsum tilvikum hafa kvartanir beinist að fleiri en einu stjórnvaldi en í yfirlitinu eru þær kvartanir skráðar á þann aðila sem telja verður að kvörtun beinist einkum að. Það skal ítrekað að hér eru teknar allar skráðar kvartanir en eins og fram kemur í yfirliti um afgreiðslu mála á árinu var aðeins hluti þeirra tekinn til nánari athugunar.

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

A. Ráðuneyti og ríkisstofnanir**1. Forsætisráðuneytið**

– Ráðuneytið	2	
– Óbyggðanefnd	1	<u>3</u>

2. Menntamálaráðuneytið

– Ráðuneytið	7	
– Háskólinn á Akureyri	1	
– Háskóli Íslands	4	
– Menntaskólinn í Kópavogi	1	
– Málskotsnefnd LÍN	2	
– Rannsóknarráð Íslands	2	
– Ríkisútlit	3	
– Þjóðskjalasafn	1	<u>21</u>

3. Útanríkisráðuneytið

– Ráðuneytið	4	<u>4</u>
--------------	---	----------

4. Landbúnaðarráðuneytið

– Ráðuneytið	7	
– Landbúnaðarstofnun	2	<u>9</u>

5. Sjávarútvegsráðuneytið

– Ráðuneytið	13	
– Fiskistofa	1	<u>14</u>

6. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið

– Ráðuneytið	28	
– Fangelsisyrirvöld	3	
– Héraðsdómar	1	
– Hæstiréttur	1	
– Lögregluyfirvöld	10	
– Persónuvernd	3	
– Ríkissaksóknari	12	
– Sýslumenn	10	
– Útlendingastofnun	2	
– Þjóðskrá	1	<u>71</u>

7. Félagsmálaráðuneytið

– Ráðuneytið	14	
– Fæðingarorlofsjóður	2	
– Úrskurðarnefnd atvinnuleysis- trygginga og vinnumarkaðsaðgerða	2	
– Úrskurðarnefnd félagsþjónustu	2	
– Úrskurðarnefnd í fæðingar- og foreldraorlofsmálum	1	
– Vinnuálagstofnun	3	<u>24</u>

8. Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið

– Ráðuneytið	10	
– Heilbrigðisstofnanir	3	
– Landlækniseimbættið	2	
– Lyfjagreiðslunefnd	1	
– Lýðheilsustöð	1	
– Tryggingastofnun ríkisins	16	
– Úrskurðarnefnd almannatrygginga	9	<u>42</u>

9. Fjármálaráðuneytið

– Ráðuneytið	13	
– Kjaranefnd	1	
– Lífeyrissjóður starfsmanna ríkisins	2	
– Ríkiskaup	1	
– Skattýfirvöld	14	
– Yfirskattanefnd	6	<u>37</u>

10. Samgönguráðuneytið

– Ráðuneytið	11	
– Póst- og fjarskiptastofnun	1	
– Umferðarstofa	1	
– Úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála	1	
– Vegagerðin	1	<u>15</u>

11. Iðnaðarráðuneytið

– Ráðuneytið	0	
– Áfrýjunarnefnd hugverkaréttinda	2	<u>2</u>

12. Viðskiptaráðuneytið

– Ráðuneytið	0	
– Fjármálaeftirlitið	3	
– Neytendastofa	2	
– Prófnefnd verðbréfavíðskipta	1	
– Samkeppniseftirlitið	1	<u>7</u>

14. Umhverfisráðuneytið

– Ráðuneytið	3	
– Umhverfisstofnun	1	
– Úrskurðarnefnd um hollustuhætti og mengunarvarnir	3	
– Úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála	3	<u>10</u>

B. Sveitarfélög

Innheimtustofnun sveitarfélaga	3	<u>3</u>
Samband íslenskra sveitarfélaga	1	<u>1</u>

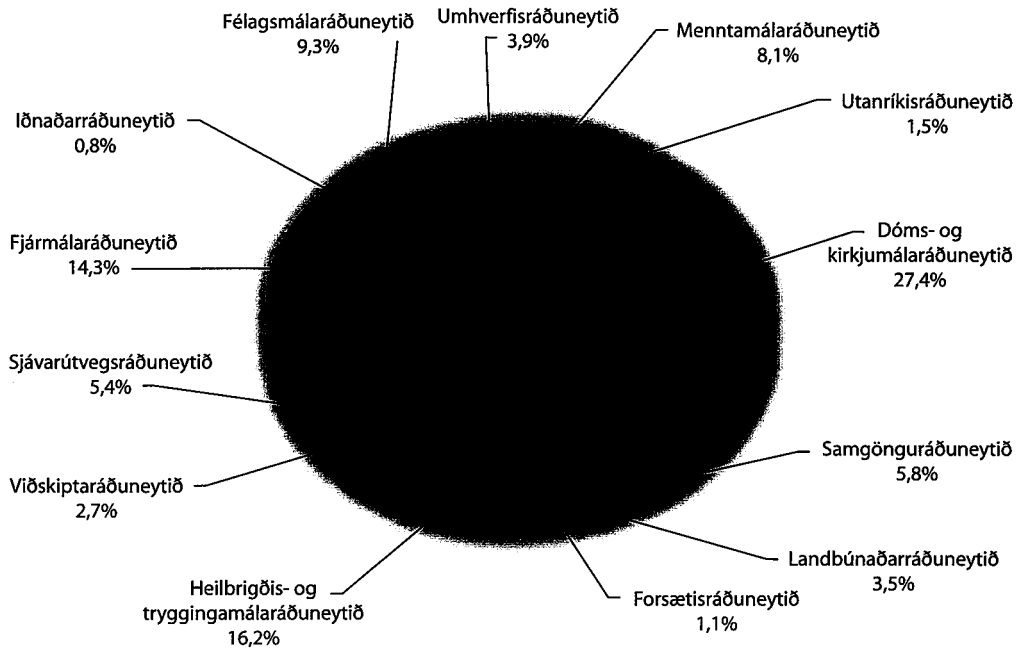
Reykjavíkurborg

– Borgin	8	
– Barnaverndarnefnd	1	<u>9</u>
Hafnarfjörður	2	<u>2</u>
Kópavogsbær	3	<u>3</u>
Mosfellsbær	2	<u>2</u>
Reykjanesbær	3	<u>3</u>
Hvalfjarðarsveit	1	<u>1</u>
Akureyrarbær	1	<u>1</u>
Fjarðabyggð	2	<u>2</u>
Árborg	1	<u>1</u>
Uppsveitir Árnessýslu	1	<u>1</u>
Vestmannaeyjabær	1	<u>1</u>

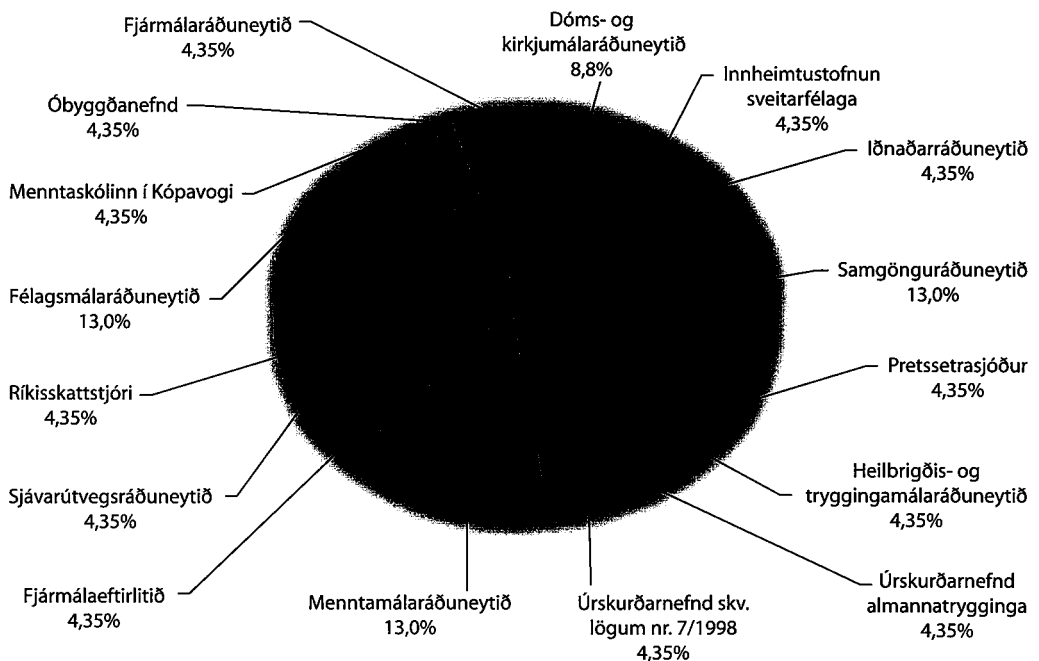
C. Annað

Óflokkað	19	<u>19</u>
----------	----	-----------

D. Skráð mál 2007 flokkuð eftir ráðuneytum.



E. Mál flokkuð eftir stjórnvöldum, sem lokið var með álitum umboðsmanns Alþingis árið 2007, sbr. b-lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.

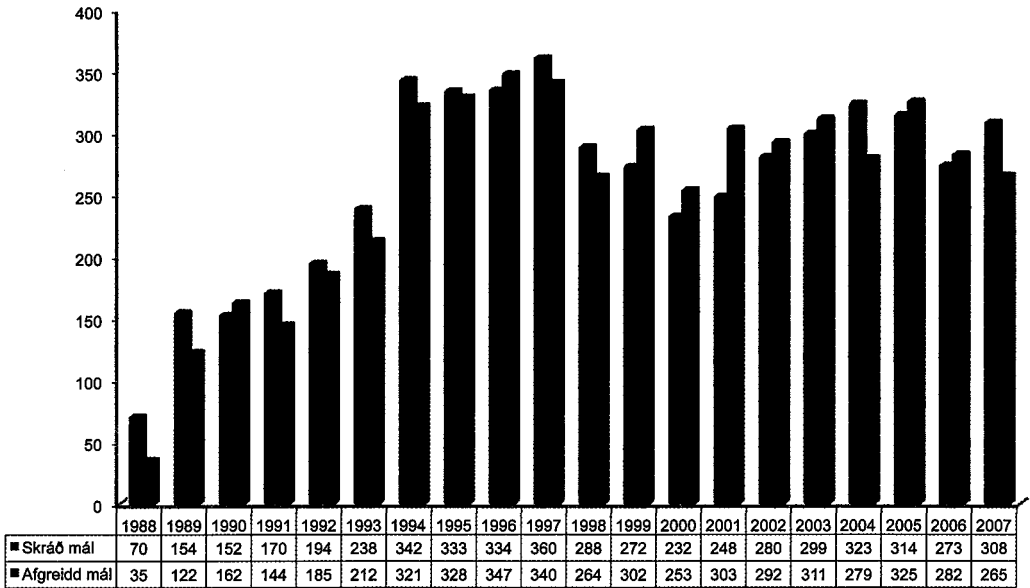
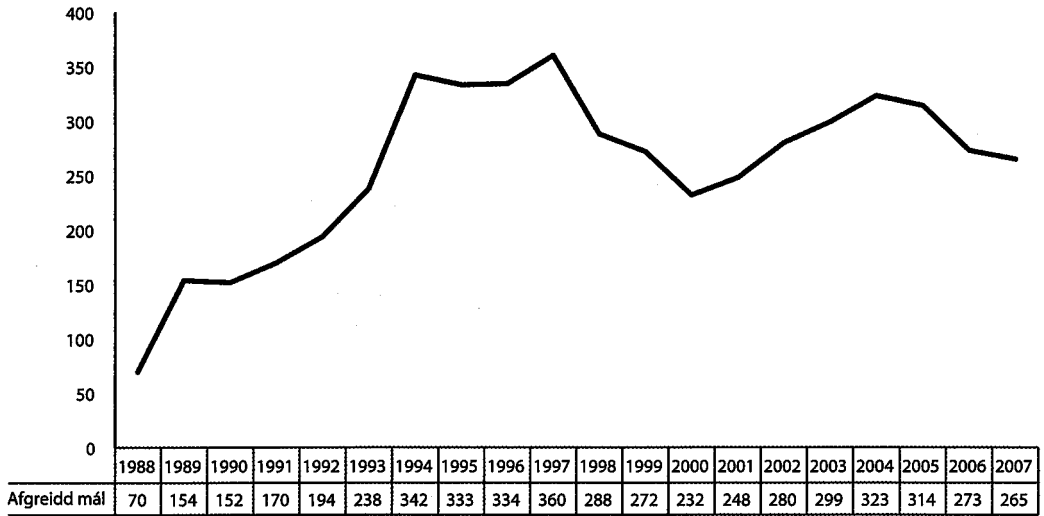


1.5. Skipting skráðra mála 2007 eftir viðfangsefnum.

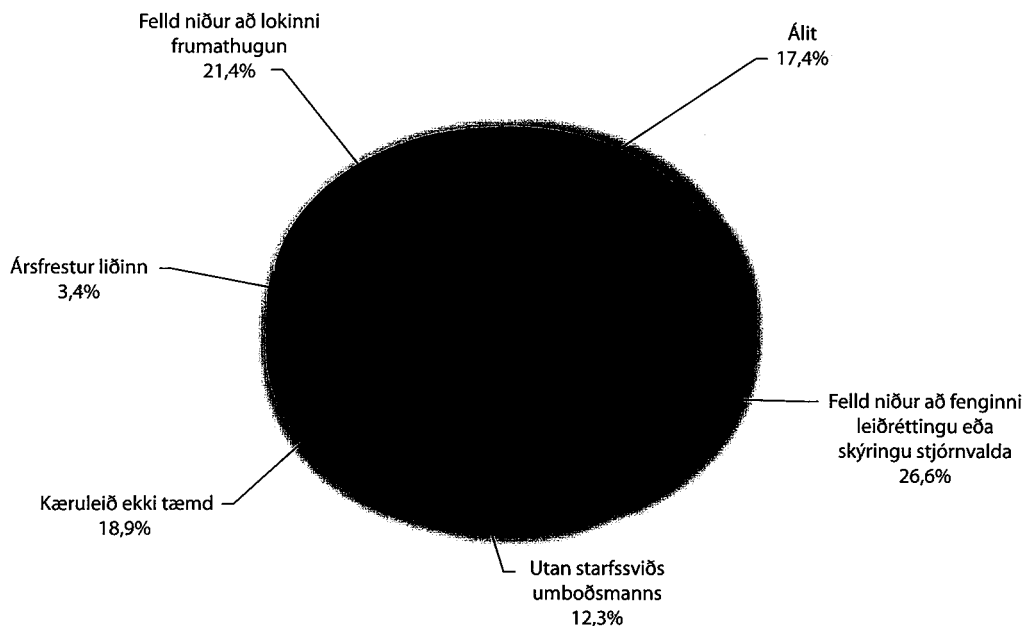
Aðgangur að gögnum og upplýsingum . . .	8	Meðferð ákærvalds	5
Almannaskráning	1	Menntamál	5
Almannatryggingar	21	Námslán og námsstyrkir	2
Alþingi	4	Opinber útboð	2
Atvinnuleysistryggingar	3	Opinberir starfsmenn	28
Atvinnuréttindi	3	Orlof	7
Börn	5	Persónuréttindi	3
Dómstólar og réttarfar	2	Ríkisborgararéttur	2
Dvalarleyfi	2	Samfélagsþjónusta	1
Eignarnám	1	Samgöngur	2
Einkaréttarlegir samningar	1	Samningar við einstaklinga	3
Fangelsismál	2	Sjávarútvegur	9
Félagsþjónusta og félagsleg aðstoð	7	Skaðabætur	8
Félög	1	Skattar og gjöld	31
Fjárveitingar	2	Skipulags- og byggingarmál	4
Gjafsókn	7	Styrkveitingar	3
Heilbrigðismál	4	Sveitarfélög	9
Hollustuhættir og mengunarvarnir	3	Tafir hjá stjórnvaldi á afgreiðslu máls	46
Hæfi	1	Umhverfismál	1
Innheimta opinberra gjalda	7	Útlendingar	5
Jarðir/landskipti	2	Vátryggingar	1
Kirkjumál og trúfélög	2	Vegabréf	1
Kosningar	1	Ökuréttindi	2
Kostnaður af stjórnsýslumáli	1		
Landbúnaður	5		
Lífeyrismál	8		
Lyfjamál	1		
Löggæsla	1		
Málsmeðferð og starfshættir stjórnsýslunnar	22		
		Samtals 308	

2.0. Tölfræðilegar upplýsingar um áður afgreidd mál.

2.1. Skráð og afgreidd mál 1988–2007.

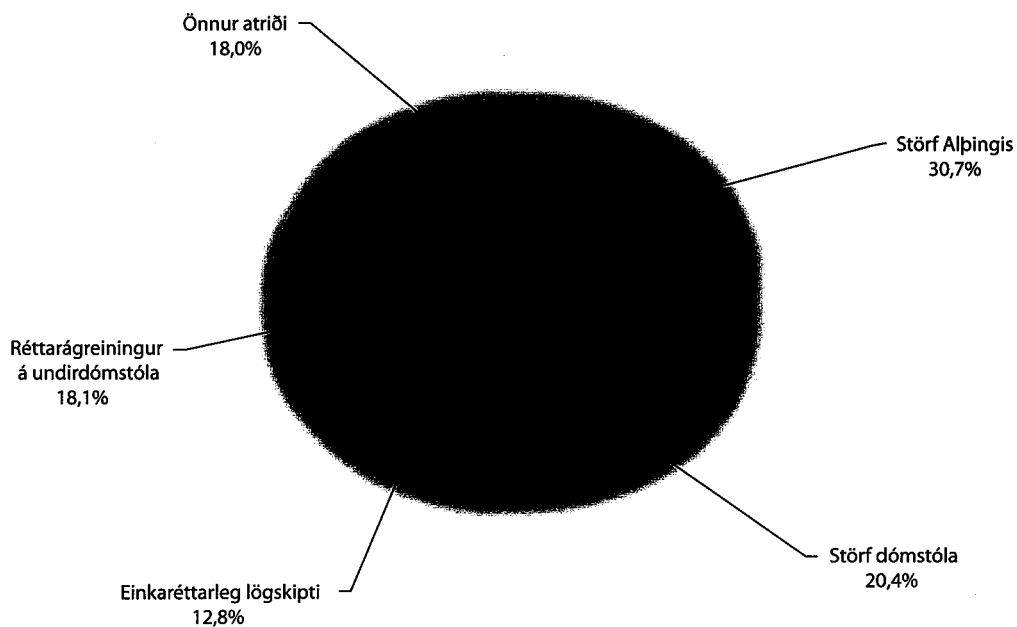


2.2. Skipting mála eftir afgreiðslu þeirra 1988–2007.



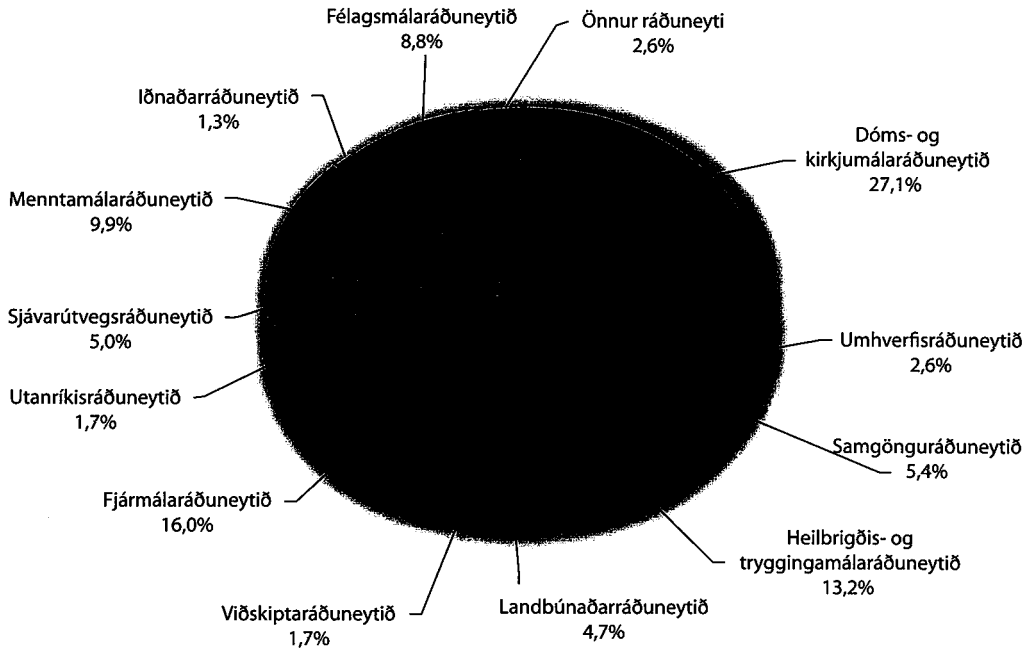
Ár	Álit	Felld niður að fenginni leiðréttingu eða skýringu stjórnvalda	Utan starfssviðs umboðsmanns	Kæruleið ekki tæmd	Ársfrestur liðinn	Felld niður að lokinni frumathugun
1988	7	2	9	5	1	11
1989	29	5	26	23	10	29
1990	35	26	34	31	8	28
1991	23	27	19	32	8	35
1992	36	53	26	37	5	28
1993	50	51	31	33	13	34
1994	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
1998	67	83	23	44	6	41
1999	68	76	36	48	10	64
2000	60	35	39	29	7	83
2001	59	70	28	37	9	100
2002	36	84	25	56	5	86
2003	35	97	23	57	7	92
2004	37	88	27	67	6	54
2005	37	96	38	72	9	73
2006	39	73	38	62	13	57
2007	23	83	40	54	10	55
Samtals	884	1350	623	959	173	1083

2.3. Mál er fallið hafa utan starfssviðs umboðsmanns 1988–2007.

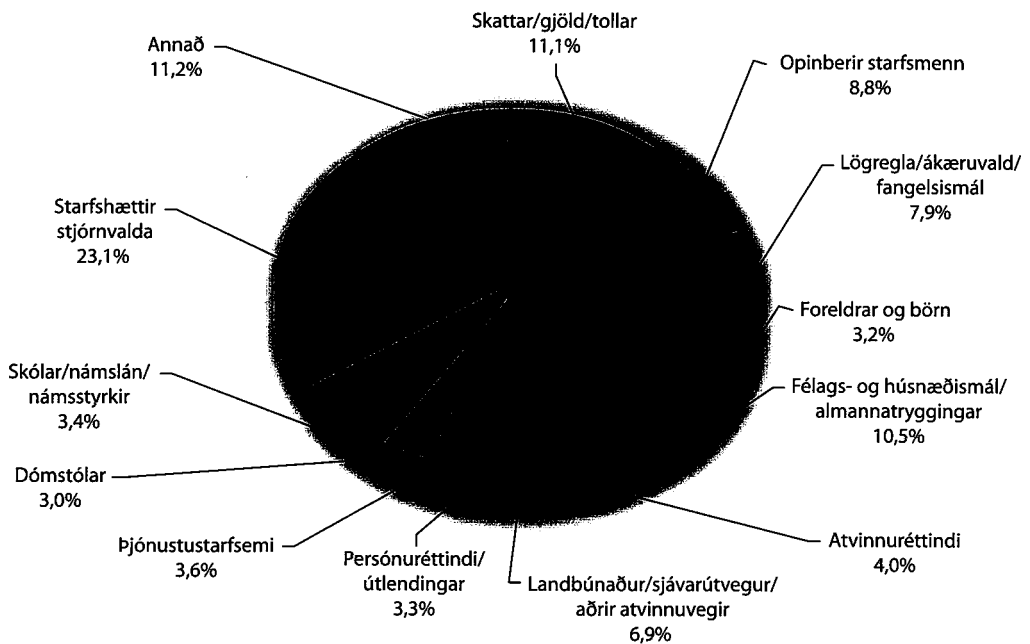


Ár	Störf Alþingis	Störf dómstóla	Einkaréttarleg lögskipti	Réttarágreiningur á undir dómstóla	Önnur atriði
1988		6	2		1
1989	2	14	1	3	6
1990	15	8	1	1	9
1991	6	3	3	4	3
1992	5	9	2	5	5
1993	7	9	3	4	8
1994	6	12	7	9	7
1995	9	10	5	7	8
1996	10	8	5	8	7
1997	23	5	3	4	8
1998	9	2	1	4	7
1999	16	2	8	2	8
2000	5	12	4	5	13
2001	11	4	5	3	5
2002	6	5	4	5	5
2003	12	4	3	2	2
2004	8	1	5	9	4
2005	14	5	2	15	2
2006	18	4	4	11	1
2007	9	4	12	12	3
Samtals	191	127	80	113	112

2.4. Mál flokkuð eftir ráðuneytum 1988–2007.



2.5 Mál flokkuð eftir viðfangsefnum 1988– 2007.



3.0. Viðbrögð stjórnvalda við sérstökum tilmælum umboðsmanns.

Þegar umboðsmaður lætur í ljós álit sitt um að athafnir stjórnvalda brjóti 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, um umboðsmann Alþingis. Hefur sú leið verið farin að beina eftir atvikum þeim tilmælum til hlutaðeigandi stjórnvalds að það taki umrætt mál til endurskoðunar, sökum annmarka á málsmeðferð eða efnislegru niðurstöðu þess, ef beiðni um endurupptöku málsins berst stjórnvaldinu frá þeim aðila sem kvartað hefur til umboðsmanns Alþingis. Ekki er alltaf ástæða fyrir umboðsmann til að beina tilmælum af þessu tagi til stjórnvalds enda þótt fundið hafi verið að störfum þess og stundum verður það að vera verkefni dómstóla að leggja mat á hvort slík frávik leiði til skaðabótaskyldu stjórnvalda. Í þeim tilvikum eru oft einungis sett fram almenn tilmæli til viðkomandi stjórnvalds um það hvernig rétt sé að haga sambærilegum málum framvegis.

Hér að neðan er yfirlit sem ég hef tekið saman um viðbrögð stjórnvalda við sérstökum tilmælum sem ég beindi til þeirra í álitum sem ég sendi frá mér á árinu 2007. Í yfirlitinu koma aðeins fram þau mál þar sem ég beindi tilmælum til stjórnvalds um að taka þá ákvörðun sem var tilefni kvörtunar til mín til meðferðar að nýju kæmi fram ósk um það frá þeim sem bar fram kvörtun. Í fjórum þessara mála hef ég einnig beint almennum tilmælum til viðkomandi stjórnvalds en í 13 málum (í 12 álitum) sem ég lauk á árinu 2007 beindi ég eingöngu almennum tilmælum til stjórnvaldsins sem í hlut átti.

Í yfirlitinu eru tilgreind alls 9 álit vegna jafn margra mála. Í tveimur tilvikum hefur sá sem bar fram kvörtun til mín ekki leitað til stjórnvaldsins að nýju vegna þess máls sem álitíð fjallaði um en í sjö tilvikum fæ ég ekki annað ráðið af viðbrögðum stjórnvalda en þau hafi farið að tilmælunum.

Mál nr.	Bls. í skýrslu	Stjórnvald	Ekki leitað aftur til stjórnvalds	Farið að tilmælum	Ekki farið að tilmælum	Enn til meðferðar
4892/2007	68	Dóms- og kirkjumálaráðuneytið	X			
4609/2005	217	Félagsmálaráðuneytið		X		
4764/2006	99	Fjármálaeftirlitið		X		
4887/2006	105	Innheimtustofnun sveitarfélaga		X		
5073/2007	221	Óbyggðanefnd		X		
4687/2006	133	Prestssetrasjóður	X			
4902/2007	107	Samgönguráðuneytið		X		
4747/2006	52	Úrskurðarnefnd almanna-trygginga		X		
4968/2007	101	Úrskurðarnefnd um hollustu-hætti og mengunarvarnir		X		
		Samtals	2	7	0	0

Við lestur á framangreindu yfirliti verður að hafa í huga að þarna er aðeins fjallað um viðbrögð af hálfu þess stjórnvalds sem tilmælum var beint til. Það leiðir af lagareglum um störf umboðsmanns Alþingis að athugun hans á máli og tilmæli beinast að ákvörðun eða úrskurði æðra stjórnvalds á viðkomandi sviði. Sé t.d. um að ræða úrskurð sérstakrar kærunefndar er tilmælum umboðsmanns beint til hennar. Það kann að leiða til þess að nefndin leysi að nýju úr máli og í samræmi við þá niðurstöðu gangi málið á ný til úrlausnar hjá lægra stjórnvaldi.

Þá ber einnig að hafa í huga að oft lúta tilmæli umboðsmanns Alþingis að því að bæta þurfi úr ákveðnum annmörkum sem hafi verið á málsmeðferð stjórnvalds þegar það tók þá ákvörðun sem kvörtun til mín laut að. Í þeim tilvikum kann stjórnvald að hafa farið að

þeim tilmælum að taka mál fyrir að nýju og þá bætt úr annmörkum á málsmeðferðinni. Sú efnisúrlausn sem þá liggur fyrir getur síðan orðið til þess að sá sem ákvörðunin beinist að sé enn ósáttur við lyktir máls, og kvarti þá eftir atvikum á ný til umboðsmanns Alþingis. Eins og nánar er rakið í kafla III, 8.1, varð sú t.d. raunin vegna afgreiðslu úrskurðarnefndar samkvæmt 31. gr. laga nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir, á kæru frá aðila máls nr. 4968/2007.

4.0. Viðbrögð stjórnvalda við almennum tilmælum umboðsmanns.

Umboðsmaður Alþingis kann að fara þá leið í tilefni af athugun á kvörtun eða máli sem hann hefur tekið upp að eigin frumkvæði að beina almennum tilmælum til hlutaðeigandi stjórnvalda. Þetta eru þau mál þar sem ég hef beint því til viðkomandi stjórnvalds að gera almennt breytingar á tilteknum vinnubrögðum eða reglum. Hef ég í kjölfarið innt stjórnvöld eftir því hvort af þeirra hálfu hafi verið gripið til sérstakra ráðstafana í tilefni af almennum tilmælum mínum.

Í yfirlitinu hér að neðan eru tilgreind 16 álit í alls 17 málum þar sem ég beindi almennum tilmælum til viðkomandi stjórnvalds. Þessi tilmæli lutu ýmist að því að tilteknum reglum eða starfsháttum stjórnvalda yrði breytt eða því var beint til stjórnvalda að taka það til athugunar hvort tilefni væri til að gera ákveðnar breytingar og þá í ljósi þeirra sjónarmiða sem ég hafði lýst í álitinu mínu. Þegar metið er í síðara tilvikinu hvort stjórnvöld hafi farið að ábendingum mínum verður að leggja áherslu á að þar hef ég fyrst og fremst verið að kalla eftir að hjá viðkomandi stjórnvaldi yrði lagt mat á hvort tilefni sé til breytinga með tilliti til þessara sjónarmiða sem gjarnan hafa þá lotið að því að betur sé hugað að réttarstöðu og réttaröryggi borgaranna. Liggi það fyrir að stjórnvald hafi í kjölfar slíkra tilmæla frá mér lagt mat á þessi atriði en ekki talið rétt að gera að öllu leyti breytingar á þeim atriðum sem tilmæli mín lutu að og rökstyðji þá afstöðu sína með atriðum sem stjórnvaldið hefur lögum samkvæmt mat um hef ég almennt litið svo á að stjórnvaldið hafi farið eftir þeim almennu tilmælum sem ég setti fram. Ég lít því svo á að stjórnvöld hafi að því marki sem málin eru ekki enn til meðferðar farið að þeim almennu ábendingum sem ég setti fram á árinu 2007, utan tveggja tilvika. Annars vegar er þar um að ræða menntamálaráðuneytið vegna tilmæla minna í álitu vegna mála nr. 4650/2006 og 4729/2006 og hins vegar óbyggðanefnd vegna tilmæla minna í álitu vegna máls nr. 5073/2007 en ég fjalla nánar um þessi tvö mál og viðbrögð stjórnvalda í kafla I, 3.7, hér að framan. Nánar er greint frá svörum stjórnvalda við fyrirspurnum mínum vegna almennra tilmæla í umfjöllun um viðkomandi mál í III. kafla skýrslunnar.

Mál nr.	Bls. í skýrslu	Stjórnvald	Farið að tilmælum	Ekki farið að tilmælum	Enn til meðferðar
3671/2002	76	Dóms- og kirkjumálaráðuneytið			X
4609/2005	217	Félagsmálaráðuneytið	X		
4936/2007	63	Félagsmálaráðuneytið			X
4735/2006	197	Félagsmála- nú samgönguráðuneytið	X		
4962/2007	143	Fjármálaráðuneytið	X		
4929/2007	134	Fjármálaráðuneytið og Menntaskólinn í Kópavogi	X X		
4390/2005	61	Iðnaðarráðuneytið og viðskiptaráðuneytið	X		
4887/2006	105	Innheimtustofnun sveitarfélaga	X		
4456/2005	131	Landspítali-háskólasjúkrahús	X		
4650/2006 og 4729/2006	111	Menntamálaráðuneytið		X	
4585/2005	109	Menntamálaráðuneytið	X		
5073/2007	221	Óbyggðanefnd		X	
4617/2005	174	Ríkisskattstjóri			X
4843/2006	188	Samgönguráðuneytið	X		
4771/2006	161	Sjávarútvegsráðuneytið	X		
4968/2007	101	Úrskurðarnefnd um hollustuhætti og mengunarvarnir	X		
		Samtals	12	2	3

5.0. Tilkynningar umboðsmanns til Alþingis, ráðherra eða sveitarstjórna í tilefni af meinbugum á lögum eða almennum stjórnvaldsfyrirmælum eða -framkvæmd, sbr. 11. gr. laga nr. 85/1997.

Samkvæmt 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, skal umboðsmaður tilkynna það Alþingi, hlutaðeigandi ráðherra eða sveitarstjórn, ef hann verður þess var að meinbugir séu á gildandi lögum eða almennum stjórnvaldsfyrirmælum. Hér á eftir eru tilgreind þau mál þar sem umboðsmaður taldi á árinu 2007 að rétt væri að tilkynna framangreindum aðilum, einum eða fleiri, um slíka meinbugi. Jafnframt er gerð grein fyrir viðbrögðum Alþingis eða stjórnvalda af þessu tilefni þar sem slíkar upplýsingar liggja á annað borð fyrir.

1. Mál nr. 3671/2002 (sjá bls. 76). Í áliti sínu í tilefni af frumkvæðisathugun vakti umboðsmaður athygli dóms- og kirkjumálaráðherra á ófullnægjandi lagastoð 4. gr. reglugerðar nr. 961/2005, um fullnustu refsinga. Var það niðurstaða umboðsmanns að ákvæði 4. gr. reglugerðarinnar, sem felur fangelsismálastofnun að ákvarða fjárhæð þóknunar og dagpeninga afplánunarfanga, sé ekki í samræmi við ákvæði 1. mgr. 80. gr. laga nr. 49/2005, um fullnustu refsinga, þar sem dómsmálaráðherra er falið að setja ákvæði um sömu atriði í reglugerð.
2. Mál nr. 4390/2005 (sjá bls. 61). Í áliti sínu komst umboðsmaður að þeirri niðurstöðu að viðskiptaráðuneytinu hefði ekki verið heimilt að lögum að gefa út auglýsingu 10. mars 2004 um starfsréttindi sjálfstætt starfandi rafveituvirkjameistara sem birt var í Lögbirtingablaðinu 24. mars 2004. Beindi umboðsmaður því til viðskiptaráðuneytisins að auglýsingin yrði felld úr gildi. Jafnframt kom umboðsmaður þeirri ábendingu á framfæri við ráðuneytið að hugað yrði, með tilliti til lagaáskilnaðarreglu 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar, að lagagrundvelli ákvarðana um löggildingu rafverktaka sem fælu í sér takmarkanir á atvinnuréttindum iðnsveina og iðnmeistara í rafiðngreinum, þ.e. skýrleika lagaheimildar í 10. tölul. 2. mgr. 13. gr. laga nr. 146/1996 til að setja í reglugerð ákvæði um löggildingu rafverktaka, og hvatti til þess að boðuð áform ráðuneytisins um endurskoðun þessara mála gengu eftir sem fyrst.

Í bréfi viðskiptaráðuneytisins til umboðsmanns, dags. 11. júní 2008, kemur fram að auglýsing ráðuneytisins um brottfall auglýsingar um starfsréttindi sjálfstætt starfandi rafveituvirkjameistara hafi verið birt í Lögbirtingablaði 28. mars s.á. Jafnframt er þar greint frá því að á grundvelli lagafrumvarps ráðuneytisins hafi Alþingi samþykkt lög nr. 46/2008, um breytingu á lögum nr. 146/1996, um öryggi raforkuvirkja, neysluveitna og raffanga, þar sem lagastoð vegna löggildingar rafverktaka sé treyst og tekin af tvímæli um að sú löggilding megi vera tímabundin.

3. Mál nr. 4585/2005 (sjá bls. 109). Umboðsmaður kom í áliti sínu þeirri ábendingu á framfæri við menntamálaráðuneytið að hann teldi æskilegt að skoðað yrði hvort rétt væri að regla 1. mgr. 8. gr. reglugerðar nr. 229/2003 um að fjármögnun sé „að fullu lokið frá öðrum en Kvikmyndasjóði“ yrði orðuð með skýrari hætti og að hugað yrði að setningu ítarlegri reglna um störf kvikmyndaráðgjafa í sömu reglugerð.

Í bréfi menntamálaráðuneytisins til umboðsmanns, dags. 14. apríl 2008, kemur fram að fyrirhugað sé að taka reglugerð nr. 229/2003, um Kvikmyndasjóð, til endurskoðunar og að við þá endurskoðun verði m.a. höfð hliðsjón af ábendingum

umboðsmanns í álitinu. Ráðgert sé að drög að nýrri reglugerð um Kvikmyndasjóð verði tilbúin síðar á þessu ári.

4. Mál nr. 4747/2007 (sjá bls. 52). Umboðsmaður vakti í áliti sínu athygli heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra á ófullnægjandi lagastoð ákvæðis 12. gr. reglugerðar nr. 576/2005, um þátttöku Tryggingastofnunar ríkisins í kostnaði við tannlækningar. Í ákvæðum greinarinnar kom fram áskilnaður um að hinn bótatryggði tilkynnti tryggingastofnun sérstaklega um slys innan 10 ára frá því að það átti sér stað.
Með reglugerð nr. 350/2007, um (1.) breytingu á reglugerð nr. 576/2005, var ákvæði 1. mgr. 12. gr. reglugerðarinnar breytt á þann veg að m.a. var felldur brott 2. málsliður málsgreinarinnar, þar sem framangreindur áskilnaður um tilkynningu til tryggingastofnunar kom fram.
5. Mál nr. 4843/2006 (sjá bls. 188). Í áliti sínu komst umboðsmaður að þeirri niðurstöðu að gjaldtaka fyrir endurnýjun á rétti til einkamerkis samkvæmt ákvæði c-liðar 4. mgr. 26. gr. reglugerðar nr. 751/2003, sbr. breytingu með reglugerð nr. 691/2006, ætti sér ekki fullnægjandi lagastoð. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til samgönguráðherra að umrætt reglugerðarákvæði yrði tekið til endurskoðunar og að gjaldtöku fyrir einkamerki yrði þá skipað til samræmis við sjónarmið er rakin voru í álitinu.
Með lögum nr. 69/2007 sem samþykkt voru á Alþingi 17. mars 2007 var tveimur nýjum málsliðum bætt við ákvæði 64. gr. a umferðarlaga nr. 50/1987 en þeir hljóða svo: „Réttur til einkamerkis gildir í átta ár. Skráður eigandi ökutækis skal fram að 65 ára aldri greiða sama gjald vegna endurnýjunar á rétti til einkamerkis.“
6. Mál nr. 4878/2006 (sjá bls. 128). Í bréfi til menntamálaráðherra og menntamála-nefndar Alþingis, dags. 19. mars 2007, vakti umboðsmaður athygli á því hve fortakslaus frestur 7. mgr. 8. gr. laga nr. 21/1992, um Lánasjóð íslenskra námsmanna, væri eftir þá breytingu sem gerð var á lögnum með lögum nr. 140/2004. Kom hann þeirri ábendingu á framfæri að athugað yrði hvort rétt væri að taka lagaákvæðið til endurskoðunar.
7. Mál nr. 4895/2007 (sjá bls. 103). Í bréfi til dóms- og kirkjumálaráðherra og forseta Alþingis, dags. 29. janúar 2007, benti umboðsmaður á hugsanlega meinbugi á lögum nr. 36/1993, um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu, sem gætu gefið tilefni til endurskoðunar. Benti umboðsmaður á að í síðari málslið 1. mgr. 47. gr. laganna hefði orðinu „ekki“ verið bætt inn í setninguna og merking hennar samkvæmt orðanna hljóðan hefði því gerbreyst, enda þótt ekki yrði betur séð af lögskýringar-gögnum en að ætlunin hefði einmitt verið að halda ákvæðinu efnislega óbreyttu frá eldra ákvæði 2. mgr. 32. gr. laga nr. 21/1963, um kirkjugarða.
8. Mál nr. 4956/2007 (sjá bls. 69). Í bréfi til félagsmálaráðherra og forseta Alþingis, dags. 16. maí 2007, kom umboðsmaður þeirri ábendingu á framfæri að hugað yrði að endurskoðun á 3. mgr. 3. gr. laga nr. 54/1971, um Innheimtustofnun sveitarfélaga, og þá jafnframt að því hvort ekki væri ástæða til þess að taka í lög frekari úrræði til að auðvelda forráðamönnum barna að innheimta þann barnalífeyri sem ákveðinn hefði verið umfram svonefnt lágmarksmeðlag úr hendi hins greiðsluskylda foreldris.

9. Mál nr. 4964/2007 (sjá bls. 159). Í álitinu komst umboðsmaður að þeirri niðurstöðu að verulegur vafi léki á því að fullnægjandi lagaheimildir stæðu til þeirra breytinga sem samgönguráðuneytið hafði gert á reglugerð um fis. Kváðu breytingar þessar á um að einkaréttarlegur aðili, viðurkennt fisfélag, gæti veitt stjórnanda hreyfildisins viss heimild til starfrækslu þess innan íslenskrar lofthelgi og félagið haldið sérstaka skrá yfir slík fis í stað loftfaraskrár flugmálastjórnar. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til samgönguráðuneytisins að á meðan boðaðri endurskoðun á ákvæðum loftferðalaga hefði ekki verið ráðið til lykta og traustari lagastoð skotið undir aðkomu einkaaðila eins og frjálsra félagsamtaka að því að veita heimildir til að starfrækja loftför í íslenskri lofthelgi og skrá loftför þannig að það kæmi í stað skráningar í loftfaraskrá Flugmálastjórnar Íslands yrði ákvæði b-liðar 1. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 780/2006, um fis, sbr. 2. gr. reglugerðar nr. 779/2007, fellt úr gildi. Þá vakti umboðsmaður athygli ráðuneytisins á því að tilefni kynni að vera til að endurskoða þau ákvæði reglugerðarinnar sem kvæðu á um innra starf og aðild að fisfélögum.

Í bréfi samgönguráðuneytisins, dags. 18. júní s.á., kemur fram að ráðuneytið fallist á sjónarmið umboðsmanns um að loftferðalög veiti ekki fullnægjandi lagaheimild til að fela einkaréttarlegum aðilum, viðurkenndum fisfélögum, að gefa út heimildir til starfrækslu fisa í íslenskri lofthelgi eða halda opinbera skrá um fis. Ráðuneytið hafi því ákveðið að breyta gildandi reglugerð um fis, nr. 780/2006, eins og henni var breytt með reglugerð nr. 779/2007, og fella niður allar skírskotningar til heimildarveitingar viðurkennds fisfélags eða skráningar í fissa. Jafnframt hafi ákveðið 4. gr. reglugerðarinnar, sem kveði á um að fisfélög skuli ekki reka í hagnaðarskygni og um aðild að félögunum, verið tekin út í drögum að nýrri reglugerð. Stefnt sé að birtingu nýrrar reglugerðar um fis fyrir lok mánaðarins og verði umboðsmanni sent bréf því til staðfestingar.

Á heimasíðu samgönguráðuneytisins birtist frétt 4. júlí 2008 þar sem drög að breyttri reglugerð um fis voru kynnt og þeim sem þess óskuðu gefinn kostur á að senda ráðuneytinu umsagnar sínar fyrir 24. s.m.

III. ÁLIT OG AÐRAR NIÐURSTÖÐUR Í MÁLUM AFGREIDDUM ÁRIÐ 2007.

1.0. Almennatryggingar.

1.1. Lagaskil. Meinbugir á stjórnvaldsfyrirmælum. (Mál nr. 4747/2006)

A kvartaði yfir úrskurði úrskurðarnefndar almennatrygginga þar sem staðfest var ákvörðun Tryggingastofnunar ríkisins um að hafna umsókn hennar um þátttöku stofnunarinnar í kostnaði við tannaðgerð vegna afleiðinga slyss sem hún hafði orðið fyrir 1975. Í úrskurði úrskurðarnefndarinnar var á því byggt að c-liður 1. mgr. 33. gr. laga nr. 117/1993, um almennatryggingar, ætti ekki við í tilviki hennar, þar sem slys A hefði átt sér stað fyrir gildistöku laganna.

Umboðsmaður rakti ákvæði c-liðar 1. mgr. 33. gr. laga nr. 117/1993. Benti hann á að samkvæmt ákvæðinu skyldi tryggingastofnun veita styrk til aðgerða hjá tannlækni, „vegna alvarlegra afleiðinga meðfæddra galla, slysa og sjúkdóma“. Taldi umboðsmaður að ákvæðið mælti samkvæmt orðalagi sínu fyrir um almennan rétt hvers einstaklings til þess að sjúkratryggingar tækju þátt í kostnaði hans vegna aðgerða hjá tannlækni ef slík aðgerð yrði rakin til afleiðinga þeirra atvika sem talin væru í ákvæðinu. Umboðsmaður rakti í kjölfarið almenn sjónarmið um skil eldri laga og yngri svo og aðdraganda að setningu núgildandi ákvæðis c-liðar 1. mgr. 33. gr. Taldi umboðsmaður ekki séð að löggjafinn hefði ætlað að takmarka bótarétt samkvæmt ákvæðinu við það hvenær slys hefði orðið eða sjúkdóms eða meðfædds galla fyrst orðið vart.

Það var niðurstaða umboðsmanns að úrskurðarnefnd almennatrygginga hefði borið að leggja sérstaklega á það mat hvort atvik í máli A væru með þeim hætti að umrædd endurnýjun fyrri aðgerða væri nauðsynleg vegna „alvarlegra afleiðinga“ slyss. Taldi umboðsmaður því að nefndin hefði ekki leyst úr málinu á fullnægjandi lagagrundvelli og beindi þeim tilmælum til hennar að taka mál A til meðferðar að nýju, kæmi fram ósk um það frá henni, og leysa þá úr málinu í samræmi við þau sjónarmið sem rakin væru í álitinu.

Umboðsmaður rakti enn fremur ákvæði 11. gr. þágildandi reglugerðar nr. 815/2002, sbr. nú 12. gr. reglugerðar nr. 576/2005, um þátttöku Tryggingastofnunar ríkisins í kostnaði við tannlækningar. Taldi umboðsmaður að sá áskilnaður sem fram kæmi í umræddum ákvæðum um að hinn bótatryggði tilkynnti tryggingastofnun sérstaklega um slys innan 10 ára frá því að það átti sér stað hefði ekki fullnægjandi lagastoð. Vakti umboðsmaður athygli heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra á þessu atriði með vísan til 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.

Í áliti mínu, dags. 12. febrúar 2007, sagði meðal annars svo:

IV. Álit umboðsmanns Alþingis.

1.

Álitaefni það er á reynir í þessu máli lýtur að því hvort A eigi á grundvelli núgildandi ákvæðis c-liðar 1. mgr. 33. gr. laga nr. 117/1993, um almennatryggingar, með síðari breytingum, rétt á því að sjúkratryggingar almennatrygginga greiði kostnað vegna

tannviðgerðar hennar á árinu 2005. Er því haldið fram af hálfu A að umrædd tannviðgerð hafi verið nauðsynleg endurnýjun viðgerðar vegna tannskaða sem hún varð fyrir árið 1975, þá 15 ára gömul. Af gögnum málsins verður enn fremur ráðið að A hafi farið í aðra tannviðgerð vegna þess slyss skömmu eftir 1990 en þátttöku sjúkra- og slysatrygginga hafi þá verið synjað.

Samkvæmt 1. málslíð 1. mgr. 33. gr. almannatryggingalaga og c-lið sömu málsgreinar, skal tryggingastofnun veita styrk til aðgerða hjá tannlækni, „vegna alvarlegra afleiðinga meðfæddra galla, slysa og sjúkdóma“. Í skýringum úrskurðarnefndar almannatrygginga til mín kemur fram að niðurstaða nefndarinnar um að synja umsókn A um kostnaðarþátttöku hafi byggst á því að nefndin teldi núgildandi ákvæði c-liðar 1. mgr. 33. gr. laga nr. 117/1993 ekki heimila greiðslu tannlækna-kostnaðar A sem féll til á árinu 2005, þar sem upphaflega orsök tannviðgerðar hennar megri rekja til slyss sem varð árið 1975. Önnur skýring ákvæðisins myndi vera í andstöðu við það „lögskýringarsjónarmið, að lögum verði ekki beitt með afturvirkum hætti án skýrrar heimildar“ og hafi niðurstaða nefndarinnar þannig ráðist af lagaskilareglum. Því hafi ekki þótt nauðsynlegt að taka sérstaka afstöðu til allra málsástæðna aðila. Skil ég skýringar nefndarinnar svo að hún hafi þegar af þessari ástæðu talið þarflaust að leggja efnislegt mat á hvort slys A félli undir ákvæði c-liðar 1. mgr. 33. gr.

2.

Eins og áður er rakið er ákvæði c-liðar 1. mgr. 33. gr. almannatryggingalaga orðað á þann veg að það taki til styrks til aðgerða hjá tannlækni umfram þá þjónustu sem veitt er á grundvelli 37. gr. laganna „vegna alvarlegra afleiðinga meðfæddra galla, slysa og sjúkdóma“. Samkvæmt orðalagi sínu mælir ákvæðið þannig fyrir um almennan rétt hvers einstaklings til þess að sjúkratryggingar taki þátt í kostnaði hans vegna aðgerða hjá tannlækni ef slík aðgerð verður rakin til afleiðinga þeirra atvika sem talin eru í ákvæðinu. Við nánari afmörkun á efni ákvæðisins þarf að hafa í huga, eins og nánar verður rakið hér síðar, að um er að ræða eina tegund sjúkratrygginga sem lög nr. 117/1993 mæla fyrir um en er ekki skilgreind sem slysatrygging.

Ákvæði um skyldubundna þátttöku sjúkratrygginga í kostnaði vegna tannlækninga voru upphaflega leidd í lög með 6. gr. laga nr. 62/1974, um breyting á lögum nr. 67/1971, um almannatryggingar. Var ákvæðinu bætt inn í lög nr. 67/1971 sem 44. gr. þeirra laga, en af gögnum málsins verður ráðið að upphafleg greiðsla tryggingastofnunar á tannlækna-kostnaði A hafi farið fram á grundvelli þessa ákvæðis. Umrætt lagaákvæði kvað á um skyldu sjúkrasamlaga, og eftir atvikum sveitarfélaga, til ákveðinnar þátttöku í kostnaði við tannlæknaþjónustu fyrir börn og unglina á aldrinum þriggja til sextán ára, ellilífeyrisþega, öryrkja og vanfærar konur. Þær breytingar sem gerðar voru á þessu ákvæði fram til ársins 1992 lutu að því að greiðsluskyldan var færð yfir til tryggingastofnunar og afmörkun á því hvaða einstaklingar féllu undir ákvæðið, miðað við aldur eða aðrar persónubundnar aðstæður, svo sem örorku. Með lögum nr. 59/1978, um breyting á lögum nr. 67/1971, var þó sett inn það nýmæli að veita skyldi styrk til aðgerða hjá tannlækni, umfram það sem þegar væri kveðið á um í lögnum, þegar um væri að ræða „meðfædda galla, svo sem klofin góm eða meiri háttar tannvöntun“.

Með lögum nr. 1/1992, um ráðstafanir í ríkisfjármálum á árinu 1992, voru gerðar verulegar breytingar á þátttöku almannatrygginga í kostnaði vegna almennra tannréttinga og hætt þátttöku í tannréttingum að öllu leyti öðru en því sem fram kom í c-lið 1. mgr. 39. gr. laga nr. 67/1971, sbr. 18. gr. laga nr. 1/1992. Í 18. gr. laganna var hins vegar mælt fyrir um það nýmæli að sjúkratryggingadeild Tryggingastofnunar ríkisins hefði það hlutverk að veita styrk „til aðgerða hjá tannlækni“, umfram það sem þá gildandi 44. gr. laga nr. 67/1971 náði til, vegna „alvarlegra afleiðinga meðfæddra galla, slysa og sjúkdóma“.

Í greinargerð með frumvarpi því er varð að lögum nr. 1/1992 segir að nauðsynlegt hafi þótt í framhaldi af því, að greiðsluþátttöku í almennum tannréttingum var hætt, að breyta orðalagi c-liðar 39. gr. „til að taka af allan vafa um það að með stoð í honum megi styrkja tannréttingar sem [leiddi] af alvarlegum meðfæddum göllum, slysum eða sjúkdómum“. (Alþt. 1991-1992, A-deild, bls. 1566.) Umrætt ákvæði er nú að finna c-lið 1. mgr. 33. gr. laga nr. 117/1993, um almannatryggingar.

Af framangreindri forsögu ákvæðis c-liðar 1. mgr. 33. gr. almannatryggingalaga er ekki annað að sjá en að með því hafi verið ætlun löggjafans að koma sérstaklega til móts við þá einstaklinga sem þyrftu á aðgerðum hjá tannlækni að halda vegna afleiðinga þeirra atvika sem þar eru sérstaklega talin, meðal annars slysa. Ákvæðið kveður þannig á um almenna heimild til að styrkja einstaklinga vegna tannaðgerða sem nauðsynlegar eru vegna „alvarlegra afleiðinga“ slysa. Í úrskurði úrskurðarnefndar almannatrygginga er hins vegar byggt á þeirri forsendu einni að ákvæðið gildi ekki um þá einstaklinga sem nauðsynlega þurfa að gangast undir tannaðgerð, ef það slys sem er upphafleg orsök afleiðinganna átti sér stað fyrir gildistöku ákvæðisins með lögum nr. 1/1992.

Áður er rakið að c-liður 1. mgr. 33. gr. almannatryggingalaga kveður með almennum hætti á um að undir sjúkratryggingar í merkingu laganna falli styrkir til aðgerða hjá tannlækni, umfram það sem 37. gr. nær til, vegna meðal annars alvarlegra afleiðinga slysa. Eins og ákvæðið er orðað er það hlutræna efnisatriði sem ræður úrslitum um réttinn að tiltekna líkamlegar afleiðingar, sem teljast alvarlegar, séu komnar fram og að þær megi rekja til meðfæddra galla, slysa eða sjúkdóma. Þar sem um sjúkratryggingu er að ræða en ekki slysatryggingu er áhersla hér á tilvist afleiðinganna enda þótt staðreyna þurfi eftir atvikum hvort orsök þeirra sé slys eða önnur þau atriði sem ákvæðið nefnir.

Í íslenskum og öðrum norrænum rétti hefur það grundvallarsjónarmið verið talið gilda um skil eldri laga og yngri að réttarstaða manna ákvarðist af lögum eins og þau eru hverju sinni. Þannig verði almennt að ráða málum til lykta á grundvelli reglna í nýjum lögum, enda þótt atvik sem ráða beitingu lagareglu hafi átt sér stað að einhverju leyti fyrir gildistöku hennar, sjá hér til hliðsjónar Sigurður Líndal: Um lagaskil og afturvirkni laga. *Úlfjótur* 1. tbl. 59. árg. 2006, bls. 17. Sú regla er þó ekki einhlít heldur kunna skil milli eldri laga og yngri enn fremur að ráðast að verulegu leyti að af eðli og túlkun þeirrar lagaheimildar sem beita á hverju sinni. Þannig hefur það óhjákvæmilega áhrif hvort lagaregla tekur samkvæmt orðalagi sínu aðeins til atvika sem gerast á tilteknum stað og tíma eða hvort efnisleg skilyrði fyrir beitingu lagareglu eru afmörkuð á þann hátt að hún eigi við um tiltekna aðstæður, sem ekki eru bundnar ákveðnum tímamörkum. Þá hefur það jafnframt þýðingu hver niðurstaðan er af beitingu yngri reglu fyrir aðila máls í samanburði við þegar eldri regla er lögð til grundvallar. Hefur þá verið miðað við að yngri reglum skuli að jafnaði ekki beitt ef þær leiða til niðurstöðu sem er aðila óhagstæðari en ef eldri reglum er beitt. (Jon Andersen: *Social Forvaltningsret*. Kaupmannahöfn 2004, bls. 326-327.)

Umsókn A um þátttöku tryggingastofnunar í kostnaði hennar vegna tannviðgerðar árið 2005 byggist á því að hún telur umrædda aðgerð hafa verið nauðsynlega vegna slyss sem hún varð fyrir árið 1975. Ekki er um það deilt að sá atburður átti sér stað fyrir gildistöku hinna sérstöku lagaákvæða um þátttöku stofnunarinnar í kostnaði vegna tannviðgerða sem eru afleiðingar alvarlegra slysa. Í ljósi tilvitnaðra ummæla í úrskurði úrskurðarnefndar almannatrygginga um að ákvæði c-liðar gildi ekki með afturvirkum hætti um slysaatburði sem áttu sér stað fyrir gildistöku laganna tel ég hins vegar rétt að áréttu að efnisleg skilyrði ákvæðis c-liðar 1. mgr. 33. gr. almannatryggingalaga fyrir greiðslu eru ekki bundin við slys, sem ákvæði 2. másl. 1. mgr. 22. gr. laganna skilgreinir sem „skyndilegan utanaðkomandi atburð sem veldur meiðslum á líkama þess sem tryggður er og gerist án vilja hans“, heldur tekur ákvæðið til „alvarlegra afleiðinga“ slysa. Er það eðlilegt í ljósi þess að ákvæðið kveður

eins og fyrr greinir á um eina tegund sjúkratrygginga en ekki slysatrygginga í merkingu almannatrygginga.

Tel ég af þeim sökum ekki unnt að leggja almennt til grundvallar við skýringu ákvæðisins að bótaréttur samkvæmt því sé ekki fyrir hendi í þeim tilvikum þar sem upphaflegur slysatburður hefur átt sér stað fyrir gildistöku þess. Í því sambandi hef ég sérstaklega í huga að lög um almannatryggingar hafa að geyma félagsleg úrræði þeim til handa sem hafa orðið fyrir áföllum vegna sjúkdóma og slysa. Með hliðsjón af þessu félagslega eðli sjúkratrygginga almannatrygginga hef ég almennt ekki talið efni til að beita þröngri lögskýringu á ákvæði laga nr. 117/1993 um rétt til bóta, sjá hér álit mitt frá 31. ágúst 2000 í máli nr. 2516/1998. Í samræmi við þau sjónarmið sem búa að baki ákvæðum laga um almannatryggingar verður enn fremur að líta til þess við skýringu c-liðar 1. mgr. 33. gr. að aðstæður kunna oft og tíðum að vera með þeim hætti að nokkur tími líði frá því að slysatburður á sér stað þangað til endanlegar afleiðingar hans eru komnar fram að fullu. Sú skýring ákvæðisins að binda rétt til bóta við að slysatburður eigi sér stað eftir gildistöku þess kann því eftir atvikum að fara í bága við það grundvallarmarkmið löggjafans að koma sérstaklega til móts við þá einstaklinga sem þurfa á aðgerðum hjá tannlækni að halda af þeim ástæðum sem greinir í ákvæðinu.

Ég ítreka að c-liður 1. mgr. 33. gr. laga nr. 117/1993 mælir fyrir um veitingu styrkja ef tiltekin almenn og hlutlæg skilyrði eru uppfyllt um alvarlegar afleiðingar meðfæddra galla, slysa eða sjúkdóma. Eins og ákvæðið er orðað og í ljósi eðlis þess sem sjúkratryggingar verður að ganga út frá því að allir þeir eigi rétt til aðstoðar sem geta eftir gildistöku ákvæðisins sýnt fram á að þeir stríði við alvarlegar afleiðingar þeirra atvika sem ákvæðið lýsir. Er þá horft til þess að þegar löggjafinn mælir með þessum hætti fyrir um fjárhagslega aðstoð hins opinbera vegna alvarlegra afleiðinga tiltekinna atvika verður vegna jafnræðissjónarmiða að liggja skýrt fyrir ef af afmarka á hóp þeirra sem geta notið slíkrar aðstoðar á grundvelli þess hvenær sá atburður átti sér stað sem valdið hefur þeim afleiðingum sem sjúkratrygging er ætlað að mæta. Ég bendi auk þess á að c-liður 1. mgr. 33. gr. almannatryggingalaga er ekki bundinn við að þær alvarlegu afleiðingar sem eru grundvöllur greiðslu samkvæmt ákvæðinu verði raktar til slyss heldur geta þær einnig orsakast af meðfæddum göllum eða sjúkdómum. Ég fæ ekki annað séð en að afstaða úrskurðarnefndarinnar leiði rökrænt til þess að áskilið sé að meðfæddir gallar eða sjúkdómar þurfi einnig að hafa uppgötvast eða komið fram eftir gildistöku ákvæðisins hvað sem líði tilvist alvarlegra afleiðinga af þeim sökum. Í samræmi við ofangreint og í ljósi jafnræðissjónarmiða þurfti það að mínu áliti að koma skýrt fram ef ætlun löggjafans var að hafa þann hátt á.

Af þeim athugasemdom er fylgdu frumvarpi því er varð að lögum nr. 1/1992 þegar núgildandi ákvæði c-liðar 1. mgr. 33. gr. var sett verður ekki séð að nokkur ráðagerð hafi verið uppi um að takmarka aðstoð samkvæmt ákvæðinu við slys sem ættu sér stað eftir gildistöku laganna. Í IV. bráðabirgðaákvæði laganna var kveðið sérstaklega á um hvernig fara skyldi með rétt til greiðslna úr sjúkratryggingum vegna tannréttingarkostnaðar á grundvelli þeirra reglna sem felldar voru niður með lögum nr. 1/1992. Þar var hins vegar ekki tekin nein afstaða til þess hvernig farið skyldi með kostnað vegna tannaðgerða á grundvelli 18. gr. laganna, sbr. nú c-lið 1. mgr. 33. gr. almannatryggingalaga. Verður þannig að mínum dómi ekki dregin sú ályktun af ákvæðum laga nr. 1/1992 að til hafi staðið að takmarka rétt samkvæmt núgildandi ákvæði c-liðar 1. mgr. 33. gr. við þá sem yrðu fyrir slysi eftir gildistöku þeirra. Því ræðst það af almennum skilyrðum laga um almannatryggingar hvernig farið skuli með slík mál. Í þessu sambandi tel ég rétt að minna á að það hefur um áratuga skeið verið viðtekinn háttur löggjafans við setningu nýrra lagareglna um greiðslur úr almannatryggingakerfinu að taka sérstaklega afstöðu til þess frá hvaða tíma bótaréttur á grundvelli laganna verður virkur eða hversu lengi hann skuli gilda, sjá hér auk ofangreinds bráðabirgðaákvæðis laga nr. 1/1992 til dæmis 1. tölul. bráðabirgðaákvæðis

laga nr. 67/1971, um almannatryggingar, 5. tölul. bráðabirgðaákvæðis laga nr. 117/1993, svo og bráðabirgðaákvæði laga nr. 59/1998 og laga nr. 62/1999, um breyting á lögum nr. 117/1993, um almannatryggingar. Hafa sambærileg ákvæði enn fremur verið sett í aðra löggjöf um bótarétt, sbr. 28. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993.

Í ljósi þess sem að framan er rakið get ég ekki fallist á þá túlkun úrskurðarnefndar almannatrygginga að ákvæði c-liðar 1. mgr. 33. gr. geti ekki átt við um mál A þar sem slys það er tjón hennar verður rakið til hafi átt sér stað fyrir gildistöku ákvæðisins með lögum nr. 1/1992. Umsókn A til tryggingastofnunar um styrk vegna tannaðgerðar byggðist alfarið á reglu c-liðar 1. mgr. 33. gr. og ekki að neinu leyti á þeim reglum sem upphaflegar greiðslur til hennar grundvölluðust á, enda voru þær bundnar við ákveðin aldursmörk. Greiðslur samkvæmt ákvæði c-liðar 1. mgr. 33. gr. miðast hins vegar við það eitt að tiltekna afleiðingar meðfæddra galla, slysa eða sjúkdóma séu komnar fram. Getur það því í mínum huga ekki haft þýðingu um bótarétt á grundvelli c-liðar 1. mgr. 33. gr. hvenær þeir atburðir sem eru rót þessara afleiðinga eiga sér stað, svo sem hvenær slys verður eða sjúkdóms eða meðfædds galla verður fyrst vart.

Umsókn A um þátttöku sjúkratrygginga í tannlæknakostnaði hennar var studd þeim rökum að umrædd aðgerð fæli í sér nauðsynlega endurnýjun á fyrri aðgerð hennar. Í 3. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 815/2002, um þátttöku Tryggingastofnunar ríkisins í tannlæknakostnaði, sem í gildi var þegar umsókn A var lögð fram og sett er á grundvelli 3. mgr. 33. gr. laga nr. 117/1993, er beinlínis gert ráð fyrir því að kostnaður vegna slíkra aðgerða geti fallið undir greiðslur samkvæmt c-lið 1. mgr. 33. gr. Efnislega samsvarandi ákvæði er nú að finna í 7. og 12. gr. reglugerðar nr. 576/2005, um þátttöku Tryggingastofnunar ríkisins í kostnaði við tannlækningar.

Afframangreindu leiðir að úrskurðarnefndinni bar að mínum dómi að leggja sérstaklega á það mat hvort atvik í máli A voru með þeim hætti að umrædd endurnýjun fyrri aðgerða væri nauðsynleg vegna „alvarlegra afleiðinga“ slyss. Tel ég því að nefndin hafi ekki leyst úr málinu á fullnægjandi lagagrundvelli.

3.

Samkvæmt gögnum málsins synjaði tryggingastofnun umsókn A um þátttöku í tannlæknakostnaði hennar upphaflega á þeim forsendum að hún hefði ekki tilkynnt slysið innan tíu ára frá því að það átti sér stað, sbr. bréf stofnunarinnar, dags. 22. september 2005. Var í þessu sambandi vísað til 11. gr. þágildandi reglugerðar nr. 815/2002, um þátttöku Tryggingastofnunar ríkisins í kostnaði við tannlækningar, sbr. nú efnislega samhljóða ákvæði 12. gr. reglugerðar nr. 576/2005 þar sem segir orðrétt:

„Tryggingastofnun ríkisins greiðir 80% kostnaðar samkvæmt gjaldskrá ráðherra við nauðsynlegar tannlækningar, aðrar en tannréttingar, vegna sannanlegra alvarlegra afleiðinga slysaatburða þegar bætur þriðja aðila, þar með talið tryggingafélaga, fást sannanlega ekki greiddar og slysatryggingar samkvæmt lögum um almannatryggingar bæta ekki kostnað enda verði slys ekki rakið til ásetnings eða stórkostlegs gáleysis umsækjanda. Tryggingastofnun ríkisins er aðeins heimilt að taka þátt í kostnaði vegna tannskaða af völdum slysa sem tilkynnt hafa verið til stofnunarinnar innan 10 ára frá því að slys átti sér stað.

Áverkavottorð, gert af þeim tannlækni sem sinnti umsækjanda fyrst eftir slys, skal fylgja umsókn um þátttöku Tryggingastofnunar ríkisins í kostnaði vegna slysa-atburða.“

Rétt eins og ákvæði 11. gr. reglugerðar þeirrar sem hún hefur leyst af hólmi, sækir núgildandi ákvæði 12. gr. reglugerðar nr. 576/2005 stoð sína í 3. mgr. 33. gr. laga nr.

117/1993. Samkvæmt ákvæðinu setur ráðherra reglugerð, um greiðslur samkvæmt ákvæði c-liðar 1. mgr. 33. gr. Þá hefur ráðherra almenna heimild á grundvelli 1. málslíðar 66. gr. laganna til að kveða á um nánari framkvæmd þeirra í reglugerð.

Þegar núgildandi ákvæði c-liðar 1. mgr. 33. gr. var leitt í lög, sbr. 18. gr. laga nr. 1/1992, var þar upphaflega gert ráð fyrir því að ráðherra gæti, að fengnum tillögum tryggingaráðs, sett nánari reglur um framkvæmd ákvæðisins. Af athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi því er varð að lögum nr. 1/1992 verður ekki séð að nein ráðagerð hafi verið uppi af hálfu löggjafans um að binda rétt til bóta samkvæmt ákvæðinu við það að slys væri tilkynnt innan ákveðins tíma, sbr. Alþt. 1991—1992, A-deild, bls. 1566. Að mínum dómi verður heldur ekki séð að almenn heimild 66. gr. laga nr. 117/1993 handa ráðherra til að setja reglugerð um framkvæmd laganna feli í sér fullnægjandi heimild til að skerða rétt bótaþega úr sjúkra-tryggingum, ef ekki er fyrir að fara sérstakri lagaheimild til þess, sjá hér til hliðsjónar dóm Hæstaréttar Íslands frá 19. desember 2000 í máli nr. 125/2000. Í núgildandi lögum nr. 117/1993 er þannig hvorki að finna bein efnisákvæði sem heimila að mælt sé fyrir um tilkynningarskyldu til Tryggingastofnunar ríkisins vegna atvika sem síðar kunna að veita einstaklingum rétt til bóta úr sjúkratryggingum né ákvæði sem heimila að réttur til bóta sé bundinn því skilyrði að slík atvik séu tilkynnt.

Samkvæmt framangreindu fæ ég því ekki séð að ákvæði 11. gr. þágildandi reglugerðar nr. 815/2002, sbr. nú 12. gr. reglugerðar nr. 576/2005, séu í málefnalegum og eðlilegum tengslum við efni c-liðar 1. mgr. 33. gr. almannatryggingalaga eins og það er nánar skýrt í kafla IV.2 í álitinu. Þar sem styrkheimild ákvæðisins sem þáttur sjúkratrygginga er miðuð við að komnar séu fram „alvarlegar afleiðingar“ meðfæddra galla, slysa eða sjúkdóma er engin rökræn ástæða til að áskilja að hinn bótaþeggi tilkynni sérstaklega um slysið og þá að það hafi verið gert innan 10 ára frá því að það átti sér stað. Þessi áskilnaður getur að minnsta kosti ekki að óbreyttum lögum haft þau áhrif að viðkomandi glati rétti til styrks vegna aðstoðar tannlæknis á grundvelli c-liðar 1. mgr. 33. gr. enda kemur ekki til þeirrar aðstoðar nema „alvarlegar afleiðingar“ komi fram. Ákvæði reglugerðarinnar að þessu leyti á sér með öðrum orðum ekki stoð í reglugerðarheimild 3. mgr. 33. gr. laganna eða almennu heimildinni í 66. gr. eins og þær ber að túlka í ljósi c-liðar 1. mgr. 33. gr.

Í skýringum úrskurðarnefndar almannatrygginga til mín kemur fram að nefndin hafi ekki tekið sérstaka afstöðu til þess hvort slys A hafi verið tilkynnt í skilningi framan- greinds ákvæðis 11. gr. reglugerðar nr. 815/2002. Þar segir hins vegar að þar sem reikningur tannlæknis vegna upphaflegrar viðgerðar hafi verið greiddur löngu fyrir gildistöku reglu 11. gr. sé vandséð að sú regla gildi. Ég legg þann skilning í svör úrskurðarnefndarinnar að hún telji að regla 11. gr. reglugerðar nr. 815/2002 um að slys skuli tilkynna innan 10 ára gildi ekki um mál A þar sem ljóst sé að slys hennar hafi verið tilkynnt árið 1976. Ég tel því ekki nauðsynlegt að ég taki sérstaklega afstöðu til þágildandi 11. gr. reglugerðarinnar, sbr. nú 12. gr. reglugerðar nr. 576/2005, út frá atvikum í máli A. Ég tel hins vegar rétt að vekja athygli heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra á því sem að framan er sagt um lagastoð núgildandi ákvæðis 12. gr. reglugerðar nr. 576/2005.

...

VI. Viðbrögð stjórnvalda.

Mér barst erindi frá lögmanni A 27. nóvember 2007 þar sem mér varð gerð grein fyrir því að úrskurðarnefnd almannatrygginga hefði að beiðni A endurupptekið mál hennar og kveðið upp nýjan úrskurð, dags. 14. nóvember s.á., þar sem staðfest var á ný sú ákvörðun Tryggingastofnunar ríkisins að synja henni um greiðsluþátttöku almannatrygginga í tannlækniskostnaði vegna endursmíði tannbrúar árið 2005, með þeim rökum að ekki verði ráðið af gögnum málsins að þessi endurnýjun tannaðgerða A hafi verið nauðsynleg þegar hún fór fram.

Með reglugerð nr. 350/2007, um (1.) breytingu á reglugerð nr. 576/2005, um þátttöku Tryggingastofnunar ríkisins í kostnaði við tannlækningar, var ákvæði 1. mgr. 12. gr. reglugerðarinnar breytt á þann veg að m.a. var felldur brott 2. málslíður málsgreinarinnar, þar sem áskilnaður um að hinn bótatryggði tilkynnti tryggingastofnun sérstaklega um slys innan 10 ára frá því að það ætti sér stað kom fram.

2.0. Atvinnuleysisstryggingar.

2.1. Réttur til atvinnuleysisbóta við flutning innan EES-svæðisins. Tryggingagjald. (Mál nr. 4859/2006)

A kvartaði yfir úrskurði úrskurðarnefndar atvinnuleysisbóta þar sem staðfest var sú ákvörðun Atvinnuleysisstryggingasjóðs að hafna beiðni hennar um breytingu á svonefndu E-301 vottorði sem gefið hafði verið út til hennar og heimilaði flutning áunnins bótaréttar úr einu aðildarríki EES-samningsins til annars. A hafði krafist þess að ekki væri tilgreint sérstaklega á vottorðinu að tryggingartímabil það sem staðfest væri í því væri vegna sjálfstæðrar atvinnustarfsemi hennar sem einstaklings. Jafnframt laut kvörtun A að þeirri niðurstöðu úrskurðarnefndarinnar að Atvinnuleysisstryggingasjóður hefði fullnægt leiðbeiningarskyldu sinni gagnvart A um bótarétt hennar hér á landi. Gerði A auk þess athugasemdir við að ekki hefði verið viðurkenndur bótaréttur hennar hér á landi á ákveðnu tímabili. A hafði starfað sem sjálfstæður verktaki sem rannsóknarstyrkþegi hjá Y frá janúar 2001 til ágúst 2004 en flutt lögheimili sitt til X 1. desember 2001 en haldið áfram vinnu við rannsóknir á vegum Y sem og sinnt stundakennslu viss tímabil við Z á Íslandi og háskólann Þ í X.

Umboðsmaður lauk athugun sinni með bréfi til A, dags. 14. maí 2007. Þar komst hann að þeirri niðurstöðu að A hefði ekki átt rétt til atvinnuleysisbóta hér á landi á grundvelli ákvæða laga nr. 12/1997, um atvinnuleysisstryggingar, þar sem A uppfyllti hvorugt skilyrði 2. tölul. 2. gr. laganna, þ.e. að vera annað hvort búsett hér á landi eða hafa fengið leyfi hér á landi til atvinnuleitar í öðru EES-landi.

Umboðsmaður beindi einnig athugun sinni að því hvort lög nr. 12/1997 kynnu að takmarka þau réttindi sem ákvæðum EES-samningsins, sbr. lög nr. 2/1993, um hið Evrópska efnahagssvæði, væri ætlað að tryggja. Hafði umboðsmaður þá í huga það hlutverk sitt að tilkynna Alþingi um það ef hann yrði þess var að meinbugir væru á gildandi lögum eða almennum stjórnvaldsfyrirmælum, sbr. 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Umboðsmaður tók fram að hann fengi ekki annað séð af ákvæði b-liðar 1. mgr. 71. gr. reglugerðar nr. 1408/71/EBE en að þeir sem „[sæktu] vinnu yfir landamæri“ ættu ákveðið val um það hvar þeir sæktu atvinnuleysisbætur ef þeir væru tiltækir fyrir vinnumiðlun eða vinnuveitanda í „lögbæru“ ríki í skilningi ákvæðisins. Taldi umboðsmaður að ákvæði laga nr. 12/1997 og eftir atvikum núgildandi laga nr. 54/2006, um atvinnuleysisstryggingar, um skilyrði bótaréttar væru ekki að öllu leyti í samræmi við fyrrgreint ákvæði 71. gr. reglugerðarinnar og tók hann fram í bréfi sínu til A að hann hygðist vekja athygli Eftirlitsstofnunar EFTA í Brussel á þessu atriði. Þar sem umboðsmaður fékk hins vegar ekki séð af gögnum málsins að A hefði verið tiltæk fyrir vinnumiðlun eða vinnuveitanda í „lögbæru ríki“ í skilningi b-liðar 1. mgr. 71. gr. reglugerðar nr. 1408/71 tók hann fram að sú ályktun væri ekki dregin af hans hálfu að lög nr. 12/1997 takmörkuðu réttindi sem A kynni ótvírætt að hafa átt skv. alþjóðlegum skuldbindingum sem Ísland hefði undirgengist skv. EES-samningnum.

Varðandi þann þátt kvörtunar A er laut að því að A hefði ekki sótt formlega um atvinnuleysisbætur hér á landi vegna rangra upplýsinga og leiðbeininga Vinnuálastofnunar í sambandi við bótarétt hér á landi taldi umboðsmaður, einkum út frá því hvernig réttur til atvinnuleysisbóta væri afmarkaður skv. lögum nr. 12/1997, að ekki hefði verið staðið ranglega að veitingu leiðbeininga um efnislegan rétt A skv. þeim

lögum. Benti umboðsmaður jafnframt á að eins og meðferð mála hjá umboðsmanni væri háttað skv. lögum nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, hefði hann ekki forsendur til að tjá sig um hvað kynni að hafa farið á milli í einstökum símtölum A við starfsmenn Vinnuálastofnunar. Í ljósi þess að umboðsmaður taldi ekki loku fyrir það skotið að A kynni að hafa átt rétt til þess samkvæmt þjóðréttarlegum skuldbindingum Íslands að um ákvörðun atvinnuleysisbóta hennar færi eftir íslenskri löggjöf um atvinnuleysis-tryggingar taldi hann ekki unnt að taka alfarið fyrir að meintar rangar leiðbeiningar til A kynnu að hafa í för með sér bótaskyldu af hálfu ríkisins, í samræmi við megin sjónarmið um skaðabótaskyldu ríkisins þegar á skortir að innlend löggjöf hafi verið réttilega löguð að skuldbindingum Íslands skv. samningnum um hið Evrópska efnahagssvæði. Úrlausn slíkra álitafna heyrði hins vegar undir dómstóla og félli því utan starfssviðs umboðsmanns Alþingis, sbr. b-lið 3. mgr. 3. gr. laga nr. 85/1997.

Umboðsmaður taldi miðað við gögn málsins að sú aðstaða kynni að vera uppi að A hefði innt af hendi tryggingagjald hér á landi og þar með atvinnu-tryggingagjald skv. lögum nr. 113/1990, um tryggingagjald, án þess að hafa hlotnast samsvarandi réttindi til greiðslu atvinnuleysisbóta, auk þess sem A hefði hugsanlega verið tryggð samtímis í tveimur löndum. Umboðsmaður benti á að í dómaframkvæmd EB-dómstólsins hefði verið lagt til grundvallar að það væri andstætt ákvæðum reglugerðar nr. 1408/71/EBE ef launþega sem reglugerðin næði til væri gert að greiða gjöld af sömu tekjum til að fjármagna samfélagslegar tryggingar í fleiri en einu aðildarríki auk þess sem slík aðstaða hefði verið talin fela í sér brot á ákvæðum samningsins um Evrópusambandið varðandi frjálsa för launafólks og frelsi til atvinnustarfsemi, sbr. nú 39. og 43. gr. þess samnings. Hefði yfirskattanefnd, æðsti úrskurðaraðili á stjórnvöldum um tryggingagjald, lýst þeirri afstöðu sinni að skýra bæri ákvæði laga nr. 113/1990 til samræmis við ákvæði 28. gr. EES-samningsins og reglugerðar nr. 1408/71/EBE. Benti umboðsmaður á að A kynni að vera fær sú leið að leita til ríkisskattstjóra og óska eftir endurupptöku álagningar tryggingagjalds.

Um þann þátt kvörtunar A að Atvinnuleysistryggingasjóður hefði ekki staðið rétt að útgáfu E-301 vottorðsins til staðfestingar á greiðslum A til Atvinnuleysis-tryggingasjóðs á árunum 2001-2004 og þar með haft þau áhrif að útilokað hafi verið fyrir yfirvöld í ríkinu X að viðurkenna bótarétt A úr atvinnuleysistryggingum skv. þarlendur lögum benti umboðsmaður á að stjórnvöld í X hefðu kannað grundvöll skírteinisins sem A lagði fram og metið sjálfstætt rétt A til bóta á grundvelli reglna sem giltu í X. Benti umboðsmaður á að ákvæði laga nr. 85/1997 og almennar reglur um alþjóðleg lagaskil gerðu það að verkum að það félli utan starfssviðs hans að fjalla um ákvarðanir erlendra stjórnvalda.

Umboðsmaður tók að lokum fram að hann hefði orðið þess var að sami einstaklingur ritaði undir skýringar nefndarinnar fyrir hönd hennar til hans og sá sem ritaði undir hina upphaflegu ákvörðun Atvinnuleysistryggingasjóðs og hefði það orðið honum tilefni til þess að rita nefndinni bréf þar sem hann óskaði nánari upplýsinga og skýringa um þetta atriði.

3.0. Atvinnuréttindi.

3.1. Takmörkun á starfsréttindum rafveituvirkjameistara. Stjórnarskrá. Valdbærni til að gefa út auglýsingu. Birting stjórnvaldsfyrirmæla. (Mál nr. 4390/2005)

A leitaði til umboðsmanns og gerði athugasemdir við auglýsingu viðskiptaráðuneytisins sem birtist í Lögbirtingablaði. A taldi að auglýsingin skerti starfsréttindi sín sem rafveituvirkjameistara. Í henni væri starfssvið rafveituvirkjameistara afmarkað þrengra heldur en í þeirri námskrá sem gildi um nám hans til rafveituvirkjameistara. Umboðsmaður rakti í álitinu ákvæði iðnaðarlaga nr. 42/1978 og lögskýringargögn að baki þeim lögum. Taldi hann með hliðsjón af þeim að starfsemi sjálfstætt starfandi rafveituvirkjameistara byggðist á meistarabréfi. Sjálfst meistarabréfið jafngildi leyfi til að reka iðngrein, sbr. 2. mgr. 10. gr. iðnaðarlaga. Slíkt opinbert leyfi kynni að vera háð takmörkunum sem kæmu fram í stjórnvaldsfyrirmælum. Slíkar takmarkanir yrðu þó að eiga sér stoð í iðnaðarlögum eða öðrum lögum, s.s. lögum nr. 146/1996, um öryggi raforkuvirkja, neysluveitna og raffanga.

Umboðsmaður lauk málinu með álitinu, dags. 30. nóvember 2007. Þar tók hann fram að frá 1996 hefðu verið í gildi um rafmagnsöryggismál lög nr. 146/1996. Hann benti á að í reglugerð nr. 264/1971, um raforkuvirki, með síðari breytingum, sbr. reglugerð nr. 285/1998, en reglugerðin fól í sér frekari útfærslu á lögnum, væri áskilið sveinspróf í rafvirkjun til að hljóta löggildingu sem rafverktaki til að sinna ákveðnum verkum á sviði rafmagnsmála. Ekki væri í ákvæðum reglugerðarinnar minnst á iðngreinina rafveituvirkjun eða sveinspróf og meistararéttindi í þeirri grein. Rafmagnsöryggisreglurnar gerðu því í engu ráð fyrir aðkomu einstaklinga, sem hefðu hlotið þessa menntun, að sjálfstæðum störfum eða verktöku er lyti að rafmagni og raforkuvirkjum. Umboðsmaður tók fram að það leiddi ekki af rafmagnsöryggislögum bein skylda um að þau stjórnvöld sem færu með framkvæmd rafmagnsmála skyldu kveða á um aðkomu sveina eða meistara í rafveituvirkjun að verkum og störfum á því sviði sem reglurnar tækju til. Hins vegar lægi fyrir að rafveituvirkjun hefði samkvæmt ákvörðun stjórnvalda á grundvelli laga verið sérstök iðngrein frá 1994 og í kjölfarið hefðu sveinar í þeirri grein getað aflað sér meistararéttinda. Taldi hann með hliðsjón af þessu að stjórnvöld ríkisins sem heild yrðu að gæta að þeim atvinnuréttindum sem varin væru af atvinnufrelsisákvæði 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar og stjórnvöld á sviði rafmagnsöryggismála þyrftu því að taka afstöðu til þess hvort og þá hvaða verkefni á því sviði sem rafmagnsöryggisreglurnar tækju til yrðu leyst af hendi af einstaklingum sem hefðu lokið sveinsprófi í rafveituvirkjun og aflað sér meistararéttinda í þeirri grein skv. iðnaðarlögum og ákvörðunum menntamálaráðherra um þá menntun. Umboðsmaður taldi að þess hefði ekki verið nægjanlega gætt fram að þessu af þeim stjórnvöldum sem færu með framkvæmd rafmagnsöryggis laga að taka málefnalega afstöðu til þess ef mismunandi menntun og starfsþjálfun þeirra sem hefðu iðnréttindi á sviði rafvirkjunar og rafveituvirkjunar leiddi til þess að ætla yrði þeim mismunandi aðkomu að verkum út frá þeim öryggiskröfum sem þar ættu að ráða för.

Umboðsmaður vék að 1. mgr. 8. gr. iðnaðarlaga en auglýsing viðskiptaráðuneytisins var sett með stoð í því lagaákvæði. Hann tók fram að hann fengi ekki séð að umrætt lagaákvæði hefði veitt ráðuneytinu heimild, hvorki að efni til né að formi, til að gefa út sérstaka auglýsingu um starfsréttindi rafveituvirkjameistara. Hefði það verið fyrir

mistök að útgefandi auglýsingarinnar var tilgreindur viðskiptaráðuneytið, sem rekja mátti til þess að ráðuneyti iðnaðar og viðskipta voru áður rekin sameiginlega, þá yrði ekki séð að efni lagagreinarinnar gerði ráð fyrir að inntak starfsréttinda iðnmeistara í einstökum iðngreinum væri afmarkað með þeim hætti sem gert var í auglýsingu ráðuneytisins. Umboðsmaður taldi jafnframt eftir samanburð á þeim námskrám sem gilt höfðu um nám í rafveituvirkjun að ekki væri fullt samræmi milli lýsinga þar og í auglýsingu ráðuneytisins á inntaki náms og starfa rafveituvirkja og meistara í þeirri grein. Loks benti umboðsmaður á að umrætt ákvæði iðnaðarlaga sem auglýsingin var sögð styðjast við kvað á um að ráðherra skyldi taka ákvarðanir um það efni sem þar greindi með reglugerð. Það leiddi af 2. gr. laga nr. 64/1943, sbr. nú lög nr. 15/2005, um Stjórnartíðindi og Lögbirtingablað, að slík stjórnvaldsfyrirmæli átti að birta í B-deild Stjórnartíðinda en ekki í Lögbirtingablaði eins og gert var. Með hliðsjón af framangreindu var það afstaða umboðsmanns að enn skorti á að stjórnvöld hefðu með fullnægjandi hætti leyst úr því á hvern hátt sjálfstætt starfandi rafveituvirkjameistarar gætu nýtt starfsréttindi sín.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til viðskiptaráðherra í samræmi við 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, að auglýsing ráðuneytis hans um starfsréttindi sjálfstætt starfandi rafveituvirkjameistara yrði felld úr gildi. Jafnframt beindi hann þeim tilmælum til iðnaðar- og viðskiptaráðuneytanna að þau tækju framvegis mið af þeim sjónarmiðum sem rakin væru í álitinu við stjórnýslylu á sviði iðnaðar- og rafmagnsöryggismála. Auk þess kom umboðsmaður þeirri ábendingu á framfæri við viðskiptaráðuneytið að hugað yrði, með tilliti til lagaáskilnaðarreglu 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar, að lagagrundvelli ákvarðana um löggildingu rafverktaka sem fælu í sér takmarkanir á atvinnuréttindum iðnsveina og iðnmeistara í rafiðngreinum. Benti hann í því sambandi á skýrleika lagaheimildar í 10. tölul. 2. mgr. 13. gr. laga nr. 146/1996 til að setja í reglugerð ákvæði um löggildingu rafverktaka. Hvatti umboðsmaður til þess að boðuð áform ráðuneytisins um endurskoðun þessara mála gengju eftir sem fyrst. Hafði hann þá í huga að óvissa um starfsheimildir sjálfstætt starfandi rafveituvirkjameistara hefði verið á borðum iðnaðar- og viðskiptaráðuneytanna allt frá árinu 1999 þegar A vakti fyrst máls á því við ráðuneytin að á skorti að ákvæði reglugerðar um rafmagnseftirlit gerðu ráð fyrir að rafveituvirkjameistarar gætu fengið löggildingu til rafverktakastarfa.

Með bréfum til iðnaðarráðuneytis og viðskiptaráðuneytis, dags. 29. febrúar 2008, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort af hálfu ráðuneytanna hefði verið gripið til einhverra tiltekinna ráðstafana í tilefni af framangreindu álitinu mínu og þá í hverju þær ráðstafanir hafi falist. Í svarbréfi iðnaðarráðuneytisins, dags. 1. apríl 2008, er bent á að samrekstri iðnaðar- og viðskiptaráðuneyta hafi verið hætt á síðasta ári og að álit mitt snerti í reynd einkum verkefni á sviði viðskiptaráðuneytis. Telji ráðuneytið að álitinu gefi ekki tilefni til sérstakra aðgerða af hálfu þess, en ráðuneytið hafi engu að síður í hyggju að taka framkvæmd iðnaðarlaga nr. 42/1978 til heildstæðrar endurskoðunar á þessu ári, bæði með tilliti til álits míns og breyttra aðstæðna.

Í svarbréfi viðskiptaráðuneytisins, dags. 27. mars 2008, kemur fram að ráðuneytið hafi gefið út auglýsingu, dags. 25. s.m., um brottfall auglýsingar um starfsréttindi sjálfstætt starfandi rafveituvirkjameistara. Var sú auglýsing birt í Lögbirtingablaði 28. s.m. Í bréfinu segir ennfremur:

„Með tilliti til aðstæðna hefur þótt rétt að semja strax frumvarp til að taka af tvímæli um fullnægjandi lagastoð við löggildingu rafverktaka hjá Neytendastofu. Er gert ráð fyrir að leggja fram frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 146/1996,

um öryggi raforkuvirkja, neysluveitna og raffanga. Ráðgert er að frumvarpið verði lagt fram í ríkisstjórn föstudaginn 28. þ.m. og síðan fyrir Alþingi mjög fljótlega á þessu þingi. Ákvæði um hæfniskröfur við löggildingu rafverktaka eru tekin upp í frumvarpið úr reglugerð nr. 285/1998 um breytingu á reglugerð nr. 264 31. desember 1971 um raforkuvirki, með áorðnum breytingum, nánar tiltekið ákvæði 1.4.7.-9.

Með vísan til niðurlags í bréfi iðnaðar- og viðskiptaráðuneyta til umboðsmanns Alþingis, dags. 6. apríl 2006, skal bent á að unnið hefur verið að því af hálfu menntamálaráðuneytisins, sem ber ábyrgð á menntun í löggiltum iðngreinum, að undirbúa möguleika á að hefja meistaranám í rafveituvirkjun á grundvelli endurskoðaðrar námskrár fyrir rafvirkja þannig að þar sé ekki einungis gert ráð fyrir almennu námi heldur einnig fagnámi. Geta þá þeir sem áhuga hafa á því bætt við sig menntun þannig að þeir uppfylli skilyrði á grundvelli rafmagnsöryggisлага til að hljóta löggildingu sem rafverktakar. Viðskiptaráðuneytið hefur ítrekað við menntamálaráðuneytið að mikilvægt sé að niðurstaða fái stöðu í menntunarmálin hið fyrsta í samvinnu við Rafiðnaðarskólann.“

Með bréfi viðskiptaráðuneytisins, dags. 11. júní 2008, var mér kynnt að á grundvelli lagafrumvarps ráðuneytisins hefði Alþingi samþykkt lög nr. 46/2008, um breytingu á lögum nr. 146/1996, um öryggi raforkuvirkja, neysluveitna og raffanga, þar sem lagastoð vegna löggildingar rafverktaka sé treyst og tekin af tvímæli um að sú löggilding megi vera tímabundin. Með bréfinu var mér jafnframt sent samrit af bréfi viðskiptaráðuneytisins til menntamálaráðuneytisins, dags. 15. maí s.á., þar sem ítrekuð var ósk um að menntamálaráðuneytið geri hið allra fyrsta ráðstafanir til að hefja megi meistaranám í rafveituvirkjun á grundvelli endurskoðaðrar námskrár fyrir rafvirkja, þ.a. rafveituvirkjar sem áhuga hafi geti bætt við sig menntun til að uppfylla skilyrði á grundvelli rafmagnsöryggisлага til að hljóta löggildingu sem rafverktakar.

3.2.

Atvinnuleyfi. Málshraði. (Mál nr. 4936/2007)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis fyrir hönd fyrirtækisins B ehf. vegna afgreiðslutíma félagsmálaráðuneytisins á stjórnarsýslukærum hennar til ráðuneytisins í mars 2006. Kærurnar vörðuðun synjun Vinnumálastofnunar á útgáfu atvinnuleyfa fyrir tvo tiltekna starfsmenn sem fyrirtækið hugðist ráða til starfa frá X-landi en fyrirtækið rekur veitingastað í Reykjavík sem býður upp mat frá því landi.

Umboðsmaður rakti grundvallarreglu 1. mgr. 9. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 um að ákvarðanir í málum sem falla undir lög skuli teknar svo fljótt sem unnt er, en regla þessi ætti meðal annars við um málsmeðferð í kærumálum, sbr. 30. gr. stjórnarsýslulaga. Umboðsmaður benti jafnframt á að ákvæði 22. gr. laga nr. 97/2002, um atvinnuréttindi útlendinga, væri dæmi um það að löggjafinn hefði sett stjórnvaldi sérstakan frest til að ljúka málum, en þar væri kveðið á um að Vinnumálastofnun skyldi taka ákvörðun um hvort orðið yrði við umsókn um atvinnuleyfi svo fljótt sem verða mætti og eigi síðar en tveimur mánuðum eftir að umsókn bærst.

Umboðsmaður benti á að þegar löggjafinn hefði bundið fresti til afgreiðslu mála í lög með slíkum hætti bæri stjórnvöldum að haga meðferð mála þannig að lögmæltir frestir til afgreiðslu þeirra væru haldnir. Þótt ekki væri kveðið á um það í lögum nr. 97/2002 að félagsmálaráðuneytinu bæri að afgreiða kærur á grundvelli laganna innan tiltekins tíma taldi umboðsmaður hins vegar ljóst að aðilar mála vegna atvinnuleyfa hefðu af því verulega hagsmuni að mál þeirra fengju hraða afgreiðslu

hjá stjórnvöldum. Taldi umboðsmaður jafnframt ráðið af lögskýringargögnum við lög nr. 97/2002 og öðrum ákvæðum laganna að löggjafinn hefði lagt á það áherslu að umsóknir um atvinnuleyfi væru afgreiddar með skjóttum hætti.

Umboðsmaður benti á að um 13 mánuðir hefðu liðið frá því að kærur A vegna synjunar Vinnumálastofnunar bærust félagsmálaráðuneytinu þar til kæra vegna annars þess atvinnuleyfis sem umboðsmaður fjallaði um í málinu var afgreidd, en þá voru um fimm og hálfur mánuður síðan gagnaöflun lauk í þeim hluta málsins. Þegar lítið væri til þess sem fram hefði komið við athugun umboðsmanns um málsmeðferðartíma kæra vegna synjana um atvinnuleyfi hjá félagsmálaráðuneytinu undanfarin misseri taldi umboðsmaður að málsmeðferð ráðuneytisins hefði ekki verið í samræmi við þær kröfur sem leiddu af málshraðareglu 1. mgr. 9. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993.

Umboðsmaður gerði einnig athugasemdir við að rúmir sjö mánuðir liðu frá því að ráðuneytið óskaði eftir umsögn Vinnumálastofnunar vegna kæra A þar til umsögn barst vegna annars atvinnuleyfisins og níu mánuðir þar til umsögn barst vegna hins leyfisins. Taldi hann þá framkvæmd jafnframt ekki í samræmi við þær kröfur sem leiddu af 1. mgr. 9. gr. stjórnarsýslulaga. Þá taldi umboðsmaður að félagsmálaráðuneytinu hefði borið að hafa frumkvæði að því að tilkynna A um tafir á afgreiðslu kærumálanna þegar ljóst var orðið að afgreiðsla þeirra myndi tefjast og gefa upplýsingar um ástæður tafanna og hvenær ákvarðana væri að vænta, sbr. 3. mgr. 9. gr. stjórnarsýslulaga.

Það var niðurstaða umboðsmanns að afgreiðsla félagsmálaráðuneytisins á kærur A, f.h. B ehf., hefði ekki verið í samræmi við þær kröfur sem leiddu af 1. og 3. mgr. 9. gr. stjórnarsýslulaga. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til ráðuneytisins að hugað yrði framvegis að því við skipulagningu starfa innan ráðuneytisins að úrskurðir í kærumálum sem ráðuneytinu bærust á grundvelli 1. mgr. 24. gr. laga nr. 97/2002 yrðu upp kveðnir svo fljótt sem unnt væri og að afgreiðslutími málanna samrýmdist þannig fyrirmælum 1. mgr. 9. gr. stjórnarsýslulaga. Þá mæltist umboðsmaður til þess að ráðuneytið tæki til athugunar hvort grípa þyrfti til aðgerða vegna aukins álags á Vinnumálastofnun, meðal annars vegna umsókna um atvinnuleyfi, til þess að tryggja að umsagnir stofnunarinnar vegna kæra til ráðuneytisins bærust ráðuneytinu innan hæfilegs tíma svo unnt væri að afgreiða kærumál í samræmi við 1. mgr. 9. gr. stjórnarsýslulaga. Umboðsmaður beindi að lokum þeim tilmælum til félagsmálaráðuneytisins að hafa í framtíðinni frumkvæði að því að tilkynna aðilum um tafir á afgreiðslu kæra vegna synjana um atvinnuleyfi, sbr. 3. mgr. 9. gr. stjórnarsýslulaga, og gefa upplýsingar um ástæður tafanna og hvenær ákvörðunar væri að vænta í málinu.

Í álitinu mínu, dags. 9. júlí 2007, sagði meðal annars svo:

IV. Álit umboðsmanns Alþingis.

...

2.

Í 1. mgr. 9. gr. stjórnarsýslulaga kemur fram sú grundvallarregla að ákvarðanir í málum sem falla undir lögin skuli teknar svo fljótt sem unnt er og á þessi regla meðal annars við um málsmeðferð í kærumálum, sbr. 30. gr. laganna. Í ákvæðinu kemur ekki fram ákveðinn tímafrestur sem stjórnvöld þurfa að halda sig innan við afgreiðslu mála heldur er kveðið á um að ákvarðanir skuli teknar svo fljótt sem unnt er enda eru viðfangsefni sem stjórnvöldum berast mjög margvísleg og „tekur úrlausn þeirra óhjákvæmilega misjafnlega langan tíma“. (Alþt. 1992—1993, A-deild, bls. 3293.) Í nokkrum tilvikum hefur löggjafinn hins vegar sett stjórnvöldum tiltekinn frest til að ljúka málum. Í VI. kafla laga nr. 97/2002, um

atvinnuréttindi útlendinga, eru ákvæði um málsmeðferð umsókna samkvæmt þeim lögum. Ákvæði 22. gr. laganna er dæmi um að löggjafinn setji stjórnvaldi tiltekinn frest til að ljúka málum, en þar er kveðið á um að Vinnumálastofnun skuli taka ákvörðun um hvort orðið er við umsókn um atvinnuleyfi svo fljótt sem verða má og eigi síðar en tveimur mánuðum eftir að umsókn berst. Þegar löggjafinn hefur bundið fresti til afgreiðslu mála í lög með slíkum hætti ber stjórnvöldum að haga meðferð mála þannig að lögmæltir frestir til afgreiðslu þeirra séu haldnir. Hefur verið á þetta bent í álitum umboðsmanns Alþingis, sbr. t.d. álit frá 29. apríl 1997 í máli nr. 1859/1996 og álit frá 26. nóvember 2002 í máli nr. 3508/2002.

Ekki er í lögum nr. 97/2002, um atvinnuréttindi útlendinga, kveðið á um að félagsmálaráðuneytinu beri að afgreiða kærur á grundvelli laganna innan tiltekins tíma. Hins vegar er ljóst að aðilar mála vegna atvinnuleyfa hafa af því verulega hagsmuni að mál þeirra fái hraða afgreiðslu hjá stjórnvöldum. Í athugasemdum við 22. gr. frumvarps þess sem varð að lögum nr. 97/2002 er þetta áréttað og bent á að hér sé um að ræða opinbert leyfi sem mikilvægt sé vegna hagsmuna umsækjanda að leyst verði úr svo fljótt sem unnt er. (Alþt. 2001—2002, A-deild, bls. 1214.) Sömu sjónarmiða gætir einnig í 2. mgr. 24. gr. laganna, þar sem kveðið er á um að kærufrestur til félagsmálaráðuneytisins sé fjórar vikur frá því að tilkynning barst um ákvörðun Vinnumálastofnunar. Í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 97/2002 kemur meðal annars fram að lagt sé til að kærufrestur verði fjórar vikur, þar sem almennur kærufrestur skv. 27. gr. stjórnsýslulaga, sem er þrjú mánuðir, þyki of langur. (Alþt. 2001—2002, A-deild, bls. 1215.) Þá er áréttað að um kæru fari að öðru leyti skv. VII. kafla stjórnsýslulaga um stjórnsýslukærur. Af framangreindum ákvæðum og athugasemdum við þau má því ráða að löggjafinn hafi lagt áherslu á að umsóknir um atvinnuleyfi væru afgreiddar með skjótum hætti þegar lög nr. 97/2002, um atvinnuréttindi útlendinga, voru sett.

Samkvæmt 3. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 ber stjórnvaldi að skýra aðila máls frá því þegar fyrirsjáanlegt er að afgreiðsla máls muni tefjast. Skal þá upplýsa um ástæður tafanna og hvenær ákvörðunar sé að vænta. Á þessi regla einnig við um málsmeðferð í kærumálum, sbr. 30. gr. laganna. Ég hef áður í álitum og í skýrslum mínum til Alþingis bent á að efni þeirrar lagareglu sem fram kemur í 3. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga verður illa komið í framkvæmd hjá einstökum stjórnvöldum nema þau hafi fyrirfram mótað og sett sér einhverjar viðmiðanir um það hversu langan tíma þau ætli sér almennt til að afgreiða þær tegundir erinda sem þeim berast. Að öðrum kosti er vandséð hvernig einstök stjórnvöld eða starfsfólk þeirra getur gert sér grein fyrir að kominn sé sá tími að „fyrirsjáanlegt er að afgreiðsla máls muni tefjast“ og lagaskyldan til tilkynningu samkvæmt ákvæðinu orðin virk. Ég læt nægja að vísa hér til álits míns í máli nr. 3566/2002 frá 7. nóvember 2006 en þar var birt athugun á skráningu og afgreiðslu mála hjá 32 stjórnvöldum með samanburði milli ára 2002 og 2006.

Þá er rétt að minna á að regla 2. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga um tímafresti og fyrirkomulag við öflun umsagna af hálfu stjórnvalda var einmitt sett til áréttingar á því að sá þáttur málsmeðferðarinnar leiddi ekki til óþarfa tafa á afgreiðslu mála. Á þetta reynir sérstaklega þegar æðra stjórnvald fer þá leið að óska umsagnar lægra setts stjórnvalds í tilefni af stjórnsýslukæru vegna ákvörðunar þess síðarnefnda. Þá þarf að hafa í huga að með slíkri umsögn er fyrst og fremst verið að leita eftir samantekt frá hinu lægra setta stjórnvaldi á þeim ástæðum sem lágu til grundvallar hinni kærðu ákvörðun og eftir atvikum athugasemdum í tilefni af því sem fram kemur í stjórnsýslukærunni. Það er því mikilvægt að lægra sett stjórnvöld hagi undirbúningi og töku einstakra ákvarðana sem eru kærnanlegar þannig verði ekki tímafrekt að láta æðra stjórnvaldi í té umbeðna umsögn. Það má heldur ekki gleyma því að á æðra stjórnvaldi hvílir sjálfstæð rannsóknarskylda, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga, og ef það telur málið ekki nægjanlega upplýst um einhver atriði þar sem vitneskja eða upplýsingar sem lægra sett stjórnvald býr yfir geta skipt máli er rétt að vísað

sé til slíkra atriða strax í umsagnarbeiðni eða slíkt sé þá ítrekað strax eftir að umsögn lægra setts stjórnvalds hefur borist.

3.

Ljóst er af því sem að framan er rakið að um 13 mánuðir liðu frá því að kærur vegna synjunar Vinnumálastofnunar um veitingu atvinnuleyfa bárust félagsmálaráðuneytinu þar til afgreidd var kæra vegna annars þess atvinnuleyfis sem um er fjallað í álitinu þessu, en þá voru um fimm og hálfur mánuður síðan gagnaöflun lauk í þeim hluta málsins. Þegar litið er til þess og þess sem rakið er í kafla III almennt um málsmeðferðartíma kæra vegna synjana um atvinnuleyfi hjá félagsmálaráðuneytinu undanfarin misseri tel ég að málsmeðferð ráðuneytisins hafi ekki verið í samræmi við þær kröfur sem leiða af málshraðareglu 1. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Á það einnig við um þær stjórnsýslukærur sem eru tilefni þessa álits. Ég geri út af fyrir sig ekki athugasemdir við það sem fram kemur í skýringum ráðuneytisins á stöðu mála en af því sem að framan er rakið virðast þær aðgerðir sem ráðuneytið hefur gripið til í þeim tilgangi að hraða afgreiðslu þessara mála, þ.e. að ráða tvo lögfræðinga á skrifstofu jafnréttis- og vinnumála, ekki hafa skilað fullnægjandi árangri.

Af svörum ráðuneytisins til mín er heldur ekki að sjá að gripið hafi verið til aðgerða til að bregðast við auknu álagi á Vinnumálastofnun, en rúmir sjö mánuðir liðu frá því að ráðuneytið óskaði eftir umsögn stofnunarinnar vegna kæra A þar til umsögn barst vegna annars atvinnuleyfisins og níu mánuðir þar til umsögn barst vegna hins leyfisins. Er sú framkvæmd jafnframt ekki í samræmi við þær kröfur sem leiða af 1. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga.

Ég tel rétt að áréttu að á stjórnvaldi hvílir sú skylda að sjá til þess að tiltæk sé nauðsynleg þekking og nægt starfsfólk til þess að stjórnvaldið geti sinnt lögbundum verkefnum í samræmi við lögbundna tímafresti og reglur stjórnsýsluréttar, þ. á m. reglur um málshraða. Sé raunin sú að stjórnvald telji sig ekki geta innt af hendi þau verkefni sem því eru falin innan lögmæltis frests verður að gera þá kröfu að það geri nauðsynlegar ráðstafanir til að úr slíku verði bætt. Aðstaðan kann að vera sú að drátt á afgreiðslu mála megi rekja til þess skipulags sem haft er á málum hjá stjórnvaldi, þ.m.t. á verkaskiptingu starfsmanna. Ef yfirstjórn stjórnvaldsins telur á hinn bóginn að það geti ekki á grundvelli þeirra heimilda sem fyrir liggja í fjárlögum hverju sinni sinnt verkefnum nægjanlega leiðir það af því almenna hlutverki stjórnvaldsins að framkvæma lögin að gera þarf fjárveitingarvaldinu grein fyrir málinu. Það er síðan fjárveitingarvaldsins, þess sama löggjafarvalds og mælti fyrir um frestinn til afgreiðslu umræddra mála, að taka afstöðu til málsins.

Ég tel rétt að minna á að í þessu tilviki voru til meðferðar hjá stjórnvöldum mál vegna umsókna um atvinnuleyfi fyrir erlenda ríkisborgara sem höfðu heitið þeim atvinnurekanda sem sótti um leyfin að koma til vinnu hjá honum. Í tilvikum sem þessum er um að ræða einstaklinga sem á þessum tíma eru búsettir fjarri Íslandi og það leiðir af sjálfu sér að það kann að vera erfiðleikum bundið fyrir þá að gera eðlilegar ráðstafanir með búsetu, heimilishald, oft einnig fjölskyldna þeirra, og um aðra atvinnu meðan þeir bíða úrslita um hverjar verða endanlegar lyktir mála vegna umsókna um atvinnuleyfi þeirra. Á sama hátt kann að það vera erfiðleikum bundið fyrir hlutaðeigandi atvinnurekanda sem hefur heitið þessum einstaklingum störfum, ef atvinnuleyfi fáið fyrir þá, að gera á sama tíma aðrar ráðstafanir með starfsfólki. Það er ljóst eins og rakið var hér að framan að löggjafinn hefur talið tilefni til þess að mæla með ákveðnum hætti fyrir um að hraða skuli afgreiðslu stjórnvalda á þessum málum. Það er því mikilvægt að félagsmálaráðuneytið geri nauðsynlegar ráðstafanir til þess að hraða afgreiðslu mála vegna atvinnuleyfa útlendinga og þá sérstaklega að því er varðar þær ákvarðanir sem kærðar eru til ráðuneytisins með stjórnsýslukæru.

V. Viðbrögð stjórnvalda.

Með bréfi til félags- og tryggingamálaráðuneytisins, dags. 14. apríl 2008, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort af hálfu ráðuneytisins hefði verið gripið til einhverra tiltekinna ráðstafana í tilefni af framangreindu álitinu mínu og þá í hverju þær ráðstafanir felist. Í svarbréfi ráðuneytisins, dags. 11. júní s.á., kemur eftirfarandi fram:

„Líkt og fram hefur komið í fyrri svörum ráðuneytisins við fyrirspurnum yðar í tengslum við málsmeðferð stjórnslukæra hjá ráðuneytinu vegna ákvarðana Vinnumálastofnunar um synjanir á veitingu atvinnuleyfa hér á landi varð mikil aukning í slíkum stjórnslukærum á ákveðnu tímabili. Þrátt fyrir að gripið hafi verið til ákveðinna aðgerða í tengslum við þessa aukningu tókst ekki að halda eðlilegum málshraða hvað varðar skil Vinnumálastofnunar á umsögnum til ráðuneytisins í tengslum við þessi mál sem og uppkvaðningu úrskurða ráðuneytisins og þykir ráðuneytinu það miður.

Mjög hefur dregið úr fjölda kæra til ráðuneytisins vegna ákvarðana Vinnumálastofnunar um synjanir á veitingu atvinnuleyfa hér á landi. Þannig hafa einungis ellefu slík kærur borist ráðuneytinu það sem af er þessu ári. Ágætlega hefur gengið að koma aftur á eðlilegum málshraða við meðferð þessara mála, bæði af hálfu Vinnumálastofnunar og ráðuneytisins. Ekki hefur því þótt ástæða til að grípa til sérstakra aðgerða vegna aukins álags á Vinnumálastofnun í tengslum við þessi mál.

Hvað varðar skipulag innan ráðuneytisins í því skyni að stytta afgreiðslutíma þessara mála hjá ráðuneytinu ber að geta þess að nú standa yfir breytingar á innra skipulagi ráðuneytisins sem meðal annars er ætlað að auka skilvirkni innan ráðuneytisins. Í því sambandi má nefna að vinna við gerð leiðbeinandi reglna um málshraða er nú þegar hafin innan ráðuneytisins en gert er ráð fyrir að í þeim reglum verði meðal annars kveðið nánar á um það með hvaða hætti upplýsingagjöf til þeirra aðila sem senda ráðuneytinu erindi verði háttáð þannig að það samrýmist reglum stjórnsluréttarins.“

4.0. Börn.

4.1. Skilyrði þess að forsjárforeldri verði gert að greiða meðlag með barni sínu. Rannsóknarreglan. Stjórnsýslukæra. (Mál nr. 4892/2007)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir úrskurði dóms- og kirkjumálaráðuneytisins þar sem staðfest var sú ákvörðun sýslumannsins í X að gera A að greiða meðlag með dóttur sinni, B, í nóvember og desember 2005 vegna dvalar B hjá föður sínum.

Umboðsmaður lauk málinu með álit, dags. 15. júní 2007. Þar tók hann fram að A færi með forsjá B og rakti efni 4. mgr. 28. gr. barnalaga nr. 76/2003 um inntak forsjár. Vísaði hann jafnframt til 1. mgr. 56. gr. laganna og benti á að sú staða gæti komið upp að barn byggi hjá öðrum en forsjáraðila og að sá gæti krafist þess að meðlag yrði ákvæðið og innheimt að því skilyrði uppfylltu að barnið byggi hjá viðkomandi „samkvæmt lögmætri skipan“. Umboðsmaður fékk ekki betur séð af athugasemdum er fylgdu frumvarpi því er varð að lögum nr. 76/2003 en að skýrlega væri gengið út frá því að til þess að barn gæti talist búa hjá öðrum en forsjármanni „samkvæmt lögmætri skipan“ þyrfti að koma til samþykki forsjármannsins. Umboðsmaður benti á að í úrskurði sýslumannsins í X hefði sú afstaða A komið fram að B dveldi hjá föður sínum gegn vilja A og að A hefði lýst því yfir að hún væri „ósátt við þá skipan“. Var það niðurstaða hans að sýslumanninum í X hefði ekki verið fært að byggja á því að skilyrði 1. mgr. 56. gr. um lögmæta skipan hefði verið uppfyllt á þeim forsendum er fram komu í úrskurði hans.

Í skýringum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins til umboðsmanns komu fram sjónarmið er lutu að rétti barna til þess að koma á framfæri afstöðu sinni og hafa áhrif á þær ákvarðanir sem teknar væru í málum þeirra. Umboðsmaður benti á að í íslenskri löggjöf væri víða gert ráð fyrir því að kannaður væri vilji barns áður en teknar væru mikilvægar ákvarðanir um hag þess og væri almennt ákvæði þess efnis að finna í 6. mgr. 28. gr. barnalaga. Eftir að hafa reifað viðeigandi ákvæði barnalaga fékk umboðsmaður hins vegar ekki betur séð en að það sjónarmið ætti við á öðrum og fyrri stigum heldur en við ákvörðun um það hver geti krafist meðlags. Sjónarmið um rétt barnsins til þess að tjá sig ættu einkum við þegar tekin væri ákvörðun um það hvort foreldra skyldi fara með forsjá barns, og þar með ráða búsetustað þess, og hvert inntak umgengnisréttar ætti að vera en ekki þegar deilt væri um greiðslur meðlags þegar sérákvæði 56. gr. barnalaga kæmu til skoðunar. Umboðsmaður tók hins vegar fram að kæmi í ljós við meðferð slíks máls að það væri einlægur vilji barns, sem komið væri á unglingsaldur, að dvelja heldur hjá hinu forsjárlausu foreldri, gegn vilja forsjárforeldris, kynni að vera ástæða til þess fyrir hið forsjárlausu foreldri að fara fram á að sér yrði fengin forsjáin með samningi þar að lútandi eða með dómi um forsjá.

Umboðsmaður taldi nauðsynlegt að gera í lok álits síns nokkrar viðbótarathugasemdir við meðferð stjórnvalda á máli A sem hann taldi að gætu haft almenna þýðingu við meðferð mála í framtíðinni og lutu þær að kröfum rannsóknarreglu stjórnsýsluréttar annars vegar og endurskoðun æðra stjórnvalds á ákvörðun lægra setts stjórnvalds hins vegar. Umboðsmaður benti á að lögð væri áhersla á það í lögskýringargögnum að ákvæði 64. gr. barnalaga um breytingu á samningi eða dómsátt um meðlag yrði almennt ekki beitt með vísan til verulega breyttra aðstæðna

nema sú breyting væri til „nokkurrar frambúðar“. Enda þótt sýslumaðurinn í X hefði e.t.v. ekki getað séð fram á að B flyttist fljótt aftur til A eftir að úrskurður hans féll hefði sú staðreynd að hin breytta skipan mála stóð svo stutt yfir átt að leiða til þess að dóms- og kirkjumálaráðuneytið tæki það til sérstakrar skoðunar af hvaða upplýsingum sýslumaður dró þá ályktun að aðstæður hefðu breyst verulega til „nokkurrar frambúðar“. Fékk umboðsmaður ekki séð að sýslumaður hefði rannsakað þetta atriði sérstaklega heldur hefði niðurstaða hans einfaldlega verið byggð á erindi föður og því að stúlkan hefði um nokkurt skeið dvalið hjá honum, en ekki hefði verið leitað sérstaklega eftir afstöðu B og kannað hvort hún hefði áform um að búa hjá föður sínum til frambúðar.

Sökum þess að í úrskurði ráðuneytisins kom fram að það hefði miðað endurskoðun sína á úrskurði sýslumannsins að meginstefnu einungis við þær forsendur og aðstæður sem fyrir hendi hefðu verið þegar hinn kærði úrskurður var kveðinn upp, tók umboðsmaður fram að breyttar aðstæður eftir að ákvörðun lægra setts stjórnvalds væri tekin kynnu einmitt að vera tilefni þess að úrskurður æðra stjórnvalds hljóðaði á annan veg og að hann fengi ekki séð að stjórn-sýslureglur takmörkuðu valdheimildir ráðuneytisins við endurskoðun á úrskurði sýslumanns með þeim hætti sem það virtist byggja á í skýringum sínum til hans.

Var það niðurstaða umboðsmanns að úrskurðir sýslumannsins í X og dóms- og kirkjumálaráðuneytisins í máli A hefðu ekki verið í samræmi við 1. mgr. 56. gr. barnalaga og rannsóknarreglu 10. gr. stjórn-sýslulaga. Beindi hann þeim tilmælum til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að það tæki mál A til meðferðar að nýju, bærst því ósk frá henni þar að lútandi, og leysti þá úr málinu í samræmi við þau sjónarmið sem rakin væru í álitinu.

Ég ritaði dóms- og kirkjumálaráðuneytinu bréf 29. febrúar 2008 og óskaði upplýsinga um hvort A hefði leitað til ráðuneytisins á ný og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar af því tilefni eða hvort málið væri enn til meðferðar. Í svarbréfi ráðuneytisins, dags. 10. mars s.á., kemur fram að A hafi ekki leitað til ráðuneytisins á ný.

4.2. Meðlög. Innheimtustofnun sveitarfélaga. Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins. Meinbugir á lögum. (Mál nr. 4956/2007)

A kvartaði yfir samskiptum sínum við Innheimtustofnun sveitarfélaga í tilefni af tilraun hennar til að innheimta aukið meðlag úr hendi barnsföður hennar. Laut kvörtunin nánar tiltekið að synjun innheimtustofnunar á beiðni konunnar um að stofnunin tæki að sér innheimtu hins aukna meðlags.

Umboðsmaður lauk málinu með bréfi til A, dags. 16. maí 2007. Þar tók hann fram að hann teldi sig ekki hafa forsendur að lögum til að gera athugasemdir við þá afstöðu Innheimtustofnunar sveitarfélaga, að nýta ekki þær heimildir sem henni væru fengnar í 3. mgr. 3. gr. laga nr. 54/1971, um Innheimtustofnun sveitarfélaga, til að taka að sér innheimtu á aukameðlögum með börnum.

Með bréfi, dags. sama dag, kom umboðsmaður hins vegar þeirri ábendingu á framfæri við félagsmálaráðherra og forseta Alþingis, með vísan til 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, að hugað yrði að endurskoðun á 3. mgr. 3. gr. laga nr. 54/1971 og þá jafnframt að því hvort ekki væri ástæða til þess að taka í lög frekari úrræði til að auðvelda forráðamönnum barna að innheimta þann barnalífeyri sem ákveðinn hefði verið umfram svonefnt lágmarksmeðlag úr hendi hins

greiðsluskylda foreldris. Í bréfinu tók umboðsmaður fram að hann réði það af tilurð umræddrar lagaheimildar á Alþingi að þar hefði ráðið sá vilji að koma til móts við vandkvæði sem væru á því að framfærslumaður barns næði að innheimta tilteknar fjárkröfur sem hann kynni að hafa öðlast á hendur barnsföður eða barnsmóður. Samkvæmt lagaákvæðinu væri það hins vegar á valdi stjórnar Innheimtustofnunar sveitarfélaga að leggja mat á hvenær rétt væri að verða við beiðni forsjarforeldris um aðstoð við innheimtu aukins meðlags. Í svörum innheimtustofnunarinnar hefði komið fram að stjórn stofnunarinnar hefði ávallt á þeim tæpum 40 árum sem lagaheimildin hefði verið við lýði hafnað óskum um innheimtu aukameðlags. Í skýringum á þeirri afstöðu stofnunarinnar hefði komið fram að slík innheimtustarfsemi samrýmdist illa meginviðfangsefni stofnunarinnar þar sem innheimta aukameðlags gæti dregið úr möguleikum skuldarans á að greiða skyldumeðlag sem innheimtustofnun skilaði svo aftur á móti til Tryggingastofnunar ríkisins sem sæi um fyrirframgreiðslu þess skv. 1. mgr. 59. gr. laga nr. 117/1993, um almannatryggingar.

Umboðsmaður taldi almennt óheppilegt með tilliti til sjónarmiða um réttaröryggi og um fyrirsjáanleika lagaákvæða fyrir borgarana að slíkar heimildir væru í lögum svo áratugum skipti án þess að þær reyndust virk réttarúræði þegar á hólminn væri komið. Þá vísaði hann til ákvæðis 4. töluliðar 27. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, svonefnds barnasáttmála, en taldi ekki tilefni til að fjalla nánar um hvaða skyldur framangreint ákvæði barnasáttmálans legði á aðildarríkin um viðeigandi ráðstafanir til að auðvelda forráðamanni barns innheimtu á framfærslueyri með barni og þá hvort íslenska ríkið hefði þegar fullnægt skyldum sínum að þessu leyti með því hagræði sem forráðamönnum barna væri búið með því að Tryggingastofnun ríkisins greiddi forráðamanni barns lögum samkvæmt lágmarksmeðlag óháð því hvort það innheimtist hjá meðlagsskyldu foreldri.

Bréf umboðsmanns Alþingis til forseta Alþingis og félagsmálaráðherra er svohljóðandi:

Hinn 12. mars sl. barst mér erindi er varðaði samskipti konu við Innheimtustofnun sveitarfélaga í tilefni af tilraunum konunnar til að innheimta aukið meðlag úr hendi barnsföður hennar. Laut kvörtunin nánar til tekið að synjun innheimtustofnunar á beiðni konunnar um að stofnunin tæki að sér innheimtu hins aukna meðlags. Þótt ég hafi nú lokið athugun minni á umræddu máli, sbr. meðfylgjandi bréf, dags. í dag, tel ég, með vísan til 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, rétt að vekja athygli Alþingis og félagsmálaráðherra á eftirfarandi atriðum.

Um framfærsluskyldur gagnvart börnum og meðlagsgreiðslur er fjallað í barnalögum nr. 76/2003. Í 2. mgr. 63. gr. þeirra laga segir að meðlag tilheyri barni en sá sem geti krafist meðlags innheimti það þó og taki við greiðslum þess í eigin nafni. Samkvæmt þessu er gert ráð fyrir því í lögum að sá sem standi straum af útgjöldum vegna framfærslu barns sjái um að innheimta meðlagið. Í 67. gr. laganna er hins vegar víkið að greiðsluskyldu Tryggingastofnunar ríkisins og vísað um það efni til laga um almannatryggingar. Í lögum nr. 117/1993, um almannatryggingar, segir í 1. mgr. 59. gr.:

„Hver sá sem fær úrskurð stjórnvalds um meðlag með barni sem hann hefur á framfæri sínu [...] getur snúið sér til Tryggingastofnunar ríkisins og fengið fyrirframgreiðslu meðlags eða annarra framfærsluframlaga samkvæmt úrskurðinum. [...] Fyrirframgreiðsla meðlags frá Tryggingastofnun skal ávallt vera innan þeirra marka sem 14. gr. laga þessara setur um fjárhæð greiðslna og aldur barna.“

Eins og sjá má er í hinu tilvitnaða ákvæði kveðið á um að sá sem fengið hefur úrskurð um meðlag með barni geti leitað til tryggingastofnunar og fengið greiðslu meðlagsins hjá stofnuninni. Í ákvæðinu er hins vegar sérstaklega tekið fram að greiðsla stofnunarinnar skuli ávallt vera innan þeirrar fjárhæðar sem kveðið er á um í 14. gr. laganna. Í umræddri 14 gr. er fjallað um barnalífeyri og meðal annars kveðið á um þá upphæð sem hann skuli nema.

Samkvæmt framangreindu verður ekki annað séð en að það sé afstaða löggjafans að foreldri sem stendur straum af kostnaði við framfærslu barns þurfi sjálft að innheimta meðlagsgreiðslur hjá hinu meðlagsskylda foreldri að því leyti sem það nemur hærri upphæð en fjárhæð barnalífeyris skv. 14. gr. laga nr. 117/1993. Hafi stjórnvöld úrskurðað um herra meðlag falli það því í hlut foreldrisins sjálfs að innheimta þann hluta er kemur til viðbótar hinni lögbundnu upphæð barnalífeyris. Er þetta og í samræmi við hlutverk Innheimtustofnunar sveitarfélaga en samkvæmt 3. gr. laga nr. 54/1971, um Innheimtustofnun sveitarfélaga, er hlutverk stofnunarinnar að innheimta þær meðlagsgreiðslur er Tryggingastofnun ríkisins hefur greitt til forráðamanna barna og skila því til tryggingastofnunar.

Hvað sem framangreindum lagaákvæðum og hlutverki Innheimtustofnunar sveitarfélaga líður er sérstaklega kveðið á um það í 3. mgr. 3. gr. laga nr. 54/1971 að innheimtustofnuninni sé heimilt, sé þess óskað, að taka að sér innheimtu gegn greiðslu á þeim hluta barnsmeðlags, sem hærri er en lögmæltur barnalífeyrir, svo og öðrum kröfum, sem framfærslumaður barns kann að eiga á barnsföður eða barnsmóður, þar með talinn framfærslueyrir hjóna vegna skilnaðar samkvæmt yfirvaldsúrskurði, skilnaðarbréfi, skilnaðarsamningi eða lögum. Eins og fram hefur komið laut erindi það er varð mér tilefni til að rita þetta bréf einmitt að synjun innheimtustofnunar á því að beita umræddu heimildarákvæði.

Umrætt ákvæði í 3. mgr. 3. gr. laga nr. 54/1971 var ekki að finna í upphaflegri útgáfu þess frumvarps er lagt var fram á Alþingi og síðar varð að lögum nr. 54/1971 heldur var því bætt við frumvarpið við meðferð þingsins og kom fram í ræðu flutningsmanns breytingartillögunnar að tillagan væri flutt í kjölfar þess að heilbrigðis- og félagsmálanefnd hefði borist erindi frá Félagi einstæðra foreldra. (Alpt. 1970, B-deild, dalkur 832.) Eins og rakið er hér að framan og áréttað er í ræðu flutningsmanns breytingartillögunnar kveður laga-greinin á um heimild innheimtustofnunar, en ekki skyldu, til þess að taka að sér umrædda innheimtu. Við meðferð málsins á Alþingi var ekki að öðru leyti fjallað um þetta ákvæði nema hvað fram kom að það væri skilningur flutningsmanns, og hefði einnig komið fram í þingnefnd, að sá hluti meðlaga og annar kostnaður sem þarna væri rætt um yrði ekki krafinn úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga ef meðlögin innheimtust ekki hjá viðkomandi aðila.

Ég ræð það af tilurð umræddrar heimildar á Alþingi að þar hafi ráðið sá vilji að koma til móts við vandkvæði sem væru á því að framfærslumaður barns næði að innheimta tiltekna fjárkröfur sem hann kynni að hafa öðlast á hendur barnsföður eða barnsmóður. Samkvæmt lagaákvæðinu er það hins vegar á valdi stjórnar Innheimtustofnunar sveitarfélaga að leggja mat á hvenær rétt sé að verða við beiðni forsjárforeldris um aðstoð við innheimtu aukins meðlags.

Umboðsmanni Alþingis hafa af og til borist erindi og fyrirspurnir um möguleika þeirra sem fengið hafa úrskurðuð aukin barnsmeðlög og aðrar greiðslur sem getið er í 3. mgr. 3. gr. laga nr. 54/1971 til að innheimta slíkar kröfur og um það hvort hið opinbera aðstoði að einhverju leyti við innheimtu á slíkum kröfum og þá umfram það sem leiðir af atbeina sýslumanna og dómstóla þegar kemur að innheimtuúrræðum í formi aðfarar eða dómsmála. Í tilefni af kvörtun þeirri er lýst er í upphafi þessa bréfs taldi ég því rétt að rita Innheimtustofnun sveitarfélaga bréf, dags. 2. apríl sl., þar sem ég óskaði eftir upplýsingum og sjónarmiðum stofnunarinnar varðandi framkvæmd 3. mgr. 3. gr. laga nr. 54/1971. Í svörum innheimtustofnunar kemur fram að stjórn stofnunarinnar hafi ávallt hafnað óskum

um innheimtu aukinna meðlaga. Stofnunin hefur samkvæmt þessu með öðrum orðum aldrei, í nær fjörtíu ára sögu umrædds lagaákvæðis, samþykkt beiðni forsjárforeldris um að taka að sér innheimtu aukins meðlags líkt og þar er gert ráð fyrir að stofnunin geti gert. Samkvæmt svörum stofnunarinnar er skýringu á þessu meðal annars að finna í því að slík innheimtustarfsemi samrýmist illa meginviðfangsefni stofnunarinnar þar sem að innheimta aukameðlags geti dregið úr möguleikum skuldarans að greiða skyldumeðlagið.

Af þessum upplýsingum er ljóst að það innheimtuúrræði sem gert er ráð fyrir í 3. mgr. 3. gr. laga nr. 54/1971 að geti staðið forsjárforeldri til boða við innheimtu aukins meðlags er í raun óvirkt og fyrir liggur að því verði ekki beitt meðan starfsemi Innheimtustofnunar sveitarfélaga er skipulögð með þeim hætti sem gert er í umræddum lögum. Ég ræð það af þeim lögskýringargögnum sem vitnað var til hér að framan um tilurð umrædds lagaákvæðis að með því hafi Alþingi viljað opna leið sem gæti auðveldað þeim forráðamönnum barna sem fá úrskurðað aukið meðlag með börnum sem eru á framfæri þeirra eða aðrar greiðslur sem ákvæðið fjallar um að innheimta slíkar kröfur. Ég tel því rétt með tilliti til 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, að upplýsa Alþingi og félagsmálaráðherra um framangreinda stöðu og þar með að það úrræði sem þar er gert ráð fyrir hefur ekki verið virkt. Það kann því að vera tilefni til þess að Alþingi, og eftir atvikum félagsmálaráðherra, taki afstöðu til þess hvort rétt sé að huga að breytingum á þessu ákvæði laga nr. 54/1971, og þá eftir atvikum öðrum ákvæðum þeirra laga eða annarra, ef talin er ástæða til að löggjafinn taki á ný afstöðu til þess hvort auðvelda eigi með einhverjum hætti þeim sem kröfu eiga til greiðslu á barnalífeyri umfram lágmarksmeðlag eða öðrum framfærslueyri að innheimta þær kröfur hjá hinum greiðsluskylda og þá hugsanlega með atbeina hins opinbera umfram það sem leiðir af reglum um aðför og dómsmál.

Ástæða þess að ég vek athygli á framangreindri stöðu er einnig ákvæði 4. tölul. 27. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, svonefnds barnasáttmála, sem samþykktur var á allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna 20. nóvember 1989 og fullgiltur af hálfu Íslands 28. október 1992, sjá Stjórnartíðindi C-deild, augl. nr. 18/1992. Í nefndu ákvæði segir meðal annars svo:

„Aðildarríki skulu gera allar viðeigandi ráðstafanir til að innheimta framfærslueyri með barni frá foreldrum eða öðrum sem bera fjárhagslega ábyrgð á barninu, bæði innanlands og frá útlöndum.“

Hafa ber í huga að samningur þessi hefur ekki lagagildi hér á landi en er hins vegar skuldbindandi að þjóðarétti fyrir íslenska ríkið og því ber að haga löggjöf sinni og lagaframkvæmd þannig að fullnægt sé slíkum skuldbindingum og þá í samræmi við þá túlkun sem fyrir liggir um efni slíkra skuldbindinga af hálfu eftirlitsaðila með viðkomandi samningi. Ég tel ekki tilefni til að fjalla hér nánar um hvaða skyldur framangreint ákvæði barnasáttmálans leggur á aðildarríkin um viðeigandi ráðstafanir til að auðvelda forráðamanni barns innheimtu á framfærslueyri með barni og þá hvort íslenska ríkið hefur þegar fullnægt skyldum sínum að þessu leyti með því hagræði sem forráðamönnum barna er búið með því að Tryggingastofnun ríkisins greiðir forráðamanni barns lögum samkvæmt lágmarksmeðlag óháð því hvort það innheimtist hjá meðlagsskyldu foreldri. Það verður í fyrstu að vera verkefni stjórnvalda og löggjafarvaldsins að taka afstöðu til þess hvort tilefni sé til breytinga á íslenskum lögum að þessu leyti og þá hugsanlega með tilliti til þeirra skuldbindinga sem leiða af barnasáttmálanum.

Þá tel ég rétt að minna á að umrætt úrræði 3. mgr. 3. gr. laga um Innheimtustofnun sveitarfélaga hefur verið í lögum frá árinu 1971 án þess að sú heimild sem það hljóðar um hafi verið notuð þótt eftir því hafi verið leitað í einhverjum tilvikum. Það verður að telja almennt óheppilegt með tilliti til sjónarmiða um réttaröryggi og um fyrirsjáanleika

lagaákvæða fyrir borgarana að slíkar heimildir séu í lögum svo áratugum skiptir án þess að þær reynist virk réttarúrræði þegar á hólminn er komið. Slíkt leiðir eingöngu til fyrirhafnar af hálfu hlutaðeigandi einstaklinga við að bera fram erindi um að þeim verði veitt aðstoð í samræmi við lagaheimildina. Aðstoð sem fyrir liggur hjá stjórnvöldum að þau telji sig ekki geta veitt.

Ég hef því ákveðið að koma þeirri ábendingu á framfæri við Alþingi og félagsmálaráðherra með tilliti til 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, að hugað verði að endurskoðun á 3. mgr. 3. gr. laga nr. 54/1971, um Innheimtustofnun sveitarfélaga, og þá jafnframt hvort ástæða sé til þess að taka í lög frekari úrræði til að auðvelda forráðamönnum barna að innheimta þann barnalífeyri sem ákveðinn hefur verið umfram svonefnt lágmarksmeðlag úr hendi hins greiðsluskylda foreldris. Ég minni á að þeir fjármunir sem hér um ræðir eiga að ganga til framfærslu viðkomandi barna og eru ákvörðuð hlutdeild þess foreldris sem ekki hefur forræði barns í slíkum kostnaði. Hér er því um að ræða fjármuni sem í eðli sínu eiga að koma barninu til góða þótt forsjáraðila þess sé falið að taka við fenu, og sækja á um greiðslu þess, ef þörf krefur. Ég ítreka að ég hef hér ekki tekið neina afstöðu til þess hvort núgildandi lagareglur um þessi mál, þ.m.t. um greiðslu ríkisins á lágmarksmeðlagi óháð innheimtu þess, dugi til að fullnægt sé þeirri skyldu sem kann að hvíla á íslenska ríkinu í samræmi við 4. tölulið 27. gr. barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna. Það er eðlilegt að stjórnvöld og löggjafarvaldið taki eftir atvikum fyrst afstöðu til þeirra álitaefna. Ég mun því fylgjast með því hver verða viðbrögð félagsmálaráðherra og Alþingis að þessu leyti og taka mál þetta upp að nýju síðar ef ég tel tilefni til þess.

5.0. Einkavæðing.

5.1. Skilyrði fyrir þátttöku í forvali til útboðs. Mat stjórnvalda. Skráning upplýsinga. Vandaðir stjórnsýsluhættir. (Mál nr. 4629/2006)

A kvartaði yfir skilyrði sem sett hafði verið af hálfu stjórnvalda við þátttöku í forvali til útboðs um kaup á útlánasafni og yfirtöku á helstu skuldum Lánasjóðs landbúnaðarins, þess efnis að þátttakandi skyldi hafa alþjóðlegt lánshæfismat. A hafði sótt um að taka þátt í forvalinu en verið synjað. Taldi A að með þessu hefði verið brotið gegn meðalhófsreglu stjórnsýslulaga, sbr. 12. gr. laga nr. 37/1993.

Umboðsmaður lauk athugun sinni með bréfi til A, dags. 13. júní 2007. Þar rakti hann ákvæði 2. mgr. 1. gr. laga nr. 68/1987, um Lánasjóð landbúnaðarins, eins og því var breytt með 1. gr. laga nr. 68/2005, þar sem kveðið var á um að starfsemi sjóðsins yrði hætt og um heimild landbúnaðarráðherra til sölu eigna og skulda lánasjóðsins. Benti hann á að í athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 68/2005 kæmi fram að mikilvægt væri að mat færi fram á hugsanlegum kaupanda vegna þess að stór hluti skuldbindinga sjóðsins væri í formi óuppperðra skuldabréfa með einfaldri ábyrgð ríkissjóðs. Að slepptu þessu lagaákvæði, eins og því var breytt með lögum nr. 68/2005, hefðu, á þeim tíma er ákvarðanir um umrædda sölu voru teknar, ekki verið fyrir hendi sérstakar lagareglur um sölu þeirra eigna ríkisins sem hér um ræddi eða um sölu ríkisins á eignum af þessu tagi almennt og þar með um heimildir stjórnvalda til að setja skilyrði sem hugsanlegir kaupendur þyrftu að uppfylla. Um ákvarðanir stjórnvalda og undirbúning og framkvæmd sölu giltu því almennar reglur stjórnsýsluréttar en um þá kaupsamninga sem gerðir kynnu að vera til fullnustu slíkra aðilaskipta giltu hins vegar reglur hlutaðeigandi aðilaskipta, svo sem reglur um fasteignakaup ef um slík viðskipti væri að ræða. Í samræmi við þetta bæri stjórnvöldum að gæta þess að málefnaleg sjónarmið lægju til grundvallar ákvörðunum sem teknar væru.

Umboðsmaður benti á að það eitt að ekki væri sérstök lagaheimild til að setja skilyrði útilokaði ekki að slík skilyrði yrðu sett. Mælikvarðinn væri í þeim tilfellum sá að þau væru málefnaleg og í eðlilegu samhengi við það markmið sem að væri stefnt með sölu þess og að þau þyrftu að vera innan þeirra marka sem meðalhófsreglan setti stjórnvöldum um val á milli úrræða. Umboðsmaður benti á að við slíka sölu yrði að huga að því hvaða almennu skilyrði ætti að setja svo því markmiði sem löggjafinn hefði stefnt að væri náð sem best. Slíkt gæti einnig verið liður í því að auka gegnsæi framkvæmdarinnar og jafnræði mögulegra bjóðenda enda væru þau byggð á málefnalegum sjónarmiðum og væru hófleg miðað við þau markmið sem að væri stefnt. Umboðsmaður benti á að þau skilyrði sem hefðu verið sett hefðu annars vegar það markmið að kaupandi yfirtæki skuldbindingar sjóðsins sem í langflestum tilfellum væri með ríkisábyrgð og einnig að hafa með ákveðnum hætti áhrif á að fyrri lántakendur sjóðsins og landbúnaðurinn ættu áfram kost á viðskiptakjörum um lán sín þótt ný fjármálalögnunsta yrði rekin á viðskiptalegum grundvelli. Umboðsmaður taldi að ekki yrði annað séð en að það hefði verið eðlilegt og málefnalegt að stjórnvöld settu hugsanlegum bjóðendum ákveðin skilyrði sem miðuðu að því að ná þessum markmiðum, m. a. um fjárhagsstöðu þeirra og hvernig hún væri metin og þá sérstaklega að því marki sem það gat haft þýðingu um tilkomu nýs skuldara á skuldbindingum lánasjóðsins sem voru með ríkisábyrgð og áhrif á lánakjör þeirra sem þegar voru með lán hjá sjóðnum. Taldi umboðsmaður að þau skilyrði að mögulegir bjóðendur

væru fjármálafyrirtæki í skilningi laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, eða að þeir skyldu hafa alþjóðlegt lánsþæfismat væru málefnaleg. Taldi umboðsmaður sig ekki geta fullyrt að með skilyrðinu um alþjóðlegt lánsþæfismat hefði verið gengið lengra en heimilt hefði verið við afmörkun þess hóps sem gert hefði verið kleift að taka þátt í forvalinu. Féllst umboðsmaður á sjónarmið landbúnaðarráðherra um að sú leið sem A hefði bent á, að láta Fjármálaeftirlitið meta fjárhagsstöðu þátttakenda, hefði ekki verið tæk. Aðrar leiðir hefðu hugsanlega getað komið til greina en með hliðsjón af þeim stutta tíma sem hefði verið til ráðstöfunar og því hvernig almennum lagagrundvelli þessara ákvarðana væri háttað taldi hann sig ekki hafa forsendur til þess að fullyrða að framkvæmdin hefði verið aðfinnsluverð.

Umboðsmaður taldi ekki verða ráðið af þeim gögnum sem honum hefðu borist frá ráðuneytinu hvaða skoðun og mat hefði farið fram af hálfu ráðuneytisins á því hvaða leið væri best að fara við sölu á lánasjóðnum. Við ósk hans um frekari gögn hefði komið í ljós að engin frekari skrifleg gögn lægju fyrir. Af því tilefni tók umboðsmaður fram að stjórnvöld þyrftu almennt að haga meðferð mála, og þá ekki sist skráningu upplýsinga og vistun gagna, með þeim hætti að þau gætu síðar fullnægt skyldum sem leiddu af reglum um upplýsingarétt aðila máls og almennings, sbr. ákvæði stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og upplýsingalaga nr. 50/1996. Væri það einnig mikilvægt vegna þeirrar aðstöðu sem kæmi iðulega upp að stjórnvöld væru krafín eftir á um skýringar og gögn af hálfu eftirlitsaðila, eins og t.d. umboðsmanns, eða að hallinn af því að slík gögn eða skýringar væru ekki til staðar væri lagður á stjórnvöld, s.s. við sönnunarmat í dómsmálum. Benti umboðsmaður á að í 23. gr. upplýsingalaga væri kveðið á um skyldu til skráningar munnlegra upplýsinga við meðferð mála þar sem taka ætti ákvörðun um rétt eða skyldu manna skv. 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga. Þá yrði það almennt að teljast til vandaðra stjórnsýsluhátta að stjórnvöld gættu að því að gögn þeirra vegna undirbúnings ákvarðana um ráðstöfun eigna hins opinbera hefðu að geyma skráðar upplýsingar um atriði sem hefðu verulega þýðingu fyrir niðurstöðu máls, óháð því hvort slíkar ráðstafanir teldust stjórnvaldsákvarðanir eða ekki. Taldi umboðsmaður að landbúnaðarráðuneytið hefði ekki gætt nægilega að þessu í málinu.

Umboðsmaður ákvað að senda forsætisráðherra afrit af bréfi sínu til A um lyktir málsins þar sem hann hafði áður átt í bréfaskiptum við ráðherra um skort á almennum reglum um framkvæmd þeirra verkefna sem felld væru undir svonefnda einkavæðingu. Eftirlét umboðsmaður forsætisráðherra að ákveða hvort hann kynnti bréf sitt starfshópi sem gera ætti tillögur um hvort rétt væri að endurskoða gildandi verklagsreglur um einkavæðingu, með tilliti til þeirra sjónarmiða sem umboðsmaður lýsti í bréfinu.

6.0. Fangelsismál.

6.1.

**Greiðslur til fanga vegna vinnu. Skattskylda.
Réttindi fanga tengd vinnu. Slysatrygging.
Lagastoð stjórnvaldsfyrirmæla. Frumkvæðisathugun.
(Mál nr. 3671/2002)**

Umboðsmaður tók til athugunar að eigin frumkvæði reglur um greiðslur sem fangar fá fyrir störf innan fangelsanna, stöðu fanga gagnvart ýmsum réttindum sem í lögum hafa verið tengd endurgjaldi fyrir vinnu og slysatryggingu fanga við vinnu. Eftir að athugun umboðsmanns hófst var ákvæðum laga um greiðslur til fanga fyrir vinnu breytt á þann veg að í stað orðalagsins að föngum skyldi greiða laun fyrir vinnuna segir nú í 20. gr. laga nr. 49/2005, um fullnustu refsinga, að greiða skuli fanga þóknun fyrir ástundun vinnu eða náms. Athugun umboðsmanns beindist að því hvernig farið væri með þessar greiðslur til fanga með tilliti til skattlagningar og réttinda sem að lögum væru tengd greiðslum fyrir vinnu, svo sem iðgjöld í lífeyrissjóð.

Umboðsmaður gerði í álitinu sínu athugasemdir við að fangelsismálastofnun væri í 4. gr. reglugerðar nr. 961/2005 falið að ákvarða fjárhæð þóknunar og dagpeninga afplánunarfanga en samkvæmt 1. mgr. 80. gr. laga nr. 49/2005 væri ráðherra falið að setja ákvæði um sömu atriði í reglugerð. Vakti umboðsmaður athygli dómsmála-ráðherra á ófullnægjandi lagastoð 4. gr. reglugerðarinnar að þessu leyti, sbr. 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.

Umboðsmaður rakti enn fremur í álitinu sínu ákvæði laga nr. 90/2003 um tekjuskatt, um hvað teldust skattskyldar tekjur. Taldi umboðsmaður að sú afstaða dóms- og kirkjumálaráðuneytisins sem byggt var á við flutning frumvarps til laga nr. 49/2005, um að þóknunarir sem fangar fengju fyrir vinnu sína væru ekki skattskyldar tekjur, væri ekki í samræmi við ákvæði laga nr. 90/2003 og tók umboðsmaður að þessu leyti undir afstöðu fjármálaráðuneytisins sem þegar í umsögn um frumvarpið til Alþingis hafði lýst þeirri afstöðu að orðalagið þóknun breytti engu um skattskyldu þessara greiðslna. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að framkvæmd á greiðslu þóknana til fanga fyrir ástundun vinnu eða náms yrði færð til þess horfs að hún samrýmdist ákvæðum gildandi skattalaga að þessu leyti, en ef ná ætti fram því markmiði að þóknunarir fanga væru undanþegnar skattskyldu væri þörf á frekari lagabreytingum.

Að lokum fjallaði umboðsmaður um reglur um slysatryggingar fanga við vinnu og rakti í þessu sambandi ákvæði Evrópsku fangelsisreglnanna, sem fælu í sér lágmarksvernd handa föngum, en í 13. mgr. 26. gr. þeirra reglna væri kveðið á um að gerðar skyldu ráðstafanir til að tryggja föngum bætur vegna vinnuslysa og atvinnusjúkdóma með kjörum sem væru ekki lakari en lög kvæðu almennt á um fyrir verkafólk. Umboðsmaður taldi ráðið að það væri afstaða fangelsismálastofnunar og einnig Tryggingastofnunar ríkisins að það fyrirkomulag sem haft væri á um greiðslu fyrir vinnu fanga innan fangelsanna leiddi til þess að þeir væru ekki taldir launþegar í merkingu ákvæða almannatryggingalaga um slysatryggingar við vinnu og væru því ekki tryggðir samkvæmt þeim ákvæðum. Beindi umboðsmaður því þeim tilmælum til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að úr þessu yrði bætt. Annað hvort með því að framkvæmd stjórnvalda á greiðslum til fanga yrði færð til þess horfs að þeir teldust launþegar í merkingu ákvæða um slysatryggingar almannatryggingalaga og gengið yrði úr skugga um að önnur ákvæði þeirra laga felldu ekki niður þá tryggingavernd

og greiðslur að lokinni afplánun. En að öðrum kosti yrðu gildandi lagareglur endurskoðaðar þannig að slysatryggingar fanga uppfylltu að lágmarki þær kröfur sem leiddu af ákvæði Evrópsku fangelsisreglnanna um slysatryggingar fanga við vinnu.

I. Efni athugunar.

Þær athuganir sem umboðsmaður Alþingis hefur á síðustu árum gert á málefnum fanga og réttarstöðu þeirra hafa orðið umboðsmanni tilefni til að huga nánar að málum sem lúta að greiðslum sem fangar fá fyrir störf innan fangelsanna, stöðu fanga gagnvart ýmsum réttindum sem í lögum hafa verið tengd endurgjaldi fyrir vinnu og slysatryggingum fanga við vinnu. Þessi málefni eiga það sameiginlegt að þeim er í lögum skipað með þeim hætti að umboðsmaður hefur talið rétt að taka þau til athugunar með tilliti til þess ákvæðis laga um störf hans að ef umboðsmaður verður þess var að meinbugir séu á gildandi lögum eða almennum stjórnvaldsfyrirmælum skuli hann tilkynna það Alþingi, hlutaðeigandi ráðherra eða sveitarstjórn, sbr. 11. gr. laga nr. 85/1997. Hér skipta meðal annars máli þær viðmiðanir sem Evrópuráðið hefur beint til aðildarríkja sinna í formi hinna svonefndu Evrópsku fangelsisreglna.

Mál þetta hefur verið til meðferðar hjá mér allt frá árinu 2000 en frestun hefur orðið á því fyrst vegna áforma stjórnvalda um lagabreytingar á þessu sviði, síðar vegna framlagningar frumvarps til nýrra laga um fullnustu refsinga og samþykktar þess með lögum nr. 49/2005. Í kjölfar hinna nýju laga taldi ég enn rétt að bíða með framhald málsins meðan séð yrði hvort stjórnvöld hefðu frumkvæði að því að leysa úr þeim meiningarmun sem uppi er milli ráðuneyta dómsmála og fjármála um hvort „þóknun“ sem ber að greiða föngum fyrir ástundun vinnu eða náms samkvæmt 1. mgr. 20. gr. laga nr. 49/2005 sé skattskyldar tekjur í merkingu laga um tekjuskatt, og þá eftir atvikum með tilheyrandi ávinnslu réttinda sem miðuð er við hinar skattskyldu greiðslur og greidd iðgjöld af þeim. Eftir þeim upplýsingum sem ég hef aflað mér hefur ekki orðið þarna breyting á og ég hef því ákveðið að ljúka athugun minni með álit þessu, dags. 14. desember 2007.

II. Tildrög athugunar.

Hinn 19. desember 2002 ákvað ég taka til athugunar að eigin frumkvæði, sbr. 5. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, ákvæði laga um laun fanga og réttindamál tengd vinnu þeirra. Tildrög athugunar minnar voru þau að hinn 31. mars 2000 barst mér bréf frá Alþýðusambandi Íslands þar sem vakin var athygli á ákveðnum atriðum er beinast að réttindum fanga í vinnu samkvæmt 13. gr. þágildandi laga nr. 48/1988, um fangelsi og fangavist. Í bréfinu til mín kom fram að sambandið teldi fulla ástæðu til þess að hugað yrði að vinnuréttarlegri stöðu fanga og hvort lög og reglur um réttindi launafólks og skyldur launagreiðenda kynnu að vera brotin á þeim föngum sem væru í launaðri vinnu hjá fangelsum ríkisins á meðan á afplánun þeirra stæði. Var þar vísað til bréfs fangelsismálastofnunar, dags. 30. ágúst 1999, til samtakanna í tilefni af fyrirsögn þeirra til stofnunarinnar um vinnuréttarlega stöðu fanga, en þar kæmi meðal annars fram að fangar nytu ekki orlofsréttar af vinnu sinni og ekki væri greitt af henni í lífeyrissjóði. Í bréfi Alþýðusambandsins kom einnig fram að samtökin hefðu ritað dóms- og kirkjumálaráðuneytinu bréf í tilefni af svarbréfi fangelsismálastofnunar þar sem athygli þess hefði verið vakin á málinu. Sagði þar að það væri álit samtakanna að föngum bæri samkvæmt lögum nr. 129/1997, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, að eiga aðild að lífeyrissjóði og afla sér þar réttinda á grundvelli þeirrar launuðu vinnu sem þeir inntu af hendi meðan á afplánun stæði.

Af ofangreindu tilefni ritaði ég dóms- og kirkjumálaráðuneytinu bréf, dags. 4. maí 2000, sem ég itrekaði 20. nóvember 2000 og 15. maí 2001, og óskaði þess með vísan til 7. gr.

laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, að ráðuneytið upplýsti hvort það hefði gengist fyrir athugun á því að hvaða marki lagareglur um lágmarksréttindi launþega og skyldur launagreiðenda ættu við um störf fanga á meðan á afplánun stæði eða hvort ráðuneytið hygðist taka málið til skoðunar í tilefni af framangreindu bréfi Alþýðusambands Íslands. Ég tók fram að upplýsinganna væri óskað í tilefni af athugun minni á því hvort ástæða væri til þess að ég tæki málið upp að eigin frumkvæði á grundvelli 5. gr. laga nr. 85/1997.

Ráðuneytið svaraði erindi mínu með bréfi, dags. 30. maí 2001, en þar kom meðal annars fram að ráðuneytið hefði skipað vinnuhóp til að gera tillögur að breytingum á þágildandi lögum nr. 48/1988, um fangelsi og fangavist, þar sem kveðið yrði á um það að vinnulaun fanga og þóknun fyrir nám skyldu ekki teljast skattskyldar tekjur enda gætu þær hæst orðið 600.000 krónur á ári sem væri þó nærri skattleysismörkum.

Ég ritaði Alþýðusambandi Íslands bréf, dags. 1. júlí 2001, þar sem ég gerði grein fyrir að framangreint bréf dóms- og kirkjumálaráðuneytisins hefði borist mér. Einnig tók ég fram að ég hefði enn ekki tekið ákvörðun um hvort ég tæki mál það sem erindi samtakanna til mín fjallaði um til athugunar að eigin frumkvæði, sbr. 5. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Þá tók ég fram að ég myndi síðar kynna samtökunum viðbrögð mín við áður nefndu bréfi þeirra í ljósi þeirra svara sem mér hefðu nú borist frá ráðuneytinu. Gaf ég samtökunum kost á því að senda mér athugasemdir vegna framangreinds bréfs dóms- og kirkjumálaráðuneytisins til mín.

Í framhaldinu spurðist ég ítrekað fyrir um framgang málsins munnlega í samtölum við starfsmenn dóms- og kirkjumálaráðuneytisins og þá með tilliti til þess hvort og þá í hvaða mæli væri tilefni til þess að ég hefjist handa með frumkvæðisathugun. Mér barst svo bréf frá dóms- og kirkjumálaráðuneytinu, dags. 18. desember 2001, þar sem lýst var að í fyrirhuguðu frumvarpi til breytinga á lögum um fangelsi og fangavist yrði lagt til að „laun fanga [yrðu] nefnd þóknun fyrir að stunda vinnu eða nám, sem [yrði] undanþegin tekju-skatti og ennfremur undanþegin reglum um iðgjöld í lífeyrissjóð og mótframlag vinnuveitanda svo og um tryggingagjald“. Þá sagði í bréfi ráðuneytisins að „stefnt [væri] að því að leggja frumvarpið fram um leið og Alþingi [kæmi] saman að loknu jólahléi“.

Í ljósi þessa bréfs dóms- og kirkjumálaráðuneytisins ákvað ég að ljúka umfjöllun minni um erindi Alþýðusambands Íslands sem ég gerði með bréfi, dags. 21. desember 2001, til samtakanna. Ég tók þar fram að mér væri ekki ætlað að hafa afskipti af störfum Alþingis og þeirri starfsvenju hefði verið fylgt af hálfu umboðsmanns að tjá sig ekki um efni frumvarpa sem væru til meðferðar á Alþingi. Gerði ég Alþýðusambandinu grein fyrir því að ég gerði ekki ráð fyrir að taka sérstaklega til athugunar þessi atriði vegna launa- og réttindamála fanga sem beinlínis væri fjallað um í boðuðu frumvarpi meðan ekki væri ljóst hver yrðu úrslit málsins á Alþingi. Ég tók fram í bréfinu að ég hefði ekki aðrar upplýsingar um efni frumvarpsins en fram hefðu komið í bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 18. desember 2001, til mín og ég myndi því bíða með frekari ákvarðanir vegna málsins þar til efni frumvarpsins lægi fyrir. Með bréfi til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. sama dag, óskaði ég eftir því að ráðuneytið afhenti mér eintak af hinu boðaða frumvarpi þegar það teldi það komið á það stig að rétt væri að afhenda mér það. Gæfist mér þannig kostur á því að taka ákvörðun um hvort og þá í hvaða mæli ég færi af stað með umrædda frumkvæðisathugun.

Þegar líða tók á árið 2002 varð ég þess var að ekkert hafði þá orðið af því að umrætt frumvarp yrði lagt fram á yfirstandandi löggjafarþingi. Átti ég fund með fulltrúum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins um fangelsismál 9. apríl 2002. Í framhaldi af þeim fundi barst mér bréf ráðuneytisins, dags. 22. apríl 2002, í tilefni af ritun skýrslu minnar til Alþingis fyrir árið 2001, þar sem m.a. var gerð grein fyrir því að í ráðuneytinu hefði á yfirstandandi vetri verið unnið að breytingum á lögum um fangelsi og fangavist sem vörðuðu skattalega meðferð launa fanga. Í lokagerð frumvarpsins sem lagt hafði verið fyrir Alþingi og væri þar

til meðferðar hafi þáttur þess um skattalega meðferð tekna verið tekinn út úr frumvarpinu en að þessi þáttur yrði skoðaður að nýju í tengslum við heildarendurskoðun fangelsislöggjafarinnar. Í bréfinu var jafnframt gerð grein fyrir því að dóms- og kirkjumálaráðherra hefði skipað þriggja manna nefnd til að semja nýtt frumvarp til laga um fangelsi og fangavist. Sagði þar að þótt erfitt væri að segja fyrir um tímasetningar með fullri vissu að þessu leyti væri fullur vilji til þess að leggja fram fullbúið frumvarp um þetta efni. Samkvæmt því mætti fastlega búast við því að ný lög um fangelsi og fangavist yrðu samþykkt fyrir þinglok á næsta löggjafarþingi.

Eins og að framan er rakið komu í svörum ráðuneytisins til mín meðal annars fram ráðagerðir um að setja reglur um ákveðin atriði, þar með talið tilteknar lagabreytingar og úrbætur á þeim sviðum sem fyrirspurnir mínar beindust að. Í samræmi við þau lagasjónarmið sem starf umboðsmanns Alþingis byggist á hef ég lagt áherslu á að í þeim tilvikum þegar stjórnvöld lýsa vilja til að bæta úr þeim atriðum sem til athugunar eru hjá mér fá þau hæfilegan tíma til þess áður en til frekari athugunar kemur af minni hálfu. Vegna þeirrar afstöðu sem lýst hafði verið af hálfu ráðuneytisins og fangelsismálastofnunar kaus ég að biða um stund með athugun mína á málinu og fylgjast með framgangi hinna boðuðu áforma af hálfu stjórnvalda. Eftirgrennslan mín leiddi hins vegar í ljós að þessi áform stjórnvalda hefðu ekki gengið eftir enn. Ég taldi því ekki rétt að biða lengur með að hefja frumkvæðisathugun mína á málinu, sbr. 5. gr. laga nr. 85/1997. Þessi athugun mín hófst síðan formlega með bréfi sem ég ritaði 19. desember 2002 og lýst er í upphafi næsta kafla.

III. Samskipti umboðsmanns og stjórnvalda.

Í bréfi mínu til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 19. desember 2002, rakti ég fyrst aðdraganda málsins, sbr. kafla II hér að framan, en á þeim tíma var í gildi ákvæði 13. gr. laga nr. 48/1988, um fangelsi og fangavist. Síðan segir svo í bréfi mínu:

„Samkvæmt 2. mgr. 13. gr. laga nr. 48/1988, um fangelsi og fangavist, ber fanga að vinna þau störf sem honum eru falin. Í 3. mgr. 13. gr. segir ennfreður: „Fanga skal greiða laun fyrir vinnuna og skal tekið tillit til arðsemi vinnunnar og launa á almennum vinnumarkaði við ákvörðun launa.“ Um endurgjald fyrir vinnu fanga er nú fjallað í reglugerð nr. 409/1998, um vinnu, nám og dagpeninga til afplánunarfanga. Í 6. gr. reglugerðarinnar kemur fram að fangi skuli fá greidd laun fyrir hverja unna klukkustund. Þá er heimilt, sbr. 2. mgr. 6. gr., að greiða laun samkvæmt ákvæðislaunakerfi eða bónuskerfi í sérstökum tilvikum eða vegna sérstakra verkefna enda hafi fangelsismálastofnun samþykkt slíkt fyrirkomulag fyrirfram. Ákvæði 7. gr. reglugerðarinnar er síðan svohljóðandi:

„Fyrir hverja unna klukkustund skal greiða fanga 220, 250, 275 eða 290 krónur. Tímakaup fer eftir eðli starfs og ákveður Fangelsismálastofnun hvernig launa beri einstök störf. Hæsta tímakaup skal einungis greiða þeim er sinnir flokksstjórn. Fangi í námi fær 220 krónur fyrir hverja kennslustund, en þó ekki fyrir fleiri kennslustundir en 5 á dag.“

Þá bendi ég einnig á að í 7. mgr. 13. gr. laga nr. 48/1988 segir að ekki megi setja fanga til vinnu sem er hættuleg heilsu hans. Þar er einnig mælt fyrir um að fangi skuli tryggður gegn slysum við vinnu eftir því sem lög um slysatryggingar mæla.

Í Evrópskum fangelsisreglum, sem komið var á framfæri við aðildarríki Evrópuráðsins með tilmælum ráðherranefndar ráðsins frá 12. febrúar 1987, kemur m.a. fram í gr. 74.1 að ráðstafanir til verndar öryggi og heilsu fanga skuli vera hinar sömu og gerðar eru þegar almennt verkafólk á í hlut. Þá skulu, samkvæmt gr. 74.2 gerðar ráðstafanir til að tryggja föngum bætur vegna vinnuslysa og atvinnusjúkdóma með kjörum sem ekki eru lakari en lög almennt kveða á um fyrir verkafólk. Samkvæmt gr. 75.1 skal

daglegur og vikulegur hámarksvinnustundafjöldi fanga ákveðinn í samræmi við þær reglur eða venjur sem gilda um frjálst verkafólk og ber að veita föngum að minnsta kosti einn frídag á viku, sbr. gr. 75.2. Í gr. 76.1 er síðan mælt fyrir um að komið skuli á kerfi til að veita föngum sanngjörn laun fyrir vinnu sína.

Í íslenski löggjöf er víða að finna ákvæði um almenn lágmarksréttindi tengd atvinnu og skyldum launagreiðanda í því sambandi, sbr. t.d. lög nr. 129/1997, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, lög nr. 46/1980, um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum, lög nr. 19/1979, þar sem m.a. er mælt fyrir um rétt verkafólks til launa í sjúkdóms- og slysaforföllum, lög nr. 30/1987, um orlof og lög nr. 12/1997, um atvinnuleysistryggingar. Þá eru dæmi um að ákveðið sé í lögum að launagreiðendur skuli greiða tiltekin gjöld af vinnulaunum og áþekktum greiðslum til ríkissjóðs, sjóða eða annarra aðila sem ráðstafað er til að mæta útgjöldum vegna launafólks. Sem dæmi um þetta má nefna tryggingagjald, sbr. lög nr. 113/1990, sem rennur m.a. til Atvinnuleysistryggingasjóðs og til að fjármagna lífeyris- og slysa-tryggingar almannatrygginga.

Með vísan til framangreinds er þess óskað, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, að dóms- og kirkjumálaráðuneytið skýri viðhorf sitt til eftirfarandi:

1. Hvort og þá að hvaða marki lagareglur hér á landi um lágmarksréttindi launafólks og skyldur launagreiðenda eigi við um vinnu fanga á meðan á afplánun stendur og þeir fá laun fyrir, sbr. 3. mgr. 13. gr. laga nr. 48/1988. Er sérstaklega óskað eftir að þetta atriði verði skýrt með hliðsjón af þeirri löggjöf og ákvæðum Evrópsku fangelsisreglnanna sem vísað er til hér að framan.
2. Óskað er eftir upplýsingum um framkvæmd á 7. mgr. 13. gr. laga nr. 48/1988, um að fangi skuli tryggður gegn slysum við vinnu eftir því sem lög um slysa-tryggingar mæla. Ég vek af þessu tilefni athygli á því að í 51. gr. laga nr. 117/1993, um almannatryggingar, er kveðið á um að ef bótapegi samkvæmt lögnum er dæmdur til fangelsisvistar skuli allar bætur falla niður til hans meðan hann dvelst þar, sbr. þó bætur skv. síðustu málsgrein 43. gr. laganna og sjúkratryggingar, að undanskildum sjúkradagpeningum.
3. Óskað er eftir skýringum ráðuneytisins á því hvaða sjónarmið liggja til grundvallar því tímakaupi fanga sem mælt er fyrir um í 7. gr. reglugerðar nr. 409/1998. Sérstaklega er óskað eftir upplýsingum um afstöðu ráðuneytisins til þess hvort það telji fjárhæðir þær sem tilgreindar eru í ákvæðinu samræmast þeim viðmiðum sem kveðið er á um í 3. mgr. 13. gr. laga nr. 48/1988, um fangelsi og fangavist, um að við ákvörðun launa fanga skuli tekið tillit til arðsemi vinnunnar og launa á almennum vinnumarkaði.
4. Óskað er eftir upplýsingum um hvort einhverjar breytingar hafi orðið á fjárhæðum launa fyrir hverja unna klukkustund frá því að þær voru ákveðnar með 7. gr. reglugerðar nr. 409 frá 6. júlí 1998. Ef svo er ekki óska ég eftir afstöðu ráðuneytisins um hvort og hvernig það samrýmist því ákvæði 3. mgr. 13. gr. laga nr. 48/1988 að auk arðsemi vinnunnar skuli tekið tillit til „launa á almennum vinnumarkaði við ákvörðun launa“. Ég hef þá meðal annars í huga þær breytingar sem orðið hafa á launagreiðslum samkvæmt samningum um kaup og kjör á almennum vinnu- markaði á þeim tíma sem liðinn er frá því reglugerð nr. 409/1998 var sett.

5. Í 8. mgr. 13. gr. laga nr. 48/1988 segir að ef fangi er ekki settur til vinnu skuli honum ákvarðaðir dagpeningar. Nánari ákvæði um greiðslu dagpeninga eru síðan í IV. kafla reglugerðar nr. 409/1998 og þar segir í 8. gr.:

„Þegar og þar sem ekki er unnt að útvega fanga vinnu, skal hann fá greidda dagpeninga svo hann eigi fyrir brýnustu nauðsynjum til persónulegrar umhirðu svo sem hreinlætisvörum.“

Í 9. gr. reglugerðarinnar segir að fjárhæð dagpeninga sé 460 kr. á dag og dagpeningar séu einungis greiddir fyrir virka daga. Samkvæmt þessu nemur greiðsla á viku kr. 2.300. Ég óska af þessu tilefni eftir upplýsingum um á hvaða tölulegum grundvelli ákvörðun um fjárhæð dagpeninga var tekin árið 1998 og hvort hún sé enn óbreytt. Með tilliti til þess tilgangs dagpeninga sem lýst er í tilvitnaðri 8. gr. reglugerðar nr. 409/1998 óska ég eftir tiltækum upplýsingum um samanburð á verðlagi algengustu hreinlætisvara sem fangar eiga kost á að kaupa innan fangelsisins, annars vegar í júlí 1998 og hins vegar í desember 2002.

Ég ítreka að síðustu að ofangreindar fyrirspurnir og athugun beinist að framkvæmd þessara mála á grundvelli gildandi laga og reglna. Ég legg því áherslu á að svör ráðuneytisins taki mið af því en tek fram að það kann jafnframt að vera mér til glöggvunar við athugun mína ef ráðuneytið getur upplýst mig um ef það hefur ákveðið að leggja til lagabreytingar eða aðrar breytingar á framkvæmd þessara mála.“

Dóms- og kirkjumálaráðuneytið svaraði erindi mínu með bréfi, dags. 3. febrúar 2003, þar sem segir m.a. svo:

„[Ráðuneytið fór] þess á leit við fangelsismálastofnun ríkisins að hún léti því í té upplýsingar og skýringar varðandi ofangreind atriði. Með bréfi, dags. 30. f.m., veitir hún svör við fyrirspurn yðar, í þeirri sömu röð og þær eru bornar fram í bréfi yðar. [...]

Til viðbótar þeim upplýsingum sem fram koma í bréfi forstjóra fangelsismálastofnunar ríkisins, skal upplýst að allnokkur skriður er loks kominn á störf þeirrar nefndar, sem vinnur að endurskoðun laganna um fangelsi og fangavist.

Að því er snertir laun fanga hefur ekki verið litið svo á að 3. mgr. 13. gr. laga nr. 48/1988 mæli fyrir um að greiða beri föngum laun er nema jafngildi lægstu launa á almennum vinnumarkaði, heldur aðeins að höfð skuli hliðsjón af launum á almennum vinnumarkaði sem og hliðsjón af arðsemi vinnunnar. Í raun má segja að fremur beri að líta á vinnulaun fanga sem umbun eða þóknun fyrir ástundun vinnu (eða náms sem er lagt að jöfnu) heldur en sem endurgjald vegna vinnuframlags samkvæmt ráðningarsamningi. Þar sem orðalagið þykir óheppilegt eru fyrirhugaðar breytingar á þessu ákvæði.

Þá er rétt að áréttta að nýverið hafa fjárhæðir samkvæmt 7. gr. reglugerðar nr. 409/1998 um vinnu, nám og dagpeninga til afplánunarfanga verið hækkaðar með reglugerð nr. 905/2002. Þar var höfð hliðsjón af breytingum á vísitölu neysluverðs og launaþróun. Þegar fjárhæðirnar voru upphaflega ákveðnar árið 1998 var horft til ótal atriða, og því ekki unnt að rekja þá þætti í sundur nú.

Að lokum er beðist velvirðingar á því að ekki virðist unnt að upplýsa hvert verðlagið var á hreinlætisvörum í fangelsinu á Litla-Hrauni í júlí 1998.“

Í bréfi fangelsismálastofnunar til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 30. janúar 2003, sem vísað er til í svarbréfi ráðuneytisins, segir meðal annars svo:

„Í fyrsta lagi óskar umboðsmaður eftir viðhorfum til þess hvort og þá að hvaða marki lagareglur hér á landi um lágmarksréttindi launafólks og skyldur launagreiðenda eigi við um vinnu fanga meðan á afplánun stendur og þeir fá laun fyrir.

Fangelsismálastofnun lítur svo á að áratuga hefð sé fyrir því að sú þóknun er fangar fá fyrir vinnuframlag sitt séu ekki laun í venjubundnum skilningi og að lagaákvæði um launagreiðslur eigi því ekki við um þessa þóknun. Fangelsismálastofnun hefur ítrekað áður skýrt ráðuneytinu frá því viðhorfi sínu að lögfesta þurfi reglur um eðli þóknunar til fanga fyrir vinnu í fangelsi.

Í öðru lagi óskar umboðsmaður eftir upplýsingum um framkvæmd á 7. mgr. 13. gr. laga um fangelsi og fangavist nr. 48/1988 um að fangi skuli tryggður gegn slysum við vinnu eftir því sem lög um slysatryggingar mæla.

Af þessu tilefni vill Fangelsismálastofnun benda á að ákvæði 7. mgr. 13. gr. laga um fangelsi og fangavist nr. 48/1988 er efnislega óbreytt frá 45. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940. Árið 1925 voru sett lög um slysatryggingar, nr. 44/1925. Þau lög voru afnumin með lögum um alþýðutryggingar 1936. Þegar almenn hegningarlög voru sett árið 1940 virðist sem 45. gr. þeirra vísi til laganna frá 1925. Eins og umboðsmaður bendir á í bréfi sínu falla bætur samkvæmt almannatryggingalögum niður meðan bótaþegi sem dæmdur er til fangelsisvistar dvelur þar samanber þó bætur samkvæmt 43. gr. laganna og sjúkratryggingar að undanskildum sjúkradagpeningum. Fangelsismálastofnun er ekki kunnugt um að reynt hafi á túlkun 7. mgr. 13. gr. laga um fangelsi og fangavist. Með vísan til þess sem rakið hefur verið er ljóst að réttaróvissa er til staðar.

Í þriðja lagi óskar umboðsmaður m.a. eftir skýringum á því hvaða sjónarmið liggja til grundvallar því tímakaupi fanga er mælt er fyrir um í 7. gr. reglugerðar um vinnu, nám og dagpeninga til afplánunarfanga nr. 409/1998.

Fangelsismálastofnun telur að þrjú atriði hafi aðallega verið höfð í huga þegar tímakaup samkvæmt 7. gr. framangreindrar reglugerðar var ákveðið. Þau atriði eru lágmarkstímakaup verkamanna, arðsemi vinnunnar og að fanginn gæti með launum sínum orðið sér út um þær nauðsynjar sem fangelsið útvegar ekki. Þegar Fangelsismálastofnun gerði tillögur um breytingar á fjárhæðum reglugerðarinnar nú í desember var m.a. höfð hliðsjón af breytingum á vísitölum launa og neyslu.

Í fjórða lagi óskar umboðsmaður eftir upplýsingum um hvort einhverjar breytingar hafi orðið á fjárhæðum launa fyrir hverja unna klukkustund frá því að þær voru ákveðnar með 7. gr. reglugerðar um vinnu, nám og dagpeninga til afplánunarfanga nr. 409/1998.

Fjárhæðir 7. gr. framangreindrar reglugerðar voru óbreyttar þar til þeim var breytt með reglugerð nr. 905/2002 um breytingu á reglugerð nr. 409/1998.

Í fimmta lagi óskar umboðsmaður eftir upplýsingum um á hvaða tölulega grundvelli ákvörðun um fjárhæð dagpeninga var tekin 1998 og hvort hún sé óbreytt. Þá fer umboðsmaður jafnframt fram á yfirlit yfir verðlag helstu hreinlætisvara í fangelsum, annars vegar í júlí 1998 og hins vegar í desember 2002.

Fangelsismálastofnun hefur ekki upplýsingar um hvort einhver tölulegur grundvöllur hafi legið fyrir við ákvörðun dagpeninga árið 1998. Þegar Fangelsismálastofnun gerði tillögu um breytingu á dagpeningum í desember voru breytingar á vísitölum neysluverðs og launa frá setningu reglugerðarinnar 1998 hafðar til hliðsjónar.

Ekki liggja fyrir upplýsingar um verðlag hreinlætisvara í fangelsum í júlí 1998 en listi yfir verð á helstu hreinlætisvörum í fangelsinu Litla-Hrauni í desember 2002 fylgir hjálagt.“

Á 130. löggjafarþingi 2003 lagði dóms- og kirkjumálaráðherra fram á þingfundi Alþingis 12. desember 2003 frumvarp til laga um fullnustu refsinga á, þskj. 673, 465. mál. Þar voru lagðar til tilteknar breytingar á launa- og réttindamálum fanga. Með tilliti til boðaðra lagabreytinga og í samræmi við þá starfsvenju umboðsmanns Alþingis að fjalla ekki um efni lagafrumvarpa ákvað ég að fresta um sinn vinnu við þessa athugun mína þar til ljóst væri hvert yrði efni hinna nýju laga. Frumvarpið varð ekki útrætt og var aftur lagt fram á næsta þingi, 131. löggjafarþingi 2004-2005, þskj. 379, 336. mál og var samþykkt sem lög nr. 49/2005, um fullnustu refsinga sem tóku gildi 1. júlí 2005. Lögin leystu af hólmi lög nr. 48/1988, um fangelsi og fangavist. Í 18.-19. gr. laga nr. 49/2005 eru ákvæði um vinnuskyldu, nám og starfsþjálfun fanga og í 20. gr. laganna er ákvæði um greiðslu „þóknunar“ til fanga fyrir ástundun vinnu eða náms en þessi ákvæði leystu af hólmi 13. gr. laga nr. 48/1988.

Með bréfi til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 12. júlí 2005, og ítrekunarbréfi, dags. 8. desember 2005, óskaði ég með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, eftir upplýsingum um viðhorf ráðuneytisins til þess hvort það teldi að framangreind ákvæði 18.-20. gr. laga nr. 49/2005 hefðu í för með sér einhverjar breytingar á réttarstöðu fanga og ef svo væri þá hvaða breytingar. Ég óskaði jafnframt eftir því að ráðuneytið tæki afstöðu til þess hvort framangreindar lagabreytingar hefðu áhrif á þær skýringar sem mér voru látnar í té í bréfum ráðuneytisins, dags. 30. maí 2001 og 3. febrúar 2003. Einnig óskaði ég eftir upplýsingum um hvort fyrirhugað væri að setja nýja reglugerð sem leysti af hólmi reglugerð nr. 409/1998, um vinnu, nám og dagpeninga afplánunarfanga og ef svo væri, hvaða sjónarmið yrðu lögð til grundvallar efni hennar. Þess var óskað að svör ráðuneytisins yrðu send mér eigi síðar en 15. september 2005.

Svarbréf dóms- og kirkjumálaráðuneytisins er dags. 30. janúar 2006. Þar segir m.a.:

„Í tilefni af erindi yðar fór ráðuneytið þess á leit við fangelsismálastofnun ríkisins að hún léti í té upplýsingar og skýringar varðandi þau atriði er þar koma fram. Með bréfi dags. 23. desember 2005 veitti forstjóri stofnunarinnar svör við erindinu og eru þau meðfylgjandi. Ráðuneytið tekur undir það sem þar kemur fram og bætir eftirfarandi athugasemdum við:

Varðandi fyrstu spurningu yðar þá telur ráðuneytið að réttarstaða fanga hvað varðar vinnu, nám og endurgjald hafi breyst með lögfestingu hinna nýju ákvæða að því leyti að nú er skýrt kveðið á um í lögum þær reglur sem áður voru ólögfestar meginreglur eða voru í reglugerð nr. 409/1998. Þótt ekki hafi efni þeirra reglna sem áður giltu breyst til mikilla muna má þó nefna nokkur atriði. Í hinum nýju ákvæðum er t.d. kveðið skýrar á um hvers eðlis endurgjald fyrir vinnu í fangelsi er en nú er það nefnt þóknun, í stað launa í eldri lögum, til aðgreiningar frá launum á hinum almenna vinnumarkaði. Er hér um að ræða staðfestingu á þeim skilningi sem dóms- og kirkjumálaráðuneytið hefur lagt í endurgjald fyrir vinnu fanga í fangelsum. Af þessu leiðir að ekki eru af því greidd gjöld, s.s. skattar og önnur opinber gjöld eða lífeyrisgreiðslur, líkt og um launagreiðslur væri að ræða. Vísar ráðuneytið í þessu sambandi nánar til þess sem kemur fram í meðfylgjandi bréfi fangelsismálastofnunar. Þó skal vakin athygli á ummælum í kostnaðarumsögn fjármálaráðuneytisins sem fylgdi frumvarpi til laga um fullnustu refsinga þegar það var lagt fram á Alþingi.

Þá má einnig nefna, sem bót á réttarstöðu fanga, að ákvæði reglugerðar nr. 409/1998 sem kvað á um að heimilt væri að taka 70% af launum eða dagpeningum

fanga og síðustu greiðslu að öllu leyti upp í greiðslu skaðabóta eða annarra útgjalda sem þeir stofnuðu til á meðan afplánun stóð, var ekki tekið í óbreyttri mynd upp í hin nýju lög heldur má nú einungis taka helming af þóknun og fjórðung af dagpeningum, sbr. 21. gr. laganna.

Varðandi aðra spurningu yðar upplýsir ráðuneytið að lögfesting hinna nýju ákvæða hefur ekki áhrif á þær skýringar sem yður voru láttnar í té í bréfum þeim sem þér nefnið, nema að því leyti sem þær samræmast ekki því sem getið hefur verið að framan og því sem nú verður getið.

Fyrst ber að nefna að þær skýringar sem voru láttnar í té í bréfinu frá 3. febrúar 2003, varðandi 7. mgr. 13. gr. laga um fangelsi og fangavist nr. 48/1988, eiga ekki lengur við þar sem ákvæðið var ekki tekið upp í hin nýju lög. Fer nú um þetta atriði eftir lögum um almannatryggingar. Þá var ekki kannað sérstaklega nú hvort framkvæmd varðandi vinnulaun fanga á Norðurlöndum sem getið var um í bréfi ráðuneytisins frá 30. maí 2001, hafi breyst og getur ráðuneytið því ekki staðfest að framkvæmdin sé sú sama en telur það þó líklegt. Loks vill ráðuneytið geta þess að sá starfshópur sem vísað er til í síðastnefndu bréfi var settur á laggirnar og skilaði tillögum um breytingar á lögum um fangelsi og fangavist. Þóttu ákvæði um sjúkra- og slysatryggingar, atvinnuleysis-tryggingar og atvinnuleysisbætur, lífeyrisréttindi, lífeyrisiðgjöld vera mál sem ekki tengdust fullnustu refsinga og því var ákveðið að þau ættu ekki heima í lögum þess efnis. Um þessi réttindaatriði fanga gilda því lög um almannatryggingar.

Loks vill ráðuneytið áréttta varðandi þriðju spurningu yðar að með gildistöku nýrrar reglugerðar um fullnustu refsinga, nr. 961/2005, var reglugerð nr. 409/1998 felld úr gildi. Í hinni nýju reglugerð er í 3.-5. gr. kveðið á um vinnu, nám, þóknun og dagpeninga.

Um leið og ráðuneytið biðst velvirðingar á þeim drætti sem orðið hefur á svari við fyrirspurn yðar vonast það til að erindi þetta svari henni með fullnægjandi hætti en er jafnframt reiðubúið að veita nánari skýringar verði talin þörf á.“

Í bréfi fangelsismálastofnunar, dags. 22. desember 2005, sem vísað er til í bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins segir m.a.:

„Við gildistöku reglugerðar nr. 961/2005, um fullnustu refsinga sem sett var samkvæmt heimild í 80. gr. laga nr. 49/2005 féllu eftirtaldir reglugerðir niður:

Reglugerð nr. 29/1993, um fullnustu refsíðoma.

Reglugerð um gæsluvarðhaldsvist nr. 179/1992.

Reglugerð um leyfi afplánunarfanga til dvalar utan fangelsis nr. 719/1995.

Reglugerð um vinnu, nám og dagpeninga til afplánunarfanga nr. 409/1998.

Reglugerð um bréfaskipti, símtöl og heimsóknir til afplánunarfanga nr. 119/1990 var felld úr gildi 15. nóvember sl.

Af hálfu fangelsisyfirvalda hefur í gegnum tíðina verið lögð áhersla á að framboð af vinnu fyrir fanga sé nægjanlegt, fjölbreytilegt og stöðugt í þeim fangelsum sem því verður við komið. Sama má segja um nám og starfsþjálfun fanga enda jákvæður þáttur í meðferð fanga og eykur möguleika þeirra á því að sjá sér farborða og getu til að lifa lífinu án afbrota þegar afplánun lýkur.

Í 20. gr. laga um fullnustu refsinga nr. 49/2005 segir að greiða skuli fanga þóknun fyrir ástundun vinnu eða náms. Sé ekki unnt að útvega fanga vinnu, eða hann getur samkvæmt læknisvottorði ekki sinnt vinnuskyldu, skal hann fá greidda dagpeninga fyrir þá daga sem hann hefði ella unnið. Fangelsismálastofnun ákveður fjárhæð dagpeninga og skal hún miðast við að fangi eigi fyrir brýnustu nauðsynjum til persónulegrar umhirðu. Ákvæði 20. gr. er í samræmi við IV. kafla þágildandi reglugerðar nr.

409/1998. Hins vegar er nú notað orðið þóknun í stað vinnulauna og var það gert til að skilja á milli launa á almennum vinnumarkaði og þeirrar greiðslu sem fangar fá fyrir störf í fangelsi.

Fangelsismálastofnun lítur svo á að áratugahefð sé fyrir því að sú þóknun, er fangar fá fyrir vinnuframlag sitt, séu ekki laun í venjubundnum skilningi og að lagaákvæði um launagreiðslur eigi því ekki við um þessa þóknun. Vilji löggjafans til að viðhalda þeirri framkvæmd er skýr enda kemur fram með afdráttarlausum hætti í athugasemdum við frumvarp til laga um fullnustu refsinga að skilja eigi á milli þeirrar greiðslu er fangar fá fyrir störf sín í fangelsi og launa hins almenna vinnumarkaðar. Eru umræddar greiðslur engan veginn sambærilegar því sem gerist á hinum almenna vinnumarkaði og væri skattheimta afar ósanngjörn í garð fanga og fjölskyldna þeirra þar sem slíkt myndi t.d. fela í sér kjaraskerðingu fyrir þær fjölskyldur sem nýta sér skattkort fanganna. Litið hefur verið svo á að vinna í fangelsum sé til að gera föngum kleift að nýta tímann til gagnlegrar iðju og afla sér þekkingar. Er þóknunin hugsuð sem hvatning til að stunda vinnu eða nám og gera þannig föngum kleift að njóta endurhæfingar meðan á fangavistinni stendur.

Samkvæmt 4. gr. reglugerðar nr. 961/2005 um fullnusturefsinga skal Fangelsismálastofnun setja gjaldskrá um þóknun fyrir vinnu og nám, upphæð dagpeninga fanga og greiðslufyrirkomulag. Skal gjaldskráin endurskoðuð árlega. Stofnunin hefur nú sett reglur þessar sem gildi taka 1. janúar 2006 og fylgja með bréfinu.“

Með bréfi til fjármálaráðuneytisins, dags. 20. febrúar 2006, sendi ég afrit af framangreindu svarbréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 30. janúar 2006. Í bréfi mínu til fjármálaráðuneytisins segir m.a.:

„Afrit af svarbréfi ráðuneytisins, dags. 30. janúar 2006, fylgir þessu bréfi. Þar kemur fram sá skilningur ráðuneytisins að réttarstaða fanga varðandi vinnu, nám og endurgjald hafi breyst. Nú sé skýrt kveðið á um þær reglur sem áður voru ólögfestar meginreglur eða voru í reglugerð nr. 409/1998. Í hinum nýju ákvæðum sé kveðið skýrar á um eðli endurgjalds fyrir vinnu í fangelsi. Endurgjaldið nefnist þóknun, í stað launa í eldri lögum, til aðgreiningar frá launum á hinum almenna vinnumarkaði. Ráðuneytið telur breytinguna staðfesta þann skilning sem það hafi lagt í endurgjald fyrir vinnu í fangelsum. Af þessu leiði að ekki séu greidd af því gjöld, svo sem skattar og önnur opinber gjöld eða lifeyrisgreiðslur. Ráðuneytið vísar varðandi framkvæmdina til þess sem fram kemur í bréfi fangelsismálastofnunar, dags. 22. desember 2005, en afrit af því fylgir þessu bréfi.

Í framhaldi af þessu er vísað til fylgiskjals frá fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytis sem fylgdi frumvarpi til laga um fullnustu refsinga þar sem segir:

„Í frumvarpinu er lagt til að orðið „þóknun“ verði notað í stað orðsins „vinnulaun“ í núgildandi lögum vegna endurgjalds fyrir vinnu fanga. Í athugasemdum með frumvarpinu segir að þetta sé gert til að skilja á milli launa á almennum vinnumarkaði og þeirrar greiðslu sem fangar fá fyrir störf í fangelsi. Fjármálaráðuneytið vekur athygli á því að það telur að breytt orðalag að þessu leyti feli ekki í sér skattfríðindi til handa föngum eða mökum þeirra. Eftir sem áður er það álit ráðuneytisins og skattyfirvalda að þessar tekjur séu skattskyldar og að af þeim beri að greiða tryggingagjald og iðgjald í lifeyrissjóð, eins og kynnt hefur verið fyrir Fangelsismálastofnun og dómsmálaráðuneytinu.“

Áður en ég tek ákvörðun um framhald frumkvæðisathugunar minnar á launa- og réttindamálum fanga tengdum vinnu þeirra óska ég eftir viðhorfi ráðuneytis yðar til túlkunar dóms- og kirkjumálaráðuneytisins og framkvæmdar fangelsismálastofnunar á 18.-20. gr. laga nr. 49/2005, sbr. meðfylgjandi afrit af bréfum þessara aðila, og þar með hvort ráðuneyti yðar sé sammála því að af lögum nr. 49/2005 leiði að greiðslur fanga fyrir vinnu sem þeir vinna innan fangelsanna séu ekki skattskyldar tekjur í merkingu laga um tekjuskatt, sbr. lög nr. 90/2003.

Það er ósk mín að svar við bréfi þessu verði sent mér eigi síðar en 20. mars nk.“

Í svarbréfi fjármálaráðuneytisins til mín, dags. 6. mars 2006, segir m.a.:

„Ráðuneytið vekur athygli á því að mál þetta hefur verið til umfjöllunar hjá fjármálaráðuneytinu og dóms- og kirkjumálaráðuneytinu. Þegar frumvarp til laga um fullnustu refsinga var lagt fram á haustþingi 2003, óskaði dóms- og kirkjumálaráðuneytið eftir athugasemdum fjármálaráðuneytisins, en í frumvarpinu var þá lagt til að tiltekna greiðslur til fanga yrðu undanþegnar tekjuskatti, reglum um iðgjald í lífeyrissjóð og mótframlagi vinnuveitanda svo og tryggingagjaldi. Í bréfi fjármálaráðuneytisins til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 11. nóvember 2003, var lagst gegn þessari fyrirætlun og hún almennt talin mjög óheppileg. eru sjónarmið ráðuneytisins útskýrð á eftirfarandi hátt í umræddu bréfi:

„Með frumvarpi þessu er lagt til að laun fanga fyrir vinnu eða nám verði talin þóknun en ekki laun. Í athugasemdum með 21. gr. frumvarpsins segir að þetta sé gert til að skilja á milli launa á almennum vinnumarkaði og þeirrar greiðslu sem fangar fá fyrir störf í fangelsi. Þá er ennfremur lagt til að þóknun fanga fyrir að ástunda vinnu eða nám og dagpeningar fanga sem þeir fá ef þeir eru ekki settir til vinnu skuli vera undanþegnar tekjuskatti. Í athugasemdum með 23. gr. frumvarpsins kemur fram að sú vinna sem fangar vinna í fangelsum er ekki fyrst og fremst til að nýta vinnuafli fanga, heldur er miklu fremur verið að gera föngum kleift að nýta tímann til gagnlegrar iðju og afla sér verklegrar starfsþekkingar eða bóklegs náms sem geti komið þeim að góðu gagni þegar afplánun lýkur. Umbunin eða þóknunin er hugsuð til að vera frekari hvatning fyrir fanga til að stunda vinnu eða nám. Vinna og nám hefur verið lagt að jöfnu varðandi þóknun.

Vegna þessara ummæla skal það tekið fram að ávallt hefur verið talið að greiðslur til fanga fyrir að stunda vinnu eða nám hafa talist til launa í skilningi laga nr. 90/2003, um tekjuskatt og eignarskatt. Sú fullyrðing í athugasemdum með frumvarpi þessu um að hingað til hafi ekki verið lagður tekjuskattur á tekjur fanga fyrir vinnu eða nám helgast af því að greiðslur þessar hafa verið undir skattleysismörkum.

Þrátt fyrir að endurgjald til fanga vegna vinnu verði með lögum talin þóknun en eigi laun fyrir vinnu þá breytir það ekki eðli greiðslunnar og þóknunin fellur undir tekjuhugtak 1. tölul. A-liðar 7. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt og eignarskatt. Líta verður á þóknunina sem endurgjald fyrir hvers konar vinnu, starf eða þjónustu. Af þóknuninni ber að greiða tryggingagjald, sbr. 1. mgr. 6. gr. laga nr. 113/1990, um tryggingagjald og iðgjald í lífeyrissjóð, sbr. ákvæði laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda. Greiðsla fyrir nám felur í sér örlætisgerning með kvöð um námsástundun og má því líta svo á að sú greiðsla falli undir 2. tölul. A-liðar 7. gr. laga nr. 90/2003. Greiðsla dagpeninga má telja að falli undir 2., sbr. 4. tölul. A-liðar 7. gr. laganna. Ráðuneytið getur því ekki fallist á að greiðslur skv. frumvarpinu séu annars eðlis en aðrar tekjur. Ljóst er að allar þær greiðslur sem um er getið í 23. gr. frumvarpsins mynda stofn til tekjuskatts.

Í frumvarpinu er einnig lagt til að tekjur fanga verði undanþegnar reglum um tryggingagjald. Á það ber að benda að tryggingagjald er skattur sem lagður er á atvinnulífíð, en ekki launþega. Í því dæmi sem hér er til skoðunar væri því ekki verið að undanþiggja fanga einhverjum sköttum heldur launagreiðanda hans, Fangelsismálastofnun.

Í 23. gr. frumvarpsins er lagt til að undanþiggja tekjur fanga reglum um iðgjald í lífeyrissjóð og mótframlag vinnuveitanda. Í þessu sambandi skal bent á að greiðslur fanga og launagreiðanda hans í lífeyrissjóð mynda rétt til handa fanga samkvæmt reglum viðkomandi lífeyrissjóðs. Lagaákvæði sem undanþiggur tekjur frá iðgjaldsstofni til öflunar lífeyrisréttinda er víst til að veikja rétt einstaklingsins til töku lífeyrisréttar síðar meir á ævinni. Undanþágan er í bága við þá meginreglu sem fram kemur í 2. máls. 1. mgr. 3. gr. laga nr. 129/1997, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, að stofn til iðgjalds skal vera allar tegundir launa eða þóknana fyrir störf sem skattskyld eru skv. 1. mgr. 1. tölul. A-liðar 7. gr. laga nr. 90/2003. Slíkt lagaákvæði er einnig undantekning frá þeirri meginreglu sem fram kemur í 4. mgr. 1. gr. laga nr. 129/1997, að öllum launamönnum sé rétt og skylt að tryggja sér lífeyrisréttindi með aðild að lífeyrissjóði frá og með 16 ára til 70 ára aldurs.“

Fulltrúar ráðuneytanna hittust á fundi þann 28. nóvember 2003 þar sem málefni voru rædd enn frekar og þann 9. febrúar 2004 ritaði fjármálaráðuneytið dóms- og kirkjumálaráðuneytinu bréf þar sem ítrekað var það sem fram kom í bréfi ráðuneytisins frá 11. nóvember 2003 og í bréfinu sagði jafnframt;

„Að lokum skal áréttað að greiðslur til handa föngum skal fara með eins og hvers konar önnur laun. Meðhöndlun þessara greiðslna er ekki í neinu frábrugðið því sem almennt gerist með launagreiðslur almennt.“

Í lögum nr. 49/2005, um fullnustu refsinga, er ekki að finna ákvæði sem tilgreina að greiðslur til fanga séu undanskildar skatti. Það eitt að nefna endurgjaldið þóknun í stað launa í eldri lögum hefur að mati ráðuneytisins engin áhrif á skattskyldu greiðslnanna, sbr. umfjöllun í bréfum ráðuneytisins hér á undan.

Með hliðsjón af ofangreindu og með tilvísun í umsögn fjárlagaskrifstofu ráðuneytisins, telur ráðuneytið að líta beri svo á að greiðslur til fanga skv. 18.-20. gr. laga nr. 49/2005, um fullnustu refsinga, séu skattskyldar tekjur í merkingu laga nr. 90/2003 um tekjuskatt.“

Eftir viðtöku á þessu bréfi hef ég verið upplýstur um að umræður hafi farið fram milli ráðuneyta dómsmála og fjármála og þá einnig með atbeina fangelsismálastofnunar, um framkvæmd þessara mála og hvernig beri að skipa þeim til frambúðar án þess að niðurstaða hafi orðið. Þar hefur bæði verið rætt um hugsanlega breytingu á ákvæðum gildandi laga og um auknar fjárveitingar til fangelsismálastofnunar til að mæta kostnaði sem leiddi af því að greidd yrðu m.a. launatengd gjöld af þeirri „þóknun“ sem fangar fá greidda fyrir ástundun vinnu og náms. (Sjá viðtal við forstjóra Fangelsismálastofnunar í Morgunblaðinu 30. september 2007.)

IV. Álit umboðsmanns Alþingis.

1. Afmörkun athugunar.

Eins og fram kemur í bréfaskiptum mínum við stjórnvöld vegna þessa máls hefur athugun mín í meginatriðum beinst að gildandi lagareglum um laun og réttindi fanga og hvernig framkvæmd þeirra hefur verið. Hef ég í því sambandi spurst fyrir um viðhorf stjórnvalda til atriða á borð við hvort lagareglur hér á landi um lágmarksréttindi launafólks og skyldur launagreiðenda eigi við um vinnu fanga meðan á afplánun stendur, hvort fangar séu tryggðir gegn slysum við vinnu og eftir hvaða viðmiðum föngum eru ákvarðaðar greiðslur

fyrir þá vinnu sem þeir inna af hendi. Þá hafa fyrirspurnir mínar einnig lotið að fjárhæð dagpeninga sem þeim föngum sem stunda nám eða eru óvinnufærir eru greiddir.

Ljóst er að lagareglur um vinnu fanga og réttindi þeirra tengd vinnu hafa tekið nokkrum breytingum meðan á athugun minni hefur staðið. Hef ég af þeim sökum nokkrum sinnum gert hlé á athuginni þar sem ég hef talið eðlilegt að biða og sjá hver yrði afrakstur fyrirhugaðrar endurskoðunar á þeim lagareglum sem athuginin hefur beinst að og þá með tilliti til þess hvort skipan þessara mála yrði hugsanlega komið í slíkt horf með lagasetningu að ekki yrði tilefni til athugasemda af minni hálfu. Með hliðsjón af því að sú endurskoðun sem dóms- og kirkjumálaráðuneytið boðaði á reglum um laun fanga og vinnutengd réttindi þeirra liggur nú fyrir í búningi laga nr. 49/2005, hef ég ákveðið að takmarka athugun mína, út frá þeim forsendum sem lýst er hér að framan, við framkvæmd ákvæðis 20. gr. laga nr. 49/2005 um greiðslur þóknunar til fanga og hvernig farið er með þær greiðslur með tilliti til skattlagningar og réttinda sem háð eru greiðslum bæði af hálfu þess sem fær greitt fyrir vinnu sína og þess sem greiðir fyrir hana, svo sem greiðslu iðgjalda í lífeyrissjóð. Þá hefur athugun mín jafnframt beinst að því hvort ákvæði almannatryggingalaga nr. 100/2007 um slysatryggingar fanga sé í samræmi við ákvæði hinna Evrópsku fangelsisreglna sem komið var á framfæri við aðildarríki Evrópuráðsins með tilmælum ráðherranefndar ráðsins frá 11. janúar 2006 (Recommendation Rec (2006)2) og fela í sér lágmarksvernd til handa föngum. Í áliti þessu er hins vegar ekki fjallað sérstaklega um ákvörðun fjárhæðar þeirra þóknana og dagpeninga sem greiddar eru föngum á grundvelli laga nr. 49/2005.

2. Ákvæði laga nr. 49/2005 um vinnu fanga og þóknun fyrir hana.

Eins og að framan er rakið gilda nú um vinnu fanga lög nr. 49/2005, um fullnustu refsinga. Um vinnu fanga er fjallað sérstaklega í 18. og 20. gr. laganna en í 18. gr. þeirra segir svo um vinnu fanga í fangelsi:

„Fanga er rétt og skylt, eftir því sem aðstæður leyfa, að stunda vinnu eða aðra viðurkennda starfsemi í fangelsi.

Forstöðumaður fangelsis ákveður hvaða vinnu fanga er falið að inna af hendi. Við ákvörðun um vinnu fanga skal tekið tillit til aðstæðna hans og óska eftir því sem unnt er.

Fanga er heimilt að útvega sér aðra vinnu en greinir í 1. og 2. mgr. að fengnu samþykki forstöðumanns fangelsis. Forstöðumaður fangelsis getur heimilað fanga að uppfylla vinnuskyldu sína í klefa sínum ef aðstæður leyfa og aðrar ástæður mæla ekki gegn því.

Fangi skal vinna alla virka daga nema laugardaga. Vinna skal að jafnaði innt af hendi frá kl. 8 til kl. 17, þó þannig að daglegur vinnutími verði að jafnaði ekki lengri en átta klukkustundir. Vinnu sem tengist rekstri fangelsis má inna af hendi utan dagvinnutíma.“

Af athugasemdum við 18. gr. í frumvarpi því er varð að lögum nr. 49/2005 verður ráðið að ákvæði 18. gr. séu að efni til úr 1. gr. þágildandi reglugerðar nr. 409/1998, um vinnu, nám og dagpeninga til afplánunarfanga. Þá sé ákvæði 1. mgr. samhljóða 2. mgr. 13. gr. gildandi laga um fangelsi og fangavist, auk þess sem litið hafi verið til ákvæða í dönsku fullnustulögunum. Þá er þar rakið að með tilvísun ákvæðisins til annarrar viðurkenndrar starfsemi hafi verið átt við þáttöku í ýmiss konar námskeiðum og meðferðaráætlunum, sbr. Alþt. 2004-2005, A-deild, bls. 1446.

Um þóknun fanga fyrir vinnu, og eftir atvikum greiðslur dagpeninga til hans, þegar ekki er unnt að útvega honum vinnu eða fangi er ófær um að sinna vinnu, er fjallað í 20. gr. sömu laga en ákvæðið er svohljóðandi:

„Fanga skal greiða þóknun fyrir ástundun vinnu eða náms. Sé ekki unnt að útvega fanga vinnu, eða hann getur samkvæmt læknisvottorði ekki sinnt vinnuskyldu, skal hann fá greidda dagpeninga fyrir þá daga sem hann hefði ella unnið. Fangelsismálastofnun ákveður fjárhæð dagpeninga og skal hún miðast við að fangi eigi fyrir brýnustu nauðsynjum til persónulegrar umhirðu.

Fangi sem á kost á vinnu, eða útvegar sér hana sjálfur, fær ekki dagpeninga. Sama gildir um fanga sem vikið er úr vinnu eða neitar að vinna án gildirar ástæðu.“

Í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi því er varð að lögum nr. 49/2005 segir meðal annars svo:

„Hér eru ákvæði um þóknun fyrir ástundun vinnu eða náms fanga og dagpeninga sé ekki unnt að útvega fanga vinnu eða geti hann ekki stundað vinnu eða nám. Ákvæðið er í samræmi við IV. kafla reglugerðar nr. 409/1998.

Lagt er til að í stað þess að rætt verði um vinnulaun verði notað orðið þóknun og er það gert til að skilja á milli launa á almennum vinnumarkaði og þeirrar greiðslu sem fangar fá fyrir störf í fangelsi.

Gert er ráð fyrir að þóknun sé greidd fyrir þá daga sem fangi stundar vinnu en dagpeningar eru greiddir fyrir þá daga sem fangi hefði ella unnið. Er sá háttur hafður á til að gæta samræmis við þóknun vegna vinnu og náms. Fangelsismálastofnun skal ákvarða fjárhæð dagpeninga og miðast hún við að fangar eigi fyrir brýnustu nauðsynjum til persónulegrar umhirðu.“ (Alþt. 2004-2005, A-deild, bls. 1446-1447.)

Samkvæmt 1. mgr. 80. gr. laga nr. 49/2005 setur dómismálaráðherra reglugerð um nánari framkvæmd laganna, þar á meðal reglur um fangelsismálastofnun og hlutverk hennar. Segir þar jafnframt að með reglugerð sé „einnig heimilt að mæla fyrir um vinnu og nám fanga, um greiðslu og fjárhæð þóknunar fyrir vinnu og nám.“ Í athugasemdum við ákvæðið segir að ákvæðið tiltaki nokkur atriði í dæmaskyni sem sett verði í reglugerð og með því sé reglugerðarheimildum laganna safnað saman í eina grein til að gefa skýra mynd af þeim atriðum sem gert er ráð fyrir að kveðið verði nánar á um í reglugerð, sbr. Alþt. 2004-2005, A-deild, bls. 1460. Tekið skal fram að í 3. mgr. 80. gr. segir að fangelsismálastofnun setji reglur fangelsa.

Af framangreindu ákvæði 1. mgr. 80. gr. verður ráðið að löggjafinn hafi ætlað ráðherra það hlutverk að mæla fyrir um greiðslu og fjárhæð þóknunar fyrir vinnu og nám. Dómismálaráðherra hefur á grundvelli framangreinds reglugerðarákvæðis sett reglugerð nr. 961/2005, um fullnustu refsinga. Um vinnu fanga og þóknun fyrir hana er fjallað í 4. gr. reglugerðarinnar en þar segir:

„Fangelsismálastofnun skal setja gjaldskrá um þóknun fyrir vinnu og nám, upphæð dagpeninga fanga og greiðslufyrirkomulag. Þóknun fyrir hverja klukkustund fer eftir eðli starfs. Fangi í námi skal fá þóknun fyrir hverja kennslustund, en þó ekki fyrir fleiri kennslustundir en fimm á dag. Þóknun og dagpeningar skulu greiddir eftir á og að lágmarki á tveggja vikna fresti. Gjaldskráin skal endurskoðuð árlega.

Heimilt er að greiða þóknun samkvæmt ákvæðislaunakerfi eða bónuskerfi í sérstökum tilvikum eða vegna sérstakra verkefna enda hafi fangelsismálastofnun samþykkt slíkt fyrirkomulag fyrirfram.“

Ljóst er að ráðherra hefur ekki í framangreindu ákvæði reglugerðarinnar tekið afstöðu til greiðslu og fjárhæðar þóknunar fyrir vinnu og nám fanga með þeim hætti sem lagt er til grundvallar í 1. mgr. 80. gr. laga nr. 49/2005. Ráðherra hefur á hinn bóginn kveðið á um

það í 1. mgr. 4. gr. reglugerðarinnar að fangelsismálastofnun setji „gjaldskrá um þóknun fyrir vinnu og nám, upphæð dagpeninga fanga og greiðslufyrirkomulag“ og kveðið á um að „þóknun fyrir hverja klukkustund [fari] eftir eðli starfs.“

Fangelsismálastofnun hefur á grundvelli þessa reglugerðarákvæðis sett gjaldskrá um þóknun fyrir vinnu og nám og upphæð dagpeninga fanga, dags. 1. febrúar 2007. Er í 1. gr. þeirrar gjaldskrár fjallað um þóknun afplánunarfanga fyrir ákveðin störf í fangelsum, en auk þess er í 2. gr. gjaldskrárinnar kveðið á um fyrirkomulag ákvæðisvinnu vegna beitningar-, línu- og netavinnu í fangelsinu Kvíabryggju og fangelsinu Litla-Hrauni með ákveðnum hætti. Þá er fjallað um fjárhæð dagpeninga í 4. gr. gjaldskrárinnar.

Ekki er hins vegar með neinum hætti í gjaldskránni gert ráð fyrir aðkomu dómsmálaráðherra að ákvörðun þeirrar fjárhæðar sem föngum er þar ákvörðuð í formi þóknunar eða greiðslu dagpeninga. Er þannig ekki annað að sjá en að ráðherra hafi falið fangelsismálastofnun það verkefni að mæla fyrir um greiðslu og fjárhæð þóknunar fyrir vinnu og nám þrátt fyrir að ákvæði 1. mgr. 80. gr. geri ráð fyrir að ráðherra mæli fyrir um þessi atriði á grundvelli reglugerðarheimildar ákvæðisins. Í ljósi þess að ákvæði 1. mgr. 80. gr. felur ráðherra með þessum hætti það verkefni að mæla fyrir um greiðslu og fjárhæð þóknunar fyrir vinnu og nám fanga í reglugerð, fæ ég ekki séð að ráðherra hafi á grundvelli sömu reglugerðarheimildar verið heimilt að fela það í hendur fangelsismálastofnunar að setja gjaldskrá um sömu atriði án nokkurs áskilnaðar um aðkomu ráðherra að slíkri gjaldskrá, t.d. með staðfestingu hans á efni hennar. Með vísan til þess er það niðurstaða mín að það fyrirkomulag sem 4. gr. reglugerðar nr. 961/2005 mælir fyrir um með þessum hætti sé ekki í samræmi við ákvæði 1. mgr. 80. gr. laga nr. 49/2005. Eru það tilmæli mín til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að það taki ákvæði reglugerðarinnar til endurskoðunar að þessu leyti þannig að þau verði í samræmi við þá skipan sem ákvæði 1. mgr. 80. gr. laga nr. 49/2005 gerir ráð fyrir.

3. Skattlagning greiðslna þóknana og dagpeninga til fanga og greiðsla launatengdra gjalda og iðgjalda af slíkum greiðslum sem grundvöllur réttinda, svo sem í lífeyrissjóði.

Í skýringum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins til mín frá 30. janúar 2006, sem raktar eru í kafla III hér að framan, kemur fram að ráðuneytið telji efni þeirra reglna sem áður giltu um laun fanga ekki hafa „breyst til mikilla muna en þó [megi] nefna nokkur atriði“. Er því síðan lýst í bréfi ráðuneytisins að í nýjum ákvæðum laganna hafi til dæmis verið „kveðið skýrar á um hvers eðlis endurgjald fyrir vinnu í fangelsi er en nú [sé] það nefnt þóknun, í stað launa í eldri lögum, til aðgreiningar frá launum á hinum almenna vinnumarkaði.“ Um breytinguna segir í skýringum ráðuneytisins að um sé að ræða „staðfestingu á þeim skilningi sem dóms- og kirkjumálaráðuneytið hefur lagt í endurgjald fyrir vinnu fanga í fangelsum“ en af því leiði „að ekki eru af því greidd gjöld, s.s. skattar og önnur opinber gjöld eða lífeyrisgreiðslur, líkt og um launagreiðslur væri að ræða.“

Með bréfi, dags. 20. febrúar 2006, sendi ég fjármálaráðuneytinu afrit af svörum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins til mín um skattlagningu greiðslna til fanga þar sem ég óskaði eftir því að ráðuneytið upplýsti mig um hvort það væri sammála þeirri afstöðu dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að af lögum nr. 49/2005 leiddi að greiðslur til fanga fyrir vinnu sem þeir ynnu innan fangelsanna væru ekki skattskyldar tekjur í merkingu laga nr. 90/2003, um tekjuskatt. Í svarbréfi fjármálaráðuneytisins til mín, sem rakið er í kafla III hér að framan, frá 6. mars 2006 kemur fram að ráðuneytið telji að líta beri svo á að greiðslur til fanga samkvæmt 18. – 20. gr. laga nr. 49/2005 séu skattskyldar tekjur í merkingu laga nr. 90/2003, um tekjuskatt. Jafnframt segir í bréfi ráðuneytisins að fullyrðing í frumvarpi því er varð að lögum nr. 49/2005 um að ekki hafi verið lagður tekjuskattur á tekjur fanga fyrir vinnu eða nám helgist af því að greiðslur þessar hafi verið undir skattleysismörkum.

Ljóst er af skýringum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins til mín að afstaða þess um að greiðslur til fanga séu ekki skattskyldar samkvæmt lögum nr. 90/2003 byggist efnislega á því að með lögum nr. 49/2005 hafi verið ákveðið að nefna greiðslur til fanga „þóknun“ en ekki „laun“ eins og áður hafi verið raunin. Í bréfi fjármálaráðuneytisins til mín er hins vegar vísað til þess að þrátt fyrir að endurgjald fyrir vinnu fanga verði með lögum talið „þóknun“ en ekki „laun“ þá breyti það ekki eðli greiðslunnar og því að þóknun falli undir tekjuhugtak 1. tölul. A-liðar 7. gr. laga nr. 90/2003, en líta verði á þóknunina sem „[endurgjald] fyrir hvers konar vinnu, starf eða þjónustu“ í skilningi ákvæðisins.

Af hálfu fjármálaráðuneytisins er jafnframt lýst þeirri afstöðu að samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 113/1990, um tryggingagjald, beri fangelsismálastofnun að greiða tryggingagjald af þóknuninni, auk iðgjalds í lífeyrissjóð, sbr. lög nr. 123/1997, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda. Jafnframt kemur þar fram að greiðsla fyrir nám feli í sér „örletisgerning með kvöð um námsástundun og [megi] því líta svo á að sú greiðsla falli undir 2. tölul. A-liðar 7. gr. laga nr. 90/2003“ auk þess sem telja verði að greiðsla dagpeninga falli undir 2., sbr. 4. tölul. A-liðar 7. gr. laganna.

Samkvæmt 1. mgr. 7. gr. laga nr. 90/2003, sem fjármálaráðuneytið vísar til í bréfi sínu, teljast til skattskyldra tekna, með þeim undantekningum og takmörkunum, er greinir í lögnum, „hvers konar gæði, arður, laun og hagnaður sem skattaðila hlotnast og metin verða til peningaverðs og skiptir ekki máli hvaðan þær stafa eða í hvaða formi þær eru.“ Í ákvæði A-C liðar 7. gr. er lýst nánar hvað flokkast undir skattskyldar tekjur í skilningi laganna. Þannig segir í 1. másl. 1. tölul. A-liðar 1. mgr. 7. gr. að til skattskyldra tekna teljist „endurgjald fyrir hvers konar vinnu, starf eða þjónustu, án tillits til viðmiðunar, sem innt er af hendi fyrir annan aðila.“

Í ljósi þess að ákvæði 1. mgr. 20. gr. laga nr. 49/2005 miðar orðalagi sínu samkvæmt við að þóknun sé greidd „fyrir ástundun vinnu“ fæ ég ekki séð að tilefni sé til athugasemda af minni hálfu við þá afstöðu fjármálaráðuneytisins að greiðsla þóknunar til fanga fyrir vinnu falli undir ákvæði 1. tölul. A-liðar 1. mgr. 7. gr. Þá tel ég að fallast megi á þá afmörkun ráðuneytisins að greiðsla þóknunar fyrir nám og dagpeningar falli undir 2. og 4. tölul. A-liðar 7. gr. sömu laga, en í þeim ákvæðum er byggt á því að styrkir og beinar gjafir í peningum falli undir tekjuhugtak laganna. Ég tel í þessu sambandi rétt að minna á að ákvæði 7. gr. núgildandi laga nr. 90/2003 var að stofni til að finna í lögum nr. 40/1978, um tekjuskatt og eignarskatt. Í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi því er varð að síðastnefndu lögnum kemur fram að í ákvæðinu séu taldar upp í dæmaskyni helstu tegundir skattskyldra tekna. Segir þar enn fremur að umrædd upptalning geti aldrei orðið tæmandi og verði því ekki gagnályktað frá þeirri upptalningu sem fram kemur í ákvæðinu. (Alþt. 1977-78, A-deild, bls. 2568.) Í því sambandi er vísað til ákvæðis sem í núgildandi lögum er að finna í 9. tölul. C-liðar 7. gr. laganna en þar segir að aðilar skuli telja sér til tekna „[s]érhverjar aðrar tekjur eða ígildi tekna sem eigi eru sérstaklega undanskildar í [lögnum] eða sérlögum“. Því verður ekki um villst að ákvæði 7. gr. laga nr. 90/2003 grundvallast á þeirri meginstefnu að aðilar skuli telja sér til tekna sem mest af fjármunum og hlunnindum, sem þeim hlotnast, en frádráttur sé veittur vegna fjármuna sem ekki þykir rétt að skattleggja. Er þá mælt sérstaklega fyrir um slíkan frádrátt í III. kafla laganna. Hér má einnig minna á dóm Hæstaréttar frá 9. október 2003 í málinu nr. 144/2003 þar sem dómur héraðsdóms var staðfestur með vísan til þeirra raka sem þar komu fram en þar sagði meðal annars að skýra yrði tekjuhugtak þágildandi laga um tekjuskatt nr. 75/1981 rýmkaði lögskýringu.

Með hliðsjón af því sem að framan er rakið fæ ég ekki séð að sú afstaða sem lýst er af hálfu dóms- og kirkjumálaráðuneytisins um skattskyldu þóknana sem fangar fá fyrir vinnu sína sé í samræmi við ákvæði laga um tekjuskatt nr. 90/2003. Er því ljóst að hafi það verið ætlun löggjafans með setningu 1. mgr. 20. gr. laga nr. 49/2005 að búa svo um hnútana að

þóknanir og greiðsla dagpeninga til fanga féllu utan tekjuhugtaks laga nr. 90/2003 þá hefur það markmið ekki náðst og frekari lagabreytinga er þörf eigi svo að verða.

Á stjórnvöldum hvílir hverju sinni sú skylda að fylgja gildandi lögum í störfum sínum og leysa úr málum borgaranna í samræmi við þau. Að því er varðar greiðslu þóknana til fanga fyrir að ástunda vinnu og nám sem og greiðslu dagpeninga til þeirra leiðir af áðurgreindum ákvæðum laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, að þar er um að ræða skattskyldar tekjur. Ríkinu, og þá fangelsismálastofnun og einstökum fangelsum, sem greiðanda þessara greiðslna ber að haga þeim og lögbundnum skilum, bæði á upplýsingum og öðrum greiðslum í samræmi við þá stöðu að lögum meðan ekki verður breyting á henni.

Ég legg á það áherslu að af hálfu Alþingis hefur í ýmsum atriðum verið farin sú leið að tryggja viðtakendum greiðslna sem falla undir svonefnt launahugtak skattalaga ákveðin félagsleg réttindi tengd því að greidd séu tiltekin gjöld eða iðgjöld sem taka mið af eða hafa hin greiddu laun eða aðrar þær greiðslur sem teljast til þeirra í merkingu skattalaga sem gjaldstofn. Þá hefur í öðrum tilvikum verið ákveðið með lögum að það sé skilyrði til þess að njóta ákveðinna félagslegra réttinda eða greiðslna að viðkomandi hafi verið launþegi í tiltekinn tíma. Bendi ég í því sambandi á að ákvæði 1. mgr. 6. gr. laga nr. 113/1990 tilgreinir með skýrum hætti sem stofn til greiðslu tryggingagjalds allar tegundir launa eða þóknana fyrir starf, hverju nafni sem nefnist, sem skattskyld eru skv. 1. tölul. A-liðar 7. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt. Þá er í 1. mgr. 3. gr. laga nr. 129/1997 kveðið á um að lágmarks-iðgjald til lífeyrissjóðs samkvæmt 2. gr. laganna skuli reiknað af heildarfjárhæð greiddra launa og endurgjalds fyrir hvers konar vinnu, starf og þjónustu og að stofn til iðgjalds skuli vera allar tegundir launa eða þóknana fyrir störf sem skattskyld eru skv. 1. mgr. 1. tölul. A-liðar 7. gr. laga nr. 90/2003. Ég tel ekki þörf á því að tilgreina hér öll þau ákvæði laga þar sem umræddar greiðslur skipta máli um það hvort viðkomandi ávinnur sér tiltekin réttindi eða hvort litið er svo á að viðkomandi hafi verið launþegi. Ég tek þó fram að eins og vikið verður nánar að hér síðar í álitinu kann þetta að skipta máli um rétt til slysatrygginga við vinnu samkvæmt almannatryggingalögum og réttindi tengd greiðslu tryggingagjalds s.s. atvinnuleysisbætur.

Samkvæmt lögum er föngum skylt að stunda vinnu eða aðra viðurkennda starfsemi í fangelsi og geta þeir einnig fengið heimild til að útvega sér vinnu, sbr. 18. gr. laga nr. 49/2005. Það verður að hafa í huga að afplánun fangelsisvistar hér á landi felur almennt í sér tímabundna frelsisskerðingu, mislanga að vísu, og meðan hún varir þarf viðkomandi að sæta ýmsum takmörkunum á athafnafrelsi sínu. Á ríkinu hvíla skyldur til að sjá föngum fyrir húsnæði, mat og læknishjálp meðan á fangelsisdvölinni stendur. Það að svipta fanga möguleikanum á því að geta að aflokinni afplánun notið ýmissa félagslegra réttinda, vegna þess eins að greiðslur fyrir vinnu hans eða þátttöku í öðru starfi innan fangelsisins hafa í framkvæmd ekki lotið sömu reglum og lög kveða á um að almennt skuli fylgja launagreiðslum, verður ekki talinn þáttur í þeirri frelsisskerðingu sem leiðir af dæmdri fangelsisrefsingu. Þvert á móti getur það skipt fanga og fjölskyldu hans verulegu máli að geta sem fyrst eftir að afplánun lýkur átt þess kost að njóta hliðstæðra félagslegra réttinda og almennt gilda um þá sem sinna launaðri vinnu. Í þessu efni getur hins vegar verið þörf á að setja sérstakar reglur um þau frávik sem óhjákvæmilega leiða af þeirri frelsisskerðingu sem fylgir afplánun í fangelsi svo sem um töku fæðingar- og foreldraorlofs. Ég bendi í þessu sambandi á að eins og rakið er í næsta kafla álits þessa verður ekki annað séð en að baki því ákvæði sem nú er í 56. gr. almannatryggingalaga nr. 100/2007 hafi legið það sjónarmið að ekki væri talin þörf á að fangi nyti örorkulífeyris frá ríkinu á sama tíma og ríkið stæði stram af kostnaði við framfærslu hans í fangelsi.

Með tilliti til þess sem rakið hefur verið hér að framan eru það tilmæli mín til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að framkvæmd á greiðslum „þóknana“ til fanga fyrir ástundun vinnu eða náms, sem og greiðsla dagpeninga til fanga, verði færð til þess horfs að þær

samrýmist ákvæðum gildandi skattalaga og þá bæði um skil upplýsinga og tilheyrandi gjalda sem og um greiðslu annarra gjalda sem byggja á hinum skattskyldu greiðslum sem gjaldstofni. Eg tek það fram að sé það enn afstaða dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að umræddar greiðslur „þóknana“ til fanga og dagpeningar eigi að falla utan skattskyldra tekna samkvæmt 7. gr. laga um tekjuskatt nr. 90/2003 fæ ég ekki séð að slíkt verði gert nema með því að leggja fyrir Alþingi frumvarp til laga sem hafi að geyma skýr ákvæði þar um og fá þannig endanlega afstöðu löggjafans til málsins, og þar með til þess ágreinings sem verið hefur uppi um málið milli ráðuneyta dómsmála og fjármála og lýst hefur verið hér fyrir í álitinu þessu. Eg tek jafnframt fram að verði það niðurstaða ráðuneytisins og fangelsis- yfirvalda að fella greiðslur „þóknana“ og dagpeninga til fanga í þann farveg sem leiðir af nefndu ákvæði tekjuskattslaga kann engu að síður að vera ástæða til þess að kveða á um það með skýrum hætti í löggjöf hvort og þá hvernig þau réttindi sem til verða vegna slíkra greiðslna meðan á fangelsisvist stendur geti orðið virk á afplánunartímanum. Þá kann að vera sérstakt tilefni til að huga að því hvernig fara eigi með greiðslu dagpeninga til að mæta brýnustu nauðsynjum fanga til persónulegrar umhirðu, eins og segir í 1. mgr. 20. gr. laga nr. 49/2005, og þá bæði um skattskyldu slíkra greiðslna og hvernig þessum nauðsynjum fanga er mætt í rekstri fangelsanna. Eg ítreka að í þessu álitinu er ekki fjallað um fjárhæðir þessara greiðslna og þar með hvernig þær ná að mæta þeim þörfum fanga sem þeim er ætlað samkvæmt 1. mgr. 20. gr.

Með tilliti til þess umsjónar- og eftirlitshlutverks sem fjármálaráðuneytinu og ríkisskattstjóra er fengið í lögum að því er varðar skatta og lífeyrissjóði hef ég ákveðið að kynna þeim þetta álit mitt.

4. Slysstryggingar fanga.

Auk þess sem að framan er rakið hefur athugun mín lotið sérstaklega að því hvernig er háttað slysstryggingu fanga við vinnu þeirra á vegum fangelsanna. Meðan athugun mín á þessu máli hefur staðið yfir hafa verið gerðar breytingar á ákvæðum laga um þessi mál og eftir samþykkt nýrra laga um fullnustu refsinga, lög nr. 49/2005, eru ekki ákvæði um þessi mál í hinum sérstöku lögum um fangelsi heldur koma þar til athugunar hin almennu ákvæði núgildandi laga um almannatryggingar nr. 100/2007, annars vegar um slysstryggingu við vinnu og hins vegar sérstakt ákvæði laganna í 56. gr. um niðurfellingu bóta til fanga. Eg hef í þessu sambandi sérstaklega staðnæmst við hvort slysstryggingar fanga við vinnu séu í samræmi við ákvæði Evrópsku fangelsisreglnanna sem komið var á framfæri við aðildarríki Evrópuráðsins með tilmælum ráðherraefndar ráðsins frá 11. janúar 2006 (Recommendation Rec (2006)2). Þær fela í sér lágmarksvernd til handa föngum og leystu af hólmi fyrri reglur sem tilmæli ráðherraefndar ráðsins frá 12. febrúar 1987 (Recommendation No (87)3) settu fram til aðildarríkjanna. Í ákvæði 13. mgr. 26. gr. reglnanna segir að gerðar skuli ráðstafanir til að tryggja föngum bætur vegna vinnuslysa og atvinnusjúkdóma með kjörum sem eru ekki lakari en lög almennt kveða á um fyrir verkafólk. Sambærilegt ákvæði var áður að finna í 2. mgr. 27. gr. fyrri reglna, sbr. þau tilmæli ráðherraefndar Evrópuráðsins frá 1987 sem vitnað er til hér að framan.

Mikilvægt er að hafa í huga að reglur þær sem hér um ræðir fela í sér lágmarksvernd til handa föngum. Í samræmi við framangreint hefur af hálfu umboðsmanns Alþingis, þrátt fyrir að reglurnar feli ekki í sér beinar skuldbindingar að þjóðarétti, verið byggt á því að yfirvöldum fangelsismála hér á landi beri í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti að gæta ákvæða Evrópsku fangelsisreglnanna í störfum sínum, sbr. álit mín frá 20. nóvember 1996 í máli nr. 1506/1995 og 7. júlí 2000 í máli nr. 2426/1998. Hef ég þá einnig litið til þess að ekki hefur komið fram að íslensk stjórnvöld hafi gert neinn fyrirvara að því er reglurnar snertir.

Við upphaf athugunar minnar í desember 2002 óskaði ég eftir því að dóms- og kirkjumálaráðuneytið veitti mér upplýsingar um framkvæmd þessara mála á grundvelli þágildandi ákvæðis 7. mgr. 13. gr. laga nr. 48/1988, en þar sagði að fangi skyldi tryggður gegn slysum við vinnu eftir því sem lög um slysatryggingar mæla. Vakti ég í því sambandi athygli ráðuneytisins á ákvæði 51. gr. laga nr. 117/1993, um almannatryggingar, en þar var þá kveðið á um að væri bótaþegi samkvæmt lögnum dæmdur til fangelsisvistar skyldu allar bætur til hans falla niður meðan á henni stæði, sbr. þó bætur samkvæmt síðustu málsgrein 43. gr. laganna og sjúkratryggingar, að undanskildum sjúkradagpeningum.

Ráðuneytið svaraði erindi mínu með bréfi, dags. 3. febrúar 2003, og vísaði þar til bréfs fangelsismálastofnunar til ráðuneytisins frá 30. janúar 2003. Í bréfi stofnunarinnar til ráðuneytisins er vísað til þess að bætur samkvæmt almannatryggingalögum falli niður þegar bótaþegi er dæmdur til fangelsisvistar. Er þar jafnframt rakið að fangelsismálastofnun sé ekki kunnugt um að reynt hafi á túlkun 7. mgr. 13. gr. laga nr. 48/1988, en með vísan til þess sem rakið hefði verið væri „ljóst að réttaróvissa [væri] til staðar“. Ég tel rétt að geta þess að í dómsmáli sem höfðað var fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur 4. desember 2002 (mál nr. E-17038/2002) og dæmt var 21. október 2003 var fjallað um bótakröfu fyrrverandi fanga á hendur íslenska ríkinu vegna afleiðinga slyss sem hann varð fyrir er hann féll úr stiga við vinnu sína í fangelsinu á Litla-Hrauni árið 1999. Niðurstaða dómsins var sú að ábyrgð á slysinu var ekki felld á ríkið vegna eigin athafna og þekkingar mannsins á því hvernig standa hefði átt að umræddu verki. Í málinu var meðal annars lagt fram bréf Tryggingastofnunar ríkisins, dags. 17. mars 2000, til stefnanda málsins sem var svar við umsókn hans um slysabætur vegna umrædds slyss. Umsókninni er þar hafnað með svofelldum rökum:

„Samkvæmt a-lið 1. mgr. 24. gr. laga um almannatryggingar nr. 117/1993 eru slysatryggðir samkvæmt lögnum launþegar sem starfa hér á landi. Samkvæmt upplýsingum Fangelsismálastofnunar teljast greiðslur þær sem fangar fá í tengslum við vinnu í fangelsi ekki vera laun. Greiðslurnar eru ekki skattskyldar og hvorki er greitt í lífeyrissjóð, tryggingagjald né orlof af þessum greiðslum. Fangar teljast því ekki launþegar í skilningi 24. gr. almannatryggingalaga. Að auki er kveðið á um það í 51. gr. almannatryggingalaga að sé bótaþegi dæmdur til fangelsisvistar falli niður allar bætur til hans meðan hann dvelst þar.“

Eins og þarna kemur fram var það afstaða tryggingastofnunar í þessu máli að fanginn hefði ekki verið slysatryggður samkvæmt almannatryggingalögum við vinnu sína innan fangelsisins þar sem hann hefði ekki verið launþegi í merkingu þágildandi 24. gr. laganna. Af þessu leiddi að fyrrverandi fangi nyti ekki bóta úr slysatryggingu almannatrygginga, þótt skilyrði til bótagreiðslna hefðu að öðru leyti enn verið fyrir hendi, eftir að afplánun dóms lyki. Samkvæmt þessari afstöðu tryggingastofnunar hafði ákvæði 51. gr. þágildandi laga um almannatryggingar ekki einungis í för með sér að slysatrygging fangans félli niður tímabundið á meðan fangavist hans stæði heldur leit stofnunin svo á að hann nyti heldur ekki bóta úr slysatryggingum vegna slyss í fangelsi eftir að afplánun hans væri lokið. Ég vek athygli á því að ákvæði 51. gr. hefur nú verið breytt, sjá nú 56. gr. laga nr. 100/2007, sem rakið er hér síðar.

Í kjölfar þess að lög um fullnustu refsinga nr. 49/2005 voru sett spurðist ég sérstaklega fyrir um það í bréfi mínu til ráðuneytisins, dags. 12. júlí 2005, sem ég ítrekaði með bréfi, dags. 8. desember sama ár, að hvaða leyti ákvæði 18. – 20. gr. laga nr. 49/2005 hefðu haft í för með sér einhverjar breytingar á réttarstöðu fanga og ef svo væri hvaða breytingar. Í svarbréfi ráðuneytisins, dags. 30. janúar 2006, segir um slysatryggingar fanga:

„Fyrst ber að nefna að þær skýringar sem voru látnar í té í bréfinu frá 3. febrúar 2003, varðandi 7. mgr. 13. gr. laga um fangelsi og fangavist nr. 48/1988, eiga ekki lengur við þar sem ákvæðið var ekki tekið upp í hin nýju lög. Fer nú um þetta atriði eftir lögum um almannatryggingar. [...] Þóttu ákvæði um sjúkra- og slysatryggingar, atvinnuleysistryggingar og atvinnuleysisbætur, lífeyrisréttindi, lífeyrisiðgjöld vera mál sem ekki tengdust fullnustu refsinga og því var ákveðið að þau ættu ekki heima í lögum þess efnis. Um þessi réttindaatriði fanga gilda því lög um almannatryggingar.“

Af framangreindum skýringum ráðuneytisins til mín verður ekki annað séð en að einu reglurnar sem nú eru í gildi og geta haft þýðingu um slysatryggingar fanga við vinnu séu ákvæði laga nr. 100/2007, um almannatryggingar. Það hefur áður komið fram að hin almennu ákvæði þeirra laga um tryggingar vegna slysa við vinnu kveða á um að hinir tryggðu þurfi að vera „launþegar“ og launþegi telst hver sá sem tekur að sér vinnu gegn endurgjaldi án þess að vera sjálfur atvinnurekandi í því sambandi, hvort sem um er að ræða tímakaup, föst laun, aflahlut eða greiðslu fyrir ákvæðisvinnu, sjá 29. gr. laganna. Hér að framan var lýst þeirri afstöðu sem fram kom af hálfu tryggingastofnunar á árinu 2000 og kom síðar fram í dómsmáli um að stofnunin teldi á grundvelli upplýsinga frá fangelsismálastofnun að fangar væru ekki launþegar í þessari merkingu og þá vegna þess fyrirkomulags sem haft væri á um greiðslur til þeirra fyrir störf innan fangelsanna. Mér er ekki kunnugt um að breyting hafi orðið á þessari afstöðu enda framkvæmd og afstaða fangelsismálastofnunar til þess hvernig beri að líta á umræddar greiðslur til fanga enn óbreytt. Ég tek þó fram að þarna er aðeins um að ræða afstöðu tveggja stofnana ríkisins sem fara með framkvæmd umræddra mála. Mér er ekki kunnugt um að reynt hafi beinlínis á það fyrir úrskurðaraðilum eða dómi hvort sú afstaða haldi að fangar við vinnu innan fangelsis séu ekki slysatryggðir sem launþegar vegna þess eins og fangelsisyrðing telja greiðslur til þeirra ekki vera laun. Með tilliti til þess sem sagt hefur verið hér að framan um lagagrundvöll hinnar tilvitnuðu afstöðu fangelsismálastofnunar verður að setja fyrirvara þar um. Það leiðir hins vegar væntanlega af sjálfu sér að verði framkvæmd á greiðslu „þóknana“ til fanga fyrir ástundun vinnu færð til þess horfs að um sé að ræða skattskyldar tekjur samkvæmt 7. gr. laga um tekjuskatt, eins og lýst var í kafla IV.3. hér að framan, væri sá þáttur í launþegahugtaki slysatrygginga almannatrygginga sem lýtur að greiðslum fyrir vinnuna uppfylltur. Hins vegar kann að vera þörf á því að tryggja að fangar verði ekki felldir undan slysatryggingunni á þeim grundvelli að þeir uppfylli ekki það hugtaks- skilyrði launþegahugtaks slysatrygginganna samkvæmt 3. mgr. 29. gr. laga nr. 100/2007 að launþegi teljist hver sá „sem tekur að sér vinnu“ gegn endurgjaldi. Til viðbótar yrði að huga að því hvort sérákvæði almannatryggingalaga eða annarra laga kunna að fella niður tryggingavernd fanga eða greiðslur til þeirra t.d. tímabundið.

Um það síðastnefnda reynir fyrst og fremst á þá reglu sem fram kemur í 56. gr. almannatryggingalaga nr. 100/2007. Hliðstætt ákvæði var áður í 51. gr. almannatryggingalaga nr. 117/1993 og þá var þar kveðið á um að ef bótaþegi væri dæmdur til fangelsisvistar eða á annan hátt úrskurðaður til dvalar á einhverri stofnun skyldu falla niður allar bætur til hans meðan hann dveldist þar, sbr. þó ákveðnar greiðslur skv. 43. gr. Þessu ákvæði var breytt með lögum nr. 91/2004 og í stað þess að bæturnar féllu niður strax frá upphafi dvalar eða vistunar í fangelsi falla þær nú niður eftir fjögurra mánaða samfellda fangelsisvist eða dvöl á stofnun.

Ákvæði um brottfall bótagreiðslna til þeirra sem sæta fangavist hafa verið í lögum frá því að lög nr. 74/1937, um alþýðutryggingar, voru sett en í 3. tölul. 54. gr. þeirra laga var kveðið á um að enginn gæti notið „örorkulífeyris fyrir sama tíma sem hann [dveldi] í fangelsum, vinnuhælum eða öðrum slíkum stofnunum, samkvæmt opinberri ráðstöfun, enda [væri] dvalartíminn á hælina eða stofnuninni skemmst einn mánuður“. Ég tel rétt að vekja

athygli á því að sú sérstaka takmörkun sem mælt var fyrir um í 3. tölul. 54. gr. að þessu leyti var efni sínu samkvæmt bundin við greiðslur örorkulífeyris. Lög nr. 74/1937 kváðu því ekki á neinn hátt á um sambærilega takmörkun annarra greiðslna sem fjallað var um lögnum, svo sem greiðslur slysatrygginga, sjúkratrygginga eða atvinnuleysistrygginga. Verður þannig ekki annað séð en að af hálfu löggjafans hafi verið gengið út frá því að fangar nytu að undanskildum greiðslum örorkulífeyris eftir sem áður allra annarra réttinda sem lög nr. 74/1937 mæltu fyrir um. Þessi afstaða löggjafans virðist hafa verið áréttuð sérstaklega að því er varðar slysatryggingar fanga í ákvæði 2. másl. 45. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 en þar sagði að fangar skyldu „tryggðir fyrir slysaþættu við vinnu, eftir því, sem lög um slysatryggingar [mæltu], og með þeim breytingum, sem nánar [skyldi] ákveða í konunglegri tilskipun“. Í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi því er varð að lögum nr. 19/1940 kemur fram að gert sé ráð fyrir því að fangar verði slysatryggðir við þá vinnu sem tryggingarskyld sé að lögum, en þó með þeim breytingum, t.d. um greiðslu dagpeninga, sem úttekt refsingar gefi tilefni til, sbr. Alþt. 1939, A-deild, bls. 364.

Samkvæmt framangreindu verður ekki annað séð en að við upphaf almannatrygginga hér á landi hafi verið gert ráð fyrir því að fangar nytu almennt sömu slysatrygginga við vinnu og aðrir einstaklingar. Með ákvæði 1. mgr. 72. gr. laga nr. 50/1946, um almannatryggingar, var hins vegar sú breyting gerð á réttindum fanga að þessu leyti að sú takmörkun sem mælt var fyrir um í 3. tölul. 54. gr. var ekki lengur bundin við greiðslu örorkulífeyris til fanga heldur sagði þar að ef bótaþegi væri dæmdur til fangelsisvistar eða á annan hátt úrskurðaður til dvalar á einhverri stofnun, skyldu falla niður „allar bætur til hans“, meðan hann dveldi þar. Í 2. mgr. 72. gr. var enn fremur aukið við ákvæði um að tryggingastofnun gæti þó ákveðið að greiða bæturnar eða hluta af þeim „konu hans og börnum eða einhverjum þriðja aðila, sem [sæi] um að bæturnar kæmu þeim að sem mestu gagni“.

Ekki er annað að sjá en að það hafi verið ætlunin með fyrrgreindu ákvæði 72. gr. laga nr. 50/1946 að taka af skarið um það að réttur fanga til annarra bóta en örorkulífeyris félli einnig niður við fangavist. Því til sannindamerkis má vísa til athugasemda við ákvæðið í frumvarpi því er varð að lögum nr. 50/1946 en þar kom fram að ákvæðið fæli í sér þá efnislegu breytingu að það væri viðtækara en ákvæði 3. tölul. 54. gr. laga nr. 74/1937. (Alþt. 1945, A-deild, bls. 630) Af orðalagi 2. mgr. 72. gr. má hins vegar ráða að löggjafinn hafi á hinn bóginn komið til móts við félagslegar aðstæður hjá fjölskyldum fanga með því að gera ráð fyrir að bætur fanga gætu runnið til þeirra.

Framangreint ákvæði 72. gr. laga nr. 50/1946 hefur haldist efnislega óbreytt í lögum um almannatryggingar frá því að það var sett, utan þess að bætt var nýjum málslið í 1. mgr. 51. gr. laga nr. 117/1993, með 6. gr. laga nr. 123/1997, um breytingu á lögum nr. 48/1988, um fangelsi og fangavist. Í ákvæðinu sem nú er að finna í 2. másl. 1. mgr. 56. gr. laga nr. 100/2007, um almannatryggingar, er kveðið á um að fangar skuli njóta sjúkratrygginga, annarra en sjúkradagpeninga, samkvæmt almennum reglum sem um þær gilda. Í athugasemdum greinargerðar með 6. gr. frumvarps þess sem varð að lögum nr. 123/1997 segir m.a. svo:

„Lögð er til breyting á 51. gr. laga um almannatryggingar þannig að skýrt sé kveðið á um að fangar séu sjúkratryggðir samkvæmt almennum reglum um sjúkratryggingar. Undanþegnar eru þó greiðslur sjúkradagpeninga þar sem forsendur fyrir greiðslu þeirra eru ekki fyrir hendi er einstaklingur dvelur í fangelsi. Í 51. gr. almannatryggingalaga segir að sé bótaþegi samkvæmt lögnum dæmdur til fangelsisvistar falli niður allar bætur til hans meðan hún varir. Ákvæðið hefur verið túlkað og framkvæmt þannig að fangar falli þar með utan sjúkratrygginga Tryggingastofnunar ríkisins. Með breytingunni er komið til móts við þau sjónarmið að forðast beri hvers konar

mismunun gagnvart föngum jafnframt því sem framkvæmd verður einfaldari með þessu fyrirkomulagi.“ (Alpt. 1997-1998, A-deild, bls. 2023-2024.)

Bætur almannatrygginga eru margvíslegar og ekki tilefni til þess að fjalla hér almennt um hvaða áhrif ákvæði 56. gr. laga nr. 100/2007 hafa á slíkar greiðslur til fanga eða fjölskyldna þeirra. Viðfangsefni í þessu álit er fyrirkomulag á slysatryggingu fanga við vinnu þeirra. Þegar hugað er að þýðingu 56. gr. í því efni reynir á hvort af því verði leidd sú regla að réttur sem fangi kann að öðlast til slysatryggingar við vinnu í fangelsi á þeim grundvelli að hann sé launþegi falli niður og þá ekki bara tímabundið meðan fangelsisvistin varir heldur varanlega, eða hvort af 56. gr. leiðir að bætur vegna vinnuslyss til fanga sem slasast í fangelsi falli aðeins niður meðan á fangelsisvistinni stendur. Ég minni á að í upphafi tók sú regla sem nú er í 56. gr. aðeins til niðurfellingar á örorkulífeyri meðan á dvöl viðkomandi í fangelsi eða á stofnun varði. Verður að ætla að þar hafi búið að baki það viðhorf að ekki væri rétt að viðkomandi nyti örorkubóta úr ríkissjóði fyrir milligöngu Tryggingastofnunar ríkisins á sama tíma og ríkið greiddi kostnað af framfærslu hans í formi húsnæðis og fæðis meðan hann dveldi í fangelsi eða á annarri stofnun ríkisins. Af fyrirliggjandi gögnum um breytingar á þessu ákvæði og um framkvæmd þess á liðnum árum sést að þess hefur gætt að ákvæðið væri túlkað rýmra og þannig var talin þörf á því að mæla sérstaklega fyrir um rétt fanga til sjúkratrygginga samkvæmt lögnum.

Með hliðsjón af þeirri framkvæmd sem gerð hefur verið grein fyrir hér að framan fæ ég ekki annað séð en að það sé afstaða fangelsisvirkvalda og einnig Tryggingastofnunar ríkisins að það fyrirkomulag sem haft er á um greiðslu fyrir vinnu fanga innan fangelsanna leiði til þess að fangar séu ekki taldir launþegar í merkingu ákvæða almanna-tryggingalaga um slysatryggingar við vinnu. Þar með líti stjórnvöld svo á að þeir séu ekki tryggðir samkvæmt þeim reglum. Ég minni hér á að í samræmi við ákvæði 13. mgr. 26. gr. Evrópsku fangelsisreglnanna skulu gerðar ráðstafanir til að tryggja föngum bætur vegna vinnuslysa og atvinnusjúkdóma með kjörum sem eru ekki lakari en lög almennt kveða á um fyrir verkafólk. Það eru því tilmæli mín til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að það hlutist til um að annað hvort verði framkvæmd stjórnvalda á greiðslum fyrir vinnu fanga í fangelsunum færð til þess horfs að þeir teljist að þessu leyti launþegar í merkingu ákvæða um slysatryggingu almanna-tryggingalaganna eða um endurskoðun gildandi lagareglna þannig að slysatryggingar fanga uppfylli að lágmarki þær kröfur sem leiða af nefndu ákvæði Evrópsku fangelsisreglnanna. Í báðum tilvikum þarf sérstaklega að huga að því, með hliðsjón af ákvæðum laga nr. 19/1979, um rétt verkafólks til uppsagnarfrests frá störfum og til launa vegna sjúkdóms- og slysaforfalla, hvernig fari um rétt fanga sem slasast við vinnu í fangelsi til þess að njóta áfram hliðstæðra greiðslna og koma fyrir vinnu þannig að gætt sé að því ákvæði fangelsisreglnanna að kjörin séu ekki lakari en lög almennt kveða á um fyrir verkafólk. Þá hef ég jafnframt ákveðið að vekja athygli heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra og Tryggingastofnunar ríkisins á þessu atriði.

V. Niðurstaða.

Samkvæmt framangreindu er það niðurstaða mín að ákvæði 4. gr. reglugerðar nr. 961/2005, sem felur fangelsismálastofnun að ákvarða fjárhæð þóknunar og dagpeninga afplánunarfanga, sé ekki í samræmi við ákvæði 1. mgr. 80. gr. laga nr. 49/2005, um fullnustu refsinga, þar sem dómsmálaráðherra er falið að setja ákvæði um sömu atriði í reglugerð. Er athygli dóms- og kirkjumálaráðherra hér með vakin á ófullnægjandi lagastoð 4. gr. reglugerðarinnar, sbr. 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.

Ég fæ ekki séð að sú afstaða sem lýst er af hálfu dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, um að þóknanir sem fangar fá fyrir vinnu sína séu ekki skattskyldar tekjur og á var byggt við flutning þess frumvarps sem varð að lögum nr. 49/2005, sé í samræmi við ákvæði

laga um tekjuskatt nr. 90/2003. Ef ná á því markmiði er þörf á frekari lagabreytingum. Það eru tilmæli mín til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að framkvæmd á greiðslum „þóknana“ til fanga fyrir ástundun vinnu eða náms, sem og greiðsla dagpeninga til fanga, verði færð til þess horfs að samrýmist ákvæðum gildandi skattalaga og þá bæði um skil upplýsinga og tilheyrandi gjalda sem og um greiðslu annarra gjalda sem byggja á hinum skattskyldu greiðslum sem gjaldstofni. Þá eru það tilmæli mín til sama ráðuneytis að annað hvort verði framkvæmd stjórnvalda á greiðslum fyrir vinnu fanga í fangelsunum færð til þess horfs að þeir teljist að þessu leyti launþegar í merkingu ákvæða um slysatryggingu almannatryggingalaganna eða gildandi lagareglur verði endurskoðaðar þannig að slysatryggingar fanga uppfylli að lágmarki þær kröfur sem leiða af ákvæði Evrópsku fangelsisreglnanna um lágmarksvernd fanga um slysatryggingar við vinnu.

Þau tilmæli sem ég hef beint til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins í þessu álitu eru sett fram með vísan til 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, vegna þeirra meinbuga sem ég tel að séu á hlutaðeigandi stjórnvaldsfyrirmælum og starfsháttum stjórnvalda að þessu leyti. Eru tilmælin þá jafnframt eftir atvikum sett fram vegna meinbuga á gildandi lagaákvæðum um skattskyldu greiðslna til fanga fyrir vinnu, ef það er afstaða dómsmálaráðherra að nauðsynlegt sé að leita eftir skýrari afstöðu Alþingis til þess viðhorfs sem á var byggt við flutning þess frumvarps sem síðar varð að lögum nr. 49/2005 að umræddar greiðslur væru ekki skattskyldar. Með tilliti til þess umsjónar- og eftirlitshlutverks sem fjármálaráðuneytinu og ríkisskattstjóra er fengið í lögum að því er varðar skatta og lífeyrissjóði hef ég ákveðið að kynna þeim þetta álit mitt. Það sama geri ég gagnvart heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra og Tryggingastofnun ríkisins að því er lýtur að slysatryggingum fanga og framkvæmd á reglum almannatryggingalaga um slysatryggingar við vinnu.

VI. Viðbrögð stjórnvalda.

Í bréfi til dóms- og kirkjumálaráðherra, dags. 29. febrúar 2008, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort af hálfu ráðuneytisins hefði verið gripið til einhverra tiltekinna ráðstafana í tilefni af álitu mínu og þá í hverju þær ráðstafanir fælust. Óskaði ég þess að mér bærust umbeðnar upplýsingar eigi síðar en 28. mars s.á. Í bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 28. mars 2008, kemur fram að málið sé skoðun í ráðuneytinu og að óskað sé eftir lengri fresti til að svara erindinu að öðru leyti. Athugun starfsfólks míns í byrjun ágústmánaðar 2008 leiddi í ljós að ekki hefði verið tekin afstaða til þess í ráðuneytinu hvornig bregðast skyldi við álitu mínu og að málið væri þar enn til skoðunar.

7.0. Fjármála- og tryggingastarfsemi.

7.1. Eftirlit með fjármálastarfsemi. Vátryggingastarfsemi. Sjálfstæðir verktakar. (Mál nr. 4764/2006)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir því að Fjármálaeftirlitið hefði synjað beiðni hans um að stofnunin hefði frekari afskipti af máli hans gegn vátryggingafélaginu B hf. Byggðist synjunin meðal annars á því að athugasemdir A við starfshætti B hf. lytu að álitserð læknis sem hefði unnið álit sitt sem sjálfstætt starfandi sérfræðingur en ekki sem starfsmaður eftirlitsskylds aðila.

Í álitinu, dags. 2. apríl 2007, rakti umboðsmaður ákvæði laga nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Taldi umboðsmaður ekki annað að sjá af ákvæðum laganna og lögskýringargögnum við þau en að lög nr. 87/1998 gerðu ráð fyrir að inntak eftirlits Fjármálaeftirlitsins færi auk laga nr. 87/1998 eftir þeim efnislegu reglum sérlaga sem giltu um starfsemi viðkomandi aðila. Benti umboðsmaður í því samhengi á að auk þess almenna eftirlits sem Fjármálaeftirlitinu væri falið samkvæmt lögum nr. 87/1998, væri stofnuninni falið eftirlit á grundvelli sérlaga, sbr. lög nr. 60/1994, um vátryggingastarfsemi.

Umboðsmaður taldi að af lögskýringargögnum við ákvæði laga nr. 60/1994 yrði ráðið að ákvæði laganna um eftirlit með starfsemi vátryggingafélaga grundvölluðust að verulegu leyti á sjónarmiðum um vernd neytenda og því félagslega hlutverki sem vátryggingum væri ætlað að sinna. Í samræmi við þau sjónarmið hefði af hálfu löggjafans verið gengið út frá því að eftirlit með vátryggingafélögum samkvæmt lögnum næði til starfseminnar allrar, svo og almennt til viðskiptahátta vátryggingafélaga. Taldi umboðsmaður að hafa yrði þessi grundvallarmarkmið laganna í huga við skýringu efnislegra ákvæða þeirra um eftirlit Fjármálaeftirlitsins með vátryggingastarfsemi og afmörkun þess eftirlits.

Í framhaldinu fjallaði umboðsmaður um einstök ákvæði laga nr. 60/1994 og laga nr. 87/1998. Taldi umboðsmaður að þegar löggjafinn hefði ákveðið með þeim hætti sem gert væri í lögum nr. 60/1994 að reglur skyldu settar í því skyni að vernda hagsmuni neytenda í ákveðinni tegund af viðskiptastarfsemi þá yrði jafnan að miða við að slíkar lagareglur giltu um verktaka sem falið væri að annast ákveðna þætti í slíkri starfsemi, nema annað gengi skýrt fram af umræddum lögum. Að öðrum kosti væri hætt við því að eftirlitsskyldur aðili gæti hæglega undanskilið sig opinberu eftirliti við það eitt að fela verktökum að annast þessa þætti starfseminnar. Umboðsmaður benti í þessu sambandi á að í framkvæmd Fjármálaeftirlitsins hefði verið gengið út frá því að stofnunin gæti sett leiðbeinandi tilmæli um verktaka sem tækju að sér störf fyrir vátryggingafélög.

Umboðsmaður taldi að við ákvörðun um hvort starfshættir læknis sem tæki að sér verkefni fyrir vátryggingafélag sem sjálfstæður verktaki féllu undir eftirlit Fjármálaeftirlitsins samkvæmt lögum nr. 87/1998 og lögum nr. 60/1994 yrði taka afstöðu til atvika málsins út frá þeim efnisreglum sem giltu um vátryggingastarfsemi og starfsemi fjármálafyrirtækja almennt. Enda þótt læknirinn X hefði komið að verkefni hjá B hf. sem sjálfstætt starfandi sérfræðingur en ekki sem starfsmaður félagsins þá yrði ekki annað séð af gögnum málsins en að álitserð sú er X vann fyrir félagið hefði eingöngu verið gerð í því skyni að leysa úr beiðni lögmanns A til félagsins um að endurmeta tjón A og þar með grundvöll hugsanlegs bótaréttar A úr

ábyrgðartryggingu félagsins. Aðkoma læknisins X lyti því að grundvallaratriðum í samskiptum tjónþola við váttryggingafélag og ljóst væri að félagið taldi í kjölfar álits læknisins ekki tilefni til að endurskoða fyrra tjónsuppgjör.

Í ljósi þessa taldi umboðsmaður að sú afstaða Fjármálaeftirlitsins að kvörtunarefni A hefði ekki fallið innan lögbundins eftirlits stofnunarinnar samkvæmt lögum nr. 87/1998 og lögum nr. 60/1994 hefði ekki verið byggð á réttum lagagrundvelli. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til Fjármálaeftirlitsins að það tæki mál A til endurskoðunar, kæmi fram um það ósk frá honum, og leysti þá úr málinu í samræmi við þau sjónarmið sem lýst væri í álitinu.

A leitaði til mín á ný í júlímánuði 2007. Við athugun mína í tilefni þeirrar kvörtunar hans varð mér kunnugt um að Fjármálaeftirlitið hafði 2. maí 2007 endurupptekið mál A samkvæmt beiðni hans og lokið því 29. s.m. með ákvörðun um að hafa ekki frekari afskipti vegna erindis hans til stofnunarinnar þar sem hann gerði athugasemdir við starfshætti Váttryggingafélagsins B hf. Ég lauk athugun minni í tilefni af þessari síðari kvörtun A með bréfi til hans, dags. 12. febrúar 2008.

8.0. Hollustuvernd.

8.1. Stjórnsýslukæra. Frávísun. Úrskurðarskylda. Rannsóknarreglan. Form og efni úrskurða. (Mál nr. 4968/2007)

A og eiginkona hans leituðu til umboðsmanns Alþingis vegna hundaeftirlitsgjalda sem Heilbrigðiseftirlit Hafnarfjarðar- og Kópavogssvæðis lagði á þau fyrir árin 2005 og 2006 vegna tveggja hunda sem þau höfðu átt en hundarnir voru felldir í mars árið 2005. Höfðu þau kært ákvörðun heilbrigðiseftirlitsins um álagningu gjaldanna til úrskurðarnefndar samkvæmt 31. gr. laga nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir. Nefndin vísaði málinu frá á þeim grundvelli að „innheimtumál“ heyrðu ekki undir hana. Í skýringum nefndarinnar til umboðsmanns kom fram að nefndin taldi ágreininginn varða sönnun um hvenær gjaldandi hefði tilkynnt um aflifun hundanna en slíkur ágreiningur væri einkaréttarlegs eðlis og utan valdsviðs nefndarinnar.

Umboðsmaður lauk málinu með bréfi, dags. 4. október 2007. Þar kom fram að athugun umboðsmanns beindist að því hvort úrskurðarnefndinni hefði verið heimilt að vísa frá stjórnsýslukæru A á þeim forsendum sem byggt var á í úrskurði nefndarinnar og skýringum nefndarinnar til hans.

Með vísan til lögskýringargagna og orðalags ákvæðis 31. gr. laga nr. 7/1998 komst umboðsmaður að þeirri niðurstöðu að úrskurðarnefndinni hefði að meginstefnu verið falið almennt úrskurðarvald á kærustigi um þau stjórnsýslumál þar sem ágreiningur kynni að koma upp á milli borgaranna og stjórnvalda á því sviði sem lögin næðu til. Því yrði að leggja til grundvallar að nefndin gæti endurskoðað bæði undirbúning sem og efni þeirra ákvarðana sem bornar væru undir hana. Áréttaði umboðsmaður í því sambandi að skýra skyldi rúmt ákvæði sem mæla fyrir um rétt borgaranna til að fá ákvarðanir stjórnvalda endurskoðaðar.

Ákvörðunin sem kærð var til nefndarinnar laut að eftirlitsgjaldi sem A hafði verið gert að greiða á grundvelli gjaldskrár fyrir hundahald sem sett var samkvæmt heimild í 5. mgr. 25. gr. laga nr. 7/1998 en þar var tekið fram að gjöld mættu aldrei vera hærri en sem næmi rökstuddum kostnaði við veitta þjónustu eða framkvæmd eftirlits með einstökum þáttum. Fjallaði umboðsmaður um starfssvið úrskurðarnefndarinnar skv. 31. gr. laga nr. 7/1998 sem væri afmarkað svo að heimilt væri að vísa til hennar ágreiningi um „framkvæmd“ laganna, reglugerða settra samkvæmt þeim eða heilbrigðissamþykktu sveitarfélaga eða um „ákvarðanir“ yfirvalda. Umboðsmaður tók fram að í málinu hefði ákvörðun heilbrigðiseftirlitsins verið kærð til nefndarinnar og efnislega lyti ágreiningur í málinu að framkvæmd á ákvæði gjaldskrár. Í málinu reyndi á það lögfræðilega álitaefni hvort fullnægjandi forsendur hefðu staðið til þess að halda til streitu kröfu um greiðslu eftirlitsgjaldsins eftir að hundarnir hefðu verið aflífaðir og ágreiningur væri um það hvort tilkynningar af því tilefni hefðu verið fullnægjandi.

Niðurstaða umboðsmanns var að ágreiningur af þeim toga sem uppi var milli A og heilbrigðiseftirlitsins félli tvímælalaust undir valdsvið úrskurðarnefndarinnar skv. 31. gr. laga nr. 7/1998. Umboðsmaður tók hins vegar fram að úrskurðarnefndin hefði bent á tiltekin atriði sem mögulega fælu í sér þá afstöðu hennar að sérstakar ástæður kynnu að vera fyrir hendi sem leiddu til þess að henni hafi ekki verið skylt að kveða upp úrskurð í málinu, þ.e. að málið væri „innheimtumál“ og ágreiningur í málinu

lyti að sönnun sem væri einkaréttarlegs eðlis og félli því utan valdsviðs nefndarinnar. Af því tilefni tók umboðsmaður fram að þrátt fyrir að innheimta eftirlitsgjaldanna væri komin til innheimtu hjá öðrum aðilum en heilbrigðiseftirlitinu sjálfu yrði þó ekki ráðið að málið hefði verið lagt til efnislegrar umfjöllunar dómstóla. Því ættu hugsanleg frávik frá úrskurðarskyldu æðri stjórnvalda eða sjálfstæðra kærunefnda vegna þess að sama úrlausnarefni hefði verið lagt fyrir dómstóla ekki við í þessu máli. Hvað varðaði það sjónarmið úrskurðarnefndarinnar að ágreiningurinn hefði varðað sönnun sem væri einkaréttarlegs eðlis benti umboðsmaður á rannsóknarreglu 10. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993 en af henni leiddi að stjórnvöldum væri skylt að rannsaka atvik mála og leggja sjálfstætt mat á sönnunaratriði. Féllst umboðsmaður ekki á að sérstakar ástæður hefðu réttlætt að úrskurðarnefndin tæki mál A ekki til efnislegrar umfjöllunar og kvæði upp úrskurð. Taldi umboðsmaður að niðurstaða úrskurðarnefndarinnar frá 15. desember 2006 um að vísa erindi A frá hafi að því leyti ekki verið í samræmi við lög.

Að lokum fjallaði umboðsmaður um þær kröfur sem leiddu af ákvæðum stjórnisýslulaga um efni rökstuðnings í kærumálum og taldi að rökstuðningurinn fyrir frávísun í máli A hefði ekki verið í samræmi við kröfur sem leiða af 4. tölul. 31. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993, sbr. 1. mgr. 22. gr. sömu laga.

Í tilefni þessa máls og annars máls sem kom til meðferðar hjá umboðsmanni kynnti umboðsmaður sér úrskurði nefndarinnar sem hún hefði lokið frá árinu 2006 með hliðsjón af efni rökstuðnings og því hvernig nefndin afmarkaði valdsvið sitt. Eftir að hafa kynnt sér úrskurðina beindi umboðsmaður þeim almennu tilmælum til nefndarinnar að hún hugaði sérstaklega að því í störfum sínum hvernig valdsvið hennar væri afmarkað í lögum sem og kröfur um efni rökstuðnings.

Með bréfi til úrskurðarnefndar um hollustuhætti og mengunarvarnir, dags. 29. febrúar 2008, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort A hefði leitað til úrskurðarnefndarinnar á ný og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar af því tilefni eða hvort málið væri enn til meðferðar. Ennfremur óskaði ég eftir upplýsingum um hvort af hálfu nefndarinnar hefði verið gripið til einhverra tiltekinna ráðstafana í tilefni af framangreindu álitni mínu og þá í hverju þær ráðstafanir felist. Mér bárust upplýsingar símleiðis frá nefndinni um að hún hafi í kjölfar viðtöku álits míns ákveðið að endurupptaka mál A og hafi nýr úrskurður verið kveðinn upp 26. febrúar 2008 þar sem farið hafi verið efnislega í kærú A. Niðurstaða úrskurðarins er sú að ákvörðun Heilbrigðiseftirlits Hafnarfjarðar og Kópavogssvæðis um að fella ekki niður eftirlitsgjöld vegna hundahalds kæranda er staðfest. Mér barst síðan svarbréf úrskurðarnefndarinnar, dags. 16. júlí 2008, þar sem fram kemur að nefndin muni í störfum sínum taka tillit til þeirra athugasemda sem fram komu í álitni mínu.

Í marsmánuði 2008 leitaði A til mín að nýju með kvörtun í tilefni af úrskurði nefndarinnar frá 26. febrúar s.á. Lauk ég athugun minni á kvörtun hans með bréfi, dags. 19. ágúst 2008.

9.0. Kirkjugarðar.

9.1.

Meinbugir á lögum. (Mál nr. 4895/2007)

A kvartaði yfir afgreiðslu dóms- og kirkjumálaráðuneytisins og biskups Íslands á umsókn um leyfi til að flytja leiði milli kirkjugarða.

Umboðsmaður lauk athugun sinni með bréfi til A, dags. 29. janúar 2007, þar sem hann taldi ekki tilefni til athugasemda við afgreiðslu stjórnvalda í málinu. Með bréfi til dóms- og kirkjumálaráðherra og forseta Alþingis, dags. sama dag, tilkynnti umboðsmaður hins vegar, með vísan til heimildar í 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, um hugsanlega meinbugi á lögum nr. 36/1993, um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu, sem gætu gefið tilefni til endurskoðunar. Benti umboðsmaður á að í síðari málslið 1. mgr. 47. gr. laganna hefði orðinu „ekki“ verið bætt inn í setninguna og merking hennar samkvæmt orðanna hljóðan hefði því gerbreyst, enda þótt ekki yrði betur séð af lögskýringargögnum en að ætlunin hefði einmitt verið að halda ákvæðinu efnislega óbreyttu frá eldra ákvæði 2. mgr. 32. gr. laga nr. 21/1963, um kirkjugarða.

Í bréfi umboðsmanns Alþingis til dóms- og kirkjumálaráðherra og forseta Alþingis sagði m.a. svo:

Fjallað er um tilfærslu líka og flutning þeirra í XIV. kafla laga nr. 36/1993, um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu. Í 1. mgr. 47. gr. laganna er kveðið á um hvaða aðilar standa skuli að umsókn þar að lútandi og eru þeir taldir upp í fyrri málslið lagagreinarinnar. Í síðari málslið ákvæðisins segir svo orðrétt:

„Einnig er kirkjugarðsstjórn rétt að senda slíka umsókn ef nánir ættingjar hins látna eru ekki lífs eða ef samþykki þeirra liggur ekki fyrir.“ (Leturbr. mín.)

Í athugasemdum er fylgdu frumvarpi því er varð að lögum nr. 36/1993 segir um 47. gr. laganna að ákvæðið sé sambærilegt við 2. mgr. 32. gr. þágildandi laga nr. 21/1963, um kirkjugarða, en að börnum, þar á meðal kjörbörnum og fósturbörnum, og sambúðarmanni og sambúðarkonu, sé bætt í hóp þeirra sem veitt geti samþykki samkvæmt greininni. (Alþt. 1992—1993, A-deild, bls. 3869)

Í fyrri málslið 2. mgr. 32. gr. laga nr. 21/1963 voru, líkt og í 47. gr. núgildandi laga, taldir upp þeir aðilar sem staðið gætu að umsókn um tilfærslu eða flutning líks. Í síðari málslið ákvæðisins sagði svo:

„Einnig er kirkjugarðsstjórn rétt að senda slíka umsókn, ef nánir ættingjar hins látna eru ekki lífs eða ef samþykki þeirra liggur fyrir.“ (Leturbr. mín.)

Eins og sjá má er orðalag ákvæðisins hið sama og í núgildandi lögum að öðru leyti en því að í þeim hefur orðinu „ekki“ verið bætt inn í setninguna og merking hennar samkvæmt orðanna hljóðan því gerbreytt. Eins og áður segir fæ ég hins vegar ekki betur séð af lögskýringargögnum en að ætlunin hafi einmitt verið að halda ákvæðinu efnislega óbreyttu við gildistöku núgildandi laga nr. 36/1993, að undanskildu því sem þegar hefur verið rakið.

Í ljósi framangreinds tel ég rétt, með vísan til 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, að tilkynna forseta Alþingis og dóms- og kirkjumálaráðherra að hér kunni að vera um meinbugi á lögum að ræða sem gefið gætu tilefni til endurskoðunar á 47. gr. laga nr. 36/1993, um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu.

Ég tel rétt að geta þess að 1. janúar 2008 var lagt fyrir á 135. löggjafarþingi 2007-2008 stjórnarfrumvarp um breyting á lögum nr. 36/1993, um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu (þingskjal 585, 349. mál). Ég fæ hins vegar ekki séð að breytingar þær sem gert er ráð fyrir í frumvarpinu taki til þeirra meinbuga sem ég benti á í bréfum mínum til dóms- og kirkjumálaráðherra og forseta Alþingis að kynnu að vera til staðar.

10.0. Málsmeðferð stjórnvalda.

10.1. Innheimta meðlaga. Rannsóknarreglan. Stjórnvaldsákvörðun. Andmælareglan. Svör við erindum. Vandaðir stjórnsýsluhættir. (Mál nr. 4887/2006)

A og B leituðu til umboðsmanns og kvörtuðu yfir afgreiðslu Innheimtustofnunar sveitarfélaga á erindum þeirra í tengslum við skuld A við stofnunina vegna vangaldinna meðlagsgreiðslna. Laut erindi A í fyrsta lagi að niðurfellingu 500.000 króna dráttarvaxta af meðlagsskuld hans í samræmi við samþykkt innheimtustofnunarinnar frá 17. desember 2001. Sú samþykkt heimilaði A að greiða kr. 15.000 af skuld sinni í þrjú ár og fá árlega 500.000 kr. felldar niður af dráttarvöxtum. Greiddi A kr. 15.000 mánaðarlega í 3 ár og fékk kr. 1.000.000 felldar niður en eftir stóðu 500.000 kr. sem ekki voru felldar niður. A kvartaði einnig undan afgreiðslu stofnunarinnar á umsókn hans um að fá eftirstöðvar meðlagsskuldar hans felldar niður eins og þær voru að þriggja ára greiðslutímabilinu loknu. Þá kvartaði B, sambýliskona A, yfir því að innheimtustofnunin hefði gert kröfu á hendur A um að hann legði fram skattframtöl hennar sl. 3 ár og að stofnunin hefði ekki svarað ítrekuðum fyrirspurnum hennar um skýringar á þeirri kröfu.

Umboðsmaður lauk málinu með álitni, dags. 26. október 2007. Þar taldi hann að miðað við þá lagaheimild sem reyndi á í málinu og þann farveg sem stjórn innheimtustofnunarinnar lagði málið í þá fengi hann ekki séð að neinar lagalegar forsendur hefðu staðið til þess að innheimtustofnunin frestaði því að fella niður þriðja hluta dráttarvaxtaskuldar A eins og kveðið væri um á í samþykkt hennar frá 17. desember 2001 þegar A hafði staðið við þær greiðslur sem samþykktin hljóðaði um. Benti umboðsmaður á að þegar stjórnin gerði samþykktir með þessum hætti væri hún að taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna í merkingu 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga og þar með að taka stjórnvaldsákvörðun. Af þessu leiddi að gæta yrði ákvæða stjórnsýslulaga og eftir atvikum óskráðra reglna stjórnsýsluréttarins kæmi til endurupptöku máls eða afturköllunar ákvörðunar. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til stofnunarinnar að hún rétti hlut A sem og að starfsháttum stofnunarinnar yrði almennt breytt til samræmis við þau sjónarmið sem lýst væri í álitinu. Þá ítrekaði umboðsmaður fyrri ábendingu um að innheimtustofnunin bætti fyrirkomulag, tilkynningar og upplýsingagjöf vegna þeirra samninga um greiðslutilhögun sem innheimtustofnuninni væri heimilt að gera.

Umboðsmaður tók einnig til athugunar þær kröfur sem innheimtustofnunin hafði gert til A um að hann legði fram tilteknar upplýsingar og gögn áður en umsókn hans um niðurfellingu höfuðstóls meðlagsskulda hans kæmi til afgreiðslu. Umboðsmaður benti á að meðferð umsóknarinnar færi eftir ákvæði 3. málsl. 4. mgr. 5. gr. laga nr. 54/1971 en af því ákvæði og rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga leiddi að stofnuninni bar að afla nauðsynlegra upplýsinga frá A til þess að geta tekið afstöðu til þess hvort aðstæður hans væru með þeim hætti að um væri að ræða „áframhaldandi félagslega eða fjárhagslega erfiðleika“ hjá honum þannig að stofnunin teldi fullljóst að hann gæti eigi greitt áfallinn höfuðstól eða hluta hans. Umboðsmaður rakti jafnframt að þegar aðili sækti um tiltekin réttindi eða fyrirgreiðslu hjá stjórnvaldi þá væri almennt viðurkennt að stjórnvald gæti beint þeim tilmælum til hans að hann veitti upplýsingar eða legði fram gögn sem nauðsynleg væru til að taka rétta ákvörðun í máli.

Með vísan til þessa taldi umboðsmaður ekki ástæðu til að gera athugasemdir við að innheimtustofnunin hefði óskað eftir skýringum frá A á því hvers vegna hann hafi talið fram eignarhluta í fasteign á skattframtali árið 2004 en ekki árið 2005 og því að A legði fram efnahags- og rekstrarreikning félagsins Y ehf., þar sem A var framkvæmdastjóri og launþegi, enda væru þau gögn skilaskyld til ársreikningaskrár samkvæmt ákvæðum laga nr. 3/2006, um ársreikninga, og sem slík aðgengileg bæði einstaklingum og opinberum aðilum. Taldi umboðsmaður ekki tilefni til athugasemda við að stofnunin frestaði afgreiðslu málsins meðan þessi gögn væru ekki komin fram. Umboðsmaður gerði þó athugasemdir við það hversu lengi innheimtustofnunin hafði dregið að óska eftir þessum upplýsingum og að það væri ekki í samræmi við málshraðareglu 9. gr. stjórnarsýslulaga.

Umboðsmaður taldi hins vegar að Innheimtustofnun sveitarfélaga hefði ekki með sama hætti verið heimilt að fresta afgreiðslu máls A vegna þess að hann lagði ekki fram skattframtöl B, sambýliskonu sinnar. Vísaði umboðsmaður þá til þess að þótt játa yrði stofnuninni ákveðnar heimildir til þess að óska eftir frekari gögnum og upplýsingum frá þeim sem sækir um niðurfellingu höfuðstóls meðlagsskuldar og eftir atvikum hafna umsókn, ef aðili yrði ekki við beiðni um að inna af hendi umbeðin gögn eða veita tilteknar skýringar, þá væru þessar heimildir bundnar takmörkunum sem leiddu af sjónarmiðum sem reglur um meðalhóf í stjórnarsýslunni væru byggðar á. Af því leiddi að stjórnvald gæti ekki við undirbúning stjórnvaldsákvörðunar óskað eftir upplýsingum frá aðila sem honum væru almennt ekki aðgengilegar eða tiltækar. Með vísan til þeirra reglna sem giltu um fjárhagslega samstöðu sambýlislífs og þagnarskyldu skattyfirvalda samkvæmt 117. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, taldi umboðsmaður ljóst að aðgangur A að skattframtali B, sambýliskonu sinnar, væri alfarið háður samþykki hennar. Var það því niðurstaða umboðsmanns að innheimtustofnunin hefði ekki verið heimilt að fresta afgreiðslu máls A eftir að fram var komið að vandkvæði væru á því að hann vildi leggja fram umbeðin skattframtöl sambýliskonu sinnar.

Þá gerði umboðsmaður athugasemdir við að Innheimtustofnun sveitarfélaga hefði beint kröfu til Y ehf., launagreiðanda A, um afdrátt af launum hans án þess að A hefði verið gefinn kostur á að koma að sjónarmiðum eða andmælum við þá kröfu eða honum gert viðvart um að til stæði að beita þessu innheimtuúrræði. Taldi umboðsmaður að stofnunin hefði borið að tilkynna A um að til stæði að beita þeim innheimtuaðgerðum sem beitt var. Umboðsmaður taldi einnig að stofnunin hefði átt að gefa A ákveðinn frest til að andmæla aðgerðunum og hefjast ekki handa um aðgerðirnar fyrr en í fyrsta lagi eftir að andmæli hefðu borist eða frestur til að leggja fram andmæli var útrunninn. Að lokum gerði umboðsmaður athugasemdir við að innheimtustofnunin hefði ekki svarað erindum B og að orðalag í bréfum stofnunarinnar til B hefði ekki verið í samræmi við þá vönduðu stjórnarsýsluhætti að stjórnarsýslan gætti kurteisi og tillitssemi í störfum sínum.

Með bréfi til Innheimtustofnunar sveitarfélaga, dags. 29. febrúar 2008, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort A hefði leitað til stofnunarinnar á ný og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar af því tilefni eða hvort málið væri enn til meðferðar. Ennfremur óskaði ég upplýsinga um hvort af hálfu stofnunarinnar hefði verið gripið til einhverra tiltekinna ráðstafana í tilefni af framangreindu álit og þá í hverju þær ráðstafanir hafi falist. Í svarbréfi Innheimtustofnunar sveitarfélaga, dags. 4. mars s.á., kemur fram að A hafi ekki leitað til stofnunarinnar á ný. Málinu hafi verið lokið af hálfu stjórnar stofnunarinnar á fundi hennar 21. janúar 2008 með því að allir dráttarvextir sem reiknaðir höfðu verið á A frá upphafi hafi verið afskrifaðir, auk 25% af höfuðstól skuldar hans. Þá hafi stofnunin í tilefni af

álitinu breytt umsóknareyðublaði þar sem óskað er eftir ívilnun við innheimtu meðlags-skulda á þann veg að sérstaklega sé nú tekið fram að óskað sé eftir að umsókn fylgi staðfest afrit skattframtals umsækjanda og maka hans. Með bréfi stofnunarinnar fylgdu afrit af áminningarbréfum sem send eru meðlagsskyldum aðilum, annars vegar við vanefndir á greiðslum og hins vegar þegar tímamörk stjórnarsamþykktar stofnunarinnar eru uppfyllt og nauðsyn er á að endursemja um þær meðlagsskyldir er eftir standa. Er í þeim bréfum vakin athygli á afleiðingum þess ef ekki verði brugðist við af hálfu hins meðlagsskylda.

10.2.

Stjórnsýslukæra. Hæfi. Kæruaðild. (Mál nr. 4902/2007)

Véltjórafélag Íslands kvartaði yfir úrskurði samgönguráðuneytisins þar sem vísað var frá kæru félagsins á úrskurði mönnunarnefndar fiskiskipa en með honum var útgerðarfélagi veitt heimild til að fækka véltjórum um borð í einu skipa félagsins úr þremur í tvo. Í úrskurði samgönguráðuneytisins var véltjórafélaginu játuð kæruaðild en í ljósi þess að formaður félagsins átti sæti í mönnunarnefnd taldi ráðuneytið að véltjórafélagið væri „vanhæft“ til að kæra úrskurð nefndarinnar til ráðuneytisins og var málinu því vísað frá. Niðurstöðu sína um „vanhæfi“ félagsins leiddi ráðuneytið af reglum stjórnsýsluréttar um vanhæfi.

Umboðsmaður lauk málinu með álit, dags. 13. júní 2007. Þar fjallaði hann um hver teldist hafa heimild til að kæra ákvörðun lægra setts stjórnvalds til æðra en samkvæmt 26. gr. stjórnsýslulaga væri það bundið við aðila máls nema annað leiddi af lögum eða venju. Umboðsmaður benti á að við mat á því hver teldist aðili kærumáls yrði að líta til þess hvort hlutaðeigandi ætti einstaklegra og verulegra hagsmuna að gæta við úrlausn málsins. Fjallaði umboðsmaður sérstaklega um kæruaðild félaga vegna félagsmanna sinna. Í ljósi þess að samgönguráðuneytið féllst á kæruaðild véltjórafélagsins taldi umboðsmaður ekki þörf á að fjalla frekar um kæruaðild félagsins.

Tók umboðsmaður næst til umfjöllunar reglur stjórnsýsluréttar um vanhæfi. Rakti hann 3. gr. stjórnsýslulaga, þar sem talin væru upp í sex liðum þau tilvik sem valdið gætu vanhæfi starfsmanns eða nefndarmanns er fjalla um mál og eftir atvikum taka ákvörðun eða leysa úr málinu með öðrum hætti. Samkvæmt 7. gr. laga nr. 113/1984 og 2. gr. reglugerðar nr. 420/2003 hefði samgönguráðherra, eftir tilnefningu véltjórafélagsins, skipað einstakling til setu í mönnunarnefndinni, en sá einstaklingur var á þeim tíma einnig formaður véltjórafélagsins. Þótt hagsmunaaðilum hefði með lögnum verið fengin heimild til að tilnefna einstakling til setu í nefndinni yrði ekki annað ráðið af þeim lögum en að innan nefndarinnar tækju einstakir nefndarmenn þátt í störfum hennar sem sjálfstæðir einstaklingar og að almennar reglur stjórnsýsluréttarins giltu um störf nefndarinnar. Kærandi málsins var Véltjórafélag Íslands en ekki formaður þess sem slíkur eða mönnunarnefnd skipa, og það stjórnvald sem taka skyldi kærana til meðferðar var samgönguráðuneytið. Reglur 3. gr. stjórnsýslulaga um vanhæfi til meðferðar máls gildi um starfsmenn og nefndarmenn stjórnsýslunnar er fjalla um mál og eftir atvikum taka ákvörðun eða leysa úr málinu með öðrum hætti. Hæfisreglur verði að aðgreina frá formaskilyrðum stjórnsýslukæru sem ættu við um kæranda máls og þá kæru sem hann bæri fram. Véltjórafélag Íslands hefði stöðu kæranda en kæmi ekki að meðferð eða úrlausn málsins á kærustigi sem stjórnvald. Því gætu reglur um sérstakt hæfi ekki tekið til félagsins þegar fjallað væri um málið á kærustigi.

Þar sem niðurstaða ráðuneytisins byggðist ekki á því að formaskilyrðum stjórnsýslukæru væri ekki fullnægt, heldur einvörðungu á reglum um sérstakt hæfi,

fékk umboðsmaður ekki annað séð en að samgönguráðuneytinu hefði borið að taka stjórnarsýslukæru A til efnislegrar meðferðar. Voru það tilmæli umboðsmanns til ráðuneytisins að það tæki málið til meðferðar að nýju, kæmi fram ósk um slíkt af hálfu vélstjórafélagsins.

Með bréfi til samgönguráðuneytisins, dags. 29. febrúar 2008, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort af hálfu Vélstjórafélags Íslands hefði verið leitað til ráðuneytisins á ný og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar af því tilefni eða hvort málið væri enn til meðferðar. Svarbréf samgönguráðuneytisins barst mér 18. mars s.á. Þar kemur fram að frávisunarúrskurður ráðuneytisins frá 7. janúar 2007 hafi verið endurupptekinn að beiðni vélstjórafélagsins og hafi nýr úrskurður, sem fylgdi með bréfi ráðuneytisins til mín, verið kveðinn upp 21. september s.á. Í þeim úrskurði er tekin efnisleg afstaða til kæru vélstjórafélagsins.

10.3. Leiðbeiningarskylda stjórnvalda. Samskipti stjórnvalda við aðila á öðru tungumáli en íslensku. Vandaðir stjórnarsýsluhættir. (Mál nr. 4937/2007)

A kvartaði yfir því að hafa ekki fengið skýr svör við ákveðnum spurningum sem hann lagði fyrir lögreglustjórann á höfuðborgarsvæðinu auk þess sem þau svör sem honum bárust hefðu ekki verið á ensku þrátt fyrir óskir hans þar að lútandi.

Umboðsmaður lauk umfjöllun sinni um málið með bréfi til A, dags. 19. mars 2007, en ákvað í tilefni af síðargreindu kvörtunarefni að koma á framfæri ábendingu í bréfi til lögreglustjórans, dags. sama dag. Benti umboðsmaður á að enda þótt útlendingar ættu ekki beinan rétt að lögum til þess að eiga í samskiptum við íslensk stjórnvöld á öðrum tungumálum en íslensku, að tungumálum Norðurlandanna undanskildum, teldi hann það í betra samræmi við vandaða stjórnarsýsluhætti ef stjórnvöld leituðust við að koma til móts við óskir þeirra sem til þeirra leituðu um svör á tungumáli sem þeir skildu, að því tilskildu að þekking á tungumálinu væri til staðar hjá stjórnvaldinu og það hefði ekki í för með sér meira en óverulega fyrirhöfn eða álag á starfsemi stjórnvaldsins. Kynnu þær skyldur sem hvíldu á stjórnvöldum á grundvelli annars vegar óskráðra leiðbeiningarreglna og hins vegar hinnar skráðu reglu í 7. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 einnig að skipta máli í þessu sambandi. Umboðsmaður tók þó ekki afstöðu til þess hvort embætti lögreglustjórans hefði verið fært og rétt að koma til móts við óskir A í umræddu tilviki.

11.0. Menningarmál.

11.1. Kvikmyndir. Úthlutun styrkja úr Kvikmyndasjóði. Leiðbeiningarskylda stjórnvalda. Rannsóknarreglan. Andmælaréttur. (Mál nr. 4585/2005)

A ehf. kvartaði yfir úrskurði menntamálaráðuneytisins þar sem staðfest var ákvörðun forstöðumanns Kvikmyndamiðstöðvar Íslands um að synja fyrirtækinu um framleiðslustyrk vegna kvikmyndarinnar „C“. Byggðist úrskurðurinn m.a. á því að umsókn A ehf. hefði ekki uppfyllt skilyrði 2. og 3. tölul. 8. gr. reglugerðar nr. 229/2003, um Kvikmyndasjóð, um að fjármögnun væri að fullu lokið utan framlags Kvikmynda-sjóðs og að tveir kvikmyndaráðgjafar hefðu ekki mælt með því að kvikmyndin hlyti framleiðslustyrk úr Kvikmyndasjóði.

Í álitinu sínu, dags. 4. apríl 2007, benti umboðsmaður á að þær kröfur um „undirritaða samninga og/eða óskilyrtar yfirlýsingar“ sem gerðar væru til sönnunar um að fjármögnun væri að fullu lokið frá öðrum en Kvikmyndasjóði í skilningi 3. tölul. 1. mgr. 8. gr. reglugerðar nr. 229/2003 virtust mjög ríkar, væri haft í huga að almennt væri aðstaðan sú þegar sótt væri um styrki úr sjóðnum, að ekki lægi þá endanlega fyrir hvort ráðist yrði í gerð þeirrar kvikmyndar sem sótt væri um styrk til. Umboðsmaður taldi þó ekki unnt að fullyrða að þær samræmdust ekki meðalhófsreglu 12. gr. stjórnsýslulaga. Vísaði umboðsmaður þá til þess að af 2. mgr. 7. gr. kvikmyndalaga nr. 137/2001 og athugasemdum sem fylgdu ákvæðinu í frumvarpi því er varð að sömu lögum, yrði ekki annað ráðið en að löggjafinn hefði ætlað ráðherra nokkurt svigrúm við setningu þeirra reglna sem gilda um úthlutun styrkja úr Kvikmyndasjóði. Í ljósi sömu sjónarmiða taldi umboðsmaður heldur ekki ástæðu til að gera athugasemdir við að fyrrgreint skilyrði 3. tölul. 1. mgr. 8. gr. reglugerðarinnar, eins og það væri afmarkað í úrskurði ráðuneytisins, ætti sér fullnægjandi lagastöð. Umboðsmaður tók hins vegar fram að ef stjórnvald ákvæði að setja fastákveðin skilyrði með þessum hætti í stjórnvaldsfyrirmælum teldi hann réttara og í betra samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti að það gengi skýrar fram af orðalagi ákvæðisins hvaða kröfur væru gerðar til umsækjenda um framlagningu gagna við þessar aðstæður. Þá benti umboðsmaður á að þegar stjórnvöld hefðu ákveðið að gera strangar kröfur til umsækjanda um framlagningu gagna og sönnun þess að þeir uppfylltu skilyrði fyrir styrkveitingu, án þess að þær kröfur leiddu með skýrum hætti af þeim reglum sem um styrkina giltu, kynni það hafa í för með sér ríkari skyldu til þess að stjórnvöld leiðbeindu umsækjendum um slíkar kröfur og gengju úr skugga um að þær væru þeim ljósar áður en umsókn væri hafnað á þeim grundvelli. Gætu slíkar leiðbeiningar jafnframt verið liður í því að tryggja að atvik og aðstæður í máli væru nægjanlega vel upplýst áður en stjórnvald tæki ákvörðun sem fæli í sér úthlutun takmarkaðra gæða. Var það niðurstaða umboðsmanns að málsmeðferð Kvikmynda-miðstöðvar Íslands hefði að þessu leyti ekki samrýmst þeim kröfum um leiðbeiningar af hálfu stjórnvalda sem gerðar væru samkvæmt 7. gr. stjórnsýslulaga, sbr. einnig 10. gr. sömu laga.

Umboðsmaður féllst ekki á þá afstöðu menntamálaráðuneytisins að almennt væri ekki skylt að gefa umsækjanda um styrk úr Kvikmyndasjóði kost á að neyta andmælaréttar þegar fyrir lægi skriflegt, listrænt mat kvikmyndaráðgjafa sem ekki væri umsækjanda að öllu leyti hagstætt. Vísaði hann til eldri álita sinna um að andmælaregla 13. gr. stjórnsýslulaga takmarkaðist ekki við rétt aðila til að tjá sig

um atvik máls og þar með staðreyndir heldur ætti aðillinn einnig rétt á að koma að athugasemdum sínum í tilefni af upplýsingum um matskennd atriði sem stjórnvald hefði aflað við meðferð máls. Benti umboðsmaður á að þótt um væri að ræða listrænt mat kvikmyndaráðgjafa fengi hann ekki annað séð en að umsækjendur um styrk úr Kvikmyndasjóði gætu haft ýmislegt fram að færa sem kynni að hafa áhrif á ákvörðun forstöðumanns kvikmyndamiðstöðvar um styrkveitingu, t.d. varðandi þær forsendur sem lagðar eru til grundvallar við mat kvikmyndaráðgjafa, þau atriði sem metin væru eða sem ekki væri tekið tillit til og varðandi matið sjálft.

Í úrskurði menntamálaráðuneytisins var m.a. á því byggt að Þ kvikmyndaráðgjafi hefði gefið neikvæða umsögn um umsókn A ehf. um styrk úr Kvikmyndasjóði, enda þótt fram kæmi í úrskurðinum að umsögn Þ væri ekki að finna í gögnum málsins. Umboðsmaður gerði ekki athugasemdir við að menntamálaráðuneytið hefði látið hjá líða að endurmeta listrænt mat kvikmyndaráðgjafa eins og atvikum þessa máls væri háttáð. Í ljósi matskennds eðlis ákvarðana kvikmyndamiðstöðvar og þess vægis sem ráðuneytið veitti umsögn kvikmyndaráðgjafa í þessu máli taldi hann hins vegar að ráðuneytið hefði haft sérstaka ástæðu til að vanda til undirbúnings ákvörðunarinnar að þessu leyti og gera reka að því að staðreyna hvort umsögn kvikmyndaráðgjafans væri byggð á traustum og málefnalegum grunni, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga.

Niðurstaða umboðsmanns var að úrskurður menntamálaráðuneytisins í máli A ehf. hefði verið haldinn annmörkum að ýmsu leyti. Umboðsmaður taldi annmarkana þó ekki það verulega að þeir yllu ógildi úrskurðar ráðuneytisins. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til ráðuneytisins að framvegis yrði tekið mið af þeim sjónarmiðum sem greindi í álitinu hans við meðferð mála hjá ráðuneytinu vegna ákvarðana Kvikmyndamiðstöðvar Íslands um styrkveitingar úr Kvikmyndasjóði og að sjónarmiðum sem þar kæmu fram yrði komið á framfæri við Kvikmyndamiðstöð Íslands. Enn fremur kom umboðsmaður þeirri ábendingu á framfæri við ráðuneytið, sbr. 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, að hann teldi æskilegt að skoðað yrði hvort rétt væri að regla 1. mgr. 8. gr. reglugerðar nr. 229/2003 um að fjármögnun sé „að fullu lokið frá öðrum en Kvikmyndasjóði“ yrði orðuð með skýrari hætti og að hugað yrði að setningu ítarlegri reglna um störf kvikmyndaráðgjafa í sömu reglugerð. Þá áréttaði umboðsmaður í álitinu mikilvægi þess að gætt væri að sjónarmiðum um gagnsæi og jafnræði í stjórnsýslu þessara mála. Loks taldi umboðsmaður að sá dráttur sem varð á því að menntamálaráðuneytið svaraði erindi hans hefði ekki samrýmst þeim sjónarmiðum sem lög nr. 85/1997 byggja á.

Með bréfi til menntamálaráðuneytisins, dags. 4. apríl 2008, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort af hálfu ráðuneytisins hefði verið gripið til einhverra tiltekinna ráðstafana í tilefni af framangreindu álitinu mínu og þá í hverju þær ráðstafanir felist. Mér barst svarbréf menntamálaráðuneytisins, dags. 14. s.m., þar sem fram kemur að fyrirhugað sé að taka reglugerð nr. 229/2003, um Kvikmyndasjóð, til endurskoðunar og að við þá endurskoðun verði m.a. höfð hliðsjón af ábendingum mínum í álitinu. Ráðgert sé að drög að nýrri reglugerð um Kvikmyndasjóð verði tilbúin síðar á þessu ári.

12.0. Menntamál.

12.1. Framhaldsskólar. Greiðsla kostnaðar við tónlistarnám. Stjórnarskrá. Jafnræði. Lagaheimild. (Mál nr. 4650/2006 og 4729/2006)

A og B kvörtuðu til umboðsmanns Alþingis yfir ákvörðunum um skilyrði sem sveitarfélög höfðu sett um kostnaðarþátttöku í tónlistarnámi í tónlistarskólum innan þeirra og utan, svo og úrskurðum og álitum félagsmálaráðuneytisins, þar sem ráðuneytið komst að þeirri niðurstöðu að sveitarfélögunum hefði verið heimilt að setja umrædd skilyrði.

Umboðsmaður taldi að íbúar í einstökum sveitarfélögum ættu ekki að lögum kröfu á því að sveitarfélagið greiddi eða tæki þátt í kostnaði við tónlistarnám þeirra. Hins vegar gætu þær undantekningar komið til frá þessu að sveitarfélag ákvæði annaðhvort með sérstakri samþykkt að veita íbúum slíkan stuðning samkvæmt nánari reglum eða sveitarfélagið samþykkti þátttöku í rekstri tónlistarskóla í samræmi við reglur laga nr. 75/1975, um fjárhagslegan stuðning við tónlistarskóla. Benti umboðsmaður í því sambandi á að tónlistarkennsla væri ekki skyldubundið verkefni sveitarfélaga að öðru leyti en því sem vera kynni að félli undir skyldunám í grunnskóla.

Kvörtunin vakti athygli umboðsmanns á stöðu þeirra nemenda í framhaldsskólum ríkisins sem stunduðu nám á námsbrautum þar sem þeir þyrftu m.a. að ljúka ákveðnum einingafjölda í tónlistarnámi, ætluðu þeir sér að útskrifast af viðkomandi námsbraut. Beindist athugun umboðsmanns fyrst og fremst að því hvort það fyrirkomulag að nemandi greiddi sjálfur kostnað af því tónlistarnámi, sem gert væri ráð fyrir að stundað væri sem hluti af námi hans í framhaldsskóla, væri í nægilegu samræmi við ákvæði laga, einkum ákvæði laga nr. 80/1996, um framhaldsskóla.

Umboðsmaður rakti í kjölfarið ákvæði framhaldsskólalaga. Vakti hann athygli á því að samkvæmt þeim lögum og aðalnámskrá framhaldsskóla myndaði tónlistarnám skilgreindan hluta þess náms sem nemendum á listnámsbraut í framhaldsskóla stæði til boða. Í því sambandi benti umboðsmaður á að ef nemandi skráði sig á listnámsbraut með tónlist sem kjörsvið væri honum skylt að ljúka ákveðnum einingum í tónlistarnámi til að útskrifast af brautinni. Tónlistarnámið sjálft virtist hins vegar ekki fara fram innan veggja framhaldsskólans heldur sérstökum tónlistarskólum.

Í framhaldinu fjallaði umboðsmaður um ákvæði framhaldsskólalaga um stofn- og rekstrarkostnað framhaldsskólanna. Taldi umboðsmaður ljóst af þeim ákvæðum að ekki væri gert ráð fyrir að slíkur kostnaður væri borinn uppi af skólagjöldum nemenda nema í þeim undantekningartilvikum sem fram kæmu í lögum um innritunargjald, efnisgjald og heimavistarkostnað. Benti umboðsmaður á að um framhaldsskóla og þá þjónustu sem þeir veittu gildi sú almenna regla stjórnáslu- réttarins að til þess að þeir sem nyttu þjónustu stofnunarinnar yrðu krafðir um féggjald eða greiðslu fyrir hana yrði að vera lagaheimild til þess.

Umboðsmaður taldi að þegar tekin væri afstaða til þess hvort ríkið gæti á grundvelli núgildandi laga ætlað nemendum í tónlist á listnámsbrautum framhaldsskóla, sem ríkið ræki, að bera sjálfir kostnað af kennslu og stjórnun ásamt greiðslu sérstakra skólagjalda tónlistarskóla til að ljúka skipulögðu námi við framhaldsskóla, þyrfti að líta til þeirra grunnreglna sem leiddu af stjórnarskrá og alþjóðlegum skuldbindingum sem íslenska ríkið hefði undirgengist á þessu sviði. Rakti umboðsmaður í því sambandi ákvæði 2. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar, þar sem fram kæmi að öllum skyldi tryggður í lögum réttur til almennrar menntunar og fræðslu við sitt hæfi. Taldi umboðsmaður

að þegar litið væri til athugasemda við fyrrgreint stjórnarskrárákvæði yrði að telja líkur á því að það nám, sem skipulagt væri á hverjum tíma í framhaldi af skyldunámi og miðaði að því að einstaklingur ætti þess kost að afla sér grunnmenntunar á tilteknu sviði til undirbúnings undir nám á háskólastigi eða undir annað sérhæft nám á æðra stigi, félli undir almenna menntun í merkingu 2. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar.

Umboðsmaður fjallaði einnig í þessu sambandi um ákvæði alþjóðlegra mannréttindasamninga og jafnræðisreglur 65. gr. stjórnarskrárinnar og 11. gr. stjórnáráðslulaga nr. 37/1993. Taldi hann leiða af þeim að áskilja yrði skýra og ótvíræða lagaheimild, sem reist væri á málefnalegum forsendum, ef víkja ætti frá því almenna viðmiði við framkvæmd framhaldsskólalaga, að nemendur sem stunduðu nám á skilgreindum námsbrautum hinna opinberu skóla þurfi ekki að hluta eða öllu leyti að standa undir kostnaði við nám sitt.

Niðurstaða umboðsmanns var að með vísan til þeirra reglna sem leiddar yrðu af umræddum ákvæðum stjórnarskrárinnar og alþjóðasáttmálum um réttinn til menntunar og jafnræðis væri ekki að finna í núgildandi ákvæðum laga nr. 80/1996, um framhaldsskóla, eða lögum nr. 75/1975, um fjárhagslegan stuðning við tónlistarskóla, fullnægjandi lagaheimild fyrir ríkið til að skipuleggja starf framhaldsskóla ríkisins með þeim hætti að gera nemendum að greiða fyrir tónlistarnám sem þeir sæktu til sérstakra tónlistarskóla þegar það myndaði samkvæmt lögum og aðalnámskrá skyldubundinn hluta af því námi sem þeir hefðu valið sér að stunda við viðkomandi framhaldsskóla. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til menntamálaráðuneytisins að það breytti stjórnáráðslufrákvæmd sinni til samræmis við þau sjónarmið sem rakin væru í álitinu og gerði viðeigandi ráðstafanir til að leiðrétta hlut þeirra nemenda framhaldsskóla sem þurft höfðu sjálfir að bera umræddan kostnað vegna náms við tónlistarskóla.

Í áliti mínu, dags. 3. apríl 2007, sagði meðal annars svo:

III. Álit umboðsmanns Alþingis.

1.

Eins og getið var um í kafla I hér að framan var tilefni athugunar minnar á máli þessu tvær kvartanir er mér bárust og vörðuðu skilyrði er sveitarfélög höfðu sett fyrir kostnaðarþátttöku í tónlistarnámi í tónlistarskólum innan lögheimilissveitarfélags og utan. Lutu kvörtunarefnið einkum að lögmati reglna sem sveitarfélög hafa sett er kveða meðal annars á um að kostnaðarþátttaka þeirra vegna tónlistarnáms í tónlistarskólum sé takmörkuð við ákveðna aldurshópa, svo sem við þá sem eru á aldrinum fjögurra til tuttugu og fimm ára, sem og ákvarðanir um að aðeins verði greitt fyrir kennslu þeirra nemenda sem stunda nám innan viðkomandi sveitarfélags og eiga þar lögheimili. Eins og sjá má í kafla II hér að framan beindist athugun mín á málinu hins vegar fyrst og fremst að öðru en þó skyldu álitafni, þ.e. réttarstöðu þeirra er stunda tónlistarnám, sem hluta af námi í framhaldsskóla, en gera það í sérstökum tónlistarskóla og greiða þar gjöld fyrir. Ég tel þó rétt, áður en lengra er haldið, að víkja nokkrum orðum að þeim álitafnum er upphaflegu kvartanirnar til mín lutu að og leitast þannig við að varpa ljósi á ástæður þess að athugun mín beindist einkum að framangreindum þætti málsins er snýr að framhaldsskólanemendum í skólum sem ríkið rekur.

Fyrri kvörtunin sem barst mér 9. febrúar 2006 var lögð fram af A, til heimilis að X. Kvörtunin beindist að þeirri ákvörðun Sveitarfélagsins Hornafjarðar að hafna beiðni um að greiddur yrði úr sveitarsjóði kostnaður vegna náms dóttur hans við Tónlistarskólann í Reykjavík og úrskurði félagsmálaráðuneytisins frá 3. febrúar 2006 þar sem sú ákvörðun var talin gild. Dóttir A var við nám í menntaskóla í Reykjavík og tónlistarnám var hluti af námi hennar þar. Ekki var boðið upp á framhaldsnám á 6. stigi í óbóleik í Tónlistarskóla Austur-Skaftafellssýslu en samkvæmt skýringum A var það að minnsta kosti ein af ástæðum þess að dóttir hans ákvað

að stunda framhaldsskólanám sitt í Reykjavík, en ekki heima í héraði. Í úrskurði félagsmálaráðuneytisins vegna málsins voru rakin ákvæði í lögum nr. 75/1985, um fjárhagslegan stuðning við tónlistarskóla, og vísað til aðalnámskrár tónlistarskóla. Í úrskurðinum segir m.a. orðrétt:

„Í framangreindum lögum og námskrá er ekki lögð skylda á sveitarfélög að bjóða upp á tónlistarnám sem þýðir að tónlistarfræðsla er ekki meðal skylduverkefna sveitarfélaga. Jafnvel þótt sveitarfélag reki tónlistarskóla, og greiði þar laun, eða greiði laun við einkarekinn tónlistarskóla, hvort tveggja samkvæmt lögum nr. 75/1985, þá fylgir því ekki skuldbinding til að tryggja námsframboð í samræmi við alla viðauka í aðalnámskrá tónlistarskóla.

Í samræmi við framangreint er ekkert sem kemur í veg fyrir að sveitarstjórn bindi fjárhagslegan stuðning við tónlistarskóla við ákveðið tónlistarsvið, þ.e. ákveðin hljóðfæri, við mislangt nám á hvert hljóðfæri, svo og við ákveðinn aldur nemenda.

Með samkomulagi milli menntamálaráðuneytis og Sambands íslenskra sveitarfélaga frá 29. október 2004 er kveðið á um að framhaldsskólum (þ.e. ríkissjóði) beri að greiða stjórnunar- og kennslukostnað vegna tónlistarnáms sem stundað er samtímis námi í framhaldsskóla og metið er til eininga sem hluti af námi nemenda í framhaldsskóla. [...]. Gildistími samningsins var skólaárið 2004-2005. Í lok samningsins er tekið fram að verði kostnaðarskipting milli ríkis og sveitarfélaga óbreytt í lok samningstímans skuli Jöfnunarsjóður sveitarfélaga endurgreiða ríkinu kostnaðinn eða fram fari skuldajöfnun á móti útsvarstekjum sem ríkið innheimtir. Í lok samningsins er gerður sá fyrirvari að hann leysi sveitarfélög ekki undan þeim skyldum sem þau bera samkvæmt lögum nr. 75/1985.

Með hliðsjón af framansögðu breytir samningur þessi engu um skyldur sveitarfélaga samkvæmt lögum nr. 75/1985.“

Í úrskurði ráðuneytisins er einnig vísað til ákvæða sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998 og komist að þeirri niðurstöðu að Sveitarfélaginu Hornafirði hafi ekki verið skylt að verða við ósk um að veita dóttur A fjárstyrk til náms á 6. stigi í óbóleik við Tónlistarskólann í Reykjavík.

Síðari kvörtunin sem barst mér 24. maí 2006 var lögð fram af C lögfræðingi, fyrir hönd B. Ég skil þá kvörtun svo að hún beinist að tveimur álitum félagsmálaráðuneytisins, sem ráðuneytið lét B í té, í tilefni af tveimur stjórnsýslukærum sem félagið hafði beint til ráðuneytisins.

Annars vegar er um að ræða álit frá 12. maí 2006, í tilefni af stjórnsýslukæru vegna ákvarðana Reykjavíkurborgar. Þar komst ráðuneytið að þeirri niðurstöðu að „Reykjavíkurborg hafi verið heimilt að samþykkja reglur um þjónustusamninga Reykjavíkurborgar við tónlistarskóla“, eins og það er orðað í álitinu. Nánar tiltekið var í þessu tilfelli deilt um ákvæði í þjónustusamningi sem borgarráð Reykjavíkurborgar staðfesti 2. júní 2005 þar sem fram kom að þjónustukaup borgarinnar miðuðust við aldur nemenda þannig að nemendur við tónlistarskólana væru á aldrinum 4-25 ára, en söngnemendur allt að 27 ára. Í úrskurði félagsmálaráðuneytisins var komist að þeirri niðurstöðu að Reykjavíkurborg hefði verið heimilt að samþykkja reglurnar og það væri í samræmi við lög um fjárhagslegan stuðning við tónlistarskóla, meginreglur stjórnsýsluréttar um málefnaleg sjónarmið og jafnræði að borgin hefði þá stefnu um tónlistarfræðslu að tónlistarnám það sem hún styrkti væri ætlað börnum og ungu fólki.

Hins vegar eru í kvörtuninni gerðar athugasemdir við álit félagsmálaráðuneytisins frá 19. maí 2006 í tilefni af stjórnsýslukæru sem félagið lagði fram við ráðuneytið vegna þeirrar ákvörðunar bæjarráðs Kópavogsbæjar að staðfesta á fundi sínum 9. júní 2005 samkomulag Samtaka sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu um fyrirkomulag og kostnaðarskiptingu vegna tónlistarnáms á framhaldsskólastigi. Niðurstaða ráðuneytisins um þær viðmiðunarreglur var sú að bæjarfélaginu hefði verið heimilt að samþykkja þær. Reglurnar fælu það meðal

annars í sér að sveitarfélögin myndu áfram greiða fyrir nám í tónlistarskóla fyrir nemendur sem stunduðu nám í öðru sveitarfélagi en lögheimilissveitarfélagi til loka grunnskólaaldurs. Sú ákvörðun var að mati ráðuneytisins innan ramma laga um fjárhagslegan stuðning við tónlistarskóla, nr. 75/1985. Samkvæmt lögnum væri Kópavogsbæ heimilt að synja greiðslu alls kostnaðar vegna tónlistarnáms nemenda búsettra í Kópavogi í öðrum sveitarfélögum. Með samþykki þeirra viðmiðana sem málið lyti að hefði bærinn hins vegar ákveðið að taka þátt í tónlistarkostnaði nemenda búsettra í Kópavogi umfram lagaskyldu.

2.

Íbúar í einstökum sveitarfélögum eiga ekki að lögum kröfu á því að sveitarfélagið greiði eða taki þátt í kostnaði við tónlistarnám þeirra nema annað hvort komi til að viðkomandi sveitarfélag hafi með sérstakri samþykkt ákveðið að veita íbúunum slíkan stuðning og þá samkvæmt nánari reglum eða sveitarfélagið hafi samþykkt þátttöku í rekstri tónlistarskóla í samræmi við reglur laga nr. 75/1985, um fjárhagslegan stuðning við tónlistarskóla. Tónlistarkennsla er með öðrum orðum ekki skyldubundið verkefni sveitarfélaga, að öðru leyti en því sem vera kann að falli undir skyldunám í grunnskóla.

Í lögum nr. 75/1985 er að finna ýmis ákvæði um það hvernig kostnaðarþátttöku skuli háttað í þeim tilfellum þegar tónlistarskóli er starfræktur í sveitarfélagi og hefur hlotið sérstakt samþykki menntamálaráðuneytisins og jafnframt samþykki viðkomandi sveitarstjórnar ef skólinn er rekinn af þriðja aðila, sbr. 5. tölul. 1. gr. laganna. Þannig segir í 7. gr. laga nr. 75/1985 að sveitarfélög, sem reka tónlistarskóla, skuli greiða launakostnað kennara og skólastjóra, sbr. einnig 10. gr. laganna, og í 11. gr. segir að tónlistarskólar skuli innheimta skólagjöld sem ætlað sé að standa undir öðrum kostnaði en launakostnaði kennara og skólastjóra, að svo miklu leyti sem rekstrarkostnaðurinn er ekki borinn af styrktar-meðlimum eða annarri fjáröflun. Það er því ljóst að velji sveitarfélag að styðja við tónlistarkennslu í sveitarfélagi, með stofnun tónlistarskóla eða með framlögum til þriðja aðila sem rekur tónlistarskóla, er því valkvæða verkefni markaður ákveðinn rammi af ákvæðum laga nr. 75/1985, um fjárhagslegan stuðning við tónlistarskóla.

Í ákvörðun um aðkomu sveitarfélags að rekstri tónlistarskóla felst því samkvæmt framangreindu að sveitarstjórn telji rétt að verja sameiginlegum fjármunum íbúa sveitarfélagsins til tónlistarfræðslu. Hér þarf jafnframt að hafa í huga að sveitarfélög njóta tiltekins sjálfstæðis innan ramma laga við ákvörðun um hvort og þá hvernig tekjustofnar skuli nýttir, sbr. 78. gr. stjórnarskrárinnar. Þá eru sveitarfélög svonefnd staðbundin stjórnvöld. Hlutverk þeirra og valdheimildir eru almennt bundin við ákveðin svæði, sbr. 1. mgr. 1. gr. og 1. mgr. 3. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998. Samkvæmt 2. mgr. 7. gr. laganna er það hlutverk sveitarfélaga að vinna að sameiginlegum velferðarmálum íbúanna eftir því sem fært þykir á hverjum tíma.

Ákveði sveitarfélag að styðja við tónlistarkennslu í tónlistarskólum, beint eða með fjárframlögum til þriðja aðila, ber að óbreyttum lögum að líta á þá aðkomu sem stuðning við ákveðna tegund menningar- og frístundastarfs í sveitarfélaginu og fræðslu til viðbótar hefðbundnu skólastarfs, til hagsbóta fyrir íbúa þess. Í ljósi hlutverks sveitarfélaga sem staðbundinna stjórnvalda, og þá ekki síst með hliðsjón af því sem fram kemur í 2. mgr. 7. gr. sveitarstjórnarlaga um hlutverk sveitarfélaga, tel ég ekki tilefni til athugasemda við það að sveitarstjórn takmarki kostnaðarþátttöku í tónlistarfræðslu á grundvelli laga nr. 75/1985 með þeim hætti að hún nýtist aðeins íbúum viðkomandi sveitarfélags og jafnframt að þeir fjármunir sem varið er til tónlistarfræðslunnar nýtist allir innan sveitarfélagsins en renni ekki til rekstrar tónlistarskóla í öðrum sveitarfélögum. Ég tel mig því ekki hafa forsendur til að gera athugasemdir að þessu leyti við niðurstöður félagsmálaráðuneytisins í úrskurði þess frá 3. febrúar 2006 og álitum frá 12. og 19. maí sama ár.

Jafnframt verður að líta svo á að ákvæði II. kafla laga nr. 75/1985, um fjárhagslegan stuðning við tónlistarskóla, þar sem meðal annars má finna fyrrgreind ákvæði 7., 10. og 11. gr., verði ekki túlkuð með þeim hætti að ákvæði sveitarfélag á annað borð að koma að rekstri tónlistarskóla sé því skylt að fjármagna tónlistarkennslu allra þeirra sem tónlistarskólinn ákveður að veita kennslu og um leið óheimilt að setja nokkrar viðmiðanir í þeim efnum. Önnur túlkun laganna myndi enda leiða til þess að sveitarfélögum væri í raun ómögulegt að takmarka fjárveitingu sína til tónlistarstarfsins með nokkrum hætti án þess að hætta einfaldlega allri aðkomu að rekstri tónlistarskóla. Í þessu sambandi er rétt að minna á það að lög nr. 75/1985 veita einstaklingum ekki lögmæltan rétt til að stunda nám við tónlistarskóla, sbr. hins vegar þau sjónarmið um framkvæmd lögbundinnar fjárhagsaðstoðar sveitarfélags sem rakin eru í álitinu mínu frá 3. nóvember 2004, mál nr. 4064/2004 og 4070/2004. Þó verður samkvæmt jafnræðisreglum að áskilja að ákvörðun sveitarfélagsins, um að takmarkaðar fjárveitingar til tónlistarfræðslu skuli aðeins nýttast ákveðnum hópum íbúa, sé reist á málefnalegum sjónarmiðum en við það verður að miða að sveitarfélög hafi tiltekið svigrúm við val á slíkum sjónarmiðum í ljósi þess hvernig lög nr. 75/1985 eru úr garði gerð. Það er þó jafnframt skilyrði að ákvarðanir um þessi atriði séu teknar í því formi sem löggin gera kröfu um falli tónlistarkennsla sú sem um ræðir undir gildissvið þeirra.

Með vísan til þessa tel ég því ekki heldur að forsendur séu til þess af minni hálfu að gera athugasemdir við þá niðurstöðu félagsmálaráðuneytisins sem fram kemur í álitinu þess frá 12. maí 2006 um þá takmörkun Reykjavíkurborgar í þjónustusamningum við tónlistarskóla að aðeins skuli veitt fjármunum til tónlistarkennslu þeirra sem eru á ákveðnum aldri, svo sem fjögurra til tuttugu og fimm ára.

Til viðbótar reglum um fjárhagslegan stuðning sveitarfélaga við rekstur tónlistarskóla kunna sveitarfélög á grundvelli almennra starfsheimilda sinna í þágu velferðarmála íbúa þeirra að ákveða og setja reglur um almenna styrki sem standa íbúunum til boða vegna tónlistarnáms. Sem fyrr verður að leggja áherslu á að þar er ekki um skyldubundið verkefni sveitarfélaga að ræða.

3.

Eins og fram hefur komið urðu kvartanir þær sem getið er um í kafla I hér að framan til þess að vekja athygli mína á stöðu þeirra nemenda er stunda tónlistarnám sem hluta af framhaldsskólamenntun í skólum sem reknir eru af ríkinu. Hefur athugun mín á máli þessu nánar tiltekið lotið að því að kanna hvort það fyrirkomulag sé í nægjanlegu samræmi við lög, að gera nemendum í framhaldsskólum að greiða fyrir tónlistarnám sem þeir sækja til sérstakra tónlistarskóla þegar það nám myndar samkvæmt lögum og aðalnámskrá skyldubundinn hluta af því námi sem þeir hafa valið sér að stunda við viðkomandi framhaldsskóla. Ritaði ég af þessu tilefni menntamálaráðuneytinu bréf það sem vitnað er til í kafla II hér að framan en meginefni svarbréfs ráðuneytisins, dags. 31. ágúst 2006, er þar birt orðrétt.

Um skólastarf á framhaldsskólastigi gilda lög nr. 80/1996, um framhaldsskóla. Samkvæmt 2. másl. 1. gr. laganna teljast til framhaldsskóla fjölbrautarskólar, iðn- og verkmenntaskólar og menntaskólar, svo og skólar sem veita sérhæft nám á framhaldsskólastigi. Samkvæmt 1. mgr. 15. gr. laga nr. 80/1996, um framhaldsskóla, skulu allir þeir sem lokið hafa grunnskólanámi eða hlotið jafngilda undirstöðumenntun eiga kost á að hefja nám í framhaldsskóla. Í athugasemdum með frumvarpi því er varð að lögnum er hnykkt á þessu og áréttað að gert sé ráð fyrir því að öll ungmenni eigi kost á námi á framhaldsskólastigi að loknum grunnskóla og að í boði verði nám sem henti nemendum með ólíkan undirbúning, námsgetu og áhugasvið. (Alþt. 1995–1996, A-deild, bls. 850.)

Samkvæmt 16. gr. sömu laga skiptast námsbrautir framhaldsskóla í starfsnámsbrautir, bóknámsbrautir, listnámsbrautir og almenna námsbraut. Af öllum framangreindum námsbrautum skulu vera leiðir til frekara náms, svo sem nánar er rakið í greininni. Í 1.

másl. 1. mgr. 17. gr. laganna segir að námsbrautir framhaldsskóla skuli skipulagðar í samræmi við lokamarkmið námsins og skiptist í brautarkjarna, kjörsvið og frjálst val. Í 3. mgr. 17. gr. segir svo orðrétt:

„Kjörsvið er frekari sérhæfing á brautinni. Það er skipulagt sem heild, ýmist með samröðun námsáfanga eða í stórum heildstæðum áföngum með áherslu á fræðileg viðfangsefni. Starfsnám og viðurkennt listnám á framhaldsskólastigi má meta til kjörsviðs í námi á bóknámsbrautum að uppfylltum skilyrðum sem tilgreind eru í aðalnámskrá.“

Í athugasemdum er fylgdu frumvarpi því sem varð að lögum nr. 80/1996 segir meðal annars svo um kjörsvið brautar:

„Kjörsvið brautar felur í sér frekari sérhæfingu á sviði brautarinnar. [...] [...]

Kjörsvið á listnámsbrautum er frekari sérhæfing í listgrein, t.d. tónlist eða myndlist, og getur farið fram við viðurkennda listaskóla að hluta til eða að öllu leyti.“ (Alft. 1995–1996, A-deild, bls. 852—853.)

Hinn 1. júní 1999 tók gildi ný aðalnámskrá framhaldsskóla, sbr. auglýsingu nr. 274/1999, og var henni breytt með auglýsingu nr. 138/2004, um breytingu á almennum hluta aðalnámskrár framhaldsskóla. Samkvæmt aðalnámskránni sjálfri er þar að finna „nánari útfærslu á þeirri mennta- og skólastefnu sem birtist í lögum nr. 80/1996 um framhaldsskóla [...]“. Í almennum hluta námskrárinnar er listnámsbraut skilgreind sem þriggja ára námsbraut sem veiti meðal annars undirbúning til frekara náms í listgreinum í sérskólum eða skólum á háskólastigi. Segir ennfremur að unnt sé að velja um fjórar listgreinar, þ.e. dans, hönnun, myndlist og tónlist. Líkt og á öðrum námsbrautum teljast einstakir áfangar ýmist til kjarna brautarinnar, kjörsviðs hennar eða frjáls vals. Nám á kjörsviði listnámsbrautar nemur 45 einingum og geta nemendur, eins og áður segir, valið milli ólíkra listgreina og fer kennsla þeirra annaðhvort fram í viðkomandi framhaldsskóla eða listaskóla sem starfar eftir námskrá sem menntamálaráðuneytið samþykkir. Í þeim hluta aðalnámskrárinnar er ber yfirskriftina „Listgreinar“ segir að tónlistarnám á kjörsviði listnámsbrautar skuli byggjast á aðalnámskrá tónlistarskóla, útgefinni af menntamálaráðuneytinu og fari það nám að jafnaði fram í samstarfi við tónlistarskóla.

Samkvæmt framangreindu myndar tónlistarnám skilgreindan hluta þess náms sem til boða stendur nemendum á listnámsbraut í framhaldsskóla. Skrái nemandi sig því á listnámsbraut með tónlist sem kjörsvið er honum skylt að ljúka ákveðnum einingum í tónlistarnámi til að útskrifast af brautinni. Tónlistarnámið sjálf virðist hins vegar almennt ekki fara fram innan veggja framhaldsskólans heldur í sérstökum tónlistarskólum. Kemur þetta jafnframt skýrlega fram í bréfi menntamálaráðherra til mín, dags. 31. ágúst 2006, þar sem segir að tónlist sé ekki kennd sem sérgrein innan veggja framhaldsskólans og þurfi nemendur því að sækja nám í tónlist við sjálfstætt starfandi listaskóla. Í aðalnámskrá framhaldsskóla er með öðrum orðum ekki gert ráð fyrir því að nemendur sem stunda nám á listnámsbraut í framhaldsskóla sæki að jafnaði kennslustundir í tónlistarnámi innan veggja framhaldsskólans, enda þótt námið teljist hluti af framhaldsskólamenntun viðkomandi.

Í XII. kafla laganna er fjallað um stofnun og byggingu framhaldsskóla og er þar m.a. að finna ákvæði er varða skiptingu stofnkostnaðar vegna stofnunar framhaldsskóla. Í XIII. kafla laganna er svo fjallað um rekstur framhaldsskóla og segir svo í 1. og 2. mgr. 39. gr.:

„Ríkissjóður greiðir samkvæmt lögum þessum rekstrarkostnað framhaldsskóla. Hver skóli er sjálfstæð rekstrareining og hefur sérstaka fjárveitingu á fjárlögum. Menntamálaráðherra gerir tillögur til fjárveitingar á fjárlögum til hvers skóla á grundvelli samþykkrar kennslu- og fjárhagsáætlunar skólans til þriggja ára. Áætlun þessi skal endurskoðuð árlega með tilliti til nemendafjölda skólans.

Ríkissjóður greiðir allan launakostnað vegna kennslu, stjórnunar og annarra starfa. Menntamálaráðherra skal gefa út reglugerð þar sem settar eru fram reglur (reiknilíkan) til að reikna út kennslukostnað skóla. Við útreikninga þessa skal miðað við fjölda nemenda, lengd og tegund náms, fjölda kennslustunda á viku samkvæmt aðalnámskrá, kostnað sem leiðir af kjarasamningum og annað sem kann að skipta máli. Í reglugerð þessari skulu einnig vera viðmiðunarreglur um framlög til annarra starfa en kennslu.“

Í 3.—5. mgr. 39. gr. er svo meðal annars fjallað um greiðslu ríkissjóðs á öðrum kostnaði vegna framhaldsskóla, svo sem öðrum rekstrarkostnaði og viðhaldskostnaði. Í 7. gr. laganna eru heimildir til að ákveða og innheimta innritunargjald og efnisgjald sem nemendum er gert að greiða við upphaf námsanna eða skólaárs. Það er skólanefnd sem ákveður upphæð þessara gjalda innan þeirra hámarka sem fram koma í lagagreininni og segir þar að upphæð innritunargjalds skuli taka mið af kostnaði vegna ýmiss konar kennsluefnis og pappírsvara sem skóli lætur nemendum í té án sérstaks endurgjalds og nauðsynlegt er fyrir starfsemi skólans. Innritunargjald skal þó aldrei vera hærra en 8.500 kr. á skólaári og heimildir eru til að taka 25% hærra gjald vegna innritunar utan auglýsts innritunartíma og heimild er fyrir sérstöku endurinnritunargjaldi. Um efnisgjald segir að það sé innheimt af nemendum sem njóta verklegrar kennslu vegna efnis sem skóli lætur nemendum í té og þeir þurfa að nota í námi sínu. Gjaldið skal taka mið af raunverulegum efniskostnaði en má þó aldrei vera hærra en 50.000 kr. á skólaári eða 25.000 kr. á önn. Í 40. gr. laganna er fjallað um kostnað vegna reksturs heimavista og er ráðherra fengin sérstök heimild til að kveða á um kostnaðarþátttöku nemenda varðandi heimavistir og rekstur mótuneyta. Þá er í 41. gr. laganna fjallað um rekstur einkaskóla og er sérstaklega tekið fram í 2. mgr. þeirrar greinar að slíkir skólar eigi ekki kröfu til styrks af almannafé og að Alþingi ákveði framlag ríkissjóðs til þeirra.

Eins og þegar er rakið er bæði fjallað um stofn- og rekstrarkostnað framhaldsskólanna í lögum nr. 80/1996 og er ljóst af þeim ákvæðum að ekki er gert ráð fyrir að slíkur kostnaður sé borinn uppi af skólagjöldum nemenda nema í þeim undantekningum sem fram koma í lögnum um innritunargjald, efnisgjald og heimavistarkostnað. Taka má fram að með gildistöku laga nr. 80/1996, um framhaldsskóla, voru felld úr gildi eldri lög um framhaldsskóla nr. 57/1988. Í þeim lögum var einnig kveðið svo á að ríkissjóður greiddi rekstrarkostnað framhaldsskóla, sem félli undir þau lög, nema sérstakar undantekningar væru frá því gerðar, sbr. 32.—34. gr. þeirra laga, sbr. síðari breytingu með 11. og 12. gr. laga nr. 72/1989, um breyting á lögum um framhaldsskóla. Þá var í 6. gr. áður gildandi laga nr. 55/1974, um skólakerfi, kveðið á um að kennsla skyldi veitt ókeypis í öllum opinberum skólum, sbr. þar áður lög nr. 22/1946, um skólakerfi og fræðsluskyldu.

Hér verður jafnframt að hafa í huga að í álit þessu er fjallað um þá aðstöðu þegar nemandi er við framhaldsskóla sem ríkið rekur þurfa beinlínis að ljúka ákveðnu tónlistarnámi vegna náms á listnámsbrautum þeirra skóla. Um framhaldsskóla eins og aðrar stofnanir ríkisins og þá þjónustu sem þeir veita eða er gert að veita gildir sú almenna regla stjórnisýsluréttarins að til þess að þeir sem njóta þjónustu stofnunarinnar verði krafðir um féggjald eða greiðslu fyrir hana verður að vera sérstök lagaheimild til þess. Að öðru kosti ber stofnuninni að greiða kostnað við þjónustuna af fjárveitingum eða öðrum tekjum stofnunarinnar.

Með vísan til framangreinds tel ég það engum vafa undirorpið að í tilvitnuðum lögum nr. 80/1996 sé almennt gert ráð fyrir því að sú þjónusta, þ. á m. kennsla, sem boðið er upp á af hálfu framhaldsskólanna sé kostuð af ríkissjóði en ekki fjármögnuð með skólagjöldum nemenda, nema skýrar undantekningar séu gerðar þar á, svo sem þær sem vikið er að hér að framan.

4.

Í lögum nr. 75/1985, um fjárhagslegan stuðning við tónlistarskóla, er eins og þegar er rakið, fjallað um aðkomu sveitarfélaga að rekstri þeirra tónlistarskóla er falla undir lög in skv. 1. gr. Samkvæmt þeim reglum fellur það í hlut sveitarfélags að greiða launakostnað kennara og skólastjóra við tónlistarskóla en síðan segir í 11. gr. laganna:

„Tónlistarskólar skulu innheimta skólagjöld. Skólagjöldum er ætlað að standa undir öðrum kostnaði við skólareksturinn en launakostnaði kennara og skólastjóra, að svo miklu leyti sem rekstrarkostnaðurinn er ekki borinn af styrktarmeðlimum og annarri fjáröflun.“

Í lögum nr. 75/1985 er þannig sérstaklega kveðið á um að kostnaður af rekstri tónlistarskóla skuli að hluta til vera borinn af nemendum sjálfum með innheimtu skólagjalda. Engin ákvæði eru um hámarksfjárhæð skólagjalda tónlistarskólanna í lögnum. Tekið skal fram að samkvæmt lögum nr. 75/1985 er ekki um að ræða fjárhagslega aðkomu ríkisins að rekstri þeirra tónlistarskóla sem falla undir lög in heldur kemur ráðuneytið aðeins að staðfestingu á reglugerðum skólanna og setur ákveðnar reglur um starfsemi þeirra og nám þar.

Af framangreindum lagaákvæðum er ljóst að þær reglur er lúta að fjárhagslegum rekstri framhaldsskóla annars vegar og tónlistarskóla hins vegar eru ólíkar þar sem beinlínis er gert ráð fyrir því í lögum að nemendur beri sjálfir hluta kostnaðarins vegna náms í tónlistarskólunum með greiðslu skólagjalda. Þá leiðir af því sem kom fram í kafla III.2 hér að framan um heimildir sveitarfélaga til að afmarka stuðning sinn við rekstur tónlistarskóla að í þeim tilvikum þegar sveitarfélag, annað hvort það sem tónlistarskólinn er staðsettur í eða lögheimilissveitarfélag viðkomandi nemanda, greiðir ekki launakostnað kennara og skólastjóra sem fellur til við kennslu nemanda verður nemandinn sjálfur að bera þann kostnað. Eins og fram hefur komið liggur fyrir að þegar nemandi í framhaldsskóla þarf að sækja tónlistarnám, vegna framhaldsskólanáms síns, til tónlistarskóla greiðir hann umrædd gjöld eins og aðrir nemendur þar að því marki sem þau eru ekki greidd af sveitarfélagi.

Af fyrirliggjandi gögnum í þessu máli verður ráðið að sá kostnaður sem einstakir nemendur á listnámsbrautum framhaldsskóla ríkisins geta þurft að greiða sjálfir vegna kennslu í tónlist sem þeir sækja í tónlistarskóla sem hluta af framhaldsskólanámi sínu er mismunandi. Þannig kemur fram í gögnum sem ég aflaði frá Tónlistarskólanum í Reykjavík að hin beinu, eða með öðrum orðum hefðbundnu, skólagjöld séu 126.000 kr. fyrir skólaárið 2006—2007, fyrir nám á svokölluðu miðstigi, og 180.000 kr. fyrir nám á framhaldsstigi. Til viðbótar þessu getur svo komið breytileg hlutdeild nemandans í kennslukostnaði, eftir því hvort og þá að hvaða leyti sveitarstjórn þess sveitarfélags sem hann á lögheimili í eða viðkomandi tónlistarskóli tilheyrir tekur þátt í slíkum kostnaði. Sem dæmi má nefna að skólaárið 2006—2007 er framlag Reykjavíkurborgar til Tónlistarskólans í Reykjavík með hverjum nemanda á bilinu kr. 473.000 fyrir hljóðfæranám á miðstigi og kr. 675.000 fyrir hljóðfæranám á framhaldsstigi. Ég áréttá í þessu sambandi að slíkar kostnaðartölur, bæði að því er varðar skólagjöld og kennslukostnað, virðast breytilegar eftir því um hvaða skóla er að ræða og hvaða nám er stundað. Þessar tölur, sem miðast við Tónlistarskólann í Reykjavík, eru því eingöngu nefndar í dæmaskyni. Jafnframt liggur fyrir að ýmis sveitarfélög greiða herra hlutfall til reksturs tónlistarskóla en lög nr. 75/1985 beinlínis gera ráð fyrir. Hvað

sem þessu líður er ljóst, og óhætt að fullyrða, að hér er í mörgum tilvikum um verulegar fjárhæðir að ræða fyrir nemendur og aðstandendur þeirra.

5.

Mér er ekki kunnugt um hvenær fyrst var farið að heimila nemendum í framhaldsskólum, þ.m.t. menntaskólum, að ljúka hluta af því námi sínu með tónlistarnámi sem fram fór utan framhaldsskólans. Hins vegar varð sú breyting við samþykkt nýrra laga um framhaldsskóla árið 1996 að sérstaklega var tiltekin í 16. gr. laganna skipting náms við framhaldsskóla í námsbrautir og voru listnámsbrautir þar á meðal. Samkvæmt þeim upplýsingum sem ég hef aflað mér mun það hafa tíðkast áður við einhverja af framhaldsskólunum að skólarnir endurgreiddu nemendum þau skólagjöld sem þeir þurftu að greiða í tónlistarskólum, í heild eða að hluta, í þeim tilvikum þar sem umrætt tónlistarnám var hluti af námi þeirra við framhaldsskólann. Almennt mun ekki hafa reynt á að nemendur framhaldsskólanna væru krafðir sérstaklega um greiðslu á hlutdeild í launakostnaði kennara og skólastjóra tónlistarskólanna fyrr en breytingar urðu á framkvæmd og reglum sveitarfélaga, sérstaklega Reykjavíkurborgar, á skólaárinu 2003—2004 um þátttöku sveitarfélaganna í kennslukostnaði í tónlistarskólum. Hættu þá allnokkur sveitarfélög að taka þátt í umræddum kostnaði tónlistarskólanna vegna nemenda sem áttu lögheimili utan þeirra.

Eins og rakið er í úrskurði félagsmálaráðuneytisins frá 3. febrúar 2006, sjá kaffa III.1 hér að framan, gerðu menntamálaráðuneytið og Samband íslenskra sveitarfélaga samkomulag 29. október 2004 um greiðsluþátttöku ríkissjóðs í kennslu- og stjórnunar-kostnaði tónlistarskóla vegna tónlistarnáms nemenda í framhaldsskólum. Í samkomulaginu kom fram að um væri að ræða greiðsluþátttöku vegna nema sem stunduðu nám á tónlistarkjörsviði á listnámsbraut eða tónlistarnám metið til eininga í frjálsum vali. Um skyldur framhaldsskóla sagði í samkomulaginu að framhaldsskólum bæri að greiða stjórnunar- og kennslukostnað vegna tónlistarnáms sem stundað væri samtímis námi í framhaldsskóla og metið til eininga sem hluti af námi nemenda í framhaldsskóla. Fram kom að hámarksgreiðsla vegna einstaks nemanda á ári væri kr. 800.000 en í tilviki söngnáms eða sambærilegs náms væri heimilt að bæta allt að 20% álagi við. Samkomulag þetta var gert fyrir skólaárið 2004—2005 og framlengja mátti það til loka skólaársins 2005—2006 ef báðir aðilar samþykktu. Fram kemur jafnframt að yfirstandandi sé endurskoðun á lögum nr. 75/1985, um fjárhagslegan stuðning við tónlistarskóla. Ég tek það fram að þessa samkomulags var í engu getið í bréfi menntamálaráðuneytisins til mín, dags 31. ágúst 2006, en ég ræð það af svari menntamálaráðherra á Alþingi sem lagt var fram á Alþingi 28. febrúar 2007 að ekki hafi komið til þess að þetta samkomulag gildi lengur en skólaárið 2004—2005. Í svari ráðherra kemur líka fram að það sé afstaða hans að engin lagaskylda hafi verið til þess að ríkið gerði umræddan samning. (Alþt. 2006—2007, þskj. nr. 979.)

Það almenna fyrirkomulag að kennsla á framhaldsskólastigi í opinberum skólum sé veitt nemendum að kostnaðarlausu hefur, samkvæmt því sem fram kom hér að framan, lengi verið við lýði hér á landi. Við samþykkt laga nr. 80/1996, um framhaldsskóla, var beinlínis lögbindið að meðal námsbrauta framhaldsskóla gætu verið listnámsbrautir og þær þar með hluti af starfsemi framhaldsskóla. Þá kemur fram í lögnum að námsbrautir framhaldsskóla skuli skiptast í brautarkjarna sem sé skyldunám brautar, kjörsvið sem er frekari sérhæfing á brautinni og síðan frjálst val námsgreina. Í athugasemdum við 17. gr. í því frumvarpi sem síðar varð að lögum nr. 80/1996 sagði í samræmi við framangreint að kjörsvið á listnámsbrautum væri frekari sérhæfing í listgrein, t.d. tónlist eða myndlist, „og [gæti] farið fram við viðurkennda listaskóla að hluta til eða að öllu leyti“. (Alþt. 1995-1996, A-deild, bls. 853.)

Þótt löggjafinn hafi þarna gengið út frá því að nám á kjörsviðum listnámsbrauta gæti farið fram við viðurkennda listaskóla og þar með ekki innan veggja þess framhaldsskóla

sem viðkomandi stundaði framhaldsskólanám sitt við er ekki í lögnum eða athugasemdum með þeim sérstaklega fjallað um kostnað sem félli til við slíka kennslu utan skólans. Ég skil á hinn bóginn þær skýringar sem menntamálaráðuneytið hefur látið mér í té, sbr. bréf þess, dags. 31. ágúst 2006, að afstaða þess sé sú að fjármögnun þess tónlistarnáms sem nemendur framhaldsskóla stunduðu í hinum viðurkenndu tónlistarskólum fari alfarið eftir lögum nr. 75/1985, um fjárhagslegan stuðning við tónlistarskóla, enda teljist kostnaður sem til fellur vegna slíks náms hvorki til stofnkostnaðar né „rekstrarkostnaðar“ framhaldsskóla, sbr. 39. gr. laga nr. 80/1996. Í nefndu bréfi lýsir ráðuneytið meðal annars þeirri afstöðu að 39. gr. framhaldsskólalaganna hafi fyrst og fremst að geyma tiltekna reiknireglu sem nái til framhaldsskóla sem séu í eigu ríkisins og reknir á ábyrgð þess. Um tónlistarskóla gildi á hinn bóginn sérstök lög um fjárhagslegan stuðning við tónlistarskóla nr. 75/1985, en samkvæmt þeim beri sveitarfélögum að standa straum af kostnaði vegna kennslu í þeim skólum sem þau lög taki til. Nánar tiltekið verður að skilja afstöðu menntamálaráðuneytisins svo að á grundvelli laga nr. 75/1985, um fjárhagslegan stuðning við tónlistarskóla, sé tónlistarnám á verksviði sveitarfélaganna og þau beri ábyrgð á tónlistarkennslu. Af því leiði að kostnaður við tónlistarnám sem stundað er í tónlistarskólum sem falli undir lög nr. 75/1985, þótt það sé liður í skipulögðu og lögbundnu námi við framhaldsskóla ríkisins, sé ríkinu óviðkomandi.

Af þessu tilefni tel ég rétt að taka fram að þótt sjálf tónlistarkennslan kunni að fara fram að hluta eða öllu leyti innan annarrar stofnunar en framhaldsskólans, liggur fyrir að hún myndar engu að síður hluta af hinu skipulagða námi á kjörsviði nemenda við framhaldsskóla. Tónlistarnámið er þannig með öðrum orðum hluti af því námi sem framhaldsskólinn hefur ákveðið að bjóða nemendum sínum upp á. Með því að gera nemendum, er stunda tónlistarnám sem hluta af námi á kjörsviði listnámsbrautar, að sækja það nám út fyrir veggj viðkomandi skóla og greiða þar skólagjöld vegna tónlistarnámsins og eftir atvikum að auki hlutdeild í kennslu- og stjórnunarkostnaði tónlistarskólans eru þeir settir í aðra stöðu heldur en þeir nemendur er geta alfarið sótt nám sitt innan veggja framhaldsskólans. Ólíkt öðrum nemendum við framhaldsskóla geta þeir þannig ekki lokið prófi af viðkomandi braut nema gegn greiðslu slíks kostnaðar.

Ég minni á það sem fram hefur komið hér að framan um þann kostnað sem nemendur framhaldsskóla geta þurft að greiða vegna tónlistarnáms við tónlistarskóla til að fullnægja kröfum um nám á listnámsbraut framhaldsskóla. Þar voru tekin dæmi um bein skólagjöld á bilinu kr. 126.000 til kr. 180.000 og kennslukostnað upp á kr. 328.000 til kr. 675.000 á ári. Til samanburðar við þetta vek ég athygli á því að í lögum nr. 80/1996 er almennt hámark innritunargjalda 8.500 kr. á skólaári og hámark efnisgjalds 50.000 kr. á skólaári. Það kann því að vera verulegur fjárhagslegur munur á aðstöðu nemenda við framhaldsskóla ríkisins að þessu leyti.

Hér skal einnig bent á, eins og ég hef áður lýst hér í álitinu, að samkvæmt gildandi lögum er tónlistarfræðsla eða fjárstuðningur við tónlistarnám ekki meðal þeirra verkefna sem sveitarfélagi er skylt að sinna í þágu íbúa sinna þegar sleppir tónlistarfræðslu sem hluta af grunnskólanámi. Sveitarfélögin hafa því ákveðið sjálfðæmi um hvernig þau haga þessum málum þótt lög nr. 75/1985 setji ákveðinn ramma um það fyrirkomulag. Framan- greind afstaða menntamálaráðuneytisins leiðir því til þess að nemandi á listnámsbraut við framhaldsskóla sem velur að ljúka því námi með tónlistarnámi sem ekki er boðið upp á innan framhaldsskólans er alfarið háður ákvörðun sveitarfélags, annað hvort þess sem viðkomandi tónlistarskóli er staðsettur í eða lögheimilissveitarfélags síns, hvort hann þarf sjálfur að greiða fyrir kennslu og hlutdeild í stjórnunarkostnaði tónlistarskólans auk þess að greiða sérstök skólagjöld til hans. Þeir nemendur sem sækja tónlistarnám sitt út fyrir veggj framhaldsskólans, eins og núverandi skipulag framhaldsskólanáms hér á landi gerir ráð fyrir, eru því ekki aðeins í annarri stöðu fjárhagslega en þeir nemendur sem eiga þess kost að sækja allt nám sitt innan framhaldsskólans sjálfs, heldur geta nemendur í þessari

stöðu verið mjög misjafnlega settir að þessu leyti innbyrðis meðal annars eftir því hvar þeir eiga lögheimili.

Ég tel óhjákvæmilegt vegna framangreindrar afstöðu menntamálaráðuneytisins að benda á að allt frá því að fyrstu lög um fjárhagslegan stuðning við tónlistarskóla voru sett hér á landi, lög nr. 12/1963, hefur sá stuðningur og uppbygging tónlistarskóla haft það að markmiði að byggja upp almenna og sjálfstæða tónlistarskóla án sérstakra tengsla við hið almenna skólakerfi í landinu. Í fyrstu tók ríkið að hluta til þátt í umræddum fjárstuðningi við tónlistarskóla en síðar varð þetta alfarið verkefni sveitarfélaga. Við setningu núgildandi laga nr. 75/1985 var tekið fram að tilgangur áðurgildandi laga um þetta efni, laga nr. 22/1975, hefði meðal annars verið sá að gera öllum kleift að stunda nám án tillits til efnahags og stuðla að eflingu tónlistarkennslu sem víðast um landið. (Alþt. 1984—1985, A-deild, bls. 3179.)

Ég hef áður lýst þeirri niðurstöðu minni að eins og lögum er nú háttáð er þátttaka sveitarfélags eða stuðningur við rekstur tónlistarskóla liður í ákvörðunum viðkomandi sveitarstjórnar um hvaða fjármunum hún vill veita til menningar- og frístundastarfsemi innan sveitarfélagsins og þá einnig frjálsrar fræðslustarfsemi í þágu íbúa þess. Í lögum um fjárhagslegan stuðning við tónlistarskóla er því lagður mjög ólíkur grundvöllur að starfsemi tónlistarskóla og gildir um framhaldsskóla samkvæmt lögum nr. 80/1996. Verður ekki séð að framangreind staða að lögum heimili ríkinu, og þá menntamálaráðuneytinu fyrir hönd þess, að skipuleggja lögbundið nám við framhaldsskóla ríkisins þannig að það ætli sveitarfélagi að bera kennslu- og stjórnunarkostnað tónlistarskóla sem því fylgir. Af þessu leiðir einnig að ríkið getur ekki að því marki sem lög kunna að standa til þess að umræddir nemendur eigi að fá þá tónlistarkennslu, sem er hluti af námi við framhaldsskóla ríkisins, endurgjaldslaust leyst sig frá þeirri skyldu með því að vísa til þess að hlutaðeigandi nemendur verði að eiga það við viðkomandi sveitarfélög hvort þeir þurfi sjálfir að greiða þennan kostnað eða ekki. Ég vík síðar að heimildinni til töku skólagjalda tónlistarskóla í tilvikum þessara nemenda.

6.

Í lögum nr. 80/1996, um framhaldsskóla, er í 15. gr. kveðið á um að allir sem lokið hafa grunnskólanámi eða hafa hlotið jafngilda undirstöðumenntun skuli eiga kost á að hefja nám við framhaldsskóla. Inntaka nemenda á einstakar námsbrautir ákvarðast síðan af þeim kröfum sem gerðar eru í viðkomandi námi og skulu nánari ákvæði þar um sett í reglugerð. Hlutverk framhaldsskóla er, sbr. 2. gr. laganna, að stuðla að alhliða þroska allra nemenda svo að þeir verði sem best búnir undir að taka virkan þátt í lýðræðisþjóðfélagi. Framhaldsskólinn býr nemendur undir störf í atvinnulífinu og frekara nám.

Samkvæmt lögum um framhaldsskóla eru slíkir skólar annað hvort alfarið reknir af ríkinu og lúta þá reglum opinbers réttar um starfsgrundvöll og kostnað af starfsemiinni. Hins vegar er heimilt að stofna einkaskóla á framhaldsskólastigi og eiga þeir skólar ekki kröfu til styrks af almannafé. Því hefur áður verið lýst að samkvæmt 39. gr. laganna greiðir ríkissjóður rekstrarkostnað framhaldsskóla og þar með talið allan launakostnað vegna kennslu, stjórnunar og annarra starfa. Ekki er gert ráð fyrir þátttöku nemenda framhaldsskóla ríkisins í þessum kostnaði umfram þær sérstöku heimildir sem koma fram í lögnum um innheimtu innritunargjalds, efnisgjalds og hlutdeildar í kostnaði við heimavist.

Þegar tekin er afstaða til þess hvort ríkið geti á grundvelli núgildandi laga ætlað nemendum í tónlist á listnámsbrautum framhaldsskóla, sem ríkið rekur, að bera sjálfir kostnað af kennslu og stjórnun ásamt greiðslu sérstakra skólagjalda tónlistarskóla til að ljúka skipulögðu námi við framhaldsskóla þarf að líta til þeirra grunnreglna sem leiða af stjórnarskrá og alþjóðlegum skuldbindingum sem íslenska ríkið hefur undirgengist á þessu sviði.

Fram kemur í 2. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944, sbr. 2. mgr. 14. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995, að öllum skuli tryggður í lögum réttur til almennrar

menntunargfræðsluviðsitthæfi. Í athugasemdum með því frumvarpi til stjórnarskipunarlaganna sem síðar varð að lögum nr. 97/1995 sagði meðal annars um það ákvæði sem varð 76. gr. í stjórnarskrá:

„Ákvæðinu er ætlað að tryggja aðgang allra að almennri menntun. Með því orðalagi er rétturinn í þessu efnum bundinn við aðra menntun en sérnám, en með því er m.a. átt við nám á háskólastigi og annað sérhæft framhaldsnám svo dæmi séu tekin af sviðum sem mundu falla utan marka reglunnar. Tryggingin, sem er ætlast til að þessi regla veiti er einkum sú að ekki megi útiloka neinn frá almennri menntun með reglum um fjöldatakmarkanir eða samsvarandi hindranir við námi, auk þess sem engan mætti útiloka frá almennri menntun með því að áskilja greiðslu skólagjalda fyrir hana.“ (Alþt. 1994—1995, A-deild, bls. 2110.)

Þegar umræddar breytingar á stjórnarskránni voru til umfjöllunar á Alþingi öðru sinni árið 1995 komst fyrsti flutningsmaður frumvarpsins svo að orði þegar hann lýsti efni núverandi 76. gr. í framsöguræðu sinni:

„Þetta er mikilvæg regla sem felur fyrst og fremst í sér að allir skuli eiga jafnan aðgang að almennri menntun eða skyldunámi án þess að setja megi hindranir við því.“ (Alþt. 1995, B-deild, dalkur 141.)

Við afmörkun þeirra réttinda sem fjallað er um í 2. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar er grundvallaratriði að átta sig á hvað felst í orðunum almenn menntun eins og þau orð eru notuð í ákvæðinu. Kemur það ekki sist til af því að trygging sú sem ákvæðinu er ætlað að veita er einkum sú að ekki má útiloka neinn frá almennri menntun með reglum um fjöldatakmarkanir eða samsvarandi hindrunum, auk þess sem engan má útiloka frá almennri menntun með því að áskilja skólagjöld fyrir hana, sbr. ummæli í tilvitnuðum athugasemdum. Ákvæðið takmarkar því heimildir löggjafans, og þá um leið stjórnvalda, til að ætla nemendum sem stunda það almenna nám sem fellur undir regluna að taka þátt í kostnaði við námið.

Stjórnarskrárákvæðið eða athugasemdir við það svara því ekki skýrt hvaða skólar eða menntun falli undir réttinn til „almennrar menntunar og fræðslu“. Hins vegar er ljóst að í ákvæðinu felst að öllum skal tryggður slíkur réttur í lögum. Stjórnarskráin leggur því þá skyldu á löggjafann að kveða á um þennan rétt manna. Er þannig gengið út frá því að þessi réttur verði að vera til staðar og hann sé jafnt tryggður öllum borgurunum. (Sjá nánar Björg Thorarensen: Stjórnarskipunarréttur. Um lög og rétt, helstu greinar íslenskrar lögfræði. Reykjavík 2006, bls. 96—97.) Af stjórnarskrárvernd þessara réttinda leiðir jafnframt að löggjöf um þessi efni þarf að uppfylla ákveðnar lágmarkskröfur um skýrleika. Telji löggjafinn sér til að mynda heimilt að mæla fyrir um að almenn grunnmenntun og fræðsla sem ríkið býður upp á falli ekki undir reglu 2. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar verður slík afstaða þannig að koma fram. Það getur svo komið í hlut dómstóla að taka afstöðu til þess hvort slík skipan mála hafi verið heimil.

Því var lýst hér fyrr að í lögum um framhaldsskóla er gengið út frá því að nám við þá skóla, að minnsta kosti þá sem ríkið rekur, skuli vera opið öllum sem hafa lokið grunn-skólanámi eða hlotið jafngilda undirstöðumenntun og að kostnaður við rekstur þeirra og kennslu skuli greiddur af ríkinu með þeirri undantekningu sem leiðir af lagareglum um innritunargjald, efnisgjald og heimavistarkostnað. Þegar horft er til lögskýringargagna að baki 2. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar eins og henni var breytt með stjórnarskipunarlögum nr. 97/1995 verður að telja ljóst að nám á háskólastigi falli utan við reglu greinarinnar. Í tilviki framhaldsskólastigsins reynir á hinn bóginn á hvort þar sé um að ræða almenna

menntun eða „sérnam“ og „annað sérhæft framhaldsnám“, svo notað sé það orðalag sem fram kemur í athugasemdum við ákvæðið og tekið var upp hér að framan. Þegar litið er til þess í hvaða sambengi orðin nám á háskólastigi og annað sérhæft framhaldsnám eru sett fram í athugasemdunum verður að telja líkur á því að það nám sem skipulagt er á hverjum tíma af hálfu hins opinbera samkvæmt lögum í framhaldi af skyldunámi og miðar að því að einstaklingur eigi kost á að afla sér grunnmenntunar á tilteknu sviði til undirbúnings undir nám á háskólastigi eða undir annað sérhæft nám á æðra stigi falli undir almenna menntun í merkingu 2. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar. Á hinn bóginn verður ekki séð að sambærileg rök standi til að draga ályktanir um að sú vernd sem stjórnarskrárákvæðið tekur til nái til alls náms á framhaldsskólastigi, sbr. lög nr. 80/1996, enda er gert ráð fyrir því í þeim lögum að undir þau geti fallið skólar sem veita sérhæft nám á framhaldsskólastigi og einnig ákveðin starfsréttindi og starfstengt nám, sbr. 1. gr. laganna.

Ég hef áður lagt áherslu á að í áliti þessu er eingöngu fjallað um heimild til að gera nemendum í tónlist á listnámsbrautum framhaldsskóla ríkisins að bera sjálfir kostnað af kennslu og stjórnun auk skólagjalda til tónlistarskóla vegna þess tónlistarnáms sem þeir þurfa að taka þar til að ljúka námi frá framhaldskólanum. Mér er ljóst að það kann að vera mismunandi á hvaða stigi tónlistarnáms einstakir nemendur listnámsbrauta framhaldsskólanna eru, enda þótt í þessu sambandi séu af hálfu framhaldsskólanna gerðar ákveðnar lágmarkskröfur. Almennt verður þó ekki annað séð en umrætt tónlistarnám hafi að jafnaði það að markmiði að búa þessa nemendur framhaldsskóla undir frekara og sérhæfðara nám, meðal annars í tónlist, við háskóla eða aðra sérhæfða skóla eða nám. Umrætt nám á listnámsbrautinni hafi þannig meiri samstöðu með almennu framhaldsskólanámi en t.d. iðn- og starfsnámi sem leiðir til lögverndaðra starfsréttinda eða felur í sér undirbúning að skilgreindum störfum án þess að um sé að ræða lögvernduð starfsréttindi. Ég ítreka enn að hin sérstöku lög um tónlistarskóla eru ekki fullnægjandi heimild fyrir ríkið til þess að fella kostnað við það tónlistarnám sem er skipulagt sem hluti af námi við framhaldsskóla á sveitarfélögin eða einstaka nemendur framhaldsskólanna. Ég fæ því ekki séð að löggjafinn hafi í samræmi við þær kröfur sem leiða af 2. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar tekið til þess nægjanlega skýra afstöðu að ríkið geti byggt á því að nám nemenda í tónlist á listnámsbrautum framhaldsskóla ríkisins falli alfarið utan við þá vernd sem leiðir af stjórnarskrárákvæðinu. Að minnsta kosti duga þar ekki ein og sér ummæli í greinargerð með framhaldsskólalögum um að frekari sérhæfing í listgrein, t.d. tónlist eða myndlist, geti farið fram við viðurkennda listaskóla að hluta eða öllu leyti.

Framangreind afmörkun á gildissviði 2. mgr. 79. gr. stjórnarskrárinnar er einnig í samræmi við þau sjónarmið sem fram hafa komið af hálfu fræðimanna og telja verður jafnframt að eigi sér stoð í alþjóðlegum mannréttindasáttmálum sem fullgiltir hafa verið á grundvelli samþykpta Alþingis. (Sjá hér Björg Thorarensen í áðurtilvitnaðri grein og Ragnheiður Elfa Þorsteinsdóttir: Réttur til menntunar og frjálsra kosninga. Mannréttindasáttmáli Evrópu — Meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt. Reykjavík 2005, bls. 515—516.)

Ég bendi í þessu sambandi á það að í lögskýringargögnum að baki 2. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar er vísað til 27. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, sbr. auglýsingu í C-deild Stjórnartíðinda nr. 18/1992. Verður reyndar að telja ljóst að ætlunin hafi verið sú að vísa til 28. gr. sáttmálans, enda er í henni fjallað um rétt barna til menntunar. Í a. til c. lið 1. mgr. 28. gr. segir svo:

„1. Aðildarríki viðurkenna rétt barns til menntunar og skulu þau, til þess að réttur þessi nái fram að ganga stig af stigi og þannig að allir njóti sömu tækifæra, einkum:

- a) Koma á skyldu til grunnmenntunar sem allir geti notið ókeypis.
- b) Stuðla að þróun ýmiss konar framhaldsmenntunar, þar á meðal almennrar menntunar og starfsmenntunar, veita öllum börnum kost á að njóta hennar, og

gera aðrar ráðstafanir sem við eiga, svo sem með því að veita ókeypis menntun og bjóða fjárhagslega aðstoð þeim sem hennar þurfa með.

- c) Veita öllum kost á æðri menntun eftir hæfileikum, með hverjum þeim ráðum sem við eiga.“

Af ákvæðinu verður ráðið að menntunarhugtak 28. gr. er þrískipt: Í fyrsta lagi er í a-lið 1. mgr. 28. gr. sáttmálans fjallað um „grunnmenntun“ sem allir eiga að njóta ókeypis. Í öðru lagi er í b-lið mælt fyrir um „framhaldsmenntun“, en undir hana falla m.a. „almenn menntun“ og „starfsmenntun“, en samkvæmt ákvæðinu skulu aðildarríki gera ráðstafanir til að veita slíka menntun ókeypis og bjóða fjárhagslega aðstoð þeim sem hennar þurfa með. Loks er í c-lið kveðið á um skyldu aðildarríkja til að veita „öllum“ kost á „æðri menntun“ með hverjum þeim ráðum sem við eiga, en ekki er þar áskilið að hún sé veitt nemendum að kostnaðarlausu. (Sjá nánar til hliðsjónar Sharon Detrick: *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child*, Martinus Nijhoff, Haag 1999, bls. 471—483.) Af þessum ákvæðum barnasáttmálans og með hliðsjón af tilurð þeirra, sem nánar er fjallað um í skrifum fræðimanna, verður ráðið að undir hugtakið „almenn menntun“ (general education) í merkingu b-liðar 1. mgr. 28. gr. falli fyrst og fremst það nám (secondary education) sem veitt er í framhaldi af grunnmenntun, sem eftir atvikum er skyldubundin, og á að veita undirbúning undir æðri menntun (higher education). Ég minni á í þessu sambandi að í lögskýringargögnum að baki 2. mgr. 14. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995 er vísað beint til barnasáttmálans við skýringar á ákvæðinu. Þar er einnig vísað til 13. gr. alþjóðasamnings um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi, sbr. auglýsingu í C-deild Stjórnartíðinda nr. 10/1979. Fjallar sú grein einnig, eins og 28. gr. barnasáttmálans, um rétt til menntunar, sjá hér fyrst og fremst b- og c-lið 2. mgr. 13. gr. samningsins. Þá ber að hafa í huga að eitt af meginmarkmiðum þeirra breytinga á mannréttindaákvæðum stjórnarskrárinnar sem áttu sér stað með stjórnarskipunarlögum nr. 97/1995 var að samræma réttindaverndina þeim þjóðréttarlegu skuldbindingum á sviði mannréttinda sem íslenska ríkið hafði undirgengist (Alþt. 1994—1995, A—deild, bls. 2073.) Var þá ekki gerður greinarmunur á þeim alþjóðlegu mannréttindasamningnum sem öðlast höfðu lagagildi og þeirra sem aðeins voru skuldbindandi að þjóðarétti í framhaldi af fullgildingu á grundvelli samþykktu Alþingis. Fram hjá því verður ekki litið að í dómaframkvæmd Hæstaréttar hefur við túlkun mannréttindaákvæða stjórnarskrárinnar verið litið til ákvæða ólögfesta mannréttindasamninga, sem vísað er til í lögskýringargögnum að baki ákvæðum stjórnarskrárinnar, enda þau skuldbindandi fyrir íslenska ríkið að þjóðarétti, sjá til dæmis Hrd. 2000, bls. 4480 og Hrd. 2002, bls. 3686.

Framangreint kann að hafa þýðingu að því leyti að ekki er útilokað að hafa verði ofangreinda hugtakanotkun í 28. gr. barnasáttmálans, og þá þrískiptingu menntunarstiga sem þar er að finna, til hliðsjónar við túlkun orðalagins „almenn menntun“ í stjórnarskrárákvæðinu í 2. mgr. 76. gr.

Ég bendi hér einnig á að í fyrri málslið 2. gr. viðauka nr. 1 við Mannréttindasáttmála Evrópu frá 4. nóvember 1950 er kveðið á um að engum manni skuli synjað um rétt til menntunar. Af dómaframkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu verður dregin sú ályktun að nefnt ákvæði sáttmálans taki í grunninn til allra menntunarstiga sem skipulögð eru á hverjum tíma samkvæmt gildandi lögum í aðildarríkjum af hálfu hins opinbera. Má í þessu sambandi einkum vísa til grundvallardóms frá 23. júlí 1968 (Belgian Linguistics Case). (Sjá hér nánar P. van Dijk og G.J.H. van Hoof: *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*. Kluwer Law International, Haag, 1998, bls. 644—645.) Í dómi Hæstaréttar, sem birtur er í dómasafni réttarins 1999, bls. 2, var talið að 2. gr. 1. viðauka við Mannréttindasáttmála Evrópu, skýrð í samhengi við jafnræðisreglu 14. gr. sáttmálans, tæki til „frelsis til mennta“ og tryggði þannig „jafnrétti til náms“. Í dómnum

var þessi regla talin ná til skipulags á námi fatlaðs einstaklings í viðskipta- og hagfræðideild Háskóla Íslands fyrir gildistöku stjórnarskipunarlaganna nr. 97/1995. Slíkt tilvik er vitaskuld ekki sambærilegt við þau tilvik sem um ræðir í máli þessu. Á hinn bóginn má draga þá ályktun af þessum dómi að löggjöf um fyrirkomulag og uppbyggingu opinberrar menntunar, og framkvæmd hennar af hálfu stjórnvalda, verði jafnan að fullnægja kröfum 2. gr. 1. viðauka við mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. einnig 65. gr. stjórnarskrárinnar, um jafnan rétt einstaklinga að þeirri menntun sem í boði er á hverjum tíma. Til viðbótar koma síðan jafnræðisreglur stjórnarsýsluréttarins, bæði óskráðar og skráðar, sbr. 11. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Af umræddum jafnræðisreglum leiðir líka að telji löggjafinn og stjórnvöld sér heimilt að mismuna nemendum sem stunda nám sem hið opinbera hefur ákveðið að bjóða upp á, t.d. með því að gera aðstöðu nemenda framhaldsskóla misjafna um það í hvaða mæli þeir verða að bera sjálfir kostnað af námi samkvæmt skipulagi framhaldsskóla ríkisins, verður að kveða á um slíkt í lögum þannig að ljóst sé hvort mál eru sambærileg í lagalegu tilliti.

Af framangreindu leiðir að stjórnvöld verða að gæta jafnræðis við skipulag námsbrauta í framhaldsskólum ríkisins, meðal annars um aðgang að slíku námi og þátttöku nemenda í kostun þess. Og hvort sem það er lagt til grundvallar að tiltekið nám, sem skipulagt er samkvæmt lögum nr. 80/1996, teljist til „almennrar menntunar“ í merkingu 2. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar eða ekki, verður að áskilja skýra og ótvíræða lagaheimild, sem reist er á málefnalegum forsendum, til að á það verði fallist að heimilt sé að víkja frá því almenna viðmiði við framkvæmd framhaldsskólalaga að nemendur sem stunda nám á skilgreindum námsbrautum hinna opinberu skóla þurfi ekki að hluta eða að öllu leyti að standa sjálfir undir kostnaði við nám sitt.

Eins og áður sagði kann sá kostnaður sem nemendur í tónlist á listnámsbrautum framhaldsskóla ríkisins þurfa að greiða árlega í formi hlutdeildar í kennslu- og stjórnunar-kostnaði viðkomandi tónlistarskóla auk skólagjalda þar að nema verulegum fjárhæðum. Í sumum tilvikum sleppa nemendur við að greiða þennan kostnað í heild eða að hluta vegna ákvörðunar sveitarfélags um að taka þátt í honum. Hin fjárhagslega aðstaða nemenda í tónlist á listnámsbrautum framhaldsskóla ríkisins kann því að vera mismunandi að þessu leyti. Ég tel einnig rétt til samanburðar að geta þess að í áðurtilvitnuðu svari menntamálaráðherra á Alþingi 28. febrúar 2007 (Alþt. 2006—2007, þskj. nr. 979) segir m.a. svo:

„Sveitarfélögin bera ábyrgð á tónlistarkennslu, í samræmi við lög um fjárhagslegan stuðning við tónlistarskóla, þótt ríkið hafi aftur á móti staðið fyrir greiðslum og stuðningi við listdanskennslu.“

Þarna virðist á því byggt að nægjanlega lagaheimild til þessarar mismunandi niðurstöðu um skyldu ríkisins til að bera kostnað af viðkomandi námi sé að finna í lögum nr. 75/1985, um fjárhagslegan stuðning við tónlistarskóla. Ég hef áður lýst þeirri niðurstöðu minni að þau lög eigi sem slík ekki við um kostnað vegna þess náms sem ríkið skipuleggur sem hluta af námi við listnámsbraut við framhaldsskóla ríkisins. Þá liggur fyrir samkvæmt þessu að nemendum á listnámsbrautum framhaldsskóla er að því er varðar eigin þátttöku í kostnaði við námið mismunað eftir því hvort þeir leggja stund á tónlist eða listdans.

Rétt er hér einnig að hafa í huga að ef fallist yrði á það með menntamálaráðuneytinu að heimilt væri, þrátt fyrir ákvæði laga nr. 80/1996, að gera nemendum á listnámsbraut að greiða fyrir tónlistarnám sitt sjálfir, þar sem það er kennt utan veggja framhaldsskólanna sjálfra, fæ ég í raun ekki séð hvaða lagaákvæði væru því til fyrirstöðu að slíkt fyrirkomulag yrði tekið upp á kjörsviðum annarra námsbrauta í framhaldsskólum ríkisins, svo sem kjörsviðsgreinum bóknámsbrauta þar sem gert er ráð fyrir tungumála-, líffræði- og stærðfræðikennslu svo dæmi séu tekin. Þá verður ekki annað séð en að sömu sjónarmið eigi við um þann hluta náms við framhaldsskóla sem telst til svonefnds frjáls vals námsgreina, svo

fremi sem um er að ræða nám sem gert er ráð fyrir að sé hluti af hinu skipulagða námi við framhaldsskólann. Ég tek fram, eins og lýst verður nánar síðar, að önnur sjónarmið kunna að eiga við um nám eða námskeið sem nemandi hefur tekið áður eða tekur samhliða námi í framhaldsskóla án þess að slíkt sé hluti af hinu skipulagða námi framhaldsskólans.

Með vísan til alls framangreinds er það niðurstaða mín að með tilliti til þeirra reglna sem leiddar verða af nefndum stjórnarskrárákvæðum og alþjóðasáttmálum um réttinn til menntunar og jafnræði sé ekki að finna í núgildandi ákvæðum laga nr. 80/1996, eða lögum nr. 75/1985, sem menntamálaráðuneytið hefur vísað til, fullnægjandi lagaheimild fyrir stjórnvöld til að skipuleggja starf framhaldsskóla ríkisins með þeim hætti að nemendum sé ómögulegt að stunda nám á kjörsviði ákveðinnar kennslubrautar, sem á annað borð hefur verið tekin ákvörðun um að bjóða nemendum að skrá sig á, nema þeir greiði skólagjöld til sérstakra tónlistarskóla, og taki að öðru leyti þátt í kostnaði við eigin kennslu og stjórnun viðkomandi stofnunar eða fyrirtækis. Sé það hins vegar vilji löggjafans að koma einhverjum þáttum skólastarfsins fyrir með slíkum hætti, til dæmis tónlistarkennslu á kjörsviði listnámsbrautar, tel ég að slík afstaða verði að koma fram með skýrum og ótvívæðum hætti í lögum og vera reist á málefnalegum sjónarmiðum sem samrýmast ákvæðum stjórnarskrárinnar, sbr. ekki síst fyrir mælum 2. mgr. 76. gr. og 65. gr. Ég tel hins vegar ekki tilefni til að ég fjalli nánar í álitinu þessu um hvaða takmarkanir kunna að leiða af þessum stjórnarskrárákvæðum, eða öðrum þeim réttarheimildum sem vísað hefur verið til hér að framan, um valdheimildir löggjafans til að kveða á um skipan þessara mála.

7.

Í fyrirspurn minni til menntamálaráðuneytisins spurðist ég, eins og fram hefur komið, fyrir um lögmati þess að gera framhaldsskólanemendum skylt að greiða fyrir tónlistarnám sitt sjálfir, að hluta eða öllu leyti. Í svarbréfi menntamálaráðuneytisins, dags. 31. ágúst 2006, sagði meðal annars um þetta atriði að hafa bæri í huga að margs konar annað nám, sem metið væri samkvæmt aðalnámskrá framhaldsskóla, færi fram utan veggja hans og á kostnað nemendanna sjálfra. Þeim gæfist hins vegar kostur á að fá slíkt nám metið sem hluta af námi á framhaldsskólastigi. Orðrétt sagði um þetta:

„Sérstaklega er slíkt algengt þegar um valgreinar skv. aðalnámskrá er að ræða og má taka sem dæmi nám í tölvufræðum og bókhaldi í einkaskólum, þjálfaranámskeið á vegum íþróttafélaga, skyndihjálparnámskeið hjá Rauða krossinum, réttindi til meiraprófs bifreiðastjóra, vinnuvélanámskeið og fleira.“

Í tilefni af þessum ummælum tel ég rétt að taka það fram að ég geri ekki athugasemdir við að nemendur í framhaldsskólum fái metið til eininga nám sem þeir kunna að hafa orðið sér úti um utan hefðbundins skólastarfs á eigin kostnað. Þannig stendur ekkert í lögum í vegi fyrir því að nemandi sem hefur aflað sér menntunar í bókhaldi fái slíkt metið til eininga í framhaldsskólanámi sínu, eftir atvikum í valfrjálsum hluta námsins, svo tekið sé dæmi sem nefnt er í bréfi menntamálaráðuneytisins. Ég fæ hins vegar ekki betur séð en að aðstaðan í slíku tilfelli sé að þessu leyti töluvert ólík því þegar nemandi á ákveðnu kjörsviði á námsbraut í framhaldsskóla er ógerlegt að ljúka námi sínu án þess að sækja menntun sína utan framhaldsskólans á eigin kostnað. Munurinn á þessu tvennu birtist með öðrum orðum í því að tónlistarnema á listnámsbraut í framhaldsskóla kann að vera ómögulegt að ljúka skilgreindu námi sínu án töluverðrar kostnaðarþátttöku hans sjálfs á meðan nemandi sem fær einingar metnar vegna vinnuvélanámskeiðs eða bókhaldsnáms í einkaskóla hefði væntanlega getað lokið námi sínu án þess að sækja umrætt nám utan framhaldsskólans og kosið þess í stað að stunda nám sitt alfarið innan hans.

IV. Niðurstaða.

Það er niðurstaða mín að ekki sé ástæða til athugasemda við þá niðurstöðu félagsmála-ráðuneytisins sem fram kemur í álitum þess frá 12. og 19. maí 2006 og úrskurði frá 3. febrúar 2006 um takmarkanir á þátttöku sveitarfélaga í kostnaði við rekstur tónlistarskóla.

Hins vegar er það niðurstaða mín að eins og ákvæðum laga nr. 80/1996, um framhaldsskóla, og laga nr. 75/1985, um fjárhagslegan stuðning við tónlistarskóla, er háttað hafi stjórnvöld ekki, vegna þeirra krafna sem leiða af ákvæðum stjórnarskrár um réttinn til menntunar, sbr. 2. mgr. 76. gr., og jafnræðisreglu 65. gr., lagaheimildir til að skipuleggja starf framhaldsskóla ríkisins með þeim hætti að nemendum sé gert að greiða fyrir tónlistarnám sem þeir sækja til sérstakra tónlistarskóla þegar það nám myndar samkvæmt lögum og aðalnámskrá skyldubundinn hluta af því námi sem þeir hafa valið sér að stunda við viðkomandi framhaldsskóla.

Væri það vilji löggjafans að koma einhverjum þáttum skólastarfs framhaldsskólanna fyrir með slíkum hætti, til dæmis tónlistarkennslu á kjörsviði listnámsbrautar, verður slík afstaða á hinn bóginn að koma fram með skýrum og ótvíræðum hætti í lögum, auk þess sem hún verður að vera reist á málefnalegum sjónarmiðum sem eftir atvikum samrýmast áðurgreindum ákvæðum stjórnarskrárinnar og öðrum grundvallarreglum. Af hálfu löggjafans þarf þá að taka skýra afstöðu til þess hvort tónlistarnám sem hluti af námi í framhaldsskólum ríkisins teljist, í heild eða að hluta, til almennrar menntunar í skilningi 2. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 14. gr. stjórnarskipunarlaganna nr. 97/1995.

Ég beini af framangreindu tilefni þeim tilmælum til menntamálaráðuneytisins að það breyti stjórnvöldum tilkennslu sinni til samræmis við þau sjónarmið sem rakin eru í álitinu og geri viðeigandi ráðstafanir til að leiðrétta hlut þeirra nemenda framhaldsskóla sem þurft hafa sjálfir að bera umræddan kostnað vegna náms við tónlistarskóla.

V. Viðbrögð stjórnvalda.

Ég ritaði menntamálaráðuneytinu bréf 29. febrúar 2008 þar sem ég óskaði eftir upplýsingum um hvort af hálfu ráðuneytisins hefði verið gripið til einhverra tiltekinnra ráðstafana í tilefni af framangreindu álitinu og þá í hverju þær ráðstafanir hafi falist. Meginefni svarbréfs menntamálaráðuneytisins, dags. 28. mars s.á., er svohljóðandi:

„Af framangreindu tilefni skal tekið fram að í 43. gr. frumvarps til laga um framhaldsskóla sem menntamálaráðherra hefur mælt fyrir á yfirstandandi Alþingi, mál nr. 286 á 135. löggjafarþingi, segir í 3. mgr. að rekstrarframlagi skv. 1. mgr. sé ekki ætlað að standa straum af námskeiðs-, skráningar- eða skólagjöldum sem innheimt kunna að vera af öðrum skólum, þ.m.t. tónlistarskólum, vegna náms sem metið verði til eininga í framhaldsskóla. Ennfremur segir að ráðherra geti í samningum við framhaldsskóla, sbr. 44. gr., heimilað að ganga til samninga um greiðslur vegna slíks náms. Þá liggja fyrir yfirlýsingar menntamálaráðherra um að vilji sé til þess að ná samkomulagi við samtök sveitarfélaga um skiptingu kennslukostnaðar á milli ríkis og sveitarfélaga vegna tónlistarnáms á grunn-, mið- og framhaldsstigi til að leysa vanda þeirra nemenda sem stunda tónlistarnám utan sveitarfélags þar sem þeir eiga lögheimili.

Hvað varðar leiðréttingu á hlut þeirra nemenda sem hafa sjálfir þurft að bera kostnað vegna náms í tónlistarskóla þá hefur ráðuneytið um það atriði leitað álits ríkislögmans. Í álitinu hans, sem hér fylgir með, kemur fram að samkvæmt reglum skaðabótaréttarins teljist ólíklegt að nemandi sem þannig sé ástatt um eigi bótarétt á hendur ríkinu. Hér sé um að ræða lögboðin skólagjöld samkvæmt lögum um tónlistarskóla sem ekki hafi runnið til ríkisins. Ríkislögmaður telur með öðrum orðum ólíklegt að nemandi sem sjálfur hefur kosið að haga námi sínu á tónlistarsérsviði án þess að um skyldunám sé að ræða eigi skaðabótarétt á hendur ríkinu.“

13.0. Námslán og námsstyrkir.

13.1. Kæra berst að liðnum kærufresti. Meinbugir á lögum.
(Mál nr. 4878/2006)

B kvartaði fyrir hönd A eiginkonu sinnar yfir því að Lánasjóður íslenskra námsmanna (LÍN) og málskotsnefnd sjóðsins hefðu vísað frá beiðni A um frestun á árlegri afborgun af LÍN láni, án þess að taka á beiðninni efnislega.

Umboðsmaður lauk athugun sinni á málinu með bréfi til B, dags. 19. mars 2007, þar sem hann taldi ekki tilefni til athugasemda við þá niðurstöðu málskotsnefndarinnar að ekki hefðu verið skilyrði til að taka stjórnslukæru A til meðferðar á grundvelli heimildar í 1. tölul. 1. mgr. 28. gr. stjórnslulaga. Í bréfinu tók hann fram að hvað sem liði því hvort skilyrði hefðu verið uppfyllt til að nefndin fjallaði um kærana hefði nefndin við efnislega niðurstöðu máls A verið bundin af fortakslausu ákvæði síðari málsliðar 7. mgr. 8. gr. laga nr. 21/1992, um Lánasjóð íslenskra námsmanna, sem kvæði á um að umsókn um undanþágu frá árlegri endurgreiðslu á námsláni skyldi berast sjóðnum eigi síðar en 60 dögum eftir gjalddaga afborgunar, en hvergi væri í lögnum, eins og þeim var breytt með lögum nr. 140/2004, heimild til að víkja frá þeim tímafresti. Með bréfi, dags. sama dag, kom umboðsmaður þó á framfæri við málskotsnefnd lánasjóðsins ábendingu um að bréf nefndarinnar til A hefði ekki uppfyllt kröfur stjórnslulaga og óskráðra reglna stjórnsluréttar um form og efni úrskurða í kærumálum.

Umboðsmaður ákvað jafnframt að rita menntamálaráðherra og menntamálanefnd Alþingis bréf, dags. sama dag, þar sem vakin var athygli þeirra á því hve fortakslaus frestur 7. mgr. 8. gr. laga nr. 21/1992 væri eftir þá breytingu sem gerð var á lögnum með lögum nr. 140/2004.

Bréf umboðsmanns til menntamálaráðherra og menntamálanefndar Alþingis, dags. 19. mars 2007, er svohljóðandi:

Mér barst nýlega kvörtun einstaklings þar sem beiðni hans um frestun á árlegri endurgreiðslu á námsláni, sbr. heimild þess efnis í 6. mgr. 8. gr. laga nr. 21/1992, um Lánasjóð íslenskra námsmanna, hafði verið synjað þar sem beiðnin var fram komin að liðnum þeim 60 dögum frá gjalddaga afborgunar sem áskilið er að umsóknir berist innan. Atvik í þessu máli voru með þeim hætti að ég tel rétt að vekja athygli menntamálaráðherra og menntamálanefndar Alþingis á málinu og þá með tilliti til þess hversu fortakslaus áðurnefndur frestur 7. mgr. 8. gr. laga nr. 21/1992 er nú eftir þá breytingu sem gerð var á lögnum með lögum nr. 140/2004.

Málavextir voru í grófum dráttum þeir að viðkomandi einstaklingur veiktist af alvarlegum sjúkdómi sem leiddi til verulegrar röskunar á högum hans. Í kæru viðkomandi til málskotsnefndar LÍN kemur fram að mikil veikindi og afleiðingar lyfjatöku auk þunglyndis vegna veikindanna hafi leitt til þess að viðkomandi hafi lítt sinnt um að opna póst eða sinna öðrum persónulegum málum sínum um tíma. Þá hafi viðkomandi ekki viljað að aðrir fjölskyldumeðlimir sinntu þessum málum og þeir því ekki fengið vitneskju um stöðu fjárhagsmála hennar á umræddum tíma. Við þetta hafi og bæst að fjölskyldan hafi staðið í flutningum á þessum tíma. Afleiðingar þessa hafi verið að bréf frá LÍN hafi ekki verið opnuð og það hafi ekki verið fyrr en afborgun af láninu var komin til innheimtu hjá innheimtufyrirtæki sem aðstandendum varð ljóst hvernig málum var komið gagnvart

greiðslu viðkomandi til LÍN og sótt var um frestun afborgunarinnar. Stjórn LÍN féllst ekki á að veita undanþáguna þar sem ekki hafði verið sótt um hana innan 60 daga eftir gjalddaga afborgunar, eins og kveðið er á um í síðari málslið 7. mgr. 8. gr. laga nr. 21/1992, um Lánasjóð íslenskra námsmanna. Áðurnefndir erfiðleikar vegna veikinda viðkomandi höfðu síðan þær afleiðingar að kæra til málskotsnefndar LÍN barst ekki fyrr en fimm mánuðum eftir að stjórn LÍN úrskurðaði í málinu og kærufrestur 27. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 var runninn út. Vísaði málskotsnefndin málinu því frá. Ég lauk athugun minni á kvörtun þessa einstaklings með því að á grundvelli gildandi laga væri ekki tilefni til athugasemda af minni hálfu við niðurstöðu málskotsnefndarinnar í málinu, hins vegar sendi ég nefndinni bréf þar sem ég kom þeirri ábendingu á framfæri að nauðsynlegt væri að vanda betur form og efni þeirra úrskurða sem nefndin sendi frá sér.

Athugun mín á umræddu máli vakti hins vegar athygli mína á hversu fortakslaust orðalag 7. mgr. 8. gr. laga nr. 21/1992, um Lánasjóð íslenskra námsmanna, er, en þar er engin heimild til þess að vikja frá áðurnefndum 60 daga fresti. Ákvæði 8. mgr. 7. gr. var bætt inn í lögina með 2. gr. laga nr. 140/2004 og í athugasemdum með frumvarpi sem varð að þeim lögum kemur fram að umræddur frestur sé settur vegna þess að „dæmi [séu] um að óskir um endurútreikning eða undanþágu frá afborgunum berist sjóðnum mörgum mánuðum eftir gjalddaga. Þessi mál [séu] oft mjög erfið úrlausnar þar sem lán í vanskilum leið[i] oft til kostnaðarsamra innheimtuaðgerða. Aukin festa í meðferð þessara mála [eigi] því að vera allra hagar.“ Síðan segir: „Hér er þó ekki gengið lengra en að kalla eftir því að þeir sem hafa hug á endurútreikningi eða undanþágu láti sjóðinn vita áður en lán í vanskilum eru send í lögmannsinnheimtu.“ Í 6. mgr. 8. gr. laga nr. 21/1992, um Lánasjóð íslenskra námsmanna, er kveðið á um hvaða atvik þurfa að vera fyrir hendi til þess að unnt sé að veita undanþágu frá árlegri afborgun námslána. Samkvæmt ákvæðinu verða að hafa orðið 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 enn fremur heimilt að veita undanþágu frá árgreiðslu ef nám, atvinnuleysi, veikindi, þungun, umönnun barna eða aðrar sambærilegar ástæður valda verulegum fjárhagsörðugleikum hjá lánþega eða fjölskyldu hans. Einstaklingar verða því að eiga í nokkuð alvarlegum erfiðleikum til að geta sótt um undanþágu frá afborgun námslána, heilsufarslegum og/eða félagslegum, auk þess sem þessir erfiðleikar verða að hafa skert ráðstöfunarfé viðkomandi til muna.

Ég tel því ljóst að þarna sé um að ræða sérstakt úrræði sem ætlað er að koma til móts við breytingar af félagslegri stöðu lánþega sjóðsins. Af áðurnefndum athugasemdum við þá breytingu sem gerð var á lögum nr. 21/1992 með lögum nr. 140/2004 verður helst ráðið að umræddur 60 daga frestur sé settur vegna hugsanlegs kostnaðar sem kann að leiða af því að sjóðurinn sendi kröfur í lögmannsinnheimtu, og þá væntanlega kostnaðar sem getur lent á sjóðnum ef síðar er veitt undanþága frá greiðslu afborgunarinnar. Það hlýtur hins vegar að vera áleitin spurning hvernig það samrýmist því félagslega úrræði sem heimildin í 6. mgr. 8. laga nr. 21/1992 er að tímabinda hana með þessum hætti, ef á annað borð eru fyrir hendi skilyrði til að veita lánþega umrædda undanþágu. Varla verður það til að bæta þá stöðu hans að gera honum, ef umsókn hefur ekki komið fram innan 60 daga, að greiða auk afborgunarinnar kostnað við lögmannsinnheimtuna. Ég tel að atvik í því máli sem er mér tilefni til að rita bæði menntamálaráðherra og menntamálanefnd Alþingis þetta bréf sé til marks um að ástæða geti verið til að huga að því hvort rétt sé að láta frest af þessu tagi, sem fyrst og fremst er settur til hagræðis fyrir lánasjóðinn, útiloka að umsóknir frá lánþegum sem berast eftir umræddan frest og ótvírætt eiga við að etja þá félagslegu og fjárhagslegu erfiðleika sem um er fjallað í undanþáguheimildinni komi til athugunar. Mér er að minnsta kosti ljóst af þeim ýmsu málum einstaklinga sem ég fæ til umfjöllunar í starfi mínu að veikindi og breytingar á félagslegum högum fólks leiða í mörgum tilvikum

til þess að þau frávík verða að þessu fólki tekst ekki að hafa reiður á fjármálum sínum eða samskiptum við hið opinbera eða fjármálastofnanir um sinn. Víst er það göfugt markmið að reyna með lögum að koma á aukinni festu í málum þessara einstaklinga en ég tel rétt vegna þess lagaákvæðis sem hér er fjallað um að koma á framfæri þeirri ábendingu minni til menntamálaráðherra og menntamálanefndar Alþingis að hugað verði að því hvort umræddur 60 daga frestur sé of fortakslaus og hvort hann sé réttlætanlegur á grundvelli þeirra ástæðna sem hann virðist byggður á samkvæmt athugasemdum við lagafrumvarpið að teknu tilliti til þess að hér er um að ræða úrræði sem ætlað er að mæta sérstökum félagslegum og fjárhagslegum erfiðleikum lánþega LÍN. Ég tek það fram að þessi ábending mín er sett fram með tilliti til þeirrar heimildar sem mér er veitt í 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.

Í ljósi þess sem ég hef rakið að framan er þeirri ábendingu komið á framfæri við menntamálaráðherra og menntamálanefnd Alþingis að athugað verði hvort rétt sé að taka ákvæði 7. mgr. 8. gr. laga nr. 21/1992, um Lánasjóð íslenskra námsmanna, til endurskoðunar.

14.0. Opinberir starfsmenn.

14.1. Ríkisstofnun. Valdmörk. Valdframsal. Auglýsing. (Mál nr. 4456/2005)

Læknarnir A, B og C leituðu til umboðsmanns og kvörtuðu yfir skipuriti Landspítala-háskólasjúkrahúss og starfslýsingum sviðsstjóra á sjúkrahúsinu. Gerðu læknarnir athugasemdir við að staða sviðsstjóra, verksvið þeirra og ábyrgð stönguðust á við lögbundið verksvið yfirlækna á sjúkrahúsinu, sbr. 5. mgr. 29. gr. laga nr. 97/1990, um heilbrigðisþjónustu. Töldu A, B og C að verksvið yfirlækna takmarkaðist ekki við lækningar samkvæmt lögum heldur væri yfirlæknum þar einnig ætlað að koma að rekstri og fjármálum þeirrar starfseiningar sem þeir væru yfirlæknaðir við. Lutu athugasemdir læknanna að því að gerðar hefðu verið breytingar á störfum og verksviði yfirlækna sem að samrýmdust ekki lögum að þessu leyti. Þá voru af hálfu A, B og C gerðar athugasemdir við að ráðið hefði verið í stöður sviðsstjóra án þess að þær hefðu verið auglýstar og að það hæfnismat hefði farið fram sem lögum samkvæmt væri krafist að yfirlækna standist. Loks beindust athugasemdir A, B og C að málsmeðferð heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins í tilefni af erindum þeirra.

Í álitinu sínu, dags. 6. febrúar 2007, vísaði umboðsmaður til þeirrar sérstöku sjónarmiða sem lágu að baki 7. mgr. 30. gr. laga nr. 97/1990 um staðfestingu ráðherra á stjórnskipulagi sjúkrahússins og þeirrar meginreglu að ráðherra gæti innan ramma laga ákveðið skiptingu starfa hjá stjórnvöldum sem undir hann heyrðu að svo miklu leyti sem Alþingi hefði ekki ákveðið annað í lögum. Benti umboðsmaður á að af þeim reglum leiddi að ráðherra og yfirstjórn Landspítala-háskólasjúkrahúss gætu ekki án sérstakrar lagaheimildar falið öðrum að annast þau verkefni sem Alþingi hefði sérstaklega falið yfirlæknum að sinna með skýrum ákvæðum laga. Hins vegar gegndi öðru máli um þau störf sem ekki væri lögbundið að yfirlæknaðir hefðu á hendi, en í þeim tilvikum yrði að játa stjórnvöldum ákveðið svigrúm um hvernig þau höguðu innri skiptingu verkefna innan spítalans.

Umboðsmaður rakti ákvæði 29. gr. laga nr. 97/1990 um skipulag sjúkrahúsa og taldi umboðsmaður að af þeim yrði ekki ráðið að lög nr. 97/1990 kvæðu með tæmandi hætti á um hvernig stjórnskipulagi sjúkrahúsa væri hagað. Gerði umboðsmaður því ekki athugasemdir við að yfirstjórn ráðherra skipti starfsemi Landspítala-háskólasjúkrahúss í einstök svið og að heilbrigðisráðherra staðfesti slíkt skipulag.

Í ljósi athugasemda A, B og C um að verkefni og staða sviðsstjóra innan spítalans gengu í berhögg við ákvæði laga nr. 97/1990 um stöðu og ábyrgð yfirlækna sérgreina innan spítalans rakti umboðsmaður sérstaklega núgildandi ákvæði laganna, svo og forsögu og aðdraganda að setningu þeirra. Taldi umboðsmaður að af orðalagi 5. mgr. 29. gr. laganna, eldri lögum um sama efni og lögskýringargögnum yrði ekki dregin önnur og víðtækari ályktun en að yfirlæknum sérdeilda væri þar ætlað það lögbundna hlutverk að hafa eftirlit með starfsemi deildar sem þeir veittu forstöðu á grundvelli læknisfræðilegrar sérþekkingar sinnar og að tryggja að hún stæði undir ákveðnum læknisfræðilegum kröfum um gæði þeirrar þjónustu sem þar væri veitt. Umboðsmaður féllst hins vegar ekki á þá afstöðu A, B og C að yfirlækna á Landspítala-háskólasjúkrahúsi væru að lögum fjárhagslega og rekstrarlega ábyrgir forstöðumenn sinnar sérgreinar eða sérdeildar í heild, auk þess að bera ábyrgð á lækningum. Í ljósi þeirra breytinga sem gerðar hefðu verið á lögum á stjórnskipulagi sjúkrahúsa taldi umboðsmaður einsýnt að það væri í meginatriðum í verkahring forstjóra að

fara með ákvörðunarvald og stjórnunarheimildir er vörðuðu rekstur sjúkrahúss og starfsmannahald þess.

Umboðsmaður rakti í kjölfarið ákvæði laga nr. 97/1990 um stöðu framkvæmdastjóra lækninga (lækningaforstjóra) innan sjúkrahússins. Taldi umboðsmaður leiða af stöðu framkvæmdastjóra lækninga að hann færi einnig með ákveðnar eftirlits- og stjórnunarheimildir gagnvart yfirlæknum sjúkrahússins sem hann gæti falið öðrum að fara með í sinn stað.

Umboðsmaður gerði ekki athugasemdir við að sviðsstjórar færu með ákveðið vald til að taka ákvarðanir um rekstur og fjárhag einstakra deilda Landspítala-háskóla-sjúkrahúss, enda hefðu þeir fengið vald sitt til þess framselt frá forstjóra á grundvelli heimildar 50. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Umboðsmaður taldi hins vegar ekki að heimildir forstjóra og framkvæmdastjóra til að framselja vald sitt að þessu leyti næðu til þess faglega eftirlits og ábyrgðar sem yfirlæknum sérdeilda væri ætlað að hafa á læknisverkum á grundvelli 5. mgr. 29. gr. laga nr. 97/1990. Umboðsmaður gekk út frá því, með tilliti til skýringa ráðuneytisins og yfirstjórnar Landspítala-háskólasjúkrahúss, að sviðsstjórar hefðu ekki gengið inn á lögmælt ábyrgðarsvið yfirlækna. Umboðsmaður gerði hins vegar athugasemdir við orðalag í starfslýsingu sviðsstjóra. Taldi umboðsmaður orðalagið ekki vera til þess fallið að lýsa því hlutverki sem unnt væri að fela sviðsstjórum og mæltist til þess að því yrði breytt. Í ljósi umfangs þess rekstrar sem færi fram á Landspítala-háskóla-sjúkrahúsi og eðlis þeirrar þjónustu sem þar væri veitt taldi umboðsmaður einstaklega brýnt að ekki væri uppi óvissa um hvar efnisleg valdmörk einstakra starfsmanna sjúkrahússins lægju.

Umboðsmaður fjallaði einnig í áliti sínu almennt um reglur um auglýsingu lausra starfa í tengslum við val sviðsstjóra innan spítalans og þeirra sem ráðnir væru í stað þeirra. Lét umboðsmaður nægja að vekja athygli yfirstjórnar spítalans á ákveðnum atriðum í því sambandi. Loks taldi umboðsmaður að það hefði verið í betra samræmi við vandaða stjórnarsýsluhætti ef yfirstjórn Landspítala-háskólasjúkrahúss hefði í tilefni af þeim athugasemdum sem fram komu hugað nánar og betur að því hvort efni starfslýsingar sviðsstjóra samrýmdust að öllu leyti lagareglum um stjórnskipulag spítalans og þar með talið um lögbundið starfssvið og ábyrgð yfirlækna.

Eftirfarandi tilkynning birtist 28. febrúar 2007 á heimasíðu Landspítala – háskóla-sjúkrahúss (sjá http://www4.landspitali.is/lsh_ytri.nsf/htmlpages/index2.html#lsh_0463):

„Starfslýsingar sviðsstjóra lækninga á Landspítala - háskólasjúkrahúsi hafa verið endurnýjaðar vegna ábendinga sem komu fram í áliti umboðsmanns Alþingis (Mál. nr. 4456/2005). Þær vörðuðu orðalag þar sem sagt var að sviðsstjórar beri „**ábyrgð á framkvæmd lækniþjónustu sviðsins**“. Umboðsmaður Alþingis taldi að þótt aldrei hefði risið ágreiningur milli sviðsstjóra og yfirlækna varðandi valdmörk þá væri rétt að endurskoða orðalagið. Því hefur nú verið mætt með því að fella áður nefnt orðalag út og færa textann í eftirfarandi búning:

Sviðsstjóri skal vinna að markmiðum spítalans og virða þrjú hlutverk hans með tilliti til þjónustu við sjúklinga, menntunar og rannsóknna. Hann er **ábyrgur fyrir samræmingu lækniþjónustu sviðsins, að teknu tilliti til lögbundins verksviðs yfirlækna**, og sér til þess að hún sé ávallt í samræmi við lög, stefnu, markmið og hugmyndafræði lækninga á hverjum tíma. Honum ber jafnframt að sjá til þess að aðstæður séu til menntunar og fræðilegra starfa. Sviðsstjóri skal framfylgja ákvörðunum yfirstjórnar spítalans og sinna þeim verkefnum sem framkvæmdastjóri lækninga og/ eða framkvæmdastjórn fela honum.

Sviðsstjórum lækninga voru í dag sendar nýjar starfslýsingar sem eru ferns konar vegna mismunandi skipulags sviðanna sem þeir stýra.“

14.2. Ákvörðun stjórnar prestssetrasjóðs um fjárhæð afgangjalds fyrir prestssetursjörð. Andmælaréttur. (Mál nr. 4687/2006)

A kvartaði yfir þeirri ákvörðun stjórnar prestssetrasjóðs að afgangjald hans fyrir prestssetursjörðina X skyldi ekki aðeins reiknast sem hlutfall af fasteignamati þeirra eigna á jörðinni sem hann hefði afnot af og umráð yfir, auk lögboðinna gjalda er prestssetrasjóður greiddi vegna þeirra eigna, eins og tiltekið væri í haldsbréfi A um jörðina er undirritað hafði verið árið 2001, heldur einnig sem hlutfall af árlegum beingreiðslum sem greiddar væru honum fyrir greiðslumark sauðfjár sem fylgdi jörðinni.

Athugun umboðsmanns laut bæði að því að kanna hvort prestssetrasjóði hefði verið heimilt að breyta þeim viðmiðunum sem afgangjald A af jörðinni X skyldi miðast við og að málsmeðferðinni við ákvörðun þar að lútandi.

Umboðsmaður lauk málinu með álit, dags. 21. febrúar 2007. Þar rakti hann viðeigandi ákvæði laga nr. 137/1993, um prestssetur, þ. á m. 5. gr. laganna þar sem m.a. kom fram að sjóðstjórn ákvæði leigukjör, þar með talið leigugjald, og gerði leigusamninga við presta um prestssetur. Jafnframt vísaði umboðsmaður til heimildar kirkjuþings til þess að setja prestssetrasjóði starfsreglur og rakti þær starfsreglur er í gildi hefðu verið þegar haldsbréfið var undirritað árið 2001 og þær breytingar sem kirkjuþing hefði gert á reglunum árið 2002. Taldi umboðsmaður að af starfsreglum þeim sem kirkjuþing hefði sett sjóðnum yrði ráðið að stjórn sjóðsins bæri að taka árlega ákvörðun um hvert skyldi vera afgangjald prests fyrir afnot af prestssetri og það gæti því verið breytilegt milli ára innan þeirra viðmiðana sem fram kæmu í reglum þeim sem kirkjuþing hefði sett og í einstökum samningum. Tók umboðsmaður það fram að hann fengi ekki séð að með haldsbréfi því sem A hefði undirritað árið 2001 hefði stjórn sjóðsins fallið frá þessum árlega endurskoðunarrétti á afgangjaldu enda væri í haldsbréfinu farin sú leið að taka upp viðeigandi ákvæði starfsreglnanna. Var það niðurstaða umboðsmanns, þegar efni haldsbréfsins væri virt með tilliti til hinnar lögbundnu heimildar kirkjuþings til ihlutunar um málefni prestssetrasjóðs, að ákvæði haldsbréfsins um viðmiðun hins árlega afgangjalds fyrir prestssetursjörðina X hefði ekki staðið því í vegi að stjórn prestssetrasjóðs gerði breytingu á viðmiðun afgangjaldsins til samræmis við þær breytingar sem kirkjuþing hefði samþykkt árið 2002 á starfsreglum prestssetrasjóðs. Var það því niðurstaða umboðsmanns að prestssetrasjóður hefði haft vald að lögum og skv. starfsreglum sínum til þess að taka umrædda ákvörðun um hækkun afgangjalds af prestssetrinu X.

Í álitinu benti umboðsmaður á að sú breyting sem kirkjuþing samþykkti á starfsreglum prestssetrasjóðs hefði ekki lotið að því hver skyldi verða breyting á afgangjaldi presta fyrir einstök prestssetur sem nutu greiðslumarks í sauðfé heldur hefði þar verið breytt starfsreglum fyrir prestssetrasjóð og þar með þeim reglum sem stjórn sjóðsins bæri að fylgja í störfum sínum. Það væri því verkefni stjórnarinnar að leysa úr málum hlutaðeigandi presta í samræmi við hinar breyttu starfsreglur. Í tilviki A hefði stjórn prestssetrasjóðs ekki farið þá leið að taka upp haldsbréfið með endurskoðun þess og tilheyrandi undirritun breytinga á því heldur hefði stjórnin einhliða tilkynnt A að hún hefði ákveðið að breyta afgangjaldu. Ákvörðunin hefði falið í sér breytingu á kjörum A fyrir afnot af lögboðnum aðsetursstað hans sem prests og hluta af embætti hans. Taldi umboðsmaður því að þarna hefði verið um að ræða ákvörðun um rétt

og skyldu A með þeim hætti að það teldist stjórnvaldsákvörðun í merkingu 1. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 og þar með hefði stjórn prestssetrasjóðs borið að fylgja ákvæðum stjórnarsýslulaga við undirbúning, töku og birtingu ákvörðunar sinnar í málinu. Var það niðurstaða umboðsmanns að við ákvörðunina hefði prestssetrasjóður ekki farið að ákvæðum 13. og 14. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Tók umboðsmaður fram að þótt ekki yrði fullyrt að umræddir annmarkar á undirbúningi ákvörðunarinnar leiddu til ógildingar hennar beindi hann þeim tilmælum til stjórnar prestssetrasjóðs að gefa A kost á, ef hann óskaði eftir því, að koma sjónarmiðum sínum í tilefni af hækkun afgjaldsins á framfæri við stjórnina og í framhaldi af því tæki stjórnin afstöðu til þess hvort skilyrði kynnu að vera til endurupptöku málsins, meðal annars með hliðsjón af ákvæðum 24. gr. stjórnarsýslulaga.

Ég ritaði prestssetrasjóði bréf, dags. 29. febrúar 2008, þar sem ég óskaði eftir upplýsingum um hvort A hefði leitað til sjóðsins á ný og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar af því tilefni eða hvort málið væri enn til meðferðar. Mér barst svarbréf prestssetrasjóðs (nú stjórnar prestssetra) 18. mars s.á. þar sem fram kemur að A hafi ekki leitað til sjóðsins að nýju vegna málsins og hafi engar ákvarðanir þar af leiðandi verið teknar í tilefni þess. Líti sjóðurinn svo á að málinu sé lokið af hans hálfu.

14.3. Ráðning framhaldsskólakennara. Gerð tímabundins ráðningarsamnings. Lögmatísreglan. (Mál nr. 4929/2007)

A leitaði til umboðsmanns vegna fyrirkomulags ráðningar sinnar til kennslu við Menntaskólann í Kópavogi (MK) og starfsloka sinna við skólann. Var hann m.a. ósáttur við að ekki hafði verið gerður við hann ótímabundinn ráðningarsamningur eftir að hann hafði starfað í tvö ár við MK, en hann starfaði samfellt við skólann frá 1. ágúst 2002 til 31. júlí 2006. Beindist erindi hans til umboðsmanns að því hvort brotin hefðu verið á honum réttindi sem hann hefði átt að njóta samkvæmt lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Umboðsmaður rakti í álitinu sínu að skólameistarar framhaldsskóla væru bundnir af almennum reglum laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, við ráðningu kennara og lausn þeirra frá störfum. Benti umboðsmaður á að í lögnum væri gengið út frá því að starfsmenn í þjónustu ríkisins væru að meginstefnu ráðnir ótímabundið með þriggja mánaða uppsagnarfresti að loknum reynslutíma, sbr. 1. mgr. 41. gr. laganna. Umboðsmaður rakti einnig ákvæði 2. mgr. 41. gr. sömu laga þar sem kveðið væri á um heimild til þess að ráða starfsmann til starfa tímabundið og ráðning félli þá niður við lok samningstíma. Tók umboðsmaður fram að þar væri um að ræða frávik frá meginreglu 1. mgr. 41. gr. laganna og samkvæmt 2. mgr. 41. gr. væri ekki heimilt að binda tímabundið vinnusamband við lengri tíma en tvö ár.

Umboðsmaður vakti í kjölfarið athygli á því að sambærilegar reglur hefðu verið settar í ákvæði laga nr. 139/2003, sem giltu um alla starfsmenn sem ráðnir væru tímabundinni ráðningu bæði hjá hinu opinbera sem og á almennum vinnumarkaði. Benti umboðsmaður á að ákvæði laga nr. 139/2003 mæltu í grundvallaratriðum fyrir um ákveðnar lágmarksreglur sem ætlað væri að stuðla að félagslegu öryggi launþega með því að koma í veg fyrir að tímabundnar ráðningar starfsmanna yrðu misnotaðar með þeim hætti að hver tímabundni samningurinn tæki við af öðrum.

Með hliðsjón af framangreindu var það niðurstaða umboðsmanns að sú ákvörðun MK haustið 2004 að bjóða A aðeins tímabundinn ráðningarsamning eftir að hann

hafði starfað við skólann samfellt í tvö ár hefði ekki verið í samræmi við ákvæði 41. gr. laga nr. 70/1996, sbr. einnig lög nr. 139/2003. Umboðsmaður lagði áherslu á að með ákvæðum 2. mgr. 41. gr. laga nr. 70/1996 og 5. gr. laga nr. 139/2003 hefði löggjafinn tekið skýra og afgerandi afstöðu til þess að ekki væri heimilt að ráða starfsmenn tímabundinni ráðningu lengur en tvö ár samfellt í senn. Ekki væri í lögum að finna nein ákvæði þess efnis að annað gildi um þá sem starfa í framhaldsskólum. Stjórn-sýslan væri í störfum sínum bundin af þeim lögum sem um hana giltu og ákvarðanir og/eða athafnir stjórnvalda yrðu annars vegar að eiga sér stoð í lögum og mættu hins vegar ekki brjóta í bága við lög. Þeir sem færu með vald til að ráða menn til opinberra starfa gætu ekki við meðferð þess valds vikið frá settum fyrir mælum laga um slíkar ráðningar þó að þeir teldu óhentugt eða óhagkvæmt að fylgja þeim fyrir mælum.

Umboðsmaður taldi hins vegar ekki tilefni til þess að hann fjallaði frekar um réttaráhrif þessa annmarka og þar með hugsanlega bótaábyrgð ríkisins gagnvart A, enda yrði það að vera hlutverk dómstóla að fjalla um slíkt. Umboðsmaður benti þó á að eins og jafnan þegar verulegir annmarkar hefðu orðið á meðferð stjórnvalds á stjórn-sýslumáli leiddi það af almennum starfsskyldum stjórnvalda að rétt væri að þau tækju afstöðu til þess hvort og þá hvernig bætt yrði úr þeim annmörkum og afleiðingum þeirra gagnvart hlutaðeigandi. Þá voru það einnig tilmæli umboðsmanns til MK að skólinn tæki framvegis mið af þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í álitinu við gerð ráðningarsamninga við kennara.

Í ljósi þeirra upplýsinga sem fram komu í svörum MK til umboðsmanns um að það hefði tíðkast að stjórnendur framhaldsskóla gerðu tímabundna ráðningarsamninga við starfsmenn eftir að þeir hefðu starfað samfellt í tvö ár ef til stæði að framlengja ráðninguna, beindi umboðsmaður að lokum þeim tilmælum til fjármála-ráðuneytisins að það gerði af sinni hálfu ráðstafanir til að kynna skólameisturum þá afstöðu sem fram kæmi í bréfi ráðuneytisins til umboðsmanns frá 28. júní 2007 með þeim hætti að gætt yrði samræmis og jafnræðis í framkvæmd þessara mála hjá ríkinu. Þá minnti umboðsmaður á fyrri ábendingar sínar til fjármálaráðherra um þörf á aukinni upplýsingagjöf og fræðslu til stjórnenda og annarra starfsmanna ríkisins um starfsmannamál.

Í álitinu mínu, dags. 31. desember 2007, sagði meðal annars svo:

IV. Álit umboðsmanns Alþingis.

1.

Álitaefni það sem uppi er í máli þessu lýtur að því hvort Menntaskólanum í Kópavogi hafi frá og með haustinu 2004 verið heimilt að gera tímabundinn ráðningarsamning við A til eins árs í senn, en A hafði þá starfað sem kennari við skólann í samfellt tvö ár á grundvelli tveggja tímabundinna ráðningarsamninga, sem hafði hvor verið gerður til eins árs í senn.

2.

Samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 80/1996, um framhaldsskóla, er það hlutverk skóla-meistara að veita skólanum forstöðu, stjórna daglegum rekstri og starfi framhaldsskóla og gæta þess að skólastarfið sé í samræmi við lög, reglugerðir, aðalnámskrá og önnur gildandi fyrir mæli á hverjum tíma. Í V. kafla laganna eru ákvæði um starfsfólk framhaldsskóla. Segir þar í 2. mgr. 11. gr. að skólameistari ráði kennara, námsráðgjafa, starfsfólk skólasafns og aðra starfsmenn skólans að höfðu samráði við skólanefnd.

Af athugasemdum við ákvæði 11. gr. frumvarps þess sem varð að lögum nr. 80/1996 verður ráðið að með lögunum sé horfið frá setningu og skipun í stöður við framhaldsskóla

og ráðningu starfsmanna þess í stað hagað með sama hætti og almennt sé um starfsmenn ríkisins, þ.e. að ráðning til starfa sé samkvæmt ráðningarsamningi. (Alþt. 1995-1996, A-deild, bls. 849-850.) Í frumvarpinu er að þessu leyti vísað til þeirra almennu reglna sem gilda um ráðningu ríkisstarfsmanna samkvæmt lögum nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, en samkvæmt 1. mgr. 1. gr. þeirra laga taka þau til hvers manns sem er skipaður, settur eða ráðinn í þjónustu ríkisins til lengri tíma en eins mánaðar, án tillits til þess hvort og þá hvaða stéttarfélagi hann tilheyrir, enda verði starf hans talið aðalstarf.

Samkvæmt því sem að framan segir eru skólameistarar framhaldsskóla bundnir af almennum reglum laga nr. 70/1996 um ráðningu starfsmanna ríkisins annarra en embættismanna við ráðningu kennara og lausn þeirra frá störfum. Um ráðningar kennara sem falla undir 1. mgr. 1. gr. laga nr. 70/1996 gildir því sú almenna regla 1. mgr. 41. gr. laganna að starfsmenn ríkisins, aðrir en embættismenn, skuli ráðnir til starfa ótímabundið með gagnkvæmum uppsagnarfresti og skal sá frestur vera þrjú mánuðir að loknum reynslutíma, nema um annað sé samið í kjarasamningi. Í 2. mgr. 41. gr. laganna er hins vegar mælt fyrir um undantekningu frá framangreindu ákvæði en það hljóðar svo:

„Heimilt er að ráða starfsmann til starfa tímabundið og er unnt að taka fram í ráðningarsamningi að segja megi slíkum samningi upp af hálfu annars hvors aðila áður en ráðning fellur sjálfkrafa úr gildi við lok samningstíma. Tímabundin ráðning skal þó aldrei vara samfellt lengur en í tvö ár.“

Í athugasemdum með 1. mgr. 41. gr. frumvarps þess sem varð að lögum nr. 70/1996 kemur fram að með ákvæðinu sé sett fram sú meginregla að ráða skuli aðra starfsmenn en embættismenn ótímabundið en með gagnkvæmum uppsagnarfresti. Segir þar jafnframt að þessi meginregla sé í samræmi við þá stefnu sem samið hafi verið um í kjarasamningum við stéttarfélög opinberra starfsmanna árið 1989 þar sem því var lýst yfir af hálfu beggja samningsaðila að ráðning með gagnkvæmum uppsagnarfresti yrði ríkjandi ráðningarform hjá ríkinu. Þá segir þar enn fremur um 2. mgr. 41. gr. að í ákvæðinu sé að finna reglur um tímabundna ráðningu sem verið hafi við lýði hjá ríkinu og hafi meðal annars verið hluti af kjarasamningum ríkisstarfsmanna 1989. (Alþt. 1995-1996, A-deild, bls. 3155.) Í bókun 3 með samningi fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs og aðildarfélaga BHMR, sem undirritaður var 18. maí 1989, segir þannig eftirfarandi um tímabundnar ráðningar:

„Aðilar eru sammála um, að þegar um ráðningu í starf er að ræða, verði ráðning með uppsagnarfresti ríkjandi ráðningarform. Séu verkefnislok fyrirfram ákveðin eða um afleysingu að ræða, verði slík ráðning þó tímabundin. Þegar tímabundin ráðning hefur varað í 2 ár, verði henni breytt í ráðningu með þriggja mánaða uppsagnarfresti.

[...]

Unnið verði að fullnaðarfrágangi ákvæða sbr. ofanritað á samningstímanum. Verði þeirri vinnu lokið fyrir 15. september 1989.“

Í 5. gr. reglna um réttindi lausráðinna starfsmanna ríkisins til launa í veikindum, barnsburðarleyfi o.fl., sbr. bókun 3/1989 með kjarasamningum aðildarfélaga BHMR, sem voru undirritaðar 27. mars 1991, er einnig kveðið á um að starfsmaður skuli eiga rétt á að vera ráðinn ótímabundið með þriggja mánaða uppsagnarfresti þegar tímabundin ráðning hefur varað í tvö ár samfellt. Þá segir í 42. gr. laga nr. 70/1996 að gera skuli skriflegan ráðningarsamning milli forstöðumanns stofnunar og starfsmanns þar sem meðal annars komi fram ráðningarkjör.

Af framangreindu verður ráðið að í lögum nr. 70/1996 er gengið út frá því að starfsmenn í þjónustu ríkisins séu að meginstefnu ráðnir ótímabundinni ráðningu með þriggja mánaða

uppsagnarfresti að loknum reynslutíma, sbr. 1. mgr. 41. gr. laganna. Ákvæði 2. mgr. 41. gr. mælir í eðli sínu fyrir um frávik frá þessari meginreglu 1. mgr. 41. gr. en þar er gert ráð fyrir því að heimilt sé að binda vinnusamband starfsmanns fyrirfram við ákveðinn tíma en þó aldrei lengur en til tveggja ára. Í ljósi þeirrar forsögu að setningu ákvæðisins sem lýst er í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi því er varð að lögum nr. 70/1996, sbr. fyrrgreinda bókun með samningi fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs og aðildarfélaga BHMR, verður enn fremur að leggja til grundvallar að undanþáguákvæði 2. mgr. 41. gr. hafi einkum verið ætlað að ná til þeirra tilvika þegar lok þess verkefnis sem starfsmanni var ætlað að sinna væru fyrirfram ákveðin eða um afleysingu væri að ræða.

Að mínum dómi er óhjákvæmilegt að hafa í huga eðli ákvæðis 2. mgr. 41. gr. sem fráviks frá almennum reglum laga nr. 70/1996 og þann mismun sem leiðir af ákvæðinu fyrir réttarstöðu þess sem ráðinn er tímabundinni ráðningu við afmörkun á heimildum forstöðumanna og handhafa veitingarvalds til að halda þeim ráðningarkjörum sem felast í 2. mgr. 41. gr. að starfsmönnum sínum. Í þessu sambandi verður enn fremur að líta til þeirra almennu takmarkana sem settar hafa verið um tímabundnar ráðningar starfsmanna á almennum vinnumarkaði, sbr. ákvæði laga nr. 139/2003, um tímabundna ráðningu starfsmanna, en þau lög tóku gildi 30. desember 2003. Ég vek athygli á því að samkvæmt 1. mgr. 1. gr. laga nr. 139/2003 gilda þau um alla starfsmenn sem ráðnir eru tímabundinni ráðningu, sbr. a-lið 3. gr. en þar er starfsmaður með tímabundna ráðningu skilgreindur sem „starfsmaður með ráðningarsamning við vinnuveitanda þar sem lok samningsins ákvarðast af hlutlægum ástæðum, til dæmis tiltekinni dagsetningu, lokum afmarkaðs verkefnis eða tilteknum aðstæðum.“ Er ljóst af framangreindu ákvæði að löggin taka jafnframt til almennra starfsmanna í þjónustu ríkisins, enda eru þeir ekki meðal þeirra sem undanskildir eru sérstaklega gildissviði laganna í a-d liðum 2. mgr. 1. gr., en í d-lið 2. mgr. 1. gr. eru embættismenn taldir sérstaklega meðal þeirra sem falla utan gildissviðs laganna.

Í ákvæði 5. gr. laga nr. 139/2003 er að finna efnislega samsvarandi ákvæði um framlengingu tímabundinnar ráðningar og í 2. mgr. 41. gr. laga nr. 70/1996 en þar segir meðal annars svo:

„Óheimilt er að framlengja eða endurnýja tímabundinn ráðningarsamning þannig að hann vari samfelld lengur en í tvö ár nema annað sé tekið fram í lögum. Þó er heimilt að endurnýja tímabundinn ráðningarsamning stjórnanda, sem gerður hefur verið til fjögurra ára eða lengri tíma, í jafnlangan tíma hverju sinni. Vinnuveitandi skal þó ávallt leitast við að ráða starfsmann ótímabundið.“

Nýr ráðningarsamningur telst taka við af öðrum samningi sé hann framlengdur eða ef nýr tímabundinn ráðningarsamningur kemst á milli sömu aðila innan þriggja vikna frá lokum gildistíma eldri samnings.

Aðilum vinnumarkaðarins er heimilt að semja um annað fyrirkomulag á framlengingu eða endurnýjun tímabundinna ráðninga þar sem tekið er tillit til þarfa starfsmanna og vinnuveitanda í þeirri atvinnugrein sem kjarasamningurinn tekur til. Sá samningur skal þá gilda um framlengingu eða endurnýjun tímabundinna ráðninga þeirra starfsmanna er hann tekur til.“

Í almennum athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 139/2003 kemur fram að frumvarpið sé lagt fram til innleiðingar á tilskipun 1999/70/EB, um rammamninginn um tímabundna ráðningu sem Evrópusamband verkalýðsfélaga (ETUC), Samtök evrópskra iðn- og atvinnurekenda (UNICE) og Evrópusamtök fyrirtækja með opinberri eignaraðild (CEEP) hafa gert en sameiginlega EES-nefndin hafi samþykkt að fella tilskipun þessa undir samninginn um Evrópska efnahagssvæðið 19. maí 2000, sbr. ákvörðun nefndarinnar nr. 43/2000.(Alþt. 2003-2004, A-deild, bls. 2428-2429.) Í frumvarpinu segir enn fremur svo:

„Í rammasamningnum er kveðið á um lágmarksreglur um starfsmenn sem ráðnir eru tímabundið. Jafnframt er gert ráð fyrir að aðildarríkin hafi samráð við aðila vinnumarkaðarins við að útfæra nánar framkvæmd tiltekinna ákvæða samningsins í samræmi við venjur hvers lands og þarfir atvinnurekanda og launafólks í tilteknum atvinnugreinum. Markmið rammasamningsins er að bæta tímabundnar ráðningar með því að tryggja meginregluna um bann við mismunun og að sett verði rammaákvæði í því skyni að koma í veg fyrir misnotkun sem byggist á því að tímabundinn ráðningarsamningur taki við af öðrum. Þess er sérstaklega getið í forsendum samningsins að tímabundnir ráðningarsamningar sem eiga sér stoð í hlutlægum ástæðum sé ein aðferðin til að koma í veg fyrir misnotkun.

Í því skyni að koma í veg fyrir að tímabundnar ráðningar verði misnotaðar þannig að hver tímabundinn ráðningarsamningur taki við af öðrum er mælt fyrir um þrenns konar leiðir sem stjórnvöld geta valið um í samráði við aðila vinnumarkaðarins, sbr. 5. gr. rammasamningsins. Heimilt er að velja eina eða fleiri leiðir en sú fyrsta felur í sér að taldar séu upp þær ástæður sem réttlæta endurnýjun tímabundinna ráðningarsamninga, önnur að kveðið sé á um hámarkstímalengd slíkra ráðningarsamninga og sú þriðja hversu oft sé heimilt að endurnýja þá. Í frumvarpi þessu er gert ráð fyrir að tímabundinn ráðningarsamningur vari ekki lengur en tvö ár samfellt að því undanskildu að annað sé tekið fram í lögum. Þó er lagt til að heimilt verði að endurnýja tímabundna ráðningarsamninga embættismanna og stjórnenda sem gerðir eru til fjögurra ára eða lengri tíma þegar þeir eru endurnýjaðir til jafnlangs tíma.“ (Alþt. 2003-2004, A-deild, bls. 2429-2430.)

Af framangreindu er ljóst að ákvæði laga nr. 139/2003 mæla í grundvallaratriðum fyrir um ákveðnar lágmarksreglur sem ætlað er að stuðla að félagslegu öryggi launþega með því að koma í veg fyrir að tímabundnar ráðningar starfsmanna séu misnotaðar með þeim hætti að hver tímabundni samningurinn taki við af öðrum. Í tilvitnuðu ákvæði 5. gr. eru þessi réttindi launþega útfærð nánar, en í athugasemdum við ákvæðið segir m.a. svo um þær aðstæður sem lögnum er stefnt gegn:

„Með endurnýjun og framlengingu samninga er átt við að tímabundið ráðningarsamband milli starfsmanns og vinnuveitanda gildi áfram með nýjum takmörkunum, hvort sem það er ný dagsetning eða aðrar hlutlægar ástæður. Hugtökin eiga einnig við þegar litið er svo á að tímabundinn ráðningarsamningur taki við af öðrum, þ.e. að nýr samningur taki við af eldri samningi milli sömu aðila. Svo virðist sem venja sé að líta þannig á málin í þó nokkrum tilvikum á íslenskum vinnumarkaði.

Tillaga þessi á sér samsvörun í 41. gr. starfsmannalaga. Í athugasemdum við frumvarp til þeirra laga kemur fram að 1. mgr. ákvæðisins kveður á um þá meginreglu að ráða skuli aðra starfsmenn en embættismenn ótímabundið. Þá er gert ráð fyrir í 2. mgr. að heimilt sé að ráða starfsmenn tímabundið en slík ráðning skal þó aldrei vara samfellt lengur en í tvö ár. Hér er því lagt til að sambærilegar reglur muni gilda á almennum vinnumarkaði og gilt hafa á hinum opinbera vinnumarkaði. Gerð er undanþága þegar kveðið er á um annað fyrirkomulag í lögum. Er þar sérstaklega litið til þess að í ákvæðum laga um atvinnuréttindi útlendinga, nr. 97/2002, er gert ráð fyrir að erlendir ríkisborgarar, er undanþágur III. kafla laganna eiga ekki við um, séu ráðnir tímabundið í lengri tíma en tvö ár þar sem þeir þurfa endurnýjun atvinnuleyfis og þar með ráðningarsamnings.“ (Alþt. 2003-2004, A-deild, bls. 2433-2034.)

3.

Samkvæmt framangreindu fæ ég ekki betur séð en að ákvæði 2. mgr. 41. gr. laga nr. 70/1996 eins og það verður skýrt með hliðsjón af ákvæðum laga nr. 139/2003 setji forstöðumönnum stofnana ríkisins í meginatriðum nokkuð skýrar og afdráttarlausar skorður um tímabundna ráðningu starfsmanna þannig að þær vari ekki lengur en til tveggja ára samfellt. Með vísan til atvika máls þess sem hér er til umfjöllunar liggur jafnframt fyrir að A starfaði samfellt í fjögur ár við kennslu við MK, þ.e. frá 1. ágúst 2002 til 31. júlí 2006, án þess að gerður hafi verið við hann ótímabundinn ráðningarsamningur með gagnkvæmum uppsagnarfresti samkvæmt 1. mgr. 41. gr. laga nr. 70/1996 þegar tvívegis höfðu verið gerðir við hann tímabundnir samningar til eins árs.

Ég fæ ekki séð af svörum skólameistara Menntaskólans í Kópavogi til mín, dags. 20. ágúst 2007, að þar sé í sjálfu sér gerður ágreiningur um að síðari málsl. 2. mgr. 41. gr. laga nr. 70/1996 eigi samkvæmt orðalagi sínu við í máli A. Ég ræð það hins vegar af bréfi skólameistara til mín að hún telji starfsumhverfi framhaldsskóla vera með þeim hætti að ekki sé unnt að fylgja meginreglu 1. mgr. 41. gr. laga nr. 70/1996 um ótímabundnar ráðningar við ráðningu kennara í framhaldsskólum.

Í svari skólameistara við fyrirspurnum mínum um hvort hún teldi að skólanum hafi borið að gera ótímabundinn samning við A þegar ljóst var að hann myndi starfa áfram við skólann eftir að hafa starfað þar í tvö ár, eða hvort hún teldi ákvæði 2. mgr. 41. gr. ekki eiga við um mál A, er meðal annars lýst þeirri afstöðu að starfsskipulag framhaldsskóla gerði „skólastjórnendum ókleift að fara í öllu eftir áður nefndri grein“ þar sem kennslumagn í framhaldsskólum sem starfi eftir áfangakerfi geti verið afar breytilegt milli anna jafnvel þannig að skeiki um einni til tveimur kennarastöðum í stærri fagdeildum. Í bréfi skólameistarans kemur jafnframt fram að fjármálaráðuneytinu sé fullkunnugt um þessa stöðu í framhaldsskólum enda hafi fengist þau svör á þeim tíma sem lögin voru sett að ekki hefði verið horft til skólanna heldur hefði þetta ákvæði komið inn vegna starfsmanna á rannsóknarstofum sem lengi hafi barist fyrir ráðningarfestu sinni. Þá segir þar jafnframt að hjá skólanum sé „leitast við það að fastráða kennara Menntaskólans í Kópavogi að loknum tveggja ára reynslutíma ef kennslumagn uppfyllir 100% starf og ekki er fyrirsjáanleg breyting á því.“

Í ljósi þeirrar afstöðu skólameistara Menntaskólans í Kópavogi sem hér er lýst tel ég rétt að benda á að með ákvæðum 2. mgr. 41. gr. laga nr. 70/1996 og 5. gr. laga nr. 139/2003 hefur löggjafinn tekið skýra og afgerandi afstöðu til þess að ekki sé heimilt að ráða starfsmenn tímabundinni ráðningu lengur en tvö ár samfellt í senn. Er hvorki í þeim lögum sem hér hafa verið rakin né öðrum lögum að finna nein ákvæði þess efnis að annað eigi að gilda um þá sem starfa í framhaldsskólum. Ég tel í þessu sambandi rétt að minna á að stjórnvöldin er í störfum sínum bundin af þeim lögum sem um hana gilda og ákvarðanir og/eða athafnir stjórnvalda verða annars vegar að eiga sér stoð í lögum og mega hins vegar ekki brjóta í bága við lög. Af þessu leiðir að þeir sem fara með vald til að ráða menn til opinberra starfa geta ekki við meðferð þess valds vikið frá settum fyrirmælum laga um slíkar ráðningar og gildir þá einu hvort þeir telji óhentugt eða óhagkvæmt að fylgja þeim fyrirmælum. Hér er líka ástæða til að leggja áherslu á að í þessu tilviki eiga í hlut ekki bara sérstakar reglur sem gilda um starfsmenn ríkisins heldur einnig reglur laga nr. 139/2003 sem gilda almennt um tímabundnar ráðningar starfsmanna hér á landi.

Samkvæmt því sem að framan er rakið bar skólameistara Menntaskólans í Kópavogi að gera ótímabundinn ráðningarsamning við A sumarið 2004, þegar hann hafði starfað samfellt við skólann í tvö ár, enda lá þá fyrir að skólinn óskaði eftir starfskröftum hans næsta ár. Tel ég því að það hafi ekki verið í samræmi við ákvæði 2. mgr. 41. gr. laga nr. 70/1996 að skólinn skyldi á þeim tíma einungis hafa boðið A tímabundinn ráðningarsamning. Beini

ég því þeim tilmælum til Menntaskólans í Kópavogi að hann hagi ákvörðunum um gerð ráðningarsamninga framvegis í samræmi við þau sjónarmið sem rakin eru í þessu álit.

Vegna ummæla í bréfi skólameistara um að skólinn leitist við að fastráða kennara „að loknum tveggja ára reynslutíma ef kennslumagn uppfyllir 100% starf og ekki er fyrirsjáanleg breyting á því“ tel ég enn fremur tilefni til að áréttta þau sjónarmið sem ég rakti í kafla IV.2. hér að framan um að ekki verði annað séð en að byggt hafi verið á því við setningu 2. mgr. 41. gr. laga nr. 70/1996 að undanþáguheimild ákvæðisins tæki að meginstefnu til þeirra tilvika þegar lok þess verkefnis sem starfsmanni var ætlað að sinna væru fyrirfram ákvæðin eða um afleysingu væri að ræða. Þannig verða ekki að mínum dómi leidd af ákvæðinu almenn sjónarmið um að starfsmenn séu ráðnir til reynslu í alls tvö ár. Ég bendi hér enn fremur á að ekki er annað að sjá en að ákvæði 1. mgr. 41. gr. laga nr. 70/1996 geri samkvæmt orðalagi sínu með beinum hætti ráð fyrir því að starfsmaður sé almennt ráðinn ótímabundinni ráðningu í samræmi við ákvæðið þegar að loknum ákvæðnum reynslutíma, nema hann sjálfur eða vinnuveitandi hans telji tilefni til að segja upp samningnum á þeim tíma, sjá hér til hliðsjónar dóm Hæstaréttar Íslands frá 10. mars 2005 í máli nr. 378/2004. Sé litið til kjarasamninga og staðlaðra fyrirmýnda að ráðningarsamningum hjá ríkinu virðist almennt miðað við að umræddur reynslutími sé þrjú mánuðir.

4.

Við athugun mína á því máli sem hér er til umfjöllunar hefur þeirri afstöðu verið lýst af hálfu fjármálaráðuneytisins að tímabundnar ráðningar megi aldrei vara lengur en í tvö ár samkvæmt 2. mgr. 41. gr. laga nr. 70/1996, sbr. bréf ráðuneytisins til mín, dags. 3. júlí 2007. Er þar jafnframt lýst þeirri afstöðu að það sé mat ráðuneytisins að þegar tímabundin ráðning hefur varað samfelld í tvö ár beri að gera ótímabundinn ráðningarsamning við starfsmann ef framlengja á ráðninguna.

Þrátt fyrir að fjármálaráðuneytið hafi samkvæmt framangreindu lýst skýrri afstöðu til tímabundinna ráðninga starfsmanna með þeim hætti sem hér um ræðir ræð ég það af bréfi skólameistara Menntaskólans í Kópavogi til mín að hjá skólameisturum framhaldsskóla gæti, a.m.k. einhverju leyti, þess almenna viðhorfs að þeim sé heimilt að ráða starfsmenn tímabundið lengur en til tveggja ára samfelld. Þannig er í bréfi skólameistara Menntaskólans í Kópavogi frá 23. ágúst 2007 rakið að við skólann starfi að jafnaði 50-60 kennarar á hverri önn „sem ráðnir eru tímabundið og/eða til stundakennslu og hafi margir þeirra kennt árum saman við skólann á þeim forsendum“. Þá er í sama bréfi rakið að fjármálaráðuneytinu sé „fullkunnugt um þessa stöðu í framhaldsskólum“ enda hafi fengist þau svör á þeim tíma sem lög nr. 70/1996 voru sett að ekki hefði verið horft til framhaldsskóla heldur hefði þetta ákvæði komið inn vegna starfsmanna á rannsóknastofum sem lengi hefðu barist fyrir ráðningarfestu sinni.

Það hefur vakið athygli mína að í þessu máli hefur forstöðumaður hlutaðeigandi ríkisstofnunar fært fram það sjónarmið að þær takmarkanir sem eru lögum samkvæmt á tímabundnum ráðningum starfsmanna henti ekki starfsskipulagi framhaldsskóla og verður að skilja skýringar forstöðumannsins svo það sé ástæða þess að ráðningarreglum var ekki fylgt. Það er ljóst að þær reglur sem löggjafinn hefur sett um takmarkanir á tímabundnum ráðningum eru starfsfólki til hagsbóta og verndar. Í tilvikum sem þessum getur það ekki verið háð ákvörðun einstakra forstöðumanna ríkisstofnana hvort lögum sé fylgt. Á þeim hvílir sú skylda að haga rekstri og þar með starfsmannahaldi stofnunarinnar þannig að það samrýmist bæði þeim starfsskyldum sem á stofnuninni hvíla um að veita þjónustu og leysa úr málum borgaranna og einnig þeim reglum sem gilda um málsmeðferð, þ.m.t. um starfsmannamál. Ég hef áður haft á orði í álitum að ég tel að þess gæti nokkuð að forstöðumenn stofnana ríkisins hafi ekki tileinkað sér eða átt kost á að fá næga fræðslu um þær reglur sem gilda um ráðningar og starfslok starfsmanna ríkisins. Ég tel að sú aðstaða sem birtist

í þessu máli sé meðal annars dæmi um nauðsyn þess að auka og bæta þessa fræðslu eins og ég hef áður hvatt til, meðal annars með bréfi til fjármálaráðherra, sjá mál nr. 4212/2004, 4218/2004 og 4306/2005.

Í ljósi þeirra viðhorfa sem lýst er í bréfi Menntaskólans í Kópavogi um framangreint atriði og með tilliti til þess að fjármálaráðuneytið fer með málefni ríkisstarfsmanna samkvæmt 8. tölul. 5. gr. reglugerðar nr. 3/2004, um Stjórnarráð Íslands, tel ég brýnt að ráðuneytið geri jafnframt af sinni hálfu ráðstafanir til að kynna skólameisturum sem og öðrum stjórnendum ríkisstofnana þá afstöðu sína sem fram kemur í bréfi þess til mín frá 3. júlí sl. þannig að samræmis og jafnræðis verði gætt við framkvæmd þessara mála hjá ríkinu. Ég minni líka á að hér skiptir einnig máli að kynna forstöðumönnum ákvæði laga nr. 139/2003, um tímabundna ráðningu starfsmanna.

5.

Í álitinu hef ég komist að þeirri niðurstöðu að það hafi ekki verið í samræmi við ákvæði 2. mgr. 41. gr. laga nr. 70/1996, sbr. einnig ákvæði laga nr. 139/2003, að Menntaskólinn í Kópavogi skyldi sumarið 2004 einungis hafa boðið A áframhaldandi tímabundinn ráðningarsamning. A starfaði þrátt fyrir þetta áfram við skólann en hætti þar störfum sumarið 2006 og var því ekki í starfi þar þegar hann leitaði til mín. Þeir annmarkar sem samkvæmt þessu voru á málsmeðferðinni geta því úr þessu aðeins komið til skoðunar að því marki sem A telur sig hafa orðið fyrir bótaskyldu tjóni af hálfu skólans. Það verður hins vegar að vera hlutverk dómstóla að fjalla um slíkt enda getur þar skipt máli að taka skýrslur af þeim sem komu að þessum ákvörðunum og leggja mat á fyrirbyggjandi sönnunargögn. Í þessu sambandi tel ég rétt að minna á að í 8. gr. laga nr. 139/2003 er kveðið á um rétt manna til skaðabóta en þar segir: „Brjótí vinnuveitandi gegn ákvæðum laga þessara getur það varðað hann skaðabótum.“

Ég bendi jafnframt á að eins og jafnan þegar verulegir annmarkar hafa orðið á meðferð stjórnvalds á stjórnsýslumáli leiðir af almennum starfsskyldum stjórnvalda að rétt er að þau taki afstöðu til þess hvort og þá hvernig bætt verði úr þeim annmörkum og afleiðingum þeirra gagnvart hlutaðeigandi.

...

VI. Viðbrögð stjórnvalda

Með bréfum til skólustjóra MK og fjármálaráðuneytisins, dags. 10. mars 2008, óskaði ég upplýsinga um hvort af hálfu menntaskólans og ráðuneytisins hefði verið gripið til einhverra tiltekinna ráðstafana í tilefni af framangreindu álitinu mínu og þá í hverju þær ráðstafanir hafi falist. Í svarbréfi fjármálaráðuneytisins, dags. 31. s.m. kemur fram að ráðuneytið muni vekja athygli á álitinu mínu og þeirri afstöðu ráðuneytisins sem fram kom í bréfi þess til mín, dags. 28. júní 2007, í næsta fréttabréfi fyrir stjórnendur ríkisstofnana er gefið verði út um miðjan aprílmánuð. Þá bendir ráðuneytið á að í leiðbeiningum fyrir forstöðumenn ríkisstofnana og aðra þá sem starfi við rekstrar- og starfsmannamál, sem birtar séu á vefsíðu ráðuneytisins, komi fram, í kafla um ráðningar í starf, að tímabundnar ráðningar séu ekki óheimilar en þær megi ekki vara samfellt lengur en í tvö ár (í sama starfi) og sé þar vísað til 2. mgr. 41. gr. laga nr. 70/1996.

Í fréttabréfi fyrir stjórnendur ríkisstofnana, útgefnu 29. maí 2008, sem birt er á heimasíðu fjármálaráðuneytisins (sjá <http://www.fjarmalaraduneyti.is/frettir/frettir-stjornenda/frettir-stjornenda/nr/10752>) er undir fyrirsögninni „Tímabundin ráðning, takmörkuð heimild“ vakin athygli á álitinu mínu en í framhaldi þess segir:

„Í tilefni af ofangreindu álitinu vill fjármálaráðuneytið taka eftirfarandi fram. Í 2. mgr. 41. gr. laga nr. 70/1996 segir: „Heimilt er að ráða starfsmann til starfa tímabundið

og er unnt að taka fram í ráðningarsamningi að segja megi slíkum samningi upp af hálfu annars hvors aðila áður en ráðning fellur sjálfkrafa úr gildi við lok samningstíma. Tímabundin ráðning skal þó aldrei vara samfelld lengur en í tvö ár.“ Það er afstaða ráðuneytisins, eins og fram kemur í bréfi sem það sendi umboðsmanni Alþingis vegna ofangreinds álits, að samkvæmt þessu sé ekki heimilt að ráða starfsmenn tímabundið samfelld í lengri tíma. Þegar tímabundin ráðning hefur varað samfelld í tvö ár beri samkvæmt ofangreindu að gera ótímabundinn ráðningarsamning við starfsmann ef framlengja á ráðninguna. Þá er einnig vakin athygli á 5. gr. laga nr. 139/2003 um tímabundna ráðningu starfsmanna en þar segir m.a. að óheimilt sé að framlengja eða endurnýja tímabundinn ráðningarsamning þannig að hann vari samfelld lengur en í tvö ár nema annað sé tekið fram í lögum.“

Í svarbréfi skólustjóra MK, dags. 25. mars 2008, kemur fram að ekki hafi verið gripið til neinna tiltekinna ráðstafana gagnvart A, enda u.þ.b. 2 ár síðan hann hætti störfum við skólann. Síðan segir þar:

„Hins vegar mun undirrituð leitast við til framtíðar að uppfylla 41. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins um að tímabundin ráðning vari ekki samfelld lengur en í tvö ár þó það sé vandkvæðum bundið eins og fram kom í fyrri bréfum undirritaðrar frá 19. mars og 20. ágúst 2007. Í Menntaskólanum í Kópavogi er starfað eftir ISO9001 gæðastöðlum og um ráðningar og uppsagnir starfsmanna skólans gilda verklagsreglur og gátlistar sem uppfylla lög og reglugerðir þar um. Allar forsendur eru því til staðar hjá skólanum til að vinna þetta í samræmi við rétta stjórnsýslu. Þá má geta þess að undirrituð skipaði við upphaf vorannar starfshóp innan skólans til að endurskoða ofangreinda verkferla með það að leiðarljósi að þeir uppfylli jafnframt hugmyndafræði og viðmið mannauðsstjórnunar.“

14.4. **Launalaus leyfi starfsmanna við Háskóla Íslands.** **Tilkynning um starfslok. Leiðbeiningar um heimild aðila til að fá** **rökstuðning fyrir ákvörðun. Rökstuðningur.** **(Mál nr. 4949/2007)**

X kvartaði yfir ákvörðun rektors Háskóla Íslands um að verða ekki við beiðni hans um launalaust leyfi frá störfum í þrjú ár meðan hann gegndi störfum rektors við annan háskóla. Því var m.a. haldið fram að jafnræðisregla 1. mgr. 11. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 hefði verið brotin. Fjöldmörg fordæmi hefðu verið fyrir því að kennarar Háskóla Íslands hefðu verið í launalaus leyfi um lengri tíma. Voru tilgreind einstök tilvik í því sambandi. Athugun umboðsmanns takmarkaðist við leyfi sem veitt höfðu verið í málum eftir að lög nr. 41/1999, um Háskóla Íslands, tóku gildi. Það var niðurstaða umboðsmanns að þau tilvik sem voru nefnd í kvörtuninni hefðu ekki verið sambærileg máli X, enda voru tilefni leyfa um launalaus leyfi í þessum tilvikum ekki stjórnandastaða á borð við rektorsstöðu í háskóla sem væri í samkeppni við Háskóla Íslands. Því gerði umboðsmaður ekki athugasemd við ákvörðun Háskóla Íslands um að verða ekki við beiðni X um launalaust leyfi. Með vísan til þessa og annarra atriða lauk umboðsmaður athugun sinni á máli X með bréfi til hans, dags. 5. október 2007. Hins vegar ákvað umboðsmaður að rita bréf til háskólarektors þar sem hann kom ákveðnum ábendingum á framfæri við hann vegna stjórnsýslu háskólans í máli X og í tilefni af athugun sinni á því.

Í bréfi umboðsmanns til háskólarektors kom m.a. fram að almennar reglur um launalaust leyfi kennara og þeirra sem ráðnir voru til vísinda- og fræðistarfa frá störfum hefðu ekki verið settar þegar mál X kom upp. Þrátt fyrir að mælt væri fyrir um í 5. mgr. 11. gr. laga nr. 41/1999, um Háskóla Íslands, að háskólaráð setti slíkar reglur hefði háskólinn látið hjá líða að setja reglurnar. Það hefði ekki verið fyrr en á fundi háskólaráðs hinn 11. janúar 2007 sem ákveðið hefði verið að skipa starfshóp til að gera tillögur að verklagsreglum um launalaus leyfi starfsmanna háskólans. Samkvæmt upplýsingum frá háskólanum hefðu reglurnar ekki verið samþykktar formlega af háskólaráði þegar umboðsmaður lauk athugun sinni á máli X. Af því tilefni minnti umboðsmaður á ofangreinda lagaskyldu og að þess yrði jafnframt gætt að birta reglurnar með aðgengilegum hætti.

Einnig kom fram í bréfi umboðsmanns til háskólarektors að ekki yrði séð af gögnum málsins að X hefði formlega verið tilkynnt af háskólanum um lok á starfssambandi hans og skólans en fram væri komið að hann hefði verið tekinn af launaskrá. Vísaði umboðsmaður í því sambandi til þeirrar afstöðu háskólans að X hefði með eigin athöfnum, þ.m.t. að ráða sig og hefja störf hjá öðrum aðila, vanefnt skyldur sínar í vinnusambandi sínu við háskólann. Umboðsmaður tók fram að X hefði verið skipaður í stöðu prófessors við Háskóla Íslands og minnti á 3. mgr. í ákvæði til bráðabirgða með lögum nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Einnig tók hann fram að reglur nefndra laga gerðu ráð fyrir að starfslokum þeirra ríkisstarfsmanna sem undir reglurnar féllu væri ráðið til lykta með skriflegum og formlegum hætti. Umboðsmaður benti enn fremur á að lítið væri svo á að ákvarðanir um lausn opinberra starfsmanna frá störfum og brottvikningu væru stjórnvalds-ákvarðanir í merkingu stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 og það leiddi af þeim sérstökum reglum sem gilda um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, svo sem um lífeyrisréttindi, að mikilvægt væri að málum um starfslok þeirra yrði ráðið til lykta með skýrum og glöggum hætti þannig að ekki yrði síðar uppi vafi um hvenær slík tímamót hefðu verið. Umboðsmaður tók fram að hvað sem liði afstöðu háskólans um að X hefði með eigin athöfnum bundið enda á vinnusamband sitt við háskólann og ágreiningi um hvort X hefði sjálfur beðið um að verða felldur af launaskrá háskólans þá hefði verið í betra samræmi við framangreindar lagareglur sem gilda um starfsemi háskólans að skólinn hefði tilkynnt X formlega og skriflega um starfslokinn, við hvaða tíma þau væri miðuð og hver væri lagagrundvöllur þeirra, að undangengnum þeim undirbúningi sem leiddi af stjórnarsýslureglum.

Auk ofangreinds gerði umboðsmaður athugasemd við það að háskólinn hefði ekki veitt X leiðbeiningar um heimild hans til að fá rökstuðning fyrir þeirri ákvörðun háskólans að verða ekki við beiðni hans um launalaust leyfi, eins og 1. tölul. 2. mgr. 20. gr. stjórnarsýslulaga mælir fyrir um. Einnig gerði umboðsmaður athugasemd við efni rökstuðnings háskólans fyrir ákvörðuninni. Taldi hann að annmarki á rökstuðningnum væri ekki slíkur að ástæða væri til þess að beina þeim tilmælum til háskólans að taka mál X varðandi beiðni um launalaust leyfi upp að nýju.

14.5. Ríkisstarfsmenn. Starfslokasamningar. Lagaheimild. Frumkvæðisathugun. (Mál nr. 4962/2007)

Starfslokasamningar sem gerðir höfðu verið við starfsmenn ríkisins og komið til skoðunar í málum sem umboðsmaður Alþingis hafði fengið til athugunar og starfsloka-samningar sem komið höfðu til kasta dómstóla urðu umboðsmanni tilefni til að taka

heimildir forstöðumanna ríkisstofnana til að gera slíka samninga til athugunar að eigin frumkvæði. Af hálfu umboðsmanns var þá haft í huga að reglur hinna almennu laga um ríkisstarfsmenn nr. 70/1996, um réttindi og skyldur ríkisstarfsmanna, hafa ekki að geyma ákvæði um slíka samninga heldur er þar mælt fyrir um hvernig taka skuli ákvarðanir um starfslok starfsmanna, og þá í ákveðnum tilvikum í kjölfar sérstaks undirbúnings. Slíkir samningar hafa engu að síður verið gerðir og meðal annars orðið tilefni umfjöllunar í fjölmiðlum og á Alþingi. Þegar reynt hefur á gildi þeirra fyrir dómstólum hafa niðurstöður um, hvort ákvæði um greiðslur af hálfu ríkisins samkvæmt slíkum samningum væru skuldbindandi fyrir ríkið, ekki verið á sama veg. Starfsmaðurinn hefur hins vegar látið af starfi sínu í kjölfar samningsgerðarinnar. Við umræður um þessu mál á Alþingi fyrir nokkrum árum höfðu komið fram upplýsingar af hálfu fjármálaráðherra um að ráðagerðir væru uppi um að setja reglur um starfslokasamninga. Auk þess að álitamál væri hvort forstöðumenn hefðu almennt heimild samkvæmt gildandi lögum til að gera slíka samninga tók umboðsmaður fram að áhyggjur hans af þessum málum beindust einnig að því hvort gætt væri jafnræðis og samræmis um það hvaða starfsmenn ættu kost á slíkum samningum og um efni þeirra svo sem fjárgreiðslur.

Umboðsmaður tók fram að hugtakið starfslokasamningur væri ekki fastmótað í íslenskum rétti en í þessu máli miðaði hann við að átt væri við samning um að starfsmaður léti af starfi, embætti eða almennu starfi, áður en hann hefði náð aldurshámarki eða tímabundin skipun eða ráðning væri á enda, án þess að fylgt væri reglum laga nr. 70/1996 um starfslokin og þá eftir atvikum gegn fjárgreiðslu, t.d. launum í ákveðinn tíma eða annarri breytingu á starfskjörum starfsmanninum til hagsbóta, svo sem tímabundinni stöðuhækkun, sérverkefni eða auknum lífeyrisréttindum.

Umboðsmaður hóf þessa athugun með því að rita fjármálaráðherra bréf en fjármálaráðuneytið fer með launa-, kjara- og lífeyrismál starfsmanna ríkisins samkvæmt reglugerð nr. 3/2004 um Stjórnarráð Íslands. Í bréfinu óskaði umboðsmaður eftir svörum við ákveðnum spurningum og skýringum á afstöðu ráðuneytisins til heimilda forstöðumanna að þessu leyti. Í svari ráðuneytisins kom fram sú afstaða þess að það teldi ekki unnt án sérstakrar lagaheimildar að gera starfslokasamninga við ríkisstarfsmenn. Hvorki lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins né sérákvæði laga um einstakar stofnanir eða tiltekna hópa ríkisstarfsmanna geymdu heimildir til gerðar starfslokasamninga eða samninga um bætur fyrir starfslok. Því væri forstöðumönnum ekki heimilt að taka ákvörðun um gerð starfslokasamninga eins og hugtakið væri skilgreint í fyrirspurn umboðsmanns.

Með tilliti til ofangreindrar afstöðu fjármálaráðuneytisins taldi umboðsmaður ekki tilefni til þess að taka af sinni hálfu frekari afstöðu til heimilda stjórnvalda til að gera starfslokasamninga. Ráðuneytið hefði jafnframt í svari sínu bent á að lögbundið væri hvaða leiðir beri að fara við starfslok ríkisstarfsmanna og þar þyrfti að fylgja réttaröryggisreglum samkvæmt óskráðum reglum stjórnisýsluréttarins um starfshætti stjórnvalda og ákvæðum stjórnisýslulaga um töku stjórnvaldsákvarðana ef þær reglur ættu við. Umboðsmaður tók fram að sú aðferð að leiða starfslokin til lykta með samningi viki frá því réttaröryggi sem reglunum væri ætlað að tryggja. Þar sem fyrir lægi að starfslokasamningar hefðu tíðkast í einhverjum tilvikum voru það tilmæli umboðsmanns til fjármálaráðuneytisins í ljósi þeirrar afstöðu sem það hefði lýst að það gerði af sinni hálfu ráðstafanir til þess að kynna hana stjórnendum ríkisstofnana. Þannig yrði þeim ljós sú afstaða ráðuneytisins að forstöðumenn gætu ekki án sérstakrar lagaheimildar gert slíka samninga um starfslok ríkisstarfsmanna. Með því móti yrði gætt samræmis og jafnræðis í framkvæmd þessara mála hjá ríkinu. Teldi ráðuneytið sig ekki hafa vald til þess að koma á samræmi í þessu efni

taldi umboðsmaður að ástæða kynni að vera til þess að leita eftir afstöðu Alþingis til málsins.

I. Frumkvæðisathugun.

Á síðustu árum hafa umboðsmanni Alþingis af og til borist erindi og fyrirspurnir sem lotið hafa að málum þar sem gerð svonefndra starfslokasamninga við starfsmenn ríkisins hefur komið við sögu. Þau álítaefni sem þar hafa verið uppi hafa meðal annars beinst að heimild forstöðumanna stofnana til að gera slíka samninga, hvort ekki beri að gæta jafnræðis milli starfsmanna, bæði um efni samninganna og hverjir eigi kost á þeim. Spurningar hafa einnig vaknað um stöðu réttaröryggisreglna stjórnisýsluréttarins þegar farin er sú leið að ljúka starfssambandi ríkisins og starfsmanns þess með samningi sem færir starfsmanni réttindi eða fjárhæðir umfram það sem leiðir af uppsagnarfresti eða biðlaunátíma, ef það á við, í stað þess að taka ákvarðanir á grundvelli þeirra heimilda sem fram koma í lögum nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Í þeim lögum er heldur ekki að finna sérstaka heimild fyrir forstöðumenn ríkisstofnana til að gera samninga af þessu tagi og þar eða í öðrum lögum er ekki að finna samræmda skilgreiningu á því hvað telst starfsloka-samningur.

Mál af þessum toga hafa einnig orðið tilefni umfjöllunar í fjölmiðlum og umræðna á Alþingi. Þeir dómur Hæstaréttar Íslands þar sem reynt hefur á samninga um starfslok ríkisstarfsmanna og fjárgreiðslur samkvæmt þeim eru nokkuð misvísandi. Framangreind atriði leiddu til þess að í kjölfar athugunar minnar á kvörtun sem mér barst í upphafi árs 2007 frá fyrrverandi ríkisstarfsmanni, og ég taldi ekki skilyrði til að taka til frekari athugunar, ákvað ég að taka til athugunar að eigin frumkvæði samkvæmt heimild í 5. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, hvernig háttað væri heimild forstöðumanna ríkisstofnana til að gera slíka samninga um starfslok starfsmanna og þá sérstaklega hvort uppi væru, með tilliti til fyrri svara fjármálaráðherra á Alþingi, áform um það af hálfu fjármálaráðuneytisins að setja reglur um slíka samninga.

Ég lauk máli þessu með álit, dags. 29. nóvember 2007.

II. Athugun umboðsmanns Alþingis.

Samkvæmt 8. tölul. 5. gr. reglugerðar nr. 3/2004, um Stjórnarráð Íslands, fer fjármálaráðuneytið með launa-, kjara- og lífeyrismál starfsmanna ríkisins, réttindi þeirra og skyldur. Með tilliti til þessa og þess sem rakið var hér að framan ákvað ég að hefjast handa við athugun mína á þessu frumkvæðismáli með því að rita fjármálaráðherra svohljóðandi bréf, dags. 19. mars 2007:

„I.

Ég hef að undanfögnu haft til athugunar kvörtun frá fyrrverandi starfsmanni utanríkisráðuneytisins sem kvartaði til mín yfir mismun á kjörum hans og tveggja annarra starfsmanna ráðuneytisins við starfslok þeirra. Kvörtunin beinist nánar tiltekið að því að umræddum starfsmanni sem er kona hafi ekki staðið til boða sambærilegir starfslokasamningar og gerðir hafi verið við hina starfsmennina tvo sem eru karlmenn. Ég hef nú tilkynnt þeim sem bar fram kvörtunina að ég muni ekki halda áfram athugun minni á henni þar sem ekki sé tilefni til athugasemda af minni hálfu við þá niðurstöðu sem kærufnd jafnréttismála komst að í máli hennar og jafnframt fái ég ekki séð að mál hennar og þeirra tveggja annarra starfsmanna ráðuneytisins sem hún ber sig saman við séu það sambærileg í lagalegu tilliti að ákvarðanir ráðuneytisins í máli hennar verði taldar fara gegn jafnræðisreglum stjórnisýsluréttarins. Þetta mál hefur hins vegar orðið mér tilefni til að óska eftir neðangreindum upplýsingum frá ráðuneyti yðar með það í huga að ég taki að fengnum svörum ráðuneytisins afstöðu til þess

hvort tilefni sé til þess að ég hefji að eigin frumkvæði, sbr. heimild í 5. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, athugun á því hvernig almennt er staðið að gerð svonefndra starfslokasamninga hjá ríkinu og lagagrundvelli slíkra samninga.

II.

Sú kvörtun sem ég lýsti hér að framan beindist að því að ekki hefði verið gætt jafnræðis við úrlausn mála í tilvikum umræddra starfsmanna utanríkisráðuneytisins. Ég tel rétt í dæmaskyni um hvernig þessi mál kunna að koma á borð eftirlitsaðila eins og í þessu tilviki kærunefndar jafnréttismála og umboðsmanns Alþingis að lýsa nokkuð atvikum í því máli sem kvörtunin hljóðar um.

Allir þeir þrír fyrrverandi starfsmenn utanríkisráðuneytisins sem koma við sögu í málinu höfðu verið starfsmenn utanríkisþjónustunnar um árabil. Konan sem bar fram kvörtunina lét af störfum 31. mars 2006 þegar hún varð sjötug. Í ágústmánuði 2004 eða tveimur árum áður en konan átti að hætta urðu samskipti á milli hennar og yfirstjórnar ráðuneytisins og henni kynnt drög að samkomulagi þar sem gert var ráð fyrir að hún hækkaði í launum um tæpar 10.000 kr. á mánuði en léti af störfum 14. mars 2005. Eftir það átti að gera við hana tímabundinn ráðningarsamning til eins árs og þá fengi hún greiddar 70.000 kr. á mánuði en ynni á þessum tíma að sérverkefnum skv. nánari ákvörðun síðar. Verður ráðið af texta samningsins að við þetta hefði lífeyrir hennar átt að hækka um kr. 1.875 á mánuði. Konan gerði þær athugasemdir við þessi drög að það orðalag að það væri gert til að auðvelda henni að láta af störfum væri ekki ásættanlegt þar sem hún væri ekki að óska eftir slíku. Nær væri þá að orða þetta svo að starfslokin væru að beiðni ráðuneytisins. Þá gerði hún einnig athugasemdir við þá launahækkun sem boðin væri og taldi hana ekki ásættanlega. Einnig tók hún fram að ekki lægi fyrir skrifleg staðfesting á að öll áunnin réttindi varðandi orlof, veikindadaga o.fl. héldust óbreytt þar til að endanlegum starfslokum kæmi. Ekki varð af því að þetta samkomulag yrði gert og hélt konan eins og áður sagði áfram störfum til 31. mars 2006.

Í gögnum málsins kemur fram að á árinu 2005 voru af hálfu utanríkisráðuneytisins gerðir, eins og það er orðað í gögnum frá ráðuneytinu, starfslokasamningar við tvo sendifulltrúa. Í báðum tilvikum var um að ræða starfsmenn sem að óbreyttu hefðu átt eftir nær fimm og sjö ára starfstíma í ráðuneytinu miðað við aldur þeirra. Starfslokasamningarnir fólu í sér að báðir fengu sendifulltrúarnir skipun sem sendiherrar frá 1. júní 2005 að telja en í staðinn óskuðu báðir, með bréfum, dagsettum 2. júní 2005, eftir lausn úr embætti frá og með 31. desember 2005 sem á var fallist. Af þessari breytingu leiddi að starfsmennirnir fluttust á milli launaflokka og lífeyrir þeirra eftir starfslok varð því hærri en orðið hefði ef þeir hefðu lokið störfum í starfi sendifulltrúa.

Tekið skal fram að í janúar 2006 óskaði konan eftir að laun hennar yrðu hækkuð áður en hún léti af störfum. Vísaði hún þá meðal annars til þeirra starfslokasamninga sem gerðir hefðu verið við sendifulltrúana tvo og óskaði eftir að hlutur hennar yrði réttur með tilliti til lífeyris hennar eftir starfslok hennar sem yrðu í mars 2006. Ráðuneytið varð ekki við ósk konunnar.

Af gögnum málsins verður ráðið að bæði gagnvart konunni og sendifulltrúunum tveimur taldi ráðuneytið út frá hagræðingar- og mannauðsstjórnunarsjónarmiðum eftir-sóknarvert að gera samkomulag við þessa starfsmenn um að flýta starfslokum þeirra. Var sérstaklega vísað til þess að sendiherrum í utanríkisþjónustunni hefði fjölgað á skömmum tíma og því kynni að vera vandkvæðum bundið að finna sendiherrum með langan starfsaldur störf og verkefni við hæfi. Í bréfi mínu til konunnar, dags. í dag, tek ég fram að í ákvæðum laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, sé hvergi gert ráð fyrir að starfsmenn ríkisins hækki í launum við starfslok og þeir eigi því ekki lögvarinn rétt á „starfslokasamningum“ af slíku tagi. Heimildir forstöðu-

manna ríkisstofnana til að gera slíka samninga við einstaka starfsmenn þurfi því að rúmast innan hinnar almennu stjórnunarheimildar þeirra og þeirra lagareglna sem gilda um viðkomandi starfsemi, svo sem um fjárheimildir til að mæta þeim kostnaði sem af slíkum samningum leiðir. Ég tek jafnframt fram í bréfinu að í samræmi við þær jafnræðisreglur sem stjórnarsýslunni ber að fylgja í störfum sínum beri henni við úrlausn mála að gæta samræmis og jafnræðis í lagalegu tilliti.

III.

Ástæða þess að ég hef ákveðið að beina sjónum mínum að gerð svonefndra starfslokasamninga við starfsmenn ríkisins er fyrst og fremst sú að ekki verður séð að fyrir hendi séu neinar lagareglur eða aðrar samræmdar reglur um í hvaða tilvikum geti komið til slíkra samninga, hvert geti verið efni þeirra og þar með hvernig gæta eigi jafnræðis og samræmis milli ríkisstarfsmanna.

Álitaefni um gerð svonefndra starfslokasamninga og þar með við hvaða samninga sé átt með því orðalagi hafa af og til verið til umræðu á Alþingi. Ég nefni þar að á 118. löggjafarþinginu, árið 1994, svaraði forsætisráðherra fyrirspurn þingmanns um starfslokasamninga, þingskjal nr. 263, og í svarinu sagði meðal annars:

„Sá skilningur er lagður í orðið starfslokasamningur að þar sé um að ræða samninga við ríkisstarfsmenn sem hætta störfum áður en 67 ára aldri er náð sem fela í sér greiðslur til lengri tíma en hefðbundins þriggja mánaða uppsagnarfrests. Þá er ekki litið á það sem starfslokasamning þegar gerðar eru breytingar á starfsskyldum starfsmanna innan ráðuneyta, en þeir starfa þar áfram og lúta sömu skyldum og almennt gilda um ríkisstarfsmenn.“

Á 122. löggjafarþingi, 1997—1998, svaraði fjármálaráðherra fyrirspurn þingmanns um starfslokasamninga og þar var í upphafi svarsins, þingskjal nr. 1401, vísað til áður nefndra orða í svarinu 1994, um að þar hefði komið fram að sá skilningur væri lagður í orðið starfslokasamningar að þar væri um að ræða samninga við ríkisstarfsmenn sem hætta störfum áður en 67 ára aldri er náð og sem fela í sér greiðslur til lengri tíma en hefðbundins þriggja mánaða uppsagnarfrests. Hér væri þá væntanlega ekki átt við þau tilvik þar sem beitt væri lögbundnum heimildum til að leggja niður störf sem fram koma í lögum nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Síðan sagði í svari fjármálaráðherra:

„Um gerð samninga sem falla undir þá skilgreiningu, sem vitnað er til hér að framan, eru ekki til almennar lagareglur. Þar verður að horfa til þess hvaða heimildir til ákvarðana um starfskjör starfsmanna, þar á meðal hvernig staðið er að starfslokum, almennt er talið að felist í stjórnunarrétti hvers yfirmanns. Á undanförunum árum hefur verið unnið að valddreifingu samfara aukinni ábyrgð stjórnenda. Vald til ákvarðana sem varða starfsmenn hefur verið fært frá ráðuneytum, þar á meðal fjármálaráðuneytinu, til stjórnenda einstakra stofnana. Ráðuneyti og stofnanir fara nú sjálf með flestalla þætti starfsmannamála.“

Í svarinu kom fram að starfslokasamningar hefðu ekki verið gerðir í samráði við fjármálaráðuneytið og vísað var til þess sem áður greindi um að vald í starfsmannamálum hefði verið fært frá ráðuneytum, þar á meðal fjármálaráðuneytinu, til stjórnenda einstakra stofnana. Stofnanir færðu sjálfar með starfsmannamál sín. Fjármálaráðuneytinu væri þar af leiðandi ekki kunnugt um hvernig starfslok einstakra

starfsmanna bæri að. Sem svar við spurningu þingmannsins um hvort fjármálaráðherra myndi beita sér fyrir því að settar yrðu samræmdar reglur um starfslokasamninga sagðist fjármálaráðherra vera reiðubúinn til þess að beita sér fyrir því að settar yrðu leiðbeinandi reglur um hvernig ætti að standa að gerð samninga um starfslok áður en aldurshámarki væri náð.

Enn svaraði fjármálaráðherra fyrirspurn um starfslokasamninga á Alþingi 2001—2002, þingskjal nr. 832. Þar kom fram, sem svar við þeirri spurningu hvort ráðherra teldi rétt og hvort hann myndi beita sér fyrir því að settar yrði lagareglur um starfslokasamninga eða leiðbeinandi samræmdar reglur þar að lútandi, að æskilegt væri að samningum um starfslok yrðu settar skorður, til dæmis varðandi það hvaða skilyrði þyrftu að vera fyrir hendi til að rétt væri að gera starfslokasamning við starfsmann og hvaða greiðslur og réttindi slíkir samningar gætu kveðið á um. Á hinn bóginn væri ljóst að það væri nauðsynlegt að til væru úrræði til að leysa úr vandamálum sem upp kæmu og að hæfilegt svigrúm þyrfti að gefast til að mæta aðstæðum hverju sinni. Ráðherra greindi frá því að í ráðuneyti hans lægju fyrir hugmyndir að ákveðnu verklagi varðandi gerð starfslokasamninga, þar sem m.a. kæmi til álita að veitingarvaldshöfum yrði gert að leita eftir leiðbeiningum ráðuneytisins áður en gengið væri frá samningum um starfslok. Málið væri í athugun í ráðuneytinu.

Annars staðar í svari ráðherra kom fram að almennt yrði að telja æskilegt að samræmi væri í þeim samningum sem gerðir væru um starfslok starfsmanna í þjónustu ríkisins, þ.e. starfsmanna sem falla undir gildissvið laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996.

Í nokkrum öðrum tilvikum hafa málefni er lúta að starfslokasamningum verið til umræðu á Alþingi og þá ýmist í tilefni af umræðum um samninga um starfslok einstakra starfsmanna eða í formi fyrirspurna og svara um fjölda slíkra samninga.

Þess eru dæmi að álitafni um gildi og efni samninga sem ætla verður að falli undir það sem lýst hefur verið sem starfslokasamningum hér að framan hafi komið til kasta Hæstaréttar. Ekki er tilefni til þess að rekja þá dóma í heild sinni en ég vek sérstaklega athygli á því að í dómi Hæstaréttar frá 16. janúar 2003 í máli nr. 343/2002 var því hafnað að ríkinu bæri að efna greiðsluskyldur samnings sem skólameistari framhaldsskóla hafði gert við kennara þar um starfslok en í dómi réttarins sagði meðal annars:

„Með lögum nr. 80/1996 um framhaldsskóla var stefnt að því að auka sjálfstæði skólanna um ákvarðanatöku í eigin málefnum. Í þeim lögum felst þó engin heimild fyrir skólastjóra og skólanefndir til að stofna til fjárskuldbindinga gagnvart starfsmönnum umfram það, sem ákveðið er í lögum og fjárveitingar til skólanna í fjárlögum byggja á.

Samningursá, sem hér umræðir, fjallaði ekki um venjuleg starfsmannamál, var ekki launasamningur eða útfærsla á veikindarétti, heldur var samið um bótagreiðslu við starfslok, sem greiða skyldi í einu lagi og jafngilti 24 mánaða launum stefnda, en við samningsgerðina lá fyrir vottorð um starfshæfni hans. Þá var samningurinn ekki heldur reistur á því, að um væri að ræða uppsögn af hálfu skólans, en í 1. gr. hans segir, að aðilar hafi orðið ásáttir um, að stefndi léti af starfi sem kennari við skólann.

[...]

Samkvæmt því, sem að framan greinir, gátu ákvæði laga nr. 70/1996 eða laga nr. 80/1996 ekki leitt til stofnunar greiðsluskyldu vegna þeirrar eingreiðslu, sem kveðið var á um í starfslokasamningnum. Sérstök heimild í fjárlögum eða fjáráukalögum þyrfti til að koma.“

Til samanburðar vísa ég til dóms Hæstaréttar frá 12. október 2006 í máli nr. 503/2005 þar sem talið var að samningur sem forstjóri Lánasýslu ríkisins gerði við starfsmann í tilefni af starfslokum væri skuldbindandi og þar var meðal annars vísað til þess að samkvæmt 8. gr. laga nr. 43/1990, um Lánasýslu ríkisins, stjórn forstjóri rekstri Lánasýslu ríkisins og ráði henni starfsfólk. Hann sjái því einnig um uppsagnir starfsfólks og gerð starfslokasamninga á borð við þann sem fólst í því minnisblaði sem um var deilt í málinu. Tekið var fram að samkvæmt 1. mgr. 10. gr. laganna hefði lánasýslan fimm sérgreinda tekjuliði og skyldu launatekjur starfsmanna meðal annars greiðast af þessum tekjum stofnunarinnar. Hæstiréttur tók fram að á þeim langa tíma sem tók að ganga endanlega frá samkomulagi aðila um lífeyristöku starfsmannsins 17. maí 2002 og allt þar til hún skyldi hefjast 1. september sama ár, hefði verið nægur tími fyrir forstjóra lánasýslunnar að afla formlegrar heimildar til greiðslna samkvæmt e-lið samkomulagsins, ef hann taldi slíkrar heimildar þörf. Síðan sagði í dóminum:

„Eins og hér stóð á og þegar litið er til stöðumboðs forstjórans mátti afryjanda hvorki vera ljóst að formlegrar heimildar væri þörf né að hennar yrði ekki aflað, væri hennar talin þörf. Verður stefndi því ekki sýknaður af þessari ástæðu.“

Í þessum tveimur dómum er niðurstaðan með mismunandi hætti um heimildir forstöðumanna ríkisstofnana til að gera það sem nefna mátti starfslokasamninga svo skuldbindandi sé um þær fjárskuldbindingar sem kunna að felast í samkomulaginu. Ég vek athygli á því að í báðum tilvikum er um að ræða atvik sem komið hafa til eftir að áður nefnd stefna um að færa starfsmannamálin til forstöðumanna einstakra stofnana ríkisins kom til. Það skal þó tekið fram að í síðara tilvikinu reyndi sérstaklega á sér lög um viðkomandi stofnun og víðtækari fjárheimildir hennar en almennt gerist um stofnanir ríkisins, þótt setja megi spurningarmerki við hversu sýnileg sú aðgreining getur verið miðað við það fyrirkomulag sem nú tíðkast við gerð og samþykkt fjárlaga að því er varðar almenn rekstrarútgjöld stofnana, þ.m.t. launakostnað og skiptingu hans milli einstakra starfsmanna.

Hér verður líka að hafa í huga að eins og ráða má af atvikum í dómi Hæstaréttar í máli nr. 343/2002, og lýst var hér að framan, kunna réttaráhrif þess að samningar af því tagi sem hér er fjallað um haldi ekki, að verða þau að starfsmaðurinn hefur á grundvelli samningsins sagt upp starfi sínu en á hvorki afturkvæmt í það né nýtur fyrri réttinda sinna en gagnvart ríkinu halda starfslokin og það jafnvel án þess að efna þurfi umsamda greiðsluskyldu. Um önnur bóta- eða réttarræði fyrir starfsmanninn verður ekki fjallað hér.

Þess eru einnig dæmi að fyrir Hæstarétti hafi sérstaklega reynt á hvort meintur samningur um starfslok starfsmanns ríkisins hafi komist á eins og raunin var í máli nr. 175/2005 sem dæmt var í Hæstarétti 8. desember 2005. Í því máli var það jafnframt niðurstaða réttarins að líta yrði svo á að þar hefði sá ráðherra sem í hlut átti stytst sé leið að settu marki með því að knýja starfsmanninn í reynd til að fallast á að láta af starfinu. Val ráðherra á leið til að leysa málið var að dómi réttarins ósamrýmanlegt þeirri meginreglu stjórnasýsluréttar að óheimilt sé að undirbúningur og úrlausn máls miði að því að komast hjá að fylgja lögboðinni málsmeðferð, sem ætlað er að tryggja réttaröryggi aðila. Með þessu og því að virða ekki reglu um meðalhóf í stjórnasýslu hefði ráðherra bakað ríkinu skaðabótaskyldu gagnvart starfsmanninum fyrrverandi.

Þau sjónarmið sem fram koma í síðastnefndum dómi Hæstaréttar hafa að ýmsu leyti samstöðu með þeim sjónarmiðum sem fram hafa komið í álitum umboðsmanns Alþingis þar sem reynt hefur á álitæfni um það hvort og þá með hvaða hætti stjórnendur

ríkisstofnunar hafi lagt að starfsmanni að segja upp starfi sínu. Má þar vísa til álita í málum nr. 53/1988, nr. 927/1993 og nr. 4187/2004. Er þar lögð áhersla á að með lögum hafa verið settar reglur um hvernig beri að standa að starfslokum starfsmanna ríkisins og frávik frá þeim kunna um leið að fela í sér frávik frá þeim réttaröryggisreglum sem gilda um störf stjórnarsýslunnar, bæði með skráðum og óskráðum reglum stjórnarsýsluréttarins, svo sem jafnræðisreglum. Þá er einnig rétt að vekja athygli á því að eins og fram kemur í lýsingu minni á því máli innan utanríkisráðuneytisins sem ég hef haft til athugunar, kunna mismunandi úrlausnir sama stjórnvalds um fyrirkomulag starfsloka einstakra starfsmanna og samningar þar um að hafa veruleg áhrif á lífeyrisréttindi þeirra og þá mismunandi milli starfsmanna.

IV.

Eins og ég tók fram í byrjun er þetta bréf ritað yður, hr. fjármálaráðherra, til að afla upplýsinga áður en ég tek ákvörðun um hvort rétt sé að ég taki formlega til athugunar, sbr. 5. gr. laga nr. 85/1997, hvernig staðið er að gerð samninga við starfsmenn ríkisins af því tagi sem teljast starfslokasamningar og hvort þörf er á að settar verði að lágmarki ákveðnar samræmdar reglur um slíka gjörninga, m.a. með tilliti til jafnræðisreglna stjórnarsýsluréttarins. Mér er það ljóst að hugtakið starfslokasamningur er ekki fastmótað en almennt verður að gera ráð fyrir að þar sé átt við það þegar samið er um að starfsmaður láti af starfi, embætti eða almennu starfi, áður en hann hefur náð aldurshámarki eða tímabundin skipun eða ráðning er á enda, án þess að fylgt sé reglum laga nr. 70/1996 um starfslokin og þá eftir atvikum gegn fjárgreiðslu, t.d. launum í ákveðinn tíma eða annarri breytingu á starfskjörum starfsmanninum til hagsbóta, svo sem tímabundinni stöðuhækkun, sérverkefni eða auknum lífeyrisréttindum. Ég tek það fram að ég fæ ekki séð að sú afmörkun sem fram kom í svari forsætisráðherra á Alþingi 1994, um 67 ára aldur, eigi hér við.

Þau atriði sem ég óska eftir upplýsingum og gögnum um frá yður, hr. fjármálaráðherra, eru eftirfarandi:

1. Með tilliti til þeirra svara fjármálaráðherra á Alþingi sem ég vísaði til hér að framan óska ég eftir að upplýst verði hvort þær samræmdu reglur sem þá voru til athugunar í ráðuneytinu hafi verið settar eða birtar með einhverjum hætti. Sé svo óska ég eftir afriti af þeim.
2. Hafi reglur, sbr. spurningu 1, ekki verið settar óska ég eftir upplýsingum um hvort það sé ráðgert og þá innan hvaða tíma. Jafnframt óska ég eftir að fram komi um hvaða atriði ætlunin er að fjalla þar. Liggi drög að slíkum reglum fyrir væri æskilegt að fá þau afhent.
3. Í lögum nr. 70/1996 eru sérstakar reglur um starfslok ríkisstarfsmanna og Hæstiréttur hefur túlkað þær svo að þær kunni að setja efni samninga um starfslok ríkisstarfsmanna takmörk sem hafi áhrif á heimild forstöðumanna til að gera slíka samninga og þar með á skuldbindingargildi þeirra. Í ljósi þessa óska ég eftir að fram komi á hvaða lagagrundvelli ráðuneytið telur unnt að setja reglur um gerð og efni starfslokasamninga án þess að breyta núgildandi lögum.
4. Séu ekki lengur uppi áform um það af hálfu fjármálaráðuneytisins að setja samræmdar reglur um starfslokasamninga við ríkisstarfsmenn óska ég eftir að ráðuneytið skýri á hvaða lagagrundvelli forstöðumanni ríkisstofnunar sé heimilt að gera starfslokasamning, sbr. afmörkun á hugtakinu í upphafi þessa kafla, við

starfsmann. Ég vek jafnframt athygli á því að þær ákvarðanir sem teknar eru einhliða af forstöðumanni ríkisstofnunar um starfslok starfsmanns á grundvelli reglna laga nr. 70/1996 eru stjórnvaldsákvarðanir, sbr. 2. mgr. 1. gr. laga nr. 37/1993.

5. Hvernig telur ráðuneytið að unnt sé án sérstakrar lagaheimildar eða samræmdra reglna sem settar eru á grundvelli laga að tryggja að stjórnvöld gæti samræmis og jafnræðis við úrlausn mála þegar ákveðið er að gera starfslokasamninga við ríkisstarfsmenn?

Ég ítreka að ég mun á grundvelli umbeðinna svara taka afstöðu til þess hvert verður framhald þessa máls af minni hálfu og þar með hvort ég tek það formlega til athugunar að eigin frumkvæði. Sé þannig enn unnið að þessu máli innan ráðuneytisins og lok þess séu fyrirsjáanleg mun það að sjálfsögðu hafa áhrif á þessa ákvörðun mína.“

Með bréfi fjármálaráðuneytisins, dags. 24. apríl 2007, upplýsti ráðuneytið mig um það að ekki hefði tekist að svara erindi mínu fyrir tilsettan frest 18. apríl 2007. Kom þar jafnframt fram að unnið væri að svari og myndi það berast mér fyrir 11. maí. Þann 4. þess mánaðar barst mér svar fjármálaráðuneytisins með bréfi, dags. sama dag. Í því bréfi segir m.a. svo:

„I.

Áður en vikið er að spurningum yðar vill ráðuneytið gera hér stuttlega grein fyrir starfsumhverfi ríkisstarfsmanna.

Starfsumhverfi ríkisstarfsmanna hefur breyst mikið síðasta áratug. Markmiðið með breyttu starfs- og rekstrarumhverfi ríkisins var að ríkið gæti sinnt skyldum sínum gagnvart samfélaginu með frekari hagkvæmni, skilvirkni og árangur að leiðarljósi. Til að stuðla að þessu þá var m.a. starfsmannalögunum breytt árið 1996 með lögum nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Sjálfstæði og sveigjanleiki ríkisstofnana í starfsmannamálum var aukið, ásamt því að ábyrgð og ákvarðanir voru færðar til stofnananna sjálfra. Þá var breytt starfsmannastefna forsenda til að bæta rekstur ríkisins og ná fram hagkvæmni.

Starfsmannalögin eru heildarlög um réttindi og skyldur starfsmanna í þjónustu ríkisins. Í þeim er kveðið á um ráðningarsambandið frá upphafi til enda. Lögin hafa að geyma almenn ákvæði um réttindi og skyldur starfsmanna. Þau víkja því fyrir sérákvæðum laga sem mæla á annan veg. Frumvarp það sem varð að gildandi lögum tók verulegum breytingum í meðförum þingsins en alls voru samþykktar 45 breytingar-tillögur við hin ýmsu ákvæði frumvarpsins. Lögin í endanlegri mynd sinni eru því ekki alveg í samræmi við yfirlýst markmið frumvarpsins um að jafna réttarstöðu ríkisstarfsmanna og starfsmanna á hinum almenna markaði. Með lögumum náðist þó það markmið að auka sjálfstæði forstöðumanna ríkisstofnana og möguleika þeirra til að taka ákvarðanir er varða stjórnun og starfsmannamál.

Meginreglan er því sú að ákvarðanir er varða réttindi og skyldur einstakra starfsmanna ríkisins eru hjá forstöðumanni. Þegar slíkar ákvarðanir eru teknar þurfa forstöðumenn að gæta samræmis við almenn fyrirmæli og/eða túlkun hlutaðeigandi ráðuneytis eða fjármálaráðuneytis. Auk þess þurfa þeir að gæta að lögum og reglum er varða vinnumarkaðinn í heild og heyra undir félagsmálaráðuneyti.

Í lögum og reglugerð um Stjórnarráðið er fjallað um skiptingum málefna flokka milli ráðuneyta. Samkvæmt þeirri skiptingu heyra málefni ríkisstarfsmanna, þ.e. réttindi og skyldur auk launamála, undir fjármálaráðuneyti. Hjá fjármálaráðuneyti

heyra þessi málefni undir starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytis. Skrifstofan fer þannig að vissu leyti með stefnumörkun og fyrirvar ríkisins varðandi málefni ríkisstarfsmanna í heild. Þetta á einkum við um gerð kjarasamninga og túlkun þeirra sem og túlkun á almennum ákvæðum er varða starfsmenn ríkisins, svo sem ákvæðum í lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, lögum um kjarasamninga opinberra starfsmanna og lögum um kjararáð. Hefur skrifstofan og veitt ríkislögmanni umsagnir um þau mál þar sem stofnunum eða íslenska ríkinu er stefnt vegna atriða er lúta að starfsmannamálum ríkisins.

Skrifstofan hefur hins vegar ekki lögsögu að því er varðar túlkun á ákvæðum laga og reglna er heyra undir önnur ráðuneyti, þ.e. ákvæðum sem lúta almennt að málefnum vinnumarkaðarins og sérákvæðum um einstaka hópa ríkisstarfsmanna. Skrifstofan leitast þó við að veita leiðsögn og ráðgjöf eftir því sem við á hverju sinni.

Túlkun sérákvæða um einstaka hópa ríkisstarfsmanna heyrir undir hlutaðeigandi ráðuneyti. Við skýringu og túlkun slíkra ákvæða er oft nauðsynlegt að kunna skil á almennum ákvæðum um ríkisstarfsmenn og meginreglum vinnuréttarins. Starfsmannaskrifstofan veitir leiðsögn og ráðgjöf í því efni en þó oftast með óformlegum hætti.

Fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs fer með samningsréttinn við gerð kjarasamninga. Margar stofnanir ríkisins fara aftur á móti sjálfar með daglega framkvæmd kjarasamninga samkvæmt sérstöku umboði fjármálaráðherra. Þegar því sleppir er dagleg framkvæmd kjarasamninga í höndum launaafgreiðslu Fjársýslu ríkisins, þ.e. launaafgreiðsla og samskipti við stéttarfélög í samstarfsnefndum.

Forstöðumenn stofnana ríkisins fara eins og áður sagði jafnan með almennar stjórnunarheimildir og vald til að taka ákvarðanir um réttindi og skyldur starfsmanna við hlutaðeigandi stofnun. Almennt verður ákvörðunum þeirra í starfsmannamálum hvorki skotið til hlutaðeigandi fagráðuneytis né fjármálaráðuneytis.

Starfsmannaskrifstofan hefur talið að á sér hvíli ákveðnar skyldur gagnvart forstöðumönnum og öðrum stjórnendum stofnana ríkisins að því er varðar upplýsingar og fræðslu um starfsmannamál ríkisins. Skrifstofan stendur fyrir almennri fræðslu um þessi mál með námskeiðum, fyrirlestrum, með skrifum í fréttabréf ráðuneytisins fyrir stjórnendur ríkisstofnana og almennum leiðbeiningum/tilmælum til ráðuneyta og stofnana, ýmist í formi almennra bréfa, dreifibréfa eða tölvupósts. Margt af þessu efni er hægt að nálgast á vefsíðu ráðuneytisins.

II.

Hér fara á eftir svör við þeim atriðum sem um er spurt í bréfi yðar.

1. Ráðuneytið hefur ekki sett reglur um starfslokasamninga.
2. Ráðuneytið ráðgerir ekki að setja slíkar reglur.
3. Ráðuneytið telur að óbreyttum lögum ekki unnt að setja reglur um gerð og efni starfslokasamninga.
4. Þær heimildir sem forstöðumaður hefur til að binda endi á ráðningu starfsmanns sem ráðinn er með gagnkvæmum uppsagnarfresti og ákvæði III. hluta laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins tekur til, eru:
 - lögleg uppsögn ráðningarsamnings sbr. 43. gr., sem ekki felur í sér neinar heimildir til launagreiðslna eftir að uppsagnarfresti lýkur,
 - fyrirvaralaus frávikning úr starfi án frekari launa sbr. 45. gr.,

- lausn vegna heilsubreysts þegar þau skilyrði eru fram komin með 3ja mánaða lausnarlaunum,
- niðurlagning starfs sem biðlaunaréttur er tengdur við með sex eða tólf mánaða launum samkvæmt ákvæði til bráðabirgða.

Í lögnum og kjarasamningi er jafnframt kveðið á um tilhögun þeirra greiðslna sem starfsmaður getur átt rétt til vegna starfsloka og eru þær í formi reglubundinna mánaðarlauna. Utan þeirra tilvika er ekki um að ræða lögvarða kröfu starfsmanns til greiðslna vegna starfsloka og eru þær aldrei í formi eingreiðslna nema svo standi á að starfsmanni hafi verið sagt upp á ólögmetan hátt þannig að skaðabótaskyldu varði.

Í þeim málum, sbr. t.d. hrd. nr. 343/2002 og hrd. nr. 503/2005, þar sem reynt hefur á starfslokasamninga hefur ráðuneytið verið þeirrar skoðunar að hafna beri greiðsluskyldu þar sem skort hefði heimild í lögum til þess að skuldbinda stofnun og ríkissjóð. Ákvæði laga nr. 70/1996 geta ekki leitt til stofnunar greiðsluskyldu og heimild í fjárlögum hefði því þurft að koma til fyrir þeim fjárskuldbindingum svo þær yrðu bindandi fyrir stofnun og ríkissjóð, sbr. 21. gr. laga nr. 88/1997, um fjárreiður ríkissjóðs. Í máli hrd. nr. 503/2005 var greiðsluskylda þó felld á stofnun m.a. vegna ákvæða í sérlögum um stofnunina og víðtækari fjárheimilda hennar en almennt gerist um aðrar stofnanir ríkisins.

5. Ráðuneytið telur að ekki sé unnt án sérstakrar lagaheimildar að gera starfslokasamninga við ríkisstarfsmenn. Hvorki ákvæði laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996 né sérákvæði laga um einstakar stofnanir eða tiltekna hópa ríkisstarfsmanna hafa að geyma heimildir fyrir starfslokasamningum eða samningum um bætur fyrir starfslok. Forstöðumönnum er því ekki heimilt að taka ákvörðun um gerð starfslokasamninga eins og hugtakið er skilgreint í bréfi yðar.“

III. Álit umboðsmanns Alþingis.

Þau bréfaskipti mín og fjármálaráðuneytisins sem að framan eru rakin lýsa í stórum dráttum þeim álitaefnum sem athugun mín vegna þessa máls hefur beinst að og á reynir í tengslum við umfjöllun um heimildir stjórnvalda ríkisins til að gera svonefnda starfslokasamninga við starfsmenn sína. Rétt er að áréttta að hugtakið starfslokasamningur er ekki fastmótað í íslenskum rétti en í máli þessu hef ég gengið út frá að um sé að ræða samning um að starfsmaður láti af starfi, embætti eða almennu starfi, áður en hann hefur náð aldurshámarki eða tímabundin skipun eða ráðning er á enda, án þess að fylgt sé reglum laga nr. 70/1996 um starfslokin og þá eftir atvikum gegn fjárgreiðslu, t.d. launum í ákveðinn tíma eða annarri breytingu á starfskjörum starfsmanninum til hagsbóta, svo sem tímabundinni stöðuhækkun, sérverkefni eða auknum lífeyrisréttindum. Ég tek það fram að ég fæ ekki séð að sú afmörkun sem fram kom í svari forsætisráðherra á Alþingi 1994, um 67 ára aldur, eigi hér endilega við.

Í svari fjármálaráðuneytisins kemur fram sú afstaða að ekki sé unnt án sérstakrar lagaheimildar að gera starfslokasamninga við ríkisstarfsmenn. Hvorki ákvæði laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996 né sérákvæði laga um einstakar stofnanir eða tiltekna hópa ríkisstarfsmanna hafi að geyma heimildir fyrir starfslokasamningum eða samningum um bætur fyrir starfslok. Forstöðumönnum sé því ekki heimilt að taka ákvörðun um gerð starfslokasamninga eins og hugtakið er skilgreint í bréfi mínu.

Tilfni þess að ég ákvæð að taka gerð hinna svonefndu starfslokasamninga til athugunar að eigin frumkvæði var sú staðreynd að þrátt fyrir að ekki væri í lögum mælt fyrir um þann möguleika að ljúka starfssambandi ríkisins við starfsmann með slíkum samningum liggur fyrir að þeir hafa tíðkast í einhverjum mæli og meðal annars orðið tilefni ágreinings fyrir dómstólum. Ég nefni hér sem dæmi dóm Hæstaréttar í máli nr. 175/2005 þar fram kom að félagsmálaráðherra hefði lagt fyrir forstöðumann ríkisstofnunar drög að samkomulagi um starfslok og þar hefðu verið ákvæði um eingreiðslu sem svaraði til sex mánaða launa. Ekki var hins vegar talið að samkomulag hefði orðið um starfslokin þótt ráðherra byggði málsvörn sína á því.

Niðurstöður í þeim tveimur hæstaréttardómum sem vitnað er til í bréfunum hér að framan, þ.e. hrd. nr. 343/2002 og hrd. nr. 503/2005, eru ólíkar um hvort ríkinu, og þá viðkomandi stofnun, hafi borið skylda til að efna þá greiðsluskuldbindingu sem forstöðumaður stofnunar hafði fyrir hönd stofnunarinnar undirgengist gagnvart starfsmanni sem lét af starfi með samningi. Í samræmi við þær niðurstöður er ljóst að ekki er útilokað að sérákvæði í lögum um fjármál einstakra stofnana leiði til þess að starfslokasamningur sem forstöðumaður hefur gert við fyrrverandi starfsmann ríkisins, m.a. um fjárgreiðslur, sé bindandi fyrir ríkið. Þá tel ég rétt að minna á að eins og nú er staðið að tilgreiningu útgjalda einstakra stofnana í fjárlögum er almennt ekki um að ræða sérgreiningu á einstökum útgjöldum þannig að það er viðfangsefni forstöðumanns og stjórnenda að ráðstafa þeim til að mæta kostnaði við rekstur viðkomandi stofnunar. Það kann því að vera vandkvæðum bundið fyrir starfsmann ríkisins sem semur við forstöðumann um starfslok sín og tilheyrandi greiðslur að átta sig á því að ekki sé fyrir hendi heimild í fjárlögum til að efna þær fjárskuldbindingar sem felast í samningnum.

Ég skil afstöðu fjármálaráðuneytisins, sem lýst er hér að framan, svo að ráðuneytið telji að mælt sé fyrir um það með tæmandi hætti í lögum nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, hvernig heimilt er að standa að starfslokum ríkisstarfsmanna og greiðslum af því tilfni. Það standi því ekki heimild til þess í núgildandi lögum að forstöðumenn ríkisstofnana geri starfslokasamninga eins og það hugtak hefur verið afmarkað í þessu máli. Þannig geti forstöðumenn t.d. ekki gert slíka samninga eingöngu á grundvelli stjórnunarheimilda sinna. Það sé hins vegar annað mál hvernig fari um skyldu ríkisins til að efna greiðsluskuldbindingar samkvæmt starfslokasamningum sem forstöðumenn kunni að gera þrátt fyrir skort á heimild til samningsgerðarinnar. Þar geti komið til sérstakar heimildir í fjárlögum. Ég minni síðan á það sem áður sagði um afstöðu Hæstaréttar í máli nr. 503/2005 þar sem talið var að ákvæði sérlaga um viðkomandi stofnun og viðtækari fjárheimildir en almennt gerist um stofnanir ríkisins leiddu til þess að stofnuninni var gert að efna fjárgreiðslur til fyrrverandi starfsmanns samkvæmt starfslokasamningi.

Með vísan til svars fjármálaráðuneytisins, í tilfni af athugun minni á máli þessu, tel ég ekki tilfni til þess að taka í álit þessu endanlega afstöðu til heimilda stjórnvalda ríkisins til að gera starfslokasamninga eins og ég hef afmarkað það hugtak við athugun mína. Ég bendi á hinn bóginn á að eins og lýst var hér fyrr liggur fyrir að slíkir starfslokasamningar hafa tíðkast í einhverjum tilvikum við starfslok ríkisstarfsmanna og þannig kemur t.d. fram í því máli sem ég vísaði til í bréfi mínu til fjármálaráðuneytisins að utanríkisráðuneytið taldi, út frá hagræðingar- og mannauðsstjórnunarsjónarmiðum, eftirsóknarvert að gera samkomulag við tiltekna starfsmenn um að flýta starfslokum þeirra. Ég fæ því ekki annað séð en að þrátt fyrir þá afstöðu sem fjármálaráðuneytið hefur lýst í bréfi til mín sé að minnsta kosti að einhverju leyti uppi það viðhorf hjá stjórnendum ríkisstofnana að þeim sé heimilt að gera slíka starfslokasamninga. Með tilliti til þess að fjármálaráðuneytið fer með málefni ríkisstarfsmanna samkvæmt 8. tölul. 5. gr. reglugerðar nr. 3/2004, um Stjórnarráð Íslands, tel ég brýnt að ráðuneytið geri af sinni hálfu ráðstafanir til að kynna stjórnendum ríkisstofnana þá afstöðu sína að forstöðumenn geti ekki án sérstakrar lagaheimildar gert

starfslokasamninga við ríkisstarfsmenn og þar með að samræmis og jafnræðis verði gætt í framkvæmd þessara mála hjá ríkinu.

Rétt eins og fjármálaráðuneytið bendir á er lögbundið hvaða leiðir beri að fara við starfslok ríkisstarfsmanna. Þá leiðir bæði af hinum óskráðu reglum stjórnáskráningarstjórnarins, sem gilda um starfshætti stjórnvalda, og ákvæðum stjórnáskráningarlaga nr. 37/1993 þegar um töku stjórnvaldsákvarðana er að ræða, að við ákvarðanir um starfslok ríkisstarfsmanna þarf að fylgja þeim réttaröryggisreglum sem þessar reglur hljóða um. Það að leiða starfslok ríkisstarfsmanna til lykta með samningi í stað þess að taka um þau ákvarðanir að loknum undirbúningi í samræmi við lög og reglur stjórnáskráningarstjórnarins vísar frá því réttaröryggi sem þessum reglum er ætlað að tryggja. Þessum reglum er líka ætlað að koma í veg fyrir að ákvarðanir um starfslok ríkisstarfsmanna ráðist af duttlungum eða persónulegum sjónarmiðum viðkomandi forstöðumanns. Í þeim felst enn fremur afstaða löggjafans um hvernig forstöðumenn stofnana ríkisins eiga að rækja þann opinbera starfa sem þeim er falinn í þágu þeirra samfélagslegu markmiða og þarfa sem viðkomandi ríkisstofnun á að sinna lögum samkvæmt.

Ég tel því að síðustu rétt að leggja áherslu á að telji fjármálaráðuneytið að vald þess nái ekki til þess að koma á samræmi í framkvæmd ríkisins um starfslok, og þá til samræmis við þá afstöðu sem ráðuneytið hefur lýst í bréfi sínu til mín um að starfslokasamningar séu ekki heimilir, er ástæða til þess að leitað verði eftir afstöðu Alþingis til málsins þannig að ríkisstarfsmenn búi að þessu leyti við jafnræði nema Alþingi ákveði annað bæði um það hvort gerð slíkra samninga sé heimil og hvert megi þá vera efni þeirra.

IV. Niðurstaða.

Með tilliti til þeirrar afstöðu fjármálaráðuneytisins í svari til mín að ekki séu í lögum heimildir fyrir forstöðumenn ríkisstofnana til að gera starfslokasamninga við ríkisstarfsmenn er ekki tilefni til þess að ég taki frekari afstöðu til heimilda stjórnvalda ríkisins til að gera starfslokasamninga eins og ég hef afmarkað það hugtak við athugun mína. Á hinn bóginn liggur fyrir að slíkir samningar hafa tíðkast í einhverjum tilvikum. Í ljósi þeirrar afstöðu sem fjármálaráðuneytið hefur lýst og með hliðsjón af þeim almennu sjónarmiðum sem lagareglur um starfslok opinberra starfsmanna hvíla á og meginreglum stjórnáskráningarstjórnarins um jafnræði eru það því tilmæli mín til fjármálaráðuneytisins að það geri af sinni hálfu ráðstafanir til að kynna stjórnendum ríkisstofnana þá afstöðu sína að forstöðumenn geti ekki án sérstakrar lagaheimildar gert starfslokasamninga við ríkisstarfsmenn og með þeim hætti verði samræmis og jafnræðis gætt í framkvæmd þessara mála hjá ríkinu.

Ég tek fram að telji fjármálaráðuneytið sig ekki hafa vald til þess að koma á samræmi í framkvæmd ríkisins um starfslok, og þá til samræmis við þá afstöðu sem ráðuneytið hefur lýst í bréfi sínu til mín, er ástæða til þess að leitað verði eftir afstöðu Alþingis til málsins þannig að ríkisstarfsmenn búi að þessu leyti við jafnræði nema Alþingi ákveði annað bæði um það hvort gerð slíkra samninga sé heimil og hvert megi þá vera efni þeirra.

V. Viðbrögð stjórnvalda.

Í fréttabréfi fyrir stjórnendur ríkisstofnana sem starfsmannaskrifstofa fjármálaráðuneytisins gefur út og birt er á heimasíðu ráðuneytisins birtist hinn 21. desember 2007 eftirfarandi texti ásamt tilvísun inn á álit mitt í þessu máli á heimasíðu embættis míns:

„Í nýlegu álitum umboðsmanns Alþingis í tilefni af framkvæðisathugun hans fjallar umboðsmaður um athugun á því hvernig almennt er staðið að gerð svonefndra starfslokasamninga hjá ríkinu og lagagrundvöll slíkra samninga. Í álitinu kemur m.a. fram sú afstaða fjármálaráðuneytisins að ekki sé unnt, án sérstakrar lagaheimildar, að gera starfslokasamninga við ríkisstarfsmenn. Umboðsmaður telur að brýnt sé að

fjármálaráðuneytið geri af sinni hálfu ráðstafanir til að kynna stjórnendum ríkisstofnana þessa afstöðu sína til að samræmis og jafnræðis verði gætt í framkvæmd þessara mála hjá ríkinu.

Fjármálaráðuneytið vill því vekja athygli forstöðumanna á þessu álit og þeim heimildum sem forstöðumaður hefur til að binda endi á ráðningu starfsmanns sem ráðinn er með gagnkvæmum uppsagnarfresti. Þessar heimildir eru;

í fyrsta lagi lögleg uppsögn ráðningarsamnings, sbr. 43. gr. starfsmannalaga, sem ekki felur í sér neinar heimildir til launagreiðslna eftir að uppsagnarfresti lýkur,

í öðru lagi fyrirvaralaus frávikning úr starfi án frekari launa, sbr. 45. gr. sömu laga,

í þriðja lagi lausn vegna heilsubrests þegar þau skilyrði eru fram komin með 3ja mánaða lausnarlaunum og

í fjórða lagi niðurlagning starfs sem biðlaunaréttur er tengdur við með sex eða tólf mánaða launum samkvæmt ákvæði starfsmannalaga til bráðabirgða.“

**14.6. Ráðning í embætti forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins.
Lausn úr embætti. Auglýsing um starf. Tilkynning um ákvörðun
efnislega ákveðin og skýr. Frumkvæðisathugun.
(Mál nr. 5102/2007)**

Á heimasíðu heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins var birt frétt um starfslok A, forstjóra hjá Tryggingastofnun ríkisins, sem fyrirhuguð voru 1. nóvember 2007, og að B, framkvæmdastjóri þróunarsviðs stofnunarinnar, tæki við starfinu. Umrædd frétt gaf umboðsmanni Alþingis tilefni til að rita heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra bréf varðandi hvernig staðið hefði verið að umræddri ráðningu í starf forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins og hvort framkvæmdin hefði verið í samræmi við ákvæði laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins og laga nr. 100/2007, um almannatryggingar. Athugun umboðsmanns laut nánar til tekið að því hvar og hvernig umrætt starf hefði verið auglýst og ef svo væri ekki á hvaða lagagrundvelli ráðuneytið teldi heimilt að ráða, skipa eða setja í embætti forstjóra tryggingastofnunar án þess að það hefði verið auglýst laust til umsóknar. Með vísan til svara ráðuneytisins lauk umboðsmaður athugun sinni á málinu með bréfi til heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra. Hins vegar ákvað umboðsmaður að koma ákveðnum ábendingum á framfæri við ráðherra í tilefni af athugun sinni á málinu.

Samkvæmt orðalagi þeirrar fréttar sem birtist á heimasíðu heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins varð ekki annað ráðið af fréttinni en forstjórinn léti af embætti sínu 1. nóvember 2007. Þá var heldur ekki í frásögn af því hver tæki við starfinu gerður fyrirvari um að þarna væri um að ræða tímabundna setningu og til hvaða tíma. Hins vegar var upplýst í bréfi ráðuneytisins til umboðsmanns að núverandi forstjóra hefði verið veitt lausn frá stöfum miðað við 1. janúar 2008 en hann yrði í leyfi frá 1. nóvember 2007 og nafngreindur einstaklingur, staðgengill forstjóra, gegndi starfinu frá 1. nóvember 2007 til 1. janúar 2008.

Umboðsmaður taldi eðlilegt og sjálfsagt að stjórnvöld hefðu frumkvæði að því að greina frá þeim breytingum sem yrðu á störfum þeirra einstaklinga sem gegna embættum forstöðumanna opinberra stofnana. Með hliðsjón af óskráðri grundvallarreglu í stjórnvöldum að stjórnvaldsákvörðun yrði efnislega að vera bæði ákveðin og skýr taldi umboðsmaður að stjórnvöld yrðu með sama hætti að gæta

Þess að frásagnir og fréttir sem þau senda frá sér væru skýrar og glöggar og í þeim greint frá því hvert væri hið raunverulega efni þeirrar ákvörðunar sem frá er sagt. Umboðsmaður kom því þeirri ábendingu á framfæri við heilbrigðis- og tryggingamála-ráðuneytið að betur yrði hugað að þessum atriðum í fréttum sem ráðuneytið sendi frá sér þegar einstaklingar væru settir eða ráðnir tímabundið til að gegna störfum eða embættum. Hefði orðið misbrestur á því væri einnig mikilvægt að slíkt sé leiðrétt formlega.

Í ljósi þess að í svari ráðuneytisins kom fram að stjórn Tryggingastofnunar ríkisins hefði ekki komið að framangreindri ráðstöfun í starf forstjóra stofnunarinnar taldi umboðsmaður því einnig rétt að koma þeirri ábendingu á framfæri við ráðuneytið að í tilvikum sem þessum, þegar stjórn stofnunar er að lögum veitt aðkoma að því hvernig starfi eða embætti er ráðstafað, samræmdist það illa þeirri skipan mála að þess væri ekki einnig gætt þegar um tímabundna ráðstöfun á slíkum störfum er að ræða í forföllum.

Umboðsmaður lauk athugun sinni á þessu máli með svohljóðandi bréfi til heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra, dags. 15. október 2007:

Ég vísa til bréfaskipta vegna fréttar á heimasíðu ráðuneytis yðar 14. september sl. um að nafngreindur einstaklingur tæki við starfi forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins. Mér hafa nú borist svör ráðuneytisins við spurningum mínum og með tilliti til þeirra er það niðurstaða mín að ekki sé tilefni til þess að ég hafi, að minnsta kosti að sinni, frekari afskipti af þessu máli á grundvelli heimildar minnar til að taka mál til athugunar að eigin frumkvæði, sbr. 5. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Ég tel þó rétt í samræmi við hlutverk umboðsmanns Alþingis, sbr. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, að koma eftirfarandi ábendingum á framfæri við ráðuneytið í framhaldi af athugun minni á málinu.

Í þeirri frétt sem birtist á heimasíðu ráðuneytisins 14. september sl. kom fram að núverandi forstjóri tryggingastofnunar hugðist láta af störfum vegna aldurs á haustdögum í ár en samkomulag hefði orðið um að starfslok hans yrðu 1. nóvember. Samkvæmt þessu orðalagi varð ekki annað ráðið af fréttinni en forstjórinn léti af embætti sínu 1. nóvember 2007. Þá var heldur ekki í frásögn af því hver tæki við starfinu gerður fyrirvari um að þarna væri um að ræða tímabundna setningu og til hvaða tíma. Nú er hins vegar upplýst í bréfi ráðuneytisins til mín að núverandi forstjóra hafi verið veitt lausn frá stöfum miðað við 1. janúar 2008 en hann verði í leyfi frá 1. nóvember 2007 og nafngreindur einstaklingur, staðgengill forstjóra, gegni starfinu frá 1. nóvember 2007 til 1. janúar 2008.

Eins og ég lýst í bréfi mínu til ráðuneytisins, dags. 18. september 2007, er heimildin til að setja í embætti tímabundið takmörkuð við að það sé gert í þeim forföllum sem tilgreind eru í lögum. Eins og mál þetta horfði við samkvæmt fréttinni varð ekki séð að skilyrði væru til þeirrar setningar sem þar var lýst eða ráðstöfun á starfinu án undanfarandi auglýsingar á lausu embætti. Samkvæmt þeim skýringum sem nú liggja fyrir um starfslok fráfarandi forstjóra og tímabundna setningu meðan hann er í leyfi verður ekki annað séð en það mál hafi verið lagt í farveg sem rúmast að þessu leyti innan heimilda laganna. Á þessu stigi tel ég ekki tilefni til að fjalla nánar um það sem fram kemur í bréfi ráðuneytisins um ástæðu þess að starfið hafi ekki verið auglýst. Ég tek hins vegar fram að ég hef ekki veitt því athygli að sú frétt sem birtist á heimasíðu ráðuneytisins 14. september sl. hafi verið leiðrétt eða færð til samræmis við þær skýringar sem ráðuneytið hefur nú látið mér í té.

Það er eðlilegt og sjálfsagt að stjórnvöld hafi frumkvæði að því að greina frá þeim breytingum sem verða á störfum þeirra einstaklinga sem gegna embættum forstöðumanna opinberra stofnana. Það er talin óskráð grundvallarregla í stjórnsýslurétti að stjórnvalds-

ákvörðun verði efnislega að vera bæði ákveðin og skýr. Ég tel að stjórnvöld verði með sama hætti að gæta þess að frásagnir og fréttir sem þau senda frá sér séu skýrar og glöggar og í þeim greint frá því hvert er hið raunverulega efni þeirrar ákvörðunar sem frá er sagt. Þegar löggjöf setur heimildum stjórnvalda sérstakar skorður um það hvernig ákvörðun er hagað að efni til þarf að gæta þess að fréttir sem stjórnvöld birta sjálf um málið veiti nauðsynlegar upplýsingar þannig að ráða megi af fréttinni að þeirra hafi verið gætt. Þetta á t.d. við þegar einstaklingur eru settur tímabundið til að gegna embætti í forföllum þess sem skipaður er í starfið. Hér hefur það bæði þýðingu gagnvart þeim sem þurfa að eiga samskipti við viðkomandi stofnun að vita hver er lögbær forstöðumaður og þá til hvaða tíma. Einnig getur það skipt máli fyrir þá sem hefðu hugsanlega áhuga á því að sækja um embættið samkvæmt auglýsingu að vita hvaða ráðstafanir hafa verið gerðar og þá eftir atvikum tímabundið. Þeirri ábendingu minni er því komið á framfæri við heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið að betur verði hugað að þessum atriðum í fréttum sem ráðuneytið sendir frá sér þegar einstaklingar eru settir eða ráðnir tímabundið til að gegna störfum eða embættum. Hafi orðið misbrestur á því er einnig mikilvægt að slíkt sé leiðrétt formlega.

Í bréfi mínu til ráðuneytisins vakti ég máls á því að í 5. gr. laga nr. 100/2007, um almanna-tryggingar, væri kveðið á um að ráðherra skipaði forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins til fimm ára í senn „að fenginni tillögu stjórnar stofnunarinnar“. Í svari ráðuneytisins til mín er upplýst að stjórn stofnunarinnar hafi ekki komið að þeirri ráðstöfun á starfi forstjóra sem frá var greint í áður nefndri frétt ráðuneytisins. Þótt ég hafi ákveðið að taka mál þetta ekki til frekari athugunar að eigin frumkvæði, að minnsta kosti að sinni, tel ég rétt að koma þeirri ábendingu á framfæri við ráðuneytið að í tilvikum sem þessum, þegar stjórn stofnunar er að lögum veitt aðkoma að því hvernig starfi eða embætti er ráðstafað, samræmist það illa þeirri skipan mála að þess sé ekki einnig gætt þegar um tímabundna ráðstöfun á slíkum störfum er að ræða í forföllum. Með slíku lagaákvæði hefur löggjafinn ætlað stjórn stofnunar tiltekið eftirlits- og stjórnunarhlutverk sem gæta þarf að í framkvæmd.

Ég tek að síðustu fram að vegna þeirra almennu atriða sem um er fjallað í ábendingum mínum hér að framan mun ég birta á heimasíðu embættis míns eftir 19. október nk. upplýsingar um athugun mína á þessu máli og lyktir. Ákveði ráðuneytið að birta leiðréttingu á þeirri frétt þess sem um er fjallað hér að framan fyrir þann tíma óska ég eftir að upplýsingar þar um verði sendar til mín þannig að greina megi frá þeim viðbrögðum ráðuneytisins í frásögn minni af málinu.

Viðbrögð stjórnvalda.

Hinn 22. október 2007 barst umboðsmanni símtal frá heilbrigðis- og tryggingamála-ráðuneytinu þar sem vakin var athygli á því að neðangreind frétt hefði þann dag verið birt á heimasíðu ráðuneytisins:

„Breytingar hjá Tryggingastofnun ríkisins undirbúnað“

Í samræmi við stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar er nú unnið að breytingum á lagaumhverfi Tryggingastofnunar ríkisins. [A], forstjóri Tryggingastofnunar ríkisins, sem gegnt hefur embættinu um fjórtán ára skeið sagði starfi sínu lausu fyrir nokkru síðan. Staðgengill hans, [B], gegnir starfinu tímabundið, eða frá 1. nóvember til 31. desember. Eins og áður sagði er unnið að breytingum á lagaumhverfi Tryggingastofnunar sem leiðir af flutningi verkefna frá heilbrigðisráðuneyti til félagsmálaráðuneytis og verður frumvarp þar að lútandi lagt fram á Alþingi á haustþingi. Auglýst verður eftir forstjóra í samræmi við ákvæði laganna.“

15.0. Samgöngumál.

- 15.1. Lög um loftferðir. Reglugerð um fis. Lögmatísreglan.
 Framsal opinbers valds til einkaaðila.
 Meinbugir á stjórnvaldsfyrirmælum.
 (Mál nr. 4964/2007)

A kvartaði yfir ákvæði reglugerðar nr. 780/2006, um fis, er laut að skyldu stjórnanda hreyfilknúins físs til þess að vera félagsmaður í físfélagi sem hlotið hafði viðurkenningu Flugmálastjórnar Íslands. Hann vakti máls á því hvort heimilt væri að lögum að skylda þá sem vildu fljúga fisum á Íslandi til að ganga í og greiða félagsgjöld til físfélags. Í kjölfar fyrirspurna umboðsmanns til samgönguráðuneytisins taldi ráðuneytið að það skorti viðhlítandi lagastoð fyrir umræddri skylduaðild að félagi og breytti ákvæðum reglugerðarinnar með reglugerð nr. 779/2007. Þar sem ákvæðið um skylduaðild að félagi var fellt brott taldi umboðsmaður ekki lengur tilefni til að fjalla um það atriði kvörtunarinnar. Hins vegar ákvað umboðsmaður að taka til athugunar hvort lög stæðu til þess að gera það valkvætt eins og gert var með reglugerð nr. 779/2007 að til þess að starfrækja fis innan íslenskrar lofthelgi skyldi stjórnandi hreyfilknúins físs annað hvort hafa heimild flugmálastjórnar til starfrækslu og skrá físið í físskrá flugmálastjórnar eða heimild viðurkennds físfélags og skrá hreyfilknúinn fis í físskrá slíks félags, hefði næga lagastoð.

Umboðsmaður lauk málinu með álit, dags. 21. desember 2007. Þar rakti hann ákvæði laga um Flugmálastjórn Íslands og tók fram að af þeim yrði ráðið að flugmálastjórn væri ætlað að halda íslenska loftfaraskrá og skrá loftför í hana og að gefa út heimildir og skírteini til einstaklinga í samræmi við lög, reglugerðir og alþjóðlegar skuldbindingar á starfssviði stofnunarinnar. Rakti umboðsmaður í kjölfarið þau ákvæði laga nr. 60/1998, um loftferðir, sem reglugerð nr. 779/2007 hefði verið sett með vísan í og ráðuneytið vísaði til í skýringum sínum til umboðsmanns. Taldi umboðsmaður ekki verða séð af þeim ákvæðum að þar væri tekin afstaða til þess hvort heimilt væri að fela öðrum aðila en flugmálastjórn, og þá eftir atvikum einkaréttarlegum aðila eins og físfélagi, þ.e. áhugamannafélagi eigenda slíkra loftfara, að skrá hreyfilknúinn fis í eigin skrá þannig að sú skráning kæmi í stað þeirrar lögmaeltu skráningar um íslensk loftför sem flugmálastjórn annaðist. Taldi umboðsmaður að sama máli gegndi um það hvort lagalegur grundvöllur væri fyrir því að slíku félagi væri falið að veita heimild til að starfrækja fis innan íslenskrar lofthelgi og þá í stað þeirra heimilda sem flugmálastjórn veitir. Benti umboðsmaður í því sambandi á að ekki yrði séð að almenn heimild loftferðalaga til þess að setja reglugerð lyti beint að því hvernig staðið væri að skráningu físa sem loftfara eða að því að veita heimild til að starfrækja þau. Að því er laut að því lagaákvæði sem ráðuneytið vísaði til sem grundvallar reglugerðarákvæðisins þá rakti umboðsmaður að hvorki í lagaákvæðinu sjálfu né lögskýringargögnum væri vikið að því að flugmálastjórn gæti heimilað innlendum eða erlendum aðila að veita stjórnanda loftfars leyfi eða heimild til þess að starfrækja það, heldur væri aðeins gert ráð fyrir því að aðila væri framselt það verkefni að framkvæma skoðun og eftirlit.

Með hliðsjón af þessu taldi umboðsmaður að ekki yrðu af ákvæðum loftferðalaga dregnar þær ályktanir að þar væri að finna heimild til að fela einkaaðila að annast þá skráningu í loftfaraskrá og heimildir til starfrækslu loftfara sem flugmálastjórn væri lögum samkvæmt fengið vald til að veita. Með hliðsjón af þessu og því sjónarmiði að

framsal stjórnarsýsluvalds til töku lögbundinna stjórnvaldsákvarðana frá stjórnvaldi til einkaréttarlegra aðila væri aldrei heimilt án þess að það lægi fyrir skýr lagaheimild þess efnis taldi umboðsmaður verulegan vafa leika á því að þær lagaheimildir sem samgönguráðuneytið hafði vísað til væru fullnægjandi grundvöllur fyrir því að fela viðurkenndu fisfélagi í reglugerð það hlutverk að veita stjórnanda hreyfilknúins fissa heimild til starfrækslu þess innan íslenskrar lofthelgi og halda sérstaka skrá yfir slík fis í fissa félagssins í stað skrár flugmálastjórnar.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til samgönguráðuneytisins að á meðan boðaðri endurskoðun á ákvæðum loftferðalaga væri ekki ráðið til lykta og traustari lagastöð skotið undir aðkomu einkaaðila eins og frjálsra félagasamtaka að því að sinna umræddum stjórnarsýsluverkefnum þá yrði umrætt ákvæði reglugerðar um heimild fisfélags og skráningu í fissa slíks félags fellt úr gildi. Umboðsmaður vakti einnig athygli ráðuneytisins á því að tilefni kynni að vera til að endurskoða þau ákvæði reglugerðarinnar sem kvæðu á um innra starf og aðild að fisfélögum.

Ég ritaði samgönguráðuneytinu bréf, dags. 10. mars 2008, þar sem ég óskaði eftir upplýsingum um hvort af hálfu ráðuneytisins hefði verið gripið til einhverra tiltekinna ráðstafana í tilefni af framangreindu áliti mínu og þá í hverju þær ráðstafanir felist. Í svarbréfi samgönguráðuneytisins, dags. 18. júní s.á., kemur fram að ráðuneytið fallist á sjónarmið mín um að loftferðalög veiti ekki fullnægjandi lagaheimild til að fela einkaréttarlegum aðilum, viðurkenndum fisfélögum, að gefa út heimildir til starfrækslu fisa í íslenskri lofthelgi eða halda opinbera skrá um fis. Ráðuneytið hafi því ákveðið að breyta gildandi reglugerð um fis, nr. 780/2006, eins og henni var breytt með reglugerð nr. 779/2007, og fella niður allar skírskotanir til heimildarveitingar viðurkennds fisfélags eða skráningar í fissa. Jafnframt hafi ákvæði 4. gr. reglugerðarinnar, sem kveði á um að fisfélög skuli ekki reka í hagnaðarskyni og um aðild að félögunum, verið tekin út í drögum að nýrri reglugerð. Í reglugerðardrögum, sem fylgdu bréfi ráðuneytisins til mín, sé leitast við að taka tillit til sjónarmiða og ábendinga sem fram hafi komið í áliti mínu og sé stefnt að birtingu nýrrar reglugerðar um fis fyrir lok mánaðarins. Verði mér sent bréf því til staðfestingar.

Á heimasíðu samgönguráðuneytisins birtist frétt 4. júlí 2008 þar sem drög að breyttri reglugerð um fis voru kynnt og þeim sem þess óskuðu gefinn kostur á að senda ráðuneytinu umsagnir sínar fyrir 24. s.m. Ekki var búið að birta nýja reglugerð um fis þegar skýrsla þessi fór í prentun.

16.0. Sjávarútvegsmál.

16.1. Úthlutun byggðakvóta. Skylduaðild að samstarfsverkefni samkvæmt samningi. Skilyrði um peningagreiðslu í kvótasjóð. Framsal valds til einkaaðila. Birting reglna. Rannsóknarreglan. (Mál nr. 4771/2006)

A kvartaði til umboðsmanns f.h. B og C ehf. og leitaði álits á því hvort framkvæmd sjávarútvegsráðuneytisins og sveitarfélagsins Æ á úthlutun byggðakvóta fiskveiðiárið 2005/2006 hefðu verið samkvæmt lögum. Athugun umboðsmanns beindist einkum að því almenna fyrirkomulagi sem ákveðið var, með birtingu auglýsingar nr. 412/2006 (VI), um staðfestingu reglna sveitarfélags, að viðhafa við úthlutunina í sveitarfélaginu Æ.

Umboðsmaður tók fram að sjávarútvegsráðuneytið hefði fallist á þá tillögu við úthlutun byggðakvóta í Æ að hún færi fram á grundvelli samnings sveitarfélagsins við einkaaðila, þ.e. fiskverkendur og útgerðaraðila, í byggðarlaginu. Samkvæmt efni samningsins hefði tilgangur hans verið sá að efla byggð í Æ með því að auka aflamark byggðarlagsins með skipulögðum hætti. Að þessu marki hefði verið stefnt með því að setja það skilyrði fyrir úthlutun byggðakvóta að umsækjendur tækjust á hendur skuldbindingu um að greiða fé í sérstakan kvótasjóð sem rekinn var á grundvelli samningsins. Umboðsmaður benti á að sérstök stjórn hefði farið með umsjón sjóðsins. Hlutverk hennar hefði verið að ákveða hversu mikill kvóti yrði keyptur eða leigður fyrir það fé sem til væri í kvótasjóðnum við hverja úthlutun. Greiðsla fyrir þann kvóta skyldi vera innt af hendi áður en eiginleg úthlutun byggðakvótans færi fram. Umboðsmaður leit svo á að með því að bæjarstjórn Æ hefði útfært úthlutunina með samningsfyrirkomulagi og sjávarútvegsráðuneytið staðfest það fyrirkomulag með birtingu auglýsingar nr. 412/2006, lægi fyrir að stjórnvöld ákváðu, a.m.k. að hluta til, að víkja frá því almenna fyrirkomulagi að ákvarðanir um úthlutun byggðakvótans skyldu byggðar á einhliða ákvörðunum sem þau tækju á grundvelli þeirra reglna sem kæmu fram í lögum um stjórn fiskveiða og stjórnsýslulögum, auk hinna almennu reglna sem giltu um ákvarðanir og meðferð stjórnsýsluvalds. Umboðsmaður dró þá ályktun af því fyrirkomulagi sem kom fram í samningnum að aðrir en þeir sem voru aðilar að honum hefðu ekki komið til greina við tillögugerð sveitarfélagsins Æ um það hverjum skyldi úthlutað byggðakvóta. Þeir sem sóttust eftir úthlutun hefðu því þurft að vera aðilar að honum.

Umboðsmaður tók fram í áliti sínu að miðað við efni samningsins og réttindi og skyldur aðila að honum svipaði samningnum um margt til samþykktá félags eða félagssamnings. Benti umboðsmaður á að sjávarútvegsráðherra hefði með staðfestingu sinni á því að úthlutun byggðakvóta í Æ skyldi fara fram skv. samningnum í reynd verið að kveða á um skylduaðild þeirra sem gátu notið úthlutunar byggðakvóta að því verkefni sem stofnað var til með samningnum. Umboðsmaður taldi rétt að vekja sérstaka athygli sjávarútvegsráðuneytisins á ákvæði 2. másl. 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar, sem mæli fyrir um að skerða megi hið neikvæða félagafrelsi sem felist í 1. másl. 2. mgr. 74. gr., með tilliti til þess að ekki yrði séð í gildandi lögum á þeim tíma sem samningurinn var gerður að löggjafinn hefði tekið afstöðu til þess að unnt væri að fara þessa leið.

Um það skilyrði að umsækjendur um byggðakvóta hefðu þurft að greiða fjárhæð í sérstakan kvótasjóð sem stjórn samstarfsverkefnisins ákvað með atbeina sveitar-

stjórnar Æ sagði umboðsmaður að almennt yrði að vera fyrir hendi sérstök lagaheimild til þess að stjórnvöld gætu við úthlutun takmarkaðra gæða gert það að skilyrði að þeim sem úthlutað yrði inntu af hendi sérstaka fjárgreiðslu. Það var niðurstaða umboðsmanns að ekki hefði verið fullnægjandi lagagrundvöllur í þágildandi 9. gr. laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, fyrir því að setja slíkt skilyrði fyrir úthlutun byggðakvóta úr hendi sjávarútvegsráðherra.

Umboðsmaður komst einnig að þeirri niðurstöðu að með þeirri ákvörðun að úthlutun byggðakvóta í Æ skyldi fara samkvæmt samstarfssamningi Æ við fiskverkendur og útgerðarmenn hefði sjávarútvegsráðherra í raun framselt ákvörðunarvald um hverjum yrði úthlutað kvótanum til aðila og stjórnar samstarfsverkefnisins. Aðkoma sveitarstjórnar Æ að því að samþykkja eða synja tillögu stjórnar verkefnisins um úthlutunina, sbr. gr. 5.3 í samningnum, hefði í reynd verið formsatriði. Hefðu að minnsta kosti ekki verið gerðir fyrirvarar um annað í samningnum. Tók umboðsmaður fram að þeir sem voru aðilar að verkefninu eða stóðu utan við það hefðu ekki getað gert kröfu um að stjórn verkefnisins fylgdi þeim reglum sem fram komu í stjórnarsýslulögum, upplýsingalögum eða sveitarstjórnarlögum og öðrum þeim réttaröryggisreglum sem giltu um störf og ákvarðanatöku stjórnvalda.

Niðurstaða umboðsmanns var að sjávarútvegsráðherra hefði ekki haft til þess fullnægjandi heimild að lögum að ákveða með auglýsingu nr. 412/2006 að úthlutun byggðakvóta í Æ fiskveiðiárið 2005/2006 skyldi fara samkvæmt samstarfssamningi Æ við fiskverkendur og útgerðarmenn frá 1. mars 2006. Umboðsmaður gerði einnig athugasemdir við það að í þeim reglum sem birtar voru með auglýsingu nr. 412/2006 hefði ekki verið lýst úthlutunarfyrirkomulagi og skilyrðum sem umsækjendur skyldu fullnægja fyrir úthlutun, heldur vísað til samnings sem sjávarútvegsráðuneytið hafði undir höndum. Taldi hann að í auglýsingunni hefði a.m.k. þurft að birta helstu efnisreglur og skilyrði sem umsækjendur þurftu að uppfylla til að fá úthlutað byggðakvóta í Æ. Þar sem það var ekki gert fullnægði auglýsingin ekki kröfum sem leiddu af 2. mgr. 9. gr. laga nr. 38/1990, með síðari breytingum, um að ráðherra skyldi setja reglugerð um nánari framkvæmd við úthlutun byggðakvótans. Umboðsmaður gerði einnig athugasemd við það að sjávarútvegsráðuneytið hefði staðfest úthlutun til tveggja báta. Taldi hann að staðfestingin hefði ekki verið í samræmi við þau efnisskilyrði sem komu fram í gr. 5.5 í samstarfssamningi Æ við fiskverkendur og útgerðaraðila og þurfti að uppfylla til að fá úthlutað byggðakvóta. Loks fann umboðsmaður að því að bæjarstjórn Æ hefði hvorki kynnt úthlutunareglur þær sem komu fram í samstarfssamningnum né gefið aðilum kost á að sækja um byggðakvóta eftir að sjávarútvegsráðuneytið hefði birt auglýsingu nr. 412/2006 í B-deild Stjórnartíðinda. Var talið að þessi framkvæmd hefði ekki verið í samræmi við fyrirmæli reglugerðar nr. 722/2005, um úthlutun byggðakvóta fiskveiðiárið 2005/2006. Ráðuneytið hefði ekki gætt þess að ganga úr skugga um að Æ hefði gætt þeirra formaskilyrða og reglna sem leiddu af reglugerðinni áður en það féllst á tillögur Æ um úthlutanir til einstakra skipa, sbr. þær kröfur sem leiða af rannsóknarreglu 10. gr. stjórnarsýslulaga.

Umboðsmaður beindi ekki þeim tilmælum til sjávarútvegsráðuneytisins að það tæki mál A til endurskoðunar kæmi fram ósk um það frá honum. Hins vegar tók hann fram að teldi A eða aðrir sig hafa borið skarðan hlut frá borði vegna þeirra annmarka sem voru á ákvörðunum sjávarútvegsráðherra í málinu yrði ekki leyst úr því með öðrum hætti en í hugsanlegu skaðabótamáli. Það yrði að vera hlutverk dómstóla að fjalla um slíkt. Umboðsmaður ítrekaði fyrri ábendingar sínar til ráðuneytisins um að betur yrði framvegis vandað til stjórnarsýslu ráðuneytisins við ákvarðanir um hvaða reglum skyldi fylgt við úthlutun byggðakvóta samkvæmt lögum um stjórn fiskveiða.

Í álitinu mínu, dags. 20. júlí 2007, sagði meðal annars svo:

IV. Álit umboðsmanns Alþingis.

...

2.

Ég hef í fyrri álitum mínum fjallað allnokkuð um þá lagaumgjörð sem úthlutun byggðakvóta var sett með lögum nr. 38/1990, og það fyrirkomulag við framkvæmd þeirrar úthlutunar, meðal annars með allríkri aðkomu viðkomandi sveitarstjórna, sem sjávarútvegsráðherra ákvað með setningu reglugerða á grundvelli laganna. Sérstaklega hef ég þó staðnæmst við stjórnsýslu sjávarútvegsráðuneytisins í þessum málum og talið nauðsyn á að gerðar yrðu verulegar úrbætur í því efni. Ég vísa í þessu sambandi meðal annars til álita minna í málum nr. 4477/2005, 4557/2005, 4583/2005 og 4588/2005, en ég lauk umfjöllun um öll þessi mál 30. júní 2006. Eru þau, auk bréfs sem ég ritaði ráðherra í tilefni af nefndum álitum, dags. 30. júní 2006, aðgengileg á heimasíðu embættis míns, www.umbodsmaduralthingis.is.

Ég tek það fram að ekki verður annað séð en ýmsar þær athugasemdir sem ég hef áður gert við stjórnsýslu ráðuneytisins vegna úthlutunar byggðakvóta í tíð áðurgildandi laga eigi einnig við í því tilviki sem hér er til athugunar. Ég tel þó ekki ástæðu til að endurtaka þær athugasemdir í þessu álitinu. Ég tek hins vegar fram að tilefni þess að ég hef talið rétt að ljúka þessu máli með álitinu er að í því var af hálfu sjávarútvegsráðuneytisins samþykkt að í sveitarfélaginu Æ yrði fiskveiðiárið 2005/2006 farin sérstæð og óvenjuleg leið við úthlutun og meðferð þess byggðakvóta sem kom til úthlutunar innan sveitarfélagsins.

Ég tek einnig fram, samhengisins vegna, að með reglugerð nr. 722/2005 setti sjávarútvegsráðherra þær almennu reglur um úthlutun byggðakvóta fiskveiðiárið 2005/2006 að eftir að ákveðið hefði verið til hvaða byggðarlaga skyldi úthluta byggðakvóta, en áður en ákveðið væri til hvaða fiskveiðiskipa þær aflaheimildir skyldu renna, færi fram tvíþætt ferli með aðkomu viðkomandi sveitarstjórna. Í fyrri hluta ferlisins skyldi sjávarútvegsráðherra óska eftir tillögum frá sveitarstjórnnum um úthlutunarreglur fyrir þau byggðarlögum sem væru innan viðkomandi sveitarfélaga. Bærust þær og ef ráðherra féllst á þær birti hann þær með auglýsingu. Í þessu máli bærust tillögur frá Æ og voru þær birtar með auglýsingu nr. 412/2006. Í síðari hluta ferlisins skyldi ráðherra fela viðkomandi sveitarfélögum, sbr. 6. gr. reglugerðar nr. 722/2005, að auglýsa úthlutun aflaheimildanna innan viðkomandi sveitarfélags, taka við umsóknum og gera tillögur um úthlutanir til einstakra skipa til sjávarútvegsráðuneytisins. Féllist ráðuneytið á þær tillögur tilkynnti það Fiskistofu um úthlutanirnar þannig að umræddar aflaheimildir yrðu skráðar á viðkomandi skip.

Framangreint úthlutunarfyrirkomulag og aðkoma viðkomandi sveitarstjórna breytir engu um það að valdheimild til úthlutunar byggðakvótans á grundvelli 9. gr. laga nr. 38/1990 var fengin sjávarútvegsráðherra sjálfum. Samkvæmt 1. mgr. 9. gr. laga um stjórn fiskveiða hafði hann einn vald til að taka ákvarðanir um hvernig ráðstafað skyldi þeim sérstöku aflaheimildum sem hér um ræddi og var í lagaákvæðinu ekki gert ráð fyrir aðkomu sveitarfélaga að þeim ákvörðunum ráðherra. Þetta vald gat ráðherra ekki að óbreyttum lögum framselt í heild eða hluta til einstakra sveitarfélaga eða annarra utanaðkomandi sjálfstæðra aðila. Á grundvelli reglugerðarheimildar 2. mgr. 9. gr. sömu laga varð þannig með reglugerð nr. 722/2005 einungis mælt fyrir um mögulega aðkomu sveitarstjórna að ákvörðunum ráðherra í formi tillögugerðar. Að lögum var einstökum sveitarstjórnnum ekki skylt að verða við óskum ráðherra um framlagningu tillagna og kæmu slíkar tillögur fram voru þær ekki bindandi fyrir ráðherra við úrlausn mála. Þrátt fyrir að í nefndum reglugerðum væri þannig mælt fyrir um að sveitarstjórnnum skyldi gefinn kostur á að leggja fram tillögur var því hér í raun að lögum um að ræða það fyrirkomulag sem í stjórnsýslurétti er nefnt frjáls álitsumleitan.

Þar sem sjávarútvegsráðherra bar að lögum ábyrgð á ákvörðunum sem teknar voru á grundvelli 9. gr. laga nr. 38/1990 um úthlutun byggðakvóta var honum skylt að ganga úr skugga um að tillögur þær sem sveitarstjórnir ákváðu að gera væru að efni og formi til í samræmi við lög og almennar reglur stjórnsýsluréttar. Að öðrum kosti gat hann ekki að réttu lagi lagt þær til grundvallar að hluta eða í heild við endanlegar ákvarðanir um hvernig ráðstafa skyldi aflaheimildum þeim sem hér um ræðir. Hér verður jafnframt að hafa í huga að þrátt fyrir þann tilgang byggðakvótans að styðja við og efla byggðarlög sem lent hafa í vanda vegna tilgreindra aðstæðna í sjávarútvegi verður að telja að því séu sett viss takmörk hversu langt ráðherra gat gengið við setningu staðbundinna reglna sem byggðu hver um sig á mismunandi forsendum og útfærslum einstakra sveitarstjórna um ráðstöfun þess hluta byggðakvótans sem ætlaður var viðkomandi byggðarlagi. Hef ég í fyrri álitum mínum meðal annars lýst þeirri afstöðu að það leiði beinlínis af því kerfi sem ráðherra kom á með setningu reglugerðar nr. 722/2005 að tillögur sveitarstjórna í þessum efnum máttu almennt ekki stangast á við þau skilyrði sem þar komu fram. Með setningu nefndrar reglugerðar ákvað ráðherra heildarfyrirkomulag við úthlutun byggðakvótans í almennt reglugerð en birti á grundvelli hennar sérstakar auglýsingar um nánari útfærslu úthlutunarinnar í einstökum byggðarlögum. Með hliðsjón af því fyrirkomulagi sem ráðherra ákvað að viðhafa varð hann hverju sinni að staðreyna hvort þær tillögur sem sveitarstjórnir gerðu á grundvelli ákvæða í reglugerð nr. 722/2005 stæðust þau almennu viðmið sem þar komu fram.

3.

Í þessu máli barst sjávarútvegsráðherra sú tillaga frá Æ að úthlutun í byggðarlaginu skyldi fara fram samkvæmt sérstökum samningi Æ, fiskverkenda og útgerðaraðila í Æ. Ráðuneytið féllst á þessa tillögu og birti auglýsingu (VI), nr. 412/2006, um staðfestingu reglna sveitarfélags um úthlutun byggðakvóta. Tók hún gildi 24. maí 2006 við birtingu í B–deild Stjórnartíðinda. Auglýsingin er tekin orðrétt upp í kafla II hér að framan en ákvæði 2. gr. er svohljóðandi:

„Úthlutað verður 1. júní 2006 og fer um úthlutun samkvæmt samstarfssamningi [Æ] við fiskverkendur og útgerðarmenn frá 1. mars 2006. Samningurinn hefur verið kynntur ráðuneytinu og er þar aðgengilegur hverjum þeim sem þess óskar.“

Að gættri þeirri lagaumgjörð sem úthlutun byggðakvóta var sett á þeim tíma sem sjávarútvegsráðuneytið birti tilvitnaða auglýsingu, nr. 412/2006, hef ég staðnæmst nokkuð við það atriði að samkvæmt henni féllst ráðuneytið á þá tilhögun við úthlutun byggðakvóta í Æ að hún færi fram á grundvelli samnings sveitarfélagsins við einkaaðila, þ.e. fiskverkendur og útgerðaraðila, í byggðarlaginu.

Samkvæmt efni samningsins var tilgangur hans sá að efla byggð í Æ með því að auka aflamark byggðarlagsins með skipulögðum hætti. Að þessu marki var meðal annars stefnt með því að setja það skilyrði fyrir úthlutun byggðakvóta, sbr. gr. 3.1, að umsækjendur skuldbyndu sig til að greiða fé í sérstakan kvótasjóð sem rekinn var á grundvelli samningsins. Með umsjón sjóðsins fór sérstök stjórn. Voru sex einstaklingar kosnir í stjórnina á fundi samningsaðila, svonefndum aðilafundi, en tveir voru valdir af bæjarstjórn Æ, sbr. 6. gr. Hlutverk stjórnarinnar var að ákveða hversu mikill kvóti yrði keyptur eða leigður fyrir það fé sem til væri í kvótasjóðnum við hverja úthlutun. Skyldi greiðsla fyrir þann kvóta vera innt af hendi áður en eiginleg úthlutun byggðakvótans færi fram. Umboð stjórnarinnar fól einnig í sér heimild til þess að koma fram fyrir hönd allra samningsaðila í samskiptum við yfirvöld og lánastofnanir og annast nauðsynleg verkefni vegna samstarfsverkefnisins, þ.m.t.

lántökur og veðsetningar fyrir allt að þeirri fjárhæð sem næmi áætluðu verðmæti kvótans og kvótasjóðsins hverju sinni, sbr. 6. gr. Stjórninni var heimilt að ráða framkvæmdastjóra.

Auk þess að kjósa stjórn var á aðilafundi hægt með samþykki 75% greiddra atkvæða að breyta samstarfssamningnum, sbr. 15. gr. samningsins. Þá kom fram í 12. gr. að aðilar samningsins bæru jafna ábyrgð á þeim verkefnum sem framkvæmd væru á grundvelli samningsins í samræmi við skiptingu samkvæmt gr. 5.4, þ.e. inneign í kvótasjóði.

Samkvæmt framangreindu fól aðild að samstarfssamningnum í sér aðild, eða þátttöku, í ákveðnu verkefni sem laut að úthlutun byggðakvóta í samræmi við afmarkaðan tilgang með ákveðnum réttindum en jafnframt allnokkrum skyldum. Ber þar ekki síst að nefna rétt til byggðakvóta gegn greiðslu í kvótasjóð og mögulega fjárhagsábyrgð á verkefnum sem framkvæmd væru á grundvelli samningsins, til dæmis af til þess kjörinni stjórn. Er rétt að taka fram að í gr. 5.3 í samningnum kom fram að þegar auglýstum umsóknarfresti um þátttöku í verkefninu væri lokið skyldi stjórn verkefnisins yfirfara framkomnar umsóknir og gera tillögu til úthlutunar á hlutlægum grundvelli og skyldi jafnræðissjónarmiða gætt. Tillögur stjórnar bar síðan að leggja fyrir bæjarstjórn til samþykktar eða synjunar.

Af samanburði á einstökum greinum samningsins, sbr. t.d. gr. 5.3, 5.4 og 6.5, má ráða að þeir aðilar höfðu atkvæðisrétt á aðilafundi sem fullnægt höfðu skilyrðum til að fá úthlutað byggðakvóta. Með öðrum orðum höfðu þeir aðilar atkvæðisrétt á aðilafundi sem greitt höfðu í kvótasjóð, í réttu hlutfalli við inneign í sjóðnum. Þá liggur einnig fyrir að í umræddum samningi var ekki kveðið á um þá fjárhæð sem umsækjendur um byggðakvóta skyldu greiða í umræddan kvótasjóð til að eiga rétt á úthlutun. Eins og nánar verður komið að hér síðar var sú ákvörðun tekin af stjórn samstarfsverkefnisins og síðan staðfest af bæjaryfirvöldum í Æ. Ákvörðun um það hvað skyldi greiða í þessu sambandi var ekki tekin af sjávarútvegsráðherra og kom aldrei, að því er virðist, til formlegrar umfjöllunar eða staðfestingar hans. Þá skal bent á að ef aðili að verkefninu vanefndi þá skyldu að greiða í umræddan kvótasjóð verkefnisins var stjórn þess heimilt, sbr. 9. gr. samningsins, að höfða mál fyrir dómstólum, fyrir hönd allra aðila samningsins, til innheimtu vangoldinnar greiðslu. Þá var stjórninni samkvæmt sömu samningsgrein heimilt að minnka, með sanngjörnu mati, úthlutun viðkomandi úr heildarkvóta sem til ráðstöfunar var, ef sá hinn sami yrði uppvís að því að ráðstafa réttindum sínum í andstöðu við hagsmuni Æ, sbr. 8. gr., eða með því að framselja, veðsetja eða kvaðabinda rétt sinn samkvæmt samningnum án samþykkis allra aðila hans.

Með því að bæjarstjórn Æ útfærði úthlutun byggðakvóta í Æ með samningsfyrirkomulagi, eins og lýst hefur verið hér að framan, og ráðuneytið staðfesti það fyrirkomulag með birtingu auglýsingar nr. 412/2006, liggur fyrir að stjórnvöld ákváðu, a.m.k. að hluta til, að víkja frá því almenna fyrirkomulagi að ákvarðanir um úthlutun byggðakvótans skyldu byggðar á einhliða ákvörðunum af þeirra hálfu, teknum á grundvelli þeirra reglna sem koma fram í lögum um stjórn fiskveiða og stjórnsýslulögum auk hinna almennu reglna sem gilda um ákvarðanir og meðferð stjórnsýsluvalds. Þá fólst í þessu fyrirkomulagi að aðilar undirgengust það með undirritun samningsins að afleiðingar vegna brota á skilyrðum sem sett voru fyrir úthlutun gætu orðið tilefni til einkaréttarlegra úrræða og dómsmála, sbr. 9. gr. samstarfssamningsins, í stað hefðbundinna og hugsanlega vægari úrræða samkvæmt almennum reglum stjórnsýsluréttarins, s.s. afturköllun ákvörðunar, sbr. 25. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Í samningnum sjálfum, sem Æ var aðili að og sjávarútvegsráðuneytið staðfesti sem gilda leið við úthlutun byggðakvóta, virðist á því byggt að aðild að honum sé skuldbindandi og að ákvarðanir sem teknar eru á grundvelli hans, m.a. af stjórn og aðilafundi, séu bindandi. Þar á meðal virðist samkvæmt orðalagi samningsins gert ráð fyrir að það sé hlutverk stjórnarinnar að taka ýmsar ákvarðanir sem lúta að úthlutun byggðakvóta, að því þó gættu að tillögur stjórnar um endanlega úthlutun til einstakra aðila skyldi leggja fyrir

bæjarstjórn til samþykktar eða synjunar samkvæmt gr. 5.3. Í samningnum er ekki tekið tillit til þeirrar aðstöðu að samkvæmt 9. gr. laga um stjórn fiskveiða, nr. 38/1990, með síðari breytingum, var ákvörðunarvald um úthlutun eingöngu í höndum sjávarútvegsráðherra.

Með því að staðfesta að tiltekinn samningur gæti gilt sem bindandi fyrir mæli um úthlutun byggðakvóta í Æ, án þess að þar kæmi fram fyrirvari um að ákvarðanir sem teknar væru á grundvelli hans væru ekki bindandi fyrir ráðherra við endanlegar ákvarðanir samkvæmt nefndri 9. gr. laga nr. 38/1990 um úthlutun byggðakvóta verður að telja að ráðuneytið hafi veitt aðilum samstarfsverkefnisins væntingar um að það hefði framselt vald sitt til töku slíkra ákvarðana. Aðilar að umræddum samningi hafa þá um leið mátt vænta þess að úthlutun myndi í raun byggjast á því einkaréttarlega formi sem hið umrædda samstarfsverkefni hafði.

Það fyrirkomulag að tillögur stjórnar um úthlutun til einstakra aðila skyldi leggja fyrir bæjarstjórn til samþykktar eða synjunar samkvæmt gr. 5 í samstarfssamningnum breytir ekki í grundvallaratriðum ofangreindri niðurstöðu. Æ sjálfur var formlegur aðili að umræddu samstarfsverkefni. Átti bærinn tvo fulltrúa af átta í stjórn þess, og var annar þeirra formaður stjórnar. Með aðild að samningnum skuldbatt Æ sig til þess, eins og aðrir samningsaðilar, að framfylgja ákvæðum hans og samþykktum stjórnar samstarfsverkefnisins. Stjórn verkefnisins var hins vegar ekki hluti af stjórnkerfi Æ og laut ekki reglum um opinbera stjórnarsýslu.

Af þessu fyrirkomulagi leiddi einnig að aðrir en þeir sem voru aðilar að samstarfssamningnum komu ekki til greina við tillögugerð Æ um það hverjum skyldi úthlutað umræddum byggðakvóta þetta fiskveiðiár. Þeir sem sóttust eftir úthlutun byggðakvóta þurftu því annars vegar að vera aðilar að samstarfssamningnum og hins vegar að uppfylla skyldur samkvæmt honum og ákvörðunum stjórnar verkefnisins, svo sem um greiðslu tiltekinna upphæðar í sjóð á vegum verkefnisins. Við staðfestingu samningsins virðist sjávarútvegsráðuneytið engan fyrirvara hafa gert að þessu leyti við efni hans eða samræmi hans við efni hinnar almennu reglugerðar nr. 722/2005.

4.

Ítrekað hefur verið bent á það hér að framan að samkvæmt 9. gr. laga nr. 38/1990, með síðari breytingum, var það sjávarútvegsráðherra einn sem að lögum fór með ákvörðunarvald um úthlutun þess byggðakvóta sem hér er fjallað um og bar ábyrgð á því að þær ákvarðanir væru í samræmi við lög. Þótt ráðherra færi þá leið í reglugerð nr. 722/2005 að fela hlutaðeigandi sveitarstjórnnum ákveðið hlutverk við framkvæmd á úthlutun byggðakvóta, þar á meðal um tillögugerð og móttöku umsókna um úthlutun, breytti það engu um að ráðherra og ráðuneyti hans þurftu að gæta þess að þær reglur og tillögur sem fallist var á um úthlutun kvótans væru lögmætar. Í reglugerðinni var heldur ekki að finna nein ákvæði um aðkomu einkaaðila eða féлага á vegum sveitarfélaga að tillögugerð eða stjórnarsýslu þessara mála.

Í tilviki Æ liggur fyrir að eiginlegur undirbúningur og gerð tillögu um úthlutun, sem sveitarstjórn gerði síðan að sinni tillögu til ráðherra, var unninn á vettvangi þess samstarfsverkefnis sem áður hefur verið lýst. Ráðherra staðfesti síðan með sérstakri auglýsingu að úthlutun byggðakvótans færi fram samkvæmt samstarfssamningi Æ við fiskverkendur og útgerðarmenn. Hér reynir á það álitaefni hvort ráðherra var heimilt að fara þessa leið við úthlutun byggðakvótans í Æ og þá sérstaklega þar sem aðild að umræddum samstarfssamningi var skilyrði fyrir því að koma til greina við úthlutunina og einnig vegna efnis samningsins, meðal annars að því er varðaði heimildir stjórnar verkefnisins til afskipta af þeim sem kvótanum var úthlutað til og skyldu til peningagreiðslu í kvótasjóð verkefnisins.

Sú lagaheimild sem hér um ræðir, þ.e. þágildandi 9. gr. laga nr. 38/1990, kvað á um að sjávarútvegsráðherra hefði tilteknað aflaheimildir til ráðstöfunar til stuðnings byggðarlögum vegna tilgreindra aðstæðna. Þá var í greininni tekið fram að ráðherra skyldi í reglugerð kveða nánar á um ráðstöfun aflaheimildanna.

Ráðherra var þarna með hefðbundnum og venjubundnum hætti, eins og um aðrar stjórnvaldsákvæðanir, falið að taka einhliða ákvæðanir um úthlutun þessara veiðiheimilda. Á grundvelli valdheimilda sinna gat hann sett lögmæt og málefnaleg skilyrði um hverjir kæmu til greina við úthlutun veiðiheimildanna og um frekari meðferð þeirra. Slík skilyrði urðu meðal annars að vera innan þeirra marka sem samrýmst gátu því markmiði sem að var stefnt með lagaákvæðinu. Skilyrði um að bátar sem til greina kæmu við úthlutun hefðu verið gerðir út frá viðkomandi sveitarfélagi, að aflanum væri landað þar, og eftir atvikum unninn þar einnig, falla augljóslega að þessu markmiði, enda lúta þau að því að þær veiðiheimildir sem stjórnvöld úthlutaðu nýttust nokkuð örugglega í þágu byggðarlagsins. Um meðferð þessara valdheimilda ráðherra og eftir atvikum aðkomu sveitarstjórna að undirbúningi ákvæðananna giltu líka þær sérstöku réttaröryggisreglur í þágu borgaranna sem fram koma í stjórnsýslulögum og upplýsingalögum sem og hinar óskráðu reglur stjórnsýsluréttarins.

Sá samstarfssamningur sem úthlutun byggðakvótans byggði á fól í sér að þeir sem vildu koma til greina við úthlutunina þurftu, eins og áður sagði, að vera aðilar að samningnum og lúta reglum hans. Miðað við efni samningsins og réttindi og skyldur aðila að honum svipar samningnum um margt til samþykka félags eða félagssamnings enda er tekið beinlínis fram í gr. 6.1 í samningnum að stjórnin fari með málefni „félagsins“. Þá segir í gr. 12 í samningnum undir fyrirsögninni skaðabótaábyrgð að aðilar samningsins beri „jafna ábyrgð á þeim verkefnum sem framkvæmd eru á grundvelli samnings þessa í samræmi við skiptingu samkvæmt gr. 5.1“. Tilvísunin til gr. 5.1 á væntanlega að vera 5.4.

Ég tel rétt vegna þessa að minna á að í 1. másl. 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, sbr. 12. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995, er mælt fyrir um að engan megi skylda til aðildar að félagi. Þetta ákvæði felur í sér að menn eiga rétt til að standa utan félaga. Ákvæðið verndar því hið svonefnda neikvæða félagafrelsi. Ákvæði 2. másl. 2. mgr. 74. gr. mælir hins vegar fyrir um að skerða megi þetta frelsi. Í athugasemdum við frumvarp það er varð að stjórnarskipunarlögum nr. 97/1995 er rakið að ákvæðið feli sér nýmæli en um rétt manna til að standa utan félaga hafi ekki verið nein bein fyrirmæli í þágildandi ákvæðum stjórnarskrárinnar. Í frumvarpinu sagði enn fremur svo um tilkomu ákvæðisins:

„Í því sambandi verður sérstaklega að vekja athygli á að með dómi Hæstaréttar uppkveðnum 15. desember 1988 var komist að þeirri niðurstöðu að réttur til að standa utan félaga felist ekki efnislega í ákvæðum núgildandi 73. gr. stjórnarskrárinnar og taldist sá réttur ekki heldur á annan hátt vera stjórnskipulega varinn þannig að ekki mætti skylda menn til aðildar að félagi með lögum. Er því lagt til með þessu ákvæði að efnisleg breyting verði beinlínis gerð að þessu leyti frá núgildandi reglum eins og dómstólar hafa skilgreint inntak þeirra, en fyrir því má færa margvísleg rök. Meðal þeirra má benda á að án takmarkana á kosti löggjafans til að mæla fyrir um skyldu manna til að ganga í félag getur sú staða komið upp að manni verði gert að eiga aðild að félagi sem starfar að málefnum gagnstætt sannfæringu hans eða skoðunum og greiða jafnvel framlög til þess. Halda má fram með gildum rökum að þetta fengi ekki staðist ákvæði 1. mgr. 11. gr. frumvarpsins sem verndar skoðanafrelsi manna. Þá má benda á að með skyldu til aðildar að félagi kann að vera vegið að rétti manns til að stofna annað félag í samsvarandi tilgangi, t.d. ef girt er fyrir í samþykktum félagsins sem skylda er til að ganga í að sami maður geti um leið verið í öðru félagi með sambærilegu

markmiði. Einnig má nefna að þeim rökum hefur verið haldið fram að réttur til að standa utan félaga hljóti að vera eins konar spegilmynd af réttinum til að stofna félög og geti þannig ekki staðist að skylda manns til að ganga í félag geti orðið víðtækari en bann við því að hann stofni félag.“ (Alþt. 1994-1995, A-deild, bls. 2107.)

Eins og atvikum er háttað í máli þessu tel ég ekki tilefni til þess að ganga lengra í þessu álitni en minna á að ráðherra var með staðfestingu sinni á því að úthlutun byggðakvóta í Æ skyldi fara fram samkvæmt samstarfssamningnum í reynd að kveða á um skylduáðild þeirra sem gátu notið úthlutunarinnar að því verkefni sem stofnað var til með samningnum. Samningi sem eins og áður segir svipar mjög til félagssamnings og kveður á um þátttöku þeirra sem vildu koma til greina við úthlutun umrædds byggðakvóta í því að ná fram ákveðinni pólitískri stefnumörkun um nýtingu hins úthlutaða kvóta til aukningar á veiðiheimumildum í Æ. Þeir sem vildu fara aðrar leiðir í því efni áttu ekki kost á að fá úthlutað hlutdeild í kvótanum. Ég tel því rétt að vekja sérstaka athygli ráðuneytisins á fyrrnefndu ákvæði 2. málsl. 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar og þá sérstaklega með tilliti til þess að ekki verður séð í gildandi lögum á þessum tíma að löggjafinn hafi tekið neina afstöðu til þess að unnt væri að fara þessa leið þannig að uppfyllt væru þau skilyrði sem stjórnarskráin setur að þessu leyti.

Þá var ekki aðeins um það að ræða að þeir sem hugsanlega vildu sækja um hlutdeild í umræddum byggðakvóta þyrftu að vera aðilar að samstarfssamningnum heldur þurftu þeir einnig að sæta því ákvæði samningsins að greiða í sérstakan kvótasjóð fjárhæð sem stjórn verkefnisins ákvað með atbeina sveitarstjórnarinnar ef til úthlutunarinnar kæmi. Ég tek það fram að það verður ekki ráðið af gögnum málsins að sjávarútvegsráðherra hafi sjálfur tekið formlega afstöðu til umræddrar fjárhæðar. Af gögnum málsins verður ráðið að þeir sem fengu úthlutað kvóta þurftu að greiða kr. 1.350.000 í kvótasjóð fyrir hvern heilan hluta en alls var útteilt 28 slíkum hlutum.

Til þess að stjórnvöld geti við úthlutun takmarkaðra gæða, af því tagi sem byggðakvótinn er, gert það að skilyrði að þeim sem úthlutað er inni af hendi sérstaka fjárgreiðslu verður almennt að vera fyrir hendi sérstök lagaheimild. Oft og tíðum verður sú niðurstaða studd þeim sérstöku rökum að sá opinberi aðili sem gæðunum úthlutar áskilur að greiðslan eða endurgjaldið skuli renna til hins opinbera, en í slíkum tilvikum koma til stuðnings kröfu um lagaheimild þau almennu sjónarmið sem gilda um tekjuöflun ríkisins og skattheimtu og mikilvægi skýrrar lagastoðar í því sambandi. Í þessu máli er á hinn bóginn uppi sú aðstaða að ráðherra hefur með því að ákveða að úthlutun umrædds byggðakvóta skyldi fara fram samkvæmt samstarfssamningnum kveðið á um skyldu þeirra sem úthlutað var til að greiða ótiltekna fjárhæð í sérstakan kvótasjóð sem ekki var á vegum opinberra aðila, ríkis eða sveitarfélagsins, heldur á vegum sjálfstæðs einkaaðila sem greiðendurnir áttu að vísu aðild að. Ég fæ ekki séð að fullnægjandi lagagrundvöllur verði sóttur í áðurgildandi 9. gr. laga nr. 38/1990 fyrir því að setja slíkt skilyrði fyrir úthlutun byggðakvóta úr hendi sjávarútvegsráðherra. Ég bendi á að umræddur sjóður laut ekki reglum um fjármál og stjórnsýslu opinberra aðila og þá áttu þeir sem fengið höfðu úthlutað umræddum byggðakvóta, sbr. gr. 9.1 í samstarfssamningnum, yfir höfði sér málshöfðun fyrir dómstólum af hálfu stjórnar verkefnisins ef þeir stóðu ekki við skuldbindingu um greiðslu í sjóðinn.

Þessu til viðbótar verður jafnframt að gera þá athugasemd að eins og lagareglum um úthlutun byggðakvótans var háttað þurfti ráðherra að lágmarki að taka sjálfur ákvörðun um efni reglna um úthlutun kvótans og birta með ákveðnum hætti, eins og nánar verður fjallað um í kafla IV.5 hér á eftir. Engin gögn liggja fyrir um að ráðherra hafi formlega staðfest þá fjárhæð sem þeim er fengju kvótanum úthlutað skyldi gert að greiða í kvótasjóðinn og sú fjárhæð var ekki tilgreind í þeim samstarfssamningi sem ráðherra ákvað að gilda skyldi um úthlutunina og vísaði til í auglýsingu þar um, sjá kafla IV.5.

Auk þess sem að framan er greint tel ég nauðsynlegt að leggja áherslu á að með þeirri ákvörðun að úthlutun byggðakvóta í Æ fiskveiðiárið 2005/2006 skyldi fara fram samkvæmt margnefndum samstarfssamningi Æ við fiskverkendur og útgerðarmenn verður ekki annað séð en ráðherra hafi í raun framselt ákvörðunarvald um hverjum yðri úthlutað kvótanum til aðila og stjórnar samstarfsverkefnisins. Aðkoma sveitarstjórnar að því að samþykkja eða synja tillögu stjórnar verkefnisins um úthlutunina og staðfesting ráðherra á henni hafi í reynd verið formsatriði. Að minnsta kosti voru engir fyrirvarar um annað í samningnum. Þar við bættist að meðal þess sem stjórnin átti að leggja áherslu á við úthlutunina var „hvort aðilar [hefðu] nýtt fyrri úthlutanir og efnt löndunarskyldur sínar í samræmi við tilgang [samningsins]“, sbr. gr. 5.5 í samstarfssamningnum, og ef vanefndir urðu á síðari meðferð kvótans var það á forræði stjórnar verkefnisins að taka ákvarðanir um viðbrögð. Við umrædda tillögugerð og aðrar ákvarðanir af hálfu stjórnar verkefnisins sem og aðilafunda þess giltu þær reglur sem fram komu í samstarfssamningnum og þegar þeim slepti reglur um einkaréttarlega aðila. Þeir sem voru aðilar að verkefninu eða stóðu utan við það gátu því ekki gert kröfu um að stjórn verkefnisins fylgdi þeim reglum sem fram koma í stjórnsýslulögum, upplýsingalögum eða sveitarstjórnarlögum og öðrum þeim réttaröryggisreglum sem gilda um störf og ákvarðanatöku stjórnvalda. Hafa verður í huga að þegar ráðherra ákvað með hinni almennu reglugerð um úthlutun byggðakvótans, reglugerð nr. 722/2005, að mæla fyrir um ákveðna aðkomu sveitarstjórna að undirbúningi ákvarðana um úthlutun kvótans var verið að fá að verkinu opinbera aðila sem lúta sérstökum reglum og tryggja borgurunum ákveðið réttaröryggi við meðferð mála. Þessu til viðbótar skal tekið fram að frávik frá þeim almennu reglum sem ráðherra hafði sett á grundvelli reglugerðarheimildar sinnar þurftu að minnsta kosti nánari útfærslu en gerð var með auglýsingu nr. 412/2006, hefði slík útfærsla á annað borð verið í samræmi við lög.

Í samræmi við framangreint er það álit mitt að sjávarútvegsráðherra hafi ekki haft til þess fullnægjandi heimild að lögum að ákveða með auglýsingu nr. 412/2006 að úthlutun byggðakvóta í Æ fiskveiðiárið 2005/2006 skyldi fara fram samkvæmt samstarfssamningi Æ við fiskverkendur og útgerðarmenn frá 1. mars 2006.

Ég tek í þessu sambandi fram að það verður alls ekki útilokað að stjórnvöldum sé heimilt, við undirbúning að töku ákvarðana eða við undirbúning reglusetningar, að hafa samráð við hagsmunaaðila og aðra þá sem hlut kunna að eiga að máli og jafnvel að samningsbinda það ferli. Þegar ferli ákvörðunartöku er á hinn bóginn lögbundið með þeim hætti sem hér er, sbr. t.d. ákvæði í lögum nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, og stjórnsýslulögum nr. 37/1993, er það á hinn bóginn mikilvægt að þess sé gætt að stjórnvöld feli ekki í raun utanaðkomandi aðilum að taka ákvarðanir fyrir sína hönd eða svo ríkan þátt í undirbúningi þeirra að endanleg aðkoma þeirra sjálfra sé í raun aðeins til málamynda. Til slíks valdframsals þurfa stjórnvöld almennt skýra lagaheimild. Þá ber jafnframt að hafa í huga að í þessu sambandi þarf ekki eingöngu að horfa til endanlegrar afgreiðslu á ákvörðunum um rétt eða skyldu manna, sbr. stjórnsýslulaga, heldur einnig til annarra ákvarðana og athafna sem falla undir aðrar almennar lagareglur, s.s. um meðferð persónuupplýsinga samkvæmt ákvæðum laga nr. 77/2000, um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, og varðveislu og vistun gagna og skráningu mála og upplýsinga, sbr. til að mynda 22. og 23. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996.

Hvað sveitarfélögin varðar sérstaklega tek ég fram að það getur að öllu leyti rúmast innan framangreinds að sveitarstjórnir hafi samráð og leiti eftir samvinnu við aðila á sviði fiskveiða og fiskvinnslu í sveitarfélaginu þegar unnið er t.d. að tillögugerð til ráðherra um úthlutun byggðakvóta og til þess að leggja grunninn að því að hinn endanlegi úthlutaði kvóti nýtist sem best til að bæta atvinnuástand í byggðarlaginu. En slíkt samstarf og samvinna af hálfu sveitarfélagsins þarf að fara fram innan þess lagaramma sem sveitarfélögunum er settur, þ.m.t. að gættum þeim réttaröryggisreglum sem sveitarfélögunum ber að fylgja

í störfum sínum. Þá getur sveitarfélagið ekki með einkaréttarlegum samningum kveðið á um ráðstöfun og meðferð opinberra réttinda og gæða sem ekki er á forræði þess að úthluta nema því aðeins að fullnægjandi réttarheimildir standi til þess að ráðstafa málum með þeim hætti.

5.

Athugun mín á máli þessu hefur, auk framangreinds, beinst að því hvort reglur um úthlutun byggðakvóta í Æ hafi verið birtar með fullnægjandi hætti, hvort auglýsing eftir umsóknum um úthlutun byggðakvóta í Æ hafi fullnægt ákvæðum reglugerðar sjávarútvegsráðherra og loks að því hvort úthlutun byggðakvóta til tveggja tilgreindra báta hafi verið í samræmi við það skilyrði úthlutunarreglna í Æ að bátar skyldu skráðir í Æ-höfn og landa afla sínum þar. Hér verður fyrst vikið að birtingu úthlutunarreglna í Æ, en þær komu fram í samstarfssamningi Æ við fiskverkendur og útgerðaraðila. Um aðra þætti málsins er síðan nánar fjallað í köflum IV.6 til IV.8 hér á eftir. Ég tek fram að umfjöllun um almenna og opinbera birtingu hins umrædda samnings, þrátt fyrir framangreinda ágalla á því úthlutunarfyrirkomulagi sem í honum fólst, hefur sjálfstætt gildi, m.a. vegna þeirra röksemda sem ráðuneytið hefur sett fram til stuðnings því að slík birting hafi ekki þurft að eiga sér stað.

Í 9. gr. laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, eins og hún hljóðaði á þeim tíma er atvik máls þessa urðu, sagði að ráðherra skyldi í reglugerð kveða á um ráðstöfun aflaheimilda samkvæmt greininni. Ráðherra var því samkvæmt ákvæðinu skylt að setja reglugerð um úthlutun aflaheimilda á grundvelli þess, og þá verður einnig að draga þá almennu ályktun af ákvæðinu að þær almennu og bindandi reglur sem ráðherra ákvað að setja um ráðstöfun byggðakvóta skyldu sækja stoð sína í nefnt lagaákvæði. Þegar löggjafinn hefur falið stjórnvöldum að setja og kunngera reglur með ákveðnum hætti, svo sem í formi reglugerðar sem birt er almenningi í samræmi við ákvæði laga nr. 15/2005, um Stjórnartíðindi og Lögbirtingablað, er stjórnvöldum almennt óheimilt að velja annan setningarmáta og komast þannig hjá því að birta reglurnar með sama hætti og ákvæði reglugerðar. Visast um þetta meðal annars til lögmætisreglu stjórnisýsluréttar og almennra réttaröryggissjónarmiða að baki birtingu laga.

Á grundvelli nefndrar 9. gr. laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, setti ráðherra reglugerð nr. 722/2005. Í henni var að finna ákvæði í 6. gr. þar sem sagði að ef ráðuneytið féllist á þær tillögur sem sveitarstjórn gerði um úthlutun aflaheimilda innan viðkomandi byggðarlags staðfesti það þær og birti „sem reglur viðkomandi sveitarfélags um úthlutun“. Það var með vísan til þessa reglugerðarákvæðis sem ráðuneytið lét birta framangreinda auglýsingu nr. 412/2006.

Sjávarútvegsráðuneytið hefur í skýringum sínum bent á að í umræddri reglugerð sé ekki nánar fyrir um það mælt með hvaða hætti skuli birta þær úthlutunarreglur sem það ákveði að skuli gilda í hverju sveitarfélagi fyrir sig. Það hafi því ekki verið skylt að birta hinn umrædda samstarfssamning í B-deild Stjórnartíðinda. Af þessu tilefni tek ég fram að hvað sem líður þeim heimildum sem ráðherra kann að hafa til að setja reglur, bundnar við tiltekin staðbundin umdæmi eða ekki, sem og hvort og þá hversu ítarlega lagastoð slíkar reglur þurfa að hafa hverju sinni, þá liggur fyrir að ráðherra hafði með 9. gr. laga nr. 38/1990, með síðari breytingum, verið fengin sérstök heimild til reglugerðarsetningar. Efni 3. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 722/2005, þar sem fram kemur að ráðherra geti staðfest tillögur sveitarstjórna og birt þær sem reglur viðkomandi sveitarfélags verður að túlka í þessu ljósi. Setning reglna sem byggja á því reglugerðarákvæði verður því jafnframt að fullnægja þeim áskilnaði 2. mgr. 9. gr. laga nr. 38/1990, með síðari breytingum, að þær séu settar í formi reglugerðar, eða eftir atvikum með öðrum jafngildum hætti að lögum, og þar með birtar á viðhlitandi hátt.

Samkvæmt lögum nr. 15/2005, um Stjórnartíðindi og Lögbirtingablað, ber að birta reglugerðir ráðherra í B-deild Stjórnartíðinda. Kemur þetta fram í 3. gr. laganna. Undir þessa lagagrein falla þær reglugerðir sem sjávarútvegsráðherra var falið lögum samkvæmt að setja á grundvelli 9. gr. laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða. Samkvæmt framangreindu um samspil 3. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 722/2005, og 9. gr. laga nr. 38/1990 verður að gera sambærilegar kröfur um birtingu þeirra reglna sem settar voru á grundvelli reglugerðar-ákvæðisins, þ.e. úthlutunarreglur í hverju sveitarfélagi.

Rétt er að taka fram að þær reglur sem hér er um að ræða voru birtar með yfirheitinu „auglýsing“ í B-deild Stjórnartíðinda, þ.e. sem auglýsing nr. 412/2006. Ég tel ekki sérstaka ástæðu til athugasemda við þann birtingarhátt. Ekki er útilokað að ráðherra hafi getað fullnægt þeim lagakröfum sem fólust í 9. gr. tilvitnaðra laga um stjórn fiskveiða, um að sett skyldi reglugerð um úthlutun byggðakvótans, og kröfum 3. gr. laga nr. 15/2005, um Stjórnartíðindi og Lögbirtingablað, um birtingu slíkra stjórnvaldsfyrirmæla í B-deild Stjórnartíðinda, með því að birta reglur um úthlutun byggðakvótans með auglýsingu. (Sjá hér Sigurður Línal: Um lög og lögfræði, grundvöllur laga – réttarheimildir. Reykjavík 2002, bls. 119.) Hefur jafnframt í íslenskum rétti verið út frá því gengið að slík almenn stjórnvaldsfyrirmæli sem fá sambærilega birtingu í Stjórnartíðindum gætu haft sambærileg og jafngild réttaráhrif. (Sjá hér sömu heimild, bls. 117.) Þannig er það setningarhátturinn og birtingin sem verður talin ráða gildi reglnanna, fremur en heiti þeirra, jafnvel þó að í þessu tilviki hefði það verið í betra samræmi við fyrirmæli laga nr. 38/1990, með síðari breytingum, að reglur þessar hefðu verið settar með beinum hætti í formi reglugerðar.

Ég tel á hinn bóginn ástæðu til athugasemda við það að í þeim reglum sem birtar voru með hinni umræddu auglýsingu nr. 412/2006 hafi aðeins verið tekið fram að úthlutun í Æ myndi fara fram 1. júní 2006, en að um úthlutunarfyrikomulag að öðru leyti hafi verið vísað til tiltekins samnings sem fyrir lægi í ráðuneytinu áhugasömum til kynningar. Í reglunum sem birtar voru var þannig ekki lýst úthlutunarfyrikomulagi og skilyrðum sem umsækjendur skyldu fullnægja fyrir úthlutun, heldur vísað til samnings sem ráðuneytið hafði undir höndum. Ég tel hér ekki sérstaka ástæðu til að taka afstöðu til þess hvort borið hefði að birta samstarfssamninginn í heild sinni, að því leyti sem efni hans var á annað borð í samræmi við lög. Á hinn bóginn hefði í auglýsingunni a.m.k. þurft að birta helstu efnisreglur og skilyrði sem umsækjendur þurftu að fullnægja til að fá úthlutað byggðakvóta í byggðarlaginu. Það var ekki gert og auglýsing nr. 412/2006 fullnægði því ekki kröfum sem leiddu af 2. mgr. 9. gr. laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, með síðari breytingum, um að ráðherra skyldi setja reglugerð um nánari framkvæmd við úthlutun byggðakvótans.

...

8.

Við lok þessa álits tel ég enn ástæðu til að minna á þær athugasemdir sem ég hef áður gert um nauðsyn þess að vandað verði betur af hálfu sjávarútvegsráðuneytisins til stjórnsýslu við úthlutun hins sérstaka byggðakvóta á grundvelli laga um stjórn fiskveiða. Auk þeirra álita sem ég hef sent frá mér á síðustu árum vegna einstakra reglna og ákvarðana um úthlutun þessa kvóta hef ég í tveimur bréfum til sjávarútvegsráðherra, dags. 3. júlí 2003 og 30. júní 2006, gert ráðherrum grein fyrir þessum athugasemdum mínum og þá sérstaklega í tilefni þeirra svara ráðuneytisins að fullur vilji væri til að bæta úr þessum annmörkum. Ítrekaðar athugasemdir af minni hálfu eru hins vegar til marks um að þau áform hafa ekki gengið eftir að öllu leyti. Það er sérstök ástæða til að ítreka þetta nú því að þótt samþykkt hafi verið á Alþingi ný og að vissu leyti ítarlegri lagaákvæði um úthlutun byggðakvóta með lögum nr. 21/2007, er það áfram verkefni ráðherra að móta og setja nánari reglur um grundvöll úthlutunarinnar almennt og ákveða frávik í einstökum byggðarlögum. Eins og það mál sem fjallað er um í áliti þessu er til marks um eru það ekki

einvörðungu hinar einstöku málsmeðferðarreglur stjórnssýslulaga og stjórnssýsluréttarins sem ekki hefur nægjanlega verið gætt að við framkvæmd þessara mála almennt heldur einnig að lagður hafi verið réttur lagalegur grundvöllur að þeim reglum sem ráðherra hefur ákvæðið að fylgt skyldi við úthlutanir í einstökum sveitarfélögum. Það er því áfram brýnt að gætt verði sérstaklega að því atriði framvegis af hálfu sjávarútvegsráðuneytisins við töku ákvarðana um það hvaða reglum eigi að fylgja við úthlutun byggðakvótans umfram það sem fram kemur í texta núgildandi 10. gr. laga nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða, með síðari breytingum.

VI. Viðbrögð stjórnvalda.

Í bréfi til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra, dags. 10. mars 2008, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort af hálfu ráðuneytisins hefði verið gripið til einhverra tiltekinna ráðstafana í tilefni af álit mínu og þá í hverju þær ráðstafanir fælust.

Í svarbréfi ráðuneytisins, dags. 12. ágúst 2008, segir meðal annars svo:

„Í tilefni af bréfi yðar skal upplýst að áður en umrætt álit yðar var sent sjávarútvegsráðuneytinu hafði ráðuneytið reynt að bregðast við athugasemdum sem fram höfðu komið í eldri álitum yðar um úthlutun byggðakvótans og beindust að því m.a. að framkvæmd ráðuneytisins í því efni hefði ekki haft nægilega lagastoð. M.a. í tilefni af þeim athugasemdum lagði sjávarútvegsráðherra fram stjórnarfrumvarp á 133. löggjafarþingi Alþingis 2006/2007 þar sem lagðar voru til ýmsar breytingar á 10. gr. laga nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða, sem fjallar um úthlutun byggðakvóta, sbr. þskj. 624, 459. mál. Við meðferð málsins á Alþingi voru síðan gerðar nokkrar breytingar á frumvarpinu þar sem sjávarútvegsnefnd Alþingis lagði til að í stað þeirra breytinga sem ráðuneytið hafði lagt til í frumvarpinu yrði farin sú leið að renna tryggari lagastoðum undir þá framkvæmd sem viðhöfð hafði verið af ráðuneytinu við úthlutun byggðakvótans, sbr. nefndarálit á þskj. 1098, 459. mál. Að teknu tilliti til þessara breytinga varð frumvarpið að lögum nr. 21/2007, um breytingu á lögum nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða, með síðari breytingum. Á grundvelli heimilda í 4. og 5. mgr. framangreinds ákvæðis, eins og því var breytt lögum nr. 21/2007, hefur ráðherra jafnframt sett almennar stjórnvaldsreglur um úthlutun byggðakvóta fyrir fiskveiðiárin 2006/2007 og 2007/2008, þ.e. reglugerð nr. 440/2007, um úthlutun byggðakvóta til byggðarlaga á fiskveiðiárinu 2006/2007, reglugerð nr. 439/2007, um úthlutun byggðakvóta til fiskiskipa á fiskveiðiárinu 2006/2007, með síðari breytingum, reglugerð nr. 637/2008, um úthlutun byggðakvóta til byggðarlaga á fiskveiðiárinu 2007/2008 og reglugerð nr. 605/2008, um úthlutun byggðakvóta til fiskiskipa á fiskveiðiárinu 2007/2008. Þá segir í 6. mgr. framangreinds ákvæðis, eins og því var breytt með lögum nr. 21/2007, að ráðherra geti heimilað á grundvelli rökstuddra tillagna sveitarstjórnar að sett verði sérstök skilyrði fyrir úthlutun byggðakvótans í einstökum byggðarlögum, sem víkja frá eða eru til viðbótar hinum almennu skilyrðum enda séu þau byggð á málefnalegum og staðbundnum ástæðum. Fiskistofa annast síðan úthlutun byggðakvótans til einstakra fiskiskipa og eru ákvarðanir hennar um það efni kæránlegar til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins, sbr. 9. mgr. framangreinds ákvæðis.

Þegar umrætt frumvarp var lögfest með framangreindum breytingum, sem lög nr. 21/2007, var af hálfu ráðuneytisins litið svo á að ákvæði laganna og stjórnvaldsreglur sem settar yrðu samkvæmt heimildum í þeim hefðu að geyma nauðsynlegar ráðstafanir til að tryggja að úthlutun byggðakvóta yrði í framtíðinni byggð á viðhlítandi lagastoð og að framkvæmd úthlutunarinnar yrði í samræmi við þau sjónarmið sem fram höfðu komið í álitum yðar vegna eldri ákvæða í lögum og stjórnvaldsreglum um það efni. Jafnframt er það mat ráðuneytisins að með þeim ráðstöfunum sem gerðar voru með

setningu framangreindra laga og stjórnvaldsreglna á grundvelli þeirra hafi verið komið til móts við þau sjónarmið sem fram komu í álitum yðar, dags. 20. júlí 2007, í tilefni af kvörtun [A], f.h. [B] ehf. og [C] ehf.

Þau ákvæði laga og stjórnvaldsreglna sem byggt var á við úthlutun byggðakvóta í [Æ] fyrir fiskveiðiárið 2005/2006 hafa nú verið felld úr gildi. Eins og fram kemur í bréfi yðar mun fyrirtæki í eigu þess aðila sem bar fram kvörtunina við yður hafa fengið endurgreidda þá fjárhæð sem greidd hafði verið í umræddan kvótasjóð vegna þátttöku í samstarfsverkefninu .

Þá skal upplýst að við úthlutun byggðakvóta fyrir fiskveiðiárið 2006/2007 óskaði [Æ] ekki eftir því við ráðuneytið að sett yrðu sérstök skilyrði fyrir úthlutun byggðakvóta í sveitarfélaginu og fór því um úthlutun byggðakvótans þar fyrir umrætt fiskveiðiár eftir þeim almennu reglum sem fram komu í reglugerð nr. 439/2007, um úthlutun byggðakvóta til fiskiskipa á fiskveiðiarinu 2006/2007, með síðari breytingum. Enginn byggðakvóti kom hins vegar í hlut [Æ] fyrir fiskveiðiárið 2007/2008.

Með vísan til framanritaðs er það mat ráðuneytisins að það hafi gert viðhlítandi ráðstafanir til að tryggja að ákvæði laga og stjórnvaldsreglna og einnig framkvæmd við úthlutun byggðakvóta verði í framtíðinni í samræmi við þau sjónarmið sem fram hafa komið í álitum yðar vegna eldri ákvæða í lögum og stjórnvaldsreglum um það efni, m.a. álitum yðar, dags. 20. júlí 2007, í tilefni af kvörtun [A] f.h. [B] ehf. og [C] ehf. Af hálfu ráðuneytisins verður ekki séð að ástæða sé til að gripa til frekari ráðstafana á grundvelli umrædds álits yðar.”

17.0. Skattar og gjöld.

17.1. Áætlun opinberra gjalda. Rannsóknarreglan. Meðalhófsreglan. Frumkvæðisathugun. (Mál nr. 4617/2005)

Umboðsmaður Alþingis ákvað að taka til athugunar að eigin frumkvæði, sbr. 5. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, hvort og þá hvernig skattstjórar fylgdu ákveðnum viðmiðum við áætlun opinberra gjalda á einstaklinga á grundvelli 2. mgr. 95. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt. Beindist athugun umboðsmanns sérstaklega að því hvernig gætt væri að þeirri grundvallarreglu 12. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993 að stjórnvald skuli ekki fara strangar í sakirnar en nauðsyn ber til þegar það tekur íþyngjandi ákvörðun. Ritaði umboðsmaður ríkisskattstjóra bréf af þessu tilefni þar sem hann óskaði eftir nánari upplýsingum og skýringum vegna athugunar sinnar.

Að fengnum skýringum ríkisskattstjóra ákvað umboðsmaður að takmarka athugun sína við það hvernig þær almennu tölulegu forsendur sem lagðar væru til vélrænt við áætlun opinberra gjalda í því tölvukerfi sem álagning opinberra gjalda fer fram í samræmist meðalhófsreglu 12. gr. stjórn-sýslulaga. Beindist athugun umboðsmanns nánar tiltekið að þeim hluta sem sneri að áætlun tekjuskattsstofns einstaklinga, og þá einkum að bætt skyldi 20% við þann tekjuskattsstofn sem þegar hefði verið reiknaður út frá fyrirliggjandi upplýsingum um tekjur skattaðila í skilagreinum staðgreiðslu, launamiðum, greinargerð reiknaðs endurgjalds og upplýsingum um tekjur á næstliðnu gjaldári.

Umboðsmaður benti á að ótvírætt væri að ákvarðanir um álagningu skatta teldust ákvarðanir um rétt eða skyldu í skilningi 1. mgr. 2. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993 og að málsmeðferðarreglur þeirra laga giltu að öllu jöfnu um ákvarðanir skattyfirvalda, að svo miklu leyti sem lög nr. 90/2003 mæltu ekki fyrir um strangari málsmeðferðarreglur, sbr. 2. mgr. 2. gr. stjórn-sýslulaga, eða löggjafinn hefur ekki með ákvæðum yngri laga skýrlega tekið þá afstöðu að vikið skuli frá lágmarksreglum stjórn-sýslulaga. Af því leiddi að skattyfirvöld væru í störfum sínum bundin af 10. gr. stjórn-sýslulaga en ákvæðið leggur stjórnvöldum þá skyldu á herðar að sjá til þess að mál séu nægilega upplýst áður en ákvörðun er tekin. Umboðsmaður tók fram að í reglunni fælist ekki að stjórnvöld öfluðu sjálf allra upplýsinga. Þannig væri almennt gengið út frá því að þegar mál hefist að frumkvæði stjórnvalds hefði stjórnvald takmarkað svigrúm á grundvelli 10. gr. stjórn-sýslulaga til þess að leggja skyldu á aðila til þess að afla gagna og veita upplýsingar. Öðru máli gegndi hins vegar þegar lagareglur kvæðu sérstaklega á um tiltekna upplýsingaskyldu aðila stjórn-sýslumáls gagnvart stjórnvöldum. Hefði þá verið lagt til grundvallar að stjórnvöldum væri heimilt að skýra aðila í óhag að hann hefur ekki sinnt lögbundinni upplýsingaskyldu sinni. Þá hefði löggjafinn í ýmsum tilvikum kveðið á um að stjórnvöldum væri heimilt að beita ákveðnum sönnunarreglum ef aðili máls sinnti ekki slíkri upplýsingaskyldu. Vísaði umboðsmaður í því sambandi til að þessum sjónarmiðum sæi meðal annars stað í lögum nr. 90/2003 en ákvæði þeirra laga legðu skattaðilum í senn ákveðna upplýsingaskyldu á herðar sem og að mæla fyrir um heimildir til þess að áætla tekjur skattaðila ef hann sinnir ekki þeirri upplýsingaskyldu. Þannig bæri skattaðili samkvæmt IX. kafla laganna, sem fjallar um framtöl og skýrslugjafir, viðtæka skyldu til þess að veita skattyfirvöldum upplýsingar um tekjur sínar.

Umboðsmaður rakti ákvæði 2. mgr. 95. gr. laga nr. 90/2003 og benti á að það legði samkvæmt orðalagi sínu skattstjóra þá skyldu á herðar að áætla tekjur skattaðila sem ekki hefði skilað framtali. Rakti umboðsmaður jafnframt að þrátt fyrir að ákvæðið mælti fyrir um að áætla skyldi tekjur skattaðila og eign svo ríflega að eigi væri hætt við að fjárhæðir væru áætlaðar lægri en þær væru í raun og veru, þá væri þar ekki tekin berum orðum afstaða til þess hvaða atriða skattyfirvöld ættu að líta í þessu sambandi. Þá væri þar ekki fjallað um þá aðstöðu þegar skattaðila hefði vissulega láðst að skila skattframtali en skattyfirvöld hefðu á grundvelli annarra gagna upplýsingar um tekjur hans á því tekjuári sem fyrirhuguð áætlun næði til.

Umboðsmaður taldi að í ljósi forsögu ákvæðisins og lögskýringargagna væri ótvírætt að ákvæði 2. mgr. 95. gr. veitti skattyfirvöldum ekki heimildir til þess að ganga lengra við áætlun gjalda en svo að fullnægt væri því markmiði að tryggja efnislega rétta skattlagningu samkvæmt ákvæðum laga nr. 90/2003. Þá væri ljóst að áætlunarheimild 2. mgr. 95. gr. byggðist að vissu marki á því sjónarmiði að ef aðili sinnti ekki framtalsskyldu þá kynni að skorta á að fullnægjandi upplýsingar og gögn lægju fyrir svo að hægt væri að ákvarða tekjuskattsstofn hans réttilega. Umboðsmaður benti hins vegar á að við beitingu ákvæðisins yrði að hafa í huga að það væri engan veginn sjálfgefið að misbrestur á því að skattaðili skilaði framtali á tilsettum tíma leiddi til þess að skattyfirvöld skorti með öllu upplýsingar til að byggja skattákvörðun á. Þannig bærust skattyfirvöldum með ýmsum hætti upplýsingar um tekjur einstaklinga sem annaðhvort þeir sjálfir eða aðilar sem inna af hendi greiðslur til þeirra hefðu látið skattyfirvöldum í té á grundvelli lögbundinnar skyldu þar um. Benti umboðsmaður á að þessi upplýsingagjöf hefði leitt til verulegra breytinga á tilhögun framtalsskila frá því að núgildandi ákvæði 2. mgr. 95. gr. var lögfest. Forskráning upplýsinga og rafræn skil til skattyfirvalda hafa á margan hátt gert það að verkum að útfylling skattaðila sjálfs á framtali sínu hefði ekki sömu þýðingu fyrir grundvöll skattákvörðunar og áður, enda hefði af hálfu skattyfirvalda verið lögð áhersla á að upplýsingar sem t.d. launagreiðendur láta af hendi séu endanlegar og sem áreiðanlegastar, þ.e. þörfuðust ekki breytinga eða viðbóta síðar af hálfu launagreiðanda og að til undantekninga heyri að framteljandi þurfi að leiðrétta þær.

Umboðsmaður benti á að ákvæði 2. mgr. 95. gr. væri að ýmsu leyti sérstaks eðlis þar sem það fæli í sér að skattyfirvöld hefðu heimild til þess að ákveða hvaða forsendur skuli leggja til grundvallar við álagningu skatta vegna þess að upplýsingar um raunverulegar tekjur liggja ekki fyrir. Yrði að játa skattyfirvöldum að einhverju leyti svigrúm til þessa mats, enda væri beiting heimildarinnar yfirleitt háð þeirri forsendu að fullnægjandi upplýsingar skorti til að skattyfirvöld gætu tekið rétta ákvörðun um álagningu. Umboðsmaður lagði hins vegar áherslu á að svigrúm skattyfirvalda við beitingu íþyngjandi úrræðis á borð við heimild 2. mgr. 95. gr. takmarkaðist af lögmætisreglu stjórnisýsluréttarins svo og ákvæðum 10. og 12. gr. stjórnisýslulaga. Af þessum lagareglum leiddi að skattyfirvöld verða að beita slíkum heimildum af varfærni og gæta þess að ganga ekki lengra en nauðsynlegt er

Með vísan til þeirra sjónarmiða um skýringu 2. mgr. 95. gr. sem umboðsmaður rakti í álitinu var það niðurstaða hans að almennt væru ekki lagalegar forsendur fyrir því viðmiði ríkisskattstjóra að þær áætlunarfjárhæðir sem fundnar hefðu verið út frá upplýsingum sem einstaklingur hefði þegar lagt fram um tekjur sínar á undanfögnu tekjuári skyldu almennt hækkaðar um 20% áður en álagning færi fram. Þá taldi umboðsmaður æskilegt að ríkisskattstjóri tæki skýrari afstöðu til þess á hvaða forsendum umrætt 20% viðmið væri almennt byggt. Voru það tilmæli umboðsmanns til ríkisskattstjóra að hann endurskoðaði þessi viðmið fyrir álagningu opinberra gjalda og tæki þá mið af þeim sjónarmiðum sem lýst væri í álitinu. Jafnframt voru það

tilmæli umboðsmanns til ríkisskattstjóra að hann gerði á grundvelli 1. mgr. 101. gr. laga nr. 90/2003 viðeigandi ráðstafanir til að kynna skattstjórum álitid og áréttaði þá eftir atvikum þá skyldu skattstjóra að taka sjálfstæða afstöðu til áætlana á grundvelli 2. mgr. 95. gr. laga nr. 90/2003.

I. Tildrög athugunar.

Hinn 30. desember 2005 ákvað ég að taka til athugunar að eigin frumkvæði, sbr. 5. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, hvort og þá hvernig skattstjórar fylgdu ákveðnum viðmiðum við áætlun opinberra gjalda á einstaklinga á grundvelli 2. mgr. 95. gr. laga nr. 90/2003. Beindist athugun mín sérstaklega að því hvernig gætt væri að þeirri grundvallarreglu 12. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993 að stjórnvald skuli ekki fara strangar í sakirnar en nauðsyn ber til þegar það tekur íþyngjandi ákvörðun.

Tildrög þessarar athugunar eru þau að það hefur verið árviss þáttur í störfum mínum að einstaklingar leiti til mín um það leyti sem birting álagningar opinberra gjalda fer fram vegna þeirra opinberu gjalda sem skattstjóri hefur ákvarðað þeim með áætlun. Er þá yfirlétt um að ræða tilvik þar sem misbrestur hefur orðið á að skattframtali sé skilað í samræmi við áskilnað 90. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, og þá stundum vegna þess að viðkomandi einstaklingur hefur leitað sér aðstoðar við framtalsgerðina en brugðist hefur að sá aðili skili framtali.

Athugasemdir þessara einstaklinga hafa oft og tíðum beinst sérstaklega að innheimtu- aðgerðum ríkissjóðs í kjölfar þessara áætlana skattstjóra. Hefur í því sambandi ósjaldan verið vikið að því að vegna áætlunar skattstjóra hafi vinnuveitanda þeirra verið gert að halda eftir allt að 75% af launum þeirra 1. ágúst og næstu mánuði þar á eftir, sbr. 1. mgr. 115. gr. laga nr. 90/2003. Þetta hafi verið gert án þess að þeim hafi verið gert viðvart með öðrum hætti en að þeim hafi nánast samtímis borist tilkynning um álagninguna ásamt yfirliti um greiðslustöðu opinberra gjalda hjá innheimtumönnum ríkissjóðs. Í framhaldinu hafi þessari innheimtu fylgt örðugleikar við að standa skil á öðrum skuldbindingum, svo sem mánaðarlegum afborgunum húsnæðislána, greiðslukorta, ásamt greiðslum fyrir rafmagn, hita og dagvistun auk daglegrar neysluvöru.

Ég hef jafnframt fengið til athugunar nokkur mál vegna ákvarðana ýmissa stjórnvalda þar sem ljóst er að áætlun skattstjóra um greiðslu opinberra gjalda og þar með tekjur viðkomandi hefur verið lögð til grundvallar ákvörðunum svo sem við útreikning bótagreiðslna og endurgreiðslu námslána.

Vegna þess skilyrðis 3. mgr. 6. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, að ekki sé unnt að kvarta til umboðsmanns fyrr en æðra stjórnvald hefur fellt úrskurð sinn í málinu, ef skjóta má máli til æðra stjórnvalds, hef ég að öllu jöfnu orðið að vísa erindum sem mér hafa borist um þetta atriði frá, enda liggur sjaldnast fyrir úrskurður æðra stjórnvalds þegar einstaklingar leita til mín um þetta atriði. Í ljósi þess að úrvinnsla skattyfirvalda á kærnum og leiðréttingum vegna þessara atriða tekur nokkurn tíma þá eru þau úrræði í mörgum tilvikum ekki nægilega raunhæf og virk til þess að bregðast við þeirri röskun á fjárhagslegum högum einstaklinga sem oft verður á kjölfar áætlana.

Ég lauk athugun þessari með álitni, dags. 13. júlí 2007.

II. Samskipti umboðsmanns og stjórnvalda.

Hinn 30. desember 2005 ritaði ég ríkisskattstjóra bréf vegna athugunar minnar þar sem ég rakti tildrög hennar eins og þeim er lýst hér að framan. Fór ég þess á leit við ríkisskattstjóra að hann léti mér í té upplýsingar og afrit af þeim fyrirmælum eða samræmdu reglum sem embættið kynni að hafa sett skattstjórum um viðmiðanir í þessu efni. Jafnframt óskaði ég þess að embættið lýsti viðhorfi sínu til þess hvernig slíkar reglur og framkvæmd þessara mála félli að þeim viðmiðum sem sett væru í 2. mgr. 95. gr. laga nr. 90/2003 og þá

með hliðsjón af reglum stjórnisýsluréttarins, svo sem um rannsókn og meðalhóf. Að lokum vísaði ég til þess að á síðustu árum hefðu orðið verulegar breytingar á upplýsingaöflun skattýfirvalda um tekjur einstaklinga, svo sem vegna staðgreiðsluskila, greiðslu trygginga-gjalds og síðan forskráningu tekjuupplýsinga á framtöl. Óskaði ég þess sérstaklega að skýrt yrði hvort og þá hvaða áhrif tilvist þessara upplýsinga hefði haft við framkvæmd áætlana samkvæmt 2. mgr. 95. gr. laga nr. 90/2003 á síðustu árum og þá jafnframt með tilliti til reglna stjórnisýsluréttarins um rannsókn máls og meðalhóf.

Mér barst svar ríkisskattstjóra með bréfi, dags. 15. febrúar 2006. Var þar lýst bæði þeim lagalegu og tölulegu forsendum sem almennt er byggt á af hálfu embættisins við áætlun opinberra gjalda. Um lagalegar forsendur vísaði ríkisskattstjóri til þess að samkvæmt 2. mgr. 95. gr. laga nr. 90/2003 hvíldi sú skylda á skattstjórum að gæta þess að áætlaðar fjárhæðir væru ekki of lágar. Við gerð áætlana þyrftu skattstjórar síðan eins og endranær að hafa í heiðri almennar reglur stjórnisýsluréttar sem lögfestar væru með stjórnisýslulögum nr. 37/1993, þá reyndi einkum á rannsóknarregluna, jafnræðisregluna og meðalhófsregluna.

Ríkisskattstjóri vísaði til þess að lögum samkvæmt hvíldi á framteljendum framtals-skylda sem þeir gætu ekki leyst sig undan með því að fela öðrum að annast framtalsgerð fyrir sig. Gat hann þess einnig að þeir sem hefðu atvinnu af framtalsgerð nyту rýmri skilafresta en almenningur gegn því að þeir skiluðu framtölum skjólstæðinga sinna með reglubundnum hætti í skilafresti. Þá vísaði ríkisskattstjóri til þess að engin skylda hvíldi á skattstjóra til að skora á gjaldanda að sinna framtalsskyldu sinni. Eigi að síður væru gjaldendur minntir árlega á framtalsskyldu sína með dreifingu bæklinga í hvert hús, auglýsingum í fjölmiðlum og dreifingu framtalseyðublaða til þeirra er það kysu. Því síður bæri skattstjóra að hlutast til um framtalsgerð, umfram þá aðstoð er skattstjóra bæri að veita mönnum sem væru ófærir um að gera framtal sitt sökum hrumleika eða sjúkdóms, sbr. 90. gr. laga nr. 90/2003.

Í bréfi ríkisskattstjóra sagði enn fremur svo um lagalegar forsendur áætlunar, þar með talið beitingu reglna stjórnisýsluréttar:

„Þrátt fyrir að gjaldandi sinni ekki framtalsskyldu sinni kann skattstjóri að hafa undir höndum upplýsingar sem gefa vísbendingar um skattstofna hans. Þannig kann skattstjóri að hafa framtöl gjaldanda vegna fyrri ára og upplýsingar frá þriðja aðila um tekjur gjaldandans, svo sem á launamiðum og úr skilum staðgreiðslu opinberra gjalda. Á grundvelli rannsóknarreglunnar verður að gera þær kröfur til skattstjóra að hann taki mið af slíkum upplýsingum við gerð áætlana.

Af jafnræðisreglunni leiðir að skattstjóri þarf að gæta samræmis í áætlunum milli gjaldanda á þann hátt að almennt séu sömu sjónarmið lögð til grundvallar og með sama hætti.

Í meðalhófsreglunni felast almennt þrjár meginþættir. Í fyrsta lagi er gerð sú krafa að efni ákvörðunar sé til þess fallið að ná markmiði því sem að er stefnt. Í öðru lagi, að standi val milli tveggja eða fleiri úrræða sem til þess eru fallin að ná fram markmiðinu, að velja þá það úrræðið sem vægast er. Í þriðja lagi er gerð sú krafa að gætt sé hófs í beitingu þess úrræðis sem valið er. Þegar kemur að áætlunum hefur skattstjóri ekkert val milli úrræða. Honum ber að áætla, önnur úrræði hefur hann ekki. Skattstjóri þarf hins vegar að meta áætlunarfjárhæð og í samræmi við meðalhófsregluna ber skattstjóra að áætla fjárhæð ekki hærrí en svo að náð sé markmiði áætlunar, sem er að gjaldanda sé gert að greiða þann skatt sem honum ber.

Af framangreindu má ljóst vera að skattstjóra ber í senn að gæta þess að áætla fjárhæð ekki of lága og að áætla fjárhæð ekki of háa. Aðeins ein fjárhæð getur verið rétt, þ.e. sú skattfjárhæð sem gjaldandanum ber. Markmiðið er að finna þá fjárhæð, sem ekki er unnt nema gjaldandi sinni framtalsskyldu sinni og láti réttar upplýsingar

í té. Skattstjóri hefur engin bein úrræði til að knýja gjaldanda til að sinna framtals-skyldu. Í skattframkvæmd fyrri ára var tilhneiging til að líta á áætlun sem óbeint úrræði í þá veru. Kom sú tilhneiging fram í að skattstjórar gættu þess fremur að áætla ekki of lága fjárhæð, en að áætla fjárhæð of háa. Í ljósi meðalhöfsreglunnar hefur þessu sjónarmiði verið vikið til hliðar í skattframkvæmd síðari ára.“

Ríkisskattstjóri lýsti því hvernig samræmis væri gætt í störfum skattstjóra á eftirfarandi hátt:

„Í 1. mgr. 101. gr. laga nr. 90/2003 er kveðið á um að ríkisskattstjóri skuli hafa eftirlit með störfum skattstjóra og gæta þess að samræmi sé í störfum þeirra og ákvörðunum. Samræming áætlana manna felst í því að á síðari stigum álagningarvinnu hverju sinni eru vélrænt gerðar tillögur að áætlunum þeirra sem skattskyldir eru en ekki hafa staðið skil á skattframtali. Tillögurnar eru reiknaðar út og settar fram í tölvukerfi því sem álagning opinberra gjalda fer fram í og lýtur umsjón ríkisskattstjóra. Ekki eru settar fram samsvarandi tillögur að áætlunum lögaðila. Þess í stað er upplýsingum til viðmiðunar safnað saman og þær birtar viðkomandi skattstjóra í tölvukerfinu, eins og nánar verður greint frá hér síðar.“

Í bréfi ríkisskattstjóra kemur fram að það heyri til undantekninga að skattstjórar viki frá vélrænt unnum tillögum. Verði að vera ríkar ástæður fyrir slíkum frávikum, þ.e. að skattstjóri hafi „haldbærar upplýsingar um að forsendur tillagna [væru] rangar eða ófullnægjandi“.

Ríkisskattstjóri greindi frá því að tölulegar forsendur áætlana væru byggðar á þrenns konar heimildum. Í fyrsta lagi væri byggt á upplýsingum um staðgreiðslu af launatekjum á viðkomandi tekjuári, í öðru lagi á fyrirbyggjandi launamiðum vegna viðkomandi tekjuárs og í þriðja lagi væri að nokkru leyti byggt á upplýsingum úr skattframtölum næstliðins árs. Staðgreiðsla opinberra gjalda hefði verið tekin upp á árinu 1988. Skylda launagreiðenda til upplýsingagjafar á launamiðum hefði verið óbreytt um langan aldur. Breytingar síðari ár varðandi upplýsingaöflun fælust í að launagreiðendum hefði með rafrænni upplýsingagjöf verið auðveldað að sinna skyldu sinni.

Ríkisskattstjóri lýsti því að við vinnslu vélrænna tillagna að áætlunum væri gerður greinarmunur á því hvort um væri að ræða einstaklinga er hefðu með höndum sjálfstæðan atvinnurekstur eða sjálfstæða starfsemi, annars vegar, og þeim sem ekki hefðu með höndum slíka starfsemi, hins vegar. Stuðst væri við nánar tilgreind viðmið sem lýst væri í bréfi ríkisskattstjóra til að ákvarða hvort viðkomandi einstaklingur teldist hafa með höndum atvinnurekstur eða sjálfstæða starfsemi. Slík aðgreining hefði þó engin áhrif á áætlunarfjárhæð eða forsendur hennar og væri launahluti áætlunar ákvarðaður með sama hætti hvort sem atvinnurekstri væri til að dreifa eða ekki. Í bréfi ríkisskattstjóra er lýst nánar hvernig tölulegar forsendur áætlana á einstaklinga eru fundnar en þar segir svo um þetta atriði:

„Við ákvörðun launahluta áætlaðs tekjuskattsstofns eru bornar saman upplýsingar úr staðgreiðsluskilum og af launamiðum hvers og eins launagreiðanda. Beri fjárhæðum ekki saman myndar sú fjárhæðin sem hærri er þátt í áætlunarfjárhæð.“

Bornar eru saman upplýsingar mannsins sjálfs í greinargerð um reiknað endurgjald annars vegar og staðgreiðsluskilum hans vegna eigin reiknaðs endurgjalds hins vegar. Beri fjárhæðum ekki saman myndar sú fjárhæðin sem hærri er þátt í áætlunarfjárhæð.

Hafi viðkomandi maður tilgreint hreinar tekjur af atvinnurekstri á framtali næst liðins árs myndar sú fjárhæð þátt í áætlunarfjárhæð, nema saman fari að maðurinn hafi á tekjuárinu verið felldur af launagreiðendaskrá staðgreiðslu og ekki tilgreint reiknuð laun í staðgreiðsluskilum ársins. Hafi maður að loknu tekjuári staðið skil á staðgreiðslu skv. 38. gr. laga nr. 45/1987 myndar þátt í áætlunarfjárhæð sú fjárhæðin sem hærri er, tekjur að baki staðgreiðsluskilunum eða hreinar tekjur samkvæmt framtali fyrra árs.

Hafi maður tilgreint reiknað endurgjald á skattframtali næstliðins árs, en hvorki verið felldur af launagreiðendaskrá staðgreiðslu á tekjuárinu né gert staðgreiðsluskil af reiknuðu endurgjaldi á því ári myndar reiknaða endurgjaldið frá fyrra ári þátt í áætlunarfjárhæð.

Þegar tekjuskattsstofn hefur verið reiknaður samkvæmt framangreindu er við hann bætt 20%, með þeim varnagla þó að ekki er minna bætt við en svo að ekki komi til endurgreiðslu á staðgreiðslu. Stofn er því ekki áætlaður lægri en svo að skattur reiknaður á grundvelli hans nemi staðgreiðslu tekjuársins að viðbættum persónuafslætti. Ef um samsköttuð hjón eða sambylinga er að ræða er reiknað með staðgreiðslu og persónuafslætti beggja og skattstofn hækkaður til móts við staðgreiðslu beggja hjá því þeirra sem hærri áætlunarfjárhæð hefur fyrir.

Að lokum er fjárhæð skattstofns, leidd fram með framangreindum hætti, hækkuð í næsta heilan tug þúsunda króna sé hún á bilinu 0 til 500.000, en í næsta heilt hundrað þúsunda sé fjárhæðin hærri.

Eignarskattsstofn var á liðnum árum áætlaður sami og eignarskattsstofn næst liðins ár að viðbættum 10%. Eignarskattur hefur nú verið afdnuminn.

Tillögur að áætlunarfjárhæð reiknaðar með framangreindum hætti eru lagðar til grundvallar við álagningu nema skattstjóri ákveði og skrái annan skattstofn í tölvukerfi það er álagning fer fram í. Það heyrir til undantekninga að skattstjóri víki frá vélrænt unnum tillögum. Ríkar ástæður verða að vera fyrir frávikum, þ.e. að skattstjóri hafi haldbærar upplýsingar um að forsendur tillagna séu rangar eða ófullnægjandi.“

Ríkisskattstjóri tók fram að börn yngri en 16 ára væru ekki sjálfstæðir skattaðilar. Þó skyldu skattleggjast sérstaklega launatekjur þeirra, þ.m.t. reiknað endurgjald í atvinnurekstri foreldra. Aðeins kæmi því til áætlunar samkvæmt upplýsingum um staðgreiðslu opinberra gjalda.

Þá gerði ríkisskattstjóri grein fyrir því að ekki væru unnar vélrænar tillögur að áætlunum lögaðila heldur þess í stað safnað upplýsingum um hvern og einn aðila og þær birtar skattstjóra til viðmiðunar við áætlanagerð. Væru lagðar til grundvallar upplýsingar:

- „– af launamiðum um verktakagreiðslur til lögaðilans
- um launagreiðslur hans samkvæmt launamiðum frá honum um launagreiðslur hans samkvæmt staðgreiðsluskilum hans
- um heildarveltu hans á viðkomandi tekjuári samkvæmt álagningu virðisaukaskatts, sérstaklega er tilgreint ef einhver hluti þeirrar veltu er áætlaður
- um heildarveltu hans á næsta tekjuári þar áður samkvæmt álagningu virðisaukaskatts, sérstaklega er tilgreint ef einhver hluti þeirrar veltu er áætlaður.“

Jafnframt tæki skattstjóri mið af þeim skattframtölum næstliðinna ára, sem lögaðilinn hefði staðið honum skil á.

Að lokum gerði ríkisskattstjóri grein fyrir því að ekki væri gert ráð fyrir því í lögum nr. 94/1996, um staðgreiðslu skatts á fjármagnstekjur, að þeim sem skyldugir væru til afdráttar og skila á staðgreiðslu væri gert að veita skattyfirvöldum sundurliðaðar upplýsingar um það hverjir hefðu sætt afdrætti og af hve háum tekjum. Þrátt fyrir áskoranir þar að lútandi

hefðu aðilar er önnuðust umboðsviðskipti og aðra umsýslu með hlutabréf ekki orðið við áskorunum ríkisskattstjóra skv. 92. gr. laga 90/2003 um að skila skýrslu um slík viðskipti. Hefðu skattyfirvöld þ.a.l. takmarkaðri forsendur en ella til að áætla fjármagnstekjur og hefðu þær fram að þessu ekki verið áætlaðar sérstaklega.

Í samtali við ríkisskattstjóra 9. júlí 2007 staðfesti hann að framkvæmdin við áætlanirnar væri enn að meginstefnu til óbreytt eins og lýst var í framangreindu bréfi. Rétt væri þó að taka fram að meira væri nú um að einstakir skattstjórar vikju frá þeim tillögum sem unnar hefðu verið vélrænt á vegum ríkisskattstjóra. Þá hefðu áritaðar upplýsingar á framtöl enn aukist.

III. Álit umboðsmanns Alþingis.

1.

Með vísan til þeirra upplýsinga sem fram koma í skýringum ríkisskattstjóra til mín hef ég ákveðið að takmarka athugun mína á því hvernig þær almennu tölulegu forsendur sem lagðar eru til vélrænt við áætlun opinberra gjalda í því tölvukerfi sem álagning opinberra gjalda fer fram í samræmist meðalhófsreglu 12. gr. stjórnarsýslulaga. Beinist athugun mín nánar tiltekið að þeim hluta forsendnanna sem snýr að áætlun tekjuskattstofns einstaklinga, og þá einkum að bætt skuli 20% við þann tekjuskattstofn sem þegar hefur verið reiknaður út frá fyrirliggjandi upplýsingum um tekjur skattaðila í skilagreinum staðgreiðslu, launamiðum, greinargerð reiknaðs endurgjalds og upplýsingum um tekjur á næstliðnu gjaldári.

2.

Lög nr. 90/2003, um tekjuskatt, byggja á þeirri óskoruðu meginreglu að einstaklingum og lögaðilum með ótakmarkaða skattskyldu hér á landi sé skylt að greiða skatt hér á landi af öllum tekjum sínum, hvar sem þeirra er aflað, sbr. 1. og 2. gr. laganna. Þrátt fyrir að einstök ákvæði laganna séu byggð á sérstökum sjónarmiðum, t.d. um stuðning við einstakar atvinnugreinar, sbr. t.d. 67. gr. B, verður ekki um það villst að lögin byggjast eins og skattalög almennt á því grundvallarmarkmiði að afla tekna til að standa straum af almennum útgjöldum ríkissjóðs.

Ótvírætt er að ákvarðanir um álagningu skatta teljast ákvarðanir um rétt eða skyldu í skilningi 1. mgr. 2. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 og að málsmeðferðarreglur þeirra laga gilda að öllu jöfnu um ákvarðanir skattyfirvalda, að svo miklu leyti sem lög nr. 90/2003 mæla ekki fyrir um strangari málsmeðferðarreglur, sbr. 2. mgr. 2. gr. stjórnarsýslulaga, eða löggjafinn hefur ekki með ákvæðum yngri laga skýrlega tekið þá afstöðu að vikið skuli frá lágmarksreglum stjórnarsýslulaga, sbr. álit umboðsmanns Alþingis frá 13. febrúar 1998 í máli nr. 1820/1996 og álit mitt frá 31. desember 2003 í máli nr. 3712/2003.

Af framangreindu leiðir að skattyfirvöld eru í störfum sínum bundin af 10. gr. stjórnarsýslulaga en ákvæðið leggur stjórnvöldum þá skyldu á herðar að sjá til þess að mál séu nægilega upplýst áður en ákvörðun er tekin. Í reglunni felst ekki að stjórnvöld afli sjálf allra upplýsinga. Þannig er almennt gengið út frá því að þegar mál hefst að frumkvæði stjórnvalds hafi stjórnvöld takmarkað svigrúm á grundvelli 10. gr. stjórnarsýslulaga til þess að leggja skyldu á aðila til þess að afla gagna og veita upplýsingar. Öðru máli gegnir hins vegar þegar lagareglur kveða sérstaklega á um tiltekna upplýsingaskyldu aðila stjórnarsýslumáls gagnvart stjórnvöldum. Hefur þá verið lagt til grundvallar að stjórnvöldum sé heimilt að skýra aðila í óhag að hann hefur ekki sinnt lögbundinni upplýsingaskyldu sinni. Þá hefur löggjafinn í ýmsum tilvikum kveðið á um að stjórnvöldum sé heimilt að beita ákvæðnum sönnunarreglum ef aðili máls sinnir ekki slíkri upplýsingaskyldu, sjá hér til hliðsjónar Kaj Larsen o.fl.: Forvaltningsret. Kaupmannahöfn 2002, bls. 481. Að baki slíkum ákvæðum

liggur oft á tíðum sú afstaða löggjafans að sérstaka nauðsyn beri til að stuðla að skilvirkri stjórnsýslu ákveðinna verkefna vegna þeirra almannahagsmuna sem í húfi eru.

Ofangreindum sjónarmiðum sér meðal annars stað í lögum nr. 90/2003, en ákvæði þeirra laga leggja skattaðilum í senn ákveðna upplýsingaskyldu á herðar sem og að mæla fyrir um heimildir til þess að áætla tekjur skattaðila ef hann sinnir ekki þeirri upplýsingaskyldu. Þannig ber skattaðili samkvæmt IX. kafla laganna, sem fjallar um framtöl og skýrslugjafir, viðtæka skyldu til þess að veita skattyfirvöldum upplýsingar um tekjur sínar. Í þessu sambandi segir í 1. mgr. 90. gr. laganna:

„Allir, sem skattskyldir eru skv. I. kafla laga þessara, svo og þeir sem telja sig undanþegna skattskyldu skv. 4. tölul. 4. gr., skulu afhenda skattstjóra eða umboðsmanni hans skýrslu í því formi sem ríkisskattstjóri ákveður þar sem greindar eru að viðlögðum drengskap tekjur á síðastliðnu ári og eignir í árslok, svo og önnur atriði sem máli skipta við skattálagningu. Skýrslu lögaðila og einstaklinga sem hafa með höndum atvinnurekstur eða sjálfstæða starfsemi skal fylgja undirritaður ársreikningur í samræmi við ákvæði laga um bókhald eða eftir atvikum laga um ársreikninga, ásamt sérstakri greinargerð um skattstofna í því formi sem ríkisskattstjóri ákveður. Ríkisskattstjóri getur heimilað lögaðilum og einstaklingum sem hafa með höndum atvinnurekstur eða sjálfstæða starfsemi að skila skýrslu í tölvutæku formi.“

Í 2. mgr. 90. gr. er sérstaklega áréttað að framtalsskyldan hvíli á hverjum einstaklingi. Í 92. gr. laga nr. 90/2003 er síðan kveðið á um skyldu skattaðila og annarra til að láta skattyfirvöldum í té nauðsynlegar upplýsingar og gögn er máli skipta varðandi álagningu skatta samkvæmt lögnum. Samkvæmt ákvæðinu skulu allir, sem hafa menn í sinni þjónustu og greiða þeim endurgjald fyrir starfa, ótilkvaddir afhenda skattstjóra og umboðsmanni hans skýrslu um greiðslur þessar ókeypis og í því formi sem ríkisskattstjóri ákveður. Sama gildir um greiðslur til verktaka fyrir efni og vinnu. Ef greiðslurnar eru inntar af hendi fyrir milligöngu annars aðila en þess sem unnið var fyrir, hvílir skyldan til skýrslugjafar á milligönguaðilanum. Á grundvelli 92. gr. auglýsir ríkisskattstjóri árlega um skil á upplýsingum vegna framtalsgerðar o.fl. þar sem meðal annars er mælt fyrir um skyldu þeirra er inna af hendi tilteknar greiðslur til að skila launa- og verktakamiðum og skyldu einstaklinga í atvinnurekstri til að skila launaframtali. Þá eru frekari ákvæði um upplýsingaskyldu og eftirlitsheimildir skattyfirvalda í 94. gr. laga nr. 90/2003.

Samkvæmt 2. mgr. 93. gr. laga nr. 90/2003 skal ríkisskattstjóri í upphafi hvers árs ákveða fresti skattaðila til að skila framtali, sbr. 90. gr., og þeim gögnum sem um ræðir í 92. gr. Hafi skattaðili ekki skilað framtali innan tilskilins frests er skattyfirvöldum skylt að áætla tekjur hans en hafa jafnframt heimild til að beita viðurlögum, sbr. 108. gr. laganna. Um áætlanir skattyfirvalda segir svo í 2. mgr. 95. gr.:

„Telji skattaðili eigi fram innan tilskilins framtalsfrests, sbr. 93. gr., skal skattstjóri áætla tekjur hans og eign svo ríflega að eigi sé hætt við að fjárhæðir séu áætlaðar lægri en þær eru í raun og veru og ákvarða skatta hans í samræmi við þá áætlun sbr. 108. gr.“

Ákvæði 2. mgr. 95. gr. laga nr. 90/2003 leggur samkvæmt orðalagi sínu skattstjóra þá skyldu á herðar að áætla tekjur skattaðila sem ekki hefur skilað framtali. Er því ekki að sjá að ákvæðið veiti skattyfirvöldum val um það hvort þau grípi til áætlunar svo framarlega sem þær aðstæður eru fyrir hendi sem lýst er í ákvæðinu. Af fyrirætlunum ákvæðisins um að skattstjóri skuli „áætla tekjur [skattaðila] og eign svo ríflega að eigi sé hætt við að fjárhæðir séu áætlaðar lægri en þær eru í raun og veru og ákvarða skatta hans í samræmi

við þá áætlun“ verður enn fremur ráðin sú ætlun löggjafans með ákvæðinu að standa vörð um fjárhagslega hagsmuni ríkissjóðs sem eiganda skattkröfunnar.

Í 2. mgr. 95. gr. laga nr. 90/2003 er hins vegar ekki tekin afstaða til þess berum orðum til hvaða atriða skattfyrvöld eigi að líta í þessu sambandi, þótt ekki verði betur séð en að löggjafinn hafi ætlað skattfyrvöldum að hafa nokkra hliðsjón af ákvæði 108. gr. laganna um beitingu álags við áætlun opinberra gjalda. Þá er ekki fjallað um þá aðstöðu þegar skattaðila hefur vissulega láðst að skila skattframtali, en skattfyrvöld hafa á grundvelli annarra gagna upplýsingar um tekjur hans á því tekjuári sem fyrirhuguð áætlun nær til.

Að undanskildum fyrirmælum 2. mgr. 95. gr. um „ríflega“ áætlun þannig að ekki sé hætt við að tekjuskattstofnar verði lægri en þeir eru í reynd, ber orðalag ákvæðisins ekki skýrlega með sér hvaða viðmiðum skuli byggt á við áætlanir opinberra gjalda. Af þeim sökum verður við efnislega afmörkun á umfangi þeirrar heimildar sem fólgin er í núgildandi ákvæði 2. mgr. 95. gr. að líta til forsögu ákvæðisins og þeirra sjónarmiða sem byggt var á af hálfu löggjafans við setningu þess.

3.

Ákvæði um heimildir skattfyrvalda til að áætla tekjur skattaðila hafa verið í lögum allar götur frá því að fyrstu lögum um tekjuskatt voru sett hérlendis árið 1921. Þannig sagði í 1. mgr. 33. gr. laga nr. 74/1921, um tekjuskatt og eignarskatt:

„Eftir skýrslum þeim, er skattanefnd tekur gildar, skal hún kveða á um tekjuupphæð og eign hvers eins. Þyki nefndinni skýrsla einhvers tortryggileg, skal hún skora á hann að láta nefndinni í tje frekari skýringar og sannanir.“

Um þau tilvik þar sem skattaðilar létu undir höfuð leggjast að skila skýrslu sagði í 2. mgr. 33. gr. laganna:

„Nú er einhver sá, er enga skýrslu gefur, og skal þá nefndin áætla tekjur hans og eign svo ríflega, að ekki sje hætt við, að upphæðin sje sett lægri en hún á að vera í raun rjetti, enda skal hún að minnsta kosti vera 10% hærri heldur en skattmat næsta árs á undan, og ef vanrækslan er ítrekuð, skal hækkunin vera minst tvöföld á við hækkunina árið á undan.“

Í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi því er varð að lögum nr. 74/1921 sagði svo:

„Til þess að knýja menn til þess, að telja sjálfir fram tekjur sínar og eignir er hjer svo fyrir mælt, að hjá þeim, sem vanrækja að telja fram, skuli skattanefnd hækka tekju- og eignamat frá árinu á undan um 10% að minsta kosti, og tvöfalda hækkunina næsta ár, ef vanræksla um framtal er ítrekuð. Þó þetta þyki ef til vill nokkuð ströng ákvæði, virðast þau samt nauðsynleg, því að ef menn geta búist við að sleppa með minni skatt, með því að láta vera með að telja fram, þá verður framtalsskyldan lítið meira en nafnið, eins og nú á sjer stað. Með þessum ákvæðum er heldur engum gert rangt til, því að þó menn fyrir þau verði að greiða nokkru hærri skatt en ella, þá er það ekki nema rjettmæt refsing fyrir vanræksluna. (Alþt. 1921, A-deild, bls. 84.)

Framangreint ákvæði um heimildir skattfyrvalda til að áætla þeim tekjur sem ekki skiluðu þeim framtali hélt efnislega óbreytt fram til þess að lög nr. 70/1962, um tekjuskatt og eignarskatt voru sett. Var ákvæðið þá leyst af hólmi með svohljóðandi ákvæði 2. mgr. 38. gr. laga nr. 70/1962:

„Nú er einhver sá, er enga skýrslu gefur, og skal þá skattstjóri áætla tekjur hans og eign svo ríflega, að ekki sé hætt við, að upphæðin sé sett lægri en hún á að vera í raun réttari.“

Í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi því er varð að lögum nr. 70/1962 kemur fram að ákvæðið svari efnislega til þágildandi ákvæðis 1. málslíðar 2. mgr. 35. gr. laga nr. 46/1954, um tekjuskatt og eignarskatt, en þó svo að fellt væri niður það ákvæði að áætlun skyldi vera a.m.k. 10% hærri en skattmat næsta árs á undan. Var í athugasemdunum tekið sérstaklega fram að „þetta ákvæði [sýndist] ástæðulaust, þegar litið [væri] til viðurlaga þeirra sem beita [skyldi] samkv. 48. gr.“ frumvarpsins. (Alpt. 1961, A-deild, bls. 853.)

Af framangreindu verður ekki annað séð en að löggjafinn hafi þegar við setningu laga nr. 70/1962 varpað fyrir róða sjónarmiðum um að skattyfirvöld gætu beitt lagaheimildum sínum til áætlunar tekju-skattstofna í því skyni að knýja á um að skattaðilar sinni framtals-skyldu sinni. Um síðastnefnda atriðið var þess í stað vísað til þágildandi ákvæða 48. gr. laganna um beitingu álags á skattstofna í þeim tilvikum sem skattaðili skilaði ekki skattframtali innan tilskilins frests. Í samræmi við þessa breytingu löggjafans á forsendum áætlunar verður að mínum dómi ekki annað séð en að lögbundnum áætlunarheimildum skattstjóra hafi fyrst og síðast verið ætlað að þjóna því meginmarkmiði skattalaga að skattaðilar greiddu skatta í samræmi við þær tekjur sem þeir hefðu. Á hinn bóginn hafi ákvæðum um álag verið ætlað að hafa almenn varnaðaráhrif refsikennendra viðurlaga til þess að einstaklingar og lögaðilar sinntu framtalsskyldu.

Ljóst er að í 2. mgr. 95. gr. laga nr. 40/1978, um tekjuskatt og eignarskatt, þar sem nógildandi ákvæði 2. mgr. 95. gr. var lögfest, var áfram byggt á fyrrnefndum sjónarmiðum laga nr. 70/1962. Með ákvæðinu var hins vegar kveðið skýrar á um tengsl áætlunarheimildar 2. mgr. 95. gr. við viðurlagaákvæði laganna, enda var með því felld inn í lagatexta bein skírskotun til 106. gr. laganna, nú 108. gr. laganna, þegar viðkomandi hafði ekki látið í té fullnægjandi framtal tekna sinna.

Af framangreindu verður ráðið að ákvæði 2. mgr. 95. gr. felur í sér beina lagaheimild fyrir skattyfirvöld til að áætla tekjur skattaðila þegar hann hefur ekki sinnt lögbundinni framtalsskyldu. Í ljósi forsögu ákvæðisins og þeirra lögskýringargagna sem að framan eru rakin verður að telja ótvírætt að ákvæði 2. mgr. 95. gr. veiti skattyfirvöldum ekki heimildir til að ganga lengra við áætlun gjalda svo að fullnægt sé því markmiði að tryggja efnislega rétta skattlagningu samkvæmt ákvæðum laga nr. 90/2003. Er skattyfirvöldum þannig óheimilt að byggja á refsikennendum sjónarmiðum um sérstök og almenn varnaðaráhrif við beitingu heimildanna, enda hefur löggjafinn gengið út frá því að slíkum áhrifum skuli náð með ákvörðun álags á grundvelli 108. gr. laganna. Með því að fela skattyfirvöldum að áætla tekjur skattaðila í slíkum tilvikum hefur löggjafinn hins vegar leitast við að tryggja að enginn komist undan skattskyldu sinni með því einu að láta ekki af höndum gögn og upplýsingar um tekjur sínar. Ég tek fram að af skýringum ríkisskattstjóra til mín frá 15. febrúar 2006 verður ekki betur séð en að almennt sé byggt á framangreindum skilningi í skattframtalsskyldu og að ekki sé horft til annarra sjónarmiða við beitingu áætlunarheimilda en þeirra sem miða að því að tryggja rétta skattlagningu, sem hvorki er of há né of lág, sbr. þó það sem síðar segir í kafla III.4 um 20% hækkun þeirrar fjárhæðar.

Ljóst er að áætlunarheimild 2. mgr. 95. gr. byggist að vissu marki á því sjónarmiði að ef aðili sinnir ekki framtalsskyldu þá kunni að skorta á að fullnægjandi upplýsingar og gögn liggi fyrir svo að hægt sé að ákvarða tekjuskattstofn hans réttilega. Við beitingu ákvæðisins verður hins vegar að hafa í huga að það er engan veginn sjálfsgefið að misbrestur á því að skattaðili skili framtali á tilsettum tíma leiði til þess að skattyfirvöld skorti með öllu upplýsingar til að byggja skattákvörðun á. Þannig berast skattyfirvöldum með ýmsum hætti upplýsingar um tekjur einstaklinga sem annaðhvort þeir sjálfir eða aðilar sem inna af

hendi greiðslur til þeirra hafa látið skattyfirvöldum í té á grundvelli lögbundinnar skyldu þar um, sbr. það sem segir í kafla III.4 hér að neðan. Þessi upplýsingagjöf hefur leitt til verulegra breytinga á tilhögun framtalsskila frá því að núgildandi ákvæði 2. mgr. 95. gr. var lögfest. Forskráning upplýsinga og rafræn skil til skattyfirvalda hafa á margan hátt gert það að verkum að útfylling skattaðila sjálfs á framtali sínu hefur ekki sömu þýðingu fyrir grundvöll skattákvörðunar og áður, enda hefur af hálfu skattyfirvalda verið lögð áhersla á að upplýsingar sem t.d. launagreiðendur láta af hendi séu endanlegar og sem áreiðanlegastar, þ.e. þarfnist ekki breytinga eða viðbóta síðar af hálfu launagreiðanda og að til undantekninga heyri að framteljandi þurfi að leiðrétta þær, sbr. orðsendingu ríkisskattstjóra til launagreiðenda nr. 5/2006.

4.

Samkvæmt því sem að ofan er rakið veitir 2. mgr. 95. gr. laga nr. 90/2003 skattyfirvöldum heimildir til þess að áætla tekjur skattaðila þegar skattaðilar hafa ekki fullnægt þeirri lagaskyldu sinni að láta af hendi framtal innan tilskilins framtalsfrests. Ákvæði 2. mgr. 95. gr. er að ýmsu leyti sérstaks eðlis þar sem það felur í sér að skattyfirvöld hafa heimild til þess að ákveða hvaða forsendur skuli leggja til grundvallar við álagningu skatta vegna þess að upplýsingar um raunverulegar tekjur liggja ekki fyrir. Verður að játa skattyfirvöldum að einhverju leyti svigrúm til þessa mats, enda er beiting heimildarinnar yfirleitt háð þeirri forsendu að fullnægjandi upplýsingar skorti til að skattyfirvöld geti tekið rétta ákvörðun um álagningu.

Ég legg hins vegar áherslu á að svigrúm skattyfirvalda við beitingu íþyngjandi úrræðis á borð við heimild 2. mgr. 95. gr. takmarkast af lögmatísreglu stjórnisýsluréttarins svo og ákvæðum 10. og 12. gr. stjórnisýslulaga. Af þessum lagareglum leiðir að skattyfirvöld verða að beita slíkum heimildum af varfærni og gæta þess að ganga ekki lengra en nauðsynlegt er. Ég tel í þessu sambandi rétt að leggja áherslu á að þrátt fyrir að skattaðili hafi ekki skilað framtali í samræmi við ákvæði 92. gr. laga nr. 90/2003 kunna engu að síður að liggja fyrir hjá skattyfirvöldum upplýsingar um tekjur hans á umræddu tekjuári sem skattaðili og/eða aðrir aðilar hafa veitt á grundvelli annarra reglna um upplýsingaskyldu til skattyfirvalda að þessu leyti. Þannig er í lögum nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, að finna sérstök ákvæði um skyldubundin skil upplýsinga um tekjur skattaðila til skattyfirvalda. Í 3. mgr. 8. gr. laganna er t.d. mælt fyrir um skýlausa skyldu launagreiðanda til að skila staðgreiðslu fyrir hönd launamanns í samræmi við ákvæði 15. og 20. gr. laganna. Þá er í 25. gr. laganna kveðið á um almenna upplýsingaskyldu bæði framtalsskyldra aðila sem annarra til skattyfirvalda, auk þess sem hafa verður í huga að ríkisskattstjóri hefur jafnan undir höndum skattframtöl framtalsskyldra aðila frá fyrri árum og eru framtöl tveggja næstliðinna ára aðgengileg á þjónustusiðu ríkisskattstjóra, www.skattur.is.

Ljóst er af framangreindu að skattframtal er ekki eini grundvöllur þess að hægt sé að sannreyna, að minnsta kosti að hluta til, hverjar hafa verið launa- eða verktakatekjur skattaðila eða endurgjald aðila í atvinnurekstri á viðkomandi tekjuári. Tel ég einsýnt að skattyfirvöldum sé á grundvelli 10. gr. og 12. gr. stjórnisýslulaga skylt að taka af mið af þessum upplýsingum við ákvarðanir um áætlun einstaklings samkvæmt 2. mgr. 95. gr. laga nr. 90/2003, svo framarlega sem ekki eru fyrir hendi málefnalegar ástæður til að draga sannleiksgildi þeirra í efa. Er sú málsmeðferð í samræmi við sjónarmið sem ég hef áður lýst í álitum mínum um að ekki verði vikið frá málsmeðferðarreglum stjórnisýslulaga nema að því leyti sem skýrlega verður ráðið af lögum eða lögskýringargögnum að ætlun löggjafans hafi staðið til þess, sjá hér til hliðsjónar álit mitt frá 31. desember 2003 í máli nr. 3712/2003 og álit umboðsmanns Alþingis frá 13. febrúar 1998 í máli nr. 1820/1996. Ég tel því að ganga verði út frá því að ákvæði 10. gr. stjórnisýslulaga gildi um áætlanir skattyfirvalda samkvæmt 2. mgr. 95. gr. laga nr. 90/2003.

Af þessu leiðir að þegar skattyfirvöld taka ákvarðanir um áætlun gjalda samkvæmt 2. mgr. 95. gr. ræður þannig ekki úrslitum hvort upplýsingar liggi fyrir í formi framtals eins og mælt er fyrir um í 90. gr. laga nr. 90/2003, heldur hvort upplýsingar um tekjur skattaðila liggja yfirhöfuð fyrir þannig að unnt sé að byggja sem réttasta skattákvörðun á þeim, sbr. til hliðsjónar dóm Hæstaréttar frá 1966 sem birtur er á blaðsíðu 907 í dómasafni réttarins sama ár. Fæ ég ekki annað séð en að ríkisskattstjóri gangi út frá því að skattyfirvöldum sé skylt að byggja áætlanir sínar á þeim upplýsingum sem fyrir liggja, enda er þeirri afstöðu lýst í skýringum ríkisskattstjóra til mín að „á grundvelli rannsóknarreglunnar [verði] að gera þær kröfur til skattstjóra að hann taki mið af slíkum upplýsingum við gerð áætlana“.

Í skýringum ríkisskattstjóra til mín er hins vegar gerð grein fyrir þeim almennu forsendum sem lagðar eru til grundvallar við beitingu áætlunarheimildar samkvæmt 2. mgr. 95. gr. laga nr. 90/2003. Ég tek fram að ég geri almennt ekki athugasemdir við að ríkisskattstjóri setji almenn og ákveðin viðmið um þær tölulegu forsendur sem skattstjórum ber að leggja til grundvallar við áætlanir skattstofna, enda getur slíkt verið eðlilegur þáttur í því eftirlits- og samræmingarhlutverki sem ríkisskattstjóra er falið í 1. mgr. 101. gr. laga nr. 90/2003. Jafnframt verður að telja að slík viðmið séu almennt til þess fallin að stuðla að því markmiði ákvæðisins að samræmi sé í störfum og ákvörðunum skattstjóra og að gætt sé jafnræðis á milli skattaðila í ákvörðunum, sbr. 11. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Það breytir þó ekki því að ríkisskattstjóri verður við setningu slíkra viðmiða að gæta sem fyrr að þeirri grundvallarskyldu skattyfirvalda að beita áætlunarheimildum af varfærni og ganga ekki lengra en nauðsynlegt er, auk þess sem slík viðmið mega ekki afnema eða takmarka verulega það mat sem löggjafinn hefur falið skattyfirvöldum við slíkar aðstæður. Þannig verða almennar tölulegar forsendur sem ríkisskattstjóri leggur fyrir um áætlanir og byggt er á í skattframkvæmd að vera í eðlilegu og málefnalegu samræmi við þau sjónarmið um beitingu 2. mgr. 95. gr. sem leidd verða af lögskýringargögnum um tilgang slíkra áætlana. Í þeim felst meðal annars að skattyfirvöld verða, eins og þeim framast er unnt, að kappkosta að réttar forsendur séu lagðar til grundvallar mati þeirra á því hverjar tekjur einstakra skattaðila eru í reynd, og að þær séu fundnar með sanngjörnum og forsvaranlegum hætti, sbr. 10. og 12. gr. stjórnarsýslulaga.

Ég fæ ekki betur séð af þeim skýringum ríkisskattstjóra sem raktar eru í kafla II hér að framan en að almennt sé gengið út frá því í skattframkvæmd að þau viðmið sem sett eru um tölulegar forsendur áætlunar skuli vera þannig úr garði gerð að áætlanir skattyfirvalda verði sem næstar þeirri upphæð sem tekjur skattaðila hafa numið í reynd. Um þetta atriði fer ríkisskattstjóri þeim orðum að skattstjóri þurfi „að meta áætlunarfjárhæð og í samræmi við meðalhófsregluna [beri] honum að áætla fjárhæð ekki hærri en svo að náð sé markmiði áætlunar, sem er að gjaldanda sé gert að greiða þann skatt sem honum ber“. Í þessu sambandi tilgreinir ríkisskattstjóri fimm þætti sem byggt er á við val á tölulegum forsendum sem lagðar eru til grundvallar áætlun launahluta tekjuskattsstofns einstaklinga. Kemur þar fram að þar séu í fyrsta lagi bornar saman upplýsingar úr staðgreiðsluskilum og launamiðum hvers og eins launagreiðanda. Ef fjárhæðunum ber ekki saman myndar hærri fjárhæðin þátt í áætlunarfjárhæð. Í öðru lagi segir í skýringum skattstjóra að upplýsingar frá viðkomandi einstaklingi sjálfum í greinargerð hans um reiknað endurgjald séu bornar saman við upplýsingar um staðgreiðsluskil hans vegna reiknaðs endurgjalds og myndi hærri fjárhæðin aftur þátt í áætlunarfjárhæð ef þessum fjárhæðum ber ekki saman. Þá kemur fram að miðað sé við upplýsingar um skil reiknaðs endurgjalds eins og það er tilgreint á framtali næstliðins árs í áætlunarfjárhæð ef einstaklingur hefur hvorki gert skil á staðgreiðslu reiknaðs endurgjalds á tekjuári né verið felldur af launagreiðendaskrá staðgreiðslu. Með sama hætti séu upplýsingar um hreinar tekjur af atvinnurekstri á næstliðnu ári lagðar til grundvallar í áætlunarfjárhæð svo framarlega sem skattaðili hafi bæði verið felldur af launagreiðandaskrá staðgreiðslu á tekjuári og ekki tilgreint reiknuð

laun í staðgreiðsluskilum. Hafi maður hins vegar staðið skil á staðgreiðslu hreinna tekna af atvinnurekstri undir lok tekjuársins í samræmi við ákvæði 38. gr. laga nr. 45/1987 þá myndi sú fjárhæð þátt í áætlunarfjárhæð tekjuársins nema hún sé lægri en uppgefin fjárhæð um hreinar tekjur samkvæmt framtali næstliðins gjaldárs. Myndar þá síðastnefnda fjárhæðin þátt áætlunarfjárhæðar.

Í ljósi þess lagagrundvallar sem áætlun samkvæmt 2. mgr. 95. gr. laga nr. 90/2003 byggir á, tel ég mig ekki hafa tilefni til að gera athugasemdir við þá afstöðu ríkisskattstjóra að miðað skuli við upplýsingar sem skattaðili hefur sjálfur veitt um tekjur sínar annars staðar en í framtali við áætlun opinberra gjalda. Enn fremur tel ég eðlilegt að almennt sé tekið mið af upplýsingum um tekjur úr framtali næstliðins árs ef aðrar upplýsingar um tekjur skattaðila á tekjuári liggja ekki fyrir.

Í skýringum ríkisskattstjóra kemur hins vegar fram að þegar tekjuskattstofn sé reiknaður samkvæmt framangreindu sé „við hann bætt 20%, með þeim varnagla þó að ekki sé minna bætt við en svo að ekki komi til endurgreiðslu á staðgreiðslu“. Ekki er í skýringum ríkisskattstjóra til mín vikið beinlínis að því hvaða ástæður liggja að baki því að þær áætlunarfjárhæðir sem fundnar eru með þeim aðferðum sem að framan er lýst skuli hækkaðar um 20% við áætlun.

Með hliðsjón af þeim sjónarmiðum um skýringu 2. mgr. 95. gr. laga nr. 90/2003 sem rakin eru hér að framan og þeim sjónarmiðum sem leidd verða af 10. og 12. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 get ég ekki fallist á að almennt séu lagalegar forsendur fyrir 20% hækkun áætlunarfjárhæðar sem fundin hefur verið út frá fyrirliggjandi upplýsingum um tekjur skattaðila á umræddu tekjuári, t.d. skilagreinar staðgreiðslu eða greinargerðar um reiknað endurgjald samkvæmt lögum nr. 45/1987. Þannig fæ ég ekki séð að almennt séu forsendur til að vefengja til að mynda sannleiksgildi upplýsinga sem skattyfirvöldum eru láttnar í té á þessum grundvelli. Verður þá að hafa í huga að rangar upplýsingar skattaðila eða vanræksla á upplýsingaskyldu hans samkvæmt ákvæðum laga nr. 45/1987 varðar hann refsíðabyrgð, sbr. 30. gr. laganna. Ég bendi enn fremur á að almennt viðmið um 20% hækkun fjárhæða sem áætlaðar eru út frá þeim upplýsingum sem þegar liggja fyrir um tekjur skattaðila er í eðli sínu íþyngjandi ráðstöfun fyrir skattaðila, sérstaklega með hliðsjón af því að skattstjóri hefur jafnframt heimild samkvæmt 1. mgr. 108. gr. laga nr. 90/2003 til þess að bæta allt að 15% álagi við þá skattstofna sem hann áætlar, auk þess sem vanræksla á skilum framtals kann að varða hann refsingu samkvæmt 2. mgr. 109. gr. sömu laga.

5.

Ég tel að almennt verði að játa skattyfirvöldum meira svigrúm við áætlun skattstofna þegar þau búa ekki yfir upplýsingum um tekjur skattaðila á því tekjuári sem áætlun tekur til heldur einungis upplýsingum um tekjur hans á næstliðnum tekjuárum. Ljóst er að þegar ekki liggja fyrir upplýsingar með þessum hætti væri skattyfirvöldum nokkur vandi á höndum við að framfylgja ákvæðum laga nr. 90/2003 um að einstaklingar standi í reynd skil á skattskyldum tekjum sínum ef þau gætu ekki lagt eigið mat á atvikum til grundvallar álagningu í samræmi við ákvæði 2. mgr. 95. gr. Vöntun á upplýsingum um tekjur aðila gerir það þá að verkum að ekki er hægt að gera sömu kröfur til skattyfirvalda, um að áætlun komist sem næst því að endurspeglar raunverulegar tekjur aðila, og í þeim tilvikum þar sem þau búa yfir slíkum upplýsingum. Mat skattyfirvalda í þessu sambandi verður engu að síður að vera forsvaranlegt.

Í skýringum ríkisskattstjóra til mín er ekki með beinum hætti gerð grein fyrir því á hvaða forsendum sú viðmiðun byggir að hækka þær áætlunarfjárhæðir sem leiddar hafa verið af fyrirliggjandi upplýsingum um tekjur einstaklinga um 20%. Á þetta við hvort sem um er að ræða tilvik þegar áætlun byggir á upplýsingum þess tekjuárs sem áætlunin nær til eða þegar áætlun byggist á upplýsingum úr framtölum eða staðgreiðsluskilum næstliðins

árs. Í ljósi þess sem fram kemur í skýringum ríkisskattstjóra um það meginmarkmið áætlunar að tryggja að skattlagning sé hvorki of há né of lág fæ ég ekki betur séð en að framangreind hækkun byggji á því sjónarmiði að tryggja að endanleg álagning einstaklings verði ekki lægri en sem nemur raunverulegum tekjum hans.

Að mínum dómi verður að telja það varhugavert að ganga út frá því að tekjur skattaðila, hvort sem um er að ræða reiknað endurgjald eða hreinar tekjur af eigin atvinnurekstri, hækki almennt um 20% á milli ára eins og gert er í viðmiðunum ríkisskattstjóra. Í samræmi við þau sjónarmið sem rakin eru hér að ofan og með hliðsjón af þeim lagagrundvelli sem áætlanir skattstjóra byggja á samkvæmt 2. mgr. 95. gr. tel ég mig þó ekki hafa forsendur til þess að fullyrða með ótvíræðum hætti að viðmið um 20% hækkun áætlaðs tekjuskattstofns fari í bága við lög í þeim tilvikum þar sem ekki liggja fyrir upplýsingar um tekjur skattaðila á sama tekjuári og áætlun nær til. Ég tel hins vegar æskilegt og í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti að ríkisskattstjóri taki skýrari afstöðu til þess á hvaða forsendum umrætt 20% viðmið er byggt.

6.

Ríkisskattstjóri hefur í skýringum sínum til mín greint frá því að tillögur embættisins að áætlunarfjárhæðum sem reiknaðar eru út vélrænt séu lagðar til grundvallar við álagningu nema skattstjóri ákveði og skrái annan skattstofn í það tölvukerfi sem álagningin fer fram í. Samkvæmt upplýsingum ríkisskattstjóra heyrir það til undantekninga að skattstjóri víki frá þessum tillögum og þurfa ríkar ástæður að vera fyrir því, þ.e. að skattstjóri hafi haldbærar upplýsingar um að forsendur tillagna séu rangar eða ófullnægjandi.

Eins og rakið er í kafla III.4 geri ég almennt ekki athugasemdir við að ríkisskattstjóri setji almenn og ákveðin viðmið um þær tölulegu forsendur sem skattstjórum ber að leggja til grundvallar við áætlanir skattstofna, enda getur slíkt verið eðlilegur þáttur í því eftirlits- og samræmingarhlutverki sem ríkisskattstjóra er falið í 1. mgr. 101. gr. laga nr. 90/2003. Viðmið og vinnureglur sem stjórnvöld setja með þessum hætti til verksparnaðar og til að tryggja samræmi í stjórnsýsluframkvæmd mega þó ekki verða til þess að afnema eða takmarka verulega það mat sem löggjafinn hefur ætlað skattstjórum að beita á grundvelli 2. mgr. 95. gr. laga nr. 90/2003, sbr. álit umboðsmanns Alþingis frá 30. desember 1994 í máli nr. 912/1993 og frá 17. febrúar 1997 í máli nr. 1706/1996.

Þrátt fyrir að gengið sé út frá því í skýringum ríkisskattstjóra að skattstjórar hafi sjálfstætt ákvörðunarvald um hvort þeir víki frá vélrænum tillögum þá hef ég í störfum mínum ekki orðið annars var en að skattstjórar fylgi almennt vélrænum tillögum ríkisskattstjóra við beitingu 2. mgr. 95. gr. laga nr. 90/2003. Reyndin virðist þannig vera sú að afar fátítt er að sjálfstætt efnislegt mat fari fram af hálfu skattstjóra við áætlun tekna einstakra skattaðila. Í ljósi þessa beini ég þeim tilmælum til ríkisskattstjóra að hann hlutist til um það á grundvelli 1. mgr. 101. gr. laga nr. 90/2003 að skattstjórum sé gerð grein fyrir þeirri skyldu sinni að taka sjálfstæða afstöðu til áætlunar samkvæmt 2. mgr. 95. gr. laganna í samræmi við þau sjónarmið sem að framan eru rakin.

IV. Niðurstaða.

Með hliðsjón af þeim sjónarmiðum sem leidd verða af 2. mgr. 95. gr. laga nr. 90/2003, svo og 10. og 12. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 tel ég ekki að lagalegar forsendur séu fyrir því viðmiði ríkisskattstjóra að þær áætlunarfjárhæðir sem fundnar hafa verið út frá upplýsingum sem einstaklingur hefur þegar lagt fram um tekjur sínar á undanfögnu tekjuári skuli almennt hækkaðar um 20% áður en álagning fer fram. Þá tel ég æskilegt að ríkisskattstjóri taki skýrari afstöðu til þess á hvaða forsendum umrætt 20% viðmið er almennt byggt. Eru það tilmæli mín til ríkisskattstjóra að hann endurskoði framangreind viðmið fyrir álagningu opinberra gjalda og taki þá mið af þeim sjónarmiðum sem lýst er í þessu

áliti. Jafnframt eru það tilmæli mín til ríkisskattstjóra að hann geri á grundvelli 1. mgr. 101. gr. laga nr. 90/2003 viðeigandi ráðstafanir til að kynna skattstjórum þetta álit mitt og árétti þá eftir atvikum þá skyldu skattstjóra að taka sjálfstæða afstöðu til áætlana á grundvelli 2. mgr. 95. gr. laga nr. 90/2003.

V. Viðbrögð stjórnvalda.

Ég ritaði ríkisskattstjóra bréf, dags. 29. febrúar 2008, og óskaði upplýsinga um hvort af hálfu embættis hans hefði verið gripið til einhverra tiltekinna ráðstafana í tilefni af framan- greindu álitinu mínu og þá í hverju þær ráðstafanir felist. Í svarbréfi ríkisskattstjóra, dags. 7. apríl 2008, kemur fram að þegar álit mitt hafi borist embætti hans hafi bæði vélvinnslu álagningar opinberra gjalda gjaldárið 2007 og innheimtuvinnslu á vegum Fjárslu ríkisins verið lokið. Ekki hafi því verið unnt að grípa til aðgerða við álagningu opinberra gjalda gjaldárið 2007, en sjónarmið mín hafi verið kynnt á skattstjórafundum sl. haust og jafnframt verið tekið fram að ríkisskattstjóri hafi í hyggju að breyta forsendum tillagna að áætlunum við álagningu opinberra gjalda gjaldárið 2008 í samræmi við þau viðhorf sem komi fram í álitinu mínu. Í bréfinu kemur síðan fram að ríkisskattstjóri hafi haft til skoðunar hvernig unnt sé að breyta áætlanaforsendum í samræmi við álit mitt. Er þar lýst hugmyndum ríkisskattstjóra um að áhættugreina framteljendur og flokka þá í hópa eftir mismunandi forsendum þegar skattframtal berst ekki og hlutaðeigandi framteljandi þarf að sæta áætlun. Er tekið fram að með þeim hætti er þar er lýst myndu skattyfirvöld taka fullt tillit til viðhorfs míns um niðurfellingu á almennri 20% hækkun á fyrirliggjandi forsendum.

17.2. Innheimta gjalds fyrir endurnýjun einkanúmers. Lagaheimild. (Mál nr. 4843/2006)

A kvartaði yfir innheimtu Umferðarstofu á sérstöku gjaldi fyrir endurnýjun einkanúmers samkvæmt c-lið 4. mgr. 26. gr. reglugerðar nr. 751/2003, um skráningu ökutækja. Fól ákvæðið í sér að rétturinn til einkamerkis fékkst ekki endurnýjaður að átta árum liðnum frá veitingu þess nema gegn greiðslu gjalds að sömu fjárhæð og lögum samkvæmt var greitt fyrir merkið í upphafi.

Í álitinu sínu, dags. 13. febrúar 2007, rakti umboðsmaður ákvæði 64. gr. a umferðarlaga nr. 50/1987, með síðari breytingum, um veitingu einkamerkja. Taldi umboðsmaður ljóst að löggjafinn hefði með ákvæðinu tekið þá ákvörðun að gjald vegna einkamerkis skyldi bundið við ákvæðna fasta fjárhæð án þess að sú fjárhæð væri í efnislegum tengslum við þann kostnað sem Umferðarstofa bæri vegna skráningar einkamerkja og umsýslu í því sambandi. Með hliðsjón af forsögu ákvæðisins, fjárhæð gjaldsins og að það væri innheimt auk gjalds fyrir almenn skráningarmerki taldi umboðsmaður ljóst að gjald fyrir einkamerki hefði byggst á sjónarmiðum um aukna tekjuöflun ríkissjóðs. Gjald fyrir einkamerki hefði því fremur samstöðu með sköttum en þjónustugjöldum.

Umboðsmaður taldi enn fremur að innheimta gjaldsins yrði að uppfylla þær kröfur sem gerðar væru til lagaheimilda innheimtu skatta í 40. gr. og 1. mgr. 77. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944. Vísaði umboðsmaður að því leyti bæði til athugasemda við ákvæði 77. gr. stjórnarskrárinnar og skýringa dómstóla á ákvæðinu. Var það niðurstaða umboðsmanns að þar sem fyrirmæli um gjaldskyldu gjalds fyrir einkanúmer í c-lið 4. mgr. 24. gr. reglugerðar nr. 751/2003 að liðnum átta árum yrðu hvorki leidd af ákvæði 64. gr. a né öðrum ákvæðum umferðarlaga, væri ekki fullnægjandi lagaheimild fyrir fyrrnefndu skilyrði reglugerðarinnar um greiðslu gjalds fyrir endurnýjun réttinda. Taldi umboðsmaður engu breyta þótt

gert hefði verið ráð fyrir því í athugasemdum við ákvæði frumvarps þess sem leiddi ákvæði 64. gr. a í lög að umrædd réttindi væru tímabundin, enda gætu slík ummæli í lögskýringargögnum engu þokað um þær kröfur sem gerðar væru til lagafyrirmæla um skattlagningu í 1. mgr. 77. gr. stjórnarskrárinnar.

Umboðsmaður benti á að samkvæmt 1. mgr. 1. gr. laga nr. 29/1995, um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda, skyldu stjórnvöld endurgreiða það fé sem ofgreitt reynist samkvæmt lögum ásamt vöxtum, sbr. 2. gr. laganna, og hafa frumkvæði að slíkum endurgreiðslum þegar þeim yrði ljóst að ofgreitt hefði verið, sbr. 2. mgr. 1. gr. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til samgönguráðherra að hann hlutaðist til um að Umferðarstofa gerði viðhlítandi ráðstafanir í tilefni af álitinu og þá eftir atvikum í samræmi við lög nr. 29/1995.

Mér barst bréf samgönguráðuneytisins, dags. 1. mars 2007, þar sem fram kemur að í kjölfar álits míns hafi ráðuneytið sent Umferðarstofu bréf þar sem mælt hafi verið til þess að hætt yrði að innheimta gjald vegna endurnýjunar réttar til einkamerkis, sbr. c-lið 4. mgr. 26. gr. reglugerðar nr. 751/2003, um skráningu ökutækja, sbr. breytingu með reglugerð nr. 691/2006. Jafnframt hafi stofunni verið falið að gera ráðstafanir til að endurgreiða þeim sem þegar höfðu greitt fyrir endurnýjun í samræmi við lög nr. 29/1995, um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda. Í bréfinu var þess jafnframt getið að fyrir Alþingi lægi frumvarp til laga um breytingu á 64. gr. a umferðarlaga nr. 50/1987 þar sem styrkari stoðum væri skotið undir gjaldtöku vegna endurnýjunar réttar til einkamerkis.

Með 4. gr. laga nr. 69/2007 sem samþykkt voru á Alþingis 17. mars 2007 og tóku gildi 27. apríl s. á. var 64. gr. a umferðarlaga breytt á þann veg að við bættust tveir nýir málslíðir svohljóðandi: „Réttur til einkamerkis gildir í átta ár. Skráður eigandi ökutækis skal fram að 65 ára aldri greiða sama gjald vegna endurnýjunar á rétti til einkamerkis.“

17.3. Yfirséttanefnd. Endurupptaka. EES-samningurinn. (Mál nr. 5130/2007)

C leitaði til umboðsmanns, fyrir hönd þeirra A og B, og kvartaði yfir úrskurði yfirséttanefndar þar sem synjað var beiðni hans um að fyrri úrskurður nefndarinnar í máli A og B yrði endurupptekinn. Í endurupptökubeiðni sinni til nefndarinnar hafði C m.a. vísað dóms EB-dómstólsins í Luxemborg frá 26. október 2006 í máli nr. C-345/2006.

Ljóst var af úrskurði yfirséttanefndar að nefndin taldi þann dóm EB-dómstólsins sem C vísaði til og þá niðurstöðu sem þar kæmi fram ekki geta falið í sér að dómstólar hefðu „í hliðstæðu máli hnekk skattframkvæmd“ í skilningi 4. mgr. 101. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt. Þá taldi nefndin að A og B gætu ekki átt rétt til endurupptöku samkvæmt 1. mgr. 24. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993.

Umboðsmaður lauk málinu með bréfi til C, dags. 28. desember 2007. Þar benti hann á að ákvæði 4. mgr. 101. gr. laga nr. 90/2003 og 1. mgr. 24. gr. stjórnarsýslulaga mæltu fyrir um rétt einstaklinga til endurupptöku að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Rakti umboðsmaður að þrátt fyrir að þessi ákvæði væru að efni til ólík að því er varðaði skilyrði til endurupptöku þá væri það sammerkt með þeim að þar væri gerð krafa um að aðili máls leiddi í ljós ákveðin atvik sem gerðu það að verkum að því stjórnvaldi sem tók upphaflega ákvörðun bæri að taka málið til nýrrar meðferðar. Þótt ákvæði 4. mgr. 101. gr. skírskotuðu ekki með beinum hætti til atvika í þessu sambandi þá leiddi það af efni ákvæðisins að sá sem upphafleg ákvörðun beindist að yrði að sýna fram á

að atvik í máli hans væru með þeim hætti að mál hans væri hliðstætt því máli, þar sem yfirskattanefnd eða dómstólar hefðu hnekkð ríkjandi skattframkvæmd.

Í framhaldinu rakti umboðsmaður að ljóst að væri að beiðni C um endurupptöku fyrir hönd A og B byggði efnislega á því að upphaflegur úrskurður yfirskattanefndar væri ekki í samræmi við efnisákvæði EES-samningsins, en samkvæmt 1. mgr. 2. gr. laga nr. 2/1993, um Evrópska efnahagssvæðið, hefði meginmál samningsins lagagildi hér á landi. Af þeim sökum vakti umboðsmaður athygli A á því að gildissvið EES-samningsins væri almennt takmarkað við þá sem væru að nýta sér þau réttindi sem þar væri kveðið á um í þágu þeirra markmiða sem stefnt væri að með samningnum. Þannig gæti einstaklingur almennt ekki borið fyrir sig ákvæði samningsins af þeirri ástæðu einni að hann flyttist frá einu landi til annars, heldur þyrfti hann að jafnaði að sýna fram á að tilgangur fararinnar væri atvinnuleit, stofnun rekstrar í öðru landi eða önnur atriði sem fjallað væri um í samningnum.

Umboðsmaður taldi hvorki verða séð að yfirskattanefnd hefði við upphaflega meðferð máls A og B né við meðferð á beiðni C um endurupptöku úrskurðarins fengið í hendur upplýsingar um hvort og þá að hvaða leyti A og B hefðu verið að nýta sér frelsisréttindi EES-samningsins, sbr. lög nr. 2/1993, um hið Evrópska efnahagssvæði, þegar þau brugðu búi og fluttust til X. Í ljósi þessa taldi umboðsmaður sér ekki unnt að gera athugasemdir við þá niðurstöðu úrskurðar að synja beiðni A um endurupptöku fyrri úrskurðar nefndarinnar. Hafði umboðsmaður þá jafnframt í huga að ákvæði laga nr. 30/1992, um yfirskattanefnd, gengju út frá því að þeir sem leituðu til nefndarinnar rökstyddu sjálfir kröfur sínar fyrir nefndinni, sbr. 3. másl. 2. mgr. 5. gr. laga nr. 30/1992.

18.0. Starfssvið umboðsmanns Alþingis og skilyrði þess að umboðsmaður fjalli um kvörtun.

18.1. Kjararáð. Mat stjórnvalda. Afstaða stjórnvalds til ákvarðana stjórnvalds sem áður hafði lögð mælt verkefni þess með höndum. (Mál nr. 4677/2006)

A kvartaði yfir vinnubrögðum kjaranefndar og úrskurðum hennar um laun og önnur starfskjör skólameistara framhaldsskóla. Laut meginefni kvörtunarinnar að því að kjaranefnd hefði ekki með fullnægjandi hætti veitt skólameisturum framhaldsskóla betri launakjör en skólastjórum grunnskóla, enda hefði nefndin ekki tekið með forsvaranlegum hætti mið af kjarasamningi skólastjóra grunnskóla og ekki heimfært starf skólameistara réttilega undir ákvæði samningsins.

Umboðsmaður lauk athugun sinni með bréfi til A, dags. 13. febrúar 2007, þar sem hann benti á að afstaða A um að skólameisturum framhaldsskóla væru tryggð betri launakjör en skólastjórum grunnskóla byggðist ekki á lögum heldur fyrst og fremst á yfirlýstri afstöðu kjaranefndar sjálfrar, einkum úrskurði hennar frá 13. september 2001. Þessi staða hefði óhjákvæmilega áhrif á aðkomu hans í málinu enda fælist starf hans fyrst og fremst í því að hafa eftirlit með því að stjórnvöld færu að lögum í störfum sínum.

Umboðsmaður benti á að það félli almennt utan starfssviðs hans að endurskoða mat stjórnvalda nema sýnt þætti af gögnum máls og öðrum upplýsingum að við matið hefði verið byggt á ómálefnalegum sjónarmiðum, fullnægjandi upplýsingar hefðu ekki verið fyrir hendi eða að mat stjórnvaldsins og ályktanir þess væru óforsvaranlegar. Hefði athugun hans því beinst að þessum þáttum. Umboðsmaður benti á að ekki væri uppi ágreiningur um lögmati þess grundvallarsjónarmiðs sem kjaranefnd lýsti að legið hefði til grundvallar niðurstöðu hennar, þ.e. að tryggja ætti innbyrðis samræmi í launum skólameistara og að laun þeirra skyldu vera í eðlilegu samræmi við laun skólastjóra grunnskóla. Taldi umboðsmaður að úrskurðurinn væri byggður á málefnalegum sjónarmiðum og það ætti ekki undir starfssvið hans að leggja nákvæmt mat á það hver kjör skólameistara skyldu vera í einstökum tilvikum í samanburði við skólastjóra í grunnskóla að því gefnu að slíkar ákvarðanir uppfylltu þær kröfur sem leiddu af stjórnsýslureglum, s.s. um skýrleika, rökstuðning og jafnræði. Taldi umboðsmaður að niðurstaða nefndarinnar væri ekki utan marka vísireglna laga nr. 120/1992, um Kjaradóm og kjaranefnd, og annarra þeirra reglna sem nefndinni hefði borið að fara eftir og að hann hefði því ekki forsendur að lögum til að gera athugasemdir við ákvörðun kjaranefndar um laun og önnur starfskjör skólameistara framhaldsskóla.

Þótt umboðsmaður lyki umfjöllun sinni um málið benti hann á að hann hefði í tilefni af annarri kvörtun er honum hefði borist vegna ákvörðunar kjaranefndar ritað kjararáði - en kjaranefnd var lögð niður með lögum nr. 47/2006, um kjararáð, - bréf þar sem hann gerði athugasemdir við þá afstöðu ráðsins að undir það gæti ekki heyrt að fjalla um og skýra forsendur ákvarðana í málum sem kjaranefnd hefði lokið að fullu. Beindi hann í bréfi sínu þeim tilmælum til kjararáðs að það tæki í framtíðinni til skoðunar erindi þau er því kynnu að berast og vörðuðu þau verkefni kjaranefndar er nú féllu undir kjararáð skv. lögum nr. 47/2006, m.a. með tilliti til þess hvort ástæða kynni að vera til endurupptöku mála. Benti umboðsmaður á að þessi tilmæli hans væru í samræmi við reglur og lagasjónarmið sem gerðu ráð fyrir því að eftir að máli

væri lokið á stjórnarsýslustigi væri að jafnaði áfram til staðar stjórnvald til þess að svara fyrir ákvörðunina og veita eftir atvikum á henni skýringar.

18.2.

Fjármálaeftirlitið.
(Mál nr. 4764/2006)

Umboðsmaður ritaði Fjármálaeftirlitinu bréf í tilefni af áliti hans í máli nr. 4764/2006 sem laut að eftirliti stofnunarinnar með sjálfstæðum aðila sem fenginn var til að vinna álitsgerð fyrir váttryggingafélag vegna bótakröfu einstaklings á hendur félaginu. Umboðsmaður ákvað að rita umrætt bréf vegna ummæla sem komu fram í bréfi stofnunarinnar um áhrif nýlegra breytinga á lögum nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, sbr. 9. gr. laga nr. 67/2006. Í bréfinu óskaði Fjármálaeftirlitið eftir að umboðsmaður tæki við meðferð á kvörtun í máli nr. 4764/2006 afstöðu til þess hvort fallist væri á þann skilning stofnunarinnar að af lagabreytingunni leiddi að það félli utan við starfssvið umboðsmanns Alþingis að fjalla um kvartanir vegna ákvarðana og annarra athafna Fjármálaeftirlitsins, sbr. c-lið 3. mgr. 3. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.

Umboðsmaður rakti núgildandi ákvæði laga nr. 87/1998 í ljósi þeirra breytinga sem gerðar hefðu verið með 9. gr. laga nr. 67/2006. Taldi umboðsmaður að við skýringu síðastnefnda ákvæðisins og mat á áhrifum þess á önnur lagaúrræði yrði að hafa í huga að gagnvart hinum almenna borgara og fyrirtækjum sem störfuðu á umræddum markaði væri ekki um að ræða nýmæli að þessir aðilar gætu borið ákvarðanir og athafnir Fjármálaeftirlitsins undir dómstóla. Nú hefði löggjafinn hins vegar ákveðið að þessi réttur til þess að fara með málin fyrir dómstóla væri háður sérstökum málshöfðunarfresti.

Í bréfi umboðsmanns til Fjármálaeftirlitsins kom meðal annars fram að ákvæði c-liðar 3. mgr. 3. gr. laga nr. 85/1997 byggði á því að ákveðin verkaskipting væri á milli dómstóla og umboðsmanns Alþingis. Það kæmi því jafnan í hlut umboðsmanns að leggja mat á hvort það álitafni í kvörtun sem væri beint til hans væri þess eðlis að rétt væri að dómstólar skæru úr því frekar en hann léti uppi álit sitt. Umboðsmaður tók fram að hafa yrði í huga að eftirlit hans væri í umboði Alþingis en ekki hluti af hefðbundnu stjórnarsýslueftirliti innan stjórnarsýslunnar. Umboðsmanni væri ætlað að hafa eftirlit með því að starfsemi stjórnarsýslunnar væri í samræmi við lög og vandaða stjórnarsýsluhætti. Eftirlit hans beindist því sérstaklega að starfsháttum stjórnarsýslunnar en væri sem slíkt ekki lögbundin leið borgaranna til að fá skorið með bindandi hætti úr réttarágreiningu. Í samræmi við þessi sjónarmið hefði þeirri starfsvenju verið fylgt af hálfu umboðsmanns Alþingis að túlka þá beinu undantekningu sem fram kæmi í c-lið 3. mgr. 3. gr. laga nr. 85/1997 þröngt og þá meðal annars með tilliti til þess úrræðis sem umboðsmanni væri fengið í c-lið 10. gr. laganna um að ljúka málum með ábendingu um að eðlilegra væri að dómstólar leystu úr þeim ágreiningi sem uppi væri.

Í bréfi umboðsmanns kom fram að hann hefði á grundvelli c-liðar 3. mgr. 3. gr. laga nr. 85/1997 vísað frá kvörtunum sem lotið hefðu að ákvörðunum og athöfnum stjórnvalda þegar í lögum hefði verið að finna sérstök og sjálfstæð úrræði til að bera viðkomandi ákvarðanir og athafnir undir dómstóla og í þeim lögum hefði verið kveðið á um sérstaka meðferð slíkra mála fyrir dómstólum eða ljóst væri að ákvæði um slíkt úrræði væri byggt á því að sérstaklega reyndi á sönnun og mat á sönnunargögnum, svo sem væri þegar ágreiningur væri uppi um hvar lögheimili manns skyldi talið. Benti umboðsmaður á í því sambandi að einföld ákvæði laga um rétt manna til að

bera ákvarðanir stjórnvalda undir dómstóla sem aðeins væru í samræmi við hinn stjórnarskrárverndaða rétt borgaranna samkvæmt 60. og 1. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar eða reglur um málshöfðunarfresti dygðu ekki til þess að kvartanir féllu utan við starfssvið umboðsmanns samkvæmt c-lið 3. mgr. 3. gr. laga nr. 85/1997.

Í samræmi við framangreint var það niðurstaða umboðsmanns að sú breyting sem gerð var á 18. gr. laga nr. 87/1998 með 9. gr. laga nr. 67/2006 hefði ekki leitt til þess að það félli almennt utan við starfssvið umboðsmanns Alþingis á grundvelli c-liðar 3. mgr. 3. gr. laga nr. 85/1998 að fjalla um kvartanir vegna ákvarðana eða athafna Fjármálaeftirlitsins.

Bréf mitt til Fjármálaeftirlitsins, dags. 2. apríl 2007, er svohljóðandi:

I.

Um leið og ég sendi Fjármálaeftirlitinu álit mitt í tilefni af kvörtun í máli nr. 4764/2006 tel ég rétt að víkja nokkrum orðum að því sem fram kom í bréfi Fjármálaeftirlitsins til mín í tilefni af því máli, dags. 3. nóvember sl., um hugsanleg áhrif nýlegra breytinga á lögum nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi með 9. gr. laga nr. 67/2006. Í bréfinu vakti Fjármálaeftirlitið athygli umboðsmanns Alþingis á umræddu lagaákvæði og óskaði eftir að við meðferð á kvörtun í máli nr. 4764/2006 yrði tekin afstaða til þess hvort fallist væri á þann skilning eftirlitsins að af lagabreytingunni leiddi að það félli utan við starfssvið umboðsmanns Alþingis að fjalla um kvartanir vegna ákvarðana og annarra athafna Fjármálaeftirlitsins í samræmi við c-lið 3. mgr. 3. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, sbr. þó ákvæði 5. gr. laganna um frumkvæðismál.

II.

Með þeirri breytingu sem gerð var á lögum nr. 87/1998 með lögum nr. 67/2006 var, eins og sagði í almennum athugasemdum við frumvarp það sem varð að síðarnefndu lögnum, lagt til að ákvæði um kærunefnd í 18. gr. laga nr. 87/1998 yrði fellt brott. Í þess stað var sett ákvæði um að heimilt væri að skjóta ákvörðunum Fjármálaeftirlitsins til dómstóla. Nú segir því í 18. gr. laganna undir fyrirsögninni, „Málshöfðunarfrestur o.fl.“ eftirfarandi:

„Nú vill aðili ekki una ákvörðun Fjármálaeftirlitsins og getur hann þá höfðað mál til ógildingar hennar fyrir dómstólum. Mál skal höfðað innan þriggja mánaða frá því að aðila var tilkynnt um ákvörðun Fjármálaeftirlitsins. Málshöfðun frestar ekki réttaráhrifum ákvörðunar Fjármálaeftirlitsins né heimild til aðfarar samkvæmt henni, sbr. þó 2. mgr. 11. gr. laganna.

Ákvörðunum Fjármálaeftirlitsins verður ekki skotið til ráðherra.“

Af athugasemdum við umrædda lagabreytingu verður, eins og áður sagði, ráðið að fyrst og fremst hafi vakað fyrir löggjafanum að leggja af hina sérstöku kærunefnd og þá meðal annars vísað til þess að Fjármálaeftirlitið hefði ekki heimildir til þess að skjóta ákvörðunum nefndarinnar til dómstóla. Um ástæður þess að sú leið var farin segir í athugasemdunum, eins og tekið er upp í bréfi eftirlitsins, „að þegar litið er til þeirra mála sem komið hafa fyrir nefndina sést að til hennar leita fyrst og fremst fyrirtæki og fjársterkir einstaklingar (fjárfestar/innherjar) sem hafa alla burði til að reka mál sín fyrir dómstólum. Í þessum málum eiga því ekki við sjónarmið um að tryggja almennum borgurum ódýra leið til að fá niðurstöðu í ágreiningsmálum. Með framangreindum rökum þykir rétt að leggja til að ágreiningsmál vegna ákvarðana Fjármálaeftirlitsins komi beint til meðferðar dómstóla.“

Við skýringu á þessu nýja ákvæði laga nr. 87/1998, sbr. lög nr. 67/2006, og mat á áhrifum þess á önnur lagaúrræði verður að hafa í huga að gagnvart hinum almenna borgara og fyrirtækjum sem starfa á umræddum markaði var ekki um að ræða nýmæli um að þessir aðilar gætu borið ákvarðanir eða athafnir Fjármálaeftirlitsins undir dómstóla. Sá réttur var þegar tryggður í 60. og 1. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944, hvað sem leið tilvist hinnar sérstöku kærunefndar. Nú hefur löggjafinn hins vegar ákveðið að þessi réttur til að fara með málin fyrir dómstóla sé háður ákveðnum málshöfðunarfresti.

III.

Í 1. mgr. 3. gr. laga nr. 87/1993, um umboðsmann Alþingis, kemur fram sú meginregla að starfssvið umboðsmanns Alþingis taki til allrar opinberrar stjórnarsýslu, hvort sem hún er hjá ríki eða sveitarfélögum. Í c-lið 3. mgr. sömu greinar segir síðan að starfssvið umboðsmanns Alþingis taki ekki til:

„ákvarðana og annarra athafna stjórnvalda, þegar samkvæmt beinum lagafyrirmælum er ætlast til að menn leiti leiðréttingar með málskoti til dómstóla.“

Tekið er fram í lok ákvæðisins að þetta gildi þó ekki um heimild umboðsmanns til að taka mál til athugunar að eigin frumkvæði samkvæmt 5. gr. laganna.

Í athugasemdum við það frumvarp sem síðar varð að lögum nr. 85/1997 sagði svo um framangreint ákvæði:

„Í c-lið 3. mgr. er síðan tekið fram, í samræmi við ákvæði 5. tölul. 3. gr. reglna um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis, nr. 82/1988, með síðari breytingu, að starfssvið umboðsmanns nái ekki til ákvarðana og annarra athafna stjórnvalda þegar ætlast er til að leitað sé leiðréttingar með málskoti til dómstóla. Hér er iðulega um að ræða ákvarðanir sem ekki þykir raunhæft að fá endurskoðun á með stjórnarsýslukæru. Er þannig gengið út frá því að dómstólar séu betur fallnir til að fjalla um slík deilumál og hafa í mörgum tilvikum verið sett ákvæði um sérstaka meðferð slíkra mála fyrir dómstólum. Sem dæmi má nefna að leiki vafi um lögheimili manns er manni rétt að höfða mál til viðurkenningar á því hvar lögheimili hans skuli talið, sbr. 1. málsl. 11. gr. laga nr. 21/1990, um lögheimili, sbr. 195. gr. laga nr. 19/1991. Þá má minna á að í 14. og 15. kafla laga nr. 90/1989, um aðför, eru reglur um úrlausn mála fyrir héraðsdómi um ágreining sem risið hefur við framkvæmd aðfarargerðar, endurupptöku hennar eða eftir lok hennar. Loks má nefna að samkvæmt 76. gr. laga nr. 21/1991, um gjaldþrotaskipti o.fl., er heimilt að bera upp skriflegar aðfinnslur um störf skiptastjóra við héraðsdómara. Samkvæmt c-lið 3. mgr. verður því óheimilt að bera fram kvörtun við umboðsmann yfir slíkum málum. Aftur á móti er þeim möguleika haldið opnum að umboðsmaður geti tekið slík mál til meðferðar að eigin frumkvæði og þá ekki síst til almennrar umfjöllunar á grundvelli síðari málsliðar 5. gr. frumvarpsins.“

Ákvæði þetta byggir, rétt eins og c-liður 10. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, um heimild umboðsmanns til að ljúka kvörtunum sem varðar réttarágreining sem á undir dómstóla, og eðlilegt er að þeir leysi úr, með ábendingu um það, á því að ákveðin verkaskipting sé milli dómstóla og umboðsmanns Alþingis. Það kemur því jafnan í hlut umboðsmanns að leggja mat á hvort það álitæfni í kvörtun sem er beint til hans sé þess eðlis að rétt sé að dómstólar skeri úr því frekar en hann láti uppi álit sitt. Hér þarf einnig að hafa í huga að eftirlit umboðsmanns Alþingis er í umboði Alþingis en ekki hluti af hefðbundnu stjórnarsýslueftirliti innan stjórnarsýslunnar. Umboðsmanni Alþingis er ætlað, í

umboði Alþingis, að hafa eftirlit með því að starfsemi stjórnarsýslunnar sé í samræmi við lög og vandaða stjórnarsýsluhætti. Eftirlit umboðsmanns beinist því sérstaklega að starfsháttum stjórnarsýslunnar en er sem slíkt ekki lögbundin leið borgaranna til að fá skorið með bindandi hætti úr réttarágreiningu. Í samræmi við þessi sjónarmið hefur þeirri starfsvenju verið fylgt af hálfu umboðsmanns Alþingis að túlka þá beinu undantekningu sem fram kemur í c-lið 3. mgr. 3. gr. laga nr. 85/1997 þröngt og þá meðal annars með tilliti til þess úrræðis sem umboðsmanni er fengið í c-lið 10. gr. nefndra laga um að ljúka málum með ábendingu um að eðlilegra sé að dómstólar leysi úr þeim ágreiningi sem uppi er.

Af hálfu umboðsmanns Alþingis hefur ákvæði c-liðar 3. gr. laga nr. 85/1997 verið skýrt til samræmis við þau dæmi sem tekin eru í athugasemdum við það frumvarp sem varð að þeim lögum og byggðu þá á þeirri venju sem fylgt hafði verið við túlkun á gildandi starfsreglum umboðsmanns sjálfs, sbr. auglýsingu í A-deild Stjórnartíðinda nr. 82/1988, um þingsályktun frá 2. maí 1988, um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis, sbr. auglýsingu nr. 106/1994, um þingsályktun frá 4. maí 1994, um breytingu á fyrri reglum. Þannig hefur umboðsmaður vísað frá á grundvelli ákvæðisins kvörtunum sem hafa lotið að ákvörðunum og athöfnum stjórnvalda þegar í lögum hefur verið að finna sérstök og sjálfstæð úrræði til að bera viðkomandi ákvarðanir og athafnir undir dómstóla og í þeim lögum hefur verið kveðið á um sérstaka meðferð slíkra mála fyrir dómstólum eða ljóst er að ákvæði um slíkt úrræði er byggt á því að sérstaklega reyni á sönnun og mat á sönnunargögnum, svo sem er þegar ágreiningur er uppi um hvar lögheimili manns skuli talið. Þannig hefur af hálfu umboðsmanns verið byggt á því að einföld ákvæði laga um rétt manna til að bera ákvarðanir stjórnvalda undir dómstóla sem aðeins eru í samræmi við hinn stjórnarskrárverndaða rétt borgaranna samkvæmt 60. og 1. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar eða reglur um málshöfðunarfresti dugi ekki til þess að kvartanir falli utan við starfssvið umboðsmanns samkvæmt c-lið 3. mgr. 3. gr. laga nr. 85/1997.

Í samræmi við framangreint er það niðurstaða mín að sú breyting sem gerð var á 18. gr. laga nr. 87/1998 með 9. gr. laga nr. 67/2006 hafi ekki leitt til þess að það falli almennt utan við starfssvið umboðsmanns Alþingis á grundvelli c-liðar 3. mgr. 3. gr. laga nr. 85/1997 að fjalla um kvartanir vegna ákvarðana eða athafna Fjármálaeftirlitsins. Ég tek fram að þessi niðurstaða hefur ekki áhrif á þá heimild sem umboðsmaður hefur samkvæmt c-lið 10. gr. laga nr. 85/1997 til að ljúka málum vegna kvartana með ábendingu um að eðlilegra sé að leysa þann réttarágreining sem um er fjallað í kvörtun fyrir dómstólum. Þá kunna sérstakar reglur í lögum um einstakar ákvarðanir og athafnir Fjármálaeftirlitsins, og aðkomu dómstóla að þeim eða úrlausn ágreinings þar um, að leiða til þess að svo sérstaklega standi á að ákvæði c-liðar 3. mgr. 3. gr. laga nr. 85/1997 eigi við um kvörtun sem borin er fram við umboðsmann Alþingis. Ég tek það fram að aðstæður af því tagi sem fallið geta undir það síðastnefnda eiga ekki við um þá kvörtun sem borin var fram í máli nr. 4764/2006.

Með tilliti til nýsamþykktara laga á Alþingi um breytingar á lagaákvæðum um viðurlög við brotum á fjármálamarkaði og þar með stjórnarsýslu Fjármálaeftirlitsins og valdheimildir þess tel ég mikilvægt að ekki ríki vafi um hvort einstaklingum og lögaðilum sé heimilt að leita með kvartanir til umboðsmanns Alþingis vegna ákvarðana og athafna Fjármálaeftirlitsins. Ég hef því ákveðið að senda viðskiptaráðuneytinu og stjórn Fjármálaeftirlitsins afrit af þessu bréfi og þegar nýtt Alþingi kemur saman í haust mun ég kynna þinginu, og þá sérstaklega allsherjarnefnd þess, þau sjónarmið sem ég hef rakið í bréfi þessu og þá með það í huga að Alþingi taki skýra afstöðu til þeirra, ef það telur tilefni til.

IV. Viðbrögð stjórnvalda.

Mér barst bréf Fjármálaeftirlitsins, dags. 28. ágúst 2007, þar sem það lýsir sig sammála niðurstöðu minni um að starfssvið mitt taki eftir sem áður til ákvarðana og athafna þess. Í framhaldi af viðtöku þess bréfs sendi ég viðskiptaráðuneytinu bréf, dags. 4. september s.á.,

þar sem ég kynnti ráðuneytinu að með tilliti til þeirrar afstöðu sem nú lægi fyrir af hálfu Fjármálaeftirlitsins myndi ég ekki sérstaklega kynna þinginu þetta mál. Ég tók hins vegar fram að ég hygðist vekja athygli allsherjarnefndar þingsins á því að sá löggjafarháttur að tiltaka það sérstaklega í lögum að heimilt sé að skjóta ákvörðun stjórnvalds til dómstóla hafi, eins og umrætt dæmi um Fjármálaeftirlitið sýni, leitt til þess að upp hafi komið vangaveltur um hvort þar með hafi stjórnvaldið verið felld undan starfssviði umboðsmanns Alþingis að fjalla um slíkar ákvarðanir vegna ákvæðis c-liðar 3. mgr. 3. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.

18.3. Úrskurðarnefnd í váttryggingamálum. (Mál nr. 4946/2007)

A kvartaði yfir þeirri niðurstöðu í úrskurði úrskurðarnefndar í váttryggingamálum að tjónþoli ætti ekki rétt á að fá greiddan kostnað vegna launatengdra gjalda og virðisaukaskatts meðan hann framvísaði ekki reikningi sem sýndi fram á greiðslu slíkra gjalda.

Umboðsmaður lauk athugun sinni með bréfi til A, dags. 9. mars 2007. Þar benti hann á að samkvæmt 1. mgr. 2. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, væri það hlutverk umboðsmanns Alþingis að hafa eftirlit með stjórnslu ríkis og sveitarfélaga og tryggja rétt borgaranna gagnvart stjórnvöldum landsins. Samkvæmt 1. og 2. mgr. 3. gr. laganna næði starfssvið umboðsmanns einvörðungu til stjórnslu ríkis og sveitarfélaga og til starfsemi þeirra einkaaðila sem fengið hefðu opinbert vald til að taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna í merkingu 2. mgr. 1. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993. Samkvæmt gagnályktun frá framangreindum lagaákvæðum féllu ákvarðanir einkaréttarlegra aðila, sem ekki hefði verið falið vald til að taka slíkar ákvarðanir um rétt eða skyldu manna, utan starfssviðs umboðsmanns.

Umboðsmaður tók fram að úrskurðarnefnd í váttryggingamálum starfaði á grundvelli sérstaks samkomulags viðskiptaráðuneytisins, Neytendasamtakanna og Sambands íslenskra tryggingafélaga. Taldi hann með vísan til 141. gr. laga nr. 30/2004, um váttryggingasamninga, og athugasemda við það ákvæði í frumvarpi til laganna að löggjafinn hefði með skýrum hætti tekið þá afstöðu að úrskurðarnefnd í váttryggingamálum færi ekki með stjórnsluvald og tæki ekki ákvarðanir um rétt eða skyldu manna í merkingu 2. mgr. 1. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993. Umboðsmaður lauk því umfjöllun sinni um kvörtun A þar sem niðurstaða úrskurðarnefndarinnar féll ekki undir starfssvið hans.

19.0. Sveitarfélög.

19.1. Heimildir sveitarfélaga til að fela lóðarhöfum eignarhald og viðhaldsskyldu á götumannvirkjum. Sjálfstjórn sveitarfélaga. Stjórnsýslueftirlit. (Mál nr. 4735/2006)

Hagsmunafélag íbúa og íbúar við X-götu á Akureyri leituð til umboðsmanns Alþingis með kvörtun sem beindist annars vegar að þeirri afstöðu félagsmálaráðuneytisins að ekki væri tilefni til þess að áminna Akureyrarkaupstað og gera kröfu um tilteknar úrbætur gagnvart þeim, sbr. 102. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998. Töldu hagsmunafélagið og íbúarnir tilefni til þess þar sem Akureyrarkaupstaður hefði ekki fylgt tilmælum sem ráðuneytið hefði sett fram í álit, dags. 22. apríl 2003. Hins vegar laut kvörtunin að því hvernig Akureyrarkaupstaður hefði farið með málefni hagsmunafélagsins og íbúanna frá upphafi.

Umboðsmaður ákvað að beina athugun sinni að fyrrnefnda atriði kvörtunarinnar. Hafði umboðsmaður þá í huga að hefði ráðuneytið tekið til athugunar hvort rétt hefði verið að beita Akureyrarkaupstað úrræðum samkvæmt 102. gr. sveitarstjórnarlaga þá hefði við þá málsmeðferð eðli máls samkvæmt einnig verið fjallað í meginatriðum um þau viðbrögð og málsmeðferð sem síðara kvörtunarefnið beindist að.

Samkvæmt gögnum málsins voru málavextir þeir að Akureyrarkaupstaður hafði upphaflega úthlutað byggingarsvæði því sem X-gata var á sem einni heild, þ.e. til byggingarfélags sem annaðist sjálft gatnagerð, frágang opinna svæða og byggingu íbúðarhúsanna við götuna. Var lítið svo á af hálfu Akureyrarkaupstaðar að lóðarhafanum bæri jafnframt að sjá um og bera kostnað af viðhaldi og endurnýjun gatna og opinna svæða. Byggingarfélagið seldi síðan einstakar íbúðir við götuna ásamt hlutdeild í lóðarréttindum og að álit Akureyrarkaupstaðar færðust skyldur félagsins yfir á íbúanna við það.

Umboðsmaður benti á að í málinu reyndi á almenn álitafni um heimild sveitarfélags að gildandi lögum til að úthluta eða ráðstafa byggingarlóðum með þessum eða öðrum hætti og fella þannig skyldur um viðhald og endurnýjun gatna og sameiginlegra opinna svæða á einkaaðila í stað sveitarfélagsins, þannig að það félli í hlut húseiganda við viðkomandi götu eða á svæðinu. Taldi umboðsmaður að sú sérstaka aðstaða sem af þessu leiddi fyrir eigendur íbúðarhúsa í þéttbýli væri meðal annars tilefni til þess að hann tæki þetta álitafni til athugunar með nokkru almennari hætti en leiddi beint af athugun á þeirri kvörtun sem væri tilefni álitsins.

Umboðsmaður taldi sér ekki unnt að taka undir þá afstöðu félagsmálaráðuneytisins að Akureyrarkaupstað hefði verið óheimilt að fela lóðarhöfum lóðarinnar að X-götu á Akureyri eignarhald og viðhaldsskyldu á götumannvirkjum innan lóðarinnar. Rakti umboðsmaður í því sambandi ákvæði skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 og sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998. Benti umboðsmaður í því sambandi á að til þess að sveitarfélögum yrði af hálfu félagsmálaráðuneytisins talið óheimilt að skipuleggja einstök hverfi með þeim hætti að tiltekin götumannvirki væru í einkaeigu þá yrði að hans álit að liggja ljóst fyrir að slíkt fyrirkomulag bryti í bága við lög, með beinum eða óbeinum hætti. Í því efni dygði ekki, þótt í ákveðnum tilvikum mætti færa rök fyrir því, að tiltekið skipulag eða ákvarðanir um skyldur lóðarhafa til eignarhalds á götumannvirkjum og öðrum mannvirkjum innan lóðar gæti hamlað möguleikum sveitarfélaganna til að skipuleggja starfsemi sína í framtíðinni. Þar kæmu einnig til ákvæði stjórnarskrár um stöðu sveitarfélaganna, sbr. 78. gr. stjórnarskrár

Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, sbr. 16. gr. stjórnarskipunarlaganna nr. 97/1995, en þar segði að sveitarfélög skyldu ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákvæðu. Rakti umboðsmaður að sveitarfélögum bæri að fara eftir lögum í störfum sínum og þegar þau tækju ákvarðanir en hins vegar yrði að játa sveitarfélögunum svigrúm til töku slíkra ákvarðana að vissu marki, ef ekki væri fyrir að fara lagareglum, skráðum sem óskráðum sem fælu í sér bann við þeim.

Umboðsmaður taldi að í ljósi þessara atriða ætti sú forsenda sem upphaflegt álit félagsmálaráðuneytisins byggðist á sér ekki fullnægjandi stoð í lögum. Þegar litið væri til þeirrar niðurstöðu þá fengi umboðsmaður ekki séð að fært væri að gera athugasemdir við þá endanlegu afstöðu félagsmálaráðuneytisins að ekki væri ástæða til að ráðuneytið fylgdi upphaflegu álitinu eftir gagnvart Akureyrarkaupstað með beitingu úrræða á grundvelli 102. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998. Umboðsmaður taldi hins vegar að félagsmálaráðuneytið hefði ekki gætt þess við framsetningu upphaflegs álits síns í málinu og síðari svörum til Hagsmunafélags húseigenda og íbúa við X-götu á Akureyri að láta það koma fram með nægilega skýrum hætti hverju það kynni að varða sveitarfélagið, sbr. 102. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998, ef það vanrækti að framfylgja tilmælum ráðuneytisins í málinu eða hvort ráðuneytið teldi sig yfirleitt hafa einhverja möguleika til slíkrar eftirfylgni á síðari stigum. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til þess ráðuneytis sem færi með eftirlit með sveitarfélögum að hafa þau sjónarmið og athugasemdir sem fram kæmu í álitinu til hliðsjónar við úrlausn mála í framtíðinni.

Umboðsmaður fjallaði að lokum um þá þróun sem komið hefði fram í aukinni fjölbreytni á fyrirkomulagi við ráðstöfun lóða og byggingarlands undir íbúðarhúsnæði í þéttbýli bæði af hálfu sveitarfélaga og einkaaðila. Þannig gætu það ýmist verið sveitarfélagið eða eigendur einstakra íbúðarhúsa sem bæru ábyrgð á endurnýjun og viðhaldi sameiginlegra götumannvirkja og opinna svæða í slíkum tilvikum. Rakti umboðsmaður að þessi þróun hefði að mestu verið látin afskiptalaus af löggjafanum og í álitinu tók hann undir áhyggjur félagsmálaráðuneytisins af því hvaða afleiðingar sú þróun, að fela eigendum einstakra íbúðarhúsa að sinna slíkri viðhaldsskyldu, gæti haft á möguleika sveitarfélaga til að koma við samræmdri stjórn og skipulagi þessara mála í framtíðinni. Var það afstaða umboðsmanns, meðal annars með vísan til þeirra verulegu hagsmuna allstórs hluta landsmanna sem um væri tefla í þessu sambandi, að það væri til þess fallið að draga úr lögfræðilegum ágreiningsefnum um skyldur sveitarfélaganna gagnvart fasteignareigendum í sveitarfélögum ef skýrari lagagrundvelli væri skotið undir umrætt verkefni sveitarfélaganna.

Í álitinu mínu, dags. 31. desember 2007, sagði meðal annars svo:

IV. Álit umboðsmanns Alþingis.

1.

Eins og fram hefur komið hér að framan komst félagsmálaráðuneytið að þeirri niðurstöðu í álitinu frá 22. apríl 2003 að Akureyrarkaupstað hefði verið óheimilt að fela lóðarhöfum lóðarinnar að X-götu á Akureyri eignarhald og viðhald þeirra götumannvirkja sem á lóðinni eru. Sveitarfélaginu hafi sjálfu borið að eiga götumannvirkjin og annast viðhald og umhirðu þeirra. Hið sama gildi um eignarhald og viðhald annarra mannvirkja og svæða sem almennt séu í forsjá sveitarfélaga, svo sem opinna grænna svæða utan lóða fasteignareigenda, leikvalla o.fl. Þrátt fyrir álit ráðuneytisins um þetta atriði er enn fyrir hendi deila um eignarhald umræddra götumannvirkja og það viðhald og umhirðu þeirra sem af eignarhaldinu leiðir. Akureyrarkaupstaður og Hagsmunafélag íbúa og íbúðareigenda

við X-götu á Akureyri hafa átt í löngum viðræðum um úrlausn ágreiningsefna að þessu leyti, en þær viðræður virðast ekki hafa skilað árangri.

Athugun mín í tilefni af kvörtun Hagsmunafélags íbúðareigenda og íbúa við X-götu á Akureyri hefur, eins og áður er getið, beinst að þeirri afstöðu félagsmálaráðuneytisins sem fram kemur í bréfi til hagsmunafélagsins, dags. 24. apríl 2006, að ekki sé tilefni til að beita Akureyrarkaupstað viðurlögum á grundvelli 102. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998 eða grípa til frekari aðgerða þrátt fyrir að eignarhald umræddra götumannvirkja sé enn óbreytt.

2.

Áður en lengra er haldið tel ég tilefni til að víkja nokkru nánar að réttmæti þeirrar niðurstöðu sem félagsmálaráðuneytið komst að í álitinu sínu 22. apríl 2003, að Akureyrarkaupstað hafi verið óheimilt að fela lóðarhöfum lóðarinnar að X-götu á Akureyri eignarhald og viðhaldsskyldu á götumannvirkjum innan lóðarinnar.

Í sveitarstjórnarlögum nr. 45/1998, með síðari breytingum, er að finna almenn lagaákvæði um hlutverk og stjórnun sveitarfélaga hér á landi. Í 1. – 3. mgr. 7. gr. laganna segir m.a. svo:

„Skylt er sveitarfélögum að annast þau verkefni sem þeim eru falin í lögum.

Sveitarfélög skulu vinna að sameiginlegum velferðarmálum íbúanna eftir því sem fært þykir á hverjum tíma.

Sveitarfélög geta tekið að sér hvert það verkefni sem varðar íbúa þeirra, enda sé það ekki falið öðrum til úrlausnar að lögum.“

Í eldri sveitarstjórnarlögum nr. 8/1986 voru verkefni sveitarfélaga talin upp með mun nákvæmari hætti. Í 1. – 3. mgr. 6. gr. laganna var að vísu að finna málsgreinar sem eru samhljóða gildandi 1. – 3. mgr. 7. gr. en í 6. mgr. greinarinnar voru í 13 tölulíðum talin upp mörg af helstu verkefnum sveitarfélaganna. Þar sagði m.a. í 12. tölulíð að meðal verkefna sveitarfélaga væru „bygging og viðhald mannvirkja, þar á meðal gatna, vega og torga, veitukerfa, hafna o.s.frv.“. Samsvarandi ákvæði var áður að finna í eldri sveitarstjórnarlögum nr. 58/1961 en er ekki lengur að finna í lögum.

Í álitinu sínu frá 22. apríl 2003 tekur félagsmálaráðuneytið fram að það telji að af athugasemdum sem fylgdu frumvarpi til þeirra laga sem síðan urðu sveitarstjórnarlög nr. 45/1998 megi ráða að ástæðan fyrir því að umrædd upptalning hafi verið felld brott hafi verið tæknilegs eðlis. Ákveðið hafi verið að umfjöllun um einstök verkefni sveitarfélaga skyldi koma fram í sérilögum, en ekki í sveitarstjórnarlögunum sjálfum. Brottfall upptalningarinnar í 6. mgr. 6. gr. laga nr. 8/1986 hafi því ekki sjálfstætt gildi í sjálfa sér við afmörkun á verkefnum sveitarfélaganna. Þau verkefni sem þar hafi verið upp talin teljist enn til meginverkefna sveitarfélaga, að því leyti sem lög kveði ekki á um annað.

Ráðuneytið rekur jafnframt efni 4. mgr. 44. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997, en þar kemur fram að þegar byggingarleyfi hefur verið gefið út fyrir nýbyggingu á skipulögðu svæði í þéttbýli sé sveitarstjórn skylt að sjá um að götur, rafmagn, vatn og holræsi séu fyrir hendi eftir því sem þörf er á nema sveitarstjórn hafi gert sérstakan fyrirvara. Tekur ráðuneytið fram að þessi lagagrein feli í sér undanþágu frá þeirri reglu að sveitarfélög annist gatnagerð innan sveitarfélags. Frekari undanþága geti í raun ekki í ákvæðinu falið. Þannig felist hvorki í ákvæðinu heimild sveitarfélaga til að fela öðrum aðilum eignarhald gatna né viðhaldsskyldu þeirra. Aðeins heimild til að fela öðrum gatnagerðina sjálfa.

Það er fyrst og fremst með vísan til framangreindra atriða sem ráðuneytið dregur þá grundvallarályktun að í 7. gr. sveitarstjórnarlaganna felist sú meginregla að eignarhald, og þar af leiðandi viðhalds- og umhirðuskylda götumannvirkja, teljist til verkefna sveitar-

félaga. Sveitarfélögum sé almennt skylt að eiga götumannvirki í viðkomandi sveitarfélagi og rækja þær skyldur og annast þau verkefni sem af slíku eignarhaldi leiði. Tekur ráðuneytið jafnframt fram að sú niðurstaða styðjist við þá staðreynd að annað fyrirkomulag sé íþyngjandi og hafi í för með sér óæskilegar afleiðingar fyrir íbúa sveitarfélagsins. Ég tek fram að ég skil afstöðu félagsmálaráðuneytisins svo að hér sé aðeins um að ræða götur og götumannvirki í þéttbýli, opin fyrir almennt umferð, en ekki t.d. bílastæði eða t.d. stöku stíga sem ætlaðir eru til einkanota.

Hér að framan voru orðrétt teknar upp málsgreinar 1 – 3 í 7. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998. Þar er ekki berum orðum fjallað um gatnagerð sveitarfélaga eða skyldur þeirra í þeim efnunum. Í ákvæðum eldri sveitarstjórnarlaga, sbr. m.a. 6. mgr. 6. gr. laga nr. 8/1986 var á hinn bóginn kveðið svo á að meðal verkefna sveitarfélaga væru „bygging og viðhald mannvirkja, þar á meðal gatna, vega og torga, veitukerfa, hafna o.s.frv.“. Ég sé ekki að það sé tilefni til að gera athugasemd við þá afstöðu félagsmálaráðuneytisins að ástæðan fyrir því að sú upptalning sem áður kom fram í 6. mgr. 6. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 8/1986, var felld brott virðist fyrst og fremst hafa verið tæknilegs eðlis, að því leyti að ekki hafi verið talið rétt að hafa upptalningu sem þessa í almennum lögum um starfsemi sveitarfélaga, heldur ætti umfjöllun um slík sérverkefni heima í sérlögum hverju sinni. Brottfalli lagaákvæðisins verður því ekki gefin sérstök þýðing eða merking, t.d. um það að skyldur sveitarfélaga hafi við það aukist eða minnkað með ákveðnum hætti. Á hinn bóginn er vandséð að 12. tölul. 6. mgr. 6. gr. eldri sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986 verði túlkaður með þeim hætti að þótt þar hafi verið minnst á gatnagerð sveitarfélaga hafi í því falist sú regla að sveitarfélögum væri sjálfum ávallt skylt að eiga og viðhalda öllum almennum götumannvirkjum í þéttbýli. Brottfall ákvæðisins úr lögum með gildistöku laga nr. 45/1998, án sérstakra viðbragða af því tilefni af hálfu löggjafans, gefur þvert á móti vísbendingu um að 12. tölul. 6. mgr. 6. gr. laga nr. 8/1986 hafi einmitt ekki verið talinn hafa sjálfstæða þýðingu um inntak eða skyldur sveitarfélaga í tengslum við gatnagerð í þéttbýli, heldur ráðist þær skyldur af ákvæðum sérlaga hverju sinni. Hér má að auki nefna að þrátt fyrir að þau verkefni sem upp voru talin í 6. mgr. 6. gr. eldri sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986 hafi vissulega myndað mikilvægan hluta þeirra verkefna sem sveitarfélögunum voru falin þá verður ekki annað séð en að nánari framkvæmd þeirra, skyldur sveitarfélaga og sjálfstjórn um útfærslu þeirra hafi ráðist af viðkomandi sérlögum hverju sinni. Þannig verður til að mynda vart séð þó að í 9. tölul. ákvæðisins hafi verið talað um menningarmál sem verkefni sveitarfélaga, og þar undir nefnd sem dæmi rekstur bókasafna og rekstur annarra safna, hafi í því falist þær skyldur sveitarfélaganna að reka, eða koma að rekstri allra safna sem rekin eru í menningartengdum tilgangi. Skyldur sveitarfélaganna að þessu leyti réðust af efni viðkomandi sérlaga hverju sinni.

3.

Eins og áður sagði er sveitarfélögum skylt samkvæmt 1. mgr. 7. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998 að annast þau verkefni sem þeim eru falin í lögum. Það er svo mismunandi hversu ítarleg ákvæði eru í lögum um slík verkefni en af þeim vettvangi sem hér er til umfjöllunar má benda á að í lögum nr. 32/2004, um vatnsveitur sveitarfélaga, er kveðið á um að í þéttbýli skuli sveitarfélög starfrækja vatnsveitu í þeim tilgangi að fullnægja vatnspörf almennings, heimila og atvinnufyrirtækja, þar á meðal hafna, eftir því sem kostur er, nema í þeim tilvikum sem um ræðir í 3. mgr. greinarinnar og í 4. gr. laganna. Samkvæmt 1. mgr. 5. gr. laganna skal eigandi vatnsveitu sjá um lagningu og viðhald allra vatnsæða hennar, þ.e. aðalæða, dreifæða og heimæða. Þá er sérstaklega kveðið á um heimæðar í einkaeygu sem lagðar hafa verið fyrir 1. janúar 1992 skuli verða eign vatnsveitu í framhaldi af endurnýjun á þeim og vatnsveitu sé skylt að yfirtaka heimæðar að skriflegri beiðni eiganda.

Um verkefni sveitarfélaga vegna holræsa og frárennslislagna fyrir skolp hafa lengi verið ákvæði í vatnalögum nr. 15/1923. Þannig segir í 86. gr. laganna að bæjarstjórn sé „heimilt“ að leggja holræsi til þess að taka við skolpi og afrennsli í kaupstaðnum. Þá segir í 1. mgr. 88. gr. laganna að bæjarstjórn skuli leggja „holræsi svo, að lóðareigandi hver nái til þeirra í götu, vegi eða opnu svæði, er lóð hans telst til, enda verður maður eigi krafinn um holræsagjald fyrr en svo er.“ Þótt þessi ákvæði hafi t.d. af Hæstarétti í dómi frá 28. nóvember 1945, sjá dómasafn Hrd. 1945, bls. 421, verið túlkuð svo að þau legðu ekki skyldu á bæjarfélag að leggja holræsi hefur það leitt af innheimtu sveitarfélaga á holræsagjöldum að það hefur almennt komið í þeirra hlut að sinna þessum málum í þéttbýli. Hefur sú aðstaða sjálfsgagt leitt til þess að í tengslum við endurskoðun vatnalaga á Alþingi veturinn 2005 til 2006 var lagt til að samhliða niðurfellingu ákvæða vatnalaga um þessi mál þá yrði 25. gr. laga nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir, með síðari breytingum, breytt og svofellt ákvæði sett þar inn: „Sveitarfélög sjá um að leggja fráveitur eftir því sem þörf er á, þ.e. leiðslukerfi og búnað til meðhöndlunar á skolpi.“ Í athugasemd við þetta ákvæði í frumvarpinu sagði að talið væri æskilegt að kveða í þeim lögum á um skyldu sveitarfélaga til þess að leggja fráveitu. (Alþt. 2005-2006, A-deild, bls. 1139.) Orðalagi þessa ákvæðis var síðan breytt í meðferð frumvarpsins á Alþingi að tillögu meiri hluta iðnaðarnefndar og upphaf þess orðað svo: „Sveitarfélögum er heimilt að leggja fráveitur [...]“. Var þetta sagt gert vegna athugasemda sem nefndinni bárust og umræðna í nefndinni, sbr. Alþt. 2005-2006, A-deild, bls. 3352. Tekið skal fram að gildistöku hinna nýju vatnalaga nr. 20/2006 var frestað til 1. nóvember 2008 með lögum sem samþykkt voru á Alþingi 18. október 2007.

Í lögum eru ekki hliðstæð ákvæði um skyldur sveitarfélaga til að leggja götur innan þéttbýlis eða um viðhald þeirra eða aðkomu að slíkum verkefnum. Vegna afstöðu félagsmálaráðuneytisins í framangreindu álitu tel ég rétt að benda á að samkvæmt lögum nr. 17/1996, um gatnagerðargjald, sem í gildi voru þegar félagsmálaráðuneytið lét uppi álit sitt, höfðu sveitarfélög heimild til innheimtu gatnagerðargjalda í þeim tilgangi að standa undir kostnaði við gatnagerð í viðkomandi sveitarfélagi. Slíkar heimildir höfðu þau einnig samkvæmt eldri lögum nr. 51/1974, um gatnagerðargjöld, og þá hafa nú verið samþykkt ný lög um sama efni, lög nr. 153/2006, en þau tóku gildi 1. júlí 2007. Er því engum vafa háð að sveitarfélög hafa mikilvægu hlutverki að gegna við gatnagerð, a.m.k. í þéttbýli, og löggjöf um gatnagerðargjöld hefur einmitt verið ætlað að auðvelda sveitarfélögum að standa straum af slíkum kostnaði. Þá eru dæmi um að beinlínis hafi verið ákveðið í lögum að sveitarfélagi bæri að standa straum af slíkum kostnaði. Má í þessu sambandi benda á 2. gr. laga nr. 87/1970, um gjöld til holræsa, gangstétta og varanlegs slitlags á götum á Akureyri, en þar sagði að „[k]ostnaður við holræsagerð í götum bæjarins, og sömuleiðis kostnaður við steinlímdar, hellulagðar og aðrar jafnvandaðar gangstéttir og kostnaður við gerð varanlegs slitlags á götu [greiddist] úr bæjarsjóði.“ Í sömu grein var síðan mælt fyrir um heimild bæjarins til að leggja á holræsa-, gangstétta- og gatnagerðarskatt á hús og lóðir í bænum. Umrædd 2. gr. laga nr. 87/1970 var felld brott úr lögum með 7. gr. laga nr. 17/1996. Í nefndum lagaákvæðum um gatnagerðargjöld hefur á hinn bóginn ekki falist bein skylda til slíkrar gjaldtöku, né til gatnagerðar nema þá í vissum tilvikum þegar bein fyrirmæli hafa verið um slíkt í lögum um einstök sveitarfélög eða slík skylda hefur leitt af innheimtu gatnagerðargjalds.

Sveitarfélögum er líka í lögum veitt ýmiss konar hagræði til að koma við sameiginlegri gatnagerð og má þar nefna að í 24. gr. skipulags- og byggingarlaga, nr. 73/1997, segir að þegar land í einkaeign er gert að byggingarlóðum með deiliskipulagi að ósk landeiganda skuli hann þegar framkvæmdir hefjast láta endurgjaldslaust af hendi við sveitarfélagið þá hluta landsins sem samkvæmt skipulaginu eru ætlaðir til almannaþarfa, svo sem undir götur, leikvelli og opin svæði.

Álitaefnið sem eftir stendur engu að síður er hvort af lögum verði leidd sú skylda að sveitarfélagi, og þá í þessu tilviki Akureyrarkaupstað, hafi við úthlutun byggingasvæðisins við X-götu árið 1998 og síðar verið óheimilt fela lóðarhafa eignarhald og viðhaldsskyldu á götum, stígum og opnum svæðum innan hinnar úthlutuðu lóðar.

Í 10. gr. nýrra laga nr. 153/2006, um gatnagerðargjald, segir að sveitarstjórn skuli verja gatnagerðargjaldi til gatnagerðar í sveitarfélagi og til viðhalds gatna og annarra gatnammavirkja. Þá segir jafnframt í ákvæðinu að ráðstöfun til viðhalds sé óháð eignarhaldi gatna, en um skyldu sveitarfélaga til gatnagerðar og viðhalds gatna fari að skipulags- og byggingarlögum nr. 73/1997. Um þetta ákvæði sagði svo, í frumvarpi því sem síðan varð að lögum nr. 153/2006:

„Samkvæmt þessari grein frumvarpsins telst gatnagerðargjald markaður tekjustofn fyrir sveitarfélög til að standa straum af gatnagerð sveitarfélagsins. Með orðinu gatnagerð er átt við undirbyggingu gatna, með tilheyrandi lögnum, meðal annars vegna götulýsingar, lagningar bundins slitlags og gangstétta, byggingar umferðareyja og hljóðmana og þess háttar þar sem gert er ráð fyrir slíku í skipulagi. Er þetta í meginatriðum í samræmi við gildandi lög.

Í greininni er jafnframt lagt til að lögfest verði heimild til að láta gatnagerðargjald standa straum af viðhaldskostnaði gatna í sveitarfélaginu. Ákvæðið felur ekki í sér breytingu frá framkvæmd gildandi laga en rétt þykir að taka af allan vafa hvað þetta snertir. Að lögum er kveðið á um að sveitarfélögum sé heimilt að ráðstafa gatnagerðargjaldi til viðhalds án tillits til eignarhalds gatna.

Loks er í 2. mgr. tekið fram að skylda sveitarstjórna til gatnagerðar og viðhalds gatna fari eftir ákvæðum skipulags- og byggingarlaga, nr. 73/1997.“ (Sjá þingskjal nr. 220, 219. mál 133. löggjafarþings.)

Í álitum félagsmálanefndar Alþingis, sem látið var í té fyrir aðra umræðu um frumvarpið á þingi, segir m.a. svo:

„Við afgreiðslu málsins hefur athygli félagsmálanefndar verið vakin á því að hvorki er að finna í frumvarpinu ákvæði um skyldur sveitarfélaga til gatnagerðar né um eignarhald og viðhaldsskyldu á götu, en mest hefur borið á slíkum ágreiningi á Akureyri, sbr. svonefnt [X-götu]mál sem nú er til athugunar hjá umboðsmanni Alþingis. Nefndin telur eðlilegt að á þessum málum verði fremur tekið við væntanlega endurskoðun skipulags- og byggingarlaga en í lögum sem eingöngu varða álagningu og innheimtu gatnagerðargjalds.“ (Sjá þingskjal nr. 505, 219. mál 133. löggjafarþings.)

Af framangreindu er ljóst að nýlega samþykkt lög um gatnagerðargjald taka ekki af skarið um skyldu sveitarfélaga til eignarhalds og viðhaldsskyldu á götum og öðrum götumannvirkjum í þéttbýli. Er sérstaklega tekið fram að um þau atriði fari að skipulags- og byggingarlögum nr. 73/1997, og í tilvitnuðu álitum félagsmálanefndar Alþingis er tekið fram að eðlilegt sé að á því álitaefni verði tekið sérstaklega við endurskoðun skipulags- og byggingarlaga. Þá verður ekki betur séð en í tilvitnuðum athugasemdum með frumvarpi því sem síðan varð að lögum nr. 153/2006, sem og í tilvitnuðu álitum félagsmálanefndar, sé á því byggt að gildandi ákvæði annarra laga, s.s. skipulags- og byggingarlaga eða sveitarstjórnarlaga taki ekki af skarið um þetta álitaefni.

Í skipulags- og byggingarlögum, nr. 73/1997, með síðari breytingum, er einnig að finna lagaákvæði sem lúta að skyldum sveitarfélaga í tengslum við gatnagerð. Í álitum sínu frá 22. apríl 2003 vísar félagsmálaráðuneytið í þessu sambandi sérstaklega til 4. mgr. 44.

gr. laganna en í 44. gr. er kveðið á um að gefa megi út byggingarleyfi þegar tilgreindum skilyrðum hafi verið fullnægt. Hljóðar 4. mgr. 44. gr. svo:

„Þegar byggingarleyfi hefur verið gefið út fyrir nýbyggingu á skipulögðu svæði í þéttbýli er sveitarstjórn skylt að sjá um að götur, rafmagn, vatn og holræsi séu fyrir hendi, eftir því sem þörf er á, nema sveitarstjórn hafi gert sérstakan fyrirvara.“

Í frumvarpi því sem síðan varð að lögum nr. 73/1997, var ákvæði samhljóða gildandi 4. mgr. 44. gr. að finna í 2. mgr. 47. gr. Í athugasemdum með því frumvarpsákvæði komu ekki fram sérstakar skýringar á efni þess aðrar en þær að það væri samhljóða 10. gr. þágildandi byggingarlaga, það er að segja 10. gr. laga nr. 54/1978. Í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að byggingarlögum nr. 54/1978 sagði svo um nefnt ákvæði:

„Efni greinarinnar er nýmæli, þ.e. um skyldu sveitarstjórnar til að sjá um, að götur, rafmagn, vatn og holræsi séu fyrir hendi, eftir því sem þörf er á, þegar byggingarleyfi hefur verið gefið út fyrir nýbyggingu á lóð á skipulögðu svæði í þéttbýli, nema sérstakur fyrirvari hafi verið gerður í byggingarleyfi.“ (Alþt. 1977—1978, A-deild, bls. 274.)

Ekki verður séð að tilvitnað ákvæði feli í sér annað en það sem þar kemur beinlínis fram, þ.e. skyldu sveitarfélaga til að sjá um að tiltekin aðstaða í þéttbýli sé fyrir hendi þegar byggingarleyfi er út gefið, nema sérstakur fyrirvari hafi verið þar gerður á í byggingarleyfinu sjálfu. Þar er ekki fjallað um það hver skuli annast viðkomandi framkvæmdir, eignarhald eða viðhald þeirra mannvirkja sem þar um ræðir, eða hvernig umræddur fyrirvari skuli úr garði gerður. Ég bendi í þessu sambandi á að það er með ýmsu móti hvort sveitarfélögin sjálf annast lagningu og eiga dreifikerfi fyrir rafmagn í þéttbýli og annast viðhald þeirra. Víst er að sums staðar eru það sveitarfélögin sjálf eða sérstök fyrirtæki þeirra sem annast þetta en í öðrum sveitarfélögum eru það sameignarfyrirtæki í eigu annarra sveitarfélaga eða hlutafélög í eigu sveitarfélaga, ríkisins og einkaaðila. Hefur ekki verið litið svo á að umrætt ákvæði 4. mgr. 44. gr. laga nr. 73/1997 girti fyrir að slík verkefni væru á hendi annars en viðkomandi sveitarfélags.

Með vísan til þess sem rakið hefur verið hér að framan verður ekki séð að ákvæði gildandi skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 gefi tilefni til þeirrar ályktunar að í þeim felist þau fyrirmæli til sveitarfélaga að þeim sé óheimilt að afsala sér eignarhaldi eða skyldum til viðhalds götumannvirkja í þéttbýli. Ég er því ekki sammála þeirri afstöðu félagsmálaráðuneytisins í áliti þess frá 22. apríl 2003 að þessi lagagrein verði notuð til að styðja ályktun um að sveitarfélögum sé óheimilt að haga skipulagi byggðar þannig að götumannvirki séu í eigu annarra en sveitarfélaganna sjálfra, og þá eftir atvikum viðhald þeirra einnig.

4.

Ég tek fram að ekki verður útilokað að fyrirkomulag þar sem sveitarfélag skipuleggur byggð með þeim hætti að heil hverfi eða íbúagötur, með allri þeirri aðstöðu sem þeim almennt fylgir, eru að nær öllu leyti í einkaeigu, með þeim afleiðingum að á eignaraðila falla skyldur sem í öðrum tilvikum eru inntar af hendi af hálfu sveitarfélagsins sjálfs og fjármagnaðar af almennu skattfé sveitarfélagsins, geti brotið gegn skyldum sveitarfélagsins til að gæta jafnræðis við ákvörðunartöku um útfærslu á þjónustu sinni og ráðstöfun sameiginlegra fjármuna sveitarfélagsins. Í einhverjum tilvikum má einnig hugsa sér að sú staða gæti komið upp að með slíkum ráðstöfunum væri unnið gegn hagsmunum sveitarfélagsins sjálfs til lengri tíma, s.s. til að skipuleggja viðhald og uppbyggingu gatnakerfa,

holræsakerfa eða við framkvæmd þjónustu, s.s. snjómoksturs, eða í tengslum við almenna umhirðu og þrif.

En til að sveitarfélögum verði af hálfu félagsmálaráðuneytisins talið óheimilt að skipuleggja einstök hverfi með þeim hætti að tiltekin götumannvirki séu í einkaeigu verður að mínu áliti að liggja ljóst fyrir að slíkt fyrirkomulag brjóti að öðru leyti í bága við lög, með beinum eða óbeinum hætti. Í því efni dugar ekki, þótt að í ákveðnum tilvikum megi færa rök fyrir því, að tiltekið skipulag eða ákvarðanir um skyldur lóðarhafa til eignarhalds á götumannvirkjum og öðrum mannvirkjum innan lóðar geti hamlað möguleikum sveitarfélaga til að skipuleggja starfsemi sína í framtíðinni. Þar koma einnig til ákvæði stjórnarskrár um stöðu sveitarfélaganna, sbr. 78. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, sbr. 16. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995, en þar segir að sveitarfélög skuli ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveða. Þeim ber því að fara að lögum í störfum sínum og við ákvarðanir en á móti verður að játa sveitarfélögunum svigrúm til töku slíkra ákvarðana að vissu marki, sé ekki fyrir að fara lagareglum, skráðum sem óskráðum, sem fela í sér bann við þeim. Um það efni sem hér er fjallað fæ ég ekki séð að slíkum skýrum lagareglum sé fyrir að fara.

Með vísan til þessa er það niðurstaða mín að sú forsenda sem álit félagsmálaráðuneytisins frá 22. apríl 2003 byggir m.a. á, að sveitarfélögum sé á grundvelli 7. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998 óheimilt að fela einkaaðilum eignarhald og viðhald götumannvirkja í þéttbýli, hafi ekki átt sér fullnægjandi stoð í lögum. Ég tek það fram að í áliti ráðuneytisins er ekki sérstaklega vikið að áður nefndum ákvæðum um lagningu holræsa en ég lít svo á að því er lóðina við X-götu varðar hafi af hálfu Akureyrarkaupstaðar verið litið svo á að hugsanlegum skyldum sveitarfélagsins á þeim lagagrundvelli sleppti við mörk heildarlóðarinnar. Ég sé ekki að það sé tilefni til þess að ég fjalli sérstaklega um þetta atriði. Sé litið til framangreindrar niðurstöðu fæ ég í sjálfu sér ekki séð að fært sé að gera athugasemdir við þá endanlegu afstöðu félagsmálaráðuneytisins í bréfi þess, dags. 24. apríl 2006, til Hagsmunafélags húseigenda og íbúa við X-götu á Akureyri, að ekki sé ástæða til að það fylgi áliti sínu frá 22. apríl 2003 eftir gagnvart Akureyrarkaupstað með beitingu úrræða á grundvelli 102. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998.

5.

Í tilefni af ofangreindri niðurstöðu tel ég rétt að taka fram að sveitarfélög hafa um langan tíma gegnt mikilvægu hlutverki við skipulag þéttbýlissvæða hér á landi og öflun lands undir byggð í þéttbýli. Í mörgum tilvikum hafa sveitarfélögin farið þá leið að afla lands, skipuleggja það og úthluta síðan einstökum lóðum úr því landi til þeirra sem áhuga hafa á að byggja þær eða nýta með öðrum hætti, ýmist með leigusamningum til langs tíma eða jafnvel með sölu, þó svo að fyrri leiðin hafi lengst af verið algengari. Um þetta verkefni sveitarfélaga gilda ekki sérstök lagaákvæði og hefur það í raun verið látið því sem næst afskiptalaust af löggjafanum. Á það jafnt við um það fyrirkomulag sem haft er á við val á þeim sem lóðirnar fá og endurgjald fyrir lóðirnar þegar sleppir þeim tilvikum þar sem almennar stjórnarsýslureglur, svo sem jafnræðisreglur, eiga við. Þá liggur fyrir að einkaaðilar hafa í auknum mæli ráðstafað eigin landi eða landi sem þeir hafa keypt af sveitarfélögum undir skipulega íbúðabyggð í þéttbýli. Það er ljóst að þeir skilmálar sem settir hafa verið um eignarhald og viðhald sameiginlegra götumannvirkja á þessum lóðum eða bygginga-
svæðum, hvort sem þeim hefur upphaflega verið ráðstafað af sveitarfélagi eða einkaaðila, eru að einhverju marki mismunandi bæði milli sveitarfélaga og innan þeirra, og þá um það hvort það er verkefni sveitarfélagsins eða lóðarhafa, og þá eigenda einstakra íbúða, að sinna viðhaldi umræddra mannvirkja og þá stundum snjómokstri gatna sem liggja að fleiri en einu íbúðarhúsi.

Í flestum tilvikum verður raunin sú að eignarhald þeirra íbúðarhúsa eða einstakra íbúða í fjöleignarhúsum sem byggð hafa verið á lóðum eða byggingasvæðum sameiginlega, t.d. af byggingarfyrirtæki, dreifist á mismunandi einstaklinga og lögaðila og gengur síðan kaupum og sölum. Það er því sjaldnast svo að sá sem hefur staðið að gatnagerð og sameiginlegri uppbyggingu íbúðarhúsnæðis á lóð eða byggingarsvæði, sem er með kvöð um að viðhaldsskylda gatna hvíli á lóðarhafa, eigi eignina til framtíðar heldur fellur þá viðhaldsskyldan á eigendur einstakra fasteigna.

Þegar þessi leið er farin við ráðstöfun byggingarsvæða og lóða ræðst réttarstaða síðari eigenda hinna einstöku fasteigna og íbúða gagnvart viðkomandi sveitarfélögum, t.d. um viðhald og rekstur götumannvirkja, að verulegu leyti af þeim samningum sem upphaflegur lóðarhafi hefur gert við sveitarfélagið um afnot lóða og af þeim skipulagsákvörðunum sem sveitarfélagið hefur tekið. Þótt þessar skyldur geti þannig verið mismunandi milli íbúa sveitarfélagsins er meginreglan sú að sá munur kemur almennt ekki fram í greiðslum þeirra skatta sem eigendur þessara eigna greiða til sveitarfélagsins og miðast við eignirnar sem skattstofn. Þá kunna þessar mismunandi skyldur sveitarfélagsins að hafa í för með sér ýmis vandkvæði við að koma við samræmdri framkvæmd ýmissa mála innan sveitarfélagsins, svo sem endurnýjun lagna, snjómokstur og umhirðu opinna svæða.

Hér er einnig rétt að minna á að í ýmsum tilvikum eru lóðir undir einstakar byggingar sem ráðstafað er með framangreindum hætti bundnar tímabundnum leigusamningum, lóðarleigusamningum eins og raunin er með lóðina við X-götu á Akureyri. Við lok leigutíma og endurnýjun leigusamninga kunna því að rísa ýmis álitæfni um hvernig fari um þær sameiginlegu eignir sem leigutakarnir eiga og hafa haldið við í formi götumannvirkja og opinna svæða. Gildistími þessara samninga er almennt það langur að enn er ekki tekið að reyna á þessi atriði um íbúðarhúsnæði nema í undantekningartilvikum. Til samanburðar er hins vegar rétt að benda á þá umræðu sem orðið hefur síðustu misseri um stöðu leigutaka lóða fyrir sumarhús þegar kemur að lokum leigutíma lóðar og mögulega lagasetningu um þau mál.

Eins og nefnt var hér að framan hefur sú þróun til aukinnar fjölbreytni í því fyrirkomulagi sem haft er á um ráðstöfun lóða undir íbúðarhúsnæði í þéttbýli og þar með um hvernig skyldum um rekstur og viðhald t.d. götumannvirkja er skipt milli sveitarfélags og eigenda húsnæðisins að mestu gerst án afskipta löggjafans. Þótt ég hafi hér að framan komist að þeirri niðurstöðu að sú afstaða félagsmálaráðuneytisins að sveitarfélagi sé óheimilt að fela lóðarhöfum eignarhald á götum og þar af leiðandi viðhald og umhirðu götumannvirkja sé ekki í samræmi við gildandi lög, tel ég ástæðu til að taka undir þær áhyggjur sem ráðuneytið hefur af slíku fyrirkomulagi fyrir íbúa sveitarfélags. Ég tel því að það hefði verið fullt tilefni til þess fyrir ráðuneytið að fylgja þeirri afstöðu sinni, sem fram kom í álitinu frá 22. apríl 2003, eftir með því að leggja fyrir Alþingi frumvarp til lagabreytinga um þessi atriði og fá þannig skýra afstöðu löggjafans til málsins, og þá ekki síst með tilliti til áður nefndrar fjölbreytni um þær leiðir sem farnar eru í þessu efni og þeirrar óvissu um réttarstöðu aðila sem það kann að kalla á í framtíðinni.

Slík fjölbreytni kann vissulega að hafa ákveðna kosti, en frá sjónarhóli þeirra einstaklinga sem um ræðir virðist afleiðing framangreinds fyrst og fremst verða sú að réttindum einstaklinga gagnvart viðkomandi sveitarfélögum verði misjafnlega skipað og getur það eins átt við innan tiltekinna sveitarfélaga og milli þeirra. Þá er rétt að taka fram að hér er ekki aðeins um að ræða mismun sem skapast getur vegna eignarhalds eða viðhaldsskyldna á mannvirkjum, s.s. götumannvirkjum og holræsum, heldur á þetta einnig við um lok leigutíma á lóðum, sé um leigusamning að ræða, breytingar á lóðarleigugjöldum o.fl. Er í þessu sambandi mikilvægt að hafa í huga að hér getur verið um að ræða verulega fjárhagslega hagsmuni þeirra einstaklinga, fyrirtækja og félaga sem um ræðir, bæði að því er varðar fjárhagslegar skyldur um viðhald mannvirkja, rétt til þjónustu af hálfu sveitarfélags

og um nýtingu þeirra eigna sem þeir hafa eftir atvikum komið sér upp á viðkomandi lóðum. Skortur á lagareglum á þessu sviði, sem færa má rök fyrir að varði verulega hagsmuni stórs hluta landsmanna, er til þess fallinn að auka líkur á því að lagaleg álítaefni rísi þar sem reynir á réttarstöðu einstaklinga gagnvart sveitarfélögum.

Hér að framan hefur komið fram að ekki verður fullyrt að sá lagagrundvöllur sem félagsmálaráðuneytið vísar til geti leitt til þeirrar niðurstöðu sem fram kemur í umræddu álitni þess. Sé það á hinn bóginn ennþá afstaða þess ráðuneytis sem fer með eftirlit með sveitarfélögunum að sú afstaða íbúa sveitarfélagsins sem leiðir af þessari niðurstöðu sé óæskileg og íþyngjandi í garð þeirra verður það að vera verkefni þess ráðherra sem fer með sveitarstjórnarmálefni að taka afstöðu til þess hvort hann telji ástæðu til að leggja fram á Alþingi tillögur um lagabreytingar af þessu tilefni. Ég hef hér að framan lýst þeirri afstöðu minni að ég telji, með vísan til þeirra verulegu hagsmuna stórs hluta landsmanna sem um ræðir, að það væri til þess fallið að draga úr lögfræðilegum ágreiningsefnum um skyldur sveitarfélaganna gagnvart fasteignaeyndum í sveitarfélögum ef skýrari lagagrundvelli væri skotið undir það verkefni sveitarfélaganna sem hér hefur verið til umfjöllunar.

6.

Athugun mín á máli þessu hefur, auk framangreindra atriða, orðið mér allnokkurt tilefni til vangaveltna um framkvæmd félagsmálaráðuneytisins á eftirliti með stjórnarsýslu sveitarfélaga á grundvelli 102. og 103. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998.

Fyrir liggur, eins og ég hef áður fjallað um í álitum mínum, sbr. til að mynda álit mitt í máli nr. 3055/2000, dags. 29. maí 2001, að mæla þarf sérstaklega fyrir um það í lögum ef á að koma á fót eftirliti ráðherra eða annarra stjórnvalda ríkisins með sveitarfélögum. Slíkar eftirlitsheimildir hefur félagsmálaráðherra fengið með sveitarstjórnarlögum nr. 45/1998, sbr. fyrst og fremst 102. og 103. gr. þeirra. Samkvæmt 1. mgr. 103. gr. laganna skal félagsmálaráðuneytið „úrskurða um ýmis vafaatriði sem upp kunna að koma við framkvæmd sveitarstjórnarmálefna [...]“. Þetta ákvæði hefur verið túlkað með þeim hætti að þeir sem nægilegra hagsmuna eiga að gæta, þá ekki síst þeir einstaklingar sem ákvörðun sveitarfélags hefur beinst að, geti borið lögmati hennar undir ráðuneytið, enda sé viðkomandi málefni ekki falið öðrum stjórnvöldum til úrskurðar að lögum. Um það vísast meðal annars til bréfs umboðsmanns Alþingis, dags. 29. september 1989, sem birtist í skýrslu hans árið 1989 (SUA 1989:117) og bréfaskipta minna við félagsmálaráðuneytið sem getið er í skýrslu minni fyrir árið 1999 (SUA 1999:13-15). Það er því á grundvelli 103. gr. sveitarstjórnarlaga lögbundið hlutverk ráðuneytisins að úrskurða um lögmati ákvarðana sveitarfélaga á grundvelli kærufraðna þeirra sem nægjanlegra hagsmuna eiga að gæta nema annað verði leitt af lögum. Þá hefur verið talið að í úrskurðarvaldi ráðuneytisins felist vald til þess að fella, að ákveðnum skilyrðum uppfylltum, ólögmatar ákvarðanir sveitarfélaga úr gildi. Af þessu leiðir að erindi sem berast ráðuneytinu á grundvelli 103. gr. sveitarstjórnarlaga teljast stjórnarsýslukærur þótt kærusamband frá sveitarfélagi til ráðuneytisins verði til að mynda ekki byggt á almennri reglu 26. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993.

Rétt er að áréttá að í þeim tilvikum sem félagsmálaráðuneytið tekur mál til meðferðar á grundvelli 103. gr. sveitarstjórnarlaga, sé skilyrðum til þess fullnægt, ber því skylda til að kveða upp úrskurð í því máli, sbr. 31. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Þegar slík kæra berst ráðuneytinu er því af þeim sökum ekki heimilt að ljúka meðferð máls eingöngu með útgáfu álits, á grundvelli 102. gr. sveitarstjórnarlaganna, þó svo að ekki verði útilokað að úrræðum sem þar eru tilgreind verði beitt samhliða uppkvaðningu úrskurða í kærumálum.

Í 1. mgr. 102. gr. laganna, sbr. 1. mgr. 2. gr., er kveðið á um það með almennum hætti að félagsmálaráðuneytið skuli hafa eftirlit með því að sveitarstjórnir gegni lögbundnum skyldum sínum. Í 2. mgr. 102. gr. laganna segir að vanræki sveitarstjórn skyldur sínar skuli ráðuneytið veita henni áminningu og skora á hana að bæta úr vanrækslunni. Verði sveitar-

stjórn ekki við slíkri áskorun ráðuneytisins innan tiltekins frests sem ráðuneytið setur hefur það viss úrræði til að knýja á um að tilmælum þess sé fylgt. Segir í 3. mgr. ákvæðisins að verði sveitarstjórn ekki við áskorun ráðuneytisins innan frests sem ráðuneytið tiltekur sé því heimilt að stöðva greiðslur til sveitarsjóðs úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga þar til bætt hefur verið úr vanrækslunni. Jafnframt getur ráðuneytið með lögsókn krafist dagsekta af þeim sem ábyrgð bera á vanrækslunni og mega dagsektir nema allt að fimmföldum daglaunum viðkomandi manns.

Í framkvæmd hefur verið litið svo á að 102. gr. sveitarstjórnarlaga feli í sér ákveðna tegund frumkvæðiseftirlits félagsmálaráðuneytisins með stjórnarsýslu sveitarfélaga, og þá jafnframt heimild til að beita þeim viðurlögum sem ákvæðið tilgreinir, séu nauðsynleg skilyrði fyrir hendi. Ákvæðið felur í sér heimild fyrir ráðuneytið til að láta uppi álit sitt á lögmati ráðstafana sveitarfélaga, án tillits til framkominna stjórnarsýslukæra eða aðildar þeirra sem mögulega láta uppi ábendingar við ráðuneytið um atriði sem þeir telja að betur megi fara við framkvæmd sveitarstjórnarmálefna, og eftir atvikum að beita tilteknum viðurlögum til að knýja fram þær lögmatu ráðstafanir sem um ræðir.

Þá tek ég fram að þrátt fyrir að þau úrræði sem 102. gr. gerir ráð fyrir að hægt sé að beita séu viðurhlutamikil og íþyngjandi fela þau í sér þær aðgerðir sem löggjafinn hefur mælt fyrir um að beitt skuli af hálfu ráðuneytisins í þeim tilvikum þegar sveitarfélög fara ekki að lögum. Verður því ekki að öllu leyti litið svo á að félagsmálaráðuneytið hafi um það frjálst val hvort það ákveður að viðhafa eftirlit með stjórnarsýslu sveitarfélaga á grundvelli 102. gr. eða beita þeim viðurlögum sem þar er kveðið á um, liggi fyrir upplýsingar um að sveitarfélag hafi ekki farið að lögum.

Í þessu máli lét félagsmálaráðuneytið uppi álit á grundvelli 102. gr. sveitarstjórnarlaga, dags. 22. apríl 2003. Eg tek fram að ráðuneytinu barst í upphafi stjórnarsýslukæra frá Hagsmunafélagi húseigenda og íbúa við X-götu á Akureyri. Henni vísaði ráðuneytið frá, en ákvað að taka málið fyrir á grundvelli heimildar samkvæmt 102. gr. sveitarstjórnarlaga. Í máli þessu hefur ekki verið til skoðunar af minni hálfu hvort forsendur til nefndrar frávísunar hafi verið fyrir hendi.

Fyrir liggur að í álitinu komst félagsmálaráðuneytið að þeirri niðurstöðu að það væri ólögmet ráðstöfun af hálfu Akureyrarkaupstaðar að fela lóðarhöfum eignarhald götumannvirkis á lóðinni X-götu í sveitarfélaginu. Ráðuneytið hefur í bréfum sínum til mín staðfest að það líti enn svo á að umrædd ráðstöfun sé í ósamræmi við skyldur sveitarfélagsins að lögum. Á hinn bóginn hefur ráðuneytið hafnað því að beita Akureyrarkaupstað viðurlögum á grundvelli 102. gr. sveitarstjórnarlaga til að knýja sveitarfélagið til að koma umræddu ástandi í lögmett horf.

Í álitu ráðuneytisins, dags. 22. apríl 2003, komu fram eftirfarandi tilmæli:

„[...] er því beint til Akureyrarkaupstaðar með vísan til 1. og 2. mgr. 102. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 45/1998, að bæjarstjórn Akureyrarkaupstaðar taki til athugunar þau sjónarmið sem rakin eru í niðurstöðu félagsmálaráðuneytisins og leiti leiða til að koma til móts við íbúa [X-götu] hvað þau atriði varðar.“

Í bréfi ráðuneytisins til C, héraðsdómslögmanns, sem þá var lögmaður hagsmunafélagsins, dags. 15. júlí 2004, er jafnframt að finna eftirfarandi ummæli:

„Aðsvostöðduer því ekki efni til að beita úrræðum 2. mgr. 102. gr. sveitarstjórnarlaga gagnvart Akureyrarkaupstað en bent skal á tilmæli í bréfi ráðuneytisins til bæjarstjóra þar sem lagt er til að málsaðilar reyni að ná a.m.k. samkomulagi um efnisþætti málsins þótt hugsanlega takist ekki að leiða til lykta ágreining um verð fyrir götumannvirki.“

Í tilmælum ráðuneytisins til Akureyrarkaupstaðar og svörum þess til hagsmunafélagsins koma ekki fram upplýsingar um það til hvaða úrræða kunni að verða gripið gegn sveitarfélaginu, verði hinu ólögmeta ástandi við X-götu ekki komið í rétt horf. Á hinn bóginn verður ekki ráðið af gögnum málsins að ráðuneytið hafi útilokað að tilefni kynni að verða til að hinum umræddu úrræðum yrði beitt, fyrir en með bréfi til hagsmunafélagsins, dags. 24. apríl 2006, en þar kemur fram að það sé afstaða ráðuneytisins að Akureyrarkaupstaður hafi í meginatriðum lýst yfir vilja til að koma til móts við sjónarmið íbúa við X-götu. Í bréfinu segir jafnframt svo:

„Ráðuneytið harmar að ekki hafi náðst niðurstaða í málinu sem umbjóðendur yðar geta sætt sig við en jafnframt er það afstaða ráðuneytisins að ekki sé tilefni til áminningar eða annarra viðurlaga skv. 102. gr. sveitarstjórnarlaga á hendur bæjarstjórn Akureyrarkaupstaðar.“

Í bréfum ráðuneytisins til mín, rituðum í tilefni af athugun minni á máli þessu, kemur framangreindu til viðbótar fram sú afstaða ráðuneytisins að þrátt fyrir að viðkomandi ráðstöfun Akureyrarkaupstaðar hafi verið talin ólögmet séu leiðir sveitarfélagsins til að bæta úr þeim vanköntum, meðal annars um mat á fjárhagslegu tjóni viðkomandi fasteignaeigenda, að miklu leyti einkaréttarlegs eðlis. Inngríp ráðuneytisins í það ferli með beitingu úrræða skv. 3. mgr. 102. gr. sé til þess fallið að hafa óeðlileg áhrif á samningsstöðu aðila málsins og þannig hugsanlega ganga gegn meginreglunni um sjálfstjórn sveitarfélaga, sbr. bréf ráðuneytisins til mín dags. 21. mars 2007.

Þessi aðstaða hefur, þrátt fyrir þá niðurstöðu mína hér að framan um að í sjálfu sér hafi ekki verið tilefni til þess fyrir ráðuneytið að beita Akureyrarkaupstað viðurlögum í máli þessu, orðið mér nokkurt tilefni til umhugsunar um það með hvaða hætti því eftirlitsvaldi sem felst í 102. gr. sveitarstjórnarlaga verður almennt beitt. Rétt er að hafa í huga að hafi ráðuneytið komist að þeirri niðurstöðu að sveitarfélag gegni ekki skyldum sínum samkvæmt lögum geta þau úrræði sem til greina kemur að beita verið mjög íþyngjandi, og þá ekki síst komi til þess að ráðuneytið telji nauðsynlegt að krefjast dagsekta af þeim sem ábyrgð bera, sbr. 3. mgr. 102. gr. Almennt verður því að mínu mati að gera þær kröfur að niðurstaða ráðuneytisins um þau tilmæli sem það telur rétt að láta uppi í tilefni af umfjöllun um tiltekin mál á grundvelli 102. gr. sveitarstjórnarlaga sé sett fram með þeim hætti að bæði þeir einstaklingar, eða aðrir einkaaðilar, sem um ræðir, sem og þær sveitarstjórnir sem í hlut eiga, geti gert sér grein fyrir því hvaða athafna ætlast er til að gripið sé þannig að lagaskyldum sé fullnægt og hverjar afleiðingar það geti haft sé álit ráðuneytisins ekki sinnt. Strax í upphafi, þegar félagsmálaráðuneytið lætur í ljós álit á grundvelli 102. gr. sveitarstjórnarlaga, þar sem það kemst að þeirri niðurstöðu að rétt sé að beina tilteknum tilmælum til viðkomandi sveitarfélags, verður því að gera þá kröfu að þar komi fram hverju það kunni að varða verði það vanrækt að framfylgja tilmælunum, eða hvort ráðuneytið telji sig yfirleitt hafa einhverja möguleika til slíkrar eftirfylgni á síðari stigum. Með hliðsjón af þeim röksemdum sem ráðuneytið hefur sett fram í skýringum sínum til mín, m.a. um að úr ágreiningsefnum um eignarhald viðkomandi götumannvirkja við X-götu á Akureyri, verði ekki leyst nema með samningum eða ákvörðun um eignarnám, og að ráðuneytið hafi ekki valdheimildir til að knýja slíka gerninga fram af hálfu sveitarfélagsins, fæ ég ekki séð hvað hefði átt að standa því í vegi, strax í upphafi á árinu 2003, að þær upplýsingar kæmu fram í álit ráðuneytisins. Slíkt hefði verið í betra samræmi við hlutverk ráðuneytisins að lögum, sbr. 102. gr. sveitarstjórnarlaga, sem og sjónarmið um vandaða stjórnsýsluhætti, sbr. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Álit ráðuneytisins, og síðari skrifleg svör til hagsmunafélagsins í tilefni af sama máli, tóku á hinn bóginn ekki af skarið um það að ráðuneytið teldi sig ekki hafa möguleika á að beita Akureyrarkaupstað

viðurlögum samkvæmt 102. gr. sveitarstjórnarlaga í málinu. Jafnvel í endanlegu svari þess til hagsmunafélagsins, dags. 24. apríl 2006, þar sem hafnað er að beita Akureyrarkaupstað slíkum viðurlögum, er sú afstaða af hálfu ráðuneytisins ekki byggð á því að ráðuneytið hafi ekki valdheimildir til að knýja sveitarfélagið til að ljúka samningum við hagsmunafélagið með ákveðnu efni, heldur á því að sveitarfélagið hafi sýnt viðleitni til samninga.

VI. Viðbrögð stjórnvalda.

Í tilefni af niðurstöðu minni og með tilliti til þess að samgönguráðuneytið tók við sveitarstjórnarmálefnum í Stjórnarráði Íslands frá 1. janúar 2008, ritaði ég bréf til samgönguráðherra, dags. 10. mars 2008, þar sem ég óskaði eftir upplýsingum um hvort af hálfu ráðuneytisins hefði verið gripið til einhverra tiltekinna ráðstafana í tilefni af álitu mínu og þá í hverju þær ráðstafanir fælust.

Í svarbréfi ráðuneytisins, dags. 5. ágúst 2008, segir meðal annars svo:

„Frá því að samgönguráðuneytið tók yfir sveitarstjórnarmálin hafa því borist fjölda erindi og fyrirspurna frá einstaklingum og/eða hópum þar sem málmeðferð og/eða ákvarðanir sveitarstjórna hafa verið kærðar og þá fyrst og fremst með tilvísun til 103. gr. sveitarstjórnarlaga, þ.e. um úrskurðarvald ráðuneytisins. Nokkrum hefur verið vísað frá, aðrar þegar afgreiddar með álitu eða úrskurði og enn aðrar eru í vinnslu. Enn sem komið er hefur ekki reynt á ákvæði 102. gr. sveitarstjórnarlaga um eftirlitshlutverk ráðuneytisins og því ekki reynt á túlkun hennar og þá hversu langt valdheimildir ráðuneytisins ganga. Hins vegar er rétt að undirstrika að ráðuneytið tekur hlutverk sitt á grundvelli 102. og 103. gr. alvarlega og leggur áherslu á að beita þeim með ábyrgum og málefnalegum hætti og veita þannig sveitarfélögum það stjórnarsýslulega aðhald sem sveitarstjórnarlögin kveða á um. Ráðuneytið mun ekki víkja sér undan því að taka afstöðu til þess hvenær og hvort tilefni er til að veita áminningu vegna vanrækslu heldur grípa til viðeigandi ráðstafana sé eigi orðið við áskorun, sbr. 2. og 3. mgr. 102. gr. laganna, enda hafi mildari úrræði ekki skilað fullnægjandi árangri og vanrækslan skýr. Eins og embætti umboðsmanns mun kunnugt hefur samgönguráðuneytið gefið út handbók sem inniheldur verklagsreglur fyrir starfsmenn til að leitast við að tryggja góða stjórnarsýslu. Handbókin er uppfærð reglulega og fer næsta endurskoðun fram á haustmánuðum 2008. Þá verða skipuð teymi til að fjalla um einstaka kafla handbókarinnar og sérstök áhersla verður lögð á að útfæra verklagsreglur sem eiga sérstaklega við í sveitarstjórnarmálum, þar sem um nýjan málaflokk er að ræða. Þar mun verða fjallað um aðgerðir ráðuneytisins til eftirfylgni álitu sinna og úrskurða gagnvart sveitarfélögum áður en til formlegra viðurlaga samkvæmt 102. gr. kemur.

Á landsþingi Sambands íslenskra sveitarfélaga í apríl s.l. lýsti samgönguráðherra því yfir að vinna við heildarendurskoðun sveitarstjórnarlaga hæfist á þessu ári. Núgildandi lög eru að stofni til frá árinu 1998 og því 10 ár frá gildistöku þeirra. Þeim hefur hins vegar verið breytt nokkrum sinnum á tímabilinu, og telur hann að rétt að skoða lögin í heild sinni og meta hverju þarf að breyta með hliðsjón af þeirri þróun sem átt hefur sér stað í innra sem ytra umhverfi sveitarfélaganna. Undirbúningur að þeirri vinnu er þegar hafinn. Ráðuneytið beinir því til embættis yðar að mikils er um vert að þiggja leiðbeiningar yðar varðandi þróun og útfærslu þessa mikilvæga eftirlitshlutverks sem ráðuneytinu er falið að hafa með sveitarfélögum.”

20.0. Upplýsingalög.

20.1. Ríkisútvarpið ohf. Laun. Frumkvæðisathugun. (Mál nr. 5103/2007)

Fréttir í fjölmiðlum þar sem haft var eftir formanni stjórnar Ríkisútvarpsins ohf. að hann myndi ekki hvað útvarpsstjóri hefði í laun og þau yrðu gefin upp á næsta aðalfundi Ríkisútvarpsins og ummæli útvarpsstjóra þar sem hann bar við minnisleysi um upphæð eigin launa og tímalengd rekstarleigu bifreiðar urðu umboðsmanni Alþingis tilefni til að taka til athugunar að eigin frumkvæði hvernig Ríkisútvarpið ohf. fylgdi reglum upplýsingalaga við að veita upplýsingar og aðgang að gögnum um laun starfsmanna. Samkvæmt lögum nr. 6/2007, um Ríkisútvarpið ohf., skulu upplýsingalög nr. 50/1996 gilda um starfsemi þess. Umboðsmaður ákvað að ljúka athugun sinni á málinu með bréfi til stjórnar Ríkisútvarpsins ohf. eftir að upplýsingar um þau launakjör sem um hafði verið fjallað í fréttum fjölmiðla höfðu verið birtar opinberlega. Umboðsmaður taldi hins vegar tilefni til að koma ábendingum á framfæri við stjórnina er lytu að framkvæmd upplýsingalaga við veitingu upplýsinga um laun starfsmanna hins opinbera hlutafélags og aðgangi almennings að slíkum upplýsingum. Einnig ákvað hann að tilkynna menntamálaráðherra um bréf sitt til stjórnarinnar í ljósi þess að ráðherrann færi með eignarhlut íslenska ríkisins í Ríkisútvarpinu ohf., sbr. 1. mgr. 7. gr. laga nr. 6/2007.

Umboðsmaður rakti í bréfi sínu meginreglu 3. gr. upplýsingalaga um skyldu stjórnvalda til að veita almenningi aðgang að fyrirliggjandi gögnum sem varða tiltekið mál með þeim takmörkunum sem greindir í 4.-6. gr. Vék umboðsmaður síðan að ákvæði 5. gr. upplýsinga og rakti í því sambandi þau sjónarmið sem fram komu um skýringu ákvæðisins við meðferð frumvarps til upplýsingalaga á Alþingi. Þar hefði komið fram sú afstaða löggjafans að upplýsingar um laun opinberra starfsmanna, þ.e. ákvarðanir um föst laun og önnur föst kjör, væru ekki undanþegnar aðgangi almennings. Öðru máli gegndi hins vegar um greidd heildarlaun á hverjum tíma sem kynnu að vera mismunandi vegna breytilegra atvika eins og yfirvinnu. Þá minnti umboðsmaður á að upplýsingar um ákvarðanir um laun og önnur starfskjör starfsmanna hins opinbera væru í eðli sínu upplýsingar um ráðstöfun opinberra fjármuna. Rétti til aðgangs að upplýsingum samkvæmt upplýsingalögum væri meðal annars ætlað að auðvelda almenningi að taka þátt í þjóðfélagsumræðunni, t.d. á vettvangi fjölmiðla og stjórn mála.

Með tilliti til viðbragða Ríkisútvarpsins ohf. í kjölfar fyrirspurnar umboðsmanns sem fólust í því að birta upplýsingar um heildarlaun útvarpsstjóra fyrr en boðað hafði verið taldi umboðsmaður ekki tilefni til að fjalla sérstaklega almennt um þær skyldur sem upplýsingalögin legðu Ríkisútvarpinu ohf. á herðar þótt um væri að ræða hlutafélag í opinberri eigu. Þó taldi hann rétt með tilliti til þess hvaða upplýsingar stjórnin hefði veitt um laun útvarpsstjóra að benda á þá afstöðu sem komið hefði fram þegar upplýsingalögin voru samþykkt um að réttur almennings samkvæmt lögnum tæki ekki til aðgangs að gögnum um heildarlaun, þ.e. hverjar hefðu í raun verið launagreiðslur fyrir einstaka mánuði, heldur til gagna um hvaða ákvarðanir hefðu verið teknar um föst laun starfsmanns og önnur föst kjör sem hann hefði. Í samræmi við 5. gr. upplýsingalaga tæki upplýsingarétturinn því til þess að veita aðgang að gögnum um það hver væru umsamin föst laun starfsmanna og síðan hver væru önnur föst starfskjör sem samið hefði verið um, svo sem bifreiðahlunnindi,

og þá hver, og föst aukavinna eða þóknanir t.d. fyrir fréttalestur eins og í tilviki Ríkisútvarpsins ohf.

Bréf mitt til stjórnar Ríkisútvarpsins ohf., dags. 22. nóvember 2007, er svohljóðandi:

I.

Ég vísa til bréfs míns til stjórnar Ríkisútvarpsins ohf., dags. 18. september 2007, bréfs míns til B, hæstaréttarlögmanns, dags. 9. september 2007, og svarbréfa lögmannsins fyrir hönd stjórnarinnar, dags. 1. október og 18. október 2007.

Ástæða þess að ég ákvað að rita stjórn Ríkisútvarpsins ohf. bréf, dags. 18. september sl., og taka mál þetta til athugunar að eigin frumkvæði samkvæmt heimild í 5. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, voru svör formanns stjórnar Ríkisútvarpsins ohf. og útvarpsstjóra þegar þeir voru spurðir í fjölmiðlum um laun og starfstengdar greiðslur útvarpsstjóra. Þessi svör gáfu tilefni til að ætla að þess væri ekki nægjanlega gætt hjá Ríkisútvarpinu ohf. að fylgja því ákvæði 2. mgr. 12. gr. laga nr. 6/2007 að upplýsingalög nr. 50/1996 giltu um starfsemi Ríkisútvarpsins ohf. Ég hef nú ákveðið að ljúka athugun minni á málinu með bréfi þessu en bréfaskipti mín við Ríkisútvarpið ohf. og þau svör sem þar koma fram gefa tilefni til þess að ég komi eftirfarandi ábendingum á framfæri við stjórnina er lúta að framkvæmd upplýsingalaga við veitingu upplýsinga um laun starfsmanna Ríkisútvarpsins ohf. og aðgangi almennings að slíkum upplýsingum. Jafnframt hef ég ákveðið að kynna menntamálaráðherra þetta bréf mitt með tilliti til þess að samkvæmt 1. mgr. 7. gr. laga nr. 6/2007 fer menntamálaráðherra með eignarhlut íslenska ríkisins í Ríkisútvarpinu ohf.

II.

Í bréfi mínu frá 18. september 2007 til stjórnar Ríkisútvarpsins ohf. óskaði ég eftir því að stjórnin upplýsti mig um hvort rétt væri haft eftir stjórnarformanni þess og útvarpsstjóra í frétt um launakjör útvarpsstjóra sem birtist á vefsíðunni www.visir.is 23. ágúst sl. Var í fréttinni haft eftir stjórnarformanninum að hann myndi ekki „hvað útvarpsstjóri [hefði] í laun en þau [yrðu] gefin upp á næsta aðalfundi Ríkisútvarpsins“. Í fréttinni var einnig haft eftir honum að „ástæðulaust [væri] að halda þeim leyndum“. Í sömu frétt kom fram að útvarpsstjóri hefði borið við „minnisleysi“ um upphæð eigin launa og tímalengd rekstrarleigu bifreiðar sem hann notaði og um var fjallað í fréttinni. Ég tók fram að væri í fréttinni rétt haft eftir stjórnarformanninum og útvarpsstjóranum, óskaði ég eftir því að stjórn Ríkisútvarpsins ohf. lýsti afstöðu sinni til þess hvort og að hvaða leyti þau svör sem veitt voru af tilgreindum einstaklingum væru í samræmi við ákvæði 1. mgr. 3. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996, eins og það yrði skýrt með hliðsjón af 5. gr. laganna og þeim sjónarmiðum er leidd verða af þeim ákvæðum. Ég óskaði eftir að svar við bréfi þessu bærist mér fyrir 2. október 2007.

Hinn 1. október 2007 barst mér bréf frá lögmanni Ríkisútvarpsins ohf. þar sem fram kom að stjórnarformaður Ríkisútvarpsins ohf. hefði falið honum að svara bréfi mínu frá 18. september sl. Í bréfinu sagði að þar sem stjórnarfundur Ríkisútvarpsins ohf. væri ekki fyrirhugaður fyrr en 15. október 2007 og nauðsynlegt væri að ræða bréf mitt á stjórnarfundum væri óskað eftir því að veittur yrði frestur til þess að svara erindi mínu til 18. október 2007.

Af þessu tilefni ákvað ég að rita bréf til lögmannsins, dags. 9. október sl. Í bréfinu tók ég m.a. fram að ég fengi ekki séð hvers vegna stjórn Ríkisútvarpsins ohf. og þá sérstaklega lögmaður sem falið hafði verið að svara bréfi mínu þyrfti viðbótartíma til að svara fyrirspurn minni. Ég minnti á að mál þetta lyti að framkvæmd upplýsingalaga nr.

50/1996 og að samkvæmt þeim lögum ætti ávallt að afgang erindi um aðgang að gögnum hjá stjórnvöldum fljótt og án ástæðulausra tafa, eins og segði í athugasemd við 11. gr. í frumvarpi til upplýsingalaga. Því væru það tilmæli mín að Ríkisútvarpið ohf. léti mér þegar í té svör við umbeðnum upplýsingum þannig að ganga mætti úr skugga um hvort það viðhorf sem fram kom í tilvitnaðri frásögn í fjölmiðlum stæði því enn í vegi að Ríkisútvarpið ohf. léti í té upplýsingar um launakjör útvarpsstjóra. Í niðurlagi bréfsins tók ég fram að það væri mikilvægt að þeir aðilar sem á annað borð lytu ákvæðum upplýsingalaga höguðu afhendingu gagna og upplýsinga á grundvelli þeirra laga án þess að í reynd væri verið að búa þær upplýsingar í einhvern þann búning sem ekki þjónaði þeim markmiðum um aðgang almennings að upplýsingum hjá stjórnvöldum sem þau lög væru byggð á.

Í svarbréfi lögmanns Ríkisútvarpsins ohf. til mín, dags. 18. október 2007, kom m.a. eftirfarandi fram:

„Þann 16. október sl. upplýsti stjórnarformaður umbj. míns, Ómar Benediktsson, að mánaðarleg laun útvarpsstjóra væru kr. 1.500.000,- og sú fjárhæð samanstæði af launum, bifreiðahlunnindum og þóknunum fyrir fréttalestur.

Umbj. minn hafði í fyrstu ákveðið að veita þessar upplýsingar á næsta aðalfundi félagsins en hvarf frá þeirri afstöðu sinni og upplýsti um laun útvarpsstjóra eins og að framan er rakið.

Með vísan til þessa tel ég ekki þörf á frekari umfjöllun vegna þessa af hálfu umbj. míns.“

Ég tel rétt að fram komi að á Alþingi 7. nóvember sl. greindi menntamálaráðherra frá því í svari við fyrirspurn þingmanns að samkvæmt upplýsingum frá Ríkisútvarpinu ohf. væru heildargreiðslur til útvarpsstjóra 1.530 þús. kr. á mánuði. Þá væru meðtalin laun og reiknuð bifreiðahlunnindi fyrir útvarpsstjórastarfið og þóknun fyrir fréttalestur til jafns við aðra sem gegna því starfi.

III.

Alþingi samþykkti upplýsingalög nr. 50/1996 17. maí 1996 og tóku þau gildi 1. janúar 1997. Í 1. mgr. 3. gr. laganna kemur ákveðin meginregla fram. Þar segir að stjórnvöldum sé skylt, sé þess óskað, að veita almenningi aðgang að fyrirliggjandi gögnum sem varða tiltekið mál með þeim takmörkunum sem greinir í 4.-6. gr. Í almennum athugasemdum sem fylgdu greinargerð með frumvarpi til upplýsingalaga segir svo um þessa meginreglu:

„Aðalatriði þessarar meginreglu er að einstaklingar og lögaðilar, þ.m.t. fjölmiðlar, eigi lögum samkvæmt rétt til aðgangs að gögnum mála innan stjórnarsýslunnar án þess að þurfa að sýna fram á tengsl við málið eða aðila þess og án þess að þurfa að sýna fram á hagsmuni af því að fá eða nota umbeðnar upplýsingar.“ (Alþt. 1995-1996, A-deild, bls. 3017.)

Í 4. gr. upplýsingalaga eru ákvæði um gögn sem undanþegin eru upplýsingarétti almennings. Í 6. gr. er mælt fyrir um takmarkanir á upplýsingarétti vegna almanna-hagsmuna. Í 5. gr. er ákvæði er lýtur að takmörkunum á upplýsingarétti vegna einka-hagsmuna. Í ákvæðinu segir svo:

„Óheimilt er að veita almenningi aðgang að gögnum um einka- eða fjárhags-málefni einstaklinga sem sanngjarnt er og eðlilegt að leynt fari, nema sá samþykki sem í hlut á. Sömu takmarkanir gilda um aðgang að gögnum er varða mikilvæga fjárhags-eða viðskiptahagsmuni fyrirtækja og annarra lögaðila.“

Í athugasemdum við 5. gr. í frumvarpi því er varð að upplýsingalögum er vikið nánar að þeim takmörkunum sem mælt er fyrir um í greininni og hvert sé umfang þeirra. Þar segir m.a. svo:

„Óheimilt er að veita almenningi aðgang að gögnum um fjárhagsmálefni. Þannig er t.d. almennt óheimilt að veita upplýsingar um tekjur og fjárhagsstöðu einstaklinga nema það byggist á sérstakri lagaheimild. Að því er snertir laun opinberra starfsmanna, þá eru upplýsingar um föst laun og önnur föst kjör opinberra starfsmanna ekki undanþegnar aðgangi almennings. Á grundvelli 5. gr. er það aftur á móti undanþegið aðgangi almennings hver heildarlaun hver opinber starfsmaður hefur haft, hvort sem laun hans eru hærri en föst laun og kjör, sem stöðu hans fylgja, sökum unninnar yfirvinnu, eða þá lægri vegna launafrádráttar sökum fjarvista eða annarra atvika.“ (Alþt. 1995-1996, A-deild, bls. 3021.)

Í tilefni af þessum athugasemdum tók allsherjarnefnd Alþingis fram í nefndaráliti sínu að nefndin legði áherslu á að skýra bæri ákvæði 5. gr. svo að með lögnum væri ekki aðeins tryggður aðgangur að upplýsingum um föst laun opinberra starfsmanna heldur einnig að þeim einstaklingsbundnu samningum sem gerðir hefðu verið við starfsmenn um önnur föst kjör þeirra, svo sem fasta (ómælda) yfirvinnu, akstursgjald o.fl. (Alþt. 1995-1996, A-deild, bls. 4263.)

Af hinum tilvitnuðu orðum sem koma fram í athugasemdum við 5. gr. frumvarps er varð að upplýsingalögum má ráða að það hafi verið afstaða löggjafans að upplýsingar um laun opinberra starfsmanna, þ.e. ákvarðanir og samningar um föst laun og önnur föst kjör, væru ekki undanþegnar aðgangi almennings. Hins vegar hafi verið litið svo á af hálfu löggjafans að ákvæði 5. gr. veitti almenningi ekki aðgang að upplýsingum er lytu að því hver heildarlaun opinberra starfsmanna væru á hverjum tíma vegna breytilegra atvika eins og yfirvinnu og fjarvista sem hefðu áhrif t.d. á útgreidd mánaðarlaun.

Í lögskýringargögnum með frumvarpi til upplýsingalaga er gerð grein fyrir þeim markmiðum sem liggja að baki frumvarpinu. Í almennum athugasemdum í frumvarpinu kemur eftirfarandi fram um það efni:

„Í nútíma lýðræðisþjóðfélagi er það talið sjálfsagt að almenningur eigi þess kost að fylgjast með því sem stjórnvöld hafast að, ýmist beint eða fyrir milligöngu fjölmiðla. Liður í því er að hver og einn geti fengið aðgang að upplýsingum um mál sem til meðferðar eru hjá stjórnvöldum, jafnvel þótt það snerti ekki hann sjálfan. Þetta er meginmarkmiðið með frumvarpi þessu og er þannig á sama hátt og stjórnsýslulögum ætlað að stuðla að auknu réttaröryggi í stjórnsýslunni. Lögin ættu jafnframt að draga úr tortryggni almennings í garð stjórnvalda --- tortryggni sem oft og einatt á rót sína að rekja til þess að upplýsingum hefur, stundum að óþörfu, verið haldið leyndum. Að sjálfsgöðu getur það verið óhjákvæmilegt í vissum undantekningartilvikum, en til þess þurfa þá að vera brýnar ástæður.“ (Alþt. 1995-1996, A-deild, bls. 3010.)

Í framsöguræðu forsætisráðherra á Alþingi þegar frumvarp til upplýsingalaga var lagt fram kom einnig eftirfarandi fram um markmið frumvarpsins:

„Ein forsenda þess að unnt sé að tala um lýðræðislega stjórnarhætti er sú að borgurum sé gert kleift að fylgjast með og kynnast athöfnum og starfsemi þeirra stofnana sem reknar eru í almenningsþágu. Slíkan aðgang hafa borgararnir að fundum á hinu háa Alþingi eins og þeir eiga stjórnarskrárvarinn rétt til og sama á að meginreglu við um þinghald dómstóla. Sama aðferð verður af augljósum ástæðum ekki almennt

viðhöfð um starfsrækslu framkvæmdarvaldsins enda þótt sömu sjónarmið eigi ekki síður við um þá starfsemi sem þar fer fram. Það þarf þó ekki að koma í veg fyrir og á ekki að standa því í vegi að almenningur geti fylgst með athöfnum stjórnvalda, ýmist beint eða fyrir milligöngu fjölmiðla. Slíkur aðgangur gefur almenningi kost á að kynna sér viðfangsefni stjórnvalda og mynda sér á þeim skoðun á hlutlægum grundvelli og ætti yfirleitt að veita fjölmiðlum betri möguleika á að sinna hlutverki sínu í lýðræðislegu þjóðfélagi.

Þá eru lögfestar reglur um upplýsingaskyldu stjórnvalda til þess fallnar að auka á aðhald með starfsemi stjórnarsýslunnar. Með lögnum opnast sú leið að fá upplýsingar um áður afgreitt mál hjá stjórnvöldum svo hægt sé að meta hvort stjórnvöld hafi gætt samræmis og jafnræðis við úrlausn mála. Þannig stuðla meginmarkmið frv. að því að styrkja lýðræðislega stjórnarhætti og réttaröryggi stjórnarsýslu hins opinbera auk þess sem þau ættu þegar best lætur að auka tiltrú almennings á að stjórnvöld séu hlutverki sínu vaxin.

Í samræmi við þessi markmið er með þessu frv. lagt til að lögfest verði sú meginregla að stjórnvöldum sé skylt að veita almenningi aðgang að fyrirbyggjandi gögnum máls þegar eftir því er leitað. Rétt er hins vegar að geta þess sérstaklega að ekki er nein skylda lögð á herðar stjórnvöldum að veita slíkar upplýsingar að eigin frumkvæði né heldur að taka saman eða búa til upplýsingar sem liggja ekki fyrir.“ (Alpt. 1995-1996, B-deild, dalkur 4081.)

Af hinum tilvitnuðu orðum má ráða að markmið með frumvarpi til upplýsingalaga hafi verið að veita almenningi aðgang að gögnum um mál sem til meðferðar hafa verið eða eru hjá stjórnvöldum þannig að hann geti fylgst með störfum stjórnvalda og veitt þeim aðhald. Þetta markmið sé til þess fallið að auka tiltrú almennings á að stjórnvöld séu hlutverki sínu vaxin og draga úr tortryggni almennings í garð stjórnvalda. Samkvæmt þessu er ljóst að sjónarmið um gegnsæi í stjórnarsýslunni er ráðandi sjónarmið sem hafa verður almennt í huga við skýringu og beitingu á ákvæðum upplýsingalaga.

Ég bendi á í þessu sambandi að upplýsingar um þær ákvarðanir sem teknar eru um laun og önnur starfstengd réttindi eða greiðslur til starfsmanna hins opinbera fyrir vinnu þeirra eru í eðli sínu upplýsingar um ákvarðanir um ráðstöfun opinberra fjármuna. Fjármunum sem eiga uppruna sinn í skatttekjum, gjöldum fyrir veitta þjónustu og öðrum tekjum hins opinbera.

IV.

Lög nr. 6/2007, um Ríkisútvarpið ohf., tóku gildi 1. febrúar 2007. Í 2. mgr. 12. gr. laganna segir að upplýsingalög nr. 50/1996 gildi um starfsemi Ríkisútvarpsins ohf. Í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi því er varð að lögum nr. 6/2007 segir svo:

„Í 2. mgr. segir síðan að upplýsingalög, nr. 50/1996, gildi um starfsemi Ríkisútvarpsins ohf. Er það í samræmi við nefndarálit meiri hluta menntamálanefndar eftir 2. umræðu um frumvarp þetta um Ríkisútvarpið hf. á síðasta þingi. Í umræðum um frumvarpið innan nefndarinnar og í umræðum á Alþingi á síðasta þingi var lögð á það þung áhersla að ákvæði upplýsingalaga, nr. 50/1996, giltu um Ríkisútvarpið hf. Eins og nánar er rakið í athugasemdum við 1. gr. frumvarps þess er varð að upplýsingalögum, nr. 50/1996, gilda lögin einvörðungu um stjórnvöld ríkis og sveitarfélaga en ekki um hlutafélag og skiptir þar engu þótt hlutafélagið sé að öllu leyti í eigu ríkis eða sveitarfélags. Í ljósi þess að Ríkisútvarpinu hf. væri ætlað að veita útvarpsþjónustu í almannaþágu sem væri í eðli sínu opinber þjónusta taldi meiri hlutinn engu síður rétt að upplýsingalög giltu um starfsemi þess þannig að almenningur gæti fengið aðgang

að gögnum mála hjá því í samræmi við ákvæði laganna.“ (Alpt. 2006-2007, A-deild, bls. 765-766.)

Af ofangreindu verður ráðið að löggjafinn hafi með lögum nr. 6/2007 ákveðið að láta gildissvið upplýsingalaga einnig taka til starfsemi hins opinbera hlutfélags, Ríkisútvarpsins en í 1. mgr. 1. gr. upplýsingalaga segir að lögin taki til stjórnarsýslu ríkis og sveitarfélaga. Þessi afstaða löggjafans hefur það í för með sér að ákvæði upplýsingalaga um aðgang almennings að upplýsingum og þau sjónarmið sem ráðin verða af lögskýringargögnum, sem vikið er að í kafla III hér að framan, eiga við um starfsemi Ríkisútvarpsins ohf.

Eins og rakið er í kafla II laut fyrirspurnarbréf mitt til stjórnar Ríkisútvarpsins ohf. að tilsvörum formanns stjórnar og útvarpsstjóra þegar fjölmiðill leitaði eftir upplýsingum um launakjör útvarpsstjóra. Athugun mín á þessu máli hefur því ekki beinst að synjun Ríkisútvarpsins ohf. á tilteknu formlegu erindi og í þeirri frétt sem varð tilefni fyrirspurnarinnar kom fram sú afstaða stjórnarmannsins að „ástæðulaust“ væri að halda launum útvarpsstjóra leyndum. Hins vegar yrðu þau ekki gefin upp fyrr en á næsta aðalfundi Ríkisútvarpsins ohf. Tekið skal fram að samkvæmt grein 5.1.2. í samþykktum Ríkisútvarpsins ohf. skal halda aðalfund félagsins fyrir lok maímánaðar ár hvert.

Með tilliti til þess hver urðu viðbrögð af hálfu Ríkisútvarpsins ohf. í kjölfar fyrirspurnar minnar og þar með að birta upplýsingar um laun útvarpsstjóra fyrr en boðað hafði verið tel ég ekki tilefni til að fjalla sérstaklega almennt um þær skyldur sem upplýsingalögin leggja Ríkisútvarpinu ohf. á herðar þótt um sé að ræða hlutfélag í opinberri eigu. Það eru þó tvö atriði sem ég tel rétt að víkja að. Annars vegar ítreka ég nauðsyn á því að Ríkisútvarpið ohf. bregðist, eins og það er orðað í 11. gr. upplýsingalaga, svo fljótt sem verða má við beiðnum um gögn sem aðgangsréttur almennings tekur til. Þá vil ég einnig benda sérstaklega á að aðgangsrétturinn tekur til fyrirliggjandi gagna sem um kann að vera beðið og því gera lögin ekki ráð fyrir að Ríkisútvarpið ohf. geti sjálft valið í hvaða formi það lætur í té upplýsingar sem umbeðin gögn hafa að geyma eða birt þær sem hluta af öðrum gögnum eða samhliða öðrum gögnum t.d. ársreikningum, árshlutareikningum eða öðrum uppgjörum og yfirlitum sem tekin eru saman af öðru tilefni.

Hitt atriðið sem ég tel rétt að víkja sérstaklega að er efni þeirra upplýsinga sem Ríkisútvarpið ohf. birti í því máli sem hér er fjallað um. Í svarbréfi lögmanns félagsins frá 18. október 2007 kom fram að hinn 16. október sl. hefði stjórnarformaður félagsins upplýst að mánaðarleg laun útvarpsstjóra væru kr. 1.500.000,- og sú fjárhæð samanstæði af launum, bifreiðahlunnindum og þóknun fyrir fréttalestur. Ég vek reyndar athygli á því að sú fjárhæð sem þarna er tilgreind er 30.000 kr. lægri en kom fram í svari menntamálaráðherra á Alþingi 7. nóvember sl.

Af þessu tilefni vil ég taka fram að það leiðir af 5. gr. upplýsingalaga, eins og hún er skýrð með hliðsjón af framangreindum athugasemdum við hana í frumvarpi til laganna, sbr. kafla III, að réttur almennings samkvæmt upplýsingalögum tekur ekki til þess að fá upplýsingar um heildargreiðslur til útvarpsstjóra fyrir störf hans, þ.e. hverjar hafa í raun verið launagreiðslur til hans fyrir einstaka mánuði, heldur upplýsingar um föst laun hans og önnur föst kjör sem hann hefur. Ég bendi enn fremur á að í úrskurðum úrskurðarnefndar um upplýsingamál, t.d. í málum nr. 10/1997 frá 7. apríl 1997, nr. 183/2004 frá 27. júlí 2004 og nr. 214/2005 frá 25. júlí 2005, en samkvæmt 14. gr. upplýsingalaga úrskurðar nefndin um ágreining vegna aðgangs að gögnum hjá stjórnvaldi, hefur 5. gr. verið skýrð svo, þegar óskað er eftir upplýsingum um laun opinberra starfsmanna, að aðgangur skuli veittur að upplýsingum í formi fyrirliggjandi gagna um föst laun og launakjör þeirra, þ. á m. að einstaklingsbundnum ráðningarsamningum og öðrum slíkum samningum. Hefur nefndin í því sambandi horft til athugasemda við 5. gr. í frumvarpi til upplýsingalaga sem og ummæla

í nefndaráliti allsherjarnefndar Alþingis sem vísað var til hér að framan. Í samræmi við framangreinda lagareglu á að því er útvarpsstjóra og aðra starfsmenn Ríkisútvarpsins ohf. varðar að veita aðgang að gögnum um það hver séu umsamin föst laun þeirra og síðan hver séu önnur föst starfskjör sem samið hefur verið um, svo sem bifreiðahlunnindi, og þá hver, og föst aukavinna eða þóknanir t.d. fyrir fréttalestur.

Rétti til aðgangs að upplýsingum samkvæmt upplýsingalögum er meðal annars ætlað að veita almenningi kost á því að fá í hendur gögn um þær ákvarðanir sem stjórnvöld hafa tekið til þess að hann geti almennt á grundvelli sömu upplýsinga og stjórnvöld búa yfir tekið þátt í þjóðfélagsumræðu t.d. á vettvangi fjölmiðla og stjórn mála. Þar kann meðal annars að skipta máli hvernig laun einstakra starfsmanna eru ákveðin og samansett og hvaða rétt starfsmaðurinn á til annarra greiðslna sem tengd eru starfi hans. Það á t.d. við um þá samninga sem kunna að hafa verið gerðir við starfsmann um föst bifreiðahlunnindi. Sá sem á rétt til aðgangs að upplýsingum kann ef til vill að kjósa að gera samanburð á því hvernig slík kjör eru ákveðin hjá einhverjum hópi starfsmanna.

Ég kem þeirri ábendingu á framfæri við stjórn Ríkisútvarpsins ohf. að framvegis verði gætt framangreindra ákvæða upplýsingalaga og þeirra sjónarmiða, sem leiða af lögskýringargögnum með frumvarpi til laganna og af framkvæmd úrskurðarnefndar, þegar félaginu berast fyrirspurnir eða erindi um aðgang að gögnum er lúta að launakjörum útvarpsstjóra og annarra starfsmanna félagsins, þannig að þau viðhorf sem fram koma í tilvitnaðri frásögn á vefsíðunni www.visir.is, sbr. kafla II, standi því ekki í vegi að Ríkisútvarpið ohf. láti í té upplýsingar um launakjörin.

V.

Með vísan til framangreinds lýk ég hér með athugun minni á málefnum Ríkisútvarpsins ohf. er lúta að upplýsingagjöf um launakjör útvarpsstjóra, sbr. a-lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Ég mun eins og áður sagði kynna menntamálaráðherra bréf þetta með því að senda honum afrit af því.

21.0. Vinnuréttarmál.

21.1. Ábyrgðasjóður launa. Stjórnsýsluvenja. Rannsóknarreglan. Andmælaregla. Málshraði. (Mál nr. 4609/2005)

A kvartaði yfir úrskurði félagsmálaráðuneytisins þar sem staðfest var sú ákvörðun stjórnar Ábyrgðasjóðs launa að synja kröfu hennar um að sjóðurinn greiddi skaðabótakröfu hennar á hendur gjaldþrota vinnuveitanda vegna ólögmatrar uppsagnar. Byggðist niðurstaða ráðuneytisins á því að í d-lið 1. mgr. 5. gr. laga nr. 53/1993, um ábyrgðasjóð launa vegna gjaldþrota, væri það gert að skilyrði fyrir ábyrgð sjóðsins að hún hefði verið viðurkennd sem forgangskrafa samkvæmt lögum nr. 21/1991, um gjaldprotaskipti. Taldi ráðuneytið að krafa A fullnægði ekki þessu skilyrði þar sem hún félli utan þess 18 mánaða tímabils sem vísað væri til um kröfur um bætur vegna slita á vinnusamningi í 2. tölul. 1. mgr. 112. gr. laga nr. 21/1991.

Kvörtun A laut meðal annars sérstaklega að því að brotin hefði verið á henni jafnræðisregla 11. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, þar sem þeir sem leitað hefðu til stjórnar sjóðsins með sambærilegar kröfur og hún hefðu fengið þær greiddar en hún ekki. Byggði lögmaður A á því að venjuhelguð framkvæmd hefði myndast hjá stjórn Ábyrgðasjóðs launa um að greiða eldri kröfur en 18 mánaða, hefði þeim verið haldið til haga, en það fæli í sér brot á jafnræðisreglu ef A fengi ekki greiddar kröfur sínar samkvæmt sömu framkvæmd.

Umboðsmaður rakti 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 um skyldu stjórnvalds til að sjá til þess að mál væri nægjanlega upplýst áður en ákvörðun væri tekin í því. Benti umboðsmaður á að í máli A væri byggt á því að tiltekin stjórnsýsluvenja hefði komist á sem leitt hefði til frávika á ákveðinni lagareglu en af gögnum málsins yrði ekki annað ráðið en að félagsmálaráðuneytið hefði, áður en það kvað upp úrskurð sinn, einungis kannað þau erindi sem lögmaður A hefði vísað til að afgreidd hefðu verið samkvæmt umræddri venju. Ráðuneytið hefði hins vegar ekki rannsakað skipulega hvort og þá hver önnur erindi af svipuðu eða sama tagi hefðu borist sjóðnum í gildistíð laga nr. 53/1993 og hverja afgreiðslu þau hefðu hlotið. Taldi umboðsmaður að þau rök sem lögmaðurinn færði fram fyrir kröfu sinni hefðu gefið fullt tilefni til slíkrar rannsóknar, auk þess sem upplýsingar um frávík af þessu tagi frá ákvæðum laga hefðu komið fram í athugasemdum við lagafrumvarp sem lagt hafði verið fram á Alþingi af hálfu félagsmálaráðherra tveimur árum áður en úrskurður ráðuneytisins í málinu var kveðinn upp.

Umboðsmaður benti á að í málinu hefðu af hálfu ráðuneytisins annars vegar verið bornar brigður á að þau frávík, sem ráðuneytið taldi sig vita um, hefðu mótað venjuhelgaða framkvæmd sem viki til hliðar ákvæðum laga og hins vegar á það hvers eðlis þau tilvik hefðu verið. Taldi umboðsmaður að hér hefði skipt máli að rannsaka á grundvelli 10. gr. stjórnsýslulaga hver hefði verið hin almenna framkvæmd þessara mála af hálfu stjórnar ábyrgðasjóðsins og þá hversu mörg þessi tilvik væru, og af hvaða toga þær kröfur væru sem greiddar höfðu verið. Taldi umboðsmaður enn fremur að slík rannsókn væri forsenda þess að hægt væri að leiða í ljós hvort A hefði við afgreiðslu stjórnar Ábyrgðasjóðs launa á kröfu hennar notið jafnræðis á við aðra þá sem gerðu sams konar eða svipaðar kröfur á hendur sjóðnum í gildistíð laga nr. 53/1993.

Það var niðurstaða umboðsmanns að ráðuneytið hefði ekki fullnægt rannsóknarskyldu sinni samkvæmt 10. gr. stjórnarsýslulaga áður en það kvað upp úrskurð sinn í máli A. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til félagsmálaráðuneytisins, kæmi fram um það ósk frá A, að það tæki mál hennar til meðferðar að nýju og hagaði meðferð málsins þá í samræmi við þau sjónarmið sem fram kæmu í álitinu. Hann taldi hins vegar ekki ástæðu til að taka að öðru leyti afstöðu til kröfu A á þessu stigi.

Umboðsmaður fann einnig að því hvernig staðið hefði verið að leiðbeiningum um kæruehimildir í ákvörðunum stjórnar sjóðsins. Þá gerði umboðsmaður athugasemdir við þann tíma sem það hefði tekið félagsmálaráðuneytið að kveða upp úrskurð í málinu og þann tíma sem liðið hefði frá því að stjórn ábyrgðasjóðsins tók ákvarðanir í málum A þar til þær voru tilkynntar. Lagði umboðsmaður í því sambandi áherslu á að miklu máli skipti að mál sem hefðu verulega persónulega og fjárhagslega þýðingu fyrir borgarana væru afgreidd svo fljótt sem unnt væri og ættu þau sjónarmið við í þessu máli. Í bréfi til umboðsmanns lýsti ráðuneytið aðgerðum sínum til þess að flýta meðferð mála hjá Á svo og meðferð sams konar mála hjá ráðuneytinu sjálfu. Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til ráðuneytisins að þeim aðgerðum yrði fylgt eftir.

Í áliti mínu, dags. 4. apríl 2007, sagði meðal annars svo:

IV. Álit umboðsmanns Alþingis.

...

5.

Það lá ljóst fyrir áður en félagsmálaráðuneytið kvað upp úrskurð sinn að lögmaðurinn byggði kröfu sína á því að það væri venjuhelguð regla hjá stjórn Ábyrgðasjóðs launa að greiða eldri kröfur en 18 mánaða, hefði þeim verið haldið til haga, eins og fram kemur í bréfi hans til ráðuneytisins frá 20. október 2004. Í bréfinu hélt lögmaðurinn því og fram að yrði þessari venjuhelguðu reglu ekki fylgt væri það brot á jafnræðisreglu stjórnarsýslulaga, þar sem A nyti ekki jafnræðis á við þá sem fengið hefðu greiddar kröfur sínar samkvæmt venjureglunni. Lögmaðurinn hélt því og fram, þegar hann óskaði eftir því við stjórnina í bréfi, dags. 2. júlí 2003, að krafan yrði greidd, að venjuhelguð regla væri fyrir hendi.

Í úrskurði ráðuneytisins segir að „vart verði talið að fáein tilvik geti hafa mótað venju í skilningi venjuréttar sem vikið geti til hliðar skýrum ákvæðum laga,“ enda séu ríkar kröfur gerðar „við mótun venju um atvik er lög kveða þegar á um“. Í úrskurðinum er ekki að sjá hvaða rannsókn ráðuneytið gerði á því hverjum reglum stjórn ábyrgðasjóðsins hafði fylgt að þessu leyti. Í bréfi ráðuneytisins til mín, dags. 1. júní 2006, segist ráðuneytið hafa kannað sérstaklega þá framkvæmd og þau mál sem gera megri ráð fyrir að kærandi sé að vísa til í erindi sínu. Í bréfi sínu til mín, dags. 6. nóvember 2006, segist ráðuneytið hafa fengið upplýsingar hjá Ábyrgðasjóði launa um nokkur erindi sem samþykkt hafi verið af stjórn sjóðsins en væntanlega hafi þar ekki verið um tæmandi talningu að ræða. Kemur og fram í bréfinu að ráðuneytinu hafi, eftir að úrskurður þess var kveðinn upp, borist upplýsingar frá ábyrgðasjóðnum um tvö tilvik þar sem greiðslu krafna, sem voru sambærilegar kröfu A, var hafnað.

Í þessu máli er uppi sú óvenjulega staða að ekki virðist umdeilt að stjórn Ábyrgðasjóðs launa hafi í einhverjum mæli í framkvæmd vikið frá því skilyrði laga nr. 53/1993, um ábyrgðasjóð launa vegna gjaldþrota, að greiða aðeins þær kröfur sem viðurkenndar hefðu verið sem forgangskröfur við gjaldprotaskipti og þá í þeim tilvikum þar sem liðinn var lengri tími en 18 mánuðir frá gjalddaga til frestdags. Þetta var meðal annars staðfest í athugasemdum við það frumvarp sem síðar varð að nýjum lögum um Ábyrgðasjóð launa, nr. 88/2003, og tóku eins og áður sagði gildi 10. apríl 2003. (Alþt. 2002–2003, A-deild, bls.

4543.) Varð þessi framkvæmd tilefni þess að í 4. gr. laga nr. 88/2003 er kveðið á um að í sérstökum undantekningartilvikum sé sjóðnum heimilt að ábyrgjast kröfur sem gjaldfallið hafa utan 18 mánaða ábyrgðartímabilsins að því tilskildu að eðlilega hafi verið staðið að innheimtu þeirra. Í athugasemdum við þetta ákvæði segir að þar sé „einkum höfð í huga sú staðreynd að gjalddagi bótakrafna skv. e-lið 5. gr. reynist mjög oft falla utan við 18 mánaða forgangsréttartímabil skv. 112. gr. gjaldþrotaskiptalaga og e-lið 5. gr. gildandi laga“. (Alþt. 2002–2003, A-deild, bls. 4544.) Síðan segir að samkvæmt ströngustu lagatúlkun beri að hafna forgangsrétti slíkra krafna en Ábyrgðasjóður launa hafi „í fáeinum tilvikum fallist á að greiða slíkar kröfur að því tilskildu að kröfuhafi sýni fram á að hann hafi í kjölfar hins bótaskylda atviks fengið tjón sitt staðreynt og staðið eðlilega að innheimtu kröfu sinnar“. (Alþt. 2002–2003, A-deild, bls. 4544.) Tekið er fram að komið geti til álita að beita þessari heimild vegna tiltekinnar kröfu launamanns, til að mynda bótakröfu hans vegna líkamstjóns sem sérstök rök mæla með að njóti ábyrgðar sjóðsins þó að hún falli utan ábyrgðartímabils en slík ákvörðun þurfi ekki að hafa áhrif á mat sjóðsins á því hvort aðrar kröfur sama launamanns eða annarra kröfuhafa falli innan ábyrgðartímabils eins og það er skilgreint í 1. mgr. greinarinnar.

Eins og áður sagði byggði lögmaður A á því að sú venjuhelgaða framkvæmd sem hér um ræðir hefði meðal annars náð til bótakrafna launamanna sem stofnast hefði vegna þess að þeim hefði ranglega verið sagt upp. Af hálfu félagsmálaráðuneytisins er hins vegar byggt á því að umræddu fráviki frá skilyrði laganna hafi aðeins verið beitt þegar í hlut áttu bótakröfur sem vinnuveitanda bar að greiða vegna tjóns af völdum vinnuslysa, sbr. e-lið 1. mgr. 5. gr. laga nr. 53/1993. Hugsanlegt venjuhelgað frávik í þessu efni hafi því ekki átt við aðrar bótakröfur, þ.m.t. bætur vegna launamissis í allt að þrjá mánuði vegna riftunar eða uppsagnar vinnusamnings, sbr. d-lið 1. mgr. 5. gr. sömu laga.

Samkvæmt rannsóknarreglu 10. gr. stjórnarsýslulaga skal stjórnvald sjá til þess að mál sé nægjanlega upplýst áður en ákvörðun er tekin í því. Í þessu máli var beinlínis á því byggt að tiltekin stjórnarsýsluvenja hefði komist á sem leitt hefði til frávika frá ákveðinni lagareglu.

Af gögnum málsins verður ekki annað ráðið en að félagsmálaráðuneytið hafi, áður en það kvað upp úrskurð sinn, einungis kannað þau erindi sem lögmaður A hafði vísað til að afgreidd hefðu verið skv. umræddri venju en ekki rannsakað skipulega hvort og þá hver önnur erindi af svipuðu eða sama tagi hefðu borist sjóðnum í gildistið laga nr. 53/1993 og hverja afgreiðslu þau hefðu hlotið. Þau rök sem lögmaðurinn færði fram fyrir kröfu sinni gáfu hins vegar fullt tilefni til rannsóknar auk þess sem upplýsingar um frávik af þessu tagi frá ákvæðum laga höfðu beinlínis komið fram í athugasemdum við lagafrumvarp sem lagt hafði verið fram á Alþingi af hálfu félagsmálaráðherra 27. febrúar 2003 eða tveimur árum áður en úrskurður ráðuneytisins í þessu máli var kveðinn upp. Ég tek það fram að í þeim gögnum sem ráðuneytið hefur afhent mér um afgreiðslur á einstökum málum, og þar með þeim málum sem lögmaðurinn vísaði til, kemur fram að um almennar launakröfur er að ræða auk orlofs svo og desemberuppbótar í einu tilviki.

Í þessu máli voru af hálfu ráðuneytisins annars vegar bornar brigður á að þau frávik sem ráðuneytið taldi sig vita um, þar sem stjórn sjóðsins hefði samþykkt að greiða umfram ákveðna reglu laganna, hefðu mótað venjuhelgaða framkvæmd sem viki til hliðar ákvæðum laga og hins vegar á það hvers eðlis þau tilvik hefðu verið. Hér skipti því máli að rannsaka á grundvelli 10. gr. stjórnarsýslulaga hver hefði verið hin almenna framkvæmd þessara mála af hálfu stjórnarinnar og þá hversu mörg þessi tilvik væru, og af hvaða toga þær kröfur væru sem greiddar höfðu verið. Skipti þannig máli að upplýsa hvort það var rétt, sem ráðuneytið telur sig geta í skýringum til mín ráðið af athugasemdum með því frumvarpi sem síðar varð að lögum nr. 88/2003, að þarna hafi aðeins verið um að ræða greiðslu bóta vegna vinnuslysa. Ég vek í því sambandi athygli á því að umrædd regla núgildandi 2. mgr. 4. gr. laga nr. 88/2003 er ekki sérstaklega takmörkuð við slíkar bótakröfur heldur tekur

frávíksreglan samkvæmt orðanna hljóðan til allra þeirra krafna sem annars gætu komið til greiðslu hjá sjóðnum.

Ég tel eftir að hafa kynnt mér fyrirbyggjandi gögn í þessu máli og skýringar ráðuneytisins að það hafi ekki fullnægt rannsóknarskyldu sinni samkvæmt 10. gr. stjórnsýslulaga áður en það kvað upp úrskurð sinn í þessu máli. Slík rannsókn var forsenda þess að hægt væri að leiða í ljós hvort A hefði við afgreiðslu stjórnar Ábyrgðasjóðs launa á kröfu hennar notið jafnræðis á við aðra þá sem gerðu sams konar eða svipaðar kröfur á hendur sjóðnum í gildistíð laga nr. 53/1993.

Í úrskurði ráðuneytisins kemur fram að lögmaðurinn hafi ekki sýnt fram á að stjórn ábyrgðasjóðsins hafi byggt ákvarðanir sínar á venjuhelgaðri reglu á gildistíma laga nr. 53/1993 þannig að slík venja hafi þokað settum lögum. Samkvæmt rannsóknarreglunni í 10. gr. stjórnsýslulaga er aðila ekki skylt að færa fram sönnun af því tagi sem ráðuneytið virðist ætlast til af lögmanninum heldur er það í verkahring stjórnvaldsins að rannsaka hvort rökstuddar staðhæfingar sem aðili stjórnsýslumáls byggir kröfur sínar á fái staðist og geti haft áhrif á úrlausn máls. Hér verður einnig að hafa í huga að aðila einstaks stjórnsýslumáls kann að vera það ógerlegt eða að minnsta kosti örðugt að afla upplýsinga um hvernig stjórnvald hefur almennt leyst úr sambærilegum málum áður, og hvað þá að tína fram einstök afgreidd mál eða dæmi. Það að hér hafi komið við sögu lögmaður sem vegna annarra og fyrri starfa þekkti til hliðstæðra mála getur ekki breytt rannsóknarskyldu stjórnvalds að þessu leyti.

VI. Viðbrögð stjórnvalda.

Ég ritaði félags- og tryggingamálaráðuneytinu bréf, dags. 29. febrúar 2008, þar sem ég óskaði eftir upplýsingum um hvort A hefði leitað til félagsmálaráðuneytisins á ný og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar af því tilefni eða hvort málið væri enn til meðferðar. Ennfremur óskaði ég eftir upplýsingum um hvort af hálfu ráðuneytisins hefði verið gripið til einhverra tiltekinna ráðstafana í tilefni af framangreindu álitinu mínu og þá í hverju þær ráðstafanir felist. Mér barst svarbréf félags- og tryggingamálaráðuneytisins, dags. 11. júní 2008, þar sem fram kemur að með bréfi, dags. 28. ágúst 2007, hafi A óskað eftir því að ráðuneytið tæki mál hennar til meðferðar að nýju og hafi ráðuneytið orðið við þeirri beiðni. Hafi niðurstaðan orðið sú að stjórn Ábyrgðasjóðs launa hafi endurupptekið málið og greitt A í október 2007 skaðabótakröfu hennar á hendur gjaldþrota vinnuveitanda vegna ólögætrar uppsagnar. Jafnframt segir í bréfinu að ráðuneytið hafi átt í formlegum og óformlegum samskiptum við stjórn Ábyrgðasjóðs launa vegna meðferðar mála fyrir sjóðnum m.a. með hliðsjón af álitinu mínu í máli þessu en ráðuneytið hafi þó ekki enn gripið til tiltekinna ráðstafana vegna álitsins að öðru leyti.

22.0. Þjóðlendar.

22.1. Kostnaður aðila við rekstur stjórnarsýslumáls. Lögmatísreglan. (Mál nr. 5073/2007)

A kvartaði yfir úrskurði óbyggðanefndar. Kvörtunin laut að því að með úrskurðinum hefði þóknun verið ákvörðuð beint til lögmannna sem fluttu mál fyrir nefndinni í stað þess að aðilum málsins hefði verið úrskurðaður málskostnaður. Var því haldið fram að úrskurðurinn hefði að þessu leyti ekki verið í samræmi við 17. gr. laga nr. 58/1998, um þjóðlendar og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta.

Umboðsmaður rakti í álitinu sínu ákvæði 17. gr. laga nr. 58/1998. Umboðsmaður tók fram að samkvæmt orðalagi 2. mgr. 17. gr. hefði óbyggðanefnd það hlutverk að úrskurða um kröfur málsaðila vegna kostnaðar er stafaði af hagsmunagæslu fyrir nefndinni. Réð umboðsmaður af orðalagi 2. másl. 1. mgr. 17. gr. að sá kostnaður greiddist úr ríkissjóði. Með hliðsjón af þessu taldi umboðsmaður ljóst að löggjafinn hefði ákveðið það fyrirkomulag að aðilar máls fyrir óbyggðanefnd gætu gert kröfu að fullnægðum tilteknum skilyrðum um að nauðsynlegur málskostnaður þeirra yrði greiddur úr ríkissjóði í stað þess að óska í samræmi við fyrri lagaákvæði eftir gjafsókn í máli fyrir óbyggðanefnd.

Umboðsmaður benti á að 17. gr. fæli í sér undantekningu frá þeirri meginreglu að aðili verði sjálfur að bera þann kostnað sem hann hefur haft af rekstri stjórnarsýslumáls. Við afmörkun á hugtakinu aðili máls yrði að hafa í huga sjónarmið sem leiddu af reglum stjórnarsýsluréttar. Af þeim sjónarmiðum leiddi að aðili máls væri sá sem hefði gert kröfur fyrir óbyggðanefnd og hefði beinna, sérstakra, verulegra og lögvarðra hagsmuna að gæta af máli því sem nefndin tæki til meðferðar og úrlausnar. Umboðsmaður aðila, t.d. lögmaður, væri ekki aðili í þessum skilningi.

Auk ofangreinds tók umboðsmaður fram að líta yrði til forsögu ákvæðisins í 17. gr. laga nr. 58/1998. Með 7. gr. laga nr. 65/2000 hefði verið fellt brott ákvæði í 4. mgr. 17. gr. um að óbyggðanefnd skyldi í úrskurði sínum í máli þar sem aðili hefði gjafsókn ákveða honum eða „umboðsmanni hans þóknun“ fyrir flutning máls nema slík þóknun hefði verið undanskilin gjafsókn. Með tilliti til þessa og þess að ekki var sett inn svipað ákvæði í lög nr. 58/1998, þ.e. ákvæði er laut að því að óbyggðanefnd skyldi úrskurða þóknun beint til umboðsmanns aðila, taldi umboðsmaður að líta yrði svo á að löggjafinn hefði talið að eingöngu ætti að greiða kostnað málsaðila úr ríkissjóði sem og kostnað vegna starfa óbyggðanefndar, enda ekki mælt fyrir um annað í 1. og 2. mgr. 17. gr. laganna. Það hefði ekki verið ætlunin að heimila óbyggðanefnd að ákveða þóknunir beint til lögmannna, sem greiddust úr ríkissjóði, vegna þeirrar þjónustu sem þeir veittu málsaðilum.

Að síðustu benti umboðsmaður á að lögskipti aðila stjórnarsýslumáls og þess umboðsmanns, t.d. lögmanns, sem aðillinn fær til að koma fram fyrir sína hönd og gæta hagsmuna sinna í málinu væru einkaréttarleg viðskipti og meginreglan væri því sú að um fjárhæð endurgjalds fyrir vinnu umboðsmannsins færi eftir samkomulagi aðila. Án lagaheimildar væri óbyggðanefnd ekki bær vegna áskilnaðar lögmatísreglunnar að úrskurða um slík einkaréttarleg viðskipti aðila máls fyrir nefndinni og umboðsmanna þeirra.

Með hliðsjón af framangreindu taldi umboðsmaður að óbyggðanefnd hefði ekki verið heimilt að lögum að ákveða í úrskurði sínum þóknun beint til þeirra lögmannna, þar á meðal lögmanns A, sem fluttu mál fyrir nefndinni í stað þess að úrskurða aðilum

málsins málskostnað sem greiddist úr ríkissjóði. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til óbyggðanefndar að hún tæki mál A, er varðar málskostnað hans vegna lögmanns-kostnaðar og annars kostnaðar, ef því er að skipta, til endurskoðunar, kæmi beiðni þar um frá honum, og hagaði þá úrlausn málsins í samræmi við þau sjónarmið sem lýst væru í álitinu. Einnig beindi umboðsmaður þeim tilmælum til nefndarinnar að hin almenna framkvæmd við ákvörðun á kostnaði aðila vegna reksturs mála fyrir nefndinni yrði færð til samræmis við sjónarmiðin.

Í álitinu mínu, dags. 13. nóvember 2007, sagði meðal annars svo:

IV. Álit umboðsmanns Alþingis.

...

2.

Alþingi samþykkti hinn 28. maí 1998 lög nr. 58/1998, um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta. Með lögnum var komið á fót sérstöku stjórnvaldi, óbyggðanefnd. Samkvæmt 7. gr. laganna skal hlutverk hennar vera að kanna og skera úr um hvaða land telst til þjóðlendna og hver séu mörk þeirra og eignarlanda, skera úr um mörk þess hluta þjóðlendu sem nýttur er sem afréttur og úrskurða um eignarréttindi innan þjóðlendna. Í 16. gr. segir að um form og efni úrskurða óbyggðanefndar sem fela í sér endanlegar lyktir máls fari eftir reglum stjórnáskilgáttalaga um úrskurði í kærumáli. Í 14. gr. laganna segir að úrlausnum óbyggðanefndar verði ekki skotið til ráðherra sem æðra stjórnvalds.

Í 17. gr. laga nr. 58/1998 er kveðið á um greiðslu kostnaðar vegna starfa óbyggðanefndar og kostnaðar málsaðila. Þegar lög nr. 58/1998 voru samþykkt á Alþingi á sínum tíma hljóðaði 17. gr. þeirra svo:

„Óbyggðanefnd getur að kröfu aðila úrskurðað gagnaðila í einstöku máli sem rekið er fyrir nefndinni til greiðslu málskostnaðar honum til handa, enda hafi verið færðar fram kröfur, greinargerðir eða sjónarmið fyrir nefndinni, munnlega eða skriflega. Um málskostnað fer að öðru leyti eftir reglum um málskostnað í einkamálum.

Forsætisráðherra er heimilt að veita aðila að máli fyrir óbyggðanefnd gjafsókn í samræmi við reglur XX. kafla laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála, en þó að teknu tilliti til þess að mál fyrir óbyggðanefnd kemur í stað málshöfðunar eða málsvarnar fyrir héraðsdómi eða æðra dómi. Umsögn óbyggðanefndar um gjafsókn skal koma í stað umsagnar gjafsóknarnefndar. Þrátt fyrir skilyrði 1. mgr. 126. gr. laga nr. 91/1991 er heimilt að veita aðila sem fer með fyrirvar skv. 2. mgr. 11. gr. laganna, lögaðilum og einkaaðilum gjafsókn, enda hafi úrlausn máls

- a. verulega almenna þýðingu eða
- b. varði verulega miklu um hagsmuni umsækjanda og kostnaður af gæslu hagsmuna hans í málinu hefur fyrirsjáanlega mjög veruleg áhrif á efnahag umsækjanda.

Hafi aðila verið veitt gjafsókn skal hann gera kröfu um að óbyggðanefnd úrskurði gagnaðila til greiðslu málskostnaðar skv. 1. mgr. þessarar greinar og 4. mgr. 128. gr. laga nr. 91/1991.

Óbyggðanefnd skal í úrskurði sínum í máli þar sem aðili hefur gjafsókn ákveða honum eða umboðsmanni hans þóknun fyrir flutning máls nema slík þóknun hafi verið undanskilin gjafsókn.“

Af hinum tilvitnuðu orðum verður ráðið að aðili máls fyrir óbyggðanefnd gat gert kröfu um það að nefndin úrskurðaði honum málskostnað úr hendi gagnaðila málsins að tilteknum skilyrðum uppfylltum. Einnig gat aðili fengið gjafsókn í slíku stjórnslumáli, með hliðstæðum hætti og tíðkast í dómsmálum, og fengi hann gjafsókn bar honum að gera kröfu um að óbyggðanefnd úrskurðaði gagnaðila til greiðslu málskostnaðar. Á nefndina var lögð sú skylda að ákveða í úrskurði sínum annað hvort málsaðila eða umboðsmanni hans þóknun fyrir flutning máls, væri slík þóknun ekki undanskilin gjafsókn.

Með 7. gr. laga nr. 65/2000, um breytingu á lögum nr. 58/1998, um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta, var gerð breyting á framangreindri 17. gr. laga nr. 58/1998. Ákvæði 17. gr. hljóðar nú svo eftir þá breytingu:

„Kostnaður vegna starfa óbyggðanefndar samkvæmt lögum þessum greiðist úr ríkissjóði. Auk kostnaðar við rekstur nefndarinnar fellur hér undir nauðsynlegur kostnaður annarra en ríkisins vegna hagsmunagæslu fyrir nefndinni.

Óbyggðanefnd úrskurðar um kröfur aðila vegna kostnaðar samkvæmt síðari málslið 1. mgr. Við mat á því hvort um nauðsynlegan kostnað hafi verið að ræða er nefndinni heimilt að líta til þess hvort aðilar, sem svipaðra hagsmuna eiga að gæta, hafi sameinast um að nýta sér aðstoð sömu lögmannna og annarra sérfræðinga, enda rekist hagsmunir ekki á. Við mat á fjárhæð kostnaðar skal enn fremur litið til þess hvað telja má sanngjarnt og eðlilegt endurgjald fyrir hagsmunagæslu í viðkomandi máli.

Nefndinni er heimilt að gera aðila að bera málskostnað sinn og gagnaðila að nokkru leyti eða öllu leyti telji hún málalíbúnað hans gefa tilefni til slíks.

Fullnægja má ákvæði í úrskurði óbyggðanefndar um málskostnað með aðför.“

Af orðalagi 17. gr. má ráða að lagabreytingin hafi haft það í för með sér að aðili gæti ekki lengur fengið gjafsókn í máli sem rekið væri fyrir óbyggðanefnd, en málskostnaður annarra en ríkisins greiddist úr ríkissjóði.

Samkvæmt orðalagi 2. mgr. 17. gr. hefur óbyggðanefnd það hlutverk að úrskurða um kröfur málsaðila vegna kostnaðar er stafar af hagsmunagæslu fyrir nefndinni. Skilyrði er að sá kostnaður hafi verið nauðsynlegur. Af orðalagi 2. másl. 1. mgr. 17. gr. verður ráðið að sá kostnaður greiðist úr ríkissjóði. Miðað við það sem hér er rakið er ljóst að löggjafinn hefur ákveðið það fyrirkomulag að aðilar máls fyrir óbyggðanefnd geti gert kröfu að fullnægðum tilteknum skilyrðum um að málskostnaður þeirra verði greiddur úr ríkissjóði í stað þess að óska í samræmi við fyrri lagaákvæði eftir gjafsókn í máli fyrir nefndinni sem forsætisráðuneytið tæki afstöðu til að fenginni umsögn óbyggðanefndar. Þau sjónarmið sem lágu að baki þessari ákvörðun löggjafans eru rakin í almennum athugasemdum í frumvarpi því er varð að lögum nr. 65/2000, um breytingu á lögum nr. 58/1998. Þar segir m.a. svo:

„Enda þótt lög um þjóðlendur o.fl. geri ekki ráð fyrir að raska réttarstöðu [...] aðila leggja þau ákveðnar kvaðir og kostnað á herðar þeim að frumkvæði stjórnvalda. Landeigendur og aðrir mögulegir réttshafar verða þannig að sæta því að óbyggðanefnd taki til meðferðar landsvæði sem þeir kunna að hafa talið eign sína um langt árabíl. Þeir þurfa að lýsa kröfum sínum fyrir nefndinni og leggja fram gögn þeim til stuðnings. Til þess getur þurft kostnaðarsamar sérhæfðar heimildarannsóknir og lögfræðilega aðstoð, sem aðilar hafa misjafna burði til að mæta. Komi upp ágreiningur um einstök svæði getur jafnframt þurft að flytja mál munnlega fyrir nefndinni og undirbúa það með svipuðum hætti og um dómsmál væri að ræða, þar á meðal með atbeina lögmanns.

Að þessu virtu, svo og því að ríkisvaldið á hér frumkvæði að því að taka þessi mál til meðferðar og að því starfi er markaður ákveðinn tími, þykja sterk sanngirnirök mæla með því að landeigendum og öðrum mögulegum réttshöfum verði gert auðveldara

fyrir að reka mál sín fyrir óbyggðanefnd. Í því skyni er í frumvarpi þessu gerð tillaga um tvenns konar breytingar á gildandi lögum. Önnur felst í því að leggja á ríkissjóð nauðsynlegan kostnað annarra en ríkisins af hagsmunagæslu fyrir óbyggðanefnd, en hin er breyting á málsmeðferð fyrir nefndinni, bæði til að draga úr kostnaði af henni en einnig til að færa þau ákvæði að því sem að fenginni reynslu þykir hentugra verklag.

[...]

Kostnaður af hagsmunagæslu aðila.

Í gildandi lögum er gert ráð fyrir því sem meginreglu að aðilar beri sjálfir kostnað af hagsmunagæslu sinni fyrir óbyggðanefnd. Frávik frá þeirri meginreglu eru gjafsóknarmöguleikar laganna og ákvæði um að unnt sé að úrskurða aðila til að bera málskostnað gagnaðila. Skilyrði til að fá gjafsókn hafa hins vegar þótt tiltölulega þröng, enda sniðin eftir ákvæðum laga um meðferð einkamála fyrir dómstólum. Þessi ákvæði leiða því óhjákvæmilega til þess að landeigendur og aðrir mögulegir réttshafar þyrftu í mörgum tilvikum að bera kostnað vegna meðferðar mála fyrir óbyggðanefnd sjálfir.

Af þessum sökum og með skírskotun til röksemda, sem raktar voru hér að framan, er í frumvarpi þessu lagt til að óbyggðanefnd verði heimilað að úrskurða málsaðilum, öðrum en ríkinu, kostnað af nauðsynlegri hagsmunagæslu fyrir nefndinni. Nánar er skýrt í athugasemdum við 7. gr. frumvarpsins hvaða kostnaðarliðir geta fallið hér undir og hvaða viðmiðanir nefndin getur lagt til grundvallar við mat á nauðsyn og fjárhæð endurgoldins kostnaðar.“ (Alþt. 1999-2000, A-deild, bls. 3359.)

Í framsöguræðu forsætisráðherra sem hann hélt þegar frumvarp þetta til breytinga á lögum nr. 58/1998 var til meðferðar á Alþingi kom fram að í 7. gr. frumvarpsins, sem laut að breytingu á 17. gr., væri lagt til að óbyggðanefnd yrði heimilað að úrskurða málsaðilum, öðrum en ríkinu, kostnað af hagsmunagæslu fyrir nefndinni. Hér gæti verið um að ræða kostnað vegna gagnaðflunar, kortavinnslu og þjónustu lögmannna og annarra sérfræðinga. (Alþt. 1999-2000, B-deild, dálk. 3972.)

Af ofangreindum athugasemdum má ráða að þau sjónarmið sem löggjafinn hafi litið til þegar hann ákvað að gera þá breytingu á 17. gr. laga nr. 58/1998 að málsaðilar gætu krafist þess að kostnaður þeirra yrði greiddur úr ríkissjóði hafi lotið að stöðu landeigenda og öðrum mögulegum rétthöfum á þeim svæðum sem óbyggðanefnd tekur til meðferðar. Þessir aðilar verði að sæta því að nefndin taki að eigin frumkvæði svæði til meðferðar sem þeir kunna að hafa talið eign sína um langan tíma. Þeir þurfi að lýsa kröfum sínum fyrir nefndinni og leggja fram gögn þeim til stuðnings. Til þess geti þurft kostnaðarsamar sérhæfðar heimildarannsóknir og lögfræðilega aðstoð, sem þeir sem málsaðilar hafa misjafna burði til að mæta. Komi upp ágreiningur um einstök svæði geti jafnframt þurft að flytja mál munnlega fyrir nefndinni og undirbúa það með svipuðum hætti og um dómsmál væri að ræða, þar á meðal með atbeina lögmanns. Auk þessara sjónarmiða má ráða að ástæða löggjafans fyrir umræddri breytingu hafi verið sú að ákvæði um gjafsóknarmöguleika og um að unnt sé að úrskurða aðila til að bera málskostnað gagnaðila leiddu til þess að málsaðilar, þ.e. landeigendur og aðrir réttshafar, þyrftu í mörgum tilvikum að bera sjálfir kostnað af meðferð mála fyrir óbyggðanefnd.

Af ofangreindum lögskýringargögnum verður ekki annað séð en aðilar að máli fyrir óbyggðanefnd, þ.e. landeigendur og aðrir mögulegir réttshafar, eigi kost á því að fá þann kostnað sem þeir hafa haft af rekstri málsins greiddan úr ríkissjóði, enda tekið fram að „óbyggðanefnd verði heimilað að úrskurða málsaðilum, öðrum en ríkinu, kostnað af nauðsynlegri hagsmunagæslu fyrir nefndinni“. Forsætisráðherra tók fram í framsöguræðu sinni að þar gæti meðal annars verið um að ræða kostnað vegna þjónustu lögmannna.

Ég bendi hins vegar á að í lögnum er ekki kveðið á um að umboðsmenn aðila, t.d. lögmennt, eigi rétt á að fá ákvarðaða þóknun fyrir sín störf beint úr ríkissjóði. Þá kemur ekki fram að það sé á valdsviði óbyggðanefndar að úrskurða með bindandi hætti um hvaða endurgjald umboðsmaður aðila fyrir nefndinni, t.d. lögmaður, geti krafðist umbjóðanda sinn, þ.e. aðila að málinu, um fyrir vinnu sína í þágu hans.

3.

Það liggur fyrir að í máli nr. 2/2005 fyrir óbyggðanefnd, sem A var aðili að ásamt mörgum öðrum, ákvarðaði óbyggðanefnd í úrskurði sínum frá 29. maí 2007 þóknun beint til málflytjenda sem greiddist úr ríkissjóði og var vísað til 17. gr. laga nr. 58/1998 um það efni. H, héraðsdómslögmaður, umboðsmaður A og fleiri aðila málsins, fékk ákvarðaðar tæpar fjórar milljónir í sinn hlut en aðrir lögmennt fengu minna. Óbyggðanefnd ákvað að hafa þennan háttinn á þrátt fyrir að fyrir liggja að A krafðist málskostnaðar úr hendi ríkisins.

Í fyrirspurnarbréfi mínu til óbyggðanefndar frá 4. september 2007 óskaði ég eftir að hún lýsti viðhorfi sínu til þess hvort og þá hvernig það samrýmdist 17. gr. laga nr. 58/1998 að ákveða þóknun beint til þeirra lögmannna sem flyttu mál fyrir nefndinni í stað þess að úrskurða aðilum málsins málskostnað. Í skýringum óbyggðanefndar til mín, en þær eru teknar upp orðrétt í kafla III, kemur fram að þeir lögmennt sem gæti hagsmuna aðila fyrir óbyggðanefnd, annarra en íslenska ríkisins, fari almennt með umboð margra slíkra samtímis. Af því leiði, eðli máls samkvæmt, að stór og jafnvel stærsti hluti vinnunnar nýtist þeim öllum sameiginlega, t.d. vinna við undirbúning og samningu kröfulýsinga og greinargerða, mætingar við fyrirtökur og þátttaka í aðalmeðferð máls. Í samræmi við þetta hafi reikningar lögmannna almennt miðast við mál en ekki umbjóðendur. Mál nr. 2/2005 hafi verið undantekning að því leyti að þar fylgdi einnig sérstök sundurliðun Y fyrir annars vegar einstakar jarðir og hins vegar sameiginlegan kostnað vegna málsins. Í skýringunum kemur einnig fram að óbyggðanefnd telji að þessi framkvæmd fái samrýmst ákvæði 17. gr. laga nr. 58/1998, enda hafi ekki verið sérstakt tilefni til að kljúfa einstaka málsaðila út við ákvörðun málflytninguþóknunar. Hingað til hafi hvorki málsaðilar né lögmennt gert athugasemdir við þetta fyrirkomulag. Gildi það einnig í tilviki því sem kvörtunin lýtur að.

Eins og lög nr. 58/1998, um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta, eru úr garði gerð hefur óbyggðanefnd heimild til að kveða upp úrskurð sem felur í sér endanlegar lyktir máls. Slíkur úrskurður er stjórnvaldsákvörðun enda hefur hann áhrif á réttindi og skyldur málsaðila. Því gilda reglur stjórnvaldsákvæðis laga nr. 37/1993 sem og hinar óskráðu meginreglur stjórnvaldsákvæðis um úrskurðinn. Ein af þessum meginreglum er lögætisreglan. Í þeirri reglu felst að stjórnvöld eru bundin af lögum. Ákvarðanir og/eða athafnir stjórnvalda verða annars vegar að eiga sér stoð í lögum og mega hins vegar ekki brjóta í bága við lög. Af þessu leiðir að stjórnvald getur ekki vikið frá fyrirmælum laga nema slík frávik eigi sér stoð í lögum.

Í íslenskum rétti hefur verið litið svo á að það sé meginregla að aðili stjórnvaldsákvæðis verði sjálfur að bera þann kostnað sem hann hefur haft af rekstri máls fyrir stjórnvöldum og þar með talið kostnað við að afla sér ráðgjafar eða af því að fá sér aðstoðar- eða umboðsmann við meðferð málsins. Aðili máls eigi því aðeins lögvarða kröfu til að fá slíkan kostnað endurgreiddan frá stjórnvöldum, í heild eða hluta, að sérstök lagaheimild standi til þess eða greiðsluskilydan verði byggð á öðrum lagagrundvelli, svo sem skaðabótareglum.

Í 1. másl. 1. mgr. 17. gr. laga nr. 58/1998 segir að kostnaður vegna starfa óbyggðanefndar samkvæmt lögnum greiðist úr ríkissjóði. Í 2. másl. 1. mgr. 17. gr. kemur fram að auk kostnaðar við rekstur nefndarinnar sem greiðist úr ríkissjóði falli hér undir „naudsynlegur kostnaður annarra en ríkisins vegna hagsmunagæslu fyrir nefndinni“. Í 1. másl. 2. mgr. 17. gr. segir að óbyggðanefnd úrskurði um „kröfur aðila“ vegna kostnaðar samkvæmt

síðari málsli. 1. mgr. Eins og þessi ákvæði eru að efni til verður að mínu áliti að skýra 17. gr. á þann veg að óbyggðanefnd sé heimilt að úrskurða aðilum máls málskostnað sem greiðist úr ríkissjóði svo framarlega sem kostnaðurinn hafi verið nauðsynlegur. Nánar tiltekið leiðir skýring samkvæmt orðanna hljóðan til þessarar niðurstöðu. Felur 17. gr. því í sér undantekningu frá ofangreindri meginreglu um að aðili verði sjálfur að bera þann kostnað sem hann hefur haft af rekstri stjórnslumáls. Við afmörkun á hugtakinu aðili máls verður að hafa í huga þau sjónarmið sem leiða af reglum stjórnsluréttar. Af þeim sjónarmiðum leiðir að aðili máls er sá sem hefur gert kröfur fyrir óbyggðanefnd og hefur beinna, sérstakra, verulegra og lögvarðra hagsmuna að gæta af máli því sem nefndin tekur til meðferðar og úrlausnar. Úrskurður nefndarinnar beinist því að honum. Umboðsmaður aðila, t.d. lögmaður, er ekki aðili í þessum skilningi.

Þau lögskýringargögn sem fylgdu frumvarpi því er varð að lögum nr. 65/2000 um breytingu á lögum nr. 58/1998 gefa einnig til kynna að afstaða löggjafans hafi verið sú að kostnaður málsaðila yrði greiddur úr ríkissjóði en ekki að þóknun lögmannna þeirra yrði greidd lögmönnunum beint úr ríkissjóði. Í almennum athugasemdum í frumvarpi því er varð að lögum nr. 65/2000, sem vikið er að í kafla IV.2, kemur fram að lagt sé til að óbyggðanefnd verði heimilað að úrskurða „málsaðilum“, öðrum en ríkinu, kostnað af nauðsynlegri hagsmunagæslu fyrir nefndinni. Í framsöguræðu forsætisráðherra á Alþingi, sem einnig er vísað til í kafla IV.2, er sami skilningur lagður til grundvallar. Í almennum athugasemdunum er jafnframt tekið fram að kostnaður sá sem hér um ræðir geti verið vegna kostnaðarsamra sérhæfðra heimildarannsóknna og lögfræðilegrar aðstoðar við kröfulýsingu og framlagningu gagna sem málsaðilar hafi misjafna burði til að mæta. Einnig er vikið að því að það geti þurft að flytja mál fyrir óbyggðanefnd og undirbúa það með svipuðum hætti og um dómsmál væri að ræða, þar á meðal með atbeina lögmanns. Samkvæmt þessu verður ekki annað séð en að afstaða löggjafans hafi verið sú að kostnaður aðila máls sem stafar m.a. af því að hann hefur leitað sér þjónustu lögmanns sé kostnaður sem hann geti krafist að ríkissjóður greiði samkvæmt 17. gr. laga nr. 58/1998. Þessi afstaða löggjafans, sem birtist í lögskýringargögnum, veitir skýra vísbendingu um að það hafi ekki verið ætlunin að heimila óbyggðanefnd að ákveða þóknunir beint til lögmannna, sem greiddast úr ríkissjóði, vegna þeirrar þjónustu sem þeir veita málsaðilum.

Auk ofangreinds verður að líta til forsögu ákvæðisins í 17. gr. laga nr. 58/1998. Eins og 17. gr. var úr garði gerð þegar lögin voru samþykkt á Alþingi á sínum tíma, sbr. kafla IV.2, var gert ráð fyrir því að aðili máls fyrir óbyggðanefnd gæti sótt um gjafsókn. Í 4. mgr. 17. gr. laganna kom fram að óbyggðanefnd skyldi í úrskurði sínum í máli þar sem aðili hefði gjafsókn ákveða honum eða „umboðsmanni hans þóknun“ fyrir flutning máls nema slík þóknun hefði verið undanskilin gjafsókn. Með 7. gr. laga nr. 65/2000 var þetta ákvæði ásamt öðrum ákvæðum er lutu að gjafsókn fellt brott. Í almennum athugasemdum með frumvarpi því er varð að lögum nr. 65/2000 kom m.a. fram að gjafsóknarákvæðin leiddu til þess að landeigendur og aðrir mögulegir rétthafar þyrftu í mörgum tilvikum að bera kostnað vegna meðferðar mála fyrir óbyggðanefnd sjálfir þar sem skilyrði til að fá gjafsókn væru þröng. Ég tel að þessi breytta afstaða löggjafans sem leiddi af lögum nr. 65/2000 renni enn frekari stoðum undir það að óbyggðanefnd hafi ekki heimild til að ákveða í úrskurði þóknun beint til lögmannna sem greiðist úr ríkissjóði. Þar sem þágildandi ákvæði 4. mgr. 17. gr. var afnumið og ekki sett inn svipað ákvæði í lög nr. 58/1998, þ.e. ákvæði er laut að því að óbyggðanefnd skyldi úrskurða þóknun beint til umboðsmanns aðila, verður að líta svo á að löggjafinn hafi talið að eingöngu ætti að greiða kostnað málsaðila úr ríkissjóði sem og kostnað vegna starfa óbyggðanefndar, enda ekki mælt fyrir um annað í 1. og 2. mgr. 17. gr. laganna.

Ég bendi að síðustu á að lögskipti aðila stjórnslumáls og þess umboðsmanns, t.d. lögmanns, sem aðilinn fær til að koma fram fyrir sína hönd og gæta hagsmuna sinna í málinu

eru einkaréttarleg viðskipti og meginreglan er því sú að um fjárhæð endurgjalds fyrir vinnu umboðsmannsins fer eftir samkomulagi aðila. Með því að fella mál fyrir óbyggðanefnd úr hinum lögbundna farvegi gjafsóknarmála var ekki lengur fyrir hendi bein heimild að lögum fyrir óbyggðanefnd til að ákveða þóknun umboðsmanns aðila fyrir flutning málsins og aðra vinnu við það. Án slíkrar lagaheimildar er stjórnvaldið, óbyggðanefnd, ekki bært vegna áskilnaðar lögmætisreglunnar að úrskurða um slík einkaréttarleg viðskipti aðila mála fyrir nefndinni og umboðsmanna þeirra. Þá kann það einnig að skipta máli um hin endanlega kostnað aðila máls vegna kaupa á þjónustu til að reka mál fyrir stjórnvöldum hvort slíkt sé liður í virðisaukaskattskyldri starfsemi hans.

Með vísan til alls framangreinds tel ég að sú framkvæmd óbyggðanefndar í máli nr. 2/2005 að ákveða í úrskurði sínum frá 29. maí 2007 þóknun beint til málflytjenda, þar á meðal lögmanns A, sem greiðist úr ríkissjóði og vísa í því sambandi til 17. gr. laga nr. 58/1998, hafi ekki verið í samræmi við efni lagaákvæðisins, eins og það verður skýrt með hliðsjón af orðalagi þess og lögskýringargögnum. Ég fellst ekki á að sú framkvæmd sem lýst er í skýringum óbyggðanefndar og vikið er að í upphafi þessa kafla fái samrýmst ákvæðum 17. gr. Ég geri mér grein fyrir því að það kann að hafa ákveðið hagræði í för með sér að reikningar lögmanna miðist almennt við mál en ekki umbjóðendur þar sem þeir fara með umboð margra aðila samtímis og því nýtist stór hluti vinnu þeirra öllum aðilum sameiginlega. Við þær aðstæður geti jafnvel verið erfitt að greina vinnuframlag lögmanns fyrir hvern umbjóðanda. Það breytir því hins vegar ekki að í 17. gr. er aðeins gert ráð fyrir því að kostnaður málsaðila sé greiddur úr ríkissjóði, ef hann hefur verið nauðsynlegur, sem óbyggðanefnd ber að úrskurða um. Í samræmi við framangreindar kröfur sem leiða af lögmætisreglunni varð óbyggðanefnd að taka mið af því og þar af leiðandi úrskurða málsaðilum, þar á meðal A, kostnað í máli nr. 2/2005. Þótt hvorki málsaðilar né lögmenn hafi bæði almennt hingað til og í þessu máli gert athugasemd við það fyrirkomulag sem hefur tíðkast hjá nefndinni þá getur það ekki réttlætt það að vikið sé frá efni lagaákvæðis sem Alþingi hefur sett. Ég bendi á að telji óbyggðanefnd að ofangreint fyrirkomulag eða framkvæmd sem hún hefur viðhaft í störfum sínum gefi góða raun þá hefur hún það úrræði að óska eftir því við forsætisráðherra að leitað verði eftir afstöðu Alþingis til þess hvort ákvæði 17. gr. yrði breytt þannig að framkvæmdin fengi fullnægjandi lagastoð.

VI. Viðbrögð stjórnvalda.

Ég ritaði óbyggðanefnd bréf, dags. 29. febrúar 2008, þar sem ég óskaði eftir upplýsingum um hvort A hefði leitað til óbyggðanefndar á ný og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar af því tilefni eða hvort málið væri enn til meðferðar. Ennfremur óskaði ég eftir upplýsingum um hvort af hálfu nefndarinnar hefði verið gripið til einhverra tiltekinna ráðstafana í tilefni af framangreindu álitni og þá í hverju þær ráðstafanir hafi falist. Mér barst svar óbyggðanefndar með bréfi, dags. 27. mars s.á. Þar kemur fram að í ljósi þess að sá málskostnaður sem úrskurðaður var í málinu hefði verið greiddur út hafi nefndin í kjölfar álits míns sent lögmanni A fyrirspurn um hvort óskað væri eftir því að nefndin gripi til aðgerða og þá eftir atvikum hverra aðgerða. Hafi lögmaðurinn óskað eftir endurupptöku málskostnaðarákvörðunar í málum allra umbjóðenda lögmannsstofu þeirrar er hann starfaði hjá. Hinn 15. janúar hafi mál nr. 2/2005 verið endurupptekið hjá nefndinni og bókað um breytt úrskurðarorð að því er varðaði málskostnað umbjóðenda lögmannsstofunnar. Hafi nefndin ekki talið ástæðu til frekari aðgerða vegna málsins í tilefni af álitinu nema fram kæmu sérstakar óskir þar um. Hafi öllum lögmönnum í máli nr. 2/2005 verið send tilkynning um þetta auk nýrra úrskurðarorða en engar athugasemdir hafi borist nefndinni vegna þessa. Í niðurlagi bréfsins segir:

„Uppkvaðning úrskurða óbyggðanefndar á svæði 6/2007 er á næsta leiti. Hefur óbyggðanefnd ákveðið, í samræmi við tilmæli yðar, að bjóða aðilum að fá úrskurðaðan málskostnað í stað þess að lögmönnum verði greidd þóknun beint. Óski þeir ekki eftir slíku verður framkvæmdin óbreytt.“

IV. UPPLÝSINGAR VEGNA ÁÐUR AFGREIDDRA MÁLA.

Ársskýrsla 2003, bls. 158.

**Skaðabætur. Skilyrði bótaskyldu samkvæmt lögum nr. 69/1995.
Bótanefnd. Réttaróvissa.
(Mál nr. 3791/2003)**

Um framvindu þessa máls hefur áður verið fjallað í ársskýrslum mínum fyrir árið 2006, bls. 215, fyrir árið 2005, bls. 181, og fyrir árið 2004, bls. 182. Með bréfi til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 6. júní 2008, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort áform ráðuneytisins um að hefja vinnu við endurskoðun laga nr. 69/1995, um greiðslu ríkissjóðs á bótum til þolenda afbrota, hefðu gengið eftir og hvort niðurstaða þeirrar vinnu lægi þá fyrir eða hvenær ráðgert væri að hún lægi fyrir. Mér barst svarbréf ráðuneytisins, dags. 13. s.m., þar sem fram kemur að sú áætlun ráðuneytisins að vinna við endurskoðun umræddra laga hæfist síðsumars árið 2007 að lokinni gagnaöflun hefði ekki gengið eftir. Gagnaöflun sé hins vegar nú lokið og verði hafist handa við endurskoðunina í byrjun ágúst. Áætlað sé að henni verði lokið veturinn 2008/2009.

Ársskýrsla 2005, bls. 152.

**Fermingargjald. Lögmetisreglan.
(Mál nr. 4213/2004)**

Um framvindu þessa máls hefur áður verið fjallað í ársskýrslu minni fyrir árið 2006, bls. 215. Mér barst bréf dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 29. október 2007, þar sem fram kemur að á kirkjuþingi hafi verið einróma samþykkt tillaga til þingsályktunar um niðurfellingu gjaldtöku fyrir fermingarfræðslu og skírn. Í tillöggunni felist að samþykkt sé að lagt verði til við kirkjumálaráðherra að gjaldskrá um aukaverk presta, samkvæmt lögum nr. 36/1931 verði breytt á þann veg að gjaldtaka fyrir fermingarfræðslu og skírn verði felld niður frá og með 1. janúar 2009 og að jafnframt verði tryggt að kjör presta skerðist ekki við þessar breytingar. Fram kemur í bréfinu að ráðuneytið muni upplýsa mig um næstu skref í málinu þegar þau verði stigin.

Ársskýrsla 2006, bls. 81.

**Félagafrelsi. Stjórnarskrá. Meinbugir á lögum.
Skylduaðild að Félagi fasteignasala. Frumkvæðisathugun.
(Mál nr. 4225/2004)**

Af hálfu viðskiptaráðuneytisins, sem eftir breytingu sem gerð var á reglugerð nr. 3/2004, um Stjórnarráð Íslands, og tók gildi 1. janúar 2008, fer með málefni fasteignasala í stað dóms- og kirkjumálaráðuneytisins áður, var á 135. löggjafarþingi, 7. apríl 2008, lagt fram frumvarp til nýrra laga um sölu fasteigna, fyrirtækja og skipa (þskj. 841, 540. mál) þar sem lagt er til að skylduaðild að Félagi fasteignasala verði afnumin. Frumvarpið var enn til umfjöllunar í viðskiptanefnd þegar löggjafarþinginu var frestað sl. vor.

Ársskýrsla 2006, bls. 68.

**Fasteignaskráning og fasteignamat. Andmælaréttur.
Tilkynning um meðferð máls. Stjórnarsýslukæra. Rökstuðningur.
(Mál nr. 4343/2005)**

Með bréfi til yfirfasteignamatsnefndar, dags. 4. apríl 2008, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort einhver ákvörðun hefði verið tekin í máli A hf. í kjölfar endurupptöku málsins eða hvort málið væri enn til meðferðar. Þá óskaði ég upplýsinga um hvort nefndin og Fasteignamat ríkisins hefðu lagt nánar niður fyrir sér greininguna milli frummats og endurmats fasteignar eins og til stóð.

Í svarbréfi yfirfasteignamatsnefndar, dags. 17. s.m., kemur fram að 5. desember 2007 hafi verið kveðinn upp úrskurður í máli A hf. Samkvæmt úrskurðarorði sé kærumáli varðandi fasteign félagsins að X í Reykjavík vísað frá nefndinni til Fasteignamats ríkisins til nýrrar málsmeðferðar og ákvörðunar. Hvað síðarnefnda atriðið varðar segir í bréfinu:

„Hvað varðar greininguna milli frummats á breyttri fasteign og endurmats þá hefur það álitaefni verið rætt óformlega. Er það skoðun Yfirfasteignamatsnefndar að það sé sameiginlegur skilningur nefndarinnar og Fasteignamats ríkisins að þegar um er að ræða byggingarleyfisskylda breytingu á fasteign, svo sem viðbyggingu, og mat er framkvæmt á grundvelli tilkynningar frá byggingafulltrúa þá teljist vera um frummat á breyttri fasteign að ræða. Yfirfasteignamatsnefnd hefur jafnframt vakið athygli á því að ef óbreytt verði eftir fyrirhugaða breytingu á lögum nr. 6/2001 um fasteignamat og fasteignaskráningu að frummat sé ekki kærnanlegt til nefndarinnar sé æskilegt að skilgreint verði í lögnum eða eftir atvikum í greinargerð hver séu skilin milli frummats og endurmats þegar um breytta eign er að ræða.“

Ársskýrsla 2006, bls. 190.

**Styrkveiting. Jafnræðisreglur. Auglýsing á fyrirhuguðum styrkveitingum.
Leiðbeiningarskylda stjórnvalda.
(Mál nr. 4351/2005)**

Ég ritaði forsætisráðuneytinu bréf, dags. 8. apríl 2008, þar sem ég óskaði eftir upplýsingum um hvort boðuð athugun starfsmanna forsætisráðuneytisins og iðnaðar- og viðskiptaráðuneytanna væri lokið og hvort einhverjar ákvarðanir hefðu þá verið teknar af því tilefni. Með bréfum, dags. sama dag, gaf ég jafnframt iðnaðarráðuneytinu og fjármálaráðuneytinu kost á að senda mér upplýsingar um framvindu þessa máls af hálfu þeirra ráðuneyta. Í svarbréfi forsætisráðuneytisins, dags. 25. s.m., segir að „vegna ófyrirséðra atvika“ hafi undirbúningur reglna um úthlutun af ráðstöfunarfé ráðherra, ráðuneyta eða annarra stjórnvalda tafist. Sé nú gert ráð fyrir að þeirri vinnu ljúki í júlí 2008 og muni forsætisráðuneytið þá gera mér grein fyrir stöðu málsins. Mér barst einnig svarbréf iðnaðarráðuneytisins, dags. 28. s.m., þar sem fram koma upplýsingar sama efnis.

Mér barst síðan tölvubréf frá forsætisráðuneytinu 26. júní 2008 þar sem fram kemur að ekki muni nást að ljúka vinnu við undirbúning regnanna fyrir 1. júlí eins og til hafi staðið en stefnt sé að því að ljúka henni um miðjan september n.k.

Ársskýrsla 2006, bls. 206.**Meðhöndlun úrgangs. Heimild sveitarfélags til að ákveða fyrirkomulag á söfnun úrgangs. Þjónustugjald. Rökstuðningur. Málshraði.
(Mál nr. 4580/2005)**

Mér barst bréf sveitarstjóra Bláskógabyggðar 16. maí 2008 þar sem upplýst er að sveitarstjórn Bláskógabyggðar hafi í framhaldi af álitinu mínu endurskoðað samþykkt um fráveitur og rotþrær í Bláskógabyggð ásamt gjaldskrá fyrir fráveitu og hreinsun rotþróa í Bláskógabyggð. Hafi samþykkt nr. 262/2008, um fráveitur og rotþrær í Bláskógabyggð, og gjaldskrá nr. 267/2008, fyrir fráveitu og hreinsun rotþróa í Bláskógabyggð, verið birtar í B-deild Stjórnartíðinda 14. og 17. mars 2008. Fylgdi afrit af samþykktinni og gjaldskránni með bréfi sveitarstjórans til mín.

Ársskýrsla 2006, bls. 182.**Erfðafjárskattur. Jafnræðisreglur. Lagaheimild. Frumkvæðisathugun.
(Mál nr. 4586/2005)**

Ég ritaði dóms- og kirkjumálaráðuneytinu bréf, dags. 5. október 2007, þar sem ég upplýsti að fyrirhugað væri að taka skýrslu mína fyrir árið 2006 til umfjöllunar á Alþingi í nóvembermánuði að undangenginni umfjöllun og álit allsherjarnefndar þingsins. Óskaði ég af því tilefni eftir upplýsingum um stöðu málsins þannig að ég gæti veitt allsherjarnefndinni upplýsingar um hvort og þá hvernig ráðuneytið hefði brugðist við þeim tilmælum sem ég setti fram í álitinu. Í svarbréfi ráðuneytisins, dags. 22. október s.á, var ég upplýstur um að á haustmánuðum hefði ráðuneytið ákveðið að hefja vinnu við gerð frumvarps til laga um breytingu á lögum nr. 14/2004, um erfðafjárskatt, sem tæki á nokkrum þáttum í lögnum. Ráðgert væri að frumvarpið yrði lagt fram á yfirstandandi haustþingi. Samhliða þessari ákvörðun hefði verið horfið frá þeirri fyrirætlun sem mér hefði áður verið tilkynnt um, þ.e. að birta skattstjórum og sýslumönnum reglur um frádrátt frá kostnaði samkvæmt 5. gr. laganna. Þess í stað væri í áður nefndu frumvarpi gert ráð fyrir breytingu á 5. gr. laganna á þann veg að kostnaður sem nauðsynlegur reynist til að ákvarða skattstofna, skv. 4. gr. laganna, skuli koma til frádráttar áður en erfðafjárskattur er reiknaður og að það skuli gilda jafnt um opinber skipti sem einkaskipti.

Frumvarp þetta var samþykkt frá Alþingi 13. desember 2007 sem lög nr. 172/2007.

Ársskýrsla 2006, bls. 173.**Sjávarútvegsmál. Stjórn fiskveiða. Úthlutun viðbótarkrókaafhlutdeildar.
Lögætisreglan. Birting reglna.
(Mál nr. 4597/2005)**

Ég ritaði sjávarútvegráðuneytinu bréf, dags. 4. apríl 2008, þar sem ég óskaði eftir upplýsingum um hvort ráðuneytið hefði tekið einhverjar ákvarðanir í tilefni af erindi A ehf., og eftir atvikum annarra sem til þess hefðu leitað í sama skyni, eða hvort málið væri enn til meðferðar. Mér barst svar ráðuneytisins með bréfi, dags. 6. maí s.á. Þar kemur fram að vinna við mál A ehf. og tveggja annarra aðila hafi legið niðri um tíma þar sem nokkrir starfsmenn ráðuneytanna hafi látið af störfum. Ráðuneytið hafi mál þessi til meðferðar og

standi enn yfir athugun á hvort og þá hvernig koma megi til móts við þau sjónarmið sem sett voru fram í umræddu álitni mínu. Stefnt sé að því að ljúka athugun þessari og taka ákvörðun á næstu vikum.

Ársskýrsla 2006, bls. 76.

**Takmarkanir á veiðum göngusilungs í sjó. Stjórnvaldsákvörðun.
Málefnaleg sjónarmið. Rannsóknarreglan.
(Mál nr. 4340/2005 og 4341/2005)**

Ég ritaði forstjóra Landbúnaðarstofnunar bréf, dags. 31. ágúst 2007, þar sem ég tók fram að samkvæmt upplýsingum sem ég hefði aflað frá veiðimálastjóra hefðu reglur nr. 373/2004 verið afnumdar með reglum nr. 522/2007. Reglur nr. 372/2004 væru á hinn bóginn enn til skoðunar hjá stofnuninni. Fór ég þess á leit að mér yrði með rökstuddum hætti gerð grein fyrir ástæðum þess að aðeins fyrrnefndu reglurnar hefðu verið felldar úr gildi en ekki þær síðarnefndu. Jafnframt að upplýst yrði um ástæður þess að reglur nr. 373/2004 hefðu ekki verið felldar úr gildi fyrr en raun bar vitni, þ.e. 15. júní 2007, en samkvæmt efni reglnanna hefði bann við veiðum í Eyjafirði tekið gildi 15. maí s.á. Minnti ég á að álit mitt hefði legið fyrir 11. júlí 2006. Mér barst svar Landbúnaðarstofnunar með bréfi, dags. 27. september 2007. Meginefni þess er svohljóðandi:

„Landbúnaðarstofnun hefur frá því að stofnuninni bárust tilmæli umboðsmanns Alþingis, mál nr. 4340 og 4341/2005 unnið að því að skrasetja og kanna veiðirétt eigenda sjávarjarða, sbr. 2. mgr. 15. gr. lax- og silungsveiðilaga nr. 61/2006. Er þá bæði stuðst við fasteignamöt einstakra jarða fyrir og eftir 1957 en einnig kannað, hvort umræddar jarðir hafi skilað inn veiðiskýrslum til embættis veiðimálastjóra (nú Landbúnaðarstofnunar), en skil á slíkum skýrslum hafa verið lagaskýlda frá því á fyrri hluta síðustu aldar.

Landbúnaðarstofnun taldi að, þrátt fyrir að hugsanlegir annmarkar hefðu veri á, efni og formi fyrrgreindra ákvarðana, væri ekki forsvaranlegt út frá nýtingarstjórnunar- og fiskverndarsjónarmiðum að afnema reglur nr. 372 og 373/2004, nema að undangenginni fyrrnefndri upplýsingaöflun og skráningu á veiðirétti jarðeigenda í netlögum.

Ljóst er að þessi vinna er umfangsmikil og tímafrek og því var ákveðið að skipta verkefninu upp og byrja á því svæði sem auglýsing 373/2004 tekur til, þ.e. Eyjafjarðar-svæðinu. Forvinnu vegna þess svæðis lauk síðastliðið vor.

Eftir að forvinnu var lokið var það mat Landbúnaðarstofnunar að óhætt væri að afnema reglur nr. 373/2004 og var það gert með setningu reglna nr. 522/2007. Þá var það jafnframt mat Landbúnaðarstofnunar að tímasetning reglna nr. 522/2007 um miðjan júní 2007 væri heppileg í ljósi lélegs ástands sjóbleikjustofna og ætti ekki að hafa neikvæð áhrif á netaveiðihagsmuni í Eyjafirði, þar sem vel er þekkt að bleikja á Norðurlandi, sem er nýgengin til sjávar, er að jafnaði mögur og hvít á holdið allt fram í júní og verður ekki í veiðanlegu ástandi fyrr en kemur fram á sumar.

Vinna við upplýsingaöflun og skráningu veiðiréttar við Faxaflóa, Skjálfanda og Þistilfjörð, sbr. reglur nr. 372/2004 stendur enn yfir, en henni mun ljúka fyrir næsta veiðitímabil. Að þeirri vinnu lokinni mun Landbúnaðarstofnun afnema reglur nr. 372/2004 eða eftir atvikum endurnýja þær með hliðsjón af nýjum lögum.

Með 5. mgr. 15. gr. laga nr. 61/2006 er Landbúnaðarstofnun að eigin frumkvæði eða samkvæmt beiðni veiðifélaga eða veiðiréttarhafa, sem hagsmuna eiga að gæta,

heimilt með reglum að takmarka eða banna á tilteknum svæðum og um tiltekinn tíma veiði silungs, ef slíkt er nauðsynlegt til að tryggja fiskigengd í nærliggjandi veiðivötn. Það er skoðun stofnunarinnar að með þessu lagaákvæði sé gert ráð fyrir setningu almennra stjórnvaldsfyrirmæla er mæli fyrir um bann við netaveiði göngusilungs í sjó og telur stofnunin sér heimilt að beita þessu ákvæði á næsta veiðitímabili, með þeim hætti sem lagaákvæðið kveður á um, ef fagleg líffræðileg rök og nauðsyn krefjast slíks.“

Reglum nr. 372/2004, um bann við netaveiði göngusilungs við Faxaflóa, Skjálfanda og Þistilfjörð, hafði ekki verið breytt eða þær felldar úr gildi þegar skýrsla þessi fór í prentun.

V. SKRÁR.

1. Númeraskrá.

Skrá yfir þau mál sem birst hafa í skýrslum umboðsmanns Alþingis í númeraröð.

- | | | |
|---|--|---|
| Mál nr. 3/1988 SUA 1989:14 | Mál nr. 78/1989 SUA 1989:117,
1992:189, 1997:30, 1997:41 | Mál nr. 159/1989 SUA 1989:115 |
| Mál nr. 4/1988 SUA 1988:19 | Mál nr. 79/1989 SUA 1989:19,
1994:415, 1997:29 | Mál nr. 160/1989 SUA 1990:209 |
| Mál nr. 7/1988 SUA 1988:19 | Mál nr. 80/1989 SUA 1991:17,
1992:328, 1997:38 | Mál nr. 161/1989 SUA 1990:218 |
| Mál nr. 8/1988 SUA 1989:98 | Mál nr. 82/1989 SUA 1991:56 | Mál nr. 162/1989 SUA 1990:128 |
| Mál nr. 12/1988 SUA 1988:19 | Mál nr. 83/1989 SUA 1989:90,
1997:36 | Mál nr. 163/1989 SUA 1989:92,
1990:228 |
| Mál nr. 17/1988 SUA 1989:58,
1991:168 | Mál nr. 84/1989 SUA 1990:162,
1991:171 | Mál nr. 164/1989 SUA 1989:115 |
| Mál nr. 18/1988 SUA 1988:21 | Mál nr. 85/1989 SUA 1990:186 | Mál nr. 166/1989 SUA 1989:52,
1990:227 |
| Mál nr. 20/1988 SUA 1988:32,
1997:27 | Mál nr. 86/1989 SUA 1990:197,
1994:416, 1997:37, 1997:468 | Mál nr. 169/1989 SUA 1990:171 |
| Mál nr. 21/1988 SUA 1988:21 | Mál nr. 87/1989 SUA 1990:158 | Mál nr. 170/1989 SUA 1990:97,
1991:170, 1997:37, 1997:467,
1998:192 |
| Mál nr. 22/1988 SUA 1988:24,
1997:27 | Mál nr. 91/1989 SUA 1989:124 | Mál nr. 171/1989 SUA 1990:129,
1997:37, 1997:468 |
| Mál nr. 24/1988 SUA 1988:21 | Mál nr. 95/1989 SUA 1989:112 | Mál nr. 172/1989 SUA 1990:180 |
| Mál nr. 25/1988 SUA 1988:21,
1989:17, 1991:166 | Mál nr. 98/1989 SUA 1989:50 | Mál nr. 174/1989 SUA 1992:196 |
| Mál nr. 26/1988 SUA 1988:33,
1989:137, 1990:230,
1991:165 | Mál nr. 101/1989 SUA 1990:41 | Mál nr. 175/1989 SUA 1990:125 |
| Mál nr. 28/1988 SUA 1989:28 | Mál nr. 102/1989 SUA 1990:93,
1991:170, 1996:648, 1997:36 | Mál nr. 176/1989 SUA 1990:202,
1991:171, 1997:38 |
| Mál nr. 32/1988 SUA 1990:134 | Mál nr. 104/1989 SUA 1990:87,
1992:326, 1997:36 | Mál nr. 178/1989 SUA 1992:158 |
| Mál nr. 35/1988 SUA 1988:23,
1990:230, 1991:164, 1997:34 | Mál nr. 106/1989 SUA 1989:22 | Mál nr. 179/1989 SUA 1989:116 |
| Mál nr. 36/1988 SUA 1989:96,
1991:167 | Mál nr. 107/1989 SUA 1989:35 | Mál nr. 182/1989 SUA 1990:107 |
| Mál nr. 40/1988 SUA 1988:22 | Mál nr. 110/1989 SUA 1989:133,
1990:229 | Mál nr. 183/1989 SUA 1990:21,
1997:466 |
| Mál nr. 41/1988 SUA 1989:43 | Mál nr. 112/1989 SUA 1990:186 | Mál nr. 184/1989 SUA 1989:115 |
| Mál nr. 42/1988 SUA 1989:104 | Mál nr. 113/1989 SUA 1990:41 | Mál nr. 185/1989 SUA 1989:38 |
| Mál nr. 43/1988 SUA 1988:32,
1991:164, 1997:27 | Mál nr. 114/1989 SUA 1989:51 | Mál nr. 187/1989 SUA 1990:127 |
| Mál nr. 46/1988 SUA 1989:55 | Mál nr. 115/1989 SUA 1989:57 | Mál nr. 188/1989 SUA 1990:178 |
| Mál nr. 48/1988 SUA 1988:40,
1989:137 | Mál nr. 118/1989 SUA 1990:179 | Mál nr. 190/1989 SUA 1989:116 |
| Mál nr. 49/1988 SUA 1988:22 | Mál nr. 120/1989 SUA 1990:193 | Mál nr. 191/1989 SUA 1989:23 |
| Mál nr. 51/1988 SUA 1988:22 | Mál nr. 121/1989 SUA 1990:216 | Mál nr. 195/1989 SUA 1990:108 |
| Mál nr. 53/1988 SUA 1989:104 | Mál nr. 123/1989 SUA 1989:101,
1991:165 | Mál nr. 202/1989 SUA 1990:20 |
| Mál nr. 56/1988 SUA 1990:154 | Mál nr. 126/1989 SUA 1989:83 | Mál nr. 208/1989 SUA 1990:12,
1997:466 |
| Mál nr. 59/1988 SUA 1989:33,
1990:228 | Mál nr. 132/1989 SUA 1990:17 | Mál nr. 210/1989 SUA 1991:121 |
| Mál nr. 61/1988 SUA 1989:34 | Mál nr. 133/1989 SUA 1990:118 | Mál nr. 213/1989 SUA 1990:113 |
| Mál nr. 64/1988 SUA 1989:113 | Mál nr. 134/1989 SUA 1989:113 | Mál nr. 217/1989 SUA 1990:109,
1991:170 |
| Mál nr. 65/1988 SUA 1989:111 | Mál nr. 135/1989 SUA 1989:23 | Mál nr. 218/1989 SUA 1992:68 |
| Mál nr. 66/1988 SUA 1989:79 | Mál nr. 136/1989 SUA 1990:148 | Mál nr. 220/1989 SUA 1991:160 |
| Mál nr. 68/1988 SUA 1989:129,
1990:227 | Mál nr. 138/1989 SUA 1989:113 | Mál nr. 221/1989 SUA 1990:214 |
| Mál nr. 70/1988 SUA 1988:45,
1989:137, 1997:35 | Mál nr. 139/1989 SUA 1989:117,
1997:30 | Mál nr. 222/1989 SUA 1990:211 |
| Mál nr. 73/1989 SUA 1989:120 | Mál nr. 143/1989 SUA 1989:113 | Mál nr. 223/1989 SUA 1991:75 |
| Mál nr. 74/1989 SUA 1989:93 | Mál nr. 144/1989 SUA 1989:114 | Mál nr. 224/1989 SUA 1989:7,
1997:35 |
| Mál nr. 76/1989 SUA 1990:131 | Mál nr. 149/1989 SUA 1990:204 | Mál nr. 227/1990 SUA 1990:172,
1992:326, 1994:416, 1997:34 |
| Mál nr. 77/1989 SUA 1989:48 | Mál nr. 150/1989 SUA 1989:114 | Mál nr. 231/1990 SUA 1991:63 |
| | Mál nr. 152/1989 SUA 1990:41 | Mál nr. 234/1990 SUA 1991:34 |
| | Mál nr. 153/1989 SUA 1989:39 | Mál nr. 236/1990 SUA 1991:84 |
| | Mál nr. 155/1989 SUA 1991:122 | Mál nr. 237/1990 SUA 1990:207 |

- Mál nr. 239/1990 SUA 1990:37
Mál nr. 241/1990 SUA 1990:176
Mál nr. 242/1990 SUA 1990:205
Mál nr. 244/1990 SUA 1990:177
Mál nr. 245/1990 SUA 1991:93
Mál nr. 251/1990 SUA 1990:208
Mál nr. 256/1990 SUA 1990:26
Mál nr. 259/1990 SUA 1991:97,
1997:469
Mál nr. 261/1990 SUA 1990:206
Mál nr. 262/1990 SUA 1991:95
Mál nr. 264/1990 SUA 1990:29,
1991:169
Mál nr. 265/1990 SUA 1990:214
Mál nr. 266/1990 SUA 1990:215
Mál nr. 270/1990 SUA 1990:35
Mál nr. 271/1990 SUA 1991:88
Mál nr. 272/1990 SUA 1990:206
Mál nr. 273/1990 SUA 1990:208
Mál nr. 274/1990 SUA 1990:185
Mál nr. 276/1990 SUA 1991:108
Mál nr. 282/1990 SUA 1990:128
Mál nr. 285/1990 SUA 1990:36
Mál nr. 287/1990 SUA 1991:68
Mál nr. 288/1990 SUA 1990:207
Mál nr. 289/1990 SUA 1990:29,
199:169
Mál nr. 291/1990 SUA 1990:213
Mál nr. 293/1990 SUA 1991:116,
1997:39
Mál nr. 297/1990 SUA 1992:158
Mál nr. 298/1990 SUA 1991:71
Mál nr. 299/1990 SUA 1990:213
Mál nr. 303/1990 SUA 1990:29,
1991:169
Mál nr. 307/1990 SUA 1990:209
Mál nr. 308/1990 SUA 1991:82
Mál nr. 309/1990 SUA 1992:237
Mál nr. 310/1990 SUA 1990:212
Mál nr. 312/1990 SUA 1991:139
Mál nr. 313/1990 SUA 1990:113
Mál nr. 314/1990 SUA 1991:31
Mál nr. 317/1990 SUA 1990:185
Mál nr. 318/1990 SUA 1990:148
Mál nr. 319/1990 SUA 1992:88
Mál nr. 322/1990 SUA 1990:211
Mál nr. 323/1990 SUA 1990:206
Mál nr. 325/1990 SUA 1990:209
Mál nr. 326/1990 SUA 1990:197
Mál nr. 327/1990 SUA 1990:197
Mál nr. 328/1990 SUA 1990:207
Mál nr. 330/1990 SUA 1991:134
Mál nr. 331/1990 SUA 1991:43
Mál nr. 334/1990 SUA 1990:124
Mál nr. 338/1990 SUA 1990:197
Mál nr. 339/1990 SUA 1990:197
Mál nr. 341/1990 SUA 1990:209
Mál nr. 342/1990 SUA 1991:162
Mál nr. 343/1990 SUA 1990:210
Mál nr. 344/1990 SUA 1991:33
Mál nr. 346/1990 SUA 1992:74
Mál nr. 348/1990 SUA 1991:65
Mál nr. 352/1990 SUA 1990:206
Mál nr. 353/1990 SUA 1992:74
Mál nr. 355/1990 SUA 1990:210
Mál nr. 356/1990 SUA 1991:51,
1992:328
Mál nr. 357/1990 SUA 1990:210
Mál nr. 358/1990 SUA 1990:212
Mál nr. 359/1990 SUA 1990:210
Mál nr. 360/1990 SUA 1990:212
Mál nr. 362/1990 SUA 1990:211
Mál nr. 363/1990 SUA 1991:156
Mál nr. 364/1990 SUA 1990:213
Mál nr. 365/1990 SUA 1991:104,
1995:544, 1996:649, 1997:38
Mál nr. 367/1990 SUA 1991:46
Mál nr. 368/1990 SUA 1991:36,
1992:329
Mál nr. 370/1990 SUA 1991:149
Mál nr. 371/1990 SUA 1991:83
Mál nr. 372/1990 SUA 1990:208
Mál nr. 375/1990 SUA 1991:144
Mál nr. 377/1990 SUA 1991:101
Mál nr. 379/1991 SUA 1991:140,
1992:329
Mál nr. 381/1991 SUA 1991:87
Mál nr. 382/1991 SUA 1992:151,
1993:341, 1997:40, 1997:207
Mál nr. 383/1991 SUA 1991:138
Mál nr. 384/1991 SUA 1991:26,
1992:327, 1997:38
Mál nr. 388/1991 SUA 1991:42
Mál nr. 389/1991 SUA 1992:94
Mál nr. 391/1991 SUA 1991:144
Mál nr. 394/1991 SUA 1991:130
Mál nr. 398/1991 SUA 1991:145
Mál nr. 399/1991 SUA 1992:168
Mál nr. 400/1991 SUA 1991:42
Mál nr. 401/1991 SUA 1993:111
Mál nr. 402/1991 SUA 1991:146
Mál nr. 406/1991 SUA 1992:177,
1993:341
Mál nr. 408/1991 SUA 1991:133
Mál nr. 409/1991 SUA 1991:152
Mál nr. 410/1991 SUA 1991:152
Mál nr. 411/1991 SUA 1991:140
Mál nr. 412/1991 SUA 1991:152
Mál nr. 415/1991 SUA 1991:112
Mál nr. 416/1991 SUA 1993:232
Mál nr. 417/1991 SUA 1991:141
Mál nr. 418/1991 SUA 1992:300
Mál nr. 426/1991 SUA 1991:141
Mál nr. 427/1991 SUA 1991:132
Mál nr. 431/1991 SUA 1991:137
Mál nr. 432/1991 SUA 1992:91
Mál nr. 434/1991 SUA 1991:136
Mál nr. 435/1991 SUA 1992:206
Mál nr. 436/1991 SUA 1992:111,
1996:649, 1997:39, 1997:469
Mál nr. 437/1991 SUA 1991:138
Mál nr. 438/1991 SUA 1991:29
Mál nr. 440/1991 SUA 1991:131
Mál nr. 444/1991 SUA 1991:143
Mál nr. 445/1991 SUA 1991:136
Mál nr. 446/1991 SUA 1991:31
Mál nr. 449/1991 SUA 1991:150
Mál nr. 451/1991 SUA 1991:139
Mál nr. 452/1991 SUA 1991:151
Mál nr. 455/1991 SUA 1991:47
Mál nr. 457/1991 SUA 1991:47
Mál nr. 458/1991 SUA 1991:84
Mál nr. 459/1991 SUA 1991:29
Mál nr. 461/1991 SUA 1991:133
Mál nr. 462/1991 SUA 1993:138
Mál nr. 463/1991 SUA 1991:130
Mál nr. 464/1991 SUA 1992:217
Mál nr. 465/1991 SUA 1991:126
Mál nr. 469/1991 SUA 1991:142
Mál nr. 470/1991 SUA 1992:96,
1994:416
Mál nr. 471/1991 SUA 1991:32
Mál nr. 472/1991 SUA 1993:219
Mál nr. 475/1991 SUA 1991:137
Mál nr. 480/1991 SUA 1991:32
Mál nr. 481/1991 SUA 1992:304,
1994:417, 1997:42
Mál nr. 485/1991 SUA 1992:83
Mál nr. 486/1991 SUA 1992:257
Mál nr. 488/1991 SUA 1991:130
Mál nr. 489/1991 SUA 1991:135
Mál nr. 490/1991 SUA 1991:130
Mál nr. 492/1991 SUA 1991:132
Mál nr. 493/1991 SUA 1991:142
Mál nr. 494/1991 SUA 1992:299
Mál nr. 495/1991 SUA 1992:277
Mál nr. 496/1991 SUA 1992:16
Mál nr. 497/1991 SUA 1992:40,
1997:39
Mál nr. 500/1991 SUA 1992:104
Mál nr. 504/1991 SUA 1992:281
Mál nr. 505/1991 SUA 1992:270
Mál nr. 508/1991 SUA 1992:255
Mál nr. 512/1991 SUA 1992:195
Mál nr. 513/1991 SUA 1991:129
Mál nr. 521/1991 SUA 1992:262
Mál nr. 523/1991 SUA 1992:281
Mál nr. 524/1991 SUA 1993:105
Mál nr. 525/1991 SUA 1992:250
Mál nr. 526/1991 SUA 1992:283
Mál nr. 527/1991 SUA 1991:136
Mál nr. 528/1991 SUA 1993:155
Mál nr. 529/1991 SUA 1992:290
Mál nr. 530/1991 SUA 1992:323
Mál nr. 532/1991 SUA 1992:22
Mál nr. 536/1991 SUA 1992:323
Mál nr. 538/1991 SUA 1991:135
Mál nr. 541/1991 SUA 1993:327
Mál nr. 545/1991 SUA 1994:128,
1996:651
Mál nr. 547/1992 SUA 1992:142
Mál nr. 552/1992 SUA 1992:253
Mál nr. 554/1992 SUA 1992:300

Mál nr. 555/1992 SUA 1992:254
 Mál nr. 556/1992 SUA 1992:249
 Mál nr. 557/1992 SUA 1992:147
 Mál nr. 558/1992 SUA 1992:249
 Mál nr. 560/1992 SUA 1992:246
 Mál nr. 561/1992 SUA 1992:137
 Mál nr. 562/1992 SUA 1992:183
 Mál nr. 563/1992 SUA 1992:255
 Mál nr. 564/1992 SUA 1993:16
 Mál nr. 565/1992 SUA 1992:303
 Mál nr. 566/1992 SUA 1992:321
 Mál nr. 569/1992 SUA 1992:30
 Mál nr. 570/1992 SUA 1992:220
 Mál nr. 572/1992 SUA 1992:253
 Mál nr. 574/1992 SUA 1992:149
 Mál nr. 576/1992 SUA 1992:195
 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, 1997:28
 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. 982/1994 SUA 1996:324, 1997:482
Mál nr. 986/1994 SUA 1994:356
Mál nr. 987/1994 SUA 1995:102
Mál nr. 993/1994 SUA 1996:206
Mál nr. 994/1994 SUA 1994:306
Mál nr. 999/1994 SUA 1995:497
Mál nr. 1000/1994 SUA 1994:200, 1995:545
Mál nr. 1001/1994 SUA 1994:121, 1996:650
Mál nr. 1004/1994 SUA 1994:303
Mál nr. 1013/1994 SUA 1994:183
Mál nr. 1014/1994 SUA 1995:225
Mál nr. 1015/1994 SUA 1995:225
Mál nr. 1022/1994 SUA 1994:224, 1997:471
Mál nr. 1025/1994 SUA 1996:225
Mál nr. 1033/1994 SUA 1994:180
Mál nr. 1034/1994 SUA 1994:351
Mál nr. 1039/1994 SUA 1995:200
Mál nr. 1041/1994 SUA 1995:407
Mál nr. 1042/1994 SUA 1994:154
Mál nr. 1043/1994 SUA 1994:154
Mál nr. 1046/1994 SUA 1995:251, 1996:652
Mál nr. 1048/1994 SUA 1995:443
Mál nr. 1049/1994 SUA 1995:46
Mál nr. 1051/1994 SUA 1994:91
Mál nr. 1052/1994 SUA 1994:184
Mál nr. 1053/1994 SUA 1994:87
Mál nr. 1058/1994 SUA 1994:24
Mál nr. 1063/1994 SUA 1995:394, 1997:50
Mál nr. 1065/1994 SUA 1994:180
Mál nr. 1071/1994 SUA 1994:41, 1997:44
Mál nr. 1076/1994 SUA 1995:434
Mál nr. 1083/1994 SUA 1994:307
Mál nr. 1084/1994 SUA 1995:360, 1997:49
Mál nr. 1090/1994 SUA 1994:93
Mál nr. 1096/1994 SUA 1995:372
Mál nr. 1097/1994 SUA 1995:313, 1997:48
Mál nr. 1107/1994 SUA 1995:124
Mál nr. 1116/1994 SUA 1996:24
Mál nr. 1127/1994 SUA 1996:44, 1997:475
Mál nr. 1132/1994 SUA 1996:601, 1997:51
Mál nr. 1133/1994 SUA 1996:258
Mál nr. 1134/1994 SUA 1995:300
Mál nr. 1141/1994 SUA 1994:306
Mál nr. 1142/1994 SUA 1995:146
- Mál nr. 1147/1994 SUA 1996:401, 1997:484
Mál nr. 1151/1994 SUA 1994:303
Mál nr. 1156/1994 SUA 1995:161
Mál nr. 1163/1994 SUA 1996:237, 1997:480
Mál nr. 1166/1994 SUA 1994:307, 1995:547
Mál nr. 1169/1994 SUA 1995:260, 1996:652, 1997:48
Mál nr. 1172/1994 SUA 1995:496
Mál nr. 1185/1994 SUA 1995:451, 1996:653
Mál nr. 1189/1994 SUA 1995:97, 1997:46, 1997:472, 1999:266
Mál nr. 1190/1994 SUA 1994:270
Mál nr. 1194/1994 SUA 1995:402, 1996:652
Mál nr. 1196/1994 SUA 1995:309
Mál nr. 1197/1994 SUA 1995:464
Mál nr. 1204/1994 SUA 1995:214, 1997:32
Mál nr. 1215/1994 SUA 1996:431
Mál nr. 1218/1994 SUA 1995:170
Mál nr. 1226/1994 SUA 1996:331
Mál nr. 1232/1994 SUA 1996:95
Mál nr. 1236/1994 SUA 1995:288
Mál nr. 1241/1994 SUA 1996:297
Mál nr. 1246/1994 SUA 1996:69
Mál nr. 1249/1994 SUA 1996:474, 1997:51
Mál nr. 1254/1994 SUA 1994:305
Mál nr. 1261/1994 SUA 1996:181
Mál nr. 1262/1994 SUA 1996:143
Mál nr. 1263/1994 SUA 1995:346
Mál nr. 1265/1994 SUA 1996:468, 1997:50
Mál nr. 1266/1994 SUA 1995:121
Mál nr. 1268/1994 SUA 1996:107
Mál nr. 1272/1994 SUA 1995:357
Mál nr. 1278/1994 SUA 1995:183
Mál nr. 1280/1994 SUA 1994:304
Mál nr. 1282/1994 SUA 1994:381
Mál nr. 1292/1994 SUA 1995:77
Mál nr. 1293/1994 SUA 1995:536
Mál nr. 1296/1994 SUA 1996:384
Mál nr. 1299/1994 SUA 1995:479
Mál nr. 1302/1994 SUA 1995:151, 1997:47, 1997:473
Mál nr. 1303/1994 SUA 1997:270
Mál nr. 1305/1994 SUA 1996:292
Mál nr. 1310/1994 SUA 1996:409
Mál nr. 1311/1994 SUA 1995:286
Mál nr. 1313/1994 SUA 1995:203, 1997:474
Mál nr. 1317/1994 SUA 1996:494
Mál nr. 1319/1994 SUA 1996:303
Mál nr. 1320/1994 SUA 1996:344
Mál nr. 1328/1995 SUA 1995:81, 1997:472
Mál nr. 1336/1995 SUA 1995:176
- Mál nr. 1341/1995 SUA 1995:493
Mál nr. 1344/1995 SUA 1995:342
Mál nr. 1355/1995 SUA 1996:371, 1997:484
Mál nr. 1359/1995 SUA 1995:280
Mál nr. 1360/1995 SUA 1996:151
Mál nr. 1364/1995 SUA 1996:273
Mál nr. 1370/1995 SUA 1995:295
Mál nr. 1377/1995 SUA 1995:492
Mál nr. 1380/1995 SUA 1997:125
Mál nr. 1381/1995 SUA 1995:351
Mál nr. 1383/1995 SUA 1995:136
Mál nr. 1385/1995 SUA 1996:246
Mál nr. 1391/1995 SUA 1996:451
Mál nr. 1392/1995 SUA 1997:50
Mál nr. 1394/1995 SUA 1996:617, 1997:51, 1997:485
Mál nr. 1395/1995 SUA 1996:133, 1997:480, 1998:192
Mál nr. 1409/1995 SUA 1995:492
Mál nr. 1416/1995 SUA 1995:495
Mál nr. 1425/1995 SUA 1995:55
Mál nr. 1427/1995 SUA 1996:485
Mál nr. 1435/1995 SUA 1996:512, 1997:485
Mál nr. 1437/1995 SUA 1996:540
Mál nr. 1440/1995 SUA 1996:524
Mál nr. 1442/1995 SUA 1996:197
Mál nr. 1448/1995 SUA 1996:357, 1997:483
Mál nr. 1450/1995 SUA 1996:99, 1997:476, 1998:192, 2000:195
Mál nr. 1453/1995 SUA 1996:110
Mál nr. 1460/1995 SUA 1995:495
Mál nr. 1465/1995 SUA 1997:53
Mál nr. 1468/1995 SUA 1996:554
Mál nr. 1483/1995 SUA 1997:204
Mál nr. 1487/1995 SUA 1996:250
Mál nr. 1506/1995 SUA 1996:120, 1997:477
Mál nr. 1508/1995 SUA 1996:185
Mál nr. 1517/1995 SUA 1997:285
Mál nr. 1520/1995 SUA 1996:443
Mál nr. 1522/1995 SUA 1996:57, 1997:475
Mál nr. 1524/1995 SUA 1996:594
Mál nr. 1532/1995 SUA 1996:283
Mál nr. 1538/1995 SUA 1996:543
Mál nr. 1539/1995 SUA 1996:115, 1997:476
Mál nr. 1541/1995 SUA 1996:63, 1999:266
Mál nr. 1547/1995 SUA 1995:109
Mál nr. 1552/1995 SUA 1995:531
Mál nr. 1555/1995 SUA 1995:472
Mál nr. 1558/1995 SUA 1995:493
Mál nr. 1571/1995 SUA 1996:414, 1997:484
Mál nr. 1572/1995 SUA 1998:125
Mál nr. 1578/1995 SUA 1996:131

- Mál nr. 1593/1995 SUA 1995:473
Mál nr. 1597/1995 SUA 1996:82
Mál nr. 1602/1995 SUA 1996:67
Mál nr. 1609/1995 SUA 1996:86,
1997:475
Mál nr. 1611/1995 SUA 1996:352
Mál nr. 1614/1995 SUA 1996:131
Mál nr. 1622/1995 SUA 1995:494
Mál nr. 1623/1995 SUA 1996:420
Mál nr. 1627/1995 SUA 1995:494
Mál nr. 1643/1996 SUA 1996:582
Mál nr. 1659/1996 SUA 1997:340
Mál nr. 1666/1996 SUA 1997:279
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,
1999:266
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,
1999:266
Mál nr. 1726/1996 SUA 1996:564
Mál nr. 1729/1996 SUA 1998:115
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,
1998:127
Mál nr. 1756/1996 SUA 1998:45
Mál nr. 1757/1996 SUA 1998:150
Mál nr. 1767/1996 SUA 1999:133,
2000:195
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,
1998:193
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,
1998:24
Mál nr. 1816/1996 SUA 1998:98
Mál nr. 1818/1996 SUA 1996:278
Mál nr. 1820/1996 SUA 1997:51,
1998:101
Mál nr. 1822/1996 SUA 1997:413
Mál nr. 1824/1996 SUA 1998:136
Mál nr. 1825/1996 SUA 1997:164
Mál nr. 1830/1996 SUA 1997:218
Mál nr. 1832/1996 SUA 1997:134
Mál nr. 1833/1996 SUA 1998:158
Mál nr. 1838/1996 SUA 1997:457
Mál nr. 1842/1996 SUA 1998:92
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. 1858/1996 SUA 1997:388
Mál nr. 1859/1996 SUA 1997:319
Mál nr. 1860/1996 SUA 1998:149
Mál nr. 1881/1996 SUA 1997:150
Mál nr. 1885/1996 SUA 1998:53
Mál nr. 1889/1996 SUA 1996:589
Mál nr. 1890/1996 SUA 1996:568
Mál nr. 1894/1996 SUA 1998:125
Mál nr. 1896/1996 SUA 1997:462
Mál nr. 1897/1996 SUA 1997:190,
1998:192
Mál nr. 1899/1996 SUA 1997:79
Mál nr. 1913/1996 SUA 1996:592
Mál nr. 1919/1996 SUA 1997:443
Mál nr. 1923/1996 SUA 1998:147
Mál nr. 1924/1996 SUA 1999:190
Mál nr. 1926/1996 SUA 1998:155
Mál nr. 1927/1996 SUA 1998:51
Mál nr. 1931/1996 SUA 1998:157
Mál nr. 1934/1996 SUA 1997:406
Mál nr. 1962/1996 SUA 1996:63
Mál nr. 1964/1996 SUA 1997:158
Mál nr. 1965/1996 SUA 1998:90
Mál nr. 1968/1996 SUA 1998:100
Mál nr. 1969/1996 SUA 1997:420
Mál nr. 1970/1996 SUA 1998:160
Mál nr. 1986/1996 SUA 1998:151
Mál nr. 1995/1997 SUA 1998:45
Mál nr. 1999/1997 SUA 1998:97
Mál nr. 2009/1997 SUA 1998:129
Mál nr. 2011/1997 SUA 1997:435
Mál nr. 2025/1997 SUA 1997:436
Mál nr. 2026/1997 SUA 1997:154
Mál nr. 2035/1997 SUA 1998:52
Mál nr. 2036/1997 SUA 1998:49
Mál nr. 2037/1997 SUA 2000:25
Mál nr. 2038/1997 SUA 1997:163
Mál nr. 2041/1997 SUA 1997:142
Mál nr. 2044/1997 SUA 1997:442
Mál nr. 2051/1997 SUA 1999:95
Mál nr. 2058/1997 SUA 1997:170
Mál nr. 2063/1997 SUA 1998:153
Mál nr. 2074/1997 SUA 1997:99
Mál nr. 2078/1997 SUA 1998:164
Mál nr. 2079/1997 SUA 1998:46
Mál nr. 2080/1997 SUA 1998:170
Mál nr. 2087/1997 SUA 1998:133
Mál nr. 2091/1997 SUA 1998:131,
2001:248
Mál nr. 2098/1997 SUA 1998:162,
2000:195
Mál nr. 2110/1997 SUA 1998:101
Mál nr. 2119/1997 SUA 1998:134
Mál nr. 2123/1997 SUA 1999:247
Mál nr. 2125/1997 SUA 1999:26,
2001:248
Mál nr. 2127/1997 SUA 1998:145
Mál nr. 2131/1997 SUA 1998:161
Mál nr. 2134/1997 SUA 1997:229
Mál nr. 2135/1997 SUA 1998:47
Mál nr. 2140/1997 SUA 1998:173
Mál nr. 2143/1997 SUA 1998:163
Mál nr. 2144/1997 SUA 1998:89
Mál nr. 2146/1997 SUA 1998:44
Mál nr. 2147/1997 SUA 1998:159
Mál nr. 2151/1997 SUA 1998:64
Mál nr. 2154/1997 SUA 1998:184
Mál nr. 2156/1997 SUA 1998:95
Mál nr. 2165/1997 SUA 1998:98
Mál nr. 2168/1997 SUA 1998:164
Mál nr. 2190/1997 SUA 1997:461
Mál nr. 2195/1997 SUA 1997:461
Mál nr. 2196/1997 SUA 1998:148
Mál nr. 2202/1997 SUA 1999:134
Mál nr. 2210/1997 SUA 1999:248
Mál nr. 2211/1997 SUA 1998:183
Mál nr. 2214/1997 SUA 1999:100
Mál nr. 2215/1997 SUA 2000:183
Mál nr. 2217/1997 SUA 1998:140
Mál nr. 2219/1997 SUA 1999:191
Mál nr. 2222/1997 SUA 1998:94
Mál nr. 2233/1997 SUA 1997:442
Mál nr. 2235/1997 SUA 1998:49
Mál nr. 2236/1997 SUA 1999:167
Mál nr. 2241/1997 SUA 1999:70
Mál nr. 2248/1997 SUA 1997:442
Mál nr. 2249/1997 SUA 1997:442
Mál nr. 2253/1997 SUA 1999:48
Mál nr. 2256/1997 SUA 1999:79
Mál nr. 2259/1997 SUA 1998:42
Mál nr. 2261/1997 SUA 1998:92
Mál nr. 2264/1997 SUA 1998:189
Mál nr. 2271/1997 SUA 1998:141
Mál nr. 2272/1997 SUA 1998:141
Mál nr. 2275/1997 SUA 1999:135
Mál nr. 2285/1997 SUA 1998:90
Mál nr. 2289/1997 SUA 1998:191
Mál nr. 2292/1997 SUA 1999:167,
2001:249
Mál nr. 2299/1997 SUA 2000:183
Mál nr. 2301/1997 SUA 1998:88
Mál nr. 2304/1997 SUA 1999:50
Mál nr. 2305/1997 SUA 1998:47
Mál nr. 2308/1997 SUA 1998:99
Mál nr. 2309/1997 SUA 1999:196
Mál nr. 2320/1997 SUA 1999:50
Mál nr. 2322/1997 SUA 1998:166
Mál nr. 2324/1997 SUA 1999:197
Mál nr. 2334/1997 SUA 1997:436
Mál nr. 2339/1997 SUA 1998:158
Mál nr. 2342/1997 SUA 1999:204
Mál nr. 2343/1997 SUA 1999:57
Mál nr. 2348/1998 SUA 1999:249
Mál nr. 2352/1998 SUA 2000:87
Mál nr. 2355/1998 SUA 1998:181
Mál nr. 2358/1998 SUA 1998:113
Mál nr. 2370/1998 SUA 2000:122
Mál nr. 2379/1998 SUA 1999:205

- Mál nr. 2386/1998 SUA 1998:172
Mál nr. 2390/1998 SUA 1999:250
Mál nr. 2397/1998 SUA 1999:179
Mál nr. 2406/1998 SUA 1999:121, 2000:196
Mál nr. 2408/1998 SUA 1999:137
Mál nr. 2411/1998 SUA 1999:116
Mál nr. 2416/1998 SUA 2000:26, 2001:249
Mál nr. 2417/1998 SUA 2000:27
Mál nr. 2418/1998 SUA 1998:171
Mál nr. 2421/1998 SUA 1998:169
Mál nr. 2422/1998 SUA 1999:137
Mál nr. 2424/1998 SUA 1998:87
Mál nr. 2426/1998 SUA 2000:35
Mál nr. 2431/1998 SUA 1999:251
Mál nr. 2435/1998 SUA 2000:50, 2001:250
Mál nr. 2440/1998 SUA 2001:196
Mál nr. 2442/1998 SUA 1999:123
Mál nr. 2449/1998 SUA 1998:135
Mál nr. 2450/1998 SUA 1998:167
Mál nr. 2458/1998 SUA 1999:113
Mál nr. 2465/1998 SUA 1998:171
Mál nr. 2466/1998 SUA 1999:58
Mál nr. 2469/1998 SUA 1999:60
Mál nr. 2471/1998 SUA 1998:145
Mál nr. 2473/1998 SUA 1999:206
Mál nr. 2475/1998 SUA 1999:138
Mál nr. 2476/1998 SUA 1999:117
Mál nr. 2479/1998 SUA 1999:256
Mál nr. 2480/1998 SUA 1999:124
Mál nr. 2481/1998 SUA 1999:124
Mál nr. 2484/1998 SUA 2000:69, 2001:250
Mál nr. 2485/1998 SUA 2000:29, 2001:250
Mál nr. 2487/1998 SUA 1999:259
Mál nr. 2496/1998 SUA 2000:95
Mál nr. 2497/1998 SUA 1999:207
Mál nr. 2498/1998 SUA 1999:81
Mál nr. 2509/1998 SUA 1998:165
Mál nr. 2510/1998 SUA 1999:212
Mál nr. 2511/1998 SUA 1999:61
Mál nr. 2512/1998 SUA 2000:46
Mál nr. 2516/1998 SUA 2000:30, 2001:251
Mál nr. 2517/1998 SUA 1999:118
Mál nr. 2518/1998 SUA 1999:61
Mál nr. 2519/1998 SUA 2000:177
Mál nr. 2521/1998 SUA 1999:213
Mál nr. 2525/1998 SUA 1999:252
Mál nr. 2530/1998 SUA 2000:171
Mál nr. 2532/1998 SUA 2000:138, 2001:251
Mál nr. 2534/1998 SUA 2001:172
Mál nr. 2542/1998 SUA 2000:140
Mál nr. 2545/1998 SUA 1999:214
Mál nr. 2548/1998 SUA 1999:260
Mál nr. 2549/1998 SUA 1999:58
Mál nr. 2556/1998 SUA 1999:254
Mál nr. 2564/1998 SUA 1999:93
Mál nr. 2569/1998 SUA 2000:96
Mál nr. 2574/1998 SUA 2000:92
Mál nr. 2580/1998 SUA 1999:62
Mál nr. 2584/1998 SUA 1999:232, 2000:197
Mál nr. 2591/1998 SUA 1999:155
Mál nr. 2594/1998 SUA 1999:115
Mál nr. 2595/1998 SUA 2000:47
Mál nr. 2596/1998 SUA 1999:155
Mál nr. 2604/1998 SUA 1999:96
Mál nr. 2606/1998 SUA 2000:98
Mál nr. 2607/1998 SUA 2001:169
Mál nr. 2608/1998 SUA 2000:100
Mál nr. 2610/1998 SUA 2000:185
Mál nr. 2614/1998 SUA 2000:71
Mál nr. 2618/1998 SUA 2000:48
Mál nr. 2624/1998 SUA 1999:98
Mál nr. 2625/1998 SUA 2003:182
Mál nr. 2630/1998 SUA 2000:101
Mál nr. 2634/1998 SUA 2000:179
Mál nr. 2635/1998 SUA 1999:97
Mál nr. 2637/1999 SUA 2000:148
Mál nr. 2638/1999 SUA 2000:149
Mál nr. 2639/1999 SUA 2000:179
Mál nr. 2641/1999 SUA 2000:103
Mál nr. 2643/1999 SUA 2000:72
Mál nr. 2648/1999 SUA 2000:31
Mál nr. 2652/1999 SUA 2000:85
Mál nr. 2654/1999 SUA 2001:174
Mál nr. 2666/1999 SUA 1999:156
Mál nr. 2675/1999 SUA 2000:173, 2001:252
Mál nr. 2676/1999 SUA 1999:157
Mál nr. 2679/1999 SUA 1999:83
Mál nr. 2680/1999 SUA 1999:157
Mál nr. 2681/1999 SUA 1999:125
Mál nr. 2685/1999 SUA 1999:159
Mál nr. 2696/1999 SUA 2000:104
Mál nr. 2699/1999 SUA 1999:165
Mál nr. 2701/1999 SUA 2001:138
Mál nr. 2706/1999 SUA 1999:130
Mál nr. 2710/1999 SUA 2000:179
Mál nr. 2717/1999 SUA 2000:68, 2001:252
Mál nr. 2723/1999 SUA 2000:151, 2001:253
Mál nr. 2735/1999 SUA 2000:48
Mál nr. 2740/1999 SUA 1999:131
Mál nr. 2760/1999 SUA 2001:187
Mál nr. 2763/1999 SUA 2001:122, 2002:197
Mál nr. 2770/1999 SUA 2000:121
Mál nr. 2771/1999 SUA 1999:63
Mál nr. 2777/1999 SUA 2000:162
Mál nr. 2778/1999 SUA 2000:177
Mál nr. 2784/1999 SUA 2000:105
Mál nr. 2785/1999 SUA 2000:162
Mál nr. 2787/1999 SUA 2000:106
Mál nr. 2793/1999 SUA 2000:108
Mál nr. 2795/1999 SUA 2000:109
Mál nr. 2796/1999 SUA 2000:32
Mál nr. 2799/1999 SUA 2000:110
Mál nr. 2805/1999 SUA 2001:46, 2002:197, 2003:234, 2004:181
Mál nr. 2807/1999 SUA 2000:88, 2001:254
Mál nr. 2812/1999 SUA 2000:169
Mál nr. 2813/1999 SUA 2001:120
Mál nr. 2814/1999 SUA 1999:132
Mál nr. 2815/1999 SUA 2000:119, 2001:254
Mál nr. 2824/1999 SUA 2001:129, 2002:197
Mál nr. 2826/1999 SUA 2000:111
Mál nr. 2828/1999 SUA 1999:258
Mál nr. 2830/1999 SUA 2000:175
Mál nr. 2836/1999 SUA 2001:129, 2002:197
Mál nr. 2848/1999 SUA 2000:193
Mál nr. 2850/1999 SUA 2000:117
Mál nr. 2855/1999 SUA 2000:33
Mál nr. 2858/1999 SUA 2000:34
Mál nr. 2862/1999 SUA 2001:139
Mál nr. 2868/1999 SUA 2001:40
Mál nr. 2877/1999 SUA 2001:141
Mál nr. 2878/1999 SUA 2001:177
Mál nr. 2879/1999 SUA 2001:143
Mál nr. 2885/1999 SUA 2000:91
Mál nr. 2886/1999 SUA 2000:66, 2001:255
Mál nr. 2887/1999 SUA 2001:144
Mál nr. 2891/1999 SUA 2000:94, 2001:255
Mál nr. 2896/1999 SUA 2001:178
Mál nr. 2900/1999 SUA 2001:191
Mál nr. 2901/1999 SUA 2001:190
Mál nr. 2903/1999 SUA 2001:145, 2002:198
Mál nr. 2906/1999 SUA 2001:182
Mál nr. 2907/1999 SUA 2001:185
Mál nr. 2916/2000 SUA 2001:188
Mál nr. 2917/2000 SUA 2001:134
Mál nr. 2927/2000 SUA 2001:180
Mál nr. 2929/2000 SUA 2001:135
Mál nr. 2938/2000 SUA 2001:125
Mál nr. 2940/2000 SUA 2001:102
Mál nr. 2953/2000 SUA 2001:147
Mál nr. 2954/2000 SUA 2001:178
Mál nr. 2957/2000 SUA 2002:103
Mál nr. 2960/2000 SUA 2002:45
Mál nr. 2970/2000 SUA 2001:148
Mál nr. 2973/2000 SUA 2001:151, 2002:198
Mál nr. 2992/2000 SUA 2001:153
Mál nr. 2996/2000 SUA 2001:43, 2002:198
Mál nr. 2999/2000 SUA 2001:154
Mál nr. 3014/2000 SUA 2002:120
Mál nr. 3020/2000 SUA 2001:126
Mál nr. 3028/2000 SUA 2001:103

- Mál nr. 3034/2000 SUA 2001:105
Mál nr. 3042/2000 SUA 2001:136
Mál nr. 3047/2000 SUA 2002:166
Mál nr. 3055/2000 SUA 2001:192
Mál nr. 3064/2000 SUA 2001:44
Mál nr. 3066/2000 SUA 2001:155
Mál nr. 3070/2000 SUA 2001:109
Mál nr. 3077/2000 SUA 2001:156
Mál nr. 3087/2000 SUA 2001:108
Mál nr. 3091/2000 SUA 2001:157
Mál nr. 3099/2000 SUA 2001:127
Mál nr. 3101/2000 SUA 2000:176
Mál nr. 3107/2000 SUA 2000:176
Mál nr. 3108/2000 SUA 2001:44
Mál nr. 3115/2000 SUA 2001:41
Mál nr. 3123/2000 SUA 2001:106
Mál nr. 3133/2000 SUA 2002:99
Mál nr. 3137/2000 SUA 2001:225
Mál nr. 3152/2001 SUA 2001:235
Mál nr. 3163/2001 SUA 2002:111
Mál nr. 3169/2001 SUA 2001:193
Mál nr. 3176/2001 SUA 2002:170
Mál nr. 3179/2001 SUA 2001:194
Mál nr. 3195/2001 SUA 2002:172
Mál nr. 3198/2001 SUA 2002:181
Mál nr. 3204/2001 SUA 2002:149,
2003:234, 2004:181,
2006:215
Mál nr. 3208/2001 SUA 2001:37
Mál nr. 3212/2001 SUA 2001:111
Mál nr. 3215/2001 SUA 2001:157
Mál nr. 3219/2001 SUA 2001:38
Mál nr. 3221/2001 SUA 2002:176,
2003:235
Mál nr. 3223/2001 SUA 2001:132
Mál nr. 3232/2001 SUA 2002:164
Mál nr. 3235/2001 SUA 2002:95
Mál nr. 3241/2001 SUA 2001:194
Mál nr. 3245/2001 SUA 2002:138
Mál nr. 3259/2001 SUA 2002:139
Mál nr. 3261/2001 SUA 2002:104
Mál nr. 3284/2001 SUA 2002:108
Mál nr. 3298/2001 SUA 2001:227
Mál nr. 3299/2001 SUA 2001:227
Mál nr. 3302/2001 SUA 2002:146
Mál nr. 3306/2001 SUA 2002:118
Mál nr. 3307/2001 SUA 2002:195
Mál nr. 3308/2001 SUA 2002:42
Mál nr. 3309/2001 SUA 2002:80
Mál nr. 3340/2001 SUA 2001:133
Mál nr. 3343/2001 SUA 2002:43
Mál nr. 3344/2001 SUA 2002:178
Mál nr. 3350/2001 SUA 2002:179
Mál nr. 3391/2001 SUA 2001:189
Mál nr. 3395/2001 SUA 2003:53
Mál nr. 3399/2001 SUA 2002:59
Mál nr. 3409/2002 SUA 2003:105
Mál nr. 3416/2002 SUA 2002:127
Mál nr. 3426/2002 SUA 2003:132
Mál nr. 3427/2002 SUA 2002:101
Mál nr. 3432/2002 SUA 2003:61
Mál nr. 3456/2002 SUA 2002:96,
2003:235
Mál nr. 3461/2002 SUA 2002:62,
2003:236
Mál nr. 3466/2002 SUA 2002:140
Mál nr. 3471/2002 SUA 2003:159,
2004:182
Mál nr. 3479/2002 SUA 2002:123
Mál nr. 3490/2002 SUA 2003:106
Mál nr. 3493/2002 SUA 2002:142
Mál nr. 3503/2002 SUA 2002:147
Mál nr. 3508/2002 SUA 2002:185,
2003:236, 2004:181
Mál nr. 3513/2002 SUA 2002:144
Mál nr. 3515/2002 SUA 2003:42
Mál nr. 3518/2002 SUA 2003:56
Mál nr. 3521/2002 SUA 2003:193
Mál nr. 3540/2002 SUA 2003:160
Mál nr. 3541/2002 SUA 2002:48
Mál nr. 3545/2002 SUA 2003:215
Mál nr. 3553/2002 SUA 2002:124
Mál nr. 3564/2002 SUA 2004:83
Mál nr. 3566/2002 SUA 2006:92
Mál nr. 3569/2002 SUA 2002:78
Mál nr. 3574/2002 SUA 2003:216
Mál nr. 3580/2002 SUA 2002:110
Mál nr. 3586/2002 SUA 2002:184
Mál nr. 3588/2002 SUA 2003:200
Mál nr. 3592/2002 SUA 2003:47
Mál nr. 3599/2002 SUA 2003:90
Mál nr. 3608/2002 SUA 2003:159,
2004:182
Mál nr. 3609/2002 SUA 2002:97
Mál nr. 3616/2002 SUA 2003:115
Mál nr. 3621/2002 SUA 2003:209
Mál nr. 3635/2002 SUA 2003:159,
2004:182
Mál nr. 3643/2002 SUA 2002:125
Mál nr. 3653/2002 SUA 2003:63
Mál nr. 3667/2002 SUA 2003:123
Mál nr. 3671/2002 SUA 2007:76
Mál nr. 3680/2002 SUA 2003:124
Mál nr. 3684/2003 SUA 2003:125
Mál nr. 3689/2003 SUA 2003:176
Mál nr. 3691/2003 SUA 2003:50
Mál nr. 3698/2003 SUA 2003:221
Mál nr. 3699/2003 SUA 2003:134
Mál nr. 3702/2003 SUA 2003:51
Mál nr. 3708/2003 SUA 2003:144
Mál nr. 3712/2003 SUA 2003:94
Mál nr. 3714/2003 SUA 2003:125
Mál nr. 3715/2003 SUA 2003:178
Mál nr. 3717/2003 SUA 2003:145
Mál nr. 3724/2003 SUA 2003:54
Mál nr. 3736/2003 SUA 2003:127
Mál nr. 3741/2003 SUA 2003:91
Mál nr. 3744/2003 SUA 2003:130
Mál nr. 3754/2003 SUA 2003:65
Mál nr. 3756/2003 SUA 2003:147
Mál nr. 3769/2003 SUA 2004:98,
2005:181
Mál nr. 3777/2003 SUA 2003:201
Mál nr. 3786/2003 SUA 2003:72
Mál nr. 3787/2003 SUA 2003:48
Mál nr. 3791/2003 SUA 2003:158,
2004:182, 2005:181, 2006:
215, SUA 2007:229
Mál nr. 3796/2003 SUA 2003:179
Mál nr. 3805/2003 SUA 2003:161
Mál nr. 3807/2003 SUA 2004:69
Mál nr. 3814/2003 SUA 2003:180
Mál nr. 3820/2003 SUA 2003:223,
2005:161
Mál nr. 3835/2003 SUA 2004:67
Mál nr. 3837/2003 SUA 2003:66
Mál nr. 3845/2003 SUA 2004:153
Mál nr. 3848/2003 SUA 2003:148
Mál nr. 3852/2003 SUA 2003:174
Mál nr. 3853/2003 SUA 2004:99
Mál nr. 3854/2003 SUA 2003:92,
2004:181
Mál nr. 3878/2003 SUA 2003:128
Mál nr. 3881/2003 SUA 2003:68
Mál nr. 3882/2003 SUA 2004:107
Mál nr. 3902/2003 SUA 2004:39
Mál nr. 3906/2003 SUA 2004:44
Mál nr. 3909/2003 SUA 2004:107
Mál nr. 3925/2003 SUA 2004:58
Mál nr. 3927/2003 SUA 2004:163
Mál nr. 3929/2003 SUA 2004:92
Mál nr. 3942/2003 SUA 2004:59
Mál nr. 3943/2003 SUA 2003:58
Mál nr. 3952/2003 SUA 2003:59
Mál nr. 3955/2003 SUA 2004:142
Mál nr. 3956/2003 SUA 2004:143
Mál nr. 3960/2003 SUA 2004:41
Mál nr. 3972/2003 SUA 2004:96
Mál nr. 3977/2003 SUA 2005:108
Mál nr. 3980/2003 SUA 2004:107
Mál nr. 3989/2004 SUA 2004:144
Mál nr. 4004/2004 SUA 2004:45
Mál nr. 4008/2004 SUA 2004:169
Mál nr. 4011/2004 SUA 2004:63
Mál nr. 4014/2004 SUA 2004:164
Mál nr. 4018/2004 SUA 2005:110
Mál nr. 4019/2004 SUA 2004:178
Mál nr. 4020/2004 SUA 2004:145
Mál nr. 4030/2004 SUA 2004:151
Mál nr. 4040/2004 SUA 2004:172
Mál nr. 4043/2004 SUA 2004:66
Mál nr. 4044/2004 SUA 2004:47,
2005:181
Mál nr. 4057/2004 SUA 2004:165
Mál nr. 4058/2004 SUA 2004:72
Mál nr. 4064/2004 SUA 2004:172,
2005:182
Mál nr. 4065/2004 SUA 2004:85
Mál nr. 4070/2004 SUA 2004:172,
2005:182
Mál nr. 4092/2004 SUA 2004:170
Mál nr. 4095/2004 SUA 2005:106
Mál nr. 4108/2004 SUA 2004:148

Mál nr. 4113/2004 SUA 2006:210
 Mál nr. 4115/2004 SUA 2004:42
 Mál nr. 4117/2004 SUA 2004:165
 Mál nr. 4132/2004 SUA 2004:161
 Mál nr. 4136/2004 SUA 2004:51
 Mál nr. 4138/2004 SUA 2004:52
 Mál nr. 4140/2004 SUA 2004:73
 Mál nr. 4145/2004 SUA 2005:148
 Mál nr. 4152/2004 SUA 2004:64
 Mál nr. 4160/2004 SUA 2004:60
 Mál nr. 4163/2004 SUA 2006:154
 Mál nr. 4168/2004 SUA 2004:54
 Mál nr. 4176/2004 SUA 2004:167
 Mál nr. 4182/2004 SUA 2005:77
 Mál nr. 4183/2004 SUA 2005:148
 Mál nr. 4186/2004 SUA 2005:44
 Mál nr. 4187/2005 SUA 2005:116
 Mál nr. 4189/2005 SUA 2005:150
 Mál nr. 4192/2004 SUA 2005:70
 Mál nr. 4193/2004 SUA 2006:105
 Mál nr. 4195/2004 SUA 2005:70
 Mál nr. 4196/2004 SUA 2005:156
 Mál nr. 4203/2004 SUA 2005:89
 Mál nr. 4205/2004 SUA 2005:117
 Mál nr. 4210/2004 SUA 2006:131
 Mál nr. 4212/2004 SUA 2006:132
 Mál nr. 4213/2004 SUA 2005:152,
 2006:215, 2007:229
 Mál nr. 4216/2004 SUA 2005:130
 Mál nr. 4217/2004 SUA 2005:119
 Mál nr. 4218/2004 SUA 2006:132
 Mál nr. 4225/2004 SUA 2006:81,
 2007:229
 Mál nr. 4227/2004 SUA 2005:120
 Mál nr. 4231/2004 SUA 2005:54
 Mál nr. 4238/2004 SUA 2006:146
 Mál nr. 4241/2004 SUA 2005:99
 Mál nr. 4243/2004 SUA 2005:48
 Mál nr. 4246/2004 SUA 2005:138
 Mál nr. 4248/2004 SUA 2006:62
 Mál nr. 4249/2004 SUA 2005:122
 Mál nr. 4252/2004 SUA 2005:96
 Mál nr. 4254/2004 SUA 2005:94
 Mál nr. 4260/2004 SUA 2005:60
 Mál nr. 4273/2004 SUA 2005:97
 Mál nr. 4275/2004 SUA 2005:163
 Mál nr. 4278/2004 SUA 2005:42
 Mál nr. 4279/2004 SUA 2006:140
 Mál nr. 4286/2004 SUA 2005:75
 Mál nr. 4291/2004 SUA 2005:123
 Mál nr. 4298/2004 SUA 2006:176

Mál nr. 4306/2005 SUA 2006:132
 Mál nr. 4312/2005 SUA 2005:57
 Mál nr. 4315/2005 SUA 2005:125
 Mál nr. 4316/2005 SUA 2006:213
 Mál nr. 4332/2005 SUA 2005:139,
 2006:216
 Mál nr. 4340/2005 SUA 2006:76,
 2007:232
 Mál nr. 4341/2005 SUA 2006:76,
 2007:232
 Mál nr. 4343/2005 SUA 2006:68,
 2007:230
 Mál nr. 4351/2005 SUA 2006:190,
 2007:230
 Mál nr. 4355/2005 SUA 2006:110
 Mál nr. 4363/2005 SUA 2005:91
 Mál nr. 4371/2005 SUA 2005:81
 Mál nr. 4378/2005 SUA 2005:146
 Mál nr. 4388/2005 SUA 2005:56
 Mál nr. 4390/2005 SUA 2007:61
 Mál nr. 4397/2005 SUA 2005:85
 Mál nr. 4398/2005 SUA 2005:139,
 2006:216
 Mál nr. 4413/2005 SUA 2005:127
 Mál nr. 4417/2005 SUA 2006:178
 Mál nr. 4436/2005 SUA 2006:185
 Mál nr. 4440/2005 SUA 2006:128
 Mál nr. 4450/2005 SUA 2006:79
 Mál nr. 4456/2005 SUA 2007:131
 Mál nr. 4469/2005 SUA 2006:142
 Mál nr. 4474/2005 SUA 2006:63
 Mál nr. 4477/2005 SUA 2006:163
 Mál nr. 4478/2005 SUA 2006:199
 Mál nr. 4495/2005 SUA 2005:62
 Mál nr. 4499/2005 SUA 2005:93
 Mál nr. 4521/2005 SUA 2006:129
 Mál nr. 4530/2005 SUA 2006:58
 Mál nr. 4535/2005 SUA 2006:112
 Mál nr. 4536/2005 SUA 2005:155
 Mál nr. 4557/2005 SUA 2006:164
 Mál nr. 4567/2005 SUA 2006:186
 Mál nr. 4572/2005 SUA 2006:74
 Mál nr. 4579/2005 SUA 2006:147
 Mál nr. 4580/2005 SUA 2006:206,
 2007:231
 Mál nr. 4583/2005 SUA 2006:166
 Mál nr. 4585/2005 SUA 2007:109
 Mál nr. 4586/2005 SUA 2006:182,
 2007:231
 Mál nr. 4588/2005 SUA 2006:166

Mál nr. 4597/2005 SUA 2006:173,
 2007:231
 Mál nr. 4601/2005 SUA 2006:142
 Mál nr. 4609/2005 SUA 2007:217
 Mál nr. 4617/2005 SUA 2007:174
 Mál nr. 4627/2006 SUA 2006:72
 Mál nr. 4629/2006 SUA 2007:74
 Mál nr. 4639/2006 SUA 2006:208
 Mál nr. 4647/2006 SUA 2006:55
 Mál nr. 4650/2006 SUA 2007:111
 Mál nr. 4654/2006 SUA 2006:59
 Mál nr. 4665/2006 SUA 2006:187
 Mál nr. 4671/2006 SUA 2006:188
 Mál nr. 4677/2006 SUA 2007:191
 Mál nr. 4680/2006 SUA 2006:183
 Mál nr. 4686/2006 SUA 2006:144
 Mál nr. 4687/2006 SUA 2007:133
 Mál nr. 4700/2006 SUA 2006:149
 Mál nr. 4715/2006 SUA 2006:55
 Mál nr. 4729/2006 SUA 2007:111
 Mál nr. 4735/2006 SUA 2007:197
 Mál nr. 4741/2006 SUA 2006:56
 Mál nr. 4747/2006 SUA 2007:52
 Mál nr. 4764/2006 SUA 2007:99
 og 192
 Mál nr. 4771/2006 SUA 2007:161
 Mál nr. 4787/2006 SUA 2006:116
 Mál nr. 4827/2006 SUA 2006:188
 Mál nr. 4835/2006 SUA 2006:66
 Mál nr. 4843/2006 SUA 2007:188
 Mál nr. 4851/2006 SUA 2006:66
 Mál nr. 4859/2006 SUA 2007:59
 Mál nr. 4878/2006 SUA 2007:128
 Mál nr. 4887/2006 SUA 2007:105
 Mál nr. 4892/2007 SUA 2007:68
 Mál nr. 4895/2007 SUA 2007:103
 Mál nr. 4902/2007 SUA 2007:107
 Mál nr. 4929/2007 SUA 2007:134
 Mál nr. 4936/2007 SUA 2007:63
 Mál nr. 4937/2007 SUA 2007:108
 Mál nr. 4946/2007 SUA 2007:196
 Mál nr. 4949/2007 SUA 2007:142
 Mál nr. 4956/2007 SUA 2007:69
 Mál nr. 4962/2007 SUA 2007:143
 Mál nr. 4964/2007 SUA 2007:159
 Mál nr. 4968/2007 SUA 2007:101
 Mál nr. 5073/2007 SUA 2007:221
 Mál nr. 5102/2007 SUA 2007:156
 Mál nr. 5103/2007 SUA 2007:210
 Mál nr. 5130/2007 SUA 2007:189

2. Atriðisorðaskrá.

Í skrá þessari er vísað til málnúmers og í sviga til ártals skýrslu og blaðsíðutals við upphaf þess máls þar sem það á við.

Aðflutningsgjöld sjá Skattar og gjöld

Aðgangur að dómstólum

2497/1998, 3070/2000, 3298/2001, 3299/2001, 3212/2001

Aðgangur að gögnum og upplýsingum

Aðgangur að fundargerð 3198/2001

Aðgangur að gögnum hjá kjaranefnd 2271/1997 og 2272/1997, 2606/1998, 2903/1999

Aðgangur að gögnum hjá Landsvirkjun 2440/1998

Aðgangur að gögnum máls hjá sjávarútvegsráðuneytinu 3848/2003

Aðgangur að gögnum máls hjá úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála 2907/1999

Aðgangur að gögnum um laun og önnur launakjör 5103/2007

Aðgangur að minnisblaði um mat á tilboði í opinberu útboði 4095/2004

Aðgangur að sjúkraskrá 4203/2004

Aðgangur að skjólum um sölu ríkisjarða 2058/1997 (SUA 1997:170)

Aðgangur að skýrslum um starfsmann 53/1988 (SUA 1989:104), 707/1992 (SUA 1993:159)

Aðgangur að upplýsingum hjá tollstjóra 3540/2002

Aðgangur að upplýsingum hjá Tryggingastofnun ríkisins 191/1989 (SUA 1989:23)

Aðgangur að upplýsingum um aðila sjálfan og náin skyldmenni 1359/1995 (SUA 1995:280)

Aðgangur að upplýsingum um fob-verð nýrra ökutækja 481/1991 (SUA 1992:304), 481/1991 (SUA 1994:417)

Aðgangur að upplýsingum um kostnað við gerð bundins slitlags 840/1993 (SUA 1994:244)

Aðgangur að upplýsingum um réttindi sjúklinga 1776/1996 (SUA 1997:83)

Aðgangur að upplýsingum um umhverfismál 1282/1994 (SUA 1994:381)

Aðgangur að upplýsingum um þá sem synjað var um þátttöku í lokuðu útboði 136/1989 (SUA 1990:148)

Aðgangur aðila að gögnum máls hjá tryggingaráði 107/1989 (SUA 1989:35)

Aðgangur aðila að gögnum hjá skattvörðum 1693/1996 (SUA 1997:364), 2896/1999, 2954/2000

Aðgangur aðila að gögnum vegna ráðningar í starf 2685/1999, 2787/1999, 2999/2000, 3091/2000, 3215/2001, 4020/2004, 3955/2003, 4686/2006

Aðgangur aðila að gögnum vegna skipunar í embætti 4108/2004

Aðgangur aðila að læknisvottorðum 640/1992 (SUA 1993:69)

Aðgangur aðila að lögfræðialiiti varðandi bótakröfu hans á hendur sveitarfélagi 3643/2002

Aðgangur aðila að skriflegum greinargerðum umsagnaraðila um verkefni sem umsókn hans um styrk tók til 2901/1999

Aðgangur aðila að upplýsingum um hvaða sérfræðingar komu að mati á umsókn hans 2548/1998

Aðgangur almennings að prófurlausnum 3906/2003

Aðgangur almennings að upplýsingum um umhverfismál 1293/1994 (SUA 1995:536)

Aðgangur brotaþola að gögnum hjá ríkissaksóknara 4241/2004

Aðgangur foreldra að gögnum hjá barnaverndaryfirvöldum 388/1991 (SUA 1991:42), 1383/1995 (SUA 1995:136), 1142/1994 (SUA 1995:146), 1218/1994 (SUA 1995:170), 1360/1995 (SUA 1996:151)

Aðgangur foreldra að umsögnum barnaverndarnefnda 3/1988 (SUA 1989:14)

Aðgangur foreldra að upplýsingum og gögnum í málum út af forsjá barna 17/1988 (SUA 1989:58)

Aðgangur forsjárlaus foreldris að upplýsingum um barn sitt 4312/2005

Aðgangur skattvörðum að gögnum hjá bankastofnunum 2509/1998

Afhending sjúkraskýrslna 79/1989 (SUA 1989:19), 78/1989 (SUA 1994:415)

Afhending skýrslna sérfræðinga um störf og háttsemi starfsmanns 25/1988 (SUA 1988:21, SUA 1989:17 og SUA 1991:166)

Einkaaðili hefur gögnin undir höndum 4020/2004

Einstaklingar geta krafist þess að fá að kynna sér gögn, sem eru í vörslum stjórnvalda og varða þá sérstaklega 25/1988 (SUA 1989:17)

Frumkvæði stjórnvalda að kynna aðila gögn máls 17/1988 (SUA 1989:58), 1383/1995 (SUA 1995:136), 1693/1996 (SUA 1997:364)

Fyrirheit um að frásagnir skýrslugefanda verði ekki kynntar 25/1988 (SUA 1989:17)

Gjaldtaka fyrir notkun CPAP-öndunarvélar 4715/2006

Gögn í vörslum skatttranssóknarstjóra 1317/1994 (SUA 1996:494)

Hluti myndbandsspólu talinn til gagna máls 1383/1995 (SUA 1995:136)

Láta ber aðila í té afrit af gögnum máls 3/1988 (SUA 1989:14)

Not upplýsinga í stjórnsýslu 135/1989 (SUA 1989:23)

Nöfn umsækjenda um opinberar stöður 1097/1994 (SUA 1995:313)

Skilyrði sem beiðni um aðganga að tilteknum gögnum verður að uppfylla 4535/2005

Umsækjanda um opinbert starf heitið trúnaði 2793/1999

Umsögn fullnustumatsnefndar 77/1989 (SUA 1989:48)

Undir hvern heyrir ákvörðun um afhendingu afrita af gögnum máls? 3/1988 (SUA 1989:14)

Yfirlit yfir skuldastöðu opinberra gjalda 210/1989 (SUA 1991:121)

Það ræður ekki úrslitum um aðgang að upplýsingum, hvort þær hafa verið grundvöllur ákvarðana 53/1988 (SUA 1989:104)

Öflun gagna í þágu dómsmáls 179/1989 (SUA 1989:116)

Sjá einnig Skráning upplýsinga um einkamálefni, Þagnarskylda

Aðili máls

Hver talist getur aðili máls 656/1992 (SUA 1993:135), 3609/2002, 3852/2003, 4140/2004, 4113/2004, 4474/2005, 4530/2005

Ráðuneyti aðili stjórnáskilnaðs 585/1992 (SUA 1992:31)

Staðfesting gjaldskráa 2324/1997

Sjá einnig Starfssvið umboðsmanns Alþingis, Stjórnáskilnaðs

Aflaheimildir sjá Stjórn fiskveiða

Aflahlutdeild sjá Stjórn fiskveiða

Afnota- og þjónustugjöld sjá Skattar, þjónustugjöld

Afnotaréttur

Uppsögn 1894/1996

Afplánun refsingar sjá Fangelsismál

Afturköllun

Ákvörðunar um afhendingu lands innan landgræðslugirðingar 545/1991 (SUA 1994:128)

Ákvörðunar um greiðslu ferðakostnaðar 3515/2002

Ákvörðunar um heimild til að afplána vararefsingu með samfélagsþjónustu 3461/2002

Ákvörðunar um undanþágu frá greiðslu útvarpsgjalds 4680/2006

Ákvörðunar um úthlutun byggðakvóta 4132/2004

Ákvörðunar um virðisaukaskattskyldu 1197/1994 (SUA 1995:464)

Áminning 1263/1994 (SUA 1995:346)

Einkunnagjöf við Háskólann á Akureyri 1852/1996 (SUA 1997:428)

Leyfis sem er forsenda atvinnurekstrar 436/1991 (SUA 1992:111)

Leyfis til aksturs leigubíreiða 22/1988 (SUA 1988/24), 20/1988 (SUA 1988:32), 256/1990 (SUA 1990:26), 264/1990, 289/1990 og 303/1990 (SUA 1990:29), 959/1993 (SUA 1994:37)

Leyfis til útflutnings á hrefnukjöti 4196/2004

Leyfis til þess að mega starfa sem sjúkrahjálfari 1450/1995 (SUA 1996:99)

Löggildingar vigtarmanns 384/1991 (SUA 1991:26)

Málsmeðferð til undirbúnings afturköllunar 436/1991 (SUA 1992:111)

Ódagsett 22/1988 (SUA 1988:24)

Skemmtanaleyfis 436/1991 (SUA 1992:111)

Staðfesting Fiskistofu á flutningi aflamarks 1714/1996 (SUA 1997:446)

Upprunalegar afturköllunarástæður 545/1991 (SUA 1994:128 og SUA 1996:651)

Vínveitingaleyfis 436/1991 (SUA 1992:111)

Sjá hins vegar Breyting á óbirtri ákvörðun

Afturvirkni

Breyting á lagareglum um greiðslujöfnun 687/1992 (SUA 1993:92)

Réttur til að nota starfsheitið tæknifræðingur 612/1992 (SUA 1993:37)

Samtímis greiðsla bóta 2320/1997, 2340/1997

Skattalaga 326/1990, 327/1990, 338/1990 og 339/1990 (SUA 1990:197)

Úthlutunarreglna LÍN 318/1990 (SUA 1990:148)

Vaxtauppgjör einstaklinga utan atvinnurekstrar 1468/1995 (SUA 1996:554)

Agaviðurlög í fangelsum sjá Fangelsismál

Almannafriður á helgidögum Þjóðkirkjunnar 1046/1994 (SUA 1995:251), 1169/1994 (SUA 1995:260 og SUA 1996:652)

Almannatryggingar

Afgreiðslutími Tryggingastofnunar ríkisins 4647/2006

Afvöxtunarlutfall við eingreiðslu örorkubóta 3902/2003

Ákvæði almannatryggingalaga um að fangar skuli ekki njóta bóta úr almannatryggingum 3671/2002

Ákvæði í umsóknareyðublaði um lifeyrisgreiðslur 4741/2006

Ákvörðun uppbotar á örorkulífeyri aftur í tímann 532/1991 (SUA 1992:22)

Ákvörðun vasapeninga til sjúklinga utan sjúkrahúsa 872/1993 (SUA 1994:27)

Bensinstyrkur 1465/1995 (SUA 1997:53), 2466/1998 og 2549/1998

Ekkjulífeyrir 1058/1994 (SUA 1994:24)

Endurkröfurettur skv. almannatryggingalögum 2146/1997, 2858/1999

Fæðingarorlof 185/1989 (SUA 1989:38), 564/1992 (SUA 1993:16), 1602/1995 (SUA 1996:67), 2196/1997, 2037/1997, 3744/2003, 4579/2005

Fæðingarstyrkur 4030/2004

Glasafriðingun 1899/1996 (SUA 1997:79)

Hjálpartæki 1522/1995 (SUA 1996:57), 2074/1997 (SUA 1997:99), 2855/1999

Hugtakið launþegi 3671/2002

Hugtakið slys 2485/1998, 2516/1998

Hjónalífeyrir 1815/1996

Kostnaður vegna læknismeðferðar erlendis 1899/1996 (SUA 1997:79), 1776/1996 (SUA 1997:83), 1748/1996 (SUA 1997:94)

Lán til kaupa á bifreið 746/1993 (SUA 1996:34), 1465/1995 (SUA 1997:53), 2466/1998 og 2549/1998

Loftslagsmeðferð psoriasisjúklinga 1776/1996 (SUA 1997:83)

Lögheimili lögbundið skilyrði fyrir greiðslu örorkulífeyris 1049/1994 (SUA 1995:46)

Mæðralaun 191/1989 (SUA 1989:23), 59/1988 (SUA 1989:33 og SUA 1990:228)

Niðurfelling greiðslu heimilisuppbotar 3787/2003

Óhjákvæmilegur ferðakostnaður 3515/2002

Réttarstaða barna, sem eiga við langvarandi veikindi að stríða 532/1991 (SUA 1992:22)

Sambúð 2259/1997

Samtímis greiðsla bóta 2320/1997, 2340/1997, 2416/1998

Sjúklingatrygging 1541/1995 (SUA 1996:63), 1710/1996 (SUA 1997:73), 2320/1997, 2340/1997

Sjúkradagpeningar 564/1992 (SUA 1993:16)

Sjúkratryggingar 107/1989 (SUA 1989:35)

Skerðing á tekjutryggingu örorkulífeyrisþega vegna tekna maka 26/1988 (SUA 1988:33, SUA 1989:137, SUA 1990:230 og SUA 1991:165), 1815/1996

Slysabætur 2305/1997

Slysatryggingar 107/1989 (SUA 1989:35), 2135/1997, 2304/1997, 2580/1998, 2516/1998, 3208/2001, 3671/2002

Styrkur til kaupa á bifreið 1845/1996 (SUA 1997:59), 2511/1998, 2796/1999

Tannlækningar 3219/2001, 4747/2006

Tannréttningakostnaður 849/1993 (SUA 1994:34), 819/1993 (SUA 1995:39), 1116/1994 (SUA 1996:24), 1995/1997

Tekjutrygging 1815/1996, 2259/1997

Umsókn um bætur skilyrði bótgreiðslna frá Tryggingastofnun ríkisins 1058/1994 (SUA 1994:24)

Umsókn um sjúkrahúsvist erlendis 2771/1999

Umönnunargreiðslur vegna sjúkra barna 1706/1996 (SUA 1997:64), 2417/1998, 2416/1998

Uppbót til reksturs bifreiðar 4278/2004

Valbrármeðferð 1748/1996 (SUA 1997:94)

Þátttaka almannatrygginga í tannréttungum barna 849/1993 (SUA 1994:34)

Örorkubætur 689/1992 (SUA 1993:26), 787/1993 (SUA 1994:31), 1541/1995 (SUA 1996:63), 1710/1996 (SUA 1997:73), 2253/1997, 2320/1997, 2340/1997

Örorkulífeyrir 1127/1994 (SUA 1996:44)

Örorkumat 561/1992 (SUA 1993:21), 1127/1994 (SUA 1996:44), 2079/1997, 2253/1997, 2343/1997, 2469/1998, 2518/1998, 2648/1999

Örorkustyrkur 787/1993 (SUA 1994:31)

Sjá einnig Barnsmeðlög, Leiðbeiningarskylda stjórnvalda, Valdmörk stjórnvalda

Alþingi sjá Starfssvið umboðsmanns Alþingis

Andmælaréttur

Afturköllun leyfis til útflutnings á hrefnukjöti 4196/2004

Afturköllun vinnveitingaleyfis og skemmtanaleyfis 436/1991 (SUA 1992:111)

Athugasemdir varðandi meðferð persónuupplýsinga 3553/2002

Á ólögfestum grundvelli 1395/1995 (SUA 1996:133)

Ákvörðun fangelsismálastofnunar um lok afplánunar utan fangelsis 2940/2000

Ákvörðun heilbrigðisnefndar að fjarlægja bifreið af bifreiðastæði 1336/1995 (SUA 1995:176)

Ákvörðun stjórnar prestssetrasjóðs um fjárhæð afgjalds fyrir prestssetursjörð 4687/2006

Ákvörðun um fasteignamat 4343/2005

Ákvörðun um niðurfellingu greiðslu heimilis-uppbótar 3787/2003

Ákvörðun um vistun fanga í einangrun 3123/2000

Áminning 1263/1994 (SUA 1995:346), 2475/1998, 2680/1999, 3493/2002

Breyting á skráningu fullvirðisréttar 788/1993 (SUA 1995:190)

Breyting á viðmiðunum greiðslna í og úr lífeyrissjóði 2938/2000

Eftirlit bankæfirlits Seðlabanka Íslands 1394/1995 (SUA 1996:617)

Ekki skylt að gefa lánsúmsækjanda heimild til að tjá sig um lögfræðilega umsögn 318/1990 (SUA 1990:148)

Ekki talin þörf á að veita meðlagsgreiðanda kost á að tjá sig áður en ákvörðun um framfærslueyri með barni var tekin 208/1989 (SUA 1990:12)

Endurskoðun upplýsinga í fasteignaskrá 823/1993 (SUA 1995:114 og SUA 1996:651)

Endurúthlutun fullvirðisréttar 1163/1994 (SUA 1996:237)

Foreldrar í málum út af forsjá barna 17/1988 (SUA 1989:58), 640/1992 (SUA 1993:69)

Frávikning ríkisstarfsmanns 927/1993 (SUA 1994:193)

Hin óskráða grundvallarregla 656/1992 (SUA 1993:135)

Hjá barnaverndarnefnd við undirbúning umsagnar í forsjármáli 1218/1994 (SUA 1995:170)

Meðferð máls hjá tölvunefnd 1299/1994 (SUA 1995:479)

Niðurfelling á heimild til undanþágu frá greiðslu útvarpsgjalds 1986/1996

Niðurlagning stöðu 828/1993 (SUA 1993:174)

Óheft umráð skjala nauðsynleg til að tryggja að réttur aðila til að koma fram skýringum komi að fullu gagni 3/1988 (SUA 1989:14), 17/1988 (SUA 1989:58)

Sakarkostnaður 2815/1999

Skipulag 727/1992 (SUA 1993:60), 1453/1995 (SUA 1996:110)

Starfssamningur ekki endurnýjaður vegna ávirðinga starfsmanns 707/1992 (SUA 1993:159)

Synjun um að neyta kaupréttar á ábúðarjörð 3306/2001

Tilkynning til meðlagsskuldara um að til standi að beina kröfu til launagreiðanda hans um afdrátt launa 4887/2006

Um gögn sem aflað er frá lægra stjórnvaldi við kærumeðferð máls 1364/1995 (SUA 1996:273), 2487/1998

Uppfyllti ekki lengur skilyrði til undanþágu frá útflutningsskyldu sauðfjárafurða 2352/1998

Uppsögn ráðningarsamnings 1767/1996, 3853/2003

Úthlutun byggðakvóta 3708/2003, 3848/2003

Við athugasemdir umsónaraðila á vegum Leikskóla Reykjavíkur 3777/2003

Við ákvörðun ráðuneytis í ættleiðingarmáli 2051/1997

Við ákvörðun um leyfi til að reisa varnargarð í Hvítá

Við álitsumleitan 1328/1995 (SUA 1995:81), 2679/1999

Við endurupptöku máls 4557/2005

Við lausn skipaðs nefndarmanns 271/1990 (SUA 1991:88)

Við meðferð byggingarmála 613/1992 (SUA 1993:54), 2348/1998, 2390/1998, 2431/1998

Við meðferð kærumála 1969/1996 (SUA 1997:420), 2039/1997, 2487/1998, 2584/1998, 2585/1998, 2740/1999, 2970/2000, 4478/2005, 4572/2005

Við meðferð kærumáls hjá ríkissaksóknara vegna ákvörðunar lögreglustjóra um niðurfellingu máls 4065/2004

Við meðferð mála hjá Atvinnuleysistryggingasjóði 960/1993 (SUA 1995:49)

Við meðferð mála hjá dóms- og kirkjumálaráðuneytinu 2679/1999, 2512/1998, 4168/2004

Við meðferð mála hjá kjaranefnd 2953/2000

Við meðferð mála hjá Kvikmyndamiðstöð Íslands 4585/2005

Við meðferð mála hjá kærunefnd jafnréttismála 2214/1997, 2458/1998

Við meðferð mála hjá nefnd um ágreiningsmál skv. lögum um heilbrigðisþjónustu 2165/1997

Við meðferð mála hjá úrskurðarnefnd fæðingar- og foreldraorlofsmála 3456/2002

Við meðferð mála hjá yfirséðanefnd 1858/1997 (SUA 1997:388)

Við meðferð mála sem skotið er til tryggingaráðs 107/1989 (SUA 1989:35)

Við meðferð umsóknar um ríkisborgararétt 3574/2002

Við veitingu starfa 2569/1998, 2696/1999, 2862/1999, 4249/2004, 4291/2004, 4427/2005

Við sölu ríkisjarða 2058/1997 (SUA 1997:170)

Við umsögn álitsgjafa 2498/1998, 4316/2005, 4585/2005

Við uppsögn ríkisstarfsmanns 2877/1999

Við upplýsingaöflun hjá bankastofnunum 2509/1998

Við veitingu starfa 2795/1999, 2787/1999, 2784/1999, 2999/2000, 3066/2000, 3667/2002, 3736/2003

Vinnuframlagi ríkisstarfsmanns hafnað 3853/2003

Arðskrá Sjá Lax- og silungsvéið

Atvinnufrelsi
1268/1994 (SUA 1996:107), 2996/2000, 3064/2000, 3108/2000, 4231/2004, 4388/2005

Leyfi til vísindarannsókna 2607/1998

Atvinnuleysiskráning sjá Sveitarfélög

Atvinnuleysistryggingar
Barnadagpeningar 1425/1995 (SUA 1995:55)
Mat á námi við erlendan skóla 1832/1996 (SUA 1997:134)

Málsmeðferð úrskurðarnefndar 2868/1999, 3115/2000, 3691/2003, 4115/2004.

Málsmeðferð úthlutunarnefnda 960/1993 (SUA 1995:49), 1425/1995 (SUA 1995:55), 1597/1995 (SUA 1996:82)

Missir bótaréttar við uppsögn 3960/2003

Niðurfelling bóta þar sem vinnutilboði var ekki sinnt 960/1993 (SUA 1995:49)

Niðurfelling bóta sé vinnu sagt upp 1850/1996 (SUA 1997:119)

Refsikennnd viðurlög vegna rangra upplýsinga 1702/1996 (SUA 1996:76), 2036/1997, 4186/2004

Réttur sjálfstætt starfandi einstaklinga 1927/1996, 2035/1997, 2868/1999, 3691/2003.

Réttur til atvinnuleysisbóta við atvinnuleit í EES-riki 1724/1996 (SUA 1997:111), 2235/1997

Réttur til atvinnuleysisbóta við flutning innan EES-svæðisins 4859/2006

Réttur til greiðslu dráttarvaxta af bótum 4243/2004

Skilyrði fyrir niðurfellingu bótaréttar og endurkröfu ofgreiddra bóta 4186/2004

Skilyrði þess að bótalaust tímabil falli niður 1246/1994 (SUA 1996:69)

Skráning hjá vinnumiðlun 1597/1995 (SUA 1996:82)

Stjórn atvinnuleysistryggingasjóðs 1807/1996 (SUA 1997:105)

Atvinnuréttindi
Afturköllun löggildingar vigtarmanns 384/1991 (SUA 1991:26 og SUA 1992:327)

Atvinnuleyfi fyrir erlenda leiðsögumenn 80/1989 (SUA 1991:17 og SUA 1992:328), 652/1992 (SUA 1993:29)

Atvinnuleyfi til leigubifreiðaaaksturs
Afturköllun atvinnuleyfis til leigubifreiðaaaksturs 959/1993 (SUA 1994:37)

Aldursskilyrði 1071/1994 (SUA 1994:41)

Atvinnusvið leigubifreiðastjóra 153/1989 (SUA 1989:39)

Framkvæmd og eftirlit með undanþágum 1609/1995 (SUA 1996:86)

Réttur maka til að nýta leyfi látins eiginmanns 264/1990, 289/1990 og 303/1990 (SUA 1990:29 og SUA 1991:169)

Svipting leyfis vegna ákvæða reglugerðar um hámarksaldur 22/1988 (SUA 1988:24), 20/1988 (SUA 1988:32), 256/1990 (SUA 1990:26), 43/1988 (SUA 1991:164)

Svipting leyfis vegna ákvæða reglugerðar um óflekkað mannorð 2256/1997

Uppsögn leigubifreiðastjóra af leigubifreiðastöð 4504/2005

Undanþága frá akstri bifreiðar 701/1992 (SUA 1993:51), 1609/1995 (SUA 1996:86)

Útgerðarleyfi 1071/1994 (SUA 1994:41)

Úthlutun atvinnuleyfa 686/1992 (SUA 1993:48), 4231/2004

Leyfi til að stunda dýrahald í atvinnuskyni 4260/2004

Leyfi til að stunda nálastungumeðferð 3133/2000

Leyfi til rekstrar einangrunarstöðvar fyrir gæludýr 2996/2000

Leyfi til rekstrar frísvæðis 4183/2004

Leyfi til þess að mega starfa sem sjúkrahjálfari 1450/1995 (SUA 1996:99), 3308/2001

Löggilding rafverktaka 4388/2005

Löggilding rafvirkjameistara 3343/2001

Löggilding skjalapýðenda 2498/1998, 3906/2003

Lögverndun starfsheitisins sálfræðingur 1268/1994 (SUA 1996:107), 2241/1997, 4004/2004

Lögverndun starfsheita kennara 1380/1995 (SUA 1997:125)

Nýjar reglur haggja ekki við starfsréttindum manna sem aflað hafa sér þeirra fyrir gildistöku reglnanna 384/1991 (SUA 1991:26)

Prófnefnd og atvinnuskírteini kafara 285/1990 (SUA 1990:36)

Réttur til að nota starfsheitið framhaldsskólakennari 132/1989 (SUA 1990:17)

Réttur til að nota starfsheitið grunnskólakennari 202/1989 (SUA 1990:20)

Réttur til að nota starfsheitið tæknifræðingur 612/1992 (SUA 1993:37)

Réttur til að starfa og nota starfsheitið heilbrigðisfulltrúi 438/1991 (SUA 1991:29)

Sérfræðileyfi í sálarfræði 3064/2000, 3108/2000

Sérfræðiviðurkenning í taugasálfræði 1232/1994 (SUA 1996:95)

Sérfræðiviðurkenning tannlæknis 183/1989 (SUA 1990:21)

Sérleyfi til fólksflutninga 4216/2004

Skerðing á atvinnufrelsi 1714/1996 (SUA 1997:446)

Skil á starfsleyfi til miðlunar váttrygginga 4654/2006

Skilyrði fyrir veitingu meistaraáráttinda í netagerð 459/1991 (SUA 1991:29)

Skilyrði fyrir veitingu meistaraáráttinda í snyrtifræðum 974/1993 (SUA 1995:66)

Skilyrði fyrir veitingu veiðileyfis 1714/1996 (SUA 1997:446)

Skilyrði rafverktakaleyfis 239/1990 (SUA 1990:37), 562/1992 (SUA 1992:30)

Starfsreglur flugmálastjórnar um hámarksaldur til starfsþjálfunar 1885/1996

Starfsréttindi rafveituvirkjameistara 4390/2005

Takmörkun á fjölda sendibifreiða 270/1990 (SUA 1990:35)

Tannsmiðir 1919/1996 (SUA 1997:443)

Veiting lyfsösluleyfis 1385/1995 (SUA 1996:246), 4530/2005

Viðurkenning á menntun og prófskírteinum 1268/1994 (SUA 1996:107)

Viðurkenning byggingarnefnda á iðneimisturum 496/1991 (SUA 1992:16), 935/1993 (SUA 1995:65)

Auglýsing

Á lausum stöðum sjá Opinberir starfsmenn

Á fyrirhugaðri ráðstöfun takmarkaðra gæða 4478/2005

Á fyrirhugaðri útgáfu veiðileyfa 3717/2003

Á fyrirhugaðri úthlutun atvinnuleyfa til leigubifreiðaaksturs 4231/2004

Á fyrirhuguðum styrkveitingum 1820/1996

Á ríkisjörðum sem lausar eru til ábúðar 993/1994 (SUA 1996:206), 1025/1994 (SUA 1996:225)

Á styrkjum til rekstrar afurðastöðva í mjólkuriðnaði 1718/1996 (SUA 1997:177)

Eftir umsóknunum til veiða á háhyrningum 166/1989 (SUA 1989:52 og SUA 1990:227)

Kynning á starfsreglum 406/1991 (SUA 1992:177)

Lyfsösluleyfi 1816/1996

Ríkisjörð auglýst til sölu 3163/2001

Takmarkanir á netaveiðum 4340/2005 og 4341/2005

Úthlutun byggðakvóta 3699/2003

Sjá einnig Birting, Stjórnun fiskveiða

Ábúð

178/1989 og 297/1990 (SUA 1992:158), 1572/1995, 1894/1996, 3306/2001

Ábyrgðartrygging bifreiða

Endurgreiðsla söluskatts af iðgjöldum 49/1988 (SUA 1988:22)

Áfengismál

Áfengisauklýsingar 896/1993 (SUA 1993:53)

Synjun um leyfi til áfengisveitinga 1292/1994 (SUA 1995:77), 1328/1995 (SUA 1995:81)

Áfrýjunarleyfi

28/1988 (SUA 1989:28)

Ákvörðun launakjara íslenskra starfsmanna varnarliðsins

293/1990 (SUA 1991:116)

Ákvörðun stjórnvalds um að stöðva meðferð kærumsáls þar sem málið hafði einnig verið lagt fyrir dómstóla

1311/1994 (SUA 1995:286)

Ákærvald sjá Meðferð ákærvalds

Álitsumleitan

Aðgangur að umsögn, sjá Aðgangur að gögnum og upplýsingum

Atvinnuleyfi fyrir útlendinga 652/1992 (SUA 1993:29)

Bindandi umsögn haldin efnisannmarka 612/1992 (SUA 1993:37)

Bindandi umsögn sveitarstjórnar og þýðing umsagnar áfengisvarnarnefndar 1292/1994 (SUA 1995:77)

Ekki ljóst hvaða einstaklingar stöðu að umsögn 3259/2001

Endurveiting ökuréttinda 807/1993 (SUA 1994:410)

Form og efni umsagna barnaverndaryfirvalda 17/1988 (SUA 1989:58)

Frjáls álitsumleitan 56/1988 (SUA 1990:154), 87/1989 (SUA 1990:158), 596/1992 (SUA 1992:50), 1747/1996 (SUA 1997:246), 2487/1998, 3066/2000

Lögboðin umsögn berst ekki 613/1992 (SUA 1993:54)

Lögfræðileg umsögn um lánsúmsókn hjá LÍN 318/1990 (SUA 1990:148)

Rökstuðningur umsagnar 17/1988 (SUA 1989:58), 753/1993 (SUA 1993:83), 707/1992 (SUA 1993:159), 1328/1995 (SUA 1995:81), 1623/1995 (SUA 1996:420), 2202/1997, 3245/2001

Setning reglugerðar 470/1991 (SUA 1992:96)

Skipulagsstjórn ríkisins 900/1993 (SUA 1994:49)

Tillaga sameiningarnefndar um skyldubundna sameiningu sveitarfélaga 2634/1998

Tillögur um úthlutun byggðakvóta 4477/2005, 4557/2005

Tillögur að reglum um úthlutun byggðakvóta 4583/2005 og 4588/2005

Umsagnarfrestur um stjórnvaldsfyrirmæli 241/1990 (SUA 1990:176)

Umsagnir við stöðuveitingu 56/1988 (SUA 1990:154), 87/1989 (SUA 1990:158), 2087/1997, 2641/1999, 3245/2001

Umsögn barnaverndarnefndar 1266/1994 (SUA 1995:121), 1218/1994 (SUA 1995:170), 2051/1997

Umsögn Fornleifaverndar ríkisins um styrki úr Fornleifasjóði 4316/2005

Umsögn gjafsóknarnefndar 753/1993 (SUA 1993:83), 2156/1997, 2572/1998

Umsögn Hæstaréttar um umsækjendur um embætti hæstaréttardómara 3882/2003, 3909/2003, 3980/2003

Umsögn matsnefndar áfengisveitingahúsa 1328/1995 (SUA 1995:81)

Umsögn náðunarnefndar 2679/1999, 2512/1998

Umsögn námsmatsnefndar Sálfræðingafélags Íslands 2241/1997

Umsögn skipulagsnefndar fólksflutninga 2397/1998

Umsögn stjórnar hollustuverndar vegna útgáfu starfsleyfis 2215/1997, 2299/1997

Umsögn stöðunefndar 1134/1994 (SUA 1995:300)

Umsögn sveitarfélags í byggingar- og skipulagsmálum 2556/1998

Umsögn sveitarfélags um sölu afhlutdeildar fiskiskips 1034/1994 (SUA 1994:351)

Umsögn sveitarfélags um veitingu lyfsöluleyfis 4530/2005

Umsögn sveitarstjórnar 735/1992 (SUA 1993:299)

Umsögn tryggingaráðs í sambandi við skipun í stöðu forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins 887/1993 (SUA 1994:187)

Úrskurðaraðila ber að ganga eftir því að bætt sé úr verulegum ágöllum á umsögn 17/1988 (SUA 1989:58)

Veiting lyfsöluleyfis 1385/1995 (SUA 1996:246)

Við ráðningu slökkviliðsmanna 2862/1999

Áminning sjá Opinberir starfsmenn

Bankaefirlit sjá Eftirlit stjórnásluaðila

Barnabætur

Skuldajöfnun barnabóta 40/1988 (SUA 1988:22), 1437/1995 (SUA 1996:540), 1538/1995 (SUA 1996:543)

Barnavernd sjá Foreldrar og börn

Barnsmeðlög

Afturvirk breyting á framfærslusamningi 3087/2000, 3724/2003

Áhrif ógildingar á faðernisviðurkenningu á innheimtu meðlagsskuldar 1053/1994 (SUA 1994:87)

Ákvörðun og endurskoðun meðlagsfjárhæðar 195/1989 (SUA 1990:107), 813/1993 (SUA 1994:60), 2222/1997

Ákvörðun og endurskoðun meðlagsfjárhæðar 4044/2004

Ákvörðun um að fella niður dráttarvexti af meðlags-skuld 1842/1996, 4887/2006

Ákvörðun um niðurfellingu höfuðstóls meðlags-skuldar 4887/2006

Endurgreiðsla meðlags í tilefni af ógildingunni á faðernisviðurkenningu 3395/2001

Heimild Innheimtustofnunar sveitarfélaga til innheimtu aukins meðlags 4956/2007

Innheimta meðlaga 110/1989 (SUA 1989:133 og SUA 1990:229), 208/1989 (SUA 1990:12), 1053/1994 (SUA 1994:87), 3724/2003, 4887/2006

Samningar foreldra um gjalddaga 208/1989 (SUA 1990:12)

Samningar Innheimtustofnunar sveitarfélaga við meðlagsgreiðendur 4248/2004

Skilyrði þess að forsjáforeldri verði gert að greiða meðlag með barni sínu 4892/2007

Skylda Innheimtustofnunar sveitarfélaga til að standa við gerðar samþykktir 4887/2006

Synjun á niðurfellingu meðlagsgreiðslna 2604/1998

Úrskurðarvald tryggingaráðs um greiðslu meðlags aftur í tímann 61/1988 (SUA 1989:34)

Sjá einnig Foreldrar og börn.

Bifreiðahlunnindi

1934/1996 (SUA 1997:406)

Birting

5102/2007

Afturköllun atvinnuleyfis til leigubifreiðaaaksturs 959/1993 (SUA 1994:37)

Afturköllun löggildingar vigtarmanns 384/1991 (SUA 1991:26)

Ákvörðun um að víkja nemanda af námsbraut 2675/1999

Ákvörðun um brottvísun nemanda úr skóla 761/1993 (SUA 1994:295)

Ákvörðun um frávísun 3588/2002

Ákvörðun um val á þátttakendum í lokuðu útboði 3712/2003

Ákvörðun um veitingu embættis 2202/1997, 3245/2001

Ákvörðun varðandi lánsúmsókn hjá Lánasjóði íslenskra námsmanna 318/1990 (SUA 1990:148)

Ákvörðun vasapeninga til sjúklinga utan sjúkrahúsa 872/1993 (SUA 1994:27)

Birta ber aðila máls stjórnvaldsákvörðun án tafar 524/1991 (SUA 1993:105), 3245/2001

Birta ber reglur um form og efni styrkumsókna og meðferð þeirra 2487/1998

Birta ber reglugerðir um lífeyrissjóði í B-deild Stjórnartíðinda 1014/1994 og 1015/1994 (SUA 1995:225)

Birting almennra stjórnvaldsfyrirmæla 1609/1995 (SUA 1996:86), 1714/1996 (SUA 1997:446), 2484/1998, 2625/1998, 4597/2005

Birting auglýsingar 4390/2005

Birting ákvörðunar af hálfu ráðningarfyrtækis 3616/2002

Birting ákvörðunar tefst 1801/1996 (SUA 1996:177)

Birting fyrirmæla um valdfamsal 1132/1994 (SUA 1996:601)

Birting laga 2140/1997

Birting úthlutunarreglna fyrir byggðakvóta í auglýsingu 4771/2006

EES-gerðir 2151/1997

Einkunnagjöf við Háskólann á Akureyri 1852/1996 (SUA 1997:428)

Gjaldskrá um geymslu skráningarkerkja bifreiða 1666/1996 (SUA 1997:279)

Reglur tryggingaráðs bar að birta í B-deild Stjórnartíðinda 1776/1996 (SUA 1997:83)

Reglur um áfangaheimili Verndar 2805/1999

Sú skylda hvílir á því stjórnvaldi sem tekið hefur ákvörðun að birta aðila máls hana 2352/1998, 2760/1999, 3680/2002

Synjun á skráningu lögheimilis til samræmis við skriflega flutningstilkynningu 2885/1999

Tryggingaráði bar að tilkynna aðila niðurstöðu ákvörðunar milliliðalaust 1077/1989 (SUA 1989:35)

Úrskurðar menntamálaráðuneytisins 309/1990 (SUA 1992:237)

Úrskurðar úrskurðarnefndar atvinnuleysisbóta 4115/2004

Úrskurðir tryggingaráðs 2079/1997

Vanrækt að birta ákvörðun 401/1991 (SUA 1993:111), 1986/1996

Vaxtaákvörðana 218/1989 (SUA 1992:68)

Verklagsreglur og fyrirmæli ríkisskattstjóra 2542/1998

Sjá einnig Stjórnun fiskveiða

Bjargráðasjóður
842/1993 (SUA 1994:140), 1039/1994 (SUA 1995:200)

Breyting á óbirtri ákvörðun
Meðferð lánsúmsóknar hjá Lánasjóði íslenskra námsmanna 318/1990 (SUA 1990:148)

Óheimilt að breyta birtri stjórnvaldsákvörðun 1852/1996 (SUA 1997:428)

Sjá hins vegar Afturköllun

Breyting á venjubundinni stjórnsýslufrákvæmd
Hert skilyrði fyrir áfrýjunarleyfi 28/1988 (SUA 1989:28)

Innheimtuhættir Húsnæðisstofnunar ríkisins 346/1990 og 353/1990 (SUA 1992:74)

Kynningu á breyttri stjórnsýslufrákvæmd ábótavant 28/1988 (SUA 1989:28), 346/1990 og 353/1990 (SUA 1992:74), 652/1992 (SUA 1993:29), 612/1992 (SUA 1993:37), 1465/1995 (SUA 1997:53), 4058/2004

Lán frá tryggingastofnun til kaupa á bifreið 746/1993 (SUA 1996:34)

Óheimil án lagaheimildar 1710/1996 (SUA 73:1997)

Sala ríkisjarða 2763/1999

Veiting styrks til kaupa á hjálpartækjum 1522/1995 (SUA 1996:57)

Örorkumat 1127/1994 (SUA 1996:44)

Þrengt skilyrði laga um hreyfihömlun 1465/1995 (SUA 1997:53)

Bréflýnd
Heimild Póst- og símamálastofnunar til þess að afhenda póstsendingar öðrum en skráðum viðtakanda 365/1990 (SUA 1991:104, SUA 1995:544 og SUA 1996:649)

Skoðun pósts til fanga 170/1989 (SUA 1990:97)

Brottfelling laga
678/1992 (SUA 1993:149)

Búfé
Heimaslátrun 334/1990 (SUA 1990:124)

Talning búfjár 135/1989 (SUA 1989:23)

Sjá einnig Sauðfjárveikivarnir, Búfjármark

Búfjármark
Rétthæð búfjármarka 356/1990 (SUA 1991:51 og SUA 1992:328)

Búvörusamningur
721/1992 (SUA 1994:163)

Byggingarmál Sjá Skipulags- og byggingarmál

Bærnireglur sjá Valdmörk stjórnvalda

Bætur til þolenda afbrota
3791/2003, 4378/2005

Börn sjá Foreldrar og börn

Daggæsla barna
3777/2003

Dómstólar
Skilyrði máshöfðunar að kæruehimild hafi verið notuð 123/1989 (SUA 1989:101), 2497/1998

Valdmörk stjórnvalda og dómstóla 4931/2007

Verkaskipting umboðsmanns Alþingis og dómstóla 4764/2006 (bréf)

Sjá einnig Starfssvið umboðsmanns Alþingis

Dýravernd
Dýrásýningar 873/1993 (SUA 1994:54)

Kröfur um úrbætur á aðstöðu 4260/2004

EES-samningurinn
Aðgangur almennings að upplýsingum um umhverfismál 1293/1994 (SUA 1995:536)

Afgreiðsla lyfja 1487/1995 (SUA 1996:250)

Birting og miðlun upplýsinga um gerðir sem innleiða skal skv. 7. gr. EES-samningsins 2151/1997

Fæðingarorlof 2037/1997

Lagastoð reglugerðar um almennt útboð verðbréfa 1394/1995 (SUA 1996:617)

Mat á námi við erlendan skóla 1832/1996 (SUA 1997/134)

Reglur um opinber innkaup 4095/2004

Réttur erlends ríkisborgara til námsláns 3042/2000

Réttur til atvinnuleysisbóta 4859/2006

Sérfræðileyfi í sálarfræði 3064/2000, 3108/2000

Tryggingarfé ferðaskrifstofu 2292/1997

Umhverfismál 2440/1998

Varðveisla réttar til atvinnuleysisbóta 1724/1996 (SUA 1997:134), 2235/1997

Viðurkenning starfsheitis og starfsleyfi 1268/1994 (SUA 1996:107), 1450/1995 (SUA 1996:99), 3308/2001

Efniskröfur sjá Jafnræðisreglur, Lagaheimild, Meðalhófsreglan, Sjónarmið sem stjórnsýsluathöfn er byggð á

Eftirlit stjórnsýsluaðila
Almenn eftirlitsskylda ráðuneytis 652/1992 (SUA 1993:29), 401/1991 (SUA 1993:111), 1483/1995 (SUA 1997:204), 2574/1998

Dóms- og kirkjumálaráðuneytinu bar að sjá til þess að bætt væri úr göllum á meðferð máls hjá biskupi 42/1988 (SUA 1989:104)

Eftirlit Atvinnuleysistryggingasjóðs með úthlutunarnefndum 960/1993 (SUA 1995:49), 1425/1995 (SUA 1995:55), 1807/1996 (SUA 1997:105)

Eftirlit bankaeftirlits með sölu hlutabréfa 1394/1995 (SUA 1996:617)

Eftirlit Barnaverndarstofu með starfsháttum barnaverndarnefnda 4312/2005

Eftirlit dóms- og kirkjumálaráðuneytisins með skipun lögráðamanna 1084/1994 (SUA 1995:360)

Eftirlit Fjármálaeftirlitsins með sjálfstætt starfandi verktökum 4764/2006.

Eftirlit Fjármálaeftirlitsins með starfsháttum váttryggingafélaga 4764/2006.

Eftirlit Fjármálaráðuneytisins með Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins 2574/1998

Eftirlit Fjármálaráðuneytisins með samráðsnefnd samkvæmt tollalögum 1483/1995 (SUA 1997:204)

Eftirlit félagsmálaráðuneytisins með sveitarstjórnum 735/1992 (SUA 1993:299), 94/11, 2625/1998

Eftirlit Fiskistofu 1659/1996 (SUA 1997:340)

Eftirlit landlæknis með útgáfu læknisvottorða 3653/2002

Eftirlit með hlutafélögum 367/1990 (SUA 1991:46)

Eftirlit ráðuneyta þegar kæruehimild er ekki til staðar 2569/1998

Eftirlitshlutverk ráðuneytis 2770/1999, 2675/1999, 4639/2006

Eftirlitsskylda landlæknis 1999/1997, 3553/2002

Framkvæmd eftirlits með verðbréfamíðlun og verðbréfasjóðum 101/1989, 113/1989 og 152/1989 (SUA 1990:41)

Samgönguráðuneytinu bar að sjá til þess að Flugmálastjórn Íslands framfylgdi úrskurði þess 4355/2005

Sérstakt tilefni nákvæms eftirlits 101/1989, 113/1989 og 152/1989 (SUA 1990:41)

Skylda ráðuneytis sem yfirstjórnanda og handhafa veitingarvalds tiltekinnar starfa hjá undirstofnun 53/1988 (SUA 1989:104)

Staðfestingarhlutverk borgarstjórnar Reykjavíkur á gjaldskrá Reykjavíkurhafnar 4298/2004

Staðfestingarhlutverk iðnaðarráðuneytisins á gjaldskrá hitaveitna 2324/1997

Staðfestingarhlutverk samgönguráðherra á aðlögunargjaldskrá Reykjavíkurhafnar 4298/2004

Tegundaprófun símtækja 104/1989 (SUA 1990:87)

Eignarnám

Ákvörðun bóta í tengslum við niðurskurð sauðfjár 36/1988 (SUA 1989:96 og SUA 1991:167)

Innlausn í jarðarlhuta 2807/1999

Kostnaður við meðferð ágreiningsmáls um gildi eignarnámsákvörðunar 3541/2002

Mat á fjárhæð bóta vegna töku á efni 2960/2000

Málsmeðferð matsnefndar eignarnámsbóta 2960/2000

Skilyrði eignarnáms til lagningar einkavegar 342/1990 (SUA 1991:162)

Eignarskerðing

629/1992 (SUA 1993:120), 670/1992 (SUA 1993:312)

Einelti á vinnustað sjá Vinnuvernd

Einkaréttarlegir samningar

1489/1995, 2264/1997

Einkavæðing

4495/2005, 4629/2006

Ellilífeyrir sjá Lífeyrisréttindi

Endurgreiðsla sjá Skattar og gjöld

Endurupptaka stjórnsgýslumáls

Ákvörðun Húsnæðisstofnunar ríkisins um greiðslu-erfiðleikalán 1801/1996 (SUA 1996:177)

Ákvörðun kjaranefndar 2953/2000

Ákvörðun úthlutunarnefndar 2868/1999

Endurskoðun meðlagsfjárhæðar 195/1989 (SUA 1990:107), 4044/2004

Endurupptaka á álagningu 3927/2003

Endurupptaka á endurákvörðun 2078/1998

Endurupptaka á endurákvörðun tollverðs 3852/2003

Endurupptaka á grundvelli ólögfesta reglna 2591/1998

Forsjá barns 765/1993 (SUA 1994:73)

Endurupptaka á úthlutun um byggðakvóta 4557/2005

Löggildingarpróf skjalapýðenda 2498/1998, 3906/2003

Mat örorkunefndar 3942/2003

Stöðuveiting 1391/1995 (SUA 1996:451)

Réttur erlends ríkisborgara til námláns 1805/1996 (SUA 1997:208)

Réttur skattaðila til endurupptöku 2370/1998

Staðfesting gjaldskráa 2324/1997, 2051/1997

Úrskurður dóms- og kirkjumálaráðuneytisins 2487/1998

Úrskurður málskotsnefndar Lánasjóðs íslenskra námsmanna 3599/2002

Úrskurður tryggingaráðs 2485/1998

Úrskurður úrskurðarnefndar almannatrygginga 4278/2004

Úrskurður yfirskattanefndar 1440/1995 (SUA 1996:524)

Ættleiðing 2051/1997

Fangelsismál

Aðbúnaður fanga í Hegningarhúsinu við

Skólavörðustíg 1539/1995 (SUA 1996:115)

Aðbúnaður í fangelsum 987/1994 (SUA 1995:102)

Aðstoð geðlæknis við gæsluvarðhaldsfanga sem vistaður er í einangrun 3518/2002

Aðstoð við fanga til að búa þá undir að hverfa á ný út í þjóðfélagið að lokinni refsivist 1506/1995 (SUA 1996:120)

Aflánun refsingar að aflokinni sjúkrahúsvist 41/1988 (SUA 1989:43)

Agaviðurlög í fangelsum 170/1989 (SUA 1990:97),

344/1990 (SUA 1991:33), 2041/1997 (SUA 1997:142), 2618/1998, 2426/1998, 3034/2000, 2805/1999

Áfangahemili Verndar 2940/2000

Ákvörðun fangelsismálastofnunar um skilorðsrof 1189/1994 (SUA 1995:97)

Ákvörðun lögreglustjóra um aflánun vararefsingar 2546/1998

Dagpeningar til fanga sem aflána vararefsingu 2595/1998

Dagpeningar til gæsluvarðhaldsfanga 2301/1997

Dagsleyfi fanga 1614/1995 og 1654/1996 (SUA 1996:131), 1771/1996 (SUA 1997:143), 2735/1999, 4168/2004

Dvalarleyfi fanga 2618/1998

Einangrun 2041/1997 (SUA 1997:142), 2426/1998, 3123/2000, 4192/2004, 4195/2004

Evrópskar fangelsisreglur 1539/1995 (SUA 1996:115), 1506/1995 (SUA 1996:120), 2301/1997, 2595/1998, 2735/1999, 2426/1998, 2805/1999

Flutningur á milli fangelsa 344/1990 (SUA 1991:33)

Flutningur fanga úr norsku fangelsi 98/1989 (SUA 1989:50)

Heilbrigðisþjónusta í fangelsum 2426/1998, 3518/2002, 4192/2004, 4195/2004

Heimsóknir til fanga 4138/2004

Lagaákvæði um skoðun og upptöku ritaðs efnis 471/1991 (SUA 1991:32)

Leyfi til dvalar utan fangelsis 4136/2004

Lok afplánunar utan fangelsis 3034/2000, 2940/2000

Reynslulausn 344/1990 (SUA 1991:33), 2424/1998, 2679/1999, 2512/1998, 3028/2000, 4835/2006, 4851/2006

Réttaröryggi fanga 3034/2000

Samfélagsþjónusta 1547/1995 (SUA 1995:109), 1578/1995 (SUA 1996:131), 3461/2002

Sálfræðiaðstoð við fanga 987/1994 (SUA 1995:102), 1506/1995 (SUA 1996:120)

Skoðun pósts og hlustun símtala fanga 170/1989 (SUA 1990:97 og SUA 1991:170)

Svör stjórnvalda við erindum fanga 114/1989 (SUA 1989:51)

Tannlæknþjónusta við fanga 102/1989 (SUA 1990:93), 102/1989 (SUA 1991:170 og SUA 1996:648)

Tilhögun tilfærslu fanga á milli húsa og deilda í fangelsi 2805/1999

Upplýsingagjöf til fanga 2805/1999

Vararefsing 2424/1998, 2144/1997, 2595/1998

Vinna og vinnulaun fanga 170/1989 (SUA 1990:97), 987/1994 (SUA 1995:102)

Þvagsýnataka 2805/1999

Sjá einnig Náðun

Fasteignaskráning og fasteignamat

Eigendaskráning á endurræktun 823/1993 (SUA 1995:114 og SUA 1996:651)

Málsmeðferð við töku ákvörðunar um fasteignamat breyttrar eignar 4343/2005

Fasteignaveðbréf

1666/1996 (SUA 1997:279)

Fatlaðir

Hlutverk trúnaðarmanns fatlaðra við réttindagæslu 2877/1999

Málsmeðferð svæðisráðs fatlaðra 1395/1995 (SUA 1996:133)

Málsmeðferð svæðisskrifstofu um málefni fatlaðra 1965/1996

Réttur fatlaðra til almennrar þjónustu ríkis og sveitarfélaga 2285/1998

Réttur heyrnarlausra og heyrnarskertra til táknaþjónustu 4182/2004

Samningur um stuðningsþjónustu við fatlaða 1965/1996

Félagslegar íbúðir sjá Húsnaðismál

Fiskveiðar sjá Stjórnun fiskveiða

Fiskveiðisjóður Íslands

Synjun lánsúmsóknar 694/1992 (SUA 1994:332)

Fjármark sjá Büfjármark

Fjárveitingar

Ráðstöfun fjárveitingar, sem veitt var með fjáruka-lögum 368/1990 (SUA 1991:36 og SUA 1992:329)

Flóttamenn

2848/1999

Fordæmisgildi Hæstaréttardóms

3902/2003

Fordæmisgildi úrskurða yfirskattaneftndar

702/1992 (SUA 1994:276 og SUA 1995:546)

Foreldrar og börn

Afskipti barnaverndarneftndar 400/1991 (SUA 1991:42)

Afturvirk breyting á framfærslusamningi 3087/2000 Ákvörðun meðlagsfjárhæðar 813/1993 (SUA 1994:60)

Bein afskipti ráðherra af meðferð máls um forsjá og umgengnisrétt 765/1993 (SUA 1994:73)

Eftirlit barnaverndaryfirvalda 388/1991 (SUA 1991:42)

Endurskoðun meðlagsfjárhæðar 2886/1999, 4044/2004

Endurupptaka máls 765/1993 (SUA 1994:73), 2261/1997, 4044/2004

Forsjá til bráðabirgða 640/1992 (SUA 1993:69)

Forsjársvipting 770/1993 (SUA 1993:76), 963/1993 (SUA 1994:69)

Fósturráðstöfun 2261/1997, 3609/2002

Fóstursamningur 1156/1994 (SUA 1995:161), 1262/1994 (SUA 1996:143)

Framfærsluskýlda foreldra gagnvart barni sínu 600/1992 (SUA 1992:58), 813/1993 (SUA 1994:60)

Hlutverk barnaverndarneftnda 2435/1998

Innsetning í umráð barns 765/1993 (SUA 1994:73)

Langtímafóstur 770/1993 (SUA 1993:76)

Lögmæt skipan 3087/2000, 4892/2007

Meðferð mála út af breytingu á forsjá barna 182/1989 (SUA 1990:107), 765/1993 (SUA 1994:73)

Meðferð mála út af forsjá barna 17/1988 (SUA 1989:58 og SUA 1991:168), 596/1992 (SUA 1992:50), 963/1993 (SUA 1994:69)

Meðferð ættleiðingarmála 2051/1997, 2435/1998

Réttaráhrif málskots til barnaverndarráðs 313/1989 (SUA 1990:113)

Riftun fóstursamnings 1156/1994 (SUA 1995:161), 2261/1997

Samþykki um ráðstöfun barns í fóstur 66/1988 (SUA 1989:79)

Sáttmáli Evrópuráðsins um ættleiðingu barna 2435/1998

Umgengnisréttur

Áhrif tálmunar á umgengni á úrlausn máls um forsjá 4371/2005

Ákvarðanir barnaverndaryfirvalda um umgengni foreldris og barns 66/1988 (SUA 1989:79)
 Beiting þvingunarúrræða 217/1989 (SUA 1990:109 og SUA 1991:170)
 Frestun á ákvörðun umgengnisréttar 182/1989 (SUA 1990:107)
 Meðferð máls hjá sýslumanni vegna kröfu um þátttöku forsjárforeldris í ferðakostnaði vegna umgengni 4931/2007
 Tafir á afgreiðslu máls 1266/1994 (SUA 1995:121), 1107/1994 (SUA 1995:124)
 Umgengni foreldra við barn í föstri 963/1993 (SUA 1994:69), 1262/1994 (SUA 1996:143), 1360/1995 (SUA 1996:151), 4474/2005
 Viðbrögð barnaverndarnefndar við tilkynningum 4312/2005
 Vinnuvernd barna og ungmenna 2604/1998
 Sjá einnig Barnsmeðlög
Forkaupsréttur ábúanda
 1825/1996 (SUA 1997:164)
Form stjórnvaldsákvæðana sjá Stjórnvaldsákvæðanir
Formaður nefndar sjá Stjórnsýslunefndir
Forsjá sjá Foreldrar og börn
Framfærslueyrir með barni sjá Barnsmeðlög
Framhaldsskólakennarar
 1380/1995 (SUA 1997:125)
Framleiðslustjórnun í landbúnaði sjá Fullvirðisréttur
Framsending máls
 1246/1994 (SUA 1996:69), 1427/1995 (SUA 1996:485), 2406/1998, 2473/1998, 2500/1998, 2706/1999, 2037/1997, 3340/2001, 3179/2000, 2957/2000, 3592/2002, 4196/2004
Frestir
 Boðunarfrestur 462/1991 (SUA 1993:138)
 Farið fram úr lögákvæðnum afgreiðslufresti 465/1991 (SUA 1991:126), 497/1991 (SUA 1992:40), 1282/1994 (SUA 1994:381)
 Framlenging á afgreiðslufresti skattstjóra skal auglýst 934/1993 (SUA 1994:275)
 Frestur brotþola til að setja fram rökstuðning fyrir kæru 4241/2004
 Frestur ríkisskattstjóra til þess að skila yfirséðanefnd gögnum og greinargerð 1190/1994 (SUA 1994:270)
 Frestur til að koma að athugasemdam 1767/1996, 2594/1998
 Kærufrestur sjá Stjórnsýslukæra
 Of skammur frestur til umsagnar 241/1990 (SUA 1990:176)
 Umsókn um námsaðstoð berst að liðnum umsóknarfresti 557/1992 (SUA 1992:147)
 Umsóknarfrestur um lán úr Byggingarsjóði ríkisins 282/1990 (SUA 1990:128)
 Þátttaka almannatrygginga í tannréttungum barna 849/1993 (SUA 1994:34)
 Sjá einnig Starfssvið umboðsmanns Alþingis, Svör stjórnvalda við erindum, sem þeim berast
Frestun réttaráhrifa
 3298/2001, 3299/2001

Áfrýjun frestar ekki efnislegum réttaráhrifum dóms nema skýrlega sé mælt fyrir um það í lögum 3087/2000
 Ósk um frestun réttaráhrifa ber að taka til afgreiðslu eins fljótt og unnt er 2970/2000, 3461/2002
 Ráðuneyti ekki heimilt að hafna því að fresta réttaráhrifum úrskurða á þeim grundvelli einum að það hefði ekki haft heimild að lögum til að taka beiðnirnar til efnislegrar meðferðar 3298/2001 og 3299/2001
Frjálst mat
 2285/1998, 2214/1997, 3574/2002
Fullvirðisréttur
 Breyting á skráningu fullvirðisréttar 788/1993 (SUA 1995:190)
 Endurúthlutun fullvirðisréttar 1163/1994 (SUA 1996:237)
 Heimaslátrun, sjá Búfé
 Leiðréttingu á fullvirðisrétti hafnað 401/1991 (SUA 1993:111)
 Sala fullvirðisréttar 625/1992 (SUA 1992:89)
 Talinn hluti af verðmæti jarðar 625/1992 (SUA 1992:89)
Fyrirtækjaskrá
 Synjun á að heimila breytingu á firmanafni 3235/2001
Fyrning
 Fyrning sakar 3047/2000
Fæðingarorlof sjá Almannatryggingar
Fæðingarorlofssjóður
 3456/2002
Gatnagerðargjöld sjá Skattar og gjöld
Gerðardómur
 629/1992 (SUA 1993:120)
Girðingar sjá Vegamál
Gjafsókn
 Ábending um breytingar á lagareglum um gjafsókn 35/1988 (SUA 1988:23, SUA 1990:230 og SUA 1991:164), 753/1993 (SUA 1993:83)
 Lagaskilyrði fyrir gjafsókn 588/1992 (SUA 1993:80), 753/1993 (SUA 1993:83 og SUA 1994:418), 2026/1997 (SUA 1997:154), 2156/1997, 2717/1999, 3070/2000, 3212/2001, 3942/2003, 3925/2003, 4160/2004, 4371/2005, 4397/2005.
 Lögbundin gjafsókn vegna frelsisskerðingar 3432/2002
 Lögbundin gjafsókn vegna þvingunarráðstafana í þágu meðferðar opinberra mála 4397/2005
 Synjun á gjafsókn í dómsmáli 331/1990 (SUA 1991:43), 588/1992 (SUA 1993:80), 2572/1998
 Synjun um greiðslu málfutningskostnaðar 1881/1996 (SUA 1997:150)
 Verksvið gjafsóknarnefndar 2572/1998
Gjaldeyris- og viðskiptamál
 Gengisáhætta vegna greiðslu á erlendu láni, er gengisskráning var felld niður 12/1988 (SUA 1988:19)
 Innflutningur með greiðslufresti 213/1989 (SUA 1990:113)
Gjaldskrá dýralækna
 668/1992 (SUA 1993:143)

Gjöld sjá Skattar og gjöld

Greiðslumark lögbýlis

721/1992 (SUA 1994:163), 2594/1998

Grunnskólar sjá Menntamáli

Gögn máls

1383/1995 (SUA 1995:136)

Varðveisla og skráning gagna sem stjórnvöldum berast 4686/2006

Sjá einnig Aðgangur að gögnum og upplýsingum, Varðveisla og skráning gagna er stjórnvöldum berast

Háskólar

2830/1999

Háskólaráð

2685/1999

Háskólinn á Akureyri

1852/1996 (SUA 1997:428), 4686/2006

Heilbrigðismál

Aðgangsréttur sjúklinga að sjúkraskrá 4203/2004

Eftirlit landlæknis með færslu sjúkraskráa 4203/2004

Eftirlit landlæknis með útgáfu læknisvottorða 3653/2002

Innheimta ógreiddra gjalda vegna komu á slysadeild 1051/1994 (SUA 1994:91)

Nefnd um ágreiningsmál skv. lögum um heilbrigðisþjónustu 1999/1997, 2165/1997

Óhefðbundnar lækningar 3133/2000

Heilsugæsla í skólum

678/1992 (SUA 1993:149)

Heimaslátrun búfjár

334/1990 (SUA 1990:124)

Helgidagar þjóðkirkjunnar sjá Almannafríður á helgidögum þjóðkirkjunnar

Hjónaskilnaður

Lífeyriskrafa 399/1991 (SUA 1992:168)

Sáttaumleitanir 83/1989 (SUA 1989:90)

Hlutabréf

1394/1995 (SUA 1996:617)

Hlutafélagaskrá

Skráningu hlutafjárhækkunar og kjöri endurskoðenda skotið til dómstóla 18/1988 (SUA 1988:21)

Starfshættir hlutafélagaskrár við skráningu og könnun tilkynninga um breytingar á skráðum upplýsingum 48/1988 (SUA 1988:40 og SUA 1989:137)

Hlutafélög

Beiting þvingunarúrræða 367/1990 (SUA 1991:46)

Eftirlit með hlutafélögum 367/1990 (SUA 1991:46)

Hollustuhættir og heilbrigðiseftirlit

Skilyrði þess að heilbrigðisyfirvöld megi fjarlægja númerslausar bifreiðar 1090/1994 (SUA 1994:93)

Hreindýraveiðar

670/1992 (SUA 1993:312 og SUA 1994:418)

Húsbréf sjá Húsnaðismál

Húsnaðismál

Eftirlit Húsnaðisstofnunar ríkisins með byggingarsamvinnufélögum 818/1993 (SUA 1994:104 og SUA 1995:544)

Félagslegar íbúðir 1261/1994 (SUA 1996:181), 2484/1998

Forkaupsréttur sveitarfélaga að félagslegum íbúðum 187/1989 (SUA 1990:127)

Gjaldtaka við innheimtu lána sem eru í vanskilum við Byggingarsjóð ríkisins 346/1990 og 353/1990 (SUA 1992:74)

Greiðsluerfðleikalán 674/1992 (SUA 1993:98), 1801/1996 (SUA 1996:177)

Greiðslujöfnun fasteignaveðlána 687/1992 (SUA 1993:92)

Húsbréf

Breyting á vöxtum fasteignaveðbréfa 485/1991 (SUA 1992:83)

Markaðsverð 457/1991 (SUA 1991:47)

Upphafsdagur vaxta fasteignaveðbréfs í húsbréfa- viðskiptum 455/1991 (SUA 1991:47)

Húsfélög og samtök í verkamannabústöðum 175/1989 (SUA 1990:125)

Kærunefnd fjöleignarhúsamála

Frávisun á álitshæðni 2813/1999, 3427/2002

Réttindi yfir innkeyrslu í sameign 4363/2005

Valdframsal 2813/1999, 3427/2002

Valdsvið kærunefndar 2813/1999

Lán úr Byggingarsjóði ríkisins 218/1989 (SUA 1992:68), 687/1992 (SUA 1993:92)

Staðfesting byggingarfulltrúa á eignarskiptayfirlýsingu 4627/2006

Umsóknarfrestur til Byggingarsjóðs ríkisins 90/128

Uppgjör við lok sameiginlegs viðhalds húsa í byggingarfélagi verkamanna 234/1990 (SUA 1991:34)

Upplýsingar með eignarskiptayfirlýsingu 1669/1996 (SUA 1996:160)

Útreikningur á greiðslu til seljanda félagslegrar eignaríbúðar 524/1991 (SUA 1993:105), 805/1993 (SUA 1994:116), 1001/1994 (SUA 1994:121 og SUA 1996:650), 2484/1998

Vaxtaákvarðanir 218/1989 (SUA 1992:68)

Húsnaðissparnaðarreikningar sjá Skattar

Hvalveiðar

Útgáfa leyfa til veiða á háhyrningum 166/1989 (SUA 1989:52 og SUA 1990:227)

Hæfi starfsmanna stjórnarsýslunnar

Aðgreining hæfisreglna frá formaskilyrðum stjórnarsýslukæru um aðild 4902/2007

Frávik frá sérstakri hæfisreglu sveitarstjórnarlaga 3521/2002, 4572/2005

Frávik frá sérstökum hæfisreglum stjórnarsýslulaga 1820/1996

Fulltrúi í sveitarstjórn tekur þátt í afgreiðslu á eigin tillögu um að samþykkt um laus hans frá störfum að eigin ósk gangi til baka 4572/2005

Hverjir standa að afgreiðslu máls 2036/1997

Stofnanavanhæfi 4316/2005

Almenn hæfisskiptyrði

Byggingarfulltrúi 1571/1995 (SUA 1996:414)

Formaður áfrýjunarnefndar um vörumerki 2308/1997

Formaður kjaranefndar 1442/1995 (SUA 1996:197)

Héraðslæknar 754/1993 (SUA 1993:173)
 Kennslustörf við grunnskóla 2608/1998
 Kröfur til menntunar 2408/1998
 Kröfur til menntunar í auglýsingu 3066/2000
 Landverðir 4227/2004
 Löglerðir fulltrúar sýslumanna 912/1993 (SUA 1994:209)
 Lögreglumenn 528/1991 (SUA 1993:155),
 707/1992 (SUA 1993:159)
 Nefndarmenn er fjalla um sérfræðiviðurkenningu
 tannlækna 183/1989 (SUA 1990:21)
 Nefndarmenn í lyfjaverðlagnsnefnd 500/1991 (SUA
 1992:104), 1968/1996
 Nefndarmenn samkeppnisráðs 806/1993 (SUA
 1993:255)
 Nefndarmenn umsjónarnefndar fólksbifreiða
 954/1993 (SUA 1994:311)
 Nefndarmenn örorkunefndar 895/1993 (SUA
 1994:314)
 Rannsóknar- og ákvörðunarvald vegna
 sauðfjársljúkdóma 188/1989 (SUA 1990:178)
 Ríkisstarfsmenn 87/1989 (SUA 1990:158),
 84/1989 (SUA 1990:162)
 Stjórnarmenn í atvinnuleysistryggingasjóði
 1807/1996 (SUA 1997:105)
 Stjórnarmenn í Brunavörnum 1964/1996 (SUA
 1997:158)
 Skilyrði til veitingar atvinnuleyfis, sjá
 Atvinnuréttindi
 Skyldmenni vinna á sama vinnustað að
 undirbúningi og úrlausn mála 2038/1997 (SUA
 1997:163)
 Starfsmaður ráðuneytis oddamaður í álitsefandi
 nefnd 85/1989 (SUA 1990:186)
 Tollverðir 382/1991 (SUA 1992:151), 1381/1995
 (SUA 1995:351), 2795/1999

Áhrif vanhæfis

Framkvæmdastjóri einkahlutafélags sem að hluta
 var í eigu sveitarfélags yfirgaf fundarsal við
 umfjöllun um erindi samkeppnisaðila félagsins
 3521/2002

Sérstök hæfisskilyrði

Aðilar sem koma að sölu ríkisfyrirtækja og félaga
 í eigu ríkisins 4495/2005
 Aðilar sem veita faglegar umsagnir um
 styrkumsóknir 2548/1998
 Aðstoð umfram lögskyldar leiðbeiningar
 1453/1995 (SUA 1996:110)
 Áður lagt úrskurð á sama atriði 865/1993 (SUA
 1993:264)
 Faðir aðila máls undirmaður starfsmanns
 1033/1994 (SUA 1994:180)
 Fulltrúi einkaaðila í stjórn einkahlutafélags
 sem var í eigu sveitarfélags að hluta tók þátt í
 umfjöllun um erindi samkeppnisaðila félagsins
 3521/2002
 Fulltrúi hagsmunaaðila á sæti í nefnd 842/1993
 (SUA 1994:140)

Fulltrúi sveitarfélags í stjórn einkahlutafélags
 sem var í eigu sveitarfélags að hluta tók þátt í
 umfjöllun um erindi samkeppnisaðila félagsins
 3521/2002
 Fyrirsvarsmáður fyrirtækis í eigu sveitarfélags
 tekur þátt í umfjöllun um erindi
 samkeppnisaðila fyrirtækisins 1552/1995 (SUA
 1995:531)
 Fyrri afskipti starfsmanns af sama aðila 313/1990
 (SUA 1990:113), 1156/1994 (SUA 1995:161),
 1360/1995 (SUA 1996:151), 2458/1998,
 2896/1999, 2954/2000
 Fyrri afskipti starfsmanns úrskurðarnefndar af
 sama máli 2868/1999
 Hagsmunatengsl starfsmanns ráðuneytis við
 lögmann aðila 2807/1999
 Kunningsskapur 1310/1994 (SUA 1996:409),
 1391/1995 (SUA 1996:451)
 Maki aðila máls er undirmaður starfsmanns sem
 með mál fer 1310/1994 (SUA 1996:409)
 Málsmeðferð við úrlausn um sérstakt hæfi
 3259/2001
 Málsmeðferð þegar starfsmaður vikur sæti
 1508/1995 (SUA 1996:185)
 Mistök við meðferð máls 629/1992 (SUA
 1993:120)
 Nefndarmaður bróðir umboðsmanns aðila
 2614/1998
 Nefndarmaður kom fram sem lögmaður í tilteknu
 máli 2308/1997
 Nefndarmaður starfaði á lögmannsstofu sem kom
 fram sem umboðsmaður 2308/1997
 Nefndarmenn í undirbúningsnefnd 2358/1998
 Nefndarmenn verkefnisstjórnar sjóðs áttu aðild að
 ýmsum styrkumsóknum til hans 1820/1996
 Óvinátta 377/1990 (SUA 1991:101)
 Prófnefndarmenn vegna löggildingar
 skjalabýðenda 3906/2003
 Staðfesting ráðherra um lagningu vegar
 2957/2000
 Staðfesting samgönguráðherra á tillögu
 Vegagerðarinnar um gildandi sérleyfi til
 fólksflutninga 4216/2004
 Starfsmaður er fyrirsvarsmáður fyrirtækis í
 samkeppni við aðila málsins 698/1992 (SUA
 1992:236)
 Starfsmaður er fyrrum eigandi að hlut í fyrirtæki
 sem er aðili máls 1133/1994 (SUA 1996:258)
 Starfsmaður í stjórnunarstöðu hjá sveitarfélagi
 tekur þátt í endurskoðun ákvörðunar
 sveitarfélagsins á vegum stjórnvalda ríkisins
 900/1993 (SUA 1994:49)
 Starfsmaður ráðuneytis og tengsl við
 búfræðslunefnd og bændaskóla 2740/1999
 Starfsmaður ráðuneytis sem tók þátt í meðferð
 kæru bróður starfsmanns sem tók hina kærðu
 ákvörðun 2778/1999
 Starfsmaður sem sker úr máli er undirmaður
 fyrirsvarsmanns annars aðila málsins 993/1994
 (SUA 1996:206)

Starfsmaður sem tók þátt í meðferð kærumáls hafði einnig tekið þátt í meðferð þess á lægra stjórnáskilum 788/1993 (SUA 1995:190)

Stjórnarmaður í atvinnuleysisstryggingasjóði situr einnig í úthlutunarnefnd sjálfstætt starfandi einstaklinga 1807/1996 (SUA 1997:105)

Sveitarstjórnarmaður átti fjárhagslegra hagsmuna að gæta 2110/1997

Sveitarstjórnarmaður leigir venslamanni húsnæði í eigu sveitarfélags 735/1992 (SUA 1993:299)

Sýslumaður sem tók ákvörðun um synjun leyfis til reksturs nektardansstaðar hafði skrifað undir mótmæli gegn starfsemi slíkra staða 3261/2001

Tengsl starfsmanns við umsækjanda um stöðu 4427/2005

Umsækjandi um stöðu starfsmaður veitingarvaldshafa 1391/1995 (SUA 1996:451)

Vinátta 1453/1995 (SUA 1996:110), 1391/1995 (SUA 1996:451), 2275/1997, 3955/2003, 4205/2004

Þáttur starfsmanna við meðferð máls það lítillfjórlegur að ekki er um vanhæfi að ræða 3769/2003

Innflutningsgjöld sjá Skattar og gjöld

Innflutningur kjöts
1042/1993 og 1043/1993 (SUA 1994:154)

Innheimta
Fasteignagjöld 4057/2004
Sjá Barnsmeðlög, Lagaheimild, Þvingunarúrræði

Innheimtukostnaður
346/1990 og 353/1990 (SUA 1992:74), 3471/2002, 3608/20002, 3635/2002.

Innheimtutilkynning
346/1990 og 353/1990 (SUA 1992:74), 3471/2002, 3608/20002, 3635/2002.

Innköllum máls
1185/1994 (SUA 1995:451)

Innsetning
Hlutverk lögreglu við innsetningargerð í umráð barns 765/1993 (SUA 1994:73)

Jafnréttismál
Málsmeðferð kærunefndar jafnréttismála 2458/1998, 3837/2003

Starfsemi Lánatryggingasjóðs kvenna 3580/2002

Valdheimildir kærunefndar jafnréttismála 2214/1997

Jafnréttisráð
716/1992 (SUA 1992:250)

Jafnræðisreglur
Aðstöðumunur byggist á frambærilegum og málefnalegum rökum 415/1991 (SUA 1991:112)

Aðstöðumunur verður að eiga skýra og ótvíræða stoð í lögum 172/1989 (SUA 1990:180), 375/1990 og 391/1991 (SUA 1991:144), 4650/2006 og 4729/2006

Afgreiðslur á vilyrðum til ættleiðinga 2435/1998

Aldursskilyrði til að öðlast atvinnuleyfi til leigubifreiðaaksturs 1071/1994 (SUA 1994:41)

Auglýsing ríkisjarða sem lausar eru til ábúðar 993/1994 (SUA 1996:206)

Athafnir stjórnvalda, sem haft geta skaðleg áhrif á samkeppni 879/1993 (SUA 1993:252)

Atvinnuleyfi til leigubifreiðaaksturs 701/1992 (SUA 1993:51)

Auglýsing á úthlutun byggðakvóta 3699/2003

Áfengisauðgylsingar 896/1993 (SUA 1993:53)

Ákvörðun bóta almannatrygginga 1706/1996 (SUA 1997:64)

Bifreiðagjald 2927/2000.

Bætur vegna veiðiskerðingar 629/1992 (SUA 1993:120)

Dagsleyfi fanga 1771/1996 (SUA 1997:143)

Endurgreiðsla aðflutningsgjalda og söluskatts af efni og vélum vegna framkvæmda við vatnsaflsstöð 155/1989 (SUA 1991:122)

Fjárhagsaðstoð sveitarfélaga 4064/2004 og 4070/2004

Forkaupsréttur sveitarfélags að félagslegri íbúð 187/1989 (SUA 1990:127)

Greiðsluþátttaka í dvalarkostnaði á hjúkrunarheimili 2125/1997

Gjaldtaka fyrir löggildingu o.fl. 435/1991 (SUA 1992:206)

Gjaldtaka fyrir notkun CPAP-öndunarvélar 4715/2006

Heimild til að ganga til samninga við varnarliðið 630/1992 (SUA 1993:187)

Heimild til lækunar eða niðurfellingar fasteignaskatts hjá tekjulitlum elli- eða örorkulífeyrisþegum 2812/1999

Innheimta barnsmeðlaga 110/1989 (SUA 1989:133)

Innheimta löggæslugjalds 882/1993 (SUA 1994:167)

Innheimta námslána 1013/1994 (SUA 1994:183)

Ívilnun vegna framfærslu vandamanns 2723/1999

Ívilnun vegna ættleiðingar 2147/1997

Jafnræði án lagaheimildar stenst ekki 2025/1997 (SUA 1997:436)

Jafnræði gjaldenda 2584/1998, 2585/1998

Jafnræði skattgreiðenda varðandi frádrátt ökutækjakostnaðar 472/1991 (SUA 1993:219), 416/1991 (SUA 1993:232), 755/1993 (SUA 1993:240)

Jafnræði stjórnmalaflokka í kosningadagskrá Ríkisútvarps 415/1991 (SUA 1991:112), 406/1991 (SUA 1992:177 og SUA 1993:341)

Jafnræði umsækjanda um úthlutun byggðakvóta 4132/2004

Jafnræði umsækjanda um örorkulífeyri sem stunda nám 2343/1997

Jafnræði skattgreiðenda við endurgreiðslu oftekinna skatta 2545/1998

Jafnræði við greiðslu á tryggingarfé ferðaskrifstofa 2292/1997

Jafnræði við úthlutun veiðileyfa 3717/2003

Kjaranefnd 2606/1998, 2973/2000

Leyfi til reksturs einangrunarstöðvar fyrir gæludýr 2996/2000

Lokun verslana um páska 1046/1994 (SUA 1995:251 og SUA 1996:652)

Lækkun eignarskattsstofns 1427/1995 (SUA 1996:485)

Læknismeðferð erlendis 1899/1996 (SUA 1997:79)

Málsmeðferð við stöðuveitingu 87/1989 (SUA 1990:158)

Mengunar- og heilbrigðiseftirlitsgjald 1517/1995 (SUA 1997:285)
 Nafnleynd umsækjenda um opinberar stöður 1097/1994 (SUA 1995:313)
 Námslán vegna ferðakostnaðar fjölskyldu 1241/1994 (SUA 1996:297)
 Námslán vegna framhaldsnáms lækna 856/1993 (SUA 1996:311)
 Námslán erlends ríkisborgara 1805/1996 (SUA 1997:208)
 Námslán vegna náms í hjúkrunarfræði 1830/1996 (SUA 1997:218)
 Niðurfelling tolla 112/1989 (SUA 1990:186)
 Ráðning í opinbert starf 3956/2003
 Ráðstöfun Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga á skattfé til sveitarfélaga 909/1993 (SUA 1994:362)
 Reynslulausn 2512/1998
 Réttur fanga á símtölum við aðila utan fangelsis 1539/1995 (SUA 1996:115)
 Réttur til að nota starfsheitið tækniþræðingur 612/1992 (SUA 1993:37)
 Réttur til greiðslna í fæðingarorlofi 2196/1997
 Röðun í launaflokka 742/1993 (SUA 1993:170)
 Sala ríkisjarða 2763/1999
 Skerðing lífeyrisréttinda hjá hluta sjóðsfélaga 1313/1994 (SUA 1995:203)
 Skilyrði fyrir veitingu meistararéttinda í snyrti-fræðum 974/1993 (SUA 1995:66)
 Skráning mannanafna í þjóðskrá 931/1993 (SUA 1994:172)
 Skráning bifreiðar 2025/1997 (SUA 1997:436)
 Starfsviðtöl 2793/1999
 Synjun á niðurfellingu aðfarargjalda 2777/1999
 Synjun á staðfestingu reglugerðar 2009/1997
 Synjun á umsóknum 1754/1996
 Synjun um inngöngu í menntaskóla 1532/1995 (SUA 1996:283)
 Tegundapröfun símtækja 104/1989 (SUA 1990:87)
 Tekjujöfnunarframlög Jöfnunarsjóðs 911/1993 (SUA 1995:506)
 Tollflokkun sendibifreiðar 566/1992 (SUA 1992:321)
 Tollívilnanir farmanna 735/1992 (SUA 1993:305)
 Undanþága frá ákvæðum námskrár 2760/1999
 Undanþágur 557/1992 (SUA 1992:147), 379/1991 (SUA 1992:329)
 Undanþágur frá skilyrðum um haffærisskirteini 622/1992 (SUA 1993:275)
 Útboð í smíði skips 598/1992 (SUA 1994:387)
 Útgáfa leyfa til veiða á háhyrningum 166/1989 (SUA 1989:52)
 Úthlutun veiðileyfa 712/1992 (SUA 1994:336), 955/1993 (SUA 1994:346)
 Útreikningur bóta úr Bjargráðasjóði 842/1993 (SUA 1994:140)
 Valdmörk á milli tollgæslustjóra og ríkistollstjóra 1132/1994 (SUA 1996:601)
 Vaxtabætur 1076/1994 (SUA 1995:434)
 Veiting styrkja til kaupa á hjálparkjómum 2074/1997 (SUA 1997:99)
 Veiting styrkja til útgerða smábáta 1838/1996 (SUA 1997:457)

Verklagsreglur um veitingu námslána vegna skólagjalda 982/1994 (SUA 1996:324)
 Við breytingu á störfum ríkisstarfsmanna 2591/1998
 Við opinber innkaup 136/1989 (SUA 1990:148)
 Við ráðningu í starf 2862/1999
 Við sérfræðiviðurkenningu tannlækna 183/1989 (SUA 1990:21)
 Við val á styrkþegum 1718/1996 (SUA 1997:177)
 Við veitingu leyfis til að nota starfsheitið grunn-skólakennari 4440/2005
 Við viðurkenningu iðnmenntunar 1832/1996 (SUA 1997:134)
 Örorkulífeyrir 1127/1994 (SUA 1996:44)
Kafarar sjá Atvinnuréttindi
Kaupskrárnefnd
 293/1990 (SUA 1991:116), 3426/2002
Kennarar sjá Atvinnuréttindi
Kirkjumál
 Afgreiðsla umsóknar um auglýsta stöðu innan þjóðkirkjunnar 42/1988 (SUA 1989:104)
 Kirkjugarðsgjöld, sjá Skattar og gjöld
 Kosning sóknarnefnda 1278/1994 (SUA 1995:183)
 Leyfi til að flytja leiði milli kirkjugarða 4895/2007
 Vottorð um úrsögn úr þjóðkirkjunni 76/1989 (SUA 1990:131)
Kjarasamningar
 742/1993 (SUA 1993:170)
 Starfskjör skólameistara 4677/2007
Kæruheimild sjá Starfssvið umboðsmanns Alþingis, Stjórnsýslukæra
Lagaheimild
Almennt
 Ákvæði í umsóknareyðublaði um lífeyrisgreiðslur 4741/2006
 Kostnaður aðila stjórnsýslumáls 5073/2007
Ákvörðun um innra skipulag starfshátta stjórnsýslunnar
 Véltæk gagnavinnsla upplýsinga 986/1994 (SUA 1994:356)
Samninga
 Allsherjarréttarlegu lagaákvæði varð ekki breytt með samningi 245/1990 (SUA 1991:93)
 Heimild til að krefja um nýjan ábyrgðarmann að lánnum hjá LÍN 1319/1994 (SUA 1996:303)
Stjórnsýslusákrávarðana
 Aðstöðumunur verður að eiga skýra og ótvíræða stoð í lögum 172/1989 (SUA 1990:180)
 Afdráttur barnsmeðlags af kaupum 110/1989 (SUA 1989:133), 208/1989 (SUA 1990:12)
 Agaviðurlög vegna brots á reglum um afplánun utan fangelsis 3034/2000
 Ákvörðun landbúnaðarráðherra um að heimila lögnám á landi 4113/2004
 Ákvörðun lögreglustjóra um afplánun vararefsingar 2546/1998
 Ákvörðun ríkisskattstjóra um synjun á ívilnun 2723/1999
 Ákvörðun samgönguráðuneytisins um framlengingu sérleyfa 2397/1998

- Ákvörðun um að miða gjaldskyldu seljanda við skráningu eigandaskipta í bifreiðaskrá 2131/1997
- Ákvörðun um leyfi til innflutnings og dreifingar náttúruvöru 3835/2003
- Ákvörðun varð ekki reist á reglugerðarheimild 112/1989 (SUA 1990:186), 1885/1996
- Ákvörðun þess hvar í útlöndum aðgerð skuli fara fram 1899/1996 (SUA 1997:79)
- Álagning girógjalds við innheimtu reglubundinna útvarpsgjalda 3350/2001
- Áætlun skattstofna við tiltekna aðstæður 2309/1997
- Bann við netaveiðum göngusilungs 4340/2005 og 4341/2005
- Boðun til yfirheyrslu 2639/1999 og 2710/1999
- Einstaklingum synjað um flutning með flugvélum til Íslands 3820/2003
- Forkaupsréttur sveitarfélags að félagslegum íbúðum 187/1989 (SUA 1990:127)
- Frestun á álagningu úrvinnslugjalds á sér ekki stoð í lögum 4117/2004
- Fyrirmæli um að vextir skuli ekki reiknaðir á inneignir 2545/1998
- Gjald vegna lagningar hitaveitu 2379/1998
- Gjaldtaka fyrir notkun CPAP-öndunarvélar 4715/2006
- Gjaldtaka vegna rekstrarkostnaðar grunnskóla 32/1988 (SUA 1990:134)
- Gjaldtaka vegna umbúðapoka 121/1989 (SUA 1990:216)
- Hámarksaldur leigubifreiðastjóra 35/1988 (SUA 1988:23), 256/1990 (SUA 1990:26)
- Heimild dómsmálaráðherra til að hlutast til um breytingu á skipulagsskrá sjálfseignarstofnunar 3503/2002
- Innheimta líkhúsgjalds 4417/2005
- Innheimta stimpilgjalds 1796/1996 (SUA 1997:263)
- Krafa siglinganefndar við meðferð umsókna um sjúkráhúsvist erlendis 2771/1999
- Kröfur um úrbætur á aðstöðu þeirra er halda dýr í atvinnuskyni 4260/2004
- Mat skólameistara á getu nemanda 2675/1999
- Námsgagnakostnaður og efniskostnaður í grunnskólum 32/1988 (SUA 1990:134)
- Niðurfelling tolla af frystu grænmeti 112/1989 (SUA 1990:186)
- Réttindanám kennara 84/1989 (SUA 1990:162)
- Samþykki aðila vikur ekki burt grundvallarreglum um nauðsyn lagaheimilda 22/1988 (SUA 1988:24)
- Skilyrði fyrir útgáfu leyfis til áfengisveitinga 1328/1995 (SUA 1995:81)
- Skilyrði um aðild að samstarfsverkefni fyrir úthlutun byggðakvóta 4771/2006
- Skilyrði um peningagreiðslu fyrir úthlutun byggðakvóta 4771/2006
- Skuldajöfnun barnabóta við álögð gjöld sama árs 40/1988 (SUA 1988:22)
- Skylda nemenda í framhaldsskóla til að greiða kostnað vegna tónlistarnáms 4650/2006 og 4729/2006
- Starfsleyfi sálfræðinga 2241/1997
- Synjun á að heimila breytingu á firmanafni 3235/2001
- Synjun á staðfestingu reglugerðar 2009/1997, 1754/1996
- Synjun um endurupptöku máls 2370/1998
- Synjun um leyfi til rekstrar frísvæðis 4183/2004
- Talning búfjár 135/1989 (SUA 1989:23)
- Upplýsingar með eignaskiptayfirlýsingu 1669/1996 (SUA 1996:160)
- Úthlutun byggðakvóta 3848/2003
- Úthlutun landbúnaðarráðuneytisins á fjármunum úr veiðikortasjóði 4140/2004
- Það leysir ekki undan nauðsyn lagaheimildar þó um þarf stjórnvaldsákvæðanir sé að ræða 135/1989 (SUA 1989:23)
- Þörf fyrir skýra lagaheimild 22/1988 (SUA 1988:24), 135/1989 (SUA 1989:23), 32/1988 (SUA 1990:134), 172/1989 (SUA 1990:180), 375/1990 og 391/1991 (SUA 1991:144), 4186/2004, 4650/2006 og 4729/2006
- Stjórnvaldsfyrirmæla*
- Atvinnusvið leigubifreiðastjóra 153/1989 (SUA 1989:39), 2256/1997
- Ákvæði reglna um próftökugjald 3805/2003
- Ákvæði reglugerðar um að fangelsismálastofnun skyldi ákvarða þóknanir og fjárhæð dagpeninga til fanga 3671/2002
- Ákvæði reglugerðar um akstursípróttir og aksturskeppni 4700/2006
- Ákvæði reglugerðar um dagpeninga fanga 2595/1998
- Ákvæði reglugerðar um gjaldtöku vegna starfa tollstarfsmanna 2219/1997
- Ákvæði reglugerðar um greiðslu gjalds vegna endurnýjar réttar til einkanúmers átti sér ekki fullnægjandi lagastoð 4843/2006
- Ákvæði reglugerðar um holræsagjald 2584/1998, 2585/1998
- Ákvæði reglugerðar um mælingu á vinnslunýtingu fiskiskips 3232/2001
- Ákvæði reglugerðar um staðfestingu samgönguráðherra á tillögu Vegagerðarinnar um gildandi sérleyfi til fólksflutninga 4216/2004
- Ákvæði reglugerðar um stuttan umsóknarfrest 1185/1994 (SUA 1995:451), 1185/1994 (SUA 1996:653)
- Ákvæði reglugerðar um takmörkun á gildistíma löggildingar rafverktaka 4388/2005
- Ákvæði reglugerðar um tilkynningarskyldu til Tryggingastofnunar ríkisins vegna slyss átti sér ekki lagastoð 4747/2006
- Ákvæði reglugerðar um upphafstíma umönnunargreiðslna 2416/1998
- Ákvæði reglugerðar um úthlutun krókaafhahlutdeilda til sóknardagabáta 4332/2005 og 4398/2005

Ákvæði reglugerðar um útreikning á greiðslum úr Fæðingarorlofssjóði 4579/2005
 Ákvæði reglugerðar um veiðar úr úthafskarfastofnum 2004 4163/2004.
 Ákvæði reglugerðar um veitingu dagsleyfa fanga 2735/1999
 Bann við netaveiðum göngusilungs 4340/2005 og 4341/2005
 Birting EES-gerða 2151/1997
 Búnaður og rekstur lyfjabúða 470/1991 (SUA 1992:96)
 Endurmenntun löggiltra vigtarmanna 384/1991 (SUA 1991:26)
 Gatnagerðargjöld 78/1989 (SUA 1992:189), 714/1992 (SUA 1994:239)
 Gjaldskrá fyrir mengunar- og heilbrigðiseftirlit 1517/1995 (SUA 1997:285)
 Gjaldskrá fyrir sorphirðu 2473/1998, 2500/1998
 Gjaldskrá fyrir táknmálstúlkajónustu 4182/2004
 Gjaldskrá fyrir þjónustu Fiskistofu 1659/1996 (SUA 1997:340)
 Gjaldskrá um greiðslur fyrir aukaverk presta þjóðkirkjunnar 4213/2004
 Gjaldskrá um geymslu skráningarmarkja bifreiða 1666/1996 (SUA 1997:279)
 Gjaldskrá um skoðunar- og eftirlitsgjöld loftfara 792/1993 (SUA 1994:225)
 Gjaldskrá Umferðarstofu 4189/2004
 Gjaldskrá vegna hreinsunar fráveituvatns 3221/2001
 Gjaldstofn vatnsgjalds 795/1993 (SUA 1994:233)
 Gjaldtaka fyrir málflytninguleyfi 435/1991 (SUA 1992:206)
 Haldlagning gagna 1317/1994 (SUA 1996:494)
 Hámarksaldur leigubifreiðastjóra 22/1988 (SUA 1988:24)
 Heimild Póst- og símamálastofnunar til þess að afhenda póstsendingar öðrum en skráðum viðtakanda 365/1990 (SUA 1991:104 og SUA 1995:544)
 Heimild Póst- og símamálastofnunar til þess að undanþiggja sig ábyrgð á mistökum vegna lokunar síma 710/1992 (SUA 1994:217)
 Heimildir framleiðsluráðs til að áætla neytenda- og jöfnunargjald 1729/1996
 Hækkun gjalda á verðstöðvunartímabili 73/1989 (SUA 1989:120), 91/1989 (SUA 1989:124)
 Innflutningsgjöld af vélsleðum 120/1989 (SUA 1990:193)
 Innflutningur með greiðslufresti 213/1989 (SUA 1990:113)
 Kennsluáætlun 2770/1999
 Lágmarksfjárhæð almenns útboðs hlutabréfa 1394/1995 (SUA 1996:617)
 Lokun síma 68/1988 (SUA 1989:129 og SUA 1990:227)
 Menningasjóður útvarpsstöðva 562/1992 (SUA 1992:183)
 Reglugerð um gæsluvarðhaldsvist 2301/1997
 Reglur um netaveiði göngusilungs 90/128
 Reynsululausn 3028/2000

Samþykki aðila vikur ekki burt grundvallarreglum um nauðsyn lagaheimilda 22/1988 (SUA 1988:24)
 Skerðing á tekjutryggingu örorkulífeyrisþega vegna tekna maka 26/1988 (SUA 1988:33, SUA 1989:137 og SUA 1990:230)
 Skilyrði fjármálaráðuneytisins fyrir staðfestingu reglugerðar fyrir lífeyrissjóði 1204/1994 (SUA 1995:214)
 Skilyrði rafverktakaleyfis 239/1990 (SUA 1990:37), 569/1992 (SUA 1992:30)
 Skilyrði reglugerðar um þátttöku almennatrygginga í bifreiðakaupum fatlaðra 1845/1996 (SUA 1997:59)
 Skilyrði þess að sjálfstætt starfandi einstaklingur fái atvinnuleysisbætur 2035/1997
 Skoðun pósts og hlustun símtala fanga 170/1989 (SUA 1990:97)
 Skuldajöfnuður á móti tryggingagjaldi og virðisaukaskatti 1538/1995 (SUA 1996:543)
 Skýring hugtaksins „veiðitímabil“ 402/1991 (SUA 1991:146)
 Stytting á veiðitíma rjúpu 913/1993 (SUA 1994:371)
 Synjun um leyfi til rekstrar einangrunarstöðvar fyrir gæludýr 2996/2000
 Synjun um leyfi til rekstrar frísvæðis 4183/2004
 Takmörkun á úthlutun uppþótar á dvalarstyrk 3416/2002
 Tollfívilnanir farmanna 735/1992 (SUA 1993:305)
 Um niðurfellingu á heimild til þess að nýta sér leyfi látins maka til aksturs leigubifreiðar 264/1990, 289/1990 og 303/1990 (SUA 1990:29)
 Umönnunargreiðslur vegna sjúkra barna 2417/1998
 Útflutningur á æðardún 4043/2004
 Varnir gegn því að dýrasjúkdómar berist til landsins 1042/1993 og 1043/1993 (SUA 1994:154)
 Vaxtaálág á fasteignaveðbréf 1303/1994 (SUA 1997:270)
 Þörf fyrir skýra lagaheimild 22/1988 (SUA 1988:24), 264/1990, 289/1990 og 303/1990 (SUA 1990:29), 123/1989 (SUA 1991:165), 3028/2000
Til að koma á fót nýju stjórnvaldi
 Hreindýraráð 670/1992 (SUA 1993:312)
Útfærsla stjórnvalds á starfsemi sinni
 Rekstur heimasíðu Ríkisútvarpsins og sala auglýsinga á henni 3845/2003
 Sjá einnig Afturköllun, Atvinnuréttindi, Þvingunarúrræði
Landgræðsla
 545/1991 (SUA 1994:128 og SUA 1996:651)
Landskipti
 462/1991 (SUA 1993:138)
Lax- og silungsveiði
 Arðskrá 1065/1994 (SUA 1994:180)
 Bætur vegna veiðiskerðingar 629/1992 (SUA 1993:120)

Hæfi nefndarmanna í yfirmatsnefnd 865/1993 (SUA 1993:264)

Mannvirkjagerð í vatni 4113/2004

Reglur um netaveiði göngusilungs 90/128, 4340/2005 og 4341/2005

Skipun jarða í deildir í veiðifélagi 774/1993 (SUA 1993:122)

Lánasjóður íslenskra námsmanna sjá Námslán og námsstyrkir

Leiðbeiningarskylda stjórnvalda

Almennar leiðbeiningar 656/1992 (SUA 1993:135)

Atriði sem starfsmaður var ekki bær að fjalla um 82/1989 (SUA 1991:56), 3179/2000

Kvartanir og kærur yfir þvingaðri lyfjagjöf 1096/1994 (SUA 1995:372)

Leiðbeiningar Barnastofu 4474/2005

Leiðbeiningar ríkisskattstjóra 1468/1995 (SUA 1996:554)

Leiðbeiningar sem fylgja umsóknareyðublöðum um skólavist í framhaldsskólum 1532/1995 (SUA 1996:283)

Leiðbeiningar um frekari frest vegna andmælaréttar 1767/1996

Leiðbeiningar um frekari skýringar á lagagrundvelli gjafsóknarbeiðni 3432/2002

Leiðbeiningar um heimild til þess að fá rökstuðning 1310/1994 (SUA 1996:409), 2271/1997 og 2272/1997, 2475/1998, 2525/1998, 2699/1999, 2496/1998, 2606/1998, 2696/1999, 2787/1999, 2793/1999, 2784/1999, 2885/1999, 2352/1998, 2992/2000, 3066/2000, 3245/2001, 3848/2003, 4065/2004, 4018/2004, 4227/2004, 4249/2004, 4291/2004, 3977/2003, 4949/2007

Leiðbeiningar um kærufrest 4095/2004

Leiðbeiningar um kærueimild 2525/1998

Leiðbeiningar um kærueimild skortir 621/1992 (SUA 1992:312), 524/1991 (SUA 1993:105), 1090/1994 (SUA 1994:93), 1142/1994 (SUA 1995:146), 1336/1995 (SUA 1995:176), 1262/1994 (SUA 1996:143), 1025/1994 (SUA 1996:225), 2480/1998 og 2481/1998, 2525/1998, 2352/1998, 3055/2000, 3848/2003, 3712/2003, 4065/2004, 4715/2006

Leiðbeiningar um nánari framsetningu kröfugerðar í stjórnslukæru 2815/1999

Leiðbeiningar um rétt til að bera ákvörðun um nauðungarvistun undir dómstóla 3513/2002

Leiðbeiningar um rétt til að bera umsókn um ríkisborgararétt undir Alþingi 2848/1999

Leiðbeiningar um skilyrði sem ekki leiða skýrt af lögum 4585/2005

Leiðbeiningar um vegabréfsáritun 3545/2002, 3698/2003

Leiðbeiningarskylda bílastæðasjóðs 2510/1998

Leiðbeiningarskylda félagsþjónustu sveitarfélaga um málskot 2154/1997

Leiðbeiningarskylda Innheimtustofnunar sveitarfélaga 4252/2004

Leiðbeiningarskylda Kvikmyndamiðstöðvar Íslands 4585/2005

Leiðbeiningarskylda skattfyrvalda 86/1989 (SUA 1990:197), 2521/1998

Leiðbeiningarskylda tollyfirvalda 621/1992 (SUA 1992:312)

Leiðbeiningarskylda tryggingaráðs 2466/1998 og 2549/1998

Leiðbeiningarskylda Tryggingastofnunar ríkisins 4238/2004

Leiðbeiningarskylda um form umsókna 2608/1998

Leiðbeiningarskylda um ekkjulífeyri 1058/1994 (SUA 1994:24)

Rangar leiðbeiningar um áfrýjunarfrest 1818/1996 (SUA 1996:278)

Rangar leiðbeiningar um skilyrði fyrir útgáfu meistarabréfs 974/1993 (SUA 1995:66)

Rangar upplýsingar geta varðað bótaskyldu 82/1989 (SUA 1991:56), 974/1993 (SUA 1995:66), 4196/2004

Samskipti stjórnvalda við aðila á erlendu tungumáli 4937/2007

Skylda stjórnvalds til þess að framsenda erindi, sem ranglega hefur verið beint til þess 464/1991 (SUA 1992:217), 2406/1998, 2473/1998, 2500/1998, 2706/1999, 3179/2000

Skylda stjórnvalds til þess að ganga úr skugga um hvort erindi feli í sér beiðni um endurupptöku 3599/2002

Skylda stjórnvalds til þess að ganga úr skugga um hvort erindi sé ætlað að vera stjórnslukæra 1771/1996 (SUA 1997:143), 2480/1998 og 2481/1998, 2681/1999, 2574/1998, 3241/2001, 4136/2004

Skýringar á ráðstöfun greiðslna vegna ofgreidds virðisaukaskatts 3540/2002

Synjun gjafsóknar 588/1992 (SUA 1993:80)

Um bótarétt úr Atvinnuleysistryggingasjóði 4859/2006

Um rétt til aðgangs að gögnum sem skattrannsóknarstjóri hefur lagt hald á 1317/1994 (SUA 1996:494)

Um réttaráhrif greiðslufyrirkomulags meðlagsgreiðslna 4248/2004

Upplýsingar um framsal veiðheimilda 317/1990 (SUA 1990:185)

Upplýsingar um sóknarkvóta 398/1991 (SUA 1991:145)

Útlendingaeftirlitinu bar að gera aðila viðvart og veita leiðbeiningar um nauðsynleg gögn 2610/1998, 3545/2002, 3698/2003

Leiðrétting
5102/2007

Á staðfestu endurríti 399/1991 (SUA 1992:168)

Gölluð eintök send fyrir mistök 2458/1998

Leiðsögumenn sjá Atvinnuréttindi

Leigubifreiðastjórnar sjá Atvinnuréttindi

Lífeyrismál
Lífeyrisréttindi starfsmanna ríkisins
Breyting á löggjöf varðandi útreikning ellilífeyris 46/1988 (SUA 1989:55), 82/1989 (SUA 1991:56), 389/1991 (SUA 1992:94)

Eftirlaunaréttur í tilefni af tilflutningi í starfi 1448/1995 (SUA 1996:357)

Eftirmannsregla 3099/2000, 3020/2000

Launaviðmiðun við útreikning lífeyrisgreiðslna 348/1990 (SUA 1991:65), 1897/1996 (SUA 1997:190), 2938/2000

Lífeyrir eftir lát sambúðarmanns 115/1989 (SUA 1989:57), 2411/1998, 2517/1998

Lífeyrissjóður starfsmanna Áburðarverksmiðju ríkisins 432/1991 (SUA 1992:91), 800/1993 (SUA 1993:125)

Mismunur lífeyriskjara í ljósi stéttarfélagasáildar 3881/2003

Réttur til örorkulífeyris 408/1991 (SUA 1991:133)

Skerðing lífeyrisgreiðslna til félagsmanna 800/1993 (SUA 1993:125)

Útreikningur á lífeyri sjóðsfélaga, er gegnt hafði stöðu, sem lögð var niður 231/1990 (SUA 1991:63)

Staðfesting á reglugerð um Eftirlaunasjóð starfsmanna Landsbankans og Seðlabankans 2476/1998

Staðfesting á reglugerð um Eftirlaunasjóð starfsmanna Útvegsbanka Íslands först fyrir 1014/1994 og 1015/1994 (SUA 1995:225)

Staðfesting reglugerðar Lífeyrissjóðs sjómanna 1313/1994 (SUA 1995:203)

Synjun á staðfestingu reglugerðar 1204/1994 (SUA 1995:214), 2009/1997, 1754/1996

Listamannalaun

Afgreiðsla úthlutunarnefndar Launasjóðs rithöfunda á umsóknum um starfslaun 3929/2003

Lokun síma sjá Póst- og símamál

Lyfjamál

Afgreiðsla lyfja 1487/1995 (SUA 1996:250)

Ávisun lyfja á samheitalyf 870/1993 og 978/1993 (SUA 1995:238)

Hverjir geta fengið lyfsöluleyfi? 470/1991 (SUA 1992:96 og SUA 1994:416)

Málsmeðferð við setningu reglugerðar um gerð lyfseðla o.fl. 470/1991 (SUA 1992:96)

Verkefni Lyfjastofnunar 3835/2003

Læknar

Fyrirmæli læknalaga um afhendingu sjúkraskýrslna 79/1989 (SUA 1989:19)

Refsiábyrgð sjálfstætt starfandi lækna 171/1989 (SUA 1990:129)

Störf fangelsislækna 41/1988 (SUA 1989:43)

Lögbyli

334/1990 (SUA 1990:124), 2594/1998

Lögeyrir

457/1991 (SUA 1991:47)

Löggilding sjá Atvinnuréttindi

Lögheimili

890/1993 (SUA 1993:252), 1280/1994 (SUA 1994:304), 2848/1999, 2643/1999, 2885/1999

Lögmætisreglan

1241/1994 (SUA 1996:297), 4597/2005, 4964/2007

Þóknun til lögmanna 5073/2007

Sjá Lagaheimild

Lögregla

Allsherjarumboð lögreglu 2824/1999 og 2836/1999

Almannafriður og allsherjarregla 2824/1999 og 2836/1999

Almenn hæfisskilyrði lögreglumanna, sjá Hæfi starfsmanna stjórnáskrá

Ákvörðun um framhald lögreglurannsóknar 848/1993 (SUA 1993:126)

Bókhaldsrannsókn 848/1993 (SUA 1993:126)

Kvartanir vegna hávaða og ónæðis frá húsnæði í einkaeign 2824/1999 og 2836/1999

Löggæslugjald 882/1993 (SUA 1994:167)

Meðferð og rannsókn kvartana á hendur lögreglumönnum 308/1990 (SUA 1991:82)

Samskipti lögreglu og annarra stjórnvalda 2824/1999 og 2836/1999

Starfsnám lögreglumanna 707/1992 (SUA 1993:159)

Tilkynningarskylda lögreglu við rannsókn skv. 3. mgr. 66. gr. laga nr. 19/1991 4450/2005

Þátttaka lögreglu í búfjartalningu 135/1989 (SUA 1989:23)

Sjá einnig Meðferð ákærvalds

Lögreglurannsókn sjá Meðferð ákærvalds

Lögreglusamþykktir sjá Stjórnvaldsfyrirmæli

Lögræðismál sjá Persónuréttindi

Lögsaga íslenskra stjórnvalda

Samkvæmt barnalögum 4044/2004

Lögtaka reglugerða EBE

1724/1996 (SUA 1997:111), 2037/1997

Makaskiptasamningar

1825/1996 (SUA 1997:164)

Mannanöfn

Breyting á eigin nafni 675/1992 (SUA 1993:131)

Breyting á kennin nafni 675/1992 (SUA 1993:131), 860/1993 (SUA 1994:171)

Breyting nafnritunar í þjóðskrá 931/1993 (SUA 1994:172)

Mannsnafn ekki talið falla að lögum íslenskrar tungu 458/1991 (SUA 1991:84)

Mannsnafn talið brjóta í bága við íslenskt málkerfi 595/1992 (SUA 1992:132), 4254/2004

Setning reglna um nafnbreytingar 931/1993 (SUA 1994:172)

Skráning mannanafna í þjóðskrá 931/1993 (SUA 1994:172)

Skylda til töku íslensks eigin nafns við veitingu ríkisfangs 236/1990 (SUA 1991:84), 675/1992 (SUA 1993:131)

Synjun eigin nafns 4254/2004

Mannréttindi

Ábending um ófullkomin ákvæði til verndar mannréttindum í íslenskum lögum 70/1988 (SUA 1988:45 og SUA 1989:137)

Félagafrelsi 4255/2004

Fundafrelsi 3820/2003

Mannréttindasáttmáli Evrópu

Agaviðurlög í fangelsum 170/1989 (SUA 1990:97), 2426/1998, 2805/1999

Aldursskilyrði varðandi atvinnuleyfi til leigubifreiðaaksturs 1071/1994 (SUA 1994:41)

- Ákvörðun fangelsismálastofnunar um skilorðsrof 1189/1994 (SUA 1995:97)
- Birting EES-gerða 2151/1997
- Fundafrelsi 3820/2003
- Félagafrelsi 270/1990 (SUA 1990:35), 3204/2001
- Friðhelgi fjölskyldunnar 3137/2000
- Gagnkvæmur umgengnisréttur foreldra og barna 17/1988 (SUA 1989:58), 66/1988 (SUA 1989:79), 217/1989 (SUA 1990:109), 1266/1994 (SUA 1995:121), 1262/1994 (SUA 1996:143)
- Réttur til að bera ákvörðun um nauðungarvistun undir dómstóla 1265/1994 (SUA 1996:468)
- Réttur manns til aðgangs að dómstólum 3070/2000
- Sá sem borinn er sökum um refsiverða háttsemi, á kröfu til þess að máli ljúki innan hæfilegs tíma 223/1989 (SUA 1991:75), 3047/2000
- Sá sem borinn er sökum um refsiverða háttsemi, skal talinn saklaus uns sekt hans er sönnuð 3028/2000, 3786/2003
- Skýrslutaka við meðferð máls hjá stjórnvöldum um meinta refsiverða hegðun 1133/1994 (SUA 1996:258)
- Svipting veiðileyfis 2519/1998
- Synjun á gjafsókn í dómsmáli 3212/2001
- Tjáningarfrelsi 2475/1998, 2607/1998, 3820/2003
- Útgáfa ríkissaksóknara á áfrýjunarstefnu 1818/1996 (SUA 1996:278)
- Vistun fanga í einangrun 3518/2002
- Ráðstöfun sóknargjalda 683/1992 og 684/1992 (SUA 1993:132)
- Réttur til menntunar 4650/2006 og 4729/2006
- Synjun á gjafsókn í dómsmáli 331/1990 (SUA 1991:43)
- Tjáningarfrelsi 3820/2003
- Trúfrelsi 683/1992 og 684/1992 (SUA 1993:132), 715/1992 (SUA 1993:235)
- Verkfallsréttur 3409/2002
- Viðurkenning trúfrelsis 76/1989 (SUA 1990:131)
- Málshraði**
- Afgreiðsla á beiðni fanga um leyfi til dvalar utan fangelsis 4136/2004
- Afgreiðsla á beiðni um að ákvörðun um launakjör verði vísað til kjaranefndar 2217/1997
- Afgreiðsla á beiðni um aðgang að gögnum 3977/2003
- Afgreiðsla á beiðni um endurupptöku kærumáls 4278/2004
- Afgreiðsla á erindi vegna eineltis á vinnustað 4019/2004
- Afgreiðsla á stjórnýslukæru vegna synjunar á umsókn um atvinnuleyfi 4936/2007
- Afgreiðsla á umsókn um ákvörðun eftirstöðva námsfrádráttar tók 5 ár og 8 mánuði 576/1992 (SUA 1993:195)
- Afgreiðsla á umsókn um undanþágu frá útflutnings-skyldu sauðfjárafurða 2352/1998
- Afgreiðsla erindis sem varðaði útflutning á hrefnukjöti 4196/2004
- Afgreiðsla gjafsóknarnefndar á umsögn um gjafsóknarbeiðni til dóms- og kirkjumála-ráðuneytisins 3925/2003
- Afgreiðsla greiðsluerfiðleikalána 674/1992 (SUA 1993:98)
- Afgreiðsla stjórnvalda á gjafsóknarbeiðni 4371/2005
- Afgreiðsla sýslumanns á leyfisumsókn 2289/1997
- Afgreiðsla umsóknar um starfsleyfi sálfræðings 2241/1997
- Afgreiðsla umsóknar um starfsleyfi sjúkranuddara 3308/2001
- Afhending yfirlits yfir skuldastöðu opinberra gjalda 210/1989 (SUA 1991:121)
- Almennt um málshraða (SUA 1996:11)
- Ákvörðun meðlagsfjárhæðar 813/1993 (SUA 1994:60)
- Ákvörðun um lækun eignarskattsstofns 1427/1995 (SUA 1996:485)
- Ákvörðun um stöðvun framkvæmda í byggingarmálum 2450/1998
- Áminning 1263/1994 (SUA 1995:346)
- Byggingarmál 613/1992 (SUA 1993:54), 2390/1998
- Endurákvörðun virðisaukaskatts 1643/1996 (SUA 1996:582), 1693/1996 (SUA 1997:364)
- Endurskoðun meðlagsfjárhæðar 2886/1999
- Farið fram úr lögakveðnum afgreiðslufresti 465/1991 (SUA 1991:126), 497/1991 (SUA 1992:40), 1859/1996 (SUA 1997:319), 1693/1996 (SUA 1997:364), 2564/1998
- Frávísunarúrskurður heilbrigðis- og tryggingamála-ráðuneytisins 2970/2000
- Frumkvæðisathugun á málsmeðferð 32 stjórnvalda 3566/2002
- Frumkvæðisathugun á málsmeðferð sjálfstæðra stjórnýslu- og úrskurðarnefnda 4193/2004
- Innheimta sýslumanns á skattskuld 2654/1999
- Í málum út af forsjá barna 17/1988 (SUA 1989:58), 596/1992 (SUA 1992:50)
- Meðferð félagsmálaráðuneytisins á kosningakæru 2652/1999
- Meðferð landbúnaðarráðuneytis á umsókn um leyfi til að reisa varnargarð í Hvítá 4113/2004
- Meðferð mála hjá Ábyrgðasjóði launa 4609/2006
- Meðferð mála hjá Barnaverndarstofu 4312/2005
- Meðferð mála hjá félagsmálaráðuneytinu 4609/2006
- Meðferð mála hjá fjármálaráðuneytinu 2545/1998
- Meðferð mála hjá kjaranefnd 2471/1998
- Meðferð mála hjá kærunefnd jafnréttismála 2458/1998
- Meðferð mála hjá samgönguráðuneytinu 1885/1996
- Meðferð mála hjá Tryggingastofnun ríkisins 4647/2006
- Meðferð mála hjá úrskurðarnefnd almennatrygginga 4278/2004
- Meðferð mála hjá úrskurðarnefnd félagsþjónustu 4064/2004 og 4070/2004
- Meðferð mála hjá úrskurðarnefnd fæðingar- og foreldraorlofsmála 3744/2003
- Meðferð mála hjá yfirfasteignamatnefnd 2564/1998
- Meðferð mála hjá yfirskattanefnd 1190/1994 (SUA 1994:270), 1440/1995 (SUA 1996:524), 1859/1996 (SUA 1997:319)
- Meðferð á umsókn um leyfi til að kalla sig sálfræðing 4004/2004

Ósk um aðgang að gögnum um látinn föður 1359/1995 (SUA 1995:280)

Óskir Innheimtustofnunar sveitarfélaga um viðbótarupplýsingar og skýringar frá aðila máls í kjölfar umsóknar hans um niðurfellingu höfuðstóls meðlagsskuldur fyrst settar fram tæpum níu mánuðum eftir að umsóknin var lögð fram 4887/2006

Rannsókn á meintum ávirðingum ríkisstarfsmanns 927/1993 (SUA 1994:193)

Ríkisstýrki í skipasmíðum 1483/1995 (SUA 1997:204)

Seinagangur við lögreglurannsókn 287/1990 (SUA 1991:68), 298/1990 (SUA 1991:71), 223/1989 (SUA 1991:75)

Sérfræðileyfi í sálarfræði 3064/2000, 3108/2000

Sérfræðiviðurkenning í sálarfræði 1232/1994 (SUA 1996:95)

Skattyfirvöld 1859/1996 (SUA 1997:319), 1693/1996 (SUA 1997:364), 1924/1996

Skilnaðarmál 399/1991 (SUA 1992:168)

Skylda æðra stjórnvalds til efnislegs úrskurðar um hvort óhæfileg töf hefði orðið á afgreiðslu máls 2289/1997

Svar ráðuneytis vegna athugasemda umsækjanda um starf 3066/2000

Svar sveitarstjórnar vegna athugasemda við deiliskipulagstillögu 4436/2005

Svara ber erindum svo fljótt sem verða má 363/1990 (SUA 1991:156), 309/1990 (SUA 1992:237), 2009/1997, 1754/1996, 2635/1998, 2770/1999

Tafir á málsmeðferð 3047/2000

Úrskurðir dóms- og kirkjumálaráðuneytisins 2735/1999

Úrskurðir menntamálaráðuneytisins 2449/1998, 2675/1999

Úrskurðir menntamálaráðuneytisins um skólaakstur 363/1990 (SUA 1991:156), 309/1990 (SUA 1992:237)

Úrskurðir umhverfisráðuneytisins vegna mats á umhverfisáhrifum 3508/2002

Úrskurður úrskurðarnefndar skv. lögum nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir 4580/2005

Útgáfa á starfsleyfi til reksturs álvers 2215/1997, 2299/1997

Útreikningur á greiðslu til seljanda félagslegrar eignaríbúðar 524/1991 (SUA 1993:105)

Veiting á embætti 2850/1999

Veiting stöðu við Háskóla Íslands 1215/1994 (SUA 1996:431), 2087/1997

Veiting umsagnar í umgengnisréttarmáli 1266/1994 (SUA 1995:121)

Yfirsattanefnd ber að ganga eftir því að ríkisskattstjóri skili gögnum og greinargerð innan lögmælt frests 1190/1994 (SUA 1994:270), 1859/1996 (SUA 97:319)

Sjá einnig Svör stjórnvalda við erindum sem þeim berast

Málkot til æðra stjórnvalds sjá Starfssvið umboðsmanns, Stjórnsýslukæra

Málsmeðferð sjá Aðgangur að gögnum og upplýsingum, Aðili máls, Andmælaréttur, Álitsumleitan, Birting, Breyting á óbirtri ákvörðun, Eftirlit stjórnsýsluáðila, Freistir, Hæfi starfsmanna stjórnsýslunnar, Leiðbeiningarskylda stjórnvalda, Leiðrétting, Málshraði, Rannsóknarreglan, Rökstuðningur, Stjórnsýslukæra, Svör stjórnvalda við erindum sem þeim berast, Valdmörk stjórnvalda, Þagnarskylda

Meðalhófsreglan

Ákvæði reglugerðar um endurmenntun löggiltra vigtarmanna 384/1991 (SUA 1991:26)

Ákvæði reglugerðar um stuttan umsóknarfrest 1185/1994 (SUA 1995:451), 1391/1995 (SUA 1996:451)

Áætlun ríkisskattstjóra á tekjum manns sem hefur ekki skilað skattframtali 4617/2005

Bann við heimsókn vandamanns fanga 4138/2004

Bannað að hafa með höndum aukastörf 858/1993 (SUA 1995:332)

Beiting agaviðurlaga í framhaldsskólum 1364/1995 (SUA 1996:273)

Birting auglýsingar um byrjun nauðungaruppboðs 4057/2004

Brottvísun nemanda úr skóla 761/1993 (SUA 1994:295)

Haldlagning gagna 1317/1994 (SUA 1996:494)

Innheimta lána hjá Húsnæðisstofnun ríkisins 346/1990 og 353/1990 (SUA 1992:74)

Innheimta ógreiddra gjalda vegna komu á slysadeild 1051/1994 (SUA 1994:91)

Innheimta sýslumanns á skattskuld 2654/1999

Innheimta söluskatts 161/1989 (SUA 1990:218)

Innlausn í jarðarhluta 2807/1999

Lausn frá störfum vegna niðurlagningar á starfi 3769/2003

Lokun síma vegna ógreidds símareiknings 68/1988 (SUA 1989:129)

Skilyrði fyrir útgáfu leyfis til áfengisveitinga 1328/1995 (SUA 1995:81)

Skilyrði fyrir þátttöku í lokuðu útboði 4629/2006

Skotveiðibann 2091/1997

Slit á skemmtanahaldi 436/1991 (SUA 1992:111)

Stytting á veiðitíma rjúpu 913/1993 (SUA 1994:371)

Synjun á leyfi til vísindarannsókna 2607/1998

Taka bókhalds og bókhaldsgagna vegna skattrannsóknar 1693/1996 (SUA 1997:364)

Undanþága frá ákvæðum námskrár 2760/1999

Uppsögn opinbers starfsmanns 3853/2003, 4212/2004, 4218/2004, 4306/2005

Uppsögn opinbers starfsmanns vegna meintra brota í starfi 1296/1994 (SUA 1996:384)

Val lögreglunnar á aðgerðum 2824/1999 og 2836/1999

Varnir gegn því að dýrasjúkdómar berist til landsins 1042/1993 og 1043/1993 (SUA 1994:154)

Vinnuframlagi ríkisstarfsmanns hafnað 3853/2003

Vistun fanga í einangrun 4192/2004, 4195/2004

Vistun sakbornings í fangageymslu 2406/1998

Þvinguð lyfjagjöf 1096/1994 (SUA 1995:372)

Meðferð ákæruvalds

- Aðgangur brotaþola að gögnum 4241/2004
Ákvörðun ríkissaksóknara um að rannsókn máls skuli hætt 4241/2004
- Ákvörðun ríkissaksóknara um framhald lögreglu-rannsóknar 848/1993 (SUA 1993:126)
- Ákvörðun ríkissaksóknara um niðurfellingu máls 171/1989 (SUA 1990:129), 298/1990 (SUA 1991:71), 223/1989 (SUA 1991:75), 530/1991 og 536/1991 (SUA 1992:323), 765/1993 (SUA 1994:73)
- Frestur brotaþola til að setja fram rökstuðning fyrir kærú 4241/2004
- Heimild ríkissaksóknara til að veita fjölmiðlum upplýsingar 3786/2003
- Kærufrestur til ríkissaksóknara vegna ákvörðunar lögreglustjóra um niðurfellingu máls 4787/2006
- Lögreglurannsókn ekki nægjanlega ítarleg 436/1991 (SUA 1992:111)
- Meðferð og rannsókn kvartana á hendur lögreglu-mönnum 308/1990 (SUA 1991:82)
- Niðurfelling saksóknar 3786/2003
- Orðalag í tilkynningu um niðurfellingu saksóknar 3786/2003
- Sá sem borinn er sökum um refsiverða háttsemi, á kröfu til þess að máli ljúki innan hæfilegs tíma 223/1989 (SUA 1991:75)
- Seinagangur við rannsókn máls 287/1990 (SUA 1991:68), 298/1990 (SUA 1991:71)
- Staðfesting ríkissaksóknara á ákvörðun lögreglu-stjóra um niðurfellingu máls 4065/2004
- Synjun á töku lögregluskýrslu 436/1991 (SUA 1992:111)
- Tilkynna ber sakborningi um niðurfellingu máls 223/1989 (SUA 1991:75)
- Meðlög sjá Barnsmeðlög**
- „Meinbugir“ á almennum stjórnvalds-fyrirmælum**
- Almannafriður á helgidögum þjóðkirkjunnar 1169/1994 (SUA 1995:260)
- Ákvæði reglna um afvöxtunarhlutfall við eingreiðslu örorkubóta 3902/2003
- Ákvæði reglugerðar um framlagningu gagna með umsókn um styrki úr Kvikmyndasjóði 4585/2005
- Ákvæði reglugerðar um greiðslu gjalds vegna endurnýjunar réttar til einkanúmers átti sér ekki fullnægjandi lagastoð 4843/2006
- Ákvæði reglugerðar um málskot á ákvörðunum fræðslustjóra til barnaverndarnefndar skorti lagastoð 761/1993 (SUA 1994:295, SUA 1995:35 og SUA 1995:547)
- Ákvæði reglugerðar um málsmeðferð svæðisráðs fatlaðra 1395/1995 (SUA 1996:133)
- Ákvæði reglugerðar um reynslulausn 3028/2000
- Ákvæði reglugerðar um tilkynningarskyldu til Tryggingastofnunar ríkisins vegna slyss átti sér ekki lagastoð 4747/2006
- Breytingar á ákvæðum reglugerðar um aksturs-íþróttir og aksturskeppni skortir lagastoð 4700/2006
- Breytingar á ákvæðum reglugerðar um fis skorti lagastoð 4964/2007
- Framkvæmd á birtingu laga og stjórnvaldsfyrirmæla 2151/1997
- Reglugerð um innheimtu gjalda til framleiðsluráðs og stofnlánadeildar skorti lagastoð þegar ákvæði í lögum voru felld brott fyrir mistök 1729/1996
- Reglur um skráningu færanlegra krana 176/1989 (SUA 1990:202, SUA 1991:171 og SUA 1995:27)
- Skortur á reglum um starfssvið og starfshætti Kaupskrárnefndar 293/1990 (SUA 1991:116 og SUA 1995:28)
- „Meinbugir“ á lögum**
- Agaviðurlög í fangelsum 170/1989 (SUA 1990:97 og 1995:27)
- Atvinnuleyfi leigubifreiðastjóra 1071/1994 (SUA 1994:41 og SUA 1995:33)
- Ábending um lagareglur um gjafsókn 35/1988 (SUA 1988:23, SUA 1990:230 og SUA 1995:25), 753/1993 (SUA 1993:83 og SUA 1995:32)
- Ákvæði laga um að fangar nytu ekki bóta úr slysa-tryggingum vegna starfa sinna í fangelsi 3671/2002
- Ákvæði laga um fiskveiðar utan lögsögu Íslands 4163/2004
- Ákvæði laga um gjaldtöku fyrir löggæslu 436/1991 (SUA 1992:111, 1995:29 og SUA 1996:649)
- Ákvæði laga um gjaldtöku fyrir táknaóstúlka-þjónustu 4182/2004
- Ákvæði laga um Lánasjóð íslenskra námsmanna 4878/2006
- Ákvæði laga um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu 4895/2007
- Ákvæði laga um ríkisborgararétt 3574/2002.
- Ákvæði laga um skemmtanaleyfi 436/1991 (SUA 1992:111, SUA 1995:29 og SUA 1996:649)
- Ákvæði laga um stjórn fiskveiða 4163/2004
- Eftirlit Húsnæðisstofnunar ríkisins með byggingar-samvinnufélögum 818/1993 (SUA 1994:104 og SUA 1995:34), 365/1990 (SUA 1995:544)
- Endurgreiðsla oftetkins fjár 820/1993 (SUA 1993:249 og SUA 1995:33)
- Framkvæmd á birtingu laga og stjórnvaldsfyrirmæla 2151/1997
- Frávik frá hæfisreglum stjórnsýslulaga í lögskýringagögnum en ekki lagatextum 1820/1996
- Gatnagerðargjöld 826/1993 (SUA 1994:254 og SUA 1995:30)
- Gjaldtaka skv. framhaldsskólalögum 1063/1994 (SUA 1995:36 og SUA 1995:394)
- Greiðsla námsbókakostnaðar og efnisgjalds í grunnskólum 32/1988 (SUA 1990:134)
- Greiðsluþátttaka aldrads vistmanns í dvalarkostnaði á hjúkrunarheimili 2125/1997
- Heimild Innheimtustofnunar sveitarfélaga til innheimtu aukins meðlags 4956/2007
- Heimild Póst- og símamálastofnunar til þess að afhenda póstsendingar öðrum en skráðum viðtakanda 365/1990 (SUA 1991:104, SUA 1995:28 og SUA 1995:544)
- Heimild til frestunar á réttaráhrifum kærðrar ákvörðunar 497/1991 (SUA 1992:40)

- Heimild til kærú ákvarðana tollyfirvalda til ríkis-tollanefndar 621/1992 (SUA 1992:312, SUA 1995:32 og SUA 1995:544)
- Hlutverk og valdsvið framkvæmdastjórnar Ferðamálaráðs 80/1989 (SUA 1991:17, SUA 1992:328 og SUA 1995:28)
- Kostnaður vegna heilbrigðisþjónustu við fanga 102/1989 (SUA 1990:93), SUA 1991:170 og SUA 1995:26)
- Kæruheimild út af álagi á vanskilafé 877/1993 (SUA 1994:261, SUA 1995:34 og SUA 1995:545)
- Lagaákvæði um refsiaþyrgð sjálfstætt starfandi lækna 171/1989 (SUA 1990:129 og SUA 1995:27)
- Löggildingu vigtarmanna 384/1991 (SUA 1991:26, SUA 1992:327 og SUA 1995:28)
- Mannréttindaákvæði í íslenskum lögum (SUA 1995:25)
- Málskot til barnaverndarráðs 1302/1994 (SUA 1995:37 og SUA 1995:151)
- Nafnleynd þeirra er sækja um opinberar stöður 1097/1994 (SUA 1995:37 og SUA 1995:313)
- Nauðungarvistun á sjúkrahúsi 928/1993 (SUA 1995:364)
- Réttur skattaðila til endurupptöku 2370/1998
- Réttur til að bera ákvörðun um nauðungarvistun undir dómstóla 1265/1994 (SUA 1996:468)
- Réttur til miskabóta 382/1991 (SUA 1992:151 og SUA 1995:30)
- Sáttaumleitan vegna hjónaskilnaðar 83/1989 (SUA 1989:90 og SUA 1995:26)
- Skipan lögráðamanna 1084/1994 (SUA 1995:35 og SUA 1995:360)
- Skortur á fyrirælum í lögum um veiðar af hálfu Hafrannsóknastofnunar 2607/1998
- Skráning mannanafna í þjóðskrá Hagstofu Íslands 931/1993 (SUA 1994:172 og SUA 1995:34)
- Skylda smábátæigenda til að greiða inn á greiðslu-miðlunarreikning smábáta og ráðstöfun hluta greiðslunnar til Landssambands smábátæigenda 3204/2001
- Skylduáðild að Félagi fasteignasala 4225/2004
- Stjórnsýslusamband bankaefirtirlits Seðlabanka Íslands og viðskiptaráðuneytis 1394/1995 (SUA 1996:617)
- Tegundarprófun símtækja 104/1989 (SUA 1990:87, SUA 1992:326 og SUA 1995:26)
- Tollverð notaðra bifreiða 481/1991 (SUA 1992:304 og SUA 1995:31)
- Umsýslugjald 1249/1994 (SUA 1996:474)
- Úrlausn um rof skilyrða reynslulausnar 1189/1994 (SUA 1995:36 og SUA 1995:97)
- Valdmörk á milli tollgæslustjóra og ríkistollstjóra 1132/1994 (SUA 1996:601)
- Vandaðir löggjafarhættir (SUA 1995:12)
- Vextir og verðbætur af afgreiddum skattfé 86/1989 (SUA 1990:197), 174/1989 (SUA 1992:196)
- Villa í lögum um tilgreiningu gjalds fyrir löggildingu endurskoðenda 649/1992 (SUA 1992:230)
- Sjá einnig Villa í lögum um tilgreiningu brúttóttonna og brúttórúmlasta 409/1991, 410/1991 og 412/1991 (SUA 1991:152)
- „Meinbugir“ á starfsháttum í stjórnsýslu**
Afgreiðsla á erindi vegna eineltis á vinnustað 4019/2004
- Afgreiðslutími kærómála hjá umhverfisráðuneytinu vegna mats á umhverfisáhrifum 3508/2002
- Afgreiðslutími mála er snertu útreikning á greiðslu til seljenda félagslegra íbúða 524/1991 (SUA 1993:105 og SUA 1995:33)
- Innheimta löggæslugjalds 882/1993 (SUA 1994:167)
- Samningar Innheimtustofnunar sveitarfélaga við meðlagsgreiðendur 4248/2004
- Menntamál**
Beiting agaviðurlaga í framhaldsskólum 1364/1995 (SUA 1996:273)
- Breyting á einkunnagjöf 1852/1996 (SUA 1997:428)
- Brottvísun nemanda úr skóla 761/1993 (SUA 1994:295 og SUA 1995:547), 2916/2000
- Einkaskólar 2011/1997 (SUA 1997:435)
- Einkunnaskil við Háskóla Íslands 4912/2007
- Innheimta efnisgjalds 32/1988 (SUA 1990:134)
- Lágmarkskröfur til lögreglumannsefna 3198/2001
- Leyfi til að nota starfsheitið grunnskólakennari 4440/2005
- Námsgögn og námsgagnakostnaður í skyldunámi 32/1988 (SUA 1990:134)
- Nemanda vikið af námsbraut í framhaldsskóla 2675/1999
- Skilyrði þess að þreyta sveinspróf 2119/1997
- Skylda nemenda í framhaldsskóla til að greiða kostnað tónlistarnáms 4650/2006 og 4729/2006
- Stjórnumarheimildir skólastjóra 2916/2000
- Synjun um inngöngu í Lögregluskóla ríkisins 3198/2001
- Synjun um inngöngu í menntaskóla 1532/1995 (SUA 1996:283)
- Synjun um próftöku 2770/1999
- Tilgreining fulltrúa í starfsgreinaráð 2479/1998
- Undanþága frá ákvæðum námskrár 2760/1999
- Veiting iðnréttinda 2814/1999
- Sjá einnig Námslán og námsstyrkir
- Milliríkjasamningar**
sjá Norðurlandasamningar, Samningar við önnur ríki
- Mæðralaun** sjá Almannatryggingar
- Nauðungarvistun** sjá Persónuréttindi
- Náðun**
77/1989 (SUA 1989:48), 480/1991 (SUA 1991:32), 2144/1997
- Námsgögn** sjá Menntamál
- Námslán og námsstyrkir**
Aðilaskipti að ábyrgðarskuldbindingu á námslánum 1319/1994 (SUA 1996:303)
- Birting á reglum um úthlutun námslána 1679/1996 (SUA 1996:336)
- Endurgreiðsla námslána 1013/1994 (SUA 1994:183), 965/1993 (SUA 1996:340), 2134/1997 (SUA 1997:229), 2929/2000, 2917/2000, 4878/2006
- Fjöldatakmörkanir 1830/1996 (SUA 1997:218)

Gögn sem umsækjanda er gert að leggja fram
1319/1994 (SUA 1996:303), 3854/2003
Hámarkstími námsaðstoðar 547/1992 (SUA
1992:142)
Heimild til að draga félagsgjald til SÍNE af námsláni
381/1991 (SUA 1991:87)
Hlé á námi 1679/1996 (SUA 1996:336)
Hlutfall við námsárangur 1830/1996 (SUA 1997:218)
Innheimta námsláns hjá sjálfskuldarábyrgðarmanni
1052/1994 (SUA 1994:184)
Jöfnun á námskostnaði 1236/1994 (SUA 1995:288),
1370/1995 (SUA 1995:295), 3416/2002, 3741/2003
Kæra til málskotsnefndar Lánasjóðs íslenskra
námsmanna 4521/2005
Lán vegna ferðakostnaðar fjölskyldu 1241/1994
(SUA 1996:297)
Lán vegna skólagjalda 982/1994 (SUA 1996:324),
1679/1996 (SUA 1996:336), 3599/2002,
3854/2003
Lánshæfi náms við tæknibraut fjölbrautaskóla
1226/1994 (SUA 1996:331)
Mat á námsframvindu 1305/1994 (SUA 1996:292),
1824/1996
Meðferð lánsúmsóknar 318/1990 (SUA 1990:148)
Nauðsyn þess að reglur um úthlutun námslána séu
stöðugar og fyrirsjáanlegar námsmönnum
1679/1996 (SUA 1996:336)
Nám í hjúkrunarfræði 1830/1996 (SUA 1997:218)
Reglur um úthlutun námslána 318/1990 (SUA
1990:148), 574/1992 (SUA 1992:149), 3599/2002
Réttur lækna í framhaldsnámi til lána 574/1992
(SUA 1992:149), 856/1993 (SUA 1996:311)
Réttur erlends ríkisborgara til námsláns 1805/1996
(SUA 1997:208), 3042/2000
Skilyrði fyrir veitingu viðbótarframfærsluláns
1319/1994 (SUA 1996:303)
Synjun á ferðastyrk til dansks ríkisborgara 163/1989
(SUA 1989:92 og SUA 1990:228)
Umsókn um námsaðstoð berst að liðnum umsóknar-
fresti 557/1992 (SUA 1992:147)
Undirbúningur ákvörðunar um fjárhæð námslána
2891/1999
Verklagsreglur 547/1992 (SUA 1992:142)
Nefndir, ráð og stjórnir sjá Stjórnarsýslunefndir
Nemendur sjá Menntamál
Neytendamál
2236/1997, 2292/1997
Niðurlagning stofnunar
Menningarsjóður 561/1992 (SUA 1992:137)
Niðurlagning stöðu sjá Opinberir starfsmenn
Norðurlandasamningar
Norðurlandasamningur um félagslegt öryggi
59/1988 (SUA 1989:33)
Samstarfssamningur Norðurlandanna 163/1989
(SUA 1989:92 og SUA 1990:228), 1805/1996
(SUA 1997:208), 3042/2000
Samræmdar norrænar reglur um stuðning við
norræna námsmenn 1805/1996 (SUA 1997:208)
Opinber innkaup
Framkvæmd útboðs í skólaakstur 695/1992 (SUA
1993:179)

Frávísun kæru vegna höfnunar í forvali 3712/2003
Frávísun kæru vegna höfnunar tilboðs í opinberu
útboði 4095/2004
Skilyrði fyrir þátttöku í lokuðu útboði 136/1989
(SUA 1990:148)
Útboð í smíði skips 598/1992 (SUA 1994:387)
Opinberir starfsmenn
Aðgangur aðila að gögnum vegna ráðningar í starf
2685/1999, 2787/1999, 2793/1999, 2999/2000,
3091/2000, 3215/2001, 4020/2004, 3955/2003,
4686/2006
Aðgangur aðila að gögnum vegna skipunar í
embætti 4108/2004
Aðstoð ráðningarfyrtækis 4020/2004, 4217/2004
Auglýsing á lausum stöðum 65/1988 (SUA
1989:111), 382/1991 (SUA 1992:151), 1196/1994
(SUA 1995:309), 1320/1994 (SUA 1996:344),
1611/1995 (SUA 1996:352), 2202/1997, 2408/1998,
2630/1998, 2850/1999, 2793/1999, 2826/1999,
2992/2000, 3091/2000, 3215/2001, 3684/2003 og
3714/2003, 3680/2002, 3736/2003, 3878/2003,
3956/2003, 4108/2004, 4279/2004, 4210/2004,
4456/2005, 5102/2007
Aðstoð ráðningarfyrtækis 3616/2002
Aukastörf 858/1993 (SUA 1995:332)
Ákvörðun kjaranefndar um upphafstíma launa-
breytinga 3099/2000
Áminning 53/1988 (SUA 1989:104), 1263/1994
(SUA 1995:346), 2475/1998, 2680/1999,
3493/2002
Ávirðingar í starfi 927/1993 (SUA 1994:193),
4187/2004
Breyting á viðbótarlaunum 4315/2005
Breytingar á starfsskyldum ríkisstarfsmanns
776/1993 (SUA 1995:322), 2591/1998, 2680/1999
Breytingar á störfum og verksviði starfsmanna
2666/1999, 3684/2003 og 3714/2003, 3878/2003,
4456/2005
Eftirlaunaréttur í tilefni af tilflutningi í starfi
1448/1995 (SUA 1996:357)
Einhliða skerðing á föstum launum skipaðs kennara
259/1990 (SUA 1991:97)
Embættismenn 2202/1997
Erindisbréf 53/1988 (SUA 1989:104), 2680/1999,
4456/2005
Flutningur úr einni stöðu í aðra 776/1993 (SUA
1995:322), 1611/1995 (SUA 1996:352), 1448/1995
(SUA 1996:357)
Formleg og skrifleg tilkynning um starfslok
4949/2007
Frádráttur frá biðlaunum 2799/1999
Fyrirframgreiðsla launa 245/1990 (SUA 1991:93)
Fyrirmæli um klæðaburð 2887/1999
Fyrirmæli um störf og starfsskyldur 53/1988 (SUA
1989:104), 2680/1999
Gögn varðandi umsókn um stöðu, sem ekki fundust
106/1989 (SUA 1989:22)
Hver talinn verður ríkisstarfsmaður 1296/1994 (SUA
1996:384)

- Kjaranefnd 2271/1997 og 2272/1997, 2422/1998, 2496/1998, 2606/1998, 3099/2000, 2903/1999, 2973/2000, 2953/2000
- Kjör sóknarpresta 178/1989 og 297/1990 (SUA 1992:158)
- Launagreiðslur 2422/1998, 2496/1998
- Launagreiðslur til maka látins starfsmanns 169/1989 (SUA 1990:171)
- Lausn skipaðs nefndarmanns 271/1990 (SUA 1991:88)
- Lögverndun starfsheitis framhaldsskóla- og grunnskólakennara 132/1989 (SUA 1990:17), 202/1989 (SUA 1990:20)
- Málskot til ædra stjórnvalds í tilefni af uppsögn 164/1989 (SUA 1989:115), 2970/2000
- Ráðning í starf 5102/2007
- Ráðning landvarða 4227/2004
- Ráðning lektors við háskóla 4686/2006
- Ráðningarsamningur 259/1990 (SUA 1991:97), 2608/1998
- Reglur um launalaust leyfi kennara við Háskóla Íslands 4949/2007
- Réttur starfsmanns til greiðslna í fæðingarorlofi 2196/1997
- Réttur til þess að launaákvörðun verði vísað til kjaranefndar 2217/1997
- Réttur yfirboðara til að vísa starfsmanni til annarra starfa 259/1990 (SUA 1991:57)
- Riftun starfssamnings 858/1993 (SUA 1995:332), 2970/2000
- Röðun í launaflokka 262/1990 (SUA 1991:95), 742/1993 (SUA 1993:170)
- Sá er veitir starf veitir jafnframt lausn frá því 1355/1995 (SUA 1996:371)
- Setning í stöðu tollvarða 2795/1999
- Skilyrði endurkröfu ofgreiddra launa 665/1992 (SUA 1994:196)
- Staða lögð niður*
- 776/1993 (SUA 1995:322), 858/1993 (SUA 1995:332), 1355/1995 (SUA 1996:371)
- Biðlaun 1000/1994 (SUA 1994:200 og SUA 1995:545)
- Breytingar á starfsskyldum ríkisstarfsmanns 2591/1998
- Í kjölfar skipulagsbreytinga á ríkisstofnun 65/1988 (SUA 1989:111), 828/1993 (SUA 1993:174), 3769/2003
- Í sparnaðarskyni 4018/2004
- Málsmeðferð (SUA 1994:10)
- Ólögmat sjónarmið 227/1990 (SUA 1990:172, SUA 1992:326 og SUA 1994:416)
- Ríkisstofnun hættir ákveðinni starfsemi 95/1989 (SUA 1989:112), 244/1990 (SUA 1990:177)
- Sambærilegri stöðu hafnað? 1000/1994 (SUA 1994:200 og SUA 1995:545)
- Samþykki veitingarvaldshafa á niðurlagningu stöðu 1355/1995 (SUA 1996:371)
- Sönnunargildi yfirlýsingar fyrrverandi ráðherra 1355/1995 (SUA 1996:371)
- Vegna hagræðingar 4212/2004, 4218/2004, 4306/2005
- Staðfesting fjármálaráðuneytis á ráðningarsamningi 262/1990 (SUA 1991:95)
- Staðfesting ráðningarsamnings 2569/1998
- Starfslokasamningar 858/1993 (SUA 1995:332)
- Stjórnunarréttur 2887/1999
- Stöðuveitingar*
- Almenn hæfisskilyrði 4279/2004
- Almenn hæfisskilyrði slökkviliðsmanna 2862/1999
- Forgangur í lausa stöðu 65/1988 (SUA 1989:111), 244/1990 (SUA 1990:177), 1134/1994 (SUA 1995:300), 1520/1995 (SUA 1996:443), 2676/1999, 2701/1999
- Hæfisskilyrði lækna 4456/2005
- Könnun á afstöðu starfsmanna til umsækjanda 2701/1999
- Leiðbeiningar um heimild til þess að fá rökstuðning 1310/1994 (SUA 1996:409), 2787/1999, 2793/1999, 2784/1999, 2992/2000, 3066/2000, 3077/2000, 3245/2001, 3667/2002, 3989/2003, 4249/2004, 4291/2004, 3977/2003
- Mat á hæfni umsækjanda 87/1989 (SUA 1990:158), 377/1990 (SUA 1991:101), 382/1991 (SUA 1992:151), 382/1991 (SUA 1993:341), 968/1993 (SUA 1994:186), 887/1993 (SUA 1994:187), 2793/1999, 2701/1999, 2862/1999, 3245/2001, 3667/2002, 3680/2002, 3736/2003, 3769/2003, 4108/2004, 3977/2003, 4217/2004, 4427/2005, 4469/2005, 4210/2004
- Málshraði 1215/1994 (SUA 1996:431), 3989/2003
- Málsmeðferð við ráðningu í starf framkvæmdastjóra hjá Landspítala-háskólasjúkrahúsi 3066/2000
- Nafnleynd umsækjanda 1097/1994 (SUA 1995:313)
- Nauðsyn starfsviðtala 4413/2005, 4430/2005
- Ráðning deildarsérfræðings í ráðuneyti 3956/2003
- Ráðning í starf sérfræðings í ráðuneyti 3977/2003
- Ráðning í starf framkvæmdastjóra heilsugæslustöðvar 3284/2001
- Ráðstöfun stöðu setts skólastjóra í réttindanámi 84/1989 (SUA 1990:162 og SUA 1991:171)
- Setning í stöðu lögreglufulltrúa 2699/1999, 3667/2002
- Setning í stöðu skólastjóra 1196/1994 (SUA 1995:309), 2641/1999
- Setning lögreglumanna 4249/2004, 4291/2004
- Setning til reynslu í embætti 2850/1999
- Sjónarmið sem val á umsækjanda byggist á 1134/1994 (SUA 1995:300), 1310/1994 (SUA 1996:409), 1623/1995 (SUA 1996:420), 1520/1995 (SUA 1996:443), 1391/1995 (SUA 1996:451), 2202/1997, 2787/1999, 2793/1999, 2784/1999, 2701/1999, 2879/1999, 3077/2000, 3490/2002, 3680/2002, 3882/2003, 3909/2003, 3980/2003, 3769/2003, 4108/2004, 4205/2004, 4227/2004, 4249/2004, 4291/2004, 3977/2003, 4217/2004, 4413/2005, 4430/2005, 4427/2005, 4469/2005

- Skipun í embætti framkvæmdastjóra
Próunarsamvinnustofnunar Íslands 3245/2001
- Skipun í embætti hæstaréttardómara 3882/2003,
3909/2003, 3980/2003
- Skipun í embætti rektors Landbúnaðarháskóla
Íslands 4205/2004
- Skipun í embætti ráðuneytisstjóra 4210/2004
- Skipun í embætti umboðsmanns barna 4413/2005,
4430/2005
- Skipun í starf flokksstjóra hjá embætti tollstjórans
í Reykjavík 3736/2003
- Skipun í stöðu lögreglufulltrúa 2696/1999
- Skipun og störf dómnefnda um stöður við Háskóla
Íslands 1215/1994 (SUA 1996:431)
- Sumarafleysingar 1344/1995 (SUA 1995:342),
2569/1998
- Svör við umsókn um auglýsta stöðu 42/1988
(SUA 1989:104), 382/1991 (SUA 1992:151),
2879/1999, 3066/2000
- Umsagnir við stöðuveitingu sjá Álitsumleitan
- Umsókn berst að liðnum umsóknarfresti
2826/1999
- Umsókn bundin því skilyrði að umsækjandi fái að
gegna tveimur stöðum hjá ríkinu á sama tíma
1623/1995 (SUA 1996:420)
- Umsókn um laust starf 2608/1998
- Undirbúningur og rannsókn máls 382/1991
(SUA 1992:151 og SUA 1993:341), 2699/1999,
2787/1999, 2793/1999, 2701/1999, 2879/1999,
3490/2002, 3736/2003, 3955/2003, 4205/2004,
4249/2004, 4291/2004
- Veiting kennarastarfa við Háskóla Íslands
1725/1996 (SUA 1997:235), 2087/1997,
3259/2001
- Veiting kennarastarfa við Kennaraháskóla Íslands
2596/1998
- Veiting kennarastarfa við menntaskóla 1923/1996
- Veiting stöðu tryggingayfirlæknis 1134/1994
(SUA 1995:300)
- Tilflutningur milli deilda 2666/1999
- Tilmæli um að starfsmaður segi upp starfi 53/1988
(SUA 1989:104), 927/1993 (SUA 1994:193),
4187/2004
- Tímabundnir ráðningarsamningar 4929/2007
- Tjáningarfrelsi ríkisstarfsmanna 2475/1998
- Uppsögn ríkisstarfsmanns*
- Byggð á málefnalegum sjónarmiðum 881/1993
(SUA 1994:207)
- Frávikning að fullu 2127/1997
- Játning starfsmanns um refsivert brot lá ekki fyrir
við frávikningu úr starfi 2127/1997
- Meðferð kærumáls 2877/1999
- Ráðningarsamningur kveður ekki með skýlausum
hætti á um heimild til uppsagnar 1767/1996
- Skilyrði uppsagnar 1147/1994 (SUA 1996:401)
- Vegna breytinga á skipulagi 3853/2003
- Vegna meintra brota í starfi 1296/1994 (SUA
1996:384), 1147/1994 (SUA 1996:401)
- Vegna misfella í starfi 2877/1999
- Uppsögn lektors við Háskóla Íslands 1725/1996
(SUA 1997:235)
- Valdsvið nefndar skv. 27. gr. laga nr. 70/1996
2127/1997
- Vammleysi ríkisstarfsmanns 912/1993 (SUA
1994:209), 2475/1998
- Verkfallsheimild 241/1990 (SUA 1990:176)
- Verkfallsréttur flugumferðarstjóra 3409/2002
- Vinnuframlagi starfsmanns hafnað 3853/2003
- Sjá einnig Aðgangur að gögnum og upplýsingum,
Andmælaréttur, Hæfi starfsmanna
stjórnsýslunnar, Lífeyrisréttindi, Orlof,
Þagnarskylda
- Orkuveita Reykjavíkur**
3471/2002, 3608/20002, 3635/2002.
- Orlof**
- Áhrif orlofsréttinda við úrlausn um rétt til greiðslna
úr Fæðingarorlofsjóði 3456/2002
- Óheimilt að nota orlofslaun til skuldajöfnunar
ofgreiddum launum 665/1992 (SUA 1994:196)
- Skil á orlofsfé og greiðsla vaxta af orlofsfé 74/1989
(SUA 1989:93)
- Undanþága frá lögheimilisskilryði fyrir greiðslu
fæðingarstyrks 4238/2004
- Ógildar stjórnvaldsákvæðanir** sjá Stjórnvalds-
ákvæðanir
- Ólög mæt sjónarmið** sjá Sjónarmið, sem stjórn-
sýsluathöfn er byggð á
- Ólög mæt skilyrði fyrir leyfisveitingu** sjá Skilyrði
fyrir leyfisveitingu
- Óréttmætir viðskiptahættir**
- Tegundaprófun símtekja 104/1989 (SUA 1990:87)
- Persónuafsláttur** sjá Skattar og gjöld
- Persónuréttindi**
- Nauðungarvistun á sjúkrahúsi 3513/2002
- Óheimil nauðungarvistun á sjúkrahúsi 627/1992
(SUA 1992:125), 928/1993 (SUA 1995:364)
- Réttur til að bera ákvörðun um nauðungarvistun
undir dómstóla 1265/1994 (SUA 1996:468)
- Skipun lögráðamanna 1084/1994 (SUA 1995:360)
- Staðfesting héraðsdóms að gerð hafi verið krafa um
sjálfraeðissviptingu 928/1993 (SUA 1995:364)
- Þvinguð lyfjagjöf 1096/1994 (SUA 1995:372)
- Póst- og símamál**
- Bætur vegna tapaðrar ábyrgðarsendingar 1860/1996
- Frágangur símainntaks og símalagna 133/1989 (SUA
1990:118)
- Heimild Póst- og símamálastofnunar til þess að
afhenda póstsendingar öðrum en skráðum
viðtakanda 365/1990 (SUA 1991:104, SUA
1995:544 og SUA 1996:649)
- Hækkun póstburðargjalda á verðstöðvunartímabili
73/1989 (SUA 1989:120)
- Lokun síma vegna mistaka 710/1992 (SUA
1994:217)
- Lokun síma vegna ógreidds símareiknings 68/1988
(SUA 1989:129)
- Samningsskilmálar Póst- og símamálastofnunar
710/1992 (SUA 1994:217)
- Sundurliðun símareikninga 133/1989 (SUA
1990:118)
- Tegundaprófun símtekja 104/1989 (SUA 1990:87 og
SUA 1992:326)

Prentfrelsi

Lagaákvæði um skoðun og upptöku ritaðs efnis
471/1991 (SUA 1991:32)

Prestssetursjarðir 178/1989 og 297/1990 (SUA
1992:158), 4687/2006

Rafverktakar sjá Atvinnuréttindi

Rangar forsendur

Örorka umsækjanda 672/1992 (SUA 1993:242)

Rannsóknarreglan

Atvinnuleysisstryggingar 1850/1996 (SUA 1997:119),
2036/1997, 1927/1996, 2868/1999, 3691/2003,
4186/2004

Afla bar staðfestingar sérfræðinga á munnlegum
frásögnum þeirra 95/162

Á stjórnvöldum hvílir skylda til að afla fullnægjandi
upplýsinga, áður en þau afgreiða mál 107/1989
(SUA 1989:35), 17/1988 (SUA 1989:58), 596/1992
(SUA 1992:50), 668/1992 (SUA 1993:143),
1169/1994 (SUA 1995:260), 1489/1995, 1747/1996
(SUA 1997:246), 2119/1997, 1729/1996,
2390/1998, 2411/1998, 2517/1998, 2545/1998,
2699/1999, 2771/1999, 2512/1998, 2795/1999,
3306/2001, 3744/2003, 3882/2003, 3909/2003,
3980/2003, 4040/2004, 4064/2004 og 4070/2004,
4275/2004, 4413/2005, 4430/2005, 4521/2005,
4316/2005, 4968/2007

Ákvörðun fangelsismálastofnunar um lok
afplánunar utan fangelsis 2940/2000

Ákvörðun matsnefnda um starfsheiti kennara
1380/1995 (SUA 1997:125)

Ákvörðun saksóknara í tilefni af kæru 298/1990
(SUA 1991:71)

Ákvörðun um að fallast á tillögur um úthlutun
byggðakvóta til skipa 4771/2006

Ákvörðun um að segja opinberum starfsmanni upp
störfum 4212/2004, 4218/2004, 4306/2005

Ákvörðun um frestun réttaráhrifa við
stjórnsýslukæru 2450/1998

Ákvörðun um hverjum laus ríkisjörð skyldi byggð
993/1994 (SUA 1996:206)

Ákvörðun um hvort skilyrði sveinsprófs um
skólagöngu sé fullnægt 2119/1997

Ákvörðun um innlausn á jarðarhluta 2807/1999

Ákvörðun um synjun greiðslu úr Fæðingarorlofs-
sjóði 3456/2002, 3744/2003

Ákvörðun um veitingu á opinberu starfi 2569/1998,
3667/2002

Ákvörðun um virðisaukaskattskyldu 1197/1994
(SUA 1995:464)

Ákvörðun um vistun fanga í einangrun 3123/2000,
4192/2004, 4195/2004

Áminning 2475/1998, 3493/2002

Áætlun ríkisskattstjóra á tekjum manns sem ekki
hefur skilað skattframtali 4617/2005

Breyting á skráningu fullvirðisréttar 788/1993 (SUA
1995:190)

Ekki forsenda til að leggja álit umsagnaraðila til
grundvallar 2696/1999

Endurveiting ökuréttar 790/1993 (SUA 1993:337)

Fóstursamningur 1262/1994 (SUA 1996:143)

Gagnaöflun í forsjármáli 182/1989 (SUA 1990:107),
640/1992 (SUA 1993:69)

Gjafsóknarmál 588/1992 (SUA 1993:80), 2026/1997
(SUA 1997:154)

Gögn sem umsækjanda er gert að leggja fram
1319/1994 (SUA 1996:303), 3854/2003

Haldlagning gagna 1317/1994 (SUA 1996:494)

Heimild opinberra starfsmanna til að afla sér
trúnaðarupplýsinga 2334/1997 (SUA 1997:436)

Heimild stjórnvalds til að fresta umfjöllun máls ef
ekki eru lögð fram umbeðin gögn og skýringar
4887/2006

Hversu ítarlega þarf að rannsaka mál? 596/1992
(SUA 1992:50), 3955/2003

Innheimta meðlags 3724/2003

Kvaðning sérfróðra ráðunauta við rannsókn máls
561/1992 (SUA 1993:21), 819/1993 (SUA
1995:39), 1116/1994 (SUA 1996:24)

Kvörtun til svæðisráðs fatlaðra 1395/1995

Lán til kaupa á bifreið 746/1993 (SUA 1996:34)

Málsmeðferð við úthlutun byggðakvóta 4477/2005

Meðferð félagsmálaráðuneytisins á kosningakæru
2652/1999

Meðferð kæru vegna uppsagnar úr opinberu starfi
2877/1999

Meðferð mála hjá barnaverndaryfirvöldum 17/1988
(SUA 1989:58)

Meðferð mála hjá kærunefnd jafnréttismála
2214/1997

Meðferð mála hjá málskotsnefnd LÍN 2891/1999,
3854/2003

Meðferð mála hjá siglinganefnd 2771/1999

Meðferð mála hjá svæðisskrifstofu um málefni
fatlaðra 1965/1996

Meðferð mála hjá tryggingaráði 107/1989 (SUA
1989:35), 561/1992 (SUA 1993:21), 2259/1997,
1995/1997, 2135/1997, 2253/1997, 2343/1997,
2466/1998 og 2549/1998, 2469/1998, 2518/1998,
2580/1998, 2648/1999, 2516/1998, 2855/1999

Meðferð mála hjá tölvunefnd 2080/1997

Meðferð mála hjá undanþágunefnd 2608/1998

Meðferð mála hjá úrskurðarnefnd almannatrygginga
2796/1999, 3208/2001

Meðferð mála hjá útlendingaeftirlitinu 3545/2002,
3698/2003

Meðferð mála hjá yfirskattanefnd 2521/1998

Meðferð mála við úthlutun úr Kvíkmyndasjóði
4585/2005

Námsstyrkir 1236/1994 (SUA 1995:288), 1370/1995
(SUA 1995:295)

Niðurfelling á heimild til undanþágu frá greiðslu
útvarpsgjalds 1986/1996

Niðurlagning stöðu 828/1993 (SUA 1993:174),
4018/2004

Rannsókn markanefndar á eigendaskiptum
búfjármarks 356/1990 (SUA 1991:51)

Rannsóknarskylda kjaranefndar 2271/1997 og
2272/1997, 2903/1999

Refsikennnd viðurlög vegna rangra upplýsinga
1702/1996 (SUA 1996:76)

Réttmæti einangrunar með tilliti til andlegs ástands fanga 2426/1998

Skilyrði heimildar til að bera mál undir æðra stjórnvald 3055/2000

Skilyrði leyfis til hörpuðiskveiða 659/1992 (SUA 1993:268)

Skilyrði um veitingu sérleyfis til fólksflutninga 2397/1998

Skilyrði þess að forsjárforeldri verði gert að greiða meðlag með barni sínu 4892/2007

Skrá yfir opinbera starfsmenn sem ekki njóta verkfallsréttar 1747/1996 (SUA 1997:246)

Skýrslutaka við meðferð máls hjá stjórnvöldum um meinta refsiverða hegðun 1133/1994 (SUA 1996:258)

Skylda stjórnvalds til þess að ganga úr skugga um hvort erindi sé ætlað að vera stjórnslukæra 2681/1999, 2574/1998, 3241/2001

Starfsleyfi sálfræðinga 2241/1997

Starfsleyfi sjúkranuddara 3308/2001

Starfsviðtöl 2787/1999, 2793/1999

Stjórnvaldi bar að kanna sérstaklega fullyrðingar um að stjórnsluvenja hefði myndast um frávik frá lagareglu 4609/2006

Stjórnvaldi ekki skylt að rannsaka mál áður en það er framsent þar til bæru stjórnvaldi 3340/2001

Stjórnvöldum er skylt að leggja sjálfstætt mat á hvort tillögur að reglum um úthlutun byggðakvóta séu í samræmi við ákvæði reglugerðar 4583/2005 og 4588/2005

Stjórnvöldum er skylt að staðreyna hvort tillögur að reglum um úthlutun byggðakvóta séu í samræmi við ákvæði reglugerðar 4477/2005

Stytting á veiðitíma rjúpu 913/1993 (SUA 1994:371)

Svipting veiðileyfis 2778/1999

Synjun um að neyta kaupréttar á ábúðarjörð 3306/2001

Synjun um reynslulausn 2512/1998

Sönnunargildi yfirlýsingar fyrrverandi ráðherra 1355/1995 (SUA 1996:371)

Taka bar innihald stöðuprófa til sjálfstæðs mats 2442/1998

Tillaga sameiningarnefndar um skyldubundna sameiningu sveitarfélaga 2634/1998

Umsagnir við stöðuveitingu 56/1988 (SUA 1990:154)

Undanþága frá ákvæðum námskrár 2760/1999

Undirbúningur að töku ákvörðunar um gerð samnings 4478/2005

Undirbúningur að veitingu opinberrar stöðu 382/1991 (SUA 1992:151), 2879/1999, 3490/2002, 3736/2003, 3882/2003, 3909/2003, 3980/2003, 3955/2003, 4205/2004, 4217/2004, 4413/2005, 4430/2005

Úthlutun byggðakvóta 3708/2003, 3848/2003, 4132/2004

Val á nefndarmönnum í prófnefnd 2498/1998

Veiting dvalarleyfis 4275/2004

Veiting leyfis til þess að mega starfa sem sjúkraþjálfari 1450/1995 (SUA 1996:99)

Veiting lyfsöluleyfis 1385/1995 (SUA 1996:246), 4530/2005

Veiting stöðu 1923/1996, 2701/1999, 4249/2004, 4291/2004

Veiting stöðu þegar einn umsækjanda á forgang til starfs 1520/1995 (SUA 1996:443)

Veiting undanþágu frá banni 121/1989 (SUA 1990:216)

Veitingarvaldshafa bar að leita eftir viðbótarupplýsingum 2699/1999, 2696/1999

Vekja bar athygli aðila á því að vottorð vinnu- miðlunar skorti 960/1993 (SUA 1995:49)

Við meðferð byggingarmála 2431/1998

Við endurupptöku máls 4557/2005

Viðtöl við umsækjendur um inngöngu í Lögreglu-skóla ríkisins 3198/2001

Viðtaka gagna 596/1992 (SUA 1992:50)

Ættleiðing 2051/1997

Sjá einnig Andmælaréttur, Álitsumleitan, Málsmeðferð

Ráð sjá Stjórnslunefndir

Reglugerðir sjá Stjórnvaldsfyrirmæli

Rekstrarstyrkir í landbúnaði
1718/1996 (SUA 1997:177)

Reynslulausn sjá Fangelsismál

Réttaróvissa
Ákvæði laga um fiskveiðar utan lögsögu Íslands 4163/2004

Skilyrði bótaskyldu skv. lögum nr. 69/1995, um greiðslu ríkissjóðs á bótum til þolenda afbrota 3791/2003

Vegna túlkunar á skilyrði fyrir veitingu leyfis til að nota starfsheitið grunnskólakennari 4440/2005

Réttarvenja
715/1992 (SUA 1993:235)

Réttindi og skyldur hjóna
399/1991 (SUA 1992:168)

Réttindi sjúklinga
Landlækni bar að svara erindi sjúklings skriflega 4011/2004

Réttmætar væntingar
Útgáfa ótímabundinna dvalarleyfa 3307/2001

Ríkisábyrgð á launum
Synjun ríkisábyrgðar á launakröfu í þrotabú 276/1990 (SUA 1991:108)

Vinnulaunakrafa framkvæmdastjóra 1022/1994 (SUA 1994:224)

Ríkisborgaréttur
2848/1999, 3574/2002

Ríkisjarðir
993/1994 (SUA 1996:206), 1025/1994 (SUA 1996:225), 2058/1997 (SUA 1997:170), 1572/1995, 2763/1999, 3306/2001, 3163/2001

Ríkissaksóknari sjá Meðferð ákæruvalds

Ríkisstjórn
Málsmeðferð 120/1989 (SUA 1990:193)

Vaxtaákvörðun 218/1989 (SUA 1992:68)

Viðbrögð við verkfallsboðun 3409/2002

Ríkisstyrkir með skipasmíðum
1483/1995 (SUA 1997:204)

Ríkisstofnun falin ósamrýmanleg verkefni

104/1989 (SUA 1990:87)

Ríkisútlit sjá Sjóvarps- og útlitsskýringar**Rjúpnaveiðar**

913/1993 (SUA 1994:371)

Rökstuðningur

Afgreiðsla á munnlegri beiðni um útskýringar á niðurstöðu stjórnvalds 3198/2001

Afgreiðsla tölvunefndar 2080/1997

Afturköllun skemmtanaleyfis og vinveitingaleyfis 436/1991 (SUA 1992:111)

Arðskrámat 1065/1994 (SUA 1994:180)

Ákvarðanir matsnefndar eignarnámsbóta um að heimila umráðatöku þegar mati á fjárhæð bóta er ekki lokið 2960/2000

Ákvarðanir skipulags- og byggingarnefnda 2525/1998

Ákvörðun heilbrigðisnefndar að fjarlægja númerslausa bifreið 1090/1994 (SUA 1994:93)

Ákvörðun í máli byggir á umdeilanlegri lögskýringu 2569/1998

Ákvörðun kaupskrárnefndar um upphafstíma launabreytinga 3426/2002

Ákvörðun kjaranefndar 2271/1997 og 2272/1997, 2496/1998, 2606/1998, 2973/2000, 2953/2000

Ákvörðun landbúnaðarráðuneytis um leyfi til að reisa varnargarð í Hvítá 4113/2004

Ákvörðun meðlagsfjárhæðar 813/1993 (SUA 1994:60)

Ákvörðun stjórnýslunefndar um ráðningu í starf 2701/1999

Ákvörðun um að segja opinberum starfsmanni upp störfum 4212/2004, 4218/2004, 4306/2005

Ákvörðun um námsstyrk 1370/1995 (SUA 1995:295)

Ákvörðun um ráðningu í starf 2992/2000

Ákvörðun um stöðuveitingu 1391/1995 (SUA 1996:451), 2630/1998, 2696/1999, 2787/1999, 3077/2000, 3245/2001, 3259/2001, 3490/2002, 3680/2002, 3989/2003, 3955/2003, 4205/2004, 4227/2004, 4291/2004, 4427/2005, 4469/2005, 4210/2004

Ákvörðun um synjun stöðvunarkröfu 2450/1998

Ákvörðun úthlutunarnefndar 1425/1995 (SUA 1995:55)

Áminning 2475/1998

Endurskoðun meðlagsfjárhæðar 2886/1999

Innflutningur matvöru óheimill 1042/1993 og 1043/1993 (SUA 1994:154)

Launaákvörðun kjaranefndar 1442/1995 (SUA 1996:197)

Refsikennd viðurlög vegna rangra upplýsinga 1702/1996 (SUA 1996:76)

Rökstutt álit ekki gefið þar sem erindið var talið byggt á röngum forsendum 2165/1997

Röng lagatilisun í úrskurði skattstjóra 877/1993 (SUA 1994:261)

Skráning bifreiðar 2025/1997 (SUA 1997:436)

Synjun dóms- og kirkjumálaráðuneytisins á vilyrði til ættleiðingar 2435/1998

Synjun beiðnar um náðun 77/1989 (SUA 1989:48)

Synjun gjafsóknar 588/1992 (SUA 1993:80), 753/1993 (SUA 1993:83), 2156/1997, 2572/1998, 2717/1999, 4160/2004

Synjun leyfis til áfrýjunar á nauðungaruppboði 28/1988 (SUA 1989:28)

Synjun leyfis til að nota starfsheitið kennari 1380/1995 (SUA 1997:125)

Synjun ríkisábyrgðar á launakröfu í þrotabú 276/1990 (SUA 1991:108)

Synjun tryggingastofnunar á að veita lán til kaupa á bifreið 746/1993 (SUA 1996:34), 1465/1995 (SUA 1997:53)

Synjun um launalaust leyfi 4949/2007

Synjun um lækkun eignarskattstofns 1427/1995 (SUA 1996:485)

Synjun um reynslulausn 2512/1998

Synjun um ríkisborgararétt 3574/2002

Synjun um veitingu ívilnunar 1970/1996

Tillaga sameiningarnefndar um skyldubundna sameiningu sveitarfélaga 2634/1998

Tryggingastofnunar ríkisins 887/1993 (SUA 1994:187)

Umsögn barnaverndaryfirvalda 17/1988 (SUA 1989:58)

Umsögn tryggingaráðs í sambandi við skipun í stöðu forstjóra

Úrskurðir atvinnuleysistryggingasjóðs 1724/1996 (SUA 1997:111), 1850/1996 (SUA 1997:119)

Úrskurðir áfrýjunarnefndar samkeppnismála 3302/2001

Úrskurðir barnaverndaryfirvalda í málum varðandi sviptingu forsjár og takmörkun eða afnám umgengnisréttar 661/1992 (SUA 1992:59)

Úrskurðir í málum út af forsjá barna 17/1988 (SUA 1989:58), 596/1992 (SUA 1992:50)

Úrskurðir í skipulags- og byggingarmálum 2210/1997, 2907/1999

Úrskurðir kærunefndar barnaverndarmála 4474/2005

Úrskurðir mannanafnanefndar 595/1992 (SUA 1992:132)

Úrskurðir matsnefndar eignarnámsbóta 2960/2000

Úrskurðir málskotsnefndar LÍN 2891/1999, 3042/2000

Úrskurðir tryggingaráðs 107/1989 (SUA 1989:35), 2146/1997, 1995/1997, 2135/1997, 2253/1997, 2469/1998, 2511/1998, 2518/1998, 2648/1999, 2416/1998, 2516/1998, 2855/1999

Úrskurðir umhverfisráðuneytisins 2431/1998

Úrskurðir úrskurðarnefndar almannatrygginga 2858/1999, 3219/2001

Úrskurðir úrskurðarnefndar atvinnuleysisbóta 2868/1999, 3115/2000, 3691/2003, 3960/2003

Úrskurðir úrskurðarnefndar fæðingar- og foreldra-orlofsmála 4030/2004

Úrskurðir yfirskattnefndar 1076/1994 (SUA 1995:434), 1048/1994 (SUA 1995:443), 1435/1995 (SUA 1996:512), 1726/1996 (SUA 1996:564), 1931/1996, 2309/1997, 2342/1997, 2521/1998

Úrskurðir áfrýjunarnefndar hugverkaréttinda á sviði iðnaðar 3754/2003

Úrskurður dóms- og kirkjumálaráðuneytisins um beiðni um heimsókn í fangelsi 4138/2004

Úrskurður dóms- og kirkjumálaráðuneytisins um umsókn um dvalarleyfi 4275/2004

Úrskurður dóms- og kirkjumálaráðuneytisins um vegabréfsáritun 3545/2002

Úrskurður félagsmálaráðuneytisins um málsmeðferð sveitarfélags við gerð leigusamnings um námuréttindi 4478/2005

Úrskurður húsnæðismálastjórnar um útreikning á greiðslu til seljanda 2484/1998

Úrskurður ríkisskattanevndar 582/1992 (SUA 1992:219), 570/1992 (SUA 1992:220)

Úrskurður ríkisskattstjóra 86/1989 (SUA 1990:197), 2532/1998

Úrskurður um forsjá til bráðabirgða 640/1992 (SUA 1993:69)

Úrskurður um greiðslu sakarkostnaðar 2063/1997, 2815/1999

Úrskurður úrskurðarnefndar skv. lögum nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir 4580/2005

Úrskurður yfirfasteignamatnefndar 2564/1998, 4343/2005

Úthlutun byggðakvóta 3756/2003, 3848/2003

Veiting lyfsöluleyfis 1385/1995 (SUA 1996:246)

Veiting styrks til kaupa á hjálpartækjum 1522/1995 (SUA 1996:57), 2074/1997 (SUA 1997:99)

Sjá einnig Stjórnsýslukæra/Form og efni úrskurða í kærumáli.

Sakarkostnaður
2063/1997, 2815/1999

Samfélagsþjónusta sjá Fangelsismál

Samkeppnismál
Athafnir stjórnvalda, sem haft geta skaðleg áhrif á samkeppni 879/1993 (SUA 1993:252)
Athygli samkeppniseftirlits vakin á álitu umboðsmanns Alþingis um gjaldskrá Reykjavíkur 4298/2004
Samانبurðarauglýsing 3302/2001
Skipan samkeppnisráðs 806/1993 (SUA 1993:255)
Sjá einnig Opinber innkaup, Verðlags- og neytendamál

Samningar við önnur ríki
Ákvörðun launakjara íslenskra starfsmanna Varnarliðsins 293/1990 (SUA 1991:116)
Barnasáttmáli Sameinuðu þjóðanna 4956/2007
GATT-samkomulagið 85/1989 (SUA 1990:186), 481/1991 (SUA 1992:304)
Lögfesting þjóðréttarsamninga (SUA 1988:fskj. I)
Varnarsamningur Íslands og Bandaríkjanna 630/1992 (SUA 1993:187)
Sjá einnig Norðurlandasamningar

Samþykki
Samþykki aðila vikur ekki burt grundvallarreglum um nauðsyn lagaheimilda 2271988 (SUA 1988:24)
Um tilhögun innheimtu opinberra gjalda 210/1989 (SUA 1991:121)

Samþykktir um lokunartíma sölubúða
1046/1994 (SUA 1995:251)

Sauðfé sjá Búfé

Sauðfjárveikivarnir

Ákvörðun bóta í tengslum við niðurskurð sauðfjár 36/1988 (SUA 1989:96)

Ákvörðun um niðurskurð sauðfjár 188/1989 (SUA 1990:178)

Ákvörðunum Sauðfjárveikivarna verður skotið til landbúnaðarráðherra 307/1990 (SUA 1990:209)

Sáttaumleitan vegna hjónaskilnaðar sjá Hjónaskilnaður

Sendiráð sjá Utanríkisþjónusta

Sérstakt hæfi sjá Hæfi starfsmanna stjórnsýslunnar

Sími sjá Póst- og símamál

Sjálfsveigjarstofnanir
Breyting á skipulagsskrá 3503/2002
Kirkjugarðar 4417/2005

Sjávarútvegur
Leyfi til vísindarannsóknna 2607/1998
Skylda smábátaeigenda til að greiða inn á greiðslumiðlunarreikning smábáta og ráðstöfun hluta greiðslunnar til Landssambands smábátaeigenda 3204/2001

Veðiheimildir í úthafskarfa innan íslenskrar fiskveiðilögsögu 4163/2004
sjá Stjórnun fiskveiða

Sjónarmið sem stjórnsýsluathöfn er byggð á
Lögmæt sjónarmið
Ákvörðun um forsjá barns 182/1989 (SUA 1990:107), 596/1992 (SUA 1992:50)
Ákvörðun um föstur 2261/1997
Ákvörðun um greiðslu kostnaðar af valbrármeðferð erlendis 1748/1996 (SUA 1997:94)
Ákvörðun kjaranevndar 2496/1998
Álagning jöfnunargjalds á innfluttar kartöflur 85/1989 (SUA 1990:186)
Endurmenntun löggiltra vigtarmanna 384/1991 (SUA 1991:26)
Endurskoðun meðlagsfjárhæðar 195/1989 (SUA 1990:107)
Framlög úr Menningarsjóði útvarpsstöðva 562/1992 (SUA 1992:183)
Höfnun kauptilboðs í ríkisjörð 3163/2001
Lausn úr opinberu starfi 4018/2004
Sjónarmið sem val á umsækjanda í stöðu byggist á 1134/1994 (SUA 1995:300), 1923/1996, 2202/1997, 2596/1998, 2676/1999, 2699/1999, 2641/1999, 2630/1998, 2795/1999, 2696/1999, 2793/1999, 2701/1999, 2879/1999, 3077/2000, 3245/2001, 4205/2004, 4227/2004, 4249/2004, 4291/2004, 4217/2004
Skilyrði fyrir þátttöku í lokuðu útboði 4629/2006
Starfskjör skólameistara 4677/2006
Synjun leyfis til að nota starfsheitið framhaldsskólakennari 1380/1995 (SUA 1997:125)
Synjun um reynslulausn 344/1990 (SUA 1991:33)
Uppsögn ríkisstarfsmanns 3853/2003
Uppsögn úr starfi við leikskóla 2264/1997
Val á umsækjenda í stöðu 4686/2006
Val á umsækjendum í Lögregluskóla ríkisins 3198/2001
Val á umsækjendum í starfsþjálfun 1885/1996

- Val sveitarfélags á aðila til að ganga til samnings við 1489/1995
- Veiting veiðileyfa 166/1989 (SUA 1989:52)
- Venjubundinni framkvæmd breytt 28/1988 (SUA 1989:28)
- Ólögmet sjónarmið*
- Ákvörðun barnaverndaryfirvalda um umgengnisrétt 66/1988 (SUA 1989:79), 661/1992 (SUA 1992:59)
- Ákvörðun hvort nafn félli að lögum íslenskrar tungu 458/1991 (SUA 1991:84)
- Ákvörðun samgönguráðuneytisins um að sveitarfélag skyldi hafa forræði á akstri 2397/1998
- Ákvörðun um hverjum laus ríkisjörð skyldi byggð 993/1994 (SUA 1996:206)
- Bann við netaveiðum göngusilungum 4340/2005 og 4341/2005
- Hverjum veitt verður heimild til að ganga til samninga við Varnarliðið 630/1992 (SUA 1993:187)
- Lækkun eða niðurfelling fasteignaskatta hjá tekjulitlum elli- og örorkulífeyrisþegum 672/1992 (SUA 1993:242)
- Mat á umsóknum um greiðslu lífeyris eftir lát sambúðarmanns 2418/1998, 2517/1998
- Niðurlagning stöðu 227/1990 (SUA 1990:172)
- Setning reglugerðar 562/1992 (SUA 1992:183)
- Skilyrði fyrir þátttöku í lokuðu útbóði 136/1989 (SUA 1990:148)
- Synjun um leyfi til rekstrar frís væðis 4183/2004
- Við ákvörðun fjárhæðar þjónustugjalds 435/1991 (SUA 1992:206)
- Við veitingu opinberrar stöðu 382/1991 (SUA 1992:151), 2787/1999, 3977/2003
- Vinnuframlag ríkisstarfsmanns hafnað 3853/2003
- Sjá einnig Jafnræðisreglu, Meðalhófsreglan, Opinberir starfsmenn/stöðuveitingar
- Sjónvarps- og útvarpsmálefni**
- Álagning girógjalds við innheimtu reglubundinna útvarpsgjalda 3350/2001
- Innheimta útvarpsgjalds 1986/1996
- Jafnræði stjórnmalaflokka í kosningadagskrá Ríkisútvarps 415/1991 (SUA 1991:112)
- Rekstur heimasíðu Ríkisútvarpsins og sala auglýsinga á henni 3845/2003
- Verklag stjórnvalda við innheimtu og rannsókn mála 1757/1996
- Sjúkraskrá sjá Aðgangur að gögnum og upplýsingum**
- Þvinguð lyfjagjöf 1096/1994 (SUA 1995:372)
- Sjúkratryggingar sjá Almannatryggingar**
- Skattar og gjöld**
- Aðfargjald 2777/1999
- Aðgangur að gögnum hjá skattstjóra 2896/1999, 2954/2000
- Aðgangur að gögnum hjá skattrannsóknarstjóra 1317/1994 (SUA 1996:494)
- Aðgangur skattýfirvalda að gögnum hjá bankastofnunum 2509/1998
- Afhending yfirlits yfir skuldastöðu opinberra gjalda 210/1989 (SUA 1991:121)
- Afturvirkni skattalaga 326/1990, 327/1990, 338/1990 og 339/1990 (SUA 1990:197)
- Ákvörðun á eftirstöðvum námsfrádráttar 576/1992 (SUA 1993:195)
- Ákvörðun um virðisaukaskattskyldu 1197/1994 (SUA 1995:464)
- Álag 2309/1997
- Álag á vangreiddan virðisaukaskatt 775/1993 (SUA 1993:213)
- Álag á vanskilafé 877/1993 (SUA 1994:261 og SUA 1995:545)
- Álagning aukastöðugjalds 2510/1998
- Álagning girógjalds 3350/2001
- Álagning og innheimta fasteignagjalda 2878/1999
- Álagning og innheimta sjóðagjalda af kartöfluppskeru 1729/1996
- Álagning og ráðstöfun tryggingaefirlitsgjalds 617/1992 (SUA 1993:197)
- Áætlun 2309/1997
- Barnabætur 2785/1999
- Barnabótum skuldajafnað 40/1988 (SUA 1988:22), 1437/1995 (SUA 1996:540), 1538/1995 (SUA 1996:543)
- Bifreiðagjald 2131/1997, 2927/2000
- Bifreiðahlunnindi 1934/1996 (SUA 1997:406)
- Bindandi álit 4014/2004
- Dagpeningar 1435/1995 (SUA 1996:512)
- Dráttarvextir af vangreiddum virðisaukaskatti 1643/1996 (SUA 1996:582), 1924/1996
- Dráttur á afgreiðslu leiðréttingarskýrslu virðisaukaskatts 1924/1996
- Dvalarkostnaður á hjúkrunarheimili 2125/1997
- Endurákvörðun 2309/1997, 3344/2001
- Endurgreiðsla aðflutningsgjalda og söluskatts af efni og vélum vegna framkvæmda við vatnsaflsstöð 155/1989 (SUA 1991:122)
- Endurgreiðsla oftekens fjár 820/1993 (SUA 1993:249), 2545/1998
- Endurgreiðsla tryggingagjalds 1185/1994 (SUA 1995:451 og SUA 1996:653)
- Endurupptaka á álagningu 3927/2003
- Endurupptaka á endurákvörðun 2078/1998
- Endurupptaka máls 2370/1998, 3176/2001
- Erfðafjárskattur 4586/2005
- Fermingargjald 4213/2004
- Fordæmisgildi úrskurða yfirskattanefndar 702/1992 (SUA 1994:276 og SUA 1995:546)
- Framsetning tölulegra upplýsinga af hálfu opinberra innheimtumanna 2143/1997
- Frádráttur greiddrar húsaleigu framteljanda frá húsaleigutekjum hans 1668/1996 (SUA 1996:576)
- Frádráttur húsnæðiskostnaðar á móti tekjufærðum námsstyrk 1048/1994 (SUA 1995:443)
- Frádráttur vegna fjárfestingar í atvinnurekstri 1593/1995 (SUA 1995:473)
- Frádráttur vegna framlags sjálfstætt starfandi manns til lífeyrissjóðs 3176/2001

- Frádráttur ökutækjakostnaðar 472/1991 (SUA 1993:219), 416/1991 (SUA 1993:232), 755/1993 (SUA 1993:240), 1890/1996 (SUA 1996:568)
- Gatnagerðargjöld sjá Þjónustugjöld
- Geymsla skráningarkerkja bifreiða 1666/1996 (SUA 1997:279)
- Gjald fyrir útskrift úr ökutækjaskrá 4189/2004
- Gjaldskylda vegna færanlegra krana 176/1989 (SUA 1990:202 og SUA 1991:171)
- Gjaldtaka vegna löggildingar á vogum 2534/1998
- Heilbrigðiseftirlit 1517/1995 (SUA 1997:285)
- Heimild fjármálaráðherra til þess að skjóta ákvörðunum skattstjóra til ríkisskattaneftndar 123/1989 (SUA 1989:101)
- Heimild til að færa til frádráttar kostnað vegna námsferðar á móti greiðslu sem vinnuveitandi greiðir vegna ferðarinnar 1435/1995 (SUA 1996:512)
- Heimild til lækkunar eða niðurfellingar fasteignaskatts hjá tekjulitlum elli- eða örorkulífeyrisþegum 672/1992 (SUA 1993:242), 2812/1999
- Holræsagjald 2584/1998, 2585/1998, 3221/2001
- Hreinsun fráveituvatns 3221/2001
- Hugtakið „þinggjöld“ 1437/1995 (SUA 1996:540)
- Hækkun bensingjalds, þungaskatts og bifreiðaskatts á verðstöðvunartímabili 73/1989 (SUA 1989:120)
- Innflutningsgjald af vélsleðum 120/1989 (SUA 1990:193)
- Innheimta gjalds fyrir einkanúmer 4843/2006
- Innheimta líkhúsgjalds 4417/2005
- Innheimta próftökugjalds 3805/2003
- Innheimta skattskuldar 2654/1999
- Innheimta skipagjalds 3195/2001
- Innheimta útvarpsgjalds 1757/1996, 1986/1996, 4680/2006
- Ívilnanir vegna veikinda 1427/1995 (SUA 1996:485), 1833/1996 og 2339/1997, 2532/1998
- Ívilnun vegna framfærslu vandamanns 2723/1999
- Ívilnun vegna tapaðrar hlutfjáreignar 1970/1996
- Ívilnun vegna ættleiðingar 2147/1997
- Jöfnunargjald á innfluttar kartöflur 85/1989 (SUA 1990:186)
- Lagning hitaveitu 2379/1998
- Leyfi til rekstrar frísvæðis samkvæmt tollalögum 4183/2004
- Lækkun eignarskattstofns 1427/1995 (SUA 1996:485), 1833/1996 og 2339/1997
- Lækkun tekjuskattstofns 2147/1997, 1970/1996, 2532/1998, 2723/1999
- Markaður tekjustofn 562/1992 (SUA 1992:183)
- Matsreglur ríkisskattstjóra 472/1991 (SUA 1993:219), 416/1991 (SUA 1993:232), 755/1993 (SUA 1993:240), 1934/1996 (SUA 1997:406)
- Mengunareftirlit 1517/1995 (SUA 1997:285)
- Mörk atvinnurekstrar eða sjálfstæðrar starfsemi samkvæmt skattalögum 1858/1997 (SUA 1997:388)
- Niðurfelling tolla af frystu grænmeti 112/1989 (SUA 1990:186)
- Norðurlandasamningur um aðstoð í skattamálum 2654/1999
- Orkuveikningar hjá Orkuveitu Reykjavíkur 3471/2002, 3608/20002, 3635/2002.
- Persónuafsláttur 185/1989 (SUA 1989:38)
- Ráðstöfun kirkjugarðsgjalds 715/1992 (SUA 1993:235)
- Reiknað endurgjald bænda í staðgreiðslu 967/1993 (SUA 1995:423)
- Réttarstaða eigenda fjár á húsnæðissparnaðar-reikningum 8/1988 (SUA 1989:98)
- Sektarrefsing 3047/2000
- Sérstök tollmeðferð voru 2219/1997
- Sjómannafsláttur 2342/1997, 2521/1998
- Skattaframkvæmd 2542/1998
- Skattaleg staða íslenskra ríkisborgara sem búa erlendis 488/1991 (SUA 1991:130)
- Skattasniðganga 1931/1996
- Skatteftirlit 2896/1999, 2954/2000
- Skattlagningarheimild (SUA 1992:9), 435/1991 (SUA 1992:206), 610/1992 (SUA 1992:220)
- Skattmat ríkisskattstjóra 1435/1995 (SUA 1996:512), 1934/1996 (SUA 1997:406)
- Skattskyldar tekjur 1931/1996
- Skráning og mat fasteigna 2878/1999
- Skýring skattalaga 4586/2005
- Skýringar á ráðstöfun greiðslna vegna ofgreidds virðisaukaskatts 3540/2002
- Sorphirðugjald 2473/1998, 2500/1998
- Sóknargjöld 683/1992 og 684/1992 (SUA 1993:132)
- Staðgreiðsla skatta 877/1993 (SUA 1994:261 og SUA 1995:545)
- Synjun tollyfirvalda á viðtöku aðflutningsskýrslna 610/1992 (SUA 1992:220)
- Söluskattur*
- Af afnotagjöldum kapalkerfis 123/1989 (SUA 1989:101 og SUA 1991:165)
- Af ólögmati starfsemi 123/1989 (SUA 1989:101 og SUA 1991:165)
- Breyting á reglum um endurgreiðslu söluskatts af iðgjöldum af ábyrgðartryggingu bifreiða í eigu fatlaðra 49/1988 (SUA 1988:22)
- Innheimtuaðgerðir vegna vanskila 161/1989 (SUA 1990:218)
- Tekjuhugtak laga nr. 90/2003 3671/2002
- Tekjuviðmiðun 2125/1997
- Tollflokkur sendibifreiðar 566/1992 (SUA 1992:321)
- Tollívilnanir farmanna 735/1992 (SUA 1993:305)
- Tollívilnanir öryrkja vegna bifreiðakaupa 1845/1996 (SUA 1997:59)
- Tollskýrslueyðublöð 610/1992 (SUA 1992:220)
- Tollverð notaðra bifreiða 481/1991 (SUA 1992:304 og SUA 1994:417)
- Tryggingagjald 1726/1996 (SUA 1996:564)
- Umsýslugjald 1249/1994 (SUA 1996:474)
- Undanþága frá greiðslu 2927/2000
- Upplýsingar um tilefni skýrslutöku 2896/1999, 2954/2000
- Upplýsingaskylda tollyfirvalda 481/1991 (SUA 1992:304)
- Úrvinnslugjald á ökutæki 4117/2004

Vaxtaálag á húsbref 1303/1994 (SUA 1997:270)
 Vaxtabætur 1076/1994 (SUA 1995:434)
 Vaxtagjöld til ákvörðunar vaxtabóta 326/1990,
 327/1990, 338/1990 og 339/1990 (SUA 1990:197)
 Vaxtauppgjör einstaklinga utan atvinnurekstrar
 1468/1995 (SUA 1996:554)
 Vextir og verðbætur af ofgreiddu skattfé 86/1989
 (SUA 1990:197 og SUA 1994:416), 174/1989
 (SUA 1992:196), 2545/1998
 Virðisaukaskattur 2777/1999
 Sjá á hinn bóginn Þjónustugjöld
Skemmtanaleyfi
 436/1991 (SUA 1992:111), 882/1993 (SUA
 1994:167), 1169/1994 (SUA 1995:260)
Skilyrði fyrir leyfisveitingu sjá Atvinnuréttindi
Skilyrði stjórnvaldsákvörðunar sjá Stjórnvalds-
 ákvörðun
Skip
 Skráning skipa 4176/2004
Skipasmíðar
 1483/1995 (SUA 1997:204)
Skipulags- og byggingarmál
 Breyting á nýtingu húsnæðis 585/1992 (SUA
 1992:31)
 Framkvæmd án byggingarleyfis 2348/1998
 Frestun á réttaráhrifum byggingarleyfis við
 stjórnslukæru 497/1991 (SUA 1992:40),
 2450/1998
 Gildi byggingarleyfis varðandi breytta nýtingu
 sameignar 314/1990 (SUA 1991:31)
 Gildissvið byggingarlaga 1969/1996 (SUA
 1997:420), 2390/1998
 Hótelbygging 1822/1996 (SUA 1997:413)
 Hvenær telst skipulagsbreyting óveruleg? 727/1992
 (SUA 1993:60), 2556/1998, 2907/1999
 Kynning aðalskipulags 1453/1995 (SUA 1996:110)
 Kærufræstir 2322/1997
 Lágmarksákvæði reglugerðar 1822/1996 (SUA
 1997:413)
 Málsmeðferð sveitarstjórnar vegna athugasemda við
 deiliskipulagstillögu 4436/2005
 Meiriháttar breyting á byggingu 1822/1996 (SUA
 1997:413)
 Ógilding byggingarleyfis 446/1991 (SUA 1991:31),
 585/1992 (SUA 1992:31), 613/1992 (SUA
 1993:54), 2123/1997, 2210/1997, 2431/1998
 Sérstakt hæfi stjórnarmanna skipulagsstjórnar
 ríkisins 900/1993 (SUA 1994:49)
 Skipulag 2421/1998
 Skipulagsbreytingar 727/1992 (SUA 1993:60),
 2556/1998, 2907/1999
 Úrskurðarvald úrskurðarnefndar skipulags- og
 byggingarmála 2906/1999
 Veiting byggingarleyfis 149/1989 (SUA 1990:204)
 Þýðing óstaðfests og óbirts skipulags 585/1992
 (SUA 1992:31)
Skólaakstur
 363/1990 (SUA 1991:156), 309/1990 (SUA
 1992:237)
Skólar sjá Menntamál

Skráning gagna, sem stjórnvöldum berast sjá
 Varðveisla og skráning gagna er stjórnvöldum
 berast
Skráning og meðferð persónuupplýsinga
 Birting á persónulegum fjárhagsmálefnum
 einstaklinga í skrá sem unnin var kerfisbundið úr
 álagningarskrám 1299/1994 (SUA 1995:479)
 Talning búfjár 135/1989 (SUA 1989:23)
 Viðvera fulltrúa stjórnvaldaflokks á kjörfundi
 2828/1999
 Vottorð um úrsögn úr þjóðkirkjunni og skráning
 þess í þjóðskrá 76/1989 (SUA 1990:131)
Skráningarskylda stjórnvalda
 Á munnlegum upplýsingum 2680/1999, 2787/1999,
 2701/1999, 2999/2000, 3490/2002, 4205/2004,
 4249/2004, 4291/2004, 3977/2003, 4217/2004,
 4113/2004, 4210/2004, 4629/2006
 Á upplýsingum um málsatvik frá umsagnaraðilum
 2639/1999 og 2710/1999
 Á upplýsingum um starfshæfni umsækjenda um
 opinbert starf 3616/2002, 4205/2004
 Hvaða aðilar tóku þátt í meðferð máls 2548/1998
 Upplýsingar um framgöngu umsækjanda í viðtali
 3198/2001, 4108/2004
Skuldajöfnuður
 Skuldajöfnuður barnabóta 40/1988 (SUA 1988:22),
 1437/1995 (SUA 1996:540), 1538/1995 (SUA
 1996:543), 4248/2004
Skyldubundið mat stjórnvalda
 Ákvörðun meðlagsfjárhæðar 813/1993 (SUA
 1994:60), 2222/1997
 Ákvörðun um reynslulausn 3028/2000
 Beiðni um undanþágu frá endurgreiðslu námslána
 2929/2000
 Brottvikning löglærðs fulltrúa sýslumanns í tilefni
 af ökuleyfissviptingu 912/1993 (SUA 1994:209)
 Frestun á endurgreiðslu námslána vegna fjárhags-
 örðugleika 2134/1997 (SUA 1997:229)
 Greiðsla bensínstyrks 2466/1998 og 2549/1998
 Leiðbeiningareglur í ættleiðingarmálum 2435/1998
 Lækkun á örorkumati 2343/1997
 Námslán vegna skólagjalda 982/1994 (SUA
 1996:324)
 Reglur kjaranefndar til að meta hæfi prófessora
 2973/2000
 Reglur kjaranefndar um ákvörðun greiðslna vegna
 aukastarfa 2271/1997 og 2272/1997, 2606/1998
 Starfsreglur flugmálastjórnar um nám í
 flugumferðarstjórn 1885/1996
 Undanþága frá búsetuskilyrði í húsi á snjóflóða-
 hættusvæði 2639/1999 og 2710/1999
 Veiting afleysingastarfs í lögreglunni 2569/1998
 Veiting dagsleyfis fanga 4168/2004
 Veiting gjafsóknarleyfis 753/1993 (SUA 1993:83),
 2572/1998, 2717/1999
 Verklagsreglur um fyrningarfrest í slysamálum
 2305/1997
 Verklagsreglur um mat á nauðsyn hjálpartækja
 2074/1997 (SUA 1997:99), 2855/1999
 Verklagsreglur um skilyrði fyrir ívilnun 1833/1996
 og 2339/1997, 2723/1999

Verklagsreglur um styrkveitingar 2487/1998
 Verklagsreglur um umönnunargreiðslur vegna sjúkra barna 1706/1996 (SUA 1997:64)
 Verklagsreglur varðandi endurveitingu ökuréttar 790/1993 (SUA)
 Viðmiðunarreglur um úthlutun bifreiðakaupastyrkja 2511/1998, 2796/1999
Skýrleiki laga
 1710/1996 (SUA 1997:73), 1815/1996
Skýrslur sjá Aðgangur að gögnum og upplýsingum
Slysatryggingar sjá Almannatryggingar
Smábátar
 1714/1996 (SUA 1997:446), sjá Stjórnun fiskveiða
Starfsheiti sjá Atvinnuréttindi
Starfsvið umboðsmanns Alþingis
Alþingi
 Atvinnuleysistryggingar 2233/1997 (SUA 1997:442), 2248/1997 (SUA 1997:442)
 Ákvörðun bifreiðagjalds 463/1991 (SUA 1991:130)
 Ákvörðun fjárlaganefndar og valdsvið hennar gagnvart menntamálaráðherra 1004/1994 (SUA 1994:303)
 Álagning og ráðstöfun sérstaks eignarskatts 352/1990 (SUA 1990:206)
 Fjárhæð fæðingarstyrks við fjölburafæðingu 653/1992 (SUA 1992:245)
 Lagasetning Alþingis 64/1988 (SUA 1989:113), 187/1989 (SUA 1990:127), 242/1990 (SUA 1990:205), 323/1990 (SUA 1990:206), 394/1991 (SUA 1991:130), 3881/2003
 Samningur um Evrópska efnahagssvæðið 737/1992 (SUA 1992:245)
 Skattaleg staða íslenskra ríkisborgara sem búa erlendis 90/130
 Staðfesting sammings með þingsályktun 4671/2006
Ársfrestur til kvörtunar liðinn
 3/1988 (SUA 1989:14), 53/1988 (SUA 1989:104), 76/1989 (SUA 1990:131), 149/1989 (SUA 1990:204), 829/1993 (SUA 1993:253), 1855/1996 (SUA 1996:593), 3426/2002, 3717/2003
Einkaaðili
 Aðstoð við ráðningu í opinbert starf 4020/2004
Dómstólar
 Ágreiningur um framkvæmd aðfarar 1377/1995 (SUA 1995:492)
 Ákvörðun dóms um upphafstíma og tímalengd ökuréttindasviptingar 1896/1996 (SUA 1997:462)
 Dómstólar fjalla um sama efni og kvartað er yfir 18/1988 (SUA 1988:21), 51/1988 (SUA 1988:22), 288/1990 (SUA 1990:207), 673/1992 (SUA 1992:245), 560/1992 (SUA 1992:246), 1052/1994 (SUA 1994:184), 1747/1996 (SUA 1997:246), 1919/1996 (SUA 1997:443), 3927/2003
 Félagsdómur 1747/1996 (SUA 1997:246)
 Krafa ríkissaksóknara um gæsluvarðhald 184/1989 (SUA 1989:115)

Mál er snerta sammingsbundin réttindi ríkisstarfsmanna 1409/1995 (SUA 1995:492)
 Meðferð skiptaráðanda á gjaldþrotamáli 7/1988 (SUA 1988:19)
 Meðferð skiptaráðanda á skiptum sameignarfélags 4/1988 (SUA 1988:19)
 Nauðungaruppboð 427/1991 (SUA 1991:132), 492/1991 (SUA 1991:132)
 Réttarágreiningur sem á undir dómstóla 98/1989 (SUA 1989:50), 159/1989 (SUA 1989:115), 175/1989 (SUA 1990:125), 440/1991 (SUA 1991:131), 408/1991 (SUA 1991:133), 330/1990 (SUA 1991:134), 901/1993 (SUA 1993:251), 890/1993 (SUA 1993:252), 1151/1994 (SUA 1994:303), 97/191, 1757/1996, 2556/1998, 2608/1998, 2215/1997, 2299/1997, 3137/2000, 3513/2002, 3791/2003, 4665/2006, 4827/2006
 Skráning lögheimilis 890/1993 (SUA 1993:252), 1280/1994 (SUA 1994:304)
 Störf dómkvaddra matsmanna 372/1990 (SUA 1990:208)
 Störf skiptastjóra í þrotabúi 1254/1994 (SUA 1994:305)
 Þingfesting dómsmáls 134/1989 (SUA 1989:113)
 Þinglýsing veðréttinda 237/1990 (SUA 1990:207)
 Öflun upplýsinga í þágu dómsmáls 179/1989 (SUA 1989:116)
Hlutverk og starfshættir umboðsmanns Alþingis (SUA 1988:7)
Kirkjumálefni
 1278/1994 (SUA 1995:183)
Kvörtunarefni
 Kvörtun þarf að beinast að tilteknum stjórnisýslugerðingum 360/1990 (SUA 1990:212), 490/1991 (SUA 1991:130)
 Varðaði kvartanda ekki sérstaklega 136/1989 (SUA 1990:148), 291/1990 (SUA 1990:213)
 Verður að varða nægilega afmörkuð réttindi 190/1989 (SUA 1989:116)
Mál er falla utan starfssviðs umboðsmanns
 Aðild að stéttarfélagi 493/1991 (SUA 1991:142)
 Ágreiningur um fasteign 469/1991 (SUA 1991:142)
 Ágreiningur á milli einstaklinga 175/1989 (SUA 1990:125)
 Ágreiningur á milli einstaklinga og samtaka þeirra 2044/1997 (SUA 1997:442)
 Ágreiningur milli einstaklings og hlutfélags 4671/2006
 Ágreiningur um hvort ákvarðanir eða athafnir stjórnvalda, sem taldar verða samrýmast gildandi lögum, stangist á við almenn réttlætis- eða siðferðisviðmið 3820/2003
 Ákvarðanir stjórnmalasamtaka 1416/1995 (SUA 1995:495)
 Bankaviðskipti 12/1988 (SUA 1988:19)
 Einkaréttarleg sammingsatriði 508/1991 (SUA 1992:255), 3820/2003
 Fjárhæðanefnd fiskiskipa 587/1992 (SUA 1992:256)
 Listaháskóli Íslands 2830/1999

- Mat stjórnvalda endurskoðar umboðsmaður almennt ekki 4677/2006
- Norræni kvikmynda- og sjónvarpssjóðurinn 1172/1994 (SUA 1995:496)
- Sameining lífeyrissjóða 358/1990 (SUA 1990:212)
- Starfshættir nefndar starfsmannafélags 1460/1995 (SUA 1995:495)
- Stjórnvöld annars ríkis eiga lögsögu í máli 1913/1996 (SUA 1996:592)
- Störf lögmanna 310/1990 (SUA 1990:212)
- Uppgjör bótamála milli einstaklinga 787/1993 (SUA 1994:31)
- Úrskurðarnefnd í váttryggingamálum 3107/2000, 4946/2007
- Það heyrir ekki undir stjórnvöld að leysa úr því hvaða mál falla utan starfssviðs umboðsmanns 82/1989 (SUA 1991:56)
- Sjá hér einnig Dómsstólar, Alþingi, Sveitarfélög
- Mál verður borið undir sérstaka eftirlitsstofnun*
- Hömlur á þátttöku í opinberu útboði 833/1993 (SUA 1994:305)
- Óréttmætir viðskiptahættir 994/1994 (SUA 1994:306)
- Mál verður borið undir sérstaka úrskurðarnefnd*
- Ágreiningur um sorphirðugjald 2473/1998, 2500/1998
- Málsaðild*
- Álagning og innheimta skemmtanaskatts 364/1990 (SUA 1990:213)
- Hagsmunir af ákvörðun kjaranefndar 2471/1998
- Mínnihluti nefndar á vegum ríkisins 2249/1997 (SUA 1997:442)
- Sala tilraunastöðvar 291/1990 (SUA 1990:213)
- Sjálfseignarstofnun 143/1989 (SUA 1989:113)
- Starfsdeild í ríkisstofnun 299/1990 (SUA 1990:213)
- Starfssvið tollgæslumanna 1083/1994 (SUA 1994:307)
- Starfsveiting sem sætt hefur gagnrýni kærufélagar jafnréttismála 2214/1997
- Stéttarfélag vegna einstakra félagsmanna sinna 242/1990 (SUA 1990:205)
- Stjórnvöld geta ekki skotið ágreiningi sín í milli til umboðsmanns 580/1992 (SUA 1992:39), 796/1993 (SUA 1993:253), 764/1993 (SUA 1993:254), 1849/1996 (SUA 1996:592)
- Sveitarfélag 190/1989 (SUA 1989:116)
- Málskot til æðra stjórnvalds*
- Afgreiðslu flugmálastjórnar á umsókn um leyfi til flugkennslu verður skotið til samgönguráðherra 552/1992 (SUA 1992:253)
- Almenn kæruleið skattamála 1811/1996 (SUA 1996:586)
- Ágreiningi um efnidir samnings um ráðstöfun fullvirðisréttar verður skotið til landbúnaðarráðherra 572/1992 (SUA 1992:253)
- Ágreiningi um form virðisaukaskattskýrslna verður skotið til fjármálaráðherra 558/1992 (SUA 1992:249)
- Ágreiningi um tilkall til fullvirðisréttar verður skotið til landbúnaðarráðherra 556/1992 (SUA 1992:249)
- Ágreiningi út af störfum ríkisskattstjóra verður skotið til fjármálaráðherra 525/1992 (SUA 1992:250)
- Ágreiningi vegna synjunar Tryggingastofnunar ríkisins um lán til bifreiðakaupa verður skotið til heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra 3592/2002
- Ákvarðanir Sauðfjarveikivarna verða bornar undir landbúnaðarráðherra 307/1990 (SUA 1990:209)
- Ákvörðun endurkröfunefndar skv. 96. gr. umferðarlaga verður samkvæmt venju ekki skotið til æðra stjórnvalds 4567/2005
- Ákvörðun Ferðamálasjóðs verður skotið til samgönguráðherra 359/1990 (SUA 1990:210)
- Ákvörðun framhaldsskóla um brottvísun fanga úr námi verður borin undir menntamálaráðherra 3101/2000
- Ákvörðun fyrirsvarsmanna kirkjugarða þjóðkirkjunnar verður skotið til biskups Íslands 742/1993 (SUA 1993:170)
- Ákvörðun Lyfjaeftirlits ríkisins verður skotið til heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra 362/1990 (SUA 1990:211)
- Ákvörðun læknis um að afhenda ekki sjúkaskrá lýtur eftirliti landlæknis 2418/1998
- Ákvörðun lögreglustjóra á Keflavíkurflugvelli verður skotið til utanríkisráðherra 455/1991 (SUA 1991:136)
- Ákvörðun lögreglustjóra verður skotið til dómsmálaráðherra 144/1989 (SUA 1989:114), 343/1990 (SUA 1990:210)
- Ákvörðun Póst- og símamálastofnunar eftir opnun tilboða verður skotið til samgönguráðherra 615/1992 (SUA 1992:249)
- Ákvörðun Siglingamálastofnunar verður skotið til samgönguráðherra 489/1991 (SUA 1991:135), 431/1991 (SUA 1991:137)
- Ákvörðun siglinganefndar verður skotið til tryggingaráðs 1341/1995 (SUA 1995:493)
- Ákvörðun stjórnar ábyrgðasjóðs launa verður skotið til félagsmálaráðuneytis 1779/1996 (SUA 1996:586)
- Ákvörðun um gjald fyrir endurupptökupróf við Tækniskóla Íslands verður skotið til menntamálaráðherra 731/1992 (SUA 1992:246)
- Ákvörðun um greiðslu gjalda til nemendafélags verður skotið til menntamálaráðherra 475/1991 (SUA 1991:137)
- Ákvörðun um vexti og verðbætur á ofgreiddu skattfé verður skotið til fjármálaráðuneytisins 576/1992 (SUA 1993:195)
- Ákvörðun valnefndar Lögregluskóla ríkisins verður borin undir dómsmálaráðherra 2465/1998
- Ákvörðun Vegagerðar ríkisins verður skotið til samgöngumálaráðherra 160/1989 (SUA 1990:209), 538/1991 (SUA 1991:135)

Ákvörðun yfirlögráðanda verður borin undir dóms- og kirkjumálaráðuneytið 527/1991 (SUA 1991:136)

Ákvörðun Þróunarsamvinnustofnunar verður borin undir utanríkisráðuneytið 1627/1995 (SUA 1995:494)

Ákvörðunum kjörstjórnar um kjörskrá vegna kosninga vígslubiskups verður skotið til dóms- og kirkjumálaráðherra 527/1991 (SUA 1991:136)

Dreifing Hagstofu Íslands á tölvutækum nafnalistum verður borin undir tölvunefnd 1622/1995 (SUA 1995:494)

Formleg krafa um vaxtagreiðslu vegna ofgreidds skattfjár skal beint að embætti tollstjórnar í Reykjavík 2386/1998

Gjaldtöku Bifreiðaskoðunar Íslands hf. fyrir bifreiðaskoðun verður skotið til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins 696/1992 (SUA 1992:247)

Gjaldtöku vegna áskriftar að spariskírteinum ríkissjóðs verður skotið til fjármálaráðherra 690/1992 (SUA 1992:252)

Kröfu eiginmanns um afhendingu gagna vegna umsóknar eiginkonu um föstureyðingu verður skotið til landlæknis til úrlausnar 1141/1994 (SUA 1994:306)

Kæruleiðir í tilefni af synjun borgarskjalavarðar um aðgang að gögnum 688/1992 (SUA 1992:247)

Mál borið undir tölvunefnd 341/1990 (SUA 1990:209)

Málsmeðferð Fræðslumiðstöðvar iðnaðarins á framkvæmd könnunarprófa í símsmiði verður borin undir menntamálaráðuneytið 2814/1999

Málskot til fræðslustjóra 411/1991 (SUA 1991:140)

Málskot til háskólaráðs í málefnum háskólastofnana 451/1991 (SUA 1991:139)

Málskot til Hollustuverndar ríkisins 426/1991 (SUA 1991:141), 555/1992 (SUA 1992:254)

Málskot til landbúnaðarráðherra út af endurgreiðslu sérstaks fóðurgjalds 700/1992 (SUA 1992:251)

Málskot til landbúnaðarráðherra varðandi framleiðslustjórnun í landbúnaði 711/1992 (SUA 1992:246)

Málskot til landlæknis og nefndar, sem starfar skv. lögum nr. 59/1983 um heilbrigðisþjónustu 150/1989 (SUA 1989:114)

Málskot til matsnefndar félagslegra íbúða 138/1989 (SUA 1989:113)

Málskot til skattstjóra og ríkisskattnefndar 383/1991 (SUA 1991:138), 379/1991 (SUA 1991:140)

Málskot til stjórnar atvinnuleysisstryggingasjóðs 662/1992 (SUA 1992:253)

Málskot til stjórnar Lánasjóðs íslenskra námsmanna 355/1990 (SUA 1990:210)

Málskot til tollstjóra og ríkistollanefndar 325/1990 (SUA 1990:209)

Málskot til tryggingaráðs 357/1990 (SUA 1990:210)

Málskot varðandi framleiðslustjórnun í landbúnaði 401/1991 (SUA 1993:111)

Stjórn Húsnæðisstofnunar ríkisins fjalli um ágreining vegna lánveitinga 273/1990 (SUA 1990:208), 312/1990 (SUA 1991:139)

Synjun Fiskistofu um útgáfu veiðileyfis verður borin undir sjávarútvegssráðherra 697/1992 (SUA 1992:251)

Synjun innlánsstofnunar um ljósrit gagna verður borin undir bankaeftirlit Seðlabanka Íslands 1558/1995 (SUA 1995:493)

Synjun Póst- og símamálastofnunar um fébætur vegna lokunar síma í misgripum verður skotið til samgönguráðherra 592/1992 (SUA 1992:254)

Synjun um rannsókn máls verður skotið til ríkissaksóknara 437/1991 (SUA 1991:138)

Sölu Skógræktar ríkisins á landspildu verður skotið til landbúnaðarráðherra 685/1992 (SUA 1992:252)

Takmarkanir á málskotsrétti til kærunefndar kaupskrárnefnda 3426/2002

Túlkun lyfjaskrár verður skotið til heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra 251/1990 (SUA 1990:208)

Uppsögn stjórnarnefndar ríkisspítalanna verður skotið til heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra 164/1989 (SUA 1989:115)

Úrlausn Fiskistofu verður skotið til sjávarútvegssráðuneytis 955/1993 (SUA 1994:346)

Æðra stjórnvald hefur ekki felit úrskurð sinn 21/1988 (SUA 1988:21), 465/1991 (SUA 1991:126)

Sveitarfélög

Framfærslustyrkur 21/1988 (SUA 1988:21)

Kæruheimild ekki fyrir hendi 222/1989 (SUA 1990:211), 563/1991 (SUA 1992:255), (SUA 1994:11)

Sjálfsákvörðunarréttur sveitarfélaga 2190/1997 (SUA 1997:461)

Störf starfsmanns byggingarfulltrúa 288/1990 (SUA 1990:207)

Úrskurðarskylda félagsmálaráðuneytisins 3241/2001

Úrskurðarvald félagsmálaráðuneytisins 78/1989 og 139/1989 (SUA 1989:117), 322/1990 (SUA 1990:211), 426/1991 (SUA 1991:141), 78/1989 (SUA 1992:189), 2168/1997, 2608/1998

Sjá einnig „Meinbugir á lögum“

Stimpilgjöld

1796/1996 (SUA 1997:263)

Stjórn fiskveiða

Auglýsingar og almennar tilkynningar

A leyfi til tilraunaveiða 955/1993 (SUA 1994:346)

Um fresti til að ljúka smíði báts 529/1991 (SUA 1992:290)

Um heimild til að breyta veiðitilhögun 495/1991 (SUA 1992:277)

Um skilyrði fyrir veiðileyfi 505/1991 (SUA 1992:270)

Breyting lagareglna um fiskveiðistjórnun 398/1991 (SUA 1991:145)

Brúttótonn eða brúttórúmllestir 409/1991, 410/1991 og 412/1991 (SUA 1991:152)

Flutningur aflamarks smábáta milli ára 172/1989 (SUA 1990:180)

Flutningur og framsal eigin veiðireynslu 444/1991 (SUA 1991:143), 449/1991 (SUA 1991:150), 452/1991 (SUA 1991:151)

Úthlutun aflaheimilda 3699/2003

Sérveiðar

Skilyrði grásleppuveiðileyfis um veiðar á liðnu tímabili 418/1991 (SUA 1992:300)

Skilyrði leyfis til hörpudiskveiða 659/1992 (SUA 1993:268)

Skýring hugtaksins "veiðitímabil" við úthlutun aflahlutdeilda í skarkola 90/146

Úthlutun leyfa til rækjuveiða 274/1990 (SUA 1990:185)

Úthlutun leyfa til tilraunaveiða á rækju 955/1993 (SUA 1994:346)

Stjórn fiskveiða á alþjóðlegu hafsvæði 894/1993 (SUA 1994:327)

Umsögn sveitarfélags um sölu aflahlutdeilda fiskiskips 1034/1994 (SUA 1994:351)

Úthlutun aflaheimilda (aflahlutdeilda/aflamarks)

Aflaheimildir smábáta með takmarkaða veiðireynslu 521/1991 (SUA 1992:262)

Ákvörðun meðal aflahlutdeilda báts eftir stækkun hans 677/1992 (SUA 1993:268)

Ákvörðun viðbótarkróa aflahlutdeilda 4597/2005

Byggðakvóti 3708/2003, 3756/2003, 3848/2003, 4477/2005, 4557/2005, 4583/2005 og 4588/2005, 4771/2006

Efni lagareglna um úthlutun aflaheimilda til smábáta 486/1991 (SUA 1992:257), 521/1991 (SUA 1992:262)

Flutningur aflamarks 1714/1996 (SUA 1997:446)

Heimild til að breyta veiðitilhögun innan fiskveiðiárs 495/1991 (SUA 1992:277), 504/1991 og 523/1991 (SUA 1992:281), 554/1992 (SUA 1992:300)

Heimild til að nýta eigin veiðireynslu 444/1991 (SUA 1991:143), 449/1991 (SUA 1991:150), 452/1991 (SUA 1991:151), 504/1991 og 523/1991 (SUA 1992:281), 554/1992 (SUA 1992:300)

Hvenær telst bátur hafa komið til veiða 526/1991 (SUA 1992:283)

Sameining aflamarks bundin skilyrðum 317/1990 (SUA 1990:185)

Sóknarmark fellt niður með nýjum lögum 398/1991 (SUA 1991:145)

Synjun um aflamark á grundvelli eigin veiðireynslu reist á röngum lagagrunni 375/1990 og 391/1991 (SUA 1991:144), 495/1991 (SUA 1992:277)

Synjun umsóknar um aukna aflahlutdeild vegna endurnýjunar báta 4332/2005 og 4398/2005

Úthlutun aflaheimilda til að standa undir kostnaði rannsókna á lífríki sjávar 2607/1998

Verkefni samstarfsnefndar 526/1991 (SUA 1992:283)

Veiðileyfi

Bann við flutningi veiðileyfis til línu- og handfæraveiða 370/1990 (SUA 1991:149)

Dráttur á skoðun báts 704/1992 (SUA 1993:290)

Leyfi til tilraunaveiða 955/1993 (SUA 1994:346)

Leyfi til veiða á innfjarðarækju 3717/2003

Mæling báta 526/1991 (SUA 1992:283), 712/1992 (SUA 1994:336)

Skilyrði að bátur hafi verið í rekstri 118/1989 (SUA 1990:179)

Skilyrði fyrir útgáfu veiðileyfa 3717/2003

Skilyrði í reglugerð um haffærisskírteini 505/1991 (SUA 1992:270), 622/1992 (SUA 1993:275)

Skilyrði um skráningu á skipaskrá 704/1992 (SUA 1993:290)

Skilyrði um úreldingu sambærilegs báts 444/1991 (SUA 1991:143), 529/1991 (SUA 1992:290)

Skilyrði um vinnslu hjá tiltekinni vinnslustöð 1714/1996 (SUA 1997:446)

Smíðaleyfi 494/1991 (SUA 1992:299), 529/1991 (SUA 1992:290)

Smíðalok nýrra báta 529/1991 (SUA 1992:290), 494/1991 (SUA 1992:299)

Svipting veiðileyfis 2355/1998, 2778/1999, 2519/1998

Vinnslunýting

Mæling á vinnslunýtingu fiskiskips 3232/2001

Stjórn hreindýraveiða

670/1992 (SUA 1993:312)

Stjórnir sjá Stjórnsýslunefndir

Stjórnsýslueftirlit sjá Eftirlit stjórnsýsluaðila

Stjórnsýslukæra

Aðild að kærumáli

Kæruaðild stéttarfélags 4902/2007

Kæruheimild fjármálaráðherra skv. söluskattslögum 123/1989 (SUA 1989:101)

Nágranni aðili máls 2039/1997

Ráðuneyti aðili að byggingarmáli 585/1992 (SUA 1992:31)

Form og efni úrskurða í kærumáli

Afgreiðsla dóms- og kirkjumálaráðuneytisins 2681/1999, 2618/1998, 4136/2004

Afgreiðsla fjármálaráðuneytisins 2545/1998, 2777/1999

Afgreiðsla samgönguráðuneytisins 2442/1998, 1885/1996

Afgreiðsla sjávarútvegsráðuneytisins 2778/1999

Ákvörðun landbúnaðarráðuneytisins 2740/1999

Úrskurðir Atvinnuleysisstryggingasjóðs 1425/1995 (SUA 1995:55), 1702/1996 (SUA 1996:76), 1724/1996 (SUA 1997:111), 1850/1996 (SUA 1997:119), 2036/1997, 1927/1996

Úrskurðir barnaverndarráðs 2261/1997

Úrskurðir dóms- og kirkjumálaráðuneytisins 1046/1994 (SUA 1995:251), 2025/1997 (SUA 1997:436), 2063/1997

Úrskurðir Hollustuverndar ríkisins 1336/1995 (SUA 1995:176)

Úrskurðir ríkisskattstjóra 2532/1998

Úrskurðir samgönguráðuneytisins 1860/1996, 2256/1997

Úrskurðir tryggingaráðs 61/1988 (SUA 1989:34), 2146/1997, 2135/1997, 2469/1998, 2855/1999

Úrskurðir umhverfisráðuneytisins 2322/1997

Úrskurðir úrskurðarnefndar almannatrygginga 3515/2002

Úrskurðir úrskurðarnefndar atvinnuleysisbóta 2868/1999

Úrskurðir úrskurðarnefndar um hollustuhætti og mengunarvarnir 4968/2007

Sjá einnig Rökstuðningur

Kærufrestur

Áhrif vanrækslu á að leiðbeina um rétt til að kæra ákvörðun 3055/2000

Áhrif þess að eftirfarandi rökstuðningur er veittur á kærufrest til ríkissaksóknara 4787/2006

Kæra berst að liðnum kærufresti 3712/2003, 4095/2004, 4521/2005, 4878/2006

Kæra berst þegar meira en ár er liðið frá því að ákvörðun er tilkynnt aðila máls 2770/1999, 2675/1999

Varðandi ákvarðanir byggingarnefnda 2322/1997

Varðandi ákvarðanir ríkisskattstjóra 379/1991 (SUA 1991:140)

Varðandi ákvarðanir skattstjóra 464/1991 (SUA 1992:217)

Kæruheimild

Afgreiðslu landlæknisembættisins um það hvort sjúkhrá sé í samræmi við lög verður skotið til heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins 4203/2004

Ágreiningi vegna synjunar Tryggingastofnunar ríkisins um lán til bifreiðakaupa verður ekki skotið til úrskurðarnefndar almannatrygginga heldur heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra 3592/2002

Ágreiningur um útskrift úr bændaskóla sætir kæru til landbúnaðarráðuneytisins 2740/1999

Ákvörðun Áfengis- og tóbaksverslunar ríkisins sætir kæru til fjármálaráðuneytisins 2574/1998

Ákvörðun bankaeftirlits Sedlabankans til viðskiptaráðuneytisins 1394/1995 (SUA 1996:617)

Ákvörðun endurkröfufefndar skv. 96. gr. umferðarlaga verður samkvæmt venju ekki skotið til æðra stjórnvalds 4567/2005

Ákvörðun forstöðumanns fangelsis um leyfi fanga til dvalar utan fangelsis 4136/2004

Ákvörðun leigubifreiðastöðvar um uppsögn leigubifreiðastjóra vegna viðskiptahagsmuna stöðvarinnar ekki kærangleg til samgönguráðuneytisins 4504/2005

Ákvörðun lögreglustjórans í Reykjavík sætir kæru til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins 2681/1999

Ákvörðun rektors ekki skotið til háskólaráðs 2596/1998

Ákvörðun Samábyrgðar Íslands um málefni Aldurslagasjóðs varð skotið til heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra 541/1991 (SUA 1993:327)

Ákvörðun stjórnar Viðlagatryggingar Íslands um veitingu styrkja sætir kæru til viðskiptaráðuneytisins 2487/1998

Ákvörðun um agaviðurlög fanga sætir stjórnarsýslukæru til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins 170/1989 (SUA 1990:97), 2041/1997 (SUA 1997:142)

Ákvörðun um framkvæmd dagsleyfis fanga sætir kæru til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins 1771/1996 (SUA 1997:143)

Ákvörðun um sorphirðugjald sætir kæru til sérstakrar úrskurðarnefndar 2473/1998, 2500/1998

Ákvörðun Vegagerðarinnar sætir kæru til samgönguráðuneytisins 3223/2001

Ákvörðun Vegagerðarinnar um gildandi sérleyfi til fólksflutninga 4216/2004

Endurákvörðun skattstjóra kærangleg til yfirskattanefndar 2078/1998

Framkvæmd könnunarprófa í símsmíði á vegum Fræðslumiðstöðvar iðnaðarins sætir kæru til menntamálaráðuneytisins 2814/1999

Heimild til kæru ákvarðana byggingarnefndar til umhverfisráðuneytisins 496/1991 (SUA 1992:16)

Heimild til kæru ákvarðana Húsnæðisstofnunar ríkisins til félagsmálaráðuneytisins 1746/1996 (SUA 1996:168)

Heimild til kæru ákvarðana sveitarfélaga til félagsmálaráðuneytisins 78/1989 og 139/1989 (SUA 1989:117), 2168/1997, 2637/1999, 3055/2000, 3777/2003

Heimild til kæru ákvarðana tollyfirvalda til ríkistollanefndar 621/1992 (SUA 1992:312 og SUA 1995:544)

Heimild til kæru ákvarðana um fasteignamat til yfirfasteignamatstefndar 4343/2005

Kæra á ákvörðun sveitarfélags til ráðherra verður ekki byggð á 26. gr. stjórnarsýslulaga 3055/2000 Málskot til landbúnaðarráðherra út af reikningum dýralækna 668/1992 (SUA 1993:143)

Synjun ríkislögreglustjóra á ráðningarsamningi ekki endurskoðuð af æðra stjórnvaldi 2569/1998

Tillögur stjórnar Hollustuverndar ríkisins sætir kæru til sérstakrar úrskurðarnefndar 2215/1997, 2299/1997

Túlkun kæruheimilda 903/1993 (SUA 1995:516), 3609/2002

Úrskurðarvald kærunefndar um breytingu aðalskipulags sem staðfest hefur verið af ráðherra 2906/1999

Úrskurðir tryggingaráðs verða ekki kærðir til heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra 1962/1996 (SUA 1996:63)

Sjá einnig Starfssvið umboðsmanns Alþingis Leiðbeiningar um kærueimild sjá Leiðbeiningar Lögskýringarsjónarmið við skýringu kærueimilda 496/1991 (SUA 1991:16)

Lögboðinn tímafrestur til afgreiðslu kærumála vegna ákvörðunar um agaviðurlög 2426/1998

Málsmeðferð í kærumáli

Lögboðinn frestur til afgreiðslu kærumála vegna mats á umhverfisáhrifum 3508/2002

Málsmeðferð hjá dóms- og kirkjumálaráðuneytinu 2618/1998

Málsmeðferð hjá landbúnaðarráðuneytinu 2740/1999

Málsmeðferð hjá sjávarútvegsráðuneytinu 3232/2001

Málsmeðferð hjá tryggingaráði 61/1988 (SUA 1989:34), 561/1992 (SUA 1993:21), 2485/1998

Málsmeðferð hjá umhverfisráðuneytinu 1969/1996 (SUA 1997:420), 2210/1997, 2390/1998, 2431/1998

Málsmeðferð hjá úrskurðarnefnd 2594/1998

Málsmeðferð hjá úrskurðarnefnd almannatrygginga 3515/2002

Málsmeðferð hjá úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála 2556/1998

Réttaráhrif kærðrar ákvörðunar

Ákvörðun stjórnvalds að fresta ekki réttaráhrifum ákvörðunar kærð til æðra stjórnvalds 1336/1995 (SUA 1995:176)

Endurskoðun æðra stjórnvalds á ákvörðun lægra setts stjórnvalds 4892/2007

Frestun á réttaráhrifum kærðrar ákvörðunar 497/1991 (SUA 1992:40)

Kæra frestar ekki sjálfkrafa réttaráhrifum ákvörðunar 313/1990 (SUA 1990:113), 161/1989 (SUA 1990:218), 702/1992 (SUA 1994:276 og SUA 1995:546)

Sakarforræði í málum fyrir yfirskattanefnd 1048/1994 (SUA 1995:443)

Skylda lægra setts stjórnvalds til þess að hlíta niðurstöðu æðra setts stjórnvalds 4355/2005

Úrlausn máls stöðvuð þar sem það hafði verið lagt fyrir dómstóla 1311/1994 (SUA 1995:286)

Úrlausnarmöguleikar 1107/1994 (SUA 1995:124)

Úrskurðarskylda 496/1991 (SUA 1992:16), 309/1990 (SUA 1992:237), 1571/1995 (SUA 1996:414), 1885/1996, 2289/1997, 2442/1998, 2480/1998 og 2481/1998, 3241/2001, 4968/2007

Viðbrögð æðra stjórnvalds við annmarka á málsmeðferð lægra setts stjórnvalds 4275/2004

Stjórnsýslulög

224/1989 (SUA 1989:7), 25/1988 (SUA 1991:166), (SUA 1996:13)

Gildissvið 1489/1995, 2264/1997, 2793/1999, 4095/2004

Gildissvið málsmeðferðarreglna stjórnsýslulaga gagnvart málsmeðferðarreglum annarra laga 4617/2005

Stjórnsýslunefndir

Almennt hæfi nefndarmanns í lyfjaverðlagsnefnd 500/1991 (SUA 1992:104)

Ályktunarhæfni 3284/2001

Formsskilyrði VIII kafla stjórnsýslulaga nr. 37/1993 4521/2005

Framlenging skipunartíma 2533/1998

Hagsmunaaðili tilnefdir ekki mann í prófnefnd 285/1990 (SUA 1990:36)

Kærunefnd fjöleignarhúsamála 2813/1999

Lausn skipaðs nefndarmanns 271/1990 (SUA 1991:88)

Málsmeðferð þegar nefndarmaður vikur sæti 3284/2001

Málsmeðferð stjórnsýslunefnda verður að taka mið af skyldu formanns til að rökstyðja ákvörðun 2701/1999

Málsmeðferð úrskurðarnefndar félagsþjónustu 3588/2002

Málsmeðferð þegar nefndarmaður vikur sæti 4316/2005

Nefndarmaður var starfsmaður ráðuneytis 85/1989 (SUA 1990:186), 500/1991 (SUA 1992:104)

Sérstakt hæfi nefndarmanna í undirbúningsnefnd 2358/1998

Siglinganefnd 2771/1999

Skipan nefndar var ekki samkvæmt lögum 183/1989 (SUA 1990:21)

Skipan samkeppnisráðs 806/1993 (SUA 1993:255)

Skipun fulltrúa í dýravernundunarráð 2533/1998

Skipun í lyfjaverðlagsnefnd 500/1991 (SUA 1992:104)

Skipun varamanna 3284/2001

Stjórnsýslunefndum ber að haga störfum sínum þannig að þær geti veitt eftirlitsaðila eins og umboðsmanni Alþingis upplýsingar um meðferð einstakra mála 3929/2003

Umsjónarnefnd fólksbifreiða 954/1993 (SUA 1994:311)

Úrskurður úrskurðarnefndar skv. lögum nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir 4580/2005

Úthlutunarnefnd Launasjóðs rithöfunda 3929/2003

Valdframsal 2813/1999, 4521/2005

Valdsvið nefndar 1999/1997, 2813/1999

Valdþurrð hjá nefnd 80/1989 (SUA 1991:17)

Stjórnvaldsákvörðun

Ákvörðun fangelsismálastofnunar um fjárhæð sakarkostnaðar 2815/1999

Ákvörðun fangelsismálastofnunar um lok afplánunar utan fangelsis 2940/2000

Bundin skilyrði 541/1991 (SUA 1993:327), 3034/2000, 4113/2004

Samþykktir stjórnar Innheimtustofnunar sveitarfélaga um tímabundið greiðslufyrirkomulag á meðlagi 4248/2004

Skilyrði fyrir þátttöku í lokuðu útboði 4629/2006

Upphaf gildistíma ákvörðunar um hækkun örorkumats 2079/1997

Efni ákvörðunar

Ákvörðun verður að vera ákveðin og skýr
401/1991 (SUA 1993:111), 1425/1995 (SUA
1995:55), 1263/1994 (SUA 1995:346), 993/1994
(SUA 1996:206), 1025/1994 (SUA 1996:225),
2807/1999, 3344/2001, 4315/2005

Form ákvörðunar

Úrskurðir Atvinnuleysisstryggingasjóðs 1425/1995
(SUA 1995:55), 1724/1996 (SUA 1997:111)
Úrskurðir tryggingaráðs 107/1989 (SUA 1989:35)
Frestun ákvarðanatöku um umgengnisrétt
182/1989 (SUA 1990:107)

Hvaða ákvarðanir teljast stjórnvaldsákvarðanir?

Ákvarðanir um bann við netaveiðum
göngusilungs 4340/2005 og 4341/2005
Ákvörðun byggingarnefndar um
hvernig framkvæma beri úrskurð
umhverfisráðuneytisins 2322/1997
Ákvörðun fangelsismálastofnunar um fjárhæð
sakarkostnaðar 2063/1997
Ákvörðun lögreglustjóra um niðurfellingu máls
4787/2006
Ákvörðun ráðherra um launakjör 2422/1998
Ákvörðun Ríkiskaupa um höfnun tilboðs í
opinberu útboði 4095/2004
Ákvörðun stjórnar prestssetrasjóðs um fjárhæð
afgjalds fyrir prestssetursjörð 4687/2006
Ákvörðun tryggingatannlæknis að beina erindi
til landlæknis ekki stjórnvaldsákvörðun
3340/2001
Ákvörðun um aðgang upplýsingum um
umhverfismál 1282/1994 (SUA 1994:381)
Ákvörðun um brottvikningu nemenda úr skóla
761/1993 (SUA 1994:295), 2916/2000
Ákvörðun um framkvæmd dagsleyfis fanga
1771/1996 (SUA 1997:143)
Ákvörðun um frestun réttaráhrifa við
stjórnsýslukæru 2450/1998
Ákvörðun um niðurfellingu yfirvinnugreiðslna til
opinbers starfsmanns 4315/2005
Ákvörðun um reynslulausn fanga 2679/1999
Ákvörðun um rétt sjóðfélaga til lífeyris 2411/1998,
2517/1998
Ákvörðun um undanþágu frá greiðslu
útlutvarsgjalds 4680/2006
Ákvörðun um úthlutun styrkja úr opinberum
sjóðum 1820/1996
Ákvörðun um val á þátttakendum í lokuðu útboði
3712/2003
Ákvörðun Vegagerðarinnar um að aðhafast ekkert
frekar 3223/2001
Breytingar á störfum sem hafa í för með sér skert
launakjör eða réttindi starfsmanna 2666/1999
Ódagsett 22/1988 (SUA 1988:24)
Staðfesting ríkissaksóknara á ákvörðun
lögreglustjóra um niðurfellingu máls
4065/2004
Synjun um styrkveitingu 2548/1998
Umsögn Námshagstofnunar um kennslugagn
samkvæmt ósk þriðja aðila 2449/1998

Úrlausnir kærufndar jafnréttismála ekki
stjórnvaldsákvarðanir 2214/1997, 2458/1998
Útgáfa bráðabirgðaakstursheimildar vegna
aukinna ökuréttinda 2681/1999
Vinnuframlagi ríkisstarfsmanns hafnað
3853/2003

Ógildar ákvarðanir

Aðeins verulegir annmarkar leiða fortakslaut til
ógildingar 149/1989 (SUA 1990:204), 446/1991
(SUA 1991:31), 2202/1997
Annmarkar við starfsveitingu leiða almennt ekki
til ógildingar 2202/1997
Undirbúningur stjórnvaldsákvörðunar 1718/1996
(SUA 1997:177)
Sjá einnig Afturköllun, Efniskröfur,
Endurupptaka stjórnsýslumáls, Málsmeðferð,
Stjórnsýslukæra.

Stjórnvaldsfyrirmæli

Atriði sem eðlilegra er að sett séu í lög heldur en
reglugerð 26/1988 (SUA 1988:33), 8/1988 (SUA
1989:98)
Atriði sem eðlilegt er að séu í stjórnvalds-
fyrirmælum 2532/1998
Breytt með verklagsreglum 547/1992 (SUA
1992:142)
Ekki skjalfest að reglugerð hafi verið lögð fyrir
ráðherrafund til samþykktar eins og lögskylt var
120/1989 (SUA 1990:193)
Fjallskilasamþykkt 2638/1999
Framkvæmd ekki í samræmi við ákvæði reglugerðar
2530/1998
Gildistaka reglugerða 2355/1998
Lögreglusamþykktir 2091/1997
Málsmeðferð við setningu gjaldskrár 4298/2004
Málsmeðferð við setningu reglugerðar 470/1991
(SUA 1992:96)
Mikilvægt að stjórnvöld bregðist skjótt við um
setningu reglna um framkvæmd laga sem
lögjafinn felur þeim 213/1989 (SUA 1990:113)
Setning gjaldskráa 2534/1998
Skylda til setningar almennra stjórnvaldsfyrirmæla
til nánari útfærslu lagaheimildar 1714/1996 (SUA
1997:446), 2484/1998, 2625/1998, 3717/2003
Staðfesting gjaldskráa 2324/1997, 2584/1998,
2585/1998
Tilgreining og skýrleiki efnislegra viðmiða í
reglugerð 3848/2003
Tillögur að reglum um úthlutun byggðakvóta
4477/2005, 4583/2005 og 4588/2005
Undirbúningur að setningu stjórnvaldsfyrirmæla
2219/1997, 2584/1998, 2585/1998, 2638/1999,
2534/1998
Undirbúningur að setningu stjórnvaldsfyrirmæla um
vaxtaálag 1303/1994 (SUA 1997:270)
Sjá einnig Lagaheimild, Birting
Sveitarfélög
Almennt eftirlit félagsmálaráðuneytisins með
sveitarfélögum 4735/2006
Almennur borgarafundur 565/1992 (SUA 1992:303)
Atkvæðagreiðsla 1524/1995 (SUA 1996:594)

Atvinnuleysisráning og vinnumiðlun 986/1994 (SUA 1994:356)

Ákvörðun um byggingu skóla 565/1992 (SUA 1992:303)

Ákvörðunarvald sveitarstjórna 1524/1995 (SUA 1996:594)

Félagsþjónusta sveitarfélaga 903/1993 (SUA 1995:516), 2154/1997, 3179/2000, 3588/2002, 3777/2003

Fjárhagsaðstoð sveitarfélaga 2625/1998, 4064/2004 og 4070/2004

Greiðsla kostnaðar vegna starfa í skólanefnd 2900/1999

Greiðsla vegna skólaaksturs 363/1990 (SUA 1991:156)

Heimild sveitarfélags til að ákveða fyrirkomulag á söfnun úrgangs 4580/2005

Heimildir sveitarfélaga til að fela lóðarhöfum eignarhald og viðhaldsskyldu á götumannvirkjum 4735/2006

Jöfnunarsjóður sveitarfélaga 909/1993 (SUA 1994:362), 911/1993 (SUA 1995:506)

Kosningar 2652/1999

Lausn nefndarmanns frá störfum 2211/1997

Lögmæti álagningar gatnagerðargjalds 2168/1997

Málsmeðferð við setningu gjaldskrár hafnar í eigu sveitarfélags 4298/2004

Mengunar- og heilbrigðiseftirlit 1517/1995 (SUA 1997:285)

Ráðstöfun námuréttinda í eigu sveitarfélags með leigusamningi 4478/2005

Starfsmenn sveitarfélaga 2264/1997

Sameining sveitarfélaga

Atkvæðagreiðsla um nafn á sveitarfélag 1524/1995 (SUA 1996:594)

Atkvæðagreiðsla um sameiningu sveitarfélaga 221/1989 (SUA 1990:214)

Framkvæmd sameiningar sveitarfélaga 221/1989 (SUA 1990:214)

Skyldubundin sameining 266/1990 (SUA 1990:215), 2634/1998

Samningur um háhraðanet 4040/2004

Samningur við sveitarfélag 363/1990 (SUA 1991:156)

Sérstakt hæfi sveitarstjórnarmanna 3521/2002

Sjálfstjórn sveitarfélaga 903/1993 (SUA 1995:516), 4735/2006

Stjórn veiða á afréttarsvæðum 4639/2006

Styrkveitingar til einkarekinna leikskóla 3169/2001

Umboð nefndarmanna 2211/1997

Uppgjör við yfirtöku sveitarfélaga á eignum og skuldum sýslufélaga 220/1989 (SUA 1991:160)

Úrskurðarskylda félagsmálaráðuneytisins 3241/2001, 3777/2003

Úrskurðarvald félagsmálaráðuneytisins í sveitarstjórnarmálum 78/1989 og 139/1989 (SUA 1989:117), 322/1990 (SUA 1990:211), 78/1989 (SUA 1992:189), 735/1992 (SUA 1993:299), 3055/2000

Sjá einnig Starfssvið umboðsmanns Alþingis

Svipting ökuréttar sjá Ökuréttur

Svör stjórnvalda við erindum sem þeim berast

Afhending yfirlits yfir skuldastöðu opinberra gjalda 210/1989 (SUA 1991:121)

Hver sá, sem ber upp erindi við stjórnvöld, á rétt á að fá svar frá umræddu stjórnvaldi 114/1989 (SUA 1989:51), 56/1988 (SUA 1990:154), 319/1990 (SUA 1992:88), 309/1990 (SUA 1992:237), 735/1992 (SUA 1993:299), 2624/1998, 4312/2005, 4436/2005, 3566/2002, 4298/2004, 4887/2006

Réttur sjúklinga til að fá skrifleg svör við athugasemdum og kvörtunum vegna heilbrigðisþjónustu og meðferðar 4011/2004

Skýra ber tafir fyrir aðilum máls ef afgreiðsla dregst lengur en ætla verður að menn geri ráð fyrir 126/1989 (SUA 1989:83), 363/1990 (SUA 1991:156), 497/1991 (SUA 1992:40), 309/1990 (SUA 1992:237), 613/1992 (SUA 1993:54), 524/1991 (SUA 1993:105), 1282/1994 (SUA 1994:381), 1215/1994 (SUA 1996:431), 2449/1998, 2471/1998, 2390/1998, 2564/1998, 3566/2002

Stjórnvald, sem falin hafa verið verkefni er áður heyrðu undir stjórnvald sem lagt hefur verið niður, svarar fyrir mál sem lokið var af síðarnefndu stjórnvaldi 4677/2006

Stjórnvöldum ber að svara skriflegum erindum bréflaga, nema svars sé ekki vænst 126/1989 (SUA 1989:83), 178/1989 og 297/1990 (SUA 1992:158), 2009/1997, 2471/1998, 2624/1998, 2635/1998, 2885/1999, 2879/1999, 4252/2004

Svör stjórnvalda skulu vera skýr 4557/2005

Svör stjórnvalda til umboðsmanns Alþingis 4115/2004, 4298/2004

Svör við umsóknum um auglýsta stöðu sjá Opinberir starfsmenn

Sjá einnig Málshraði, Málsmeðferð

Söluskattur sjá Skattar og gjöld

Tafir á afgreiðslu máls sjá Svör stjórnvalda við erindum sem þeim berast

Tannlæknar sjá Atvinnuréttindi, Læknar

Tekjutrygging sjá Almannatryggingar

Tilkynning um meðferð máls

613/1992 (SUA 1993:54), 2390/1998, 2896/1999, 2954/2000, 2938/2000, 3787/2003, 4343/2005

Tjáningarfrelsi sjá Mannréttindi

Tollar sjá Skattar og gjöld

Trúfrelsi sjá Mannréttindi

Trúnaðarupplýsingar

2334/1997 (SUA 1997:436)

Tryggingafé ferðaskrifstofu

2236/1997, 2292/1997

Umboðsmaður aðila stjórnsýslumáls

2610/1998, 4252/2004

Umboðsmaður Alþingis mælir með gjafsókn

Ákvörðun á skattstofni til tryggingagjalds 1166/1994 (SUA 1994:307), 1166/1994 (SUA 1995:547)

Ákvörðun um lífeyrisrétt leiðbeinenda 924/1993 (SUA 1994:309)

Synjun á veitingu dvalarleyfis 3137/2000

Umferðarmál

Skráning færanlegra krana 176/1989 (SUA 1990:202)

Umgengni foreldra og barna sjá Foreldrar og börn

Umhverfismál

Aðgangur að gögnum hjá Landsvirkjun 2440/1998

Heimild sveitarfélags til að ákveða fyrirkomulag á söfnun úrgangs 4580/2005

Starfsleyfi fyrir mengandi atvinnurekstur 2215/1997, 2299/1997

Veiðitími rjúpu 913/1993 (SUA 1994:371)

Umsagnir sjá Álitsumleitan

Umsókn um opinbera stöðu sjá Opinberir starfsmenn

Umönnunargreiðslur vegna sjúkra barna 1706/1996 (SUA 1997:64)

Upplýsingar sem stjórnvöld veita 3835/2003

Upplýsingaréttur aðila máls sjá Aðgangur að gögnum og upplýsingum

Upplýsingaskylda stjórnvalda 2037/1997

Uppsögn afnotaréttar sjá Afnotaréttur

Útanríkisþjónusta

Aðstoð starfsmanns íslensks sendiráðs erlendis 873/1993 (SUA 1994:384)

Úreliding fiskiskipa úr Aldurslagasjóði 541/1991 (SUA 1993:327)

Úreldingarstyrkir úr Hagræðingarsjóði sjávarútvegsins 586/1992, 631/1992 og 692/1992 (SUA 1992:63)

Úrskurðarvald ráðuneyta um ákvarðanir sveitarstjórna sjá Sveitarfélög

Úrskurðarvald sjálfstæðra úrskurðarnefnda Úrskurðarnefnd fæðingar- og foreldraorlofsmála 4579/2005

Úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála 2906/2000

Úrskurðarnefnd um upplýsingamál 2440/1998

Útboð sjá Opinber innkaup

Útflutningsskylda sauðfjárafurða 2352/1998

Útlendingar

Brottvísun úr landi 3298/2001, 3299/2001

Einstaklingum synjað um flutning með flugvélum til landsins 3820/2003

Frávísun 3820/2003

Gæsla útlendinga sem bíða úrskurðar um heimild eða synjun landgöngu 3820/2003

Málsmeðferð útlendingaefirlitsins/Útlendingastofnunar 2610/1998, 4275/2004

Synjun á umsókn um íslenskan ríkisborgararétt 2848/1999, 3574/2002

Synjun á umsókn um vegabréfsáritun 3545/2002, 3698/2003

Synjun á veitingu dvalarleyfis 3137/2000, 3307/2001, 4275/2004

Synjun landgöngu 3820/2003

Útskýringar sjá Leiðbeiningar

Valdmörk stjórnvalda

Hlutverkabundin

Valdmörk á milli Fjármálaeftirlitsins og stjórnar Fjármálaeftirlitsins 4654/2006

Málefnaleg

Efnisleg valdmörk yfirleka sérdeilda á Landspítala-háskólasjúkrahúsi gagnvart yfirstjórn sjúkrahússins og þeim sem hún hefur framselt vald sitt 4456/2005

Stjórn hreindýraveiða 670/1992 (SUA 1993:312)

Valdmörk á milli tollgæslustjóra og ríkistollstjóra 1132/1994 (SUA 1996:601)

Valdmörk á milli ráðherra og sérstakrar úrskurðarnefndar í málum varðandi sakarkostnað 2063/1997

Valdmörk ríkislögreglustjóra og einstakra lögreglustjóraembætta í starfsmannamálum 4291/2004

Valdsvið landlæknis 3553/2002

Valdsvið ríkistollanefndar 1889/1996 (SUA 1996:589)

Valdsvið sjávarútvegsráðuneytisins 4477/2005

Valdsvið tryggingaráðs, 61/1988 (SUA 1989:34), 107/1989 (SUA 1989:35), 787/1993 (SUA 1994:31)

Valdsvið úrskurðarnefndar í fæðingar- og foreldraorlofsmálum 4238/2004

Valdsvið úrskurðarnefndar um hollustuhætti og mengunarvarnir 4968/2007

Valdframsal

Ágreiningur um sorphirðugjald verður borinn undir sérستا úrskurðarnefnd 2473/1998, 2500/1998

Bifreiðastjórafélagi framselt vald til að veita undanþágur 1609/1995 (SUA 1996:86)

Birting fyriræla um valdframsal 1132/1994 (SUA 1996:601)

Fjármálaráðherra framselur ríkistollstjóra vald 1132/1994 (SUA 1996:601)

Framsál á valdi forstöðumanns stofnunar samkvæmt lögum nr. 70/1996 2970/2000, 4315/2005

Framsál á valdi stjórnsýslunefndar til nefndarmanna 3906/2003

Framsál sjávarútvegsráðherra til einkaaðila 4771/2006

Framsál stjórnsýsluvalds ferðamálaráðs 80/1989 (SUA 1991:17), 1926/1996

Heimild til að ráða afleysingamenn 1344/1995 (SUA 1995:342)

Óheimilt valdframsal húsnæðisnefndar 1261/1994 (SUA 1996:181)

Óheimilt valdframsal kærunefndar fjöleignarhúsamála 2813/1999

Óheimilt valdsframsal til aðila utan stjórnsýslukerfisins 4700/2006, 4964/2007

Valdframsal fjármálaráðherra til ríkisskattstjóra 1185/1994 (SUA 1995:451)

Valdframsal frá menntamálaráðherra til Samskiptamiðstöðvar heyrnarlausra og heyrnarskertra 4182/2004

Valdframsal forstjóra sjúkrahúss til
hjúkrunarforstjóra 3077/2000

Valdframsal forstjóra sjúkrahúss til sviðsstjóra
3493/2002, 4456/2005

Valdframsal til ritara stjórnsýslunefnda 4521/2005

Valdframsal Tryggingastofnunar ríkisins
1756/1996

Valdframsal útvarpsstjóra til ráðningarfyrtækis
3616/2002

Valdþurrð

Formaður Menntamálaráðs segir upp
útgáfusamningum 561/1992 (SUA 1992:137)

Framkvæmdastjóri Hollustuverndar ríkisins kvað
upp úrskurð í stað stjórnar 1336/1995 (SUA
1995:176)

Hjúkrunarforstjóri riftir ráðningarsamningi
2970/2000

Landlæknir ekki bær að lögum til að fjalla um
leyfisumsókn 3133/2000

Nefnd sem sá um að veita erlendum
leiðsögumönnum atvinnuleyfi 80/1989 (SUA
1991:17)

Ríkisskattstjóri úrskurðar um sömu
ágreiningsefni og yfirskattanevnd hafði þegar
úrskurðað um 1440/1995 (SUA 1996:524)

Tilkynnt um setningu í lögreglustörf áður en
ákvörðun ríkislögreglustjóra lá fyrir 4249/2004

Umhverfissráðuneytið gaf út útflutningsleyfi í stað
sjávarútvegsráðuneytisins 4196/2004

Útgáfa auglýsingar 4390/2005

Valdniðsla sjá Sjóarmið sem stjórnsýsluathöfn er
byggð á

Vandaðir stjórnsýsluhættir
4572/2005, 4248/2004

Breyting á venjubundinni stjórnsýsluframkvæmd
4058/2004

Háttvísi í orðalagi 3553/2002

Samskipti stjórnvalda við aðila á erlendu tungumáli
4937/2007

Stjórnvaldi ber að gera nauðsynlegar ráðstafanir til
þess að ívilnandi ákvörðun þess verði framfylgt
4355/2005

Stjórnvöld skulu gæta kurteisni og tillitsemi í svörum
sínunum við erindum borgaranna 4887/2006

Störf innan stjórnsýslunnar þurfa að vera rækt af
lipurð og tillitssemi 3977/2003

Varðveisla og skráning upplýsinga um samningsgerð
4478/2005

Viðbrögð við athugasemdu um skipulag stofnunar
4456/2005

**Varðveisla og skráning gagna er stjórnvöldum
berast**
106/1989 (SUA 1989:22), 118/1989 (SUA
1990:179), 155/1989 (SUA 1991:122), 633/1992
(SUA 1993:140), 876/1993 (SUA 1993:326),
1355/1995 (SUA 1996:371), 2685/1999, 3198/2001,
3680/2002

Ólögmat eyðilegging skjala 876/1993 (SUA
1993:326), 2458/1998, 2901/1999

Varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum
2639/1999 og 2710/1999

Vatnalög

Leyfi til að reisa mannvirki í vatni 4113/2004

Vaxtabætur sjá Skattar og gjöld

Vaxtaálag

1303/1994 (SUA 1997:270)

Vátryggingastarfsemi

Úrelding fiskiskipa 541/1991 (SUA 1993:327)

Vegamál

Girðingar 734/1992 (SUA 1994:404)

Skilyrði eignarnáms til lagningar einkavegar
342/1990 (SUA 1991:162)

Veðiuleyfi sjá Stjórn fiskveiða

Veðiréttur

Bann við netaveiðum göngusilungs 4340/2005 og
4341/2005

Hreindýraveiðar 670/1992 (SUA 1993:312)

Takmarkanir á skotveiði 2091/1997, 4639/2006

Veitingastarfsemi

1169/1994 (SUA 1995:260), 3261/2001

Verðlags- og neytendamál

Hækkun gjalda á verðstöðvunartímabili 73/1989
(SUA 1989:120), 91/1989 (SUA 1989:124)

Undanþága frá banni við verðsamráði 121/1989
(SUA 1990:216)

Verslun með símtæki 104/1989 (SUA 1990:87)

Verðstöðvun sjá Verðlags- og neytendamál

Verkfallsréttur opinberra starfsmanna

1747/1996 (SUA 1997:246), 3409/2002

Verklagsreglur

Ákvörðun meðlagsfjárhæðar 2222/1997

Framkvæmd birtingar 2542/1998

Námslán vegna skólagjalda 982/1994 (SUA
1996:324)

Niðurfelling bifreiðagjalds 2131/1997

Reglur um styrkveitingu 2487/1998

Skilyrði fyrir ívilnun 1833/1996 og 2339/1997,
2532/1998, 2723/1999

Umönnunargreiðslur vegna sjúkra barna 1706/1996
(SUA 1997:64)

Vettvangsganga

462/1991 (SUA 1993:138)

Vextir

Greiðsla vaxta af orlofsfé 74/1989 (SUA 1989:93)

Vextir og verðbætur af ofgreiddu skattfé 86/1989
(SUA 1990:197), 174/1989 (SUA 1992:196)

Viðbrögð lægra setts stjórnvalds við úrskurði**æðra stjórnvalds**

4231/2004

Villa í lögum sjá Meinbugir á lögum

Vinnumiðlun sjá Sveitarfélög

Vinnuvernd 4019/2004

Vínveitingaleyfi

1169/1994 (SUA 1995:260), 2039/1997

Vörumerki

870/1993 og 978/1993 (SUA 1995:238),
3754/2003

Þagnarskylda

Aðgangur að gögnum varðandi samkeppnisaðila
698/1992 (SUA 1992:236)

- Gögn er varða viðkvæmar upplýsingar um einkalíf og persónulega hagi annarra manna 17/1988 (SUA 1989:58)
- Heimild opinbers starfsmanns til að afla sér trúnaðarupplýsinga 698/1992 (SUA 1992:236)
- Lækna 399/1991 (SUA 1992:168), 530/1991 og 536/1991 (SUA 1992:323)
- Opinberra starfsmanna 445/1991 (SUA 1991:136)
- Starfsmanna bankaeftirlits 1394/1995 (SUA 1996:617)
- Starfsmanna Tryggingastofnunar um greiðslu mæðralauna 191/1989 (SUA 1989:23)
- Tollyfirvalda 481/1991 (SUA 1992:304 og SUA 1994:417)
- Trúnaður áskilinn um upplýsingar sem gefnar voru yfirmanni 1359/1995 (SUA 1995:280)
- Um grunsemdir um refsivert athæfi 1272/1994 (SUA 1995:357)
- Upplýsingar um sjúkdóm afhentar barnaverndaryfirvöldum 530/1991 og 536/1991 (SUA 1992:323)
- Öðrum en aðila máls veitt aðgangur að úrskurði máls 1090/1994 (SUA 1994:93)
- Sjá einnig Aðgangur að gögnum og upplýsingum, Skráning upplýsinga um einkamálefni
- Þjóðkirkjan** sjá Kirkjumál
- Þjóðréttarsamningar**
903/1993 (SUA 1995:516)
- sjá Norðurlandasamningar, Mannréttindi, Samningar við önnur ríki
- Þjóðskrá**
Breyting á kjörskrá 2643/1999
- Skráning mannanafna í þjóðskrá 931/1993 (SUA 1994:172)
- Skráning vottorðs úr þjóðkirkjunni í þjóðskrá 76/1989 (SUA 1990:131)
- Tilgreining heimilisfangs einstaklinga sem búsettir eru erlendis 74/1989 (SUA 1989:93)
- Tilkynning um nýtt lögheimili 2885/1999
- Þjónustugjöld**
Afgreiðslugjald spariskirteina ríkissjóðs í áskrift 868/1993 (SUA 1993:208)
- Almennt um þjónustugjöld (SUA 1992:9), (1994:9)
- Efnisgjald í framhaldsskóla 1063/1994 (SUA 1995:394)
- Efnisgjald í grunnskóla 32/1988 (SUA 1990:134)
- Eftirlitsgjald með vínveitingahúsum 2098/1997
- Endurgreiðsla oftekis fjár 820/1993 (SUA 1993:249)
- Endurgreiðsla seinkunargjalds vegna aðalskoðunar bifreiðar 531/1991 (SUA 1991:129)
- Fjallskilagjald 2638/1999
- Fjárhæð þjónustugjalda 2219/1997, 2637/1999
- Framkvæmd stjórnvalda á einföldum lagaheimildum til töku þjónustugjalda 2534/1998
- Gatnagerðargjöld 78/1989 (SUA 1989:117 og SUA 1992:189) og 139/1989 (SUA 1989:117), 512/1991 (SUA 1992:195), 714/1992 (SUA 1994:239), 840/1993 (SUA 1994:244), 826/1993 (SUA 1994:254), 2168/1997, 2637/1999
- Gjald fyrir aukaverk presta þjóðkirkjunnar 4213/2004
- Gjald fyrir einangrun dýrs vegna sóttvarna 1194/1994 (SUA 1995:402 og SUA 1996:652)
- Gjald fyrir útskrift úr ökutækjaskrá 4189/2004
- Gjald vegna leyfis til hundahalds 1041/1994 (SUA 1995:407)
- Gjald vegna tímabundinnar undanþágu frá akstri eigin leigubifreiðar 1609/1995 (SUA 1996:86)
- Gjaldskrá Bifreiðaskoðunar Íslands hf. 91/1989 (SUA 1989:124)
- Gjaldskrá fyrir mengunar- og heilbrigðiseftirlit 1517/1995 (SUA 1997:285)
- Gjaldskrá fyrir þjónustu Fiskistofu 1659/1996 (SUA 1997:340)
- Gjaldskrá fyrir þjónustu hafna 4298/2004
- Gjaldskrá vegna hreinsunar fráveituvatns 3221/2001
- Gjaldtaka fyrir löggilding endurskoðenda 649/1992 (SUA 1992:230)
- Gjaldtaka fyrir tollskýrslueyðublöð 610/1992 (SUA 1992:220)
- Gjaldtaka fyrir vinnsluleyfi báta 1659/1996 (SUA 1997:340)
- Gjaldtaka vegna starfa tollstarfsmanna 2219/1997
- Gjaldtaka vegna löggildingar á vogum 2534/1998
- Gjaldtaka við innheimtu vanskilakrafna 346/1990 og 353/1990 (SUA 1992:74)
- Grundvöllur simarekings 133/1989 (SUA 1990:118)
- Holræsagjald 795/1993 (SUA 1994:233), 2584/1998, 2585/1998
- Hækkun póstburðargjalda óheimil á verðstöðvunartímabili 73/1989 (SUA 1989:120)
- Innheimta skipagjalds 3195/2001
- Innritunargjald í framhaldsskóla 1063/1994 (SUA 1995:394)
- Lagaheimild til töku gjalds fyrir leyfi til hreindýraveiða 670/1992 (SUA 1993:312 og SUA 1994:418)
- Leyfi til málfutnings fyrir héraðsdómi 435/1991 (SUA 1992:206)
- Löggæslugjald 882/1993 (SUA 1994:167)
- Pappirsgjald í framhaldsskóla 1063/1994 (SUA 1995:394)
- Skoðunar- og eftirlitsgjöld loftfara 792/1993 (SUA 1994:225)
- Skrásetningargjald við Háskóla Íslands 836/1993 (SUA 1995:379)
- Vatnsgjald 795/1993 (SUA 1994:233), 1555/1995 (SUA 1995:472)
- Viðbrögð stjórnvalda í tilefni af breytingum á stjórnarskrá og lögum 3195/2001
- Þjónustusamningar**
2830/1999
- Þvingunarúræði**
Haldið eftir af launum til greiðslu fasteignaskatts og aðstöðugjalds 210/1989 (SUA 1991:121)
- Innheimta barnsmeðlaga 110/1989 (SUA 1989:133 og 1990:229), 208/1989 (SUA 1990:12)
- Innheimta lána hjá Húsnæðisstofnun ríkisins 346/1990 og 353/1990 (SUA 1992:74)
- Innheimta söluskatts 161/1989 (SUA 1990:218)
- Lokun síma 68/1988 (SUA 1989:129 og SUA 1990:227)

Samkomulag um tilhögun innheimtu opinberra
gjalda 210/1989 (SUA 1991:121)
Stöðvun atvinnurekstrar vegna söluskattsvanskila
161/1989 (SUA 1990:218)
Synjun stjórnvalds um beitingu þvingunarúrræða
367/1990 (SUA 1991:46)
Talning búfjár og skráning eigenda þess með atbeina
lögreglu 135/1989 (SUA 1989:23)
Úrræði til þess að framfylgja umgengnisrétti
217/1989 (SUA 1990:109)

Þýðing meðalhófsreglunnar við val og beitingu
þvingunarúrræða 68/1988 (SUA 1989:129),
161/1989 (SUA 1990:218)

Ökuréttur

Endurveiting ökuréttar 642/1992 (SUA 1992:325),
790/1993 (SUA 1993:337), 807/1993 (SUA
1994:410), 1896/1996 (SUA 1997:462), 3152/2001

Örorkumat sjá Almannatryggingar

