

# Skýrsla

umboðsmanns Alþingis

fyrir árið 1990

Febrúar 1991

# TIL ALÞINGIS

Í samræmi við 12. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis og 12. gr. reglna nr. 82/1988 um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis hef ég samið skýrslu þá, er hér fylgir, um störf mín á árinu 1990.

Skýrslan er í fimm köflum. Fyrsti kafli fjallar um störf umboðsmanns Alþingis og rekstur skrifstofu hans árið 1990. Í öðrum kafla eru töflur og tölfræðilegar upplýsingar um þau mál, sem ég kannaði 1990. Í þriðja kafla eru birtar niðurstöður og álit í málum, sem ég afgreiddi á árinu og ástæða er til að gera sérstaka grein fyrir í skýrslunni. Þar eru þó aðeins tekin með þau mál, sem hafa almenna þýðingu fyrir starf umboðsmanns og starfshætti í stjórnsýslu. Í fjórða kafla er gerð grein fyrir framvindu mála, sem fjallað var um í skýrslum mínum fyrir árin 1988 og 1989. Fimmti kafli geymir skrár yfir atriðisorð og lagatilvitnanir.

Eins og fyrr hef ég valið ársskýrslunni skipan, sem er ætlað að auðvelda leit að úrlausnum umboðsmanns vegna einstakra viðfangsefna og málaflokka. Á það meðal annars við yfirlitin í fimmta kafla um atriðisorð og lagatilvitnanir, en þar er sá háttur hafður á, að skrárnar ná einnig til ársskýrslna fyrir 1988 og 1989.

Reykjavík, 8. febrúar 1991.

Gaukur Jörundsson.

## Efnisyfirlit

	Bls.
<b>I. Störf umboðsmanns Alþingis 1990</b> .....	5
<b>II. Tölulegar upplýsingar um skráð mál og afgreiðslur þeirra árið 1990</b> .....	7
1. Málafjöldi .....	7
2. Skipting kvartana .....	7
3. Afgreiðsla mála .....	9
4. Skipting mála eftir aðilum, sem kvörtun beinist að .....	9
5. Skipting mála eftir viðfangsefnum .....	11
<b>III. Álit og aðrar niðurstöður í málum, afgreiddum árið 1990</b> .....	12
1.0. Almennatryggingar .....	12
1.1. Innheimta barnsmeðlags og skilyrði meðlagsafdráttar af kaupum .....	12
2.0. Atvinnuréttindi .....	17
2.1. Réttur til að nota starfsheitið framhaldsskólakennari .....	17
2.2. Réttur til að nota starfsheitið grunnskólakennari .....	20
2.3. Sérfræðiviðurkenning tannlæknis .....	21
2.4. Takmörkun atvinnuleysis við hámarksaldur leigubifreiðastjóra .....	26
2.5. Réttur ekkju til að nýta leyfi látins eiginmanns til aksturs leigubifreiðar .....	29
2.6. Takmörkun á fjölda sendibifreiða. Félagafrelsi .....	35
2.7. Prófnafnd og atvinnuskírteini kafara .....	36
2.8. Skilyrði fyrir veitingu rafverktakaleyfis .....	37
3.0. Eftirlit stjórnsluaðila .....	41
3.1. Eftirlit viðskiptaráðuneytisins og bankaeftirlits Seðlabanka Íslands með starfsemi verðbréfamiðlunarfyrtækis og verðbréfasjóða tengdum fyrirtækinu .....	41
3.2. Tegundarprófun símtækja .....	87
4.0. Fangelsismál .....	93
4.1. Tannlæknakostnaður fanga .....	93
4.2. Skoðun pósts og hlustun símtala fanga. Vinna og vinnulaun fanga. Agaviðurlög í fangelsum .....	97
5.0. Foreldrar og börn .....	107
5.1. Forsjá. Umgengnisréttur .....	107
5.2. Ákvörðun og endurskoðun meðlagsfjárhæðar .....	108
5.3. Umgengnisréttur. Þvingunarúrræði .....	109
5.4. Réttaráhrif málskots til Barnaverndarráðs Íslands. Sérstakt hæfi nefndarmanna í barnaverndarnefnd .....	113
6.0. Gjaldeyris- og viðskiptamál .....	113
6.1. Lagaheimild stjórnvaldsfyrirmæla um innflutning með greiðslufresti ..	113
7.0. Gjöld fyrir opinbera þjónustu .....	118
7.1. Grundvöllur símareiknings. Véfenging og leiðrétting símareiknings ..	118
8.0. Heilbrigðismál .....	124
8.1. Skilyrði fyrir heimaslátrun búfjár .....	124
9.0. Húsnæðismál .....	125

9.1. Húsfélög og samtök í verkamannabústöðum. Skylduaðild að húsfélagi .....	125
9.2. Forkaupsréttur sveitarfélaga að félagslegum íbúðum .....	127
9.3. Umsóknarfrestur um lán úr Byggingarsjóði ríkisins .....	128
10.0. Lax- og silungsveiði .....	128
10.1. Netaveiði göngusilungs í sjó .....	128
11.0. Lögreglurannsókn .....	129
11.1. Ákvörðun ríkissaksóknara um niðurfellingu máls .....	129
12.0. Mannréttindi .....	131
12.1. Trúfrelsi. Vottorð um úrsögn úr þjóðkirkjunni og skráning þess í þjóðskrá .....	131
13.0. Menntamál .....	134
13.1. Námsgögn og námsgagnakostnaður í skyldunámi. Innheimta efnisgjalds .....	134
14.0. Námslán og námsstyrkir .....	148
14.1. Meðferð lánsúmsóknar hjá Lánasjóði íslenskra námsmanna .....	148
15.0. Opinber innkaup .....	148
15.1. Skilyrði fyrir þátttöku í lokuðu útboði .....	148
16.0. Opinberir starfsmenn .....	154
16.1. Málsmeðferð við stöðuveitingu. Svör við erindum til stjórnvalda ...	154
16.2. Lögmæti stöðuveitingar. Málsmeðferð við stöðuveitingu .....	158
16.3. Ráðstöfun stöðu setts skólastjóra í réttindanámi .....	162
16.4. Launagreiðslur til maka látins starfsmanns. Sönnun um föst laun ...	171
16.5. Staða ekki talin hafa verið lögð niður .....	172
16.6. Samráð um skrá yfir opinbera starfsmenn, sem ekki hafa heimild til verkfalls .....	176
16.7. Auglýsing lausrar stöðu. Staða lögð niður. Forgangur til opinbers starfs .....	177
17.0. Sauðfjársjúkdómar .....	178
17.1. Hæfi starfsmanns við rannsókn, undirbúning og framkvæmd ákvarðana um niðurskurð sauðfjár .....	178
18.0. Stjórnun fiskveiða .....	179
18.1. Synjun um leyfi til botnfiskveiða .....	179
18.2. Flutningur aflamarks smábáta milli ára .....	180
18.3. Úthlutun leyfa til rækjuveiði .....	185
18.4. Sameining aflamarks fiskiskips bundin skilyrðum .....	185
19.0. Skattar og gjöld .....	186
19.1. Jöfnunargjald á innfluttar kartöflur .....	186
19.2. Niðurfelling tolla af frystu grænmeti. Samkeppnisiðnaður. Jafnræði í stjórnsýslu .....	186
19.3. Innflutningsgjald af vélsleðum. Málsmeðferð í ríkisstjórn .....	193
19.4. Vaxtagjöld til ákvörðunar vaxtabóta. Afturvirkni skattalaga .....	197
19.5. Vextir og verðbætur af ofgreiddu skattfé .....	197
19.6. Skráning og gjaldskylda færnanlegra krana .....	202
20.0. Skipulags- og byggingarmál .....	204
20.1. Gildi byggingarleyfis. Ársfresturinn .....	204
21.0. Starfssvið umboðsmanns Alþingis og skilyrði þess að umboðsmaður fjalli um kvörtun .....	205
21.1. Lagasetning Alþingis .....	205

21.2. Dómstólar .....	207
21.3. Málskot til æðra stjórnvalds.....	208
21.4. Málskot vegna ákvarðana sveitarstjórna.....	211
21.5. Einkaréttarleg samningsatriði .....	212
21.6. Kvörtun þarf að beinast að tilteknum stjórnsýslugerningi.....	212
21.7. Störf lögmanna.....	212
21.8. Málsaðild .....	213
21.9. Staða starfsdeildar gagnvart stjórnvaldi.....	213
22.0. Sveitarfélög .....	214
22.1. Atkvæðagreiðsla um sameiningu sveitarfélaga .....	214
22.2. Framkvæmd sameiningar sveitarfélaga .....	214
22.3. Undantekning frá lagaskyldu til sameiningar sveitarfélaga.....	215
23.0. Verðlagsmál .....	216
23.1. Undanþága Verðlagsráðs frá ákvæðum um bann við verðsamráði ..	216
24.0. Þvingunarúrræði stjórnvalda .....	218
24.1. Innheimta söluskatts. Stöðvun atvinnurekstrar .....	218
<b>IV. Upplýsingar vegna áður afgreiddra mála .....</b>	<b>227</b>
<b>V. Skrár .....</b>	<b>232</b>
1. Lagaskrá .....	232
2. Atriðisorðaskrá .....	247

## I. STÖRF UMBOÐSMANNS ALÞINGIS 1990.

1.

Skrifstofa umboðsmanns Alþingis að Rauðarárstíg 27, III. hæð, var á árinu opin almenningi kl. 9.00-15.00 frá mánudegi til föstudags. Auk mín voru starfsmenn tveir, Katrín Jónasdóttir, skrifstofustjóri, og Þórhallur Vilhjálmsson, lögfræðingur. Þau voru bæði ráðin tímabundið, þar sem heimildir til fastráðningar eru ekki fyrir hendi. Hinn 1. janúar 1990 lét Tryggvi Gunnarsson af starfi aðstoðarmanns umboðsmanns. Ákvað ég að ráða ekki í það starf á árinu en hef þess í stað notið aðstoðar nokkurra manna vegna einstakra viðfangsefna.

Ég ákvað að víkja sæti í tveimur málum og skipuðu forsetar Alþingis Friðgeir Björnsson, yfirborgardómara, til að fara með annað þessara mála, og Stefán Mát Stefánsson, prófessor, til að fara með hitt málið, sbr. 14. gr. reglna nr. 82/1988 um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis.

Bókasafn Alþingis annaðist útvegum fræðiriti og handbóka og lét í té ýmsa aðra þjónustu. Hefur sú aðstoð sem fyrir skipt miklu fyrir starf umboðsmanns.

Forsetar Alþingis og alþingismenn veittu embætti umboðsmanns Alþingis þýðingar- mikinn stuðning og leystu meðal annars þann vanda, sem embættinu var stefnt í með frumv. til fjárlaga fyrir 1990.

2.

Á árinu 1990 voru skráð 152 ný mál. Á árinu tók ég eitt mál upp að eigin frumkvæði og fjallar það um úrlausnir barnaverndaryfirvalda um forsjárviptingar og skerðingu eða afnám umgengnisréttar. Skráð mál á grundvelli kvartana, sem bornar voru fram, voru 151. Tekið skal fram, að mál er því aðeins skráð að skriflegt erindi hafi borist, oftast í formi skriflegrar kvörtunar, eða að umboðsmaður taki mál upp að eigin frumkvæði. Mikið er hins vegar um það, að menn hringi eða komi á skrifstofu umboðsmanns og beri upp mál sín og leiti upplýsinga. Er þá oftast greitt úr málum með skýringum eða með því að koma þeim í réttan farveg innan stjórnarsýslunnar, án þess að til skráningar komi. Þessi þáttur í starfi umboðsmanns er tímaflekur eins og áður.

Í öðrum kafla skýrslu þessarar eru ýmsar nánari upplýsingar um mál þau, er ég tók til meðferðar á árinu 1990, og í þriðja kafla eru niðurstöður og álit í einstökum málum.

3.

Í skýrslu minni til Alþingis fyrir árið 1989 ræddi ég nauðsyn á setningu stjórnarsýslulaga, sbr. nánar kafla I.6 á bls. 7-8 í skýrslunni. Fyrir Alþingi liggur nú slíkt frumvarp og hef ég komið á framfæri nokkrum athugasemdum við það, fyrst við nefnd þá, sem upprunalega samdi frumv., og síðar allsherjarnefnd efri deildar Alþingis. Þar sem um er að ræða löggjöf, sem starf umboðsmanns hlýtur að verulegu leyti að snúast um, taldi ég réttmætt að víkja nokkuð frá þeirri grundvallarreglu, að umboðsmaður hafi ekki afskipti af undirbúningi löggjafar og löggjafarstarfi Alþingis. Tel ég ástæðu til að leggja enn áherslu á gildi stjórnarsýslulaga.

4.

Í framhaldi af því, sem segir síðast hér að framan um hlutverk umboðsmanns Alþingis, er rétt að víkja að því, að umboðsmanni er ætlað að hafa afskipti af því, sem í 11. gr. laga

nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis er nefnt „meinbugir“ á lögum. Um slík afskipti tekur umboðsmaður einn ákvörðun. Hverjum manni er hins vegar frjálst að vekja athygli umboðsmanns á „meinbugum“ á lögum. Umboðsmaður verður hins vegar ekki krafinn um álit á slíkum efnum og þaðan af síður er það í verkahring umboðsmanns að kanna fyrirfram, hvort einhverjir þeir gallar séu á lagafrv. að til meinbuga teljist, ef að lögum verður. Að öðru leyti vísa ég til þess, sem segir í skýrslu minni fyrir árið 1988 um hlutverk og starfshætti umboðsmanns Alþingis, sbr. II. kafla, bls. 7 o.áfr.

## II. TÖLULEGAR UPPLÝSINGAR UM SKRÁÐ MÁL OG AFGREIÐSLUR PEIRRA ÁRIÐ 1990.

### 1. Málafjöldi.

Á árinu 1990 voru alls 152 mál skráð hjá umboðsmanni Alþingis og skiptust þau þannig:

Kvartanir .....	151
Mál tekin upp að eigin frumkvæði umboðsmanns	1
	<hr/>
Samtals	152
	=====

### 2. Skipting kvartana.

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

janúar .....	19
febrúar .....	12
mars .....	13
apríl .....	22
maí .....	16
júní .....	5
júlí .....	7
ágúst .....	6
september .....	10
október .....	18
nóvember .....	13
desember .....	10
	<hr/>
Samtals	151
	=====

Að þessari 151 kvörtun stóðu samtals 162 aðilar eða 148 einstaklingar og 14 lögaðilar. Af einstaklingum voru 36 konur og 112 karlar. Yngsti einstaklingurinn, sem lagði fram kvörtun á árinu, var 22 ára og sá elsti 85 ára, en aldursskipting einstaklinganna var sem hér segir:

20 ára og yngri	2
21 - 30 ára	12
31 - 40 -	44
41 - 50 -	44
51 - 60 -	24
61 - 70 -	14
71 árs og eldri	8



Eftirfarandi yfirlit sýnir skiptingu þeirra kvartana, sem bárust, eftir kjördæmum, sýslum og kaupstöðum miðað við búsetu aðila. Fjórar kvartanir bárust frá Íslendingum búsettum erlendis. Málafjöldi og hlutfall af honum er miðað við þau 152 mál, er tekin voru til meðferðar á árinu, og mál, sem ég tók upp að eigin frumkvæði teljast þar með.

	Fjöldi mála	Hlutfall af heildarmála- fjölda	Hlutfall af heildarfbúa- fjölda landsins
<b>Reykjavík</b>	60	39,5%	38,1%
<b>Reykjanes</b>	32	21,0%	24,9%
– Kópavogur	7		
– Garðabær	3		
– Hafnarfjörður	3		
– Seltjarnarnes	5		
– Keflavík	5		
– Vogar	3		
– Grindavík	2		
– Njarðvík	1		
– Mosfellsbær	3		
<b>Vesturland</b>	5	3,3%	5,7%
– Snæfellsnessýsla	2		
– Akranes	1		
– Borgarnes	1		
– Dalasýsla	1		
<b>Vestfirðir</b>	15	9,9%	3,8%
– Ísafjörður	3		
– Bolungarvík	1		
– V-Ísafjarðarsýsla	1		
– V-Barðastrandarsýsla	3		
– Patreksfjörður	1		
– A-Barðarstrandarsýsla	2		
– Strandasýsla	4		
<b>Norðurland vestra</b>	5	3,3%	4,1%
– V-Húnavatnssýsla	4		
– A-Húnavatnssýsla	1		
<b>Norðurland eystra</b>	11	7,2%	10,2%
– Akureyri	4		
– Dalvík	1		
– Húsavík	1		
– S-Þingeyjarsýsla	4		
– Eyjafjarðarsýsla	1		
<b>Austurland</b>	6	3,9%	5,2%
– N-Múlasýsla	1		
– S-Múlasýsla	3		
– Neskaupstaður	2		
<b>Suðurland</b>	13	8,6%	8,0%
– Vestmannaeyjar	1		
– Rangárvallasýsla	4		
– Árnessýsla	4		
– Selfoss	2		
– Hveragerði	2		
Íslendingar búsettir erlendis	4	2,6%	
Mál tekin upp að eigin frumkvæði	1	0,7%	
	152	100,0%	100,0%

### 3. Afgreiðsla mála.

Á árinu hlutu 162 mál lokaafgreiðslu.

Mál til meðferðar í upphafi árs .....	67
Mál sem bárust á árinu .....	152
Afgreidd mál .....	162
Mál til meðferðar í árslok .....	57

Af þeim 57 málum, sem voru óafgreidd í árslok 1990, var í 19 tilvikum beðið eftir umsögnum og upplýsingum frá stjórnvöldum, í 14 málum var beðið eftir umsögnum frá þeim, sem borið höfðu fram kvörtun, 9 mál voru til frumathugunar, 14 mál voru til athugunar hjá mér að fengnum skýringum viðkomandi stjórnvalda og 1 mál var í frumathugun hjá skipuðum umboðsmanni.

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 1990, flokkuð eftir því, með hvaða hætti málin hafa verið afgreidd, en tekið skal fram, að í nokkrum tilvikum hefur efni málanna verið fjölþætt og einstökum þáttum þeirra lokið með mismunandi hætti. Hér eru þessi mál hins vegar flokkuð í samræmi við þá afgreiðslu, sem telja verður meginatriði viðkomandi máls.

Afgreiðsla	Fjöldi mála
1. Álit .....	35
2. Ábending um að leggja réttarágreining fyrir dómstóla .....	1
3. Felld niður að fenginni leiðréttingu eða skýringu stjórnvalds .....	26
4. Féllu utan starfssviðs umboðsmanns	
a) Störf Alþingis, nefnda og stofnana á vegum þess .....	15
b) Dómsathafnir .....	8
c) Einkaréttarleg lögskipti .....	1
d) Önnur atriði .....	9
5. Eftir að skjóta máli til æðra stjórnvalds .....	31
6. Ársfrestur liðinn, sbr. 2. mgr. 6. gr. l. 13/1987 .....	8
7. Fallið frá kvörtun eða kvörtun gaf ekki tilefni til frekari meðferðar að lokinni frumathugun .....	28
Samtals	162

### 4. Skipting mála eftir aðilum, sem kvörtun beinist að.

Í eftirfarandi yfirliti eru kvartanir þær, sem mér bárust, og mál þau, er ég tók upp að eigin frumkvæði á árinu 1990, flokkuð eftir þeim stjórnvöldum, sem kvörtun beindist að. Tekið skal fram, að í ýmsum tilvikum hafa kvartanir beinist að fleiri en einu stjórnvaldi, en í yfirlitinu eru þær kvartanir skráðar á þann aðila, sem telja verður að kvörtun beinist einkum að. Það skal ítrekað að hér eru teknar allar skráðar kvartanir, en eins og fram kemur í yfirliti um afgreiðslu mála á árinu, var aðeins hluti þeirra tekinn til nánari athugunar.

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

**A: Ráðuneyti og ríkisstofnanir:**

<b>1. Forsætisráðuneytið</b>		
- Ráðuneytið .....	0	
- Framkvæmdast. rík. ....	<u>1</u>	1
<b>2. Menntamálaráðuneytið</b>		
- Ráðuneytið .....	5	
- Barnaverndarráð Ísl. ....	3	
- Lánasj. ísl. námsm. ....	3	
- Ríkisútværpið .....	1	
- Útvarpsráð .....	<u>1</u>	13
<b>3. Utanríkisráðuneytið</b>		
- Ráðuneytið .....	1	
- Varnarmálaskrifstofa .....	<u>1</u>	2
<b>4. Landbúnaðarráðuneytið</b>		
- Ráðuneytið .....	5	
- Sauðfjárveikivarnir .....	<u>1</u>	6
<b>5. Sjávarútvegsráðuneytið</b>		
- Ráðuneytið .....	<u>6</u>	6
<b>6. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið</b>		
- Ráðuneytið .....	22	
- Dómstólar .....	7	
- Lögregluyfirvöld .....	7	
- Ríkissaksóknari .....	1	
- Tölvunefnd .....	<u>1</u>	38
<b>7. Félagsmálaráðuneytið</b>		
- Ráðuneytið .....	8	
- Húsnæðisstofnun rík. ....	5	
- Stj. verkam.bústaða .....	<u>3</u>	16
<b>8. Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið</b>		
- Ráðuneytið .....	4	
- Heilbrigðisstofnanir .....	1	
- Landlæknir .....	1	
- Lyfjæftirlit rík. ....	1	
- Tryggingast. rík. ....	<u>4</u>	11

<b>9. Fjármálaráðuneytið</b>		
- Ráðuneytið .....	19	
- Líf. starfsm. rík. ....	2	
- Ríkisskattanevnd .....	3	
- Skattvirkvöld .....	2	
- Tollstj. Akureyri .....	1	
- Tollstj. Reykjavík .....	<u>1</u>	28
<b>10. Fjárlaga- og hagsýslustofnun</b>		
- Ráðuneytið .....	<u>0</u>	0
<b>11. Samgönguráðuneytið</b>		
- Ráðuneytið .....	9	
- Póst- og símamálast. ....	1	
- Ferðamálasjóður .....	1	
- Umsj.nefnd leigub. ....	4	
- Vegagerð ríkisins .....	4	19
<b>12. Iðnaðarráðuneytið</b>		
- Ráðuneytið .....	<u>3</u>	3
<b>13. Viðskiptaráðuneytið</b>		
- Ráðuneytið .....	1	
- Hlutafélagaskrá .....	1	
- Ríkisviðskiptabankar .....	1	
- Seðlabanki Íslands .....	1	
- Verðlagsstofnun .....	<u>1</u>	5
<b>14. Hagstofa Íslands</b>		
- .....	<u>0</u>	0
<b>15. Umhverfisráðuneytið</b>		
- Ráðuneytið .....	<u>0</u>	0
<b>B: Sveitarfélög:</b>		
Reykjavíkurborg		
- Byggingarfulltrúi .....		2
Neskaupstaður		1
Hafnarfjarðarbær		
- Barnaverndarnefnd .....		1

## 5. Skipting mála eftir viðfangsefnum.

Barnavernd .....	4	Lyfjainnflutningur .....	1
Forsjámál .....	4	Stéttarfélög .....	1
Umgengnisréttur .....	1	Útlendingar .....	1
Dómstólar .....	7	Opinberir starfsmenn .....	15
Löggæsla .....	5	Stöðuveitingar .....	2
Fangelsismál .....	1	Afhending gagna .....	3
Meðferð ákærvalds .....	1	Innheimta .....	3
Skattar .....	6	Ríkisábyrgð launa .....	1
Virðisaukaskattur .....	1	Fjárveitingar .....	2
Vaxtabætur .....	4	Eftirlit stjórnsýsluaðila .....	2
Vextir og verðbætur .....	2	Starfshættir stjórnsýslunnar .....	11
Bifreiðagjald .....	1	Skólamál .....	1
Tollar .....	3	Námslán .....	3
Almannatryggingar .....	3	Fisksjúkdómar .....	1
Meðlög .....	1	Fjármörk .....	2
Heilbrigðismál .....	1	Sauðfjársjúkdómar .....	2
Lífeyrisréttindi .....	3	Framleiðslustjórnun í landbúnaði .....	2
Atvinnuleysisbætur .....	1	Kjarnfóðurgjald .....	1
Atvinnuréttindi og atvinnuleyfi .....	13	Stjórnun fiskveiða .....	6
Bankar og sjóðir .....	3	Verðlagsmál .....	2
Hlutafélagaskrá .....	1	Verkamannabústaðir .....	4
Mannanöfn .....	1	Sveitarfélög .....	2
Gjafsókn .....	1	Vegamál .....	5
Byggingar- og skipulagsmál .....	4	Ökuréttindi .....	5
Byggingasjóður ríkisins .....	2		

Samtals 152

### III. ÁLIT OG AÐRAR NIÐURSTÖÐUR Í MÁLUM AFGREIDDUM ÁRIÐ 1990.

#### 1.0. Almennatryggingar.

##### 1.1. Innheimta barnsmeðlags og skilyrði meðlagsafdráttar af kaupum. (Mál nr. 208/1989)

Umboðsmaður taldi, að almennt væri Tryggingastofnun ríkisins ekki skylt að gefa meðlagsgreiðanda kost á að tjá sig, áður en stofnunin tæki ákvörðun um greiðslu framfærslueyris með barni, enda væri þessi ákvörðun í samræmi við fortakslausa lagaskyldu skv. 29. gr. barnalaga nr. 9/1981 og skilyrði fyrir þeirri skyldu uppfyllt. Það var hins vegar skoðun umboðsmanns, að það leiddi af 18. og 21. gr. laga nr. 9/1981, að foreldrum væri heimilt að semja sín á milli um gjalddaga framfærslueyris og væru slík samningsákvæði bindandi fyrir Tryggingastofnun ríkisins og Innheimtustofnun sveitarfélaga. A og B höfðu samið svo um við skilnað, að A greiddi barnsmeðlög mánaðarlega eftir á. Taldi umboðsmaður því, að stjórnvöld hefðu átt að taka tillit til þessa við endurkröfu á hendur A, enda hefðu þau haft undir höndum gögn, er veittu vitneskju um samningsákvæði þetta. Innheimtustofnun sveitarfélaga hafði krafði vinnuveitanda A um að halda eftir af kaupum hans til greiðslu barnsmeðlaga skv. 5. gr. laga nr. 54/1971 um Innheimtustofnun sveitarfélaga. Umboðsmaður taldi, að því skilyrði nefndrar lagagreinar, að um vanrækt á greiðslu hafi verið að ræða, hefði ekki verið uppfyllt í tilvikum A, þegar krafa innheimtustofnunarinnar var sett fram, enda hefði krafan verið gerð nokkrum dögum eftir að A barst greiðsluáskorun Tryggingastofnunar ríkisins, sem Innheimtustofnun sveitarfélaga virtist ekki hafa haft vitneskju um. Lagði umboðsmaður áherslu á, að þessara lagaúrræða yrði ekki neytt nema lögmælt skilyrði væru fyrir hendi og beindi þeim tilmælum til Tryggingastofnunar ríkisins og Innheimtustofnunar sveitarfélaga, að stofnanirnar samræmdu störf sín með þeim hætti, að komið yrði í veg fyrir tilvik á borð við mál A og hefðu forgöngu um nauðsynlegar leiðréttingar fyrir þann tíma, sem kvörtun A tæki til.

#### I.

Hinn 20. nóvember 1989 lagði A fram kvörtun yfir því, hvernig staðið hefði verið að innheimtu meðlaga, sem Tryggingastofnun ríkisins ákvað að greiða fyrrverandi eiginkonu hans, B, með fjórum börnum þeirra hjóna í tilefni af skilnaði þeirra að borði og sæng hinn 7. júlí 1989. Bar A sig upp undan því, að Tryggingastofnunin úrskurðaði barnsmeðlög, sem þegar væru greidd, án þess að spyrja væntanlegan móttakanda eða hafa samband við greiðanda. Þá virtist ekki unnt að áfrýja úrskurði stofnunarinnar. Einnig framfylgdi stofnunin ekki ákvæðum meðlagsúrskurðar þess efnis, að meðlagið skyldi greiðast mánaðarlega eftir á. Þá væru annmarkar á meðferð málsins.

A gerði þá grein fyrir málavöxtum, að samkvæmt skilnaðarkjarasamningi, sem hann og fyrrv. eiginkona hans B hefðu gert með sér 24. maí 1989 og getið væri um í leyfisbréfi til skilnaðar að borði og sæng, bæri honum að greiða tvöfalt meðlag með börnum sínum mánaðarlega eftir á, í fyrsta sinn 1. júní 1989. Hann hefði staðið við allar samningsskyldur sínar, svo sem ljósrit kvittana bæru með sér. Tryggingastofnunin hefði ekkert samband haft við sig og ekki séð neina ástæðu til að gefa honum kost á að sýna fram á, að hann hefði í einu og öllu staðið við samninginn, heldur úrskurðað hann til meðlagsgreiðslu eins og hvern annan vanskilamann. Þá taldi A hafa verið brotalamir á úrskurði stofnunarinnar og

leiðbeiningarskyldu ekki gætt af hennar hálfu svo sem A lýsti nánar. Þá vék A að því, að Innheimtustofnun sveitarfélaga hefði með bréfi, dags. 11. september 1989, krafði launagreiðanda hans um afdrátt meðlagsins, sem hann hefði þegar greitt, frá kaupum með stoð í 5. gr. laga nr. 54/1971. Það væri lögbrot, því að skilyrði fyrir úrræði þessu væri, að greiðsla hefði verið vanrækt.

## II.

Með bréfum, dags. 12. desember 1989 og 15. janúar 1990, óskaði ég eftir ljósritum allra gagna Tryggingastofnunar ríkisins og Innheimtustofnunar sveitarfélaga varðandi nefnda innheimtu á hendur A og bærust mér gögn þessi um hæl.

Hinn 15. janúar 1990 ritaði ég Tryggingastofnun ríkisins bréf og óskaði upplýsinga um, í fyrsta lagi hvaða gögn hefðu verið send Innheimtustofnun sveitarfélaga vegna meðlagskröfu á hendur A og hvenær þau gögn hefðu verið send. Fram hafi komið, að bréf Tryggingastofnunar ríkisins til A vegna kröfu á hendur honum um greiðslu umrædds meðlags var dagsett 9. ágúst 1989, en A hafi skýrt svo frá, að samkvæmt pósthósti hefði bréfið verið pósthóstað 4. september 1989. Óskaði ég í öðru lagi eftir þeim skýringum, sem Tryggingastofnun gæti gefið á þessu atriði.

Svar Tryggingastofnunar ríkisins barst mér með bréfi, dags. 30. janúar 1990, og þar segir m.a. svo:

„Meðfylgjandi er bréf, dags. 24. janúar s.l., frá [P] starfsmanni lífeyrisdeildar Tryggingastofnunar ríkisins, sem m.a. annast afgreiðslu meðlagsmála. Ætti bréf hennar að skýra meðferð mála innán stofnunarinnar og að svara að hluta til erindi yðar.

Samtímis upplýsist, að ekkert formlegt bréf hefur farið á milli Tryggingastofnunar og Innheimtustofnunar varðandi mál [A], einungis þau gögn, sem hér fylgja í ljósríti. Er þessi málsmeðferð samkvæmt venju. Gögn þessu eru send í almennum pósti og hafa að öllum líkindum farið í pósthóstað 1. sept. s.l. samkvæmt upplýsingum starfsmanna, en engin skráning er til.

Samkvæmt gögnum Tryggingastofnunar þá fór bréfið til [A] í ábyrgðarpósti mánudaginn 4. september s.l. Um það atriði vísast í bréf [P]. Aðrar skýringar eru ekki fyrir hendi.”

Áður tilvitnað bréf [P], starfsmanns lífeyrisdeildar, hljóðar svo:

„Við vinnslu meðlagsmála er sett dagsetning á kröfubréfið um greiðslu meðlags eftir því hvaða dag málið er unnið.

Þegar starfsmaður er búinn að vinna málið fer það í endurskoðun. Endurskoðendur taka úr málinu kröfubréfin til meðlagsgreiðenda og þau gögn sem málið var unnið eftir, sem eru eftir atvikum skilnaðarleyfisbréf, sambúðarslitabréf eða meðlagsúrskurðir. Þessu er safnað saman.

Liðið geta nokkrir dagar frá því málið fer í endurskoðun og þar til starfsmanni berast gögnin sem tekin hafa verið úr málinu aftur í hendur.

Starfsmaður sendir síðan tvisvar í mánuði, um miðjan mánuð og í kringum mánaðamót, afrit af kröfubréfum og skilnaðarleyfisbréfum/meðlagsúrskurðum til Innheimtustofnunar sveitarfélaga. Meðlagsgreiðendum er á sama tíma sent frumrit af kröfubréfunum en skv. beiðni Innheimtustofnunar eru bréfin til meðlagsgreiðenda send u.þ.b. tveimur dögum eftir að gögn eru send til stofnunarinnar svo starfsmenn þar hafi örugglega gögnin undir höndum þegar meðlagsgreiðendur hafa samband þangað.”

Samkvæmt 4. mgr. 5. gr. laga nr. 54/1971 um Innheimtustofnun sveitarfélaga getur stofnunin meðal annars krafist kaupgreiðanda um að halda eftir af kaupum, ef barnsfaðir hefur vanrækt að verða við innheimtutröfu. Úrskurður Tryggingastofnunar ríkisins um meðlöginn var sendur A í pósti 4. september 1989. Samkvæmt upplýsingum A var vinnuveitandi hans, X h.f., krafinn um það með bréfi Innheimtustofnunar sveitarfélaga 9. september 1989 að halda eftir af kaupum í samræmi við nefnd ákvæði laga nr. 54/1971. Með bréfi, dags. 20. mars 1989, óskaði ég eftir því, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að Innheimtustofnun sveitarfélaga gerði grein fyrir afstöðu sinni til þess, hvort lagaskilyrði hefðu verið til þess að beita umræddu úrræði til innheimtu samkvæmt lögum nr. 54/1971.

Svar Innheimtustofnunar sveitarfélaga barst mér með bréfi, dags. 26. mars 1990, en þar segir:

„Með skírskotun til 4. mgr. 5. gr. laga nr. 54/1971 um Innheimtustofnun sveitarfélaga, sendum vér kröfu dags. 11. sept. s.l. til [X hf.] um að tekið yrði af launum [A] til greiðslu á meðlagsskuld.

Krafa frá Tr.rík., um meðlagsinnheimtu barst stofnuninni í bréfi dags. 9. ágúst s.l. sem er samrit af frumriti bréfs sem stofnunin sendi [A] sjálfum. Í upphafi tilvitnaðrar lagagreinar hefur stofnunin heimild að gera kröfu í laun eða aflahlut meðlagsskuldara til lúkningar skuldum þeirra og er þessi heimild nánar útfærð í 3. grein reglugerðar nr. 214/1973 um innheimtu og skil á meðlögum o.fl. á vegum Innheimtustofnunar sveitarfélaga. Í 3. gr. reglugerðarinnar segir svo: „Hafi meðlagsgreiðandi ekki gert skil á meðlögum þeim, sem honum ber að greiða, eftir að hafa fengið tilkynningu frá Tr.rík., um greiðsluskyldu sína, skal Innheimtustofnun sveitarfélaga senda greiðsluáskorun til skuldara eða kröfu til launagreiðanda um að halda eftir hluta af kaupum eða aflahlut til lúkningar meðlögum. Krafa þessi skal gerð innan 14 daga frá móttöku greiðslutilkynningu sbr. 2. mgr. 1. gr.”

Bréf Tr.rík., til Innheimtustofnunar sveitarfélaga er dags. 9. ágúst 1989, en bréf Innheimtustofnunar sveitarfélaga til [X hf.], er dags. 11. sept. 1989 og síðan annað bréf til lækunar á kröfu dags. 8. nóv. s.l. en síðan er krafan afturkölluð að beiðni [A] með bréfi 20. nóv. s.l. v/samkomulags við [A] um breyttan greiðslumáta.

Það skal tekið fram að innheimtubrэф til [X hf.] er sent eftir að meira en 14 dagar eru liðnir frá móttöku greiðslutilkynningar frá Tr.rík.”

Hinn 20. mars 1990 ritaði ég einnig Tryggingastofnun ríkisins eftirfarandi bréf:

„Ég vísa til fyrri bréfaskipta út af kvörtun [A]. Ég tel rétt að Tryggingastofnun ríkisins geri grein fyrir afstöðu sinni til tveggja atriða, sem kvörtun [A] lýtur að, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis.

1. Þegar Tryggingastofnun ríkisins úrskurðaði hinn 9. ágúst 1989 meðlag úr hendi [A] með fjórum börnum hans frá 1. júlí 1989 að telja, hafði stofnunin í höndum ljósrit leyfisbréfs til skilnaðar að borði og sæng. Samkvæmt skilmálum leyfisbréfsins átti [A] að greiða umsamin barnsmeðlög í lok hvers mánaðar og átti hann því að hafa verið búinn að greiða meðlög júlímánaðar, þegar umræddur úrskurður gekk. Þess vegna óska ég eftir svörum stofnunarinnar við því, hvort ástæða hafi verið til þess að ganga úr skugga um það af hennar hálfu, áður en meðlagið var úrskurðað 9. ágúst 1989, hvort meðlög júlímánaðar hefðu þegar verið greidd.
2. Samkvæmt 4. mgr. 5. gr. laga nr. 54/1971 um Innheimtustofnun sveitarfélaga getur sú stofnun meðal annars krafist kaupgreiðanda um að halda eftir af kaupum, ef

barnsfaðir hefur vanrækt að verða við innheimtucröfu. Fyrrgreindur úrskurður frá 9. ágúst 1989 var sendur [A] í pósti 4. september 1989. Samkvæmt upplýsingum [A] var vinnuveitandi hans, [X h/f], krafinn um það með bréfi Innheimtustofnunar sveitarfélaga 9. september 1989 að halda eftir af kaupi til greiðslu barnsmeðlaganna í samræmi við umrædd ákvæði laga nr. 54/1971. Ég óska eftir að Tryggingastofnun geri grein fyrir því, hvort [A] hafi fengið upplýsingar um meðlagsúrskurð stofnunarinnar það snemma, að skilyrði hafi verið til að beita nefndu úrræði til innheimtu samkvæmt lögum nr. 54/1971.”

Tryggingaráð svaraði ofangreindu bréfi 2. maí 1990. Í bréfi ráðsins segir meðal annars:

„Varðandi fyrri liðinn skal þess getið, að á umsóknareyðublaði lífeyrisdeildar Tryggingastofnunar ríkisins tölulið 8 stendur:

Barnsfaðir hefur greitt meðlag til ... Dags..... Kr..... Meginreglan hlýtur að vera sú að treysta þeirri dagsetningu, sem þar er gefin upp og umsækjandi staðfestir með undirskrift sinni.

Í þessu máli stendur við lið 8 dagsetningin 30.06.89, en umsókn er dagsett 28.07.89. Hins vegar er málið ekki afgreitt hjá lífeyrisdeild fyrr en 10. ágúst 1989, þ.e.a.s. eftir mánaðamótin júlí/ágúst, - eftir gjalddaga júlímeðlags. Þar sem staðið hafði verið í skilum með júnígreiðslu hlýtur því sú spurning að hafa vaknað við afgreiðsluna, hvort meðlag fyrir júlí hafi ekki verið greitt. Út frá almennum verklagsreglum hefði ekki verið óeðlilegt að spyrjast fyrir um júlígreiðslu hjá umsækjanda.

Hvað viðvíkur seinni fyrirspurninni þá hefur sú vinnuregla gilt hjá lífeyrisdeild, - í samráði við Innheimtustofnun að senda út bréf til skuldara og Innheimtustofnunar svo til samtímis. Bréfum þessum er safnað saman og þau send út tvisvar í mánuði. Vegna þessa háttar kann að líða óeðlilega langur tími frá því að meðlagsúrskurður liggur fyrir (10.08.89) og þar til hann er póstagður (04.09.89). Því kunna upplýsingar um meðlagsúrskurð að berast meðlagsskuldara það seint að telja verður hæpið, að skilyrði séu til að beita innheimtuúrræðum samkvæmt 4. mgr. 5. gr. laga nr. 54/1971 í beinu framhaldi af því að gögn bárust frá Tryggingastofnun.”

### III.

Í niðurstöðu álits míns, dags. 30. nóvember 1990, sagði:

#### „1.

Samkvæmt 29. gr. barnalaga nr. 9/1981 var Tryggingastofnun ríkisins skylt að greiða B samkvæmt kröfu hennar framfærslueyri með börnum hennar og A, enda hafði verið ákveðið í leyfisbréfi til skilnaðar að borði og sæng, dags. 7. júlí 1989, að B skyldi hafa forsjá barnanna og A greiða meðlög með þeim. Ákvörðun Tryggingastofnunar ríkisins frá 9. ágúst 1989 um greiðslu framfærslueyris til B með börnum hennar og A var í samræmi við þessa fortakslausu lagaskyldu. Verður almennt ekki talin ástæða til í slíkum tilvikum að foreldri því, sem að lokum á að standa skil á framfærslueyri, skuli gefinn kostur á að tjá sig um málið, áður en Tryggingastofnun ríkisins tekur ákvörðun, enda sé slík ákvörðun innan þeirra takmarka, sem lög og skilnaðarsamningar greina.

Samkvæmt IV. kafla barnalaga nr. 9/1981 er foreldrum heimilað að semja sín á milli um framfærslueyri (meðlag) með börnum við skilnað, en slíkur samningur er því aðeins gildur, að valdsmaður hafi staðfest hann, sbr. 21. gr. Í 21. gr. eru jafnframt tilgreind tvö lögbundin atriði, sem óheimilt er að víkja frá í slíkum samningum. Gjald dagar framfærslueyris eru þar ekki tilgreindir. Samkvæmt 18. gr. barnalaga nr. 9/1981 skal meðlag



greitt mánaðarlega fyrirfram „nema annað sé löglega ákveðið”. Telja verður að á grundvelli framangreindra lagaákvæða sé aðilum heimilt að semja sín í milli um gjalddaga framfærslueyris. Slík samningsákvæði eru bindandi fyrir Tryggingastofnun ríkisins og Innheimtustofnun sveitarfélaga við endurheimtu á þeim greiðslum, sem Tryggingastofnun hefur innt af hendi. Í skilnaðarskilmálum þeirra B og A var samið um, að A greiddi meðlag með börnunum mánaðarlega eftir á og var það tekið fram í leyfisbréfi þeirra til skilnaðar að borði og sæng. Bar stjórnvöldum að taka tillit til þess við endurkröfu á hendur A. Er rétt að geta þess í þessu sambandi, að samkvæmt 1. mgr. 74. gr. laga nr. 67/1971 um almannatryggingar er Tryggingastofnun ríkisins skylt að senda Innheimtustofnun sveitarfélaga afrit staðfests samnings um framfærslueyri og var þeirri skyldu fullnægt í umræddu tilviki.

Í máli því, sem hér er til athugunar, voru atvik ennfremur þau, að Tryggingastofnun ríkisins hafði í vörslum sínum, þegar ákvörðun var tekin 9. ágúst 1989 um greiðslu framfærslueyris frá 1. júlí s.á. að telja, ljósrit leyfisbréfs til skilnaðar að borði og sæng. Samkvæmt skilmálum leyfisbréfsins átti A að greiða umsamin barnsmeðlög í lok hvers mánaðar og átti hann því að vera búinn að greiða meðlög júlímánaðar, þegar umrædd ákvörðun var tekin. Tel ég, að í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti og framangreind lagasjónarmið, hefði Tryggingastofnun ríkisins átt að ganga úr skugga um það, áður en nefnd ákvörðun var tekin, hvort meðlög júlímánaðar hefðu þegar verið greidd.

## 2.

Samkvæmt 4. mgr. 5. gr. laga nr. 54/1971 um Innheimtustofnun sveitarfélaga getur stofnunin krafið kaupgreiðanda um að halda eftir af kaup, ef barnsfaðir hefur vanrækt að verða við innheimtukröfu. Fyrrgreind ákvörðun Tryggingastofnunar ríkisins frá 9. ágúst 1989 var send A í pósti 4. september s.á. og fylgdi henni áskorun um að beina greiðslum til Innheimtustofnunar sveitarfélaga og var athygli jafnframt vakin á því, að meðlagið bæri að greiða mánaðarlega fyrirfram.

Samkvæmt þeim gögnum, sem fyrir liggja, var vinnuveitandi A, X h/f, krafinn um það með bréfi Innheimtustofnunar sveitarfélaga 11. september 1989 að halda eftir af kaup A til greiðslu meðlaga í samræmi við fyrrgreind ákvæði 5. gr. laga nr. 54/1971. Það er skilyrði samkvæmt þessum lagaákvæðum að greiðandi hafi gerst sekur um vanrækslu á greiðslu. Ekki liggur fyrir, hvenær A barst orðsending Tryggingastofnunar ríkisins, en undir öllum kringumstæðum er ljóst, að honum hafi í mesta lagi gefist fáir virkir dagar til að koma greiðslu til Innheimtustofnunar sveitarfélaga. Er það skoðun mín, að ekki hafi verið fullnægt skilyrðum 5. gr. laga nr. 54/1971 til að krefja mætti kaupgreiðanda um að halda eftir af kaup, er sú krafa var gerð 11. september 1989. Skýringin virðist liggja í því, að Innheimtustofnun sveitarfélaga hefur ekki verið ljóst, hvenær ætla mátti að greiðsluáskorun Tryggingastofnunar ríkisins hefði borist A. Bréf um hana var dagsett 9. ágúst 1989, en var ekki sent fyrr en 4. september, eins og áður greinir.

Ég legg áherslu á, að ekki er viðunandi að neytt sé úrræða samkvæmt 4. mgr. 5. gr. laga nr. 54/1971, nema lögmæltum skilyrðum til þess séu fyrir hendi. Eru það tilmæli mín til Tryggingastofnunar ríkisins og Innheimtustofnunar sveitarfélaga að þau samræmi störf sín með þeim hætti, að komið verði í veg fyrir atvik af því tagi, sem hér hefur verið fjallað um.

Það eru jafnframt tilmæli mín að framangreindar stofnanir hafi forgöngu um að leiðréttingar verði gerðar að því er varðar innheimtu og uppgjör framfærslueyris fyrir þann tíma, sem kvörtun þessi tekur til.”

## 2.0. Atvinnuréttindi.

### 2.1. Réttur til að nota starfsheitið framhaldsskólakennari. (Mál nr. 132/1989)

A taldi, að menntamálaráðuneytið hefði ranglega synjað honum um leyfi til þess að nota starfsheitið framhaldsskólakennari samkvæmt lögum nr. 48/1986 um lögverndun á starfsheiti og starfsréttindum grunnskólakennara, framhaldsskólakennara og skólastjóra. Umboðsmaður taldi, að A hefði ekki fullnægt skilyrðum laga fyrir því að geta öðlast leyfi til þess að nota starfsheitið framhaldsskólakennari. Væri því ekki ástæða til athugasemda við ákvarðanir menntamálaráðuneytisins og matsnefndar samkvæmt 3. gr. laga nr. 48/1986, þar sem þær væru í samræmi við lög.

#### I.

Með bréfi, dags. 25. apríl 1989, kvartaði A við mig yfir því, að menntamálaráðuneytið hefði ranglega synjað honum um leyfi til þess að nota starfsheitið framhaldsskólakennari samkvæmt lögum nr. 48/1986, um lögverndun á starfsheiti og starfsréttindum grunnskólakennara, framhaldsskólakennara og skólastjóra. Þar með nyti hann ekki heldur þeirra réttinda, sem starfsheiti þessu fylgdu að lögum.

A hafði farið þess á leit við menntamálaráðuneytið, að honum yrði veitt leyfi til að nota starfsheitið framhaldsskólakennari. Svarbréf ráðuneytisins var svohljóðandi:

„Umsókn yðar um leyfi til að nota starfsheitið framhaldsskólakennari var send til athugunar hjá matsnefnd sem skipuð var skv. 3. grein laga nr. 48/1986 um lögverndun á starfsheiti og starfsréttindum grunnskólakennara, framhaldsskólakennara og skólastjóra.

Úrskurður matsnefndar er sá að þér hafið ekki rétt til að bera starfsheitið framhaldsskólakennari samkvæmt þeim gögnum sem ráðuneytið hefur tiltæk. Ef þér hafið ekki framvísað öllum prófskírteinum yðar er varðað geta réttindi yðar til að bera starfsheitið framhaldsskólakennari, ættuð þér að senda þau til ráðuneytisins.

Yður til glöggvunar skulu hér tilgreind ákvæði úr áðurnefndum lögum sem fullnægja þarf til að nota starfsheitið framhaldsskólakennari.

Leyfi til þess að nota starfsheitið framhaldsskólakennari skv. 1. grein laga má aðeins veita þeim sem lokið hefur:

- A. námi á háskólastigi er jafngildir a.m.k. 120 námseiningum ásamt fullgildum prófum. Þar af skulu eigi færri en 30 einingar vera nám í uppeldis- og kennslufræði til kennsluréttinda og eigi færri en 60 einingar í sérgrein;
- B. námi í faggrein eða sérgrein ásamt fullgildum prófum frá skóla er menntamálaráðuneytið viðurkennir, auk þess námi í uppeldis- og kennslufræði til kennsluréttinda er jafngildir 30 einingum;
- C. námi við Ípróttakennaraskóla Íslands ásamt fullgildum prófum;
- D. öðru jafngildu námi.

Leyfi skv. 1. grein má enn fremur veita þeim sem ekki uppfyllir skilyrði þessarar greinar en hefur verið skipaður í kennarastöðu eða skólastjórastöðu fyrir gildistöku laga þessara.”

Samkvæmt upplýsingum A voru málavextir að öðru leyti þeir helstir, að vorið 1979

lauk hann B.A.-prófi frá Háskóla Íslands með þeim hætti, að hann lauk 60 eininga námi í íslensku og 45 eininga námi í uppeldis- og kennslufræði. Var því um að ræða 105 eininga nám.

A hóf kennslu við menntaskóla haustið 1979 og kenndi þar næstu þrjú árin án skipunar í stöðu. Veturinn 1982-1983 stundaði hann ekki kennslu, en skólaárið 1983-1984 var hann skipaður skólastjóri við tiltekinn gagnfræðaskóla. Sumarið 1985 var A settur skólastjóri við héraðsskóla nokkurn til þriggja ára og haustið 1988 settur skólameistari til eins árs við framhaldsskóla einn.

A reifaði sjónarmið sín svo í bréfi sínu til mín, dags. 15. apríl 1989:

„Í framhaldi af gildistöku laga frá árinu 1986 um lögverndun á starfsheiti og starfsréttindum kennara og skólastjórnenda var öllum kennurum boðið að sækja um „leyfi til að nota starfsheitið grunnskólakennari/framhaldsskólakennari“. Reyndar var til þess ætlast að menn hefðu slíkt leyfisbréf upp á vasann, en teldust réttindalausir ella.

Auðvitað sótti ég um réttindabréf á báðum skólastigum þar sem ég hafði lokið því námi sem krafist var vorið 1979. En ég varð ekki lítið undrandi þegar niðurstaðan kom frá menntamálaráðuneytinu. Ég var jú viðurkenndur réttindamaður á grunnskólastigi en ekki sem framhaldsskólakennari. Þetta þótti mér einkennileg niðurstaða og hringdi þegar í stað suður í ráðuneyti og það um skýringu. Og ekki stóð á henni. Samkvæmt nýju lögunum varð ég að hafa lokið 120 námseiningum í háskóla til að öðlast réttindin, 60 einingar í aðalgrein til BA-prófs, 30 einingar í aukagrein og 30 eininga námi í uppeldis- og kennslufræðum.

Ég gerði starfsmönnum ráðuneytisins grein fyrir því að ég hefði lokið öllum þessum námsþáttum, en vegna skipulags í háskólanum hefðu námsgreinar skarast og því hafi ég lokið tilskildu námi með 105 námseiningar í vegarnesti. Á þessum forsendum sótti ég um endurskoðun á mínum málum. En menntamálaráðuneytið komst enn að sömu niðurstöðu; námseiningar vantar og úr því verður að bæta. Reyndar bættu ráðuneytismenn því við að ég hefði ég verið skipaður í stöðu við framhaldsskóla fyrir gildistöku laganna hefði ég hlotið réttindabréfið. ...

Án þess að sætta mig við þessa niðurstöður spurðist ég fyrir um það hvaða námsáfangi mér bæri að bæta við mig. Fátt var um svör. Ég hafði lokið öllum þeim námsáföngum sem krafist var. En ég varð að bæta við mig einingum. Ég reyndi að fá tónlistarnám mitt metið, en það var ekki hægt „þar sem tónlist var ekki kennd við þann skóla sem ég starfaði við“. En nám í frönsku yrði metið þótt franska væri ekki kennd á þeim tíma við skóla minn. Hvers konar rökræði er þetta?

Engum dylst að ég lauk námi sem nægði til kennsluréttinda vorið 1979. Niðurstaða matsnefndar um réttindi kennara hlýtur því að þýða sviptingu á áður fengnum réttindum. Þeirri sviptingu uni ég ekki, tel hana lögleysu ...”

## II.

Hinn 10. ágúst 1989 ritaði ég menntamálaráðherra bréf. Í bréfinu lýsti ég þeirri skoðun minni, að í máli þessu kæmi einkum til álita, hvort 14. gr. laga nr. 51/1978 um embættisgengi kennara og skólastjóra og 15. gr. laga nr. 48/1986, um lögverndun á starfsheiti og starfsréttindum grunnskólakennara, framhaldsskólakennara og skólastjóra, leiddu til þeirrar niðurstöðu, að A ætti rétt til starfsheitisins framhaldsskólakennari og ætti að njóta þeirra starfsréttinda, er því heiti fylgdu. Með vísan til þessa fór ég þess á leit, að menntamálaráðuneytið skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A og léti mér í té þau gögn, sem málið vörðuðu, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis.

Í svarbréfi menntamálaráðuneytisins, dags. 16. september 1989, sagði m.a.:

„Í fundargerð nefndar til þess að meta hvort nám kennara fullnægir skilyrðum til þess að bera starfsheitið framhaldsskólakennari skv. lögum nr. 48/1986 um lögverndun á starfsheiti og starfsréttindum grunnskólakennara, framhaldsskólakennara og skólastjóra, sem dags. er 6. apríl 1987 stendur eftirfarandi:

[A...]. Skólastjóri við Héraðsskólann [...]. B.A. próf frá Háskóla Íslands 1979, íslenska 60 ein. og uppeldisfræði 30 ein. Auk þess kennslufræði við Háskóla Íslands 1979 15 ein. Samtals 105 ein. Fullnægir ekki skilyrðum til að bera starfsheitið framhaldsskólakennari.

Úrskurður nefndarinnar byggist á því að [A] fullnægir ekki skilyrðinu um 120 ein. nám samtals, sbr. 2. gr. fyrrnefndra laga.

Engin ákvæði eru í lögnum um nám í aukagrein en eðlilegast er að líta svo á að [A] fullnægi skilyrðunum um nám í uppeldis- og kennslufræði, 30 ein., og um nám í sérgrein, 60 ein., en vanti 15 ein. nám í aukagrein.

Um 14. gr. laga nr. 51/1978 um embættisgengi kennara og skólastjóra og 15. gr. laga nr. 48/1986 er þetta að segja:

14. gr. laga nr. 51/1978 um embættisgengi kennara og skólastjóra hefur verið skilin svo að hún ætti við próf sem tekin voru fyrir gildistöku laga nr. 51/1978 enda var það skilningur þeirra sem sömdu frumvarp að þeim lögum en undirritaður var formaður nefndar sem það gerði. Greinin var sett inn til þess að taka af öll tvímæli um eldri próf sem tekin voru samkvæmt námsskipan sem ekki var lengur í gildi.

Þar eð [A] lýkur ekki sínu námi fyrr en 1979 á greinin ekki við í hans tilfelli enda höfðu lög nr. 51/1978 þá verið í gildi í eitt ár og ekkert álitamál hvaða kröfur voru gerðar til kennara við framhaldsskóla. Sama er að segja um 15. gr. laga nr. 48/1986 sem vísar til kennara sem höfðu lokið fullgildu kennaraprófi fyrir gildistöku laga nr. 48/1986 eða höfðu verið skipaðir í stöðu kennara eða skólastjóra fyrir sama tíma.”

### III.

Í niðurstöðu álits míns, dags. 10. janúar 1990, sagði svo:

„Samkvæmt a-lið 2. mgr. 2. gr. laga nr. 48/1986 um lögverndun á starfsheiti og starfsréttindum grunnskólakennara, framhaldsskólakennara og skólastjóra er veiting leyfis til að nota starfsheitið framhaldsskólakennari bundin því skilyrði, að umsækjandi hafi lokið námi á háskólastigi, er jafngildi a.m.k. 120 námseiningum ásamt fullgildum prófum. Þar af skulu eigi færri en 30 einingar vera nám í uppeldis- og kennslufræði til kennsluréttinda og eigi færri en 60 einingar í sérgrein.

[A] fullnægir ekki ofangreindum skilyrðum laga nr. 48/1986 til að öðlast leyfi til að nota starfsheitið framhaldsskólakennari, þar sem B.A.-nám hans jafngildir aðeins 105 námseiningum.

Í 15. gr. laga nr. 48/1986 er meðal annars tekið fram, að kennari, sem hafi lokið fullgildu prófi fyrir gildistöku laganna, haldi óskertum þeim réttindum, sem hann hafi samkvæmt eldri lögum. Í lögum nr. 51/1978 um embættisgengi kennara og skólastjóra, sem giltu fyrir gildistöku laga nr. 48/1986, voru svofelld ákvæði í 13. og 14. gr.:

„13. gr.

Til þess að verða skipaður kennari í bóklegum greinum við framhaldsskóla skal umsækjandi hafa lokið námi á háskólastigi er jafngildir a.m.k. 120 námseiningum ásamt fullgildum prófum. Þar af skulu eigi færri en 30 einingar vera nám í uppeldis- og kennslufræðum og eigi færri en 60 einingar í sérgrein.

## 14. gr.

Kennarar, sem hafa lokið B.A.-, B.S.- eða cand. mag.-prófi frá Háskóla Íslands eða öðru hliðstæðu prófi, og uppfylla auk þess skilyrði 2. gr., fullnægja skilyrðum til skipunar í kennarastöðu við framhaldsskóla. Sama gildir um kennara sem hafa jafngilt nám samkvæmt 4. gr. eða falla undir ákvæði 9. greinar. Þó skal umsækjandi með cand. mag.-próf eða annað hliðstætt því ganga fyrir að öðru jöfnu.”

Ég tel, að skýra beri ofangreind ákvæði 13. og 14. gr. laga nr. 51/1978 svo, að 13. gr. hafi geymt meginreglu um skilyrði skipunar í kennarastöðu við framhaldsskóla. Ákvæði 14. gr. hafi hins vegar falið í sér undantekningarreglu meðal annars um þá menn, sem lokið höfðu B.A.-prófi frá Háskóla Íslands fyrir gildistöku laga nr. 51/1978. [A] hefur ekki fullnægt skilyrðum 13. gr. laga nr. 51/1978 til skipunar í kennarastöðu við framhaldsskóla og 14. gr. hefur ekki átt við hann, þar sem hann hafði ekki lokið B.A.-prófi sínu fyrir gildistöku laga nr. 51/1978. Samkvæmt því hefur [A] ekki fullnægt skilyrðum laga nr. 51/1978 til skipunar í kennarastöðu við framhaldsskóla og getur hann þar af leiðandi ekki byggt rétt á 15. gr. laga nr. 48/1986.

Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða mín, að [A] hafi ekki fullnægt skilyrðum laga fyrir því, að hann gæti öðlast leyfi til að nota starfsheitið framhaldsskólakennari. Þess vegna er ekki ástæða til athugasemda við ákvarðanir menntamálaráðuneytisins og matsnefndar samkvæmt 3. gr. laga nr. 46/1986 í máli þessu, þar sem þær eru í samræmi við lög. Ég tek fram, að ég legg ekki neinn dóm á þær lagareglur, sem hér hafa verið til umræðu, enda er umboðsmanni Alþingis almennt ekki ætlað að fjalla um lögjafarstörf Alþingis.”

## 2.2. Réttur til að nota starfsheitið grunnskólakennari. (Mál nr. 202/1990)

A bar fram kvörtun yfir því, að matsnefnd samkvæmt lögum nr. 48/1986, um lögverndun á starfsheiti og starfsréttindum grunnskólakennara, framhaldsskólakennara og skólástjóra, hefði synjað umsókn hans um að nota starfsheitið grunnskólakennari. Taldi A sig eiga þennan rétt, sbr. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 48/1986, en A hafði lokið prófi frá norskum landbúnaðarháskóla. Vísaði A meðal annars til þess, að B, sem hafði sama próf, hefði með skipun í launaflokk og launagreiðslum fyrir kennslu fengið slíka viðurkenningu stjórnvalda.

Ég tók fram, að lög nr. 48/1986 settu annars vegar sjálfstæð skilyrði fyrir veitingu leyfis til að nota heitið grunnskólakennari, sbr. 2. gr. laganna, og hins vegar sjálfstæð skilyrði fyrir skipun, setningu og ráðningu kennara við grunnskóla, sbr. 4. gr. Mál þetta snerist aðeins um það, hvort veita hefði átt A heimild til að nota heitið grunnskólakennari samkvæmt ákvæðum h-liðar 1. mgr. 2. gr. laga nr. 48/1986. Ég taldi, að þar hefði verið rétt að taka mið af því, hvort nám A jafngilti prófi og námi samkvæmt c-lið 1. mgr. 2. gr., þar eð nám það, sem fjallað væri um í öðrum liðum sama ákvæðis, miðaðist gagnert við kennslu í grunnskóla, eftir atvikum kennslu sérstakra greina.

Þá yrði ekki litið svo á, að skipun manns í launaflokk og launagreiðslur samkvæmt honum hefðu í sér viðurkenningu stjórnvalda, sem yrði lögð að jöfnu við viðurkenningu samkvæmt lögum nr. 48/1986. Yrði krafa um veitingu leyfis samkvæmt lögum nr. 48/1986 því ekki byggð á slíkum grundvelli.

Það var því niðurstaða mín, að ekki væri ástæða til athugasemda við niðurstöðu stjórnvalda í málinu. Umrædd nefnd samkvæmt lögum nr. 48/1986 hefði þó í rökstuðningi sínum fyrir synjun umsóknar um leyfi ekki átt að vísa til 4. gr. laga nr. 48/1986, nema frekari skýringar fylgdu, þar sem ákvæði 4. gr. áttu ekki við úrlausnarefnið.

## 2.3.

**Sérfræðiviðurkenning tannlæknis.  
(Mál nr. 183/1989)**

Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið synjaði umsókn A, tannlæknis, um sérfræðiviðurkenningu í tannvegs- og tannholdslækningum á þeim forsendum, að A hefði ekki uppfyllt ákvæði um námstíma í reglum nr. 402/1986 um sérfræðileyfi tannlækna. Umboðsmaður taldi ástæðu til þess að taka ákvæði regnanna um námstíma til athugunar með það fyrir augum að slaka á kröfum um lengd hans, þegar svo stæði á, að kröfum um sambærilegt nám og námsefni væri fullnægt á skemmri tíma. Þá taldi umboðsmaður að við umfjöllun umsóknar A af hálfu sérstakrar nefndar um sérfræðileyfi á sviði tannlækninga hefði verið fortakslaust skylt að kveðja til tvo sérfræðinga, sbr. 5. gr. laga nr. 38/1985 um tannlækningar og 2. gr. reglna nr. 402/1986 um sérfræðileyfi tannlækna. Með því að það hefði ekki verið gert hefði nefndin ekki verið löglega skipuð. Mæltist umboðsmaður til þess, að heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið beitti sér fyrir því, að nefndin fjallaði á ný um umsókn A, færi hann fram á það. Hins vegar áleit umboðsmaður að ekki hefði verið sýnt fram á óréttmæta mismunun við veitingu sérfræðileyfa.

## I.

Málavextir eru þeir, að í september 1984 hóf tannlæknirinn A framhaldsnám í tannholdslækningum eða tannvegsfræðum (periodontology) við X-háskóla í Bandaríkjunum. A hafði lokið prófi í tannlækningum frá Háskóla Íslands 10. júní 1968 og síðan fengið tannlæknaleyfi 11. júlí s.á. Stundaði hann í framhaldi af því almennar tannlækningar hér á landi, þar til hann hóf framhaldsnám sitt.

A lauk framhaldsnámi sínu í ágústmánuði 1986. Hann hóf að svo búnu störf í sérgrein sinni hér á landi og hefur stundað eingöngu þau störf síðan. Með bréfi, dags. 28. desember 1988, sótti A til heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins um sérfræðiviðurkenningu í tannholdslækningum (tannvegsfræðum).

Um ástæður þessarar umsóknar skýrði A svo frá:

„Undir árslok 1988 bárust mér þær fréttir á skotspónum, að vilji væri hjá heilbrigðisráðuneytinu að veita sérfræðiviðurkenningu þeim sérmenntuðu tannlæknum sem lokið hefðu námi fyrir áramót, þó öllum skilyrðum í reglum um sérfræðileyfi væri ekki stíft fullnægt. Voru mér nefnd nöfn tannlækna sem væru að hljóta sérfræðiviðurkenningu. Álitid var að einn stæði mér jafnfætis en annar að baki. Þetta var ástæðan til þess að ég sótti um sérfræðiviðurkenningu í tannvegsfræði (periodontology) 28. des. 1988...”

Sérfræðinefnd samkvæmt 5. gr. laga nr. 38/1985 um tannlækningar, sbr. ennfremur reglur nr. 402/1986 um sérfræðileyfi tannlækna, fjallaði um umsókn A. Umsögn nefndar þessarar kemur fram í bókun frá fundi hennar 30. janúar 1989. Bókunin er svohljóðandi:

„Tekin fyrir umsókn [A] tannlæknis um sérfræðiviðurkenningu í tannvegsfræðum (periodontology). Af innsendum gögnum er ljóst að [A] hefur ekki uppfyllt ákvæði í lið II. í 5. gr. reglugerðar um sérfræðileyfi tannlækna hvað varðar námstíma. Beiðni hans er því hafnað.”

Með bréfi, dags. 8. maí 1989, hafnaði heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið umræddri umsókn A um sérfræðiviðurkenningu. Bréf ráðuneytisins er á þessa leið:

„Ráðuneytinu hefur borist umsögn sérfræðinefndar um umsókn yðar frá 28. des. sl. um sérfræðileyfi í tannvegsfræðum.

Með hliðsjón af umsókninni sem barst ráðuneytinu 1. mars sl., og yður var þá sent ljósrit af, fellst ráðuneytið ekki á beiðni yðar.

Jafnframt skal tekið fram að umrædd sérgrein ber heitið tannholdslækningar í reglum um sérfræðileyfi tannlækna frá 17. september 1986.”

Fram kom, að A átti viðræður við ofangreinda sérfræðinefnd 5. maí 1989. Í bréfi, dags. 12. maí 1989, skýrði nefndin síðan A frá því, að hún teldi sér ekki fært að breyta fyrri samþykkt sinni. Hinn 24. maí 1989 ritaði A heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu svofellt bréf:

„Með tilvísun til bréfs ráðuneytisins, dags. 8/5 1989, langar mig að taka fram eftirfarandi.

Ég sætti mig ekki við afgreiðslu sérfræðinefndar og ráðuneytisins á umsókn minni um sérfræðiviðurkenningu, þar sem ég álit að mér sé mismunað, með tilliti til afgreiðslu á öðrum umsóknum um sérfræðiviðurkenningu, bæði fyrir og eftir erindi mitt.

Það er öllum ljóst, að undanþágur frá reglum hafa verið veittar þeim tannlæknum, sem hafa að undanfögnu sótt um sérfræðiviðurkenningu. Misræmi gætir hins vegar í þessum undanþágum. Á einum stað virðist vera nauðsyn á að fylgja fast eftir orðum gildandi reglna, en annars staðar ekki. Ég nefni nokkur dæmi:

1. Í reglum um sérfræðileyfi tannlækna, nr. 402 frá 17. sept. 1986, segir í 2. gr.: „Nefndin skal kveðja til tvo sérfróða menn til þátttöku í meðferð einstakra mála er varða viðkomandi sérgrein og fá þeir þá atkvæðisrétt í nefndinni.” Í breytingum á nefndum reglum, frá 12. júlí, 1988, er ekki kveðið á um, að þetta sé fellt niður. (Sjá einnig lög um tannlækningar, nr. 38 frá 12. júní 1985, 5. gr.) Ég tel að ekki hafi verið farið að gildandi reglum/lögum, hvað þetta varðar, við afgreiðslu umsókna um sérfræðileyfi, að undanfögnu.
2. Veitt hefir verið sérfræðileyfi tannlækni, sem hafði áður sótt um sérfræðiviðurkenningu, en ekki hlotið.
3. Veitt hefir verið sérfræðileyfi tannlækni, sem að loknu tveggja ára sérnámi, vann þriðja árið við sérgrein sína, hjá tannlækni, sem ekki hafði sérfræðileyfi.
4. Veitt hefir verið sérfræðileyfi tannlækni, sem nefndin má vita víst, að lauk ekki tilskildu tveggja ára sérnámi við háskóla.

Í ljósi þessarar staðreynda, hefði ég álitnið, að staða mín, þ.e. tvö ár í sérnámi (heilsárs skóli) og 33 mánaða starf eftir það í sérgreininni, gerði mig hæfan til að falla undir undanþáguheimildir, ekki síður en þau tilfelli, sem ég gat um hér að framan.

Einnig vil ég aftur minna á, að engar reglur voru til um sérfræðileyfi í sérgrein minni, er ég var í náminu. Reglurnar komu ekki út fyrr en ég var kominn heim, að námi loknu. Þá mætti og meta mér til góða, reynslu af starfi í 16 ár, við barnaskóla og almennar tannlækningar, fyrir sérnámið, en á þeim tíma átti ég ágætt samstarf við tannlækni, sérlærðan í tannvegssjúkdómum.

Ég fer þess vinsamlegast á leit, að ráðuneytið taki til endurskoðunar afgreiðslu sína á erindi mínu.”

Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið svaraði ofangreindu bréfi A með bréfi, dags. 16. ágúst 1989. Bréf ráðuneytisins hljóðar svo:

„Með tilvísun til fyrirspurnar í bréfi yðar frá 24. maí s.l., vill ráðuneytið taka eftirfarandi fram.

1. Sérfræðinefndin hefur í samráði við ráðuneytið ekki talið nauðsynlegt að kalla til tvo sérfróða menn við afgreiðslu flestra þeirra umsókna sem fjallað hefur verið um hingað til, þar eð ekki hefur þurft að leggja sérhæft mat á þær vegna ákvæða um undanþágur. Eingöngu hefur þurft að kanna hvort skilyrðum um námstíma hjá viðurkenndum aðilum hafi verið fullnægt.

2. Nefndin upplýsir að hún hafi ætíð talið sér skylt að taka tillit til nýrra gagna hafi umsækjendur óskað að leggja þau fram, jafnvel þótt nefndin hafi áður fjallað um umsóknina og skýrt ráðuneytinu frá álitinu sínu. Einnig hefur nefndin sent ráðuneytinu aftur til afgreiðslu umsóknir, sem hún hefur skilað álitsgerð um, hafi verið gerðar breytingar á gildandi reglum sem taka þurfti tillit til.

3. Ráðuneytið fellst á þá skoðun nefndarinnar að við mat á því hvort tannlæknir sem unnið er hjá, sbr. II. lið 5. gr. á reglum um sérfræðileyfi, sé viðurkenndur sérfræðingur, eigi það að vera fullnægjandi að viðkomandi tannlæknir hafi, á þeim tíma sem starfsþjálfunin fer fram, verið búinn að uppfylla þau skilyrði til að kallast sérfræðingur, sem í gildi eru þegar fjallað er um umsóknina, þótt ekki hafi komið til formleg viðurkenning.

4. Um þá fullyrðingu að nefndin hafi „mátt vita víst“ að einhver umsækjandi hafi ekki lokið tilskildu tveggja ára sérnámi við háskóla, getur ráðuneytið ekkert sagt, en upplýst er að nefndin hefur viðurkennt öll vottorð, sem hún hefur fengið í hendur, séu þau gefin út af þar til bærum aðilum.

Það er upplýst að sérfræðinefndin hefur ítrekað á sl. tveimur árum fjallað um umsóknir yðar um sérfræðiviðurkenningu og ætíð komist að þeirri niðurstöðu að þér hafið ekki enn uppfyllt ákvæði í lið II í 5. gr. reglna um sérfræðileyfi tannlækna að því er varðar námstíma.

Með vísun til álits nefndarinnar getur ráðuneytið ekki breytt afgreiðslu sinni á umsókn yðar.”

## II.

Með bréfi, dags. 26. september 1989, lagði A fram kvörtun á hendur heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu og sérfræðinefnd samkvæmt 5. gr. laga nr. 38/1985 um tannlækningar. Hann gerði síðan nánari grein fyrir sjónarmiðum sínum í formlegri kvörtun frá 10. nóvember 1989 og í bréfi frá 14. janúar 1990, sem geymir athugasemdir við greinargerð heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins frá 2. janúar 1990, en greinargerðin er rakin síðar í álitinu þessu (í III). Kvörtun A var að mínum dómi þrjúþætt.

Í fyrsta lagi kvartar A yfir því, að ekki hafi verið gætt jafnræðisreglna við afgreiðslu á umsókn hans um sérfræðiviðurkenningu. Vísar hann þar til þriggja nafngreindra tannlækna, sem allir hafi fengið viðurkenningu sem sérfræðingar, án þess að fullnægja skilyrðum reglna nr. 402/1986 um sérfræðileyfi tannlækna, sbr. fyrrgreint bréf A, dags. 24. maí 1989, til heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins. Leggur A áherslu á, að umsókn sín og umsóknir nefndra þriggja tannlækna hafi verið afgreiddar í ráðuneytinu á sama tíma og sé greinilegt að jafnræðis hafi ekki verið gætt. Haldi ráðuneytið til streitu sumum atriðum í reglum nr. 402/1986 en líti fram hjá öðrum, að eigin geðþótta. A hefur gert nánari grein fyrir málavöxtum, að því er þessa þrjú tannlækna varðar.

Í öðru lagi telur A eðlilegt, að til grundvallar ákvörðun um sérfræðiviðurkenningu verði fremur lagður raunverulegur námstími og námsefni sérfræðináms en tiltekinn árafjöldi. Hafi hann með 24 mánaða námi í Bandaríkjunum tileinkað sér sambærilegt námsefni og farið sé yfir á 27 mánuðum á Norðurlöndum, en nefnt sérnám á Norðurlöndum sé talið þriggja ára nám. Þá ítrekar A, að hann hafi byrjað störf í sérgrein sinni, áður en reglur nr. 402/1986 tóku gildi, og hafi eingöngu unnið þau störf síðan.



Í þriðja lagi kvartar A yfir ýmsum atriðum í málsmeðferð heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins og umræddrar sérfræðinefndar, svo sem óformlegum svörum, ruglingi á fræðiheimum, röngum staðhæfingum og tilefnislausum umvöndunum. Einnig kvartar hann yfir því, að ekki hafi verið fylgt því ákvæði 5. gr. laga nr. 38/1985, að kveðja skuli til tvo sérfróða tannlækna til setu í sérfræðinefnd þeirra, sem fjallaði um umsókn hans.

### III.

Hinn 22. nóvember 1989 ritaði ég heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra bréf og mæltist til þess, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að ráðuneyti hans skýrði viðhorf sitt til framangreindrar kvörtunar A. Greinargerð ráðuneytisins barst mér í bréfi, dags. 2. janúar 1990. Þar segir:

„Um sérfræðileyfi í tannlækningum fer skv. 5. gr. laga um tannlækningar nr. 38/1985, sbr. og reglur nr. 402/1986 um sérfræðileyfi tannlækna, með breytingu frá 12. júlí 1988. Samkvæmt 5. gr. tannlæknalaga nr. 38/1985, fjallar sérstök nefnd, sem ráðherra skipar um umsóknir um sérfræðileyfi. Nefndin taldi, með hliðsjón af innsendum gögnum, að umsækjandi uppfyllti ekki ákvæði í lið II í 5. gr. reglna um sérfræðileyfi tannlækna hvað varðar námstíma. Ráðuneytinu er ekki kunnugt um að umsækjandi hafi lagt fram viðbótargögn til þess að fá þessu álitni nefndarinnar breytt.

Í kvörtun umsækjanda kemur fram sú skoðun hans að ekki hafi verið gætt jafnræðisreglna við afgreiðslu á umsókn hans um sérfræðiviðurkenningu og vísar hann til þriggja nafngreindra tannlækna, sem allir hafa fengi viðurkenningu í tannréttinum. Í þessu tilvikum tekur ráðuneytið fram að í reglum nr. 402/1986 um sérfræðileyfi tannlækna, sbr. ákvæði til bráðabirgða, voru ákveðnar undanþágur skv. 5. gr. lið V reglnanna ekki látnir gilda um tannréttingar. Var þetta gert í samræmi við tillögur nefndar, sem áður er getið, sem ber einnig skv. 5. gr. tannlæknalaga að gera tillögur um reglur um sérfræðileyfi. Á þennan hátt voru tannréttingar sérstaklega teknar út úr og undanþágur ekki látnar gilda um þær. Með hliðsjón af jafnræðisreglum taldi ráðuneytið hins vegar nauðsynlegt að breyta þessu ákvæði þannig að þeir sem starfað höfðu sem sérfræðingar í tannréttinum við gildistöku reglnanna nyttu sama réttar og aðrir tannlækna nutu gagnvart öðrum sérgreinum. Þessi röksemd umsækjanda kemur því málinu ekkert við því þarna var um að ræða innbyrðis leiðréttingu milli sérgreina, sbr. nánar reglur nr. 358/1988 um breytingu á reglum nr. 402/1986 um sérfræðileyfi tannlækna. Um þetta vísast nánar til meðfylgjandi erindis ráðuneytisins sem sent var sérfræðinefnd um tannlækningar 18. okt. 1988.

Varðandi þá skoðun umsækjanda að eðlilegt sé að til grundvallar ákvörðunar um sérfræðiviðurkenningu verði fremur lagt námsefni sérfræðinámsins en námstími skal tekið fram að í gildandi reglum er tekið mið af námstíma og er það í samræmi við löngu viðurkenndar reglur á sviði lækninga, sbr. nánar reglugerð nr. 311/1986 um veitingu lækningaleyfis og sérfræðileyfa og fyrri reglugerðir um veitingu lækningaleyfis og sérfræðileyfa. Á þessu kunna að vera skiptar skoðanir en reglan er ótvíræð og á sér langa sögu eins og áður greinir.

Varðandi þá kvörtun umsækjanda að ekki hafi verið fylgt því ákvæði 5. gr. laga nr. 38/1985 um tannlækningar, þar sem kveðið er á um þátttöku tveggja sérfróðra tannlækna við meðferð á umsókn hans hjá nefndinni, sem starfar skv. þessu lagaákvæði, tekur ráðuneytið fram að það er m.a. hlutverk nefndarinnar að meta það í hvaða tilvikum hún telur að kveðja skuli til tvo sérfróða tannlækna. Nefndin taldi ekki ástæðu til þess að kveðja til sérfróða tannlækna vegna þess að matsatriðin voru hlutlæg, þ.e.a.s.

námstíminn. Til mats á námstíma er óþarfi að kalla til sérfræðinga, því staðfest fylgiskjöl hljóta að votta námstímann.

Að öðru leyti vísar ráðuneytið til erindis frá 16. ágúst s.l. til umsækjanda þar sem gerð er grein fyrir viðhorfum ráðuneytisins í málinu.

Samkvæmt ofanrituðu liggur ljóst fyrir að umsækjandi uppfyllir ekki sett skilyrði reglna nr. 402/1986 um sérfræðileyfi tannlækna hvað snertir námstíma, sbr. 5. gr. Um það snýst málið og ekkert annað.”

#### IV.

##### A.

Í niðurstöðu álits míns, dags. 30. mars 1990, sagði svo:

„Ákvæði II. liðar 5. gr. reglna nr. 402/1986 um sérfræðileyfi tannlækna eru svohljóðandi:

- „a) Eigi skal unnt að ljúka sérnámi á skemmri tíma en 3 árum.
- b) Umsækjandi um sérfræðileyfi skal hafa stundað sérnám við viðurkennda menntastofnun og skal hafa lokið námi og uppfyllt þær kröfur, sem gerðar eru á hverjum tíma við viðkomandi stofnun. Að öllu jöfnu skal ekki tekið til greina minna en 1 ár á hverjum stað. Ef námið spannar einungis tvö ár, skal umsækjandi hafa dvalið eitt ár til viðbótar við nám/störf í sérgrein sinni við sömu eða aðrar viðurkenndar menntastofnanir eða hjá viðurkenndum sérfræðingi í greininni, en þó ekki skemur en 3 mánuði á hverjum stað.
- c) Umsækjanda ber að leggja fram vottorð eða önnur skilríki frá yfirmönnum viðkomandi stofnana um að öllum fyrrnefndum kröfum hafi verið fullnægt.”

##### 1.

Samkvæmt upplýsingum heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins hefur skilyrði ofangreinds ákvæðis um störf hjá viðurkenndum sérfræðingi í viðkomandi sérgrein verið talið fullnægt, ef tannlæknir sá, sem starfað er hjá, hefur uppfyllt skilyrði til þess að fá viðurkenningu sem sérfræðingur, enda þótt sérleyfi hafi ekki verið veitt. Ég tel ekki ástæðu til athugasemda við þessa framkvæmd og samkvæmt þeim upplýsingum, sem fyrir liggja, hafa þeir tannlæknar, sem A hefur tekið til samanburðar, fullnægt skilyrði um störf hjá sérfræðingi samkvæmt umræddum ákvæðum II. liðar 5. gr., skýrðum með þessum hætti. Þess vegna er niðurstaða mín sú, að ekki hafi að þessu leyti verið um óréttmæta mismunun að ræða við veitingu sérfræðileyfa.

##### 2.

Ákvæði II. liðar 5. gr. reglna nr. 402/1986 um sérnám taka mið af námstíma og er ekki heimild til að slaka á kröfum um lengd námstíma með tilliti til þess, að kröfum til sambærilegs námsefnis og náms að öðru leyti sé fullnægt á skemmri tíma. Tel ég ástæðu til að taka ákvæði 5. gr. til athugunar að þessu leyti og ákveða í framhaldi af því, hvort ákvæðum 5. gr. skuli breytt að því er þetta atriði varðar.

##### B.

Samkvæmt 5. gr. laga nr. 38/1985 um tannlækningar, sbr. 2. gr. reglna nr. 402/1986, á sérstök nefnd að fjalla um umsóknir um sérfræðileyfi á sviði tannlækninga. 5. gr. laga nr. 38/1985 er svohljóðandi:

„Enginn tannlæknir má kalla sig sérfræðing nema hann hafi fengið til þess leyfi ráðherra. Ráðherra setur reglur um nám sérfræðinga sem skulu samdar af nefnd er

ráðherra skipar. Sú nefnd skal einnig fjalla um umsóknir um sérfræðileyfi. Nefndin skal þannig skipuð að deildarforseti tannlæknadeildar Háskóla Íslands er formaður hennar, annar er yfirtannlæknir heilbrigðisráðuneytisins og hinn þriðji skal tilnefndur af Tannlæknafélagi Íslands til þriggja ára í senn. Nefndin skal enn fremur kveðja til tvo sérfróða tannlækna til þátttöku í meðferð einstakra mála er varða sérgrein þeirra og fá þeir þá einnig atkvæðisrétt í nefndinni.”

Þegar umrædd nefnd, sem starfar samkvæmt lögum nr. 38/1985, fjallaði um umsókn A, voru ekki kvaddir til sérfræðingar í samræmi við 5. gr. laga nr. 38/1985 og 2. gr. reglna nr. 402/1986. Ég tel hins vegar, að samkvæmt þessum lagaákvæðum sé fortakslaust skylt að kveðja jafnan til tvo sérfræðinga til meðferðar hverrar einstakrar umsóknar. Þar sem það var ekki gert, var nefndin ekki löglega skipuð. Eru það tilmæli mín, að heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið beiti sér fyrir því, að nefndin fjalli á ný um umsókn A, ef hann leitar eftir því.”

Ég fór fram á það við heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið, að það yrði við þeim tilmælum mínum, sem fram koma í IV. kafla hér að framan. Að öðru leyti taldi ég ekki ástæðu til athugasemda í tilefni af kvörtun A.

#### 2.4. Takmörkun atvinnuleyfis við hámarksaldur leigubifreiðastjóra. (Mál nr. 256/1990)

**Umboðsmaður taldi að afgreiðsluleyfi á bifreiðastöð, sem leigubifreiðastjóri hafði keypt, girti ekki fyrir að unnt væri að fella atvinnuleyfi hans til leigubifreiðaaksturs úr gildi við 75 ára aldur samkvæmt ákvæðum laga nr. 77/1989 um leigubifreiðar.**

Með bréfi, dags. 5. mars 1990, kvartaði A yfir því, að umsjónarnefnd leigubifreiða á svæði hans hefði með bréfi, dags. 8. september 1989, tilkynnt honum, að atvinnuleyfi hans vegna leigubifreiðar til fólksflutninga, útgefið 11. maí 1963, hefði verið fellt úr gildi frá og með móttöku hans á bréfinu. Nefndin byggði niðurfellingu leyfisins á 9. gr., sbr. 14. gr. laga nr. 77/1989 um leigubifreiðar, og 19. gr. reglugerðar nr. 308/1989 um fólksbifreiðar til leiguaksturs og takmarkanir á fjölda þeirra. Í ákvæðum þessum er svo kveðið á, að atvinnuleyfi, sem í gildi eru við gildistöku laganna, skuli almennt falla úr gildi við 70 ára aldur leyfishafa og ekki sé heimilt að framlengja slík leyfi lengur en til 75 ára aldurs leyfishafa, eigi undantekningarregla 4. mgr. 14. gr. laga nr. 77/1989 við.

A greindi frá því, að þeir, sem stundað hefðu leiguakstur í Keflavík, áður en takmörkunin tók þar gildi 1963, hefðu allir keypt stöðvarleyfi þar áður og hefðu stöðvarnar notað féð til uppbyggingar og kynningar á starfsgreininni. Þegar atvinnuleyfin hefðu verið gefin út í maí 1963, hefðu leigubifreiðastjórar litið svo á, að þau væru staðfesting á afgreiðsluréttindum á leigubifreiðastöð í Keflavík. Litið hefði verið á leyfin sem eign, enda hefðu allir keypt réttindin og greitt með peningum. Aldrei hefði verið minnst á takmörkun leyfanna fyrr en í reglugerð 1985. Taldi A, að leigubifreiðastjórum væri frjálst að reka sína starfsemi og halda sínum réttindum svo lengi sem þeir kærðu sig um. A mótmælti þeirri túlkun á því ákvæði núgildandi og áður gildandi laga um leigubifreiðar, sem mælti fyrir um, að óheimilt væri að skerða atvinnuréttindi manna, þegar takmörkun hæfist, að einungis fælist í ákvæðum þessum, að ekki mætti neita þeim um atvinnuleyfi við upptöku takmarkana.

Í atvinnuleyfi A, útgefnu 11. maí 1963, sagði:

„Atvinnuleyfi þetta er gefið út samkvæmt reglugerð um takmörkun leigubifreiða í Keflavík og ráðstöfun atvinnuleyfa og heimilar leyfishafa að hafa eina allt að 8 farþega

leigubifreið til mannflutninga í afgreiðslu í Keflavík hjá fólksflutningabifreiðastöð, sem bæjarstjórn hefur viðurkennt. Gerist leyfishafi brotlegur við greinda reglugerð, eins og hún er á hverjum tíma, þá er úthlutunarmönnum heimilt að afturkalla atvinnuleyfið um stundarsakir, eða fyrir fullt og allt, ef um ítrekað brot er að ræða.”

Með bréfi, dags. 18. apríl 1990, óskaði ég eftir því, að A gæfi nánari upplýsingar um, hvað hefði falist í „stöðuleyfi” og „afgreiðsluleyfi”, og hvort leyfi þessi hefðu gengið kaupum og sölum. Jafnframt óskaði ég eftir upplýsingum um, hvaða skilyrði bifreiðastjórnar, er fengju atvinnuleyfi, yrðu að fullnægja til að fá atvinnuleyfi á tiltekinni bifreiðastöð í Keflavík. A lagði fram greinargerð fyrrv. stöðvarstjóra bifreiðastöðvarinnar Y í Keflavík, en hann hafði gegnt því starfi frá stofnun stöðvarinnar 1948 til 1975. Í greinargerð stöðvarstjórans kom fram, að tvö form hefðu verið á afgreiðslu fyrir leigubíla á Y. Annars vegar hefði verið um að ræða sölu hlutabréfa í stöðinni og hefðu slíkri hlutafjáreign fylgt afgreiðsluréttindi fyrir einn bíl. Bréfin hefðu gengið kaupum og sölum á háu verði, enda hefðu menn verið að kaupa atvinnuréttindi til leigubifreiðaaksturs. Við gildistöku takmörkunar í Keflavík 1963 hefðu hlutabréfin fallið í verði, þegar atvinnuréttindin hefðu þannig ekki fylgt þeim lengur. Hins vegar hefði verið um þá tilhögun að ræða, að stöðvarréttindi (stöðvarleyfi) hefðu verið seld og hefði um helmingur bifreiðastjóra á stöðinni ekið samkvæmt slíkum leyfum, þ. á m. A. Söluandvirði stöðvarleyfanna hefði verið notað til að byggja upp aðstöðu á stöðinni. Sölu stöðvarleyfa hefði verið hætt við takmörkunina 1963 og þeir, sem hefðu fengið úthlutað atvinnuleyfum, hefðu getað fengið afgreiðslu á stöðinni án nokkurra skilyrða og án aukagjalds fyrir aðstöðu, uppbyggða fyrir 1963. Úthlutun atvinnuleyfa færi nú fram samkvæmt lögum og reglugerð settri af samgönguráðherra, mönnum að kostnaðarlausu, og væri leyfishöfum frjálst að flytja sig milli stöðva án aukagjalds. Samkvæmt samningum við stöðina hefðu stöðvarréttindin verið einstaklingsbundin og ekki framseljanleg. Þá gat stöðvarstjórnin þess, að svo hefði verið litið á, þegar A keypti stöðvarréttindi 1957, að hann ætti þessi réttindi svo lengi sem stöðin væri rekin sem leigubílastöð. Hann hefði mátt hafa einn bíl í afgreiðslu, hvort sem hann æki honum sjálfur eða léti annan aka vegna orlofs, veikinda eða aldurs.

Ég tjáði A, að ég skildi kvörtun hans svo, að hann teldi atvinnuleyfi sitt eiga að njóta sérstöðu, þar sem hann hefði, áður en takmörkun á fjölda leigubifreiða í Keflavík 1963 kom til, verið búinn að kaupa „stöðvarleyfi”.

Í bréfi mínu til A, dags. 3. desember 1990, greindi ég honum frá niðurstöðu athugunar minnar á máli hans og sagði svo um hana:

„Reglugerð nr. 6/1963 um takmörkun leigubifreiða í Keflavík og um ráðstöfun atvinnuleyfa var sett með stöð í lögum nr. 40/1957 um leigubifreiðar í kaupstöðum. Í þeim lögum var bæjarstjórn veitt heimild til að ákveða að leigubifreiðar skyldu hafa afgreiðslu á bifreiðastöð, sem fengið hefði viðurkenningu bæjarstjórnar. Þá var þar veitt heimild til að takmarka fjölda leigubifreiða, en tekið fram að óheimilt væri þó að skerða atvinnuréttindi þeirra manna, sem á lögmætan hátt stunduðu leigubifreiðaakstur og væru fullgildir félagar í hlutadeigandi stéttarfélagi, þegar lögin tækju gildi. Tekið var fram í 2. gr. að leyfi til leigubifreiðaaksturs samkvæmt lögnum mætti einungis ráðstafa eftir reglugerð, sem ráðherra setti, enda yrði girt fyrir að atvinnuleyfi gætu orðið verslunarvara.

Ákvæði laga nr. 40/1957 höfðu ekki að geyma ákvæði um stöðu þeirra réttinda, sem einstakir bifreiðastjórnar höfðu keypt sem afgreiðsluleyfi á bifreiðastöð. Í 2. og 3. gr. reglugerðar nr. 6/1963 sagði:

## „2. gr.

Við gildistöku reglugerðar þessarar skulu allir þeir, sem 10. október 1962 höfðu afgreiðslu á bifreiðastöð í Keflavík, halda leyfum sínum, ef þeir eru félagar í Bifreiðastjórufélaginu Fylki, enda hafi þeir sótt um atvinnuleyfi til stjórnar Bifreiðastjórufélagsins Fylkis innan eins mánaðar frá gildistöku reglugerðar þessarar, ella fellur réttur þeirra til leyfisins niður.

## 3. gr.

Enginn bifreiðastjóri má hafa afgreiðslu hjá bifreiðastöð í Keflavík, nema hann hafi öðlast atvinnuleyfi sem leigubifreiðastjóri í Keflavík. Leyfin skulu tölusett og bundin við nafn leyfishafa.

Engum má úthluta nema einu atvinnuleyfi, þó skulu þeir, er höfðu tvö afgreiðsluleyfi hjá bifreiðastöð í Keflavík, 10. október 1962, fá tvö atvinnuleyfi, ef þeir æskja þess innan eins mánaðar frá gildistöku reglugerðar þessarar, með þeim fyrirvara þó, að þeir hafi á virkan hátt notfært sér bæði leyfin með akstri fyrir 10. október 1962.

Þeim leyfishöfum, sem að staðaldri hafa látið aðra aka bifreið sinni sem leigubifreið til mannflutninga frá því fyrir 10. október 1962, skal, ef þeir æskja þess, heimilt að hafa þann hátt á áfram.”

Ég tel að með framangreindum ákvæðum í 2. og 3. gr. reglugerðar nr. 6/1963 hafi verið uppfyllt það skilyrði laga nr. 40/1957, að ekki mætti skerða atvinnuréttindi þeirra manna, sem á lögmatan hátt stunduðu leigubifreiðaaakstur og voru fullgildir félagar í hlutaðeigandi stéttarfélagi. Afgreiðsluleyfum, sem bifreiðastjórar höfðu aflað sér, áður en takmörkunin tók gildi árið 1963, var ekki veitt frekari sérstaða heldur en leiddi af ákvæðum 2. og 3. gr. reglugerðar nr. 6/1963.

Með atvinnuleyfi útgefnu 11. maí 1963 var yður veitt leyfi til að hafa eina, allt að 8 farþega leigubifreið til mannflutninga í afgreiðslu í Keflavík hjá fólksflutningabifreiðastöð, sem bæjarstjórn viðurkenndi. Af atvinnuleyfi þessu verður ekki ráðið að það veiti yður einhverja sérstöðu á grundvelli eldra atvinnuleyfis umfram almenn atvinnuleyfi til leigubifreiðaaaksturs.

Ég tel því, að stöðvarleyfi það, sem þér höfðuð fest kaup á, áður en takmörkun samkvæmt reglugerð nr. 6/1963 tók gildi, haggi því ekki að reglur laga nr. 77/1989 gildi um atvinnuleyfi yðar til aksturs leigubifreiðar. Um það hvort kaup yðar á stöðvarleyfinu og framlög til uppbyggingar á bifreiðarstöðinni hafi veitt yður réttindi gagnvart stöðinni fer eftir ákvæðum stöðvarleyfisins og reglum stöðvarinnar um það. Úrlausn um það atriði fellur ekki undir starfssvið mitt.

Alþingi hefur með lögum nr. 77/1989 ákveðið að atvinnuleyfi til leigubifreiðaaaksturs skuli falla úr gildi, er leyfishafi hefur náð tilteknum aldri. Samkvæmt 4. mgr. 14. gr. er það fortakslaust að ekki er heimilt að framlengja atvinnuleyfi lengur en til 75 ára aldurs leyfishafa. Samkvæmt upplýsingum í kvörtun yðar eruð þér fæddir ... 1907 og voruð því 82 ára, þegar leyfi yðar var fellt úr gildi. Ákvörðun umsjónarnefndar leigubifreiða á Suðurnesjum um að fella úr gildi atvinnuleyfi yðar 8. september 1989 var því í samræmi við lög, enda tekið fram í 6. mgr. 14. gr. laga nr. 77/1989 að þeir, sem hefðu atvinnuleyfi eða nyttu takmörkunar við gildistöku laganna, væru háðir þeim breytingum á réttarstöðu, sem löggin hefðu í för með sér. Samkvæmt lögum og reglum um umboðsmann Alþingis fellur það almennt utan starfssviðs míns að fjalla um lagasetningu Alþingis. Löggjafinn hefur metið það svo, að rétt væri að takmarka atvinnuleyfi leigubifreiðastjóra við tiltekinn hámarksaldur leyfishafa, en samkvæmt 69. gr. stjórnarskrárinnar er því aðeins heimilt að leggja bönd á atvinnufrelsi manna að almenningsheill krefji og slíkt sé ákveðið með lögum.

Samkvæmt því, sem að framan greinir, tel ég að ákvörðun umsjónarnefndarinnar varðandi atvinnuleyfi yðar hafi verið í samræmi við lög, og því sé ekki tilefni til frekari athugunar af minni hálfu á þeim þætti í kvörtun yðar. Að öðru leyti fellur efni kvörtunar yðar utan við starfssvið mitt.”

**2.5. Réttur ekkju til að nýta leyfi látins eiginmanns til aksturs leigubifreiðar.**  
(Mál nr. 264/1990, 289/1990 og 303/1990)

Þrjár ekkjur leituðu til umboðsmanns Alþingis, þar sem leyfi, sem þær höfðu nýtt um árabíl eftir lát eiginmanna sinna til leigubifreiðaaksturs, voru felld úr gildi. Umboðsmaður taldi, að án skýrra lagafyrirmæla hefði ekki verið heimilt að miða niðurfellingu leyfanna við annan tíma en gildistöku laga nr. 77/1989 um leigubifreiðar og að frá þeim tíma hefðu þær átt rétt til að nýta leyfin í allt að þrjú ár frá gildistöku laganna. Umboðsmaður féllst ekki á þær röksemdir, að slíkt fæli í sér mismunun gagnvart ekkjum, sem á grundvelli eldri reglugerðarákvæða hefðu aðeins fengið heimild til að nýta sér leyfi um ákveðinn tíma. Tók umboðsmaður fram, að mismunandi reglur hefðu gilt um rétt eftirlifandi maka til þess að nýta sér leyfi látins maka síns og að umræddar ekkjur hefðu haft heimild til þess að nýta sér leyfi eiginmanna sinna, án þess að þeim væru sett nokkur tímamörk í því efni. Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til samgönguráðherra, að sú ákvörðun, að svipta umræddar ekkjur leyfum sínum miðað við 1. júlí 1990, yrði tekin til endurskoðunar og að henni yrði breytt í samræmi við þau sjónarmið, sem umboðsmaður lýsti í álitinu sínu.

Hinn 3. desember 1990 fjallaði ég um mál þriggja ekkna, sem kvörtuðu yfir því, að þeim hafði með bréfi umsjónarnefndar fólksbifreiða á höfuðborgarsvæðinu, dags. 7. september 1989, verið tilkynnt, að leyfi þau, sem þær hefðu nýtt til leigubifreiðaaksturs eftir lát eiginmanna sinna, yrðu felld niður 1. júlí 1990. Eiginmönnum umræddra ekkna var öllum úthlutað atvinnuleyfi 25. maí 1956. Í atvinnuleyfum þeirra var tekið fram, að þau væru gefin út samkvæmt reglugerð nr. 13/1956, sem sett væri samkvæmt lögum nr. 23/1953 um leigubifreiðar í kaupstöðum, sbr. lög nr. 25/1955, og heimili leyfishafa, að hafa allt að 8 farþega leigubifreið til mannlutninga í afgreiðslu í Reykjavík hjá fólksflutningabifreiðastöð, sem bæjarstjórn hefði viðurkennt. Eiginmaður A, D, féll frá í ársbyrjun 1957 en eiginmaður B, E, og eiginmaður C, F, á árinu 1975.

Álit mín í þessum þremur málum eru að mestu samhljóða og verður hér aðeins gerð grein fyrir álitinu mínu í máli B.

**(Mál nr. 289/1990)**

**I.**

B leitaði til mín 27. apríl 1990. Fram kom að hún hafði nýtt atvinnuleyfi eiginmanns síns frá árinu 1975. Hinn 27. apríl 1990 fór B þess á leit við samgönguráðuneytið, að það endurskoðaði þá ákvörðun umsjónarnefndar fólksbifreiða frá 7. september 1989, að fella úr gildi leyfi hennar frá 1. júlí 1990. Taldi hún, að samkvæmt 9. gr. laga nr. 77/1989 um leigubifreiðar væri dánarbúi eða eftirlifandi maka heimilt að nýta sér atvinnuleyfi eftir lát leyfishafa í allt að 3 ár þar á eftir, en að í eldri lögum hefðu engin slík ákvæði verið um slíkt. Taldi B, að þar sem fella ætti úr gildi leyfi hennar samkvæmt lögum nr. 77/1989, þá ætti hún að hafa þann aðlögunartíma, sem lögin heimiluðu miðað við setningu þeirra, 1. júní 1989. Í svarbréfi samgönguráðuneytisins, dags. 10. janúar 1990, kom fram, að ráðuneytið teldi ákvörðun umsjónarnefndar fólksbifreiða í samræmi við ákvæði 9. og 6. mgr. 14. gr. laga nr. 77/1989 um leigubifreiðar og 17. og 21. gr. reglugerðar nr. 308/1989 um fólksbifreiðar, sem notaðar eru til leiguaksturs og takmarkanir á fjölda þeirra.

## II.

Hinn 18. júní 1990 fór ég þess á leit, að samgönguráðuneytið skýrði viðhorf sitt til kvartana A, B og C í samræmi við 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis. Í bréfi mínu vísaði ég til þess, að samkvæmt fyrirliggjandi gögnum hefði heimild A, B og C til þess að nýta leyfi eiginmanna sinna verið ótímabundin og hefði mátt ráða bifreiðastjóra til akstursins. Hefði því þarna verið um að ræða eina tegund svonefndra „útgerðarleyfa“, er heimilaði mönnum að annast leiguakstur með eigin bifreið og ráða bifreiðastjóra til akstursins. Ég óskaði því ennfremur í bréfi mínu upplýsinga um veitingu umræddra „útgerðarleyfa“ fyrir gildistöku laga nr. 77/1989 og raka fyrir því, að lög nr. 77/1989 gætu talist ná til nefndra „útgerðarleyfa“, að einhverju eða öllu leyti. Í skýringum samgönguráðuneytisins, dags. 3. júlí 1990, sagði m.a.:

„Leyfi til leigubifreiðaaksturs hafa nokkra sérstöðu þegar litið er til annarra leyfa stjórnsýslunnar. Byggist það einkum á eftirfarandi atriðum.

Þeim er aðeins úthlutað til einstaklinga, sem uppfylla ákveðin skilyrði, sbr. 8. gr. laga um leigubifreiðar nr. 77/1989. Umsækjendur sem uppfylla öll skilyrði geta ekki vænst þess að fá úthlutað leyfi, vegna þess að fjöldi leyfa er takmarkaður, sbr. 4. gr. laganna og 8. gr. reglugerðar nr. 308/1989.

Það er mat samgönguráðuneytis hvort takmarka eigi fjölda leigubifreiða á ákveðnu svæði og getur ráðuneytið t.d. ákveðið að fella niður takmörkun á fjölda leigubifreiða á höfuðborgarsvæðinu strax á morgun. Í slíkri ákvörðun felst í rauninni að öll atvinnuleyfi eru afturkölluð, alveg óháð því hvort leyfishafi hefur gerst sekur um einhverjar ávirðingar eða ekki og ráðuneytið bakar sér ekki bótaábyrgð gagnvart leyfishöfum.

Á þeim svæðum þar sem takmörkun er í gildi, sbr. 8. gr. reglugerðar nr. 308/1989 er hins vegar mikilvægt að jafnræði sé með öllum leyfishöfum og að þeir séu háðir sömu lögum og reglum. Þetta sjónarmið var eitt meginmarkmiðið við gerð laga um leigubifreiðar nr. 77/1989 og býr að baki því ákvæði í atvinnuleyfisbréfum að leyfishafa beri að fara eftir lögum og reglugerðum eins og þær eru á hverjum tíma.”

Í ofangreindu bréfi vísaði samgönguráðuneytið einnig til umsagnar umsjónarnefndar fólksbifreiða á höfuðborgarsvæðinu frá 30. júní 1990. Er rétt að taka eftirfarandi upp orðrétt úr umsögn nefndarinnar:

„Leyfi til leigubifreiðaaksturs fólksbifreiða samkvæmt lögum um leigubifreiðar nr. 77/1989 og eldri lögum um sama efni hafa sérstöðu þegar litið er til annarra leyfa stjórnsýslunnar. Þeim er úthlutað til einstaklinga, sem fullnægja tilteknum skilyrðum, og fjöldi leyfanna er takmarkaður. Þegar eitt atvinnuleyfi fellur úr gildi fær einstaklingur, sem hefir beðið árum saman eftir úthlutun, leyfi í staðinn. Grundvallarreglan hefir ætíð verið að hver atvinnuleyfshafi skuli eiga eina bifreið og hafa það að aðalatvinnu að aka henni sjálfur. Réttur til að gera út bifreið svo sem þegar atvinnuleyfshafi er sjúkur eða í orlofi eða fallinn frá er því undanþáguréttur, sem jafnan hefir verið háður verulegum takmörkunum. Þessi undanþáguréttur er kominn út fyrir öll sanngirnismörk að því er framangreindar ekkjur varðar.

Lög um leigubifreiðar hafa ætíð verið heimildarlög. Ráðherra er heimilt að setja upp atvinnuleyfiskerfi með takmörkun á leyfafjöldanum á tilteknum félagssvæðum eftir beiðni viðkomandi stéttarfélags bifreiðastjóra. Atvinnuleyfikerfið hér á höfuðborgarsvæðinu gæti því hrunið á einni nóttu. Annars vegar með því að samgönguráðherra

vilji ekki lengur heimila þetta kerfi og felli takmörkunarreglugerðina úr gildi, og hins vegar með því að Bifreiðastjórafélagið Frami falli frá fyrri beiðni um takmörkun á fjölda leigubifreiða til fólksflutninga. Með þetta í huga er ekki unnt að treysta á atvinnuleyfakerfið til frambúðar þótt lögin standi óbreytt.

Frá upphafi hefir sá skilningur verið lagður í lög og reglugerðir um leigubifreiðar, að atvinnuleyfifishafi sé háður þeim breytingum á lögum og reglum, er eiga sér stað á leyfistímanum. Ætti sérhver atvinnuleyfifishafi að búa við þann rétt og þær skyldur, sem í gildi eru þegar leyfi hans er gefið út, þá yrði réttarstaða manna misjöfn og margvísleg og kerfið allt ein flækjubenda frá upphafi til enda. Með bréfi þessu fylgir ljósrit af atvinnuleyfnum eiginmanna hinna umræddu ekkna svo og ljósrit af umsóknum um atvinnuleyfin. Öll þessi gögn eru frá árinu 1956, upphafsári takmörkunar á höfuðborgarsvæðinu. Í þessum gögnum kemur alveg skýrt fram að leyfishafar eru háðir þeim breytingum, sem verða kunna á takmörkunarreglugerðinni.

Það er alveg ljóst að lög um leigubifreiðar nr. 77/1989 gilda um öll atvinnuleyfi, það er að segja þau leyfi, sem voru til staðar þegar lögin gengu í gildi hinn 1. júlí 1989, svo og þau leyfi, sem síðar eru veitt. Lögin taka ekki einungis til venjulegra atvinnuleyfa heldur einnig til svonefndra „útgæðarleyfa“ eða undanþáguheimilda. Með lögnum er réttindum og skyldum leyfishafa breytt á ýmsa lund frá því sem áður gildi samkvæmt eldri lögum og reglugerð, enda var ný reglugerð gefin út í kjölfar laganna, þ.e. reglugerð nr. 308/1989. Í niðurlagsákvæði laganna, þ.e. 6. mgr. 14. gr., segir: „Þeir, sem hafa atvinnuleyfi eða njóta takmörkunar við gildistöku laga þessara, eru háðir þeim breytingum á réttarstöðu, sem lög þessi hafa í för með sér.“ Í athugasemdum við þessa málsgrein segir í lagafrumvarpinu: „Hins vegar er það undirstrikað með 4. mgr. (nú 6. mgr.) að atvinnuleyfifishafar verða að sæta þeim breytingum, sem lagafrumvarpið hefir í för með sér, og geta því ekki skírskotað til þeirra reglna óbreyttra, sem giltu þegar atvinnuleyfin voru veitt.“

Þetta undirstöðuatriði laganna gildir jafnt um „ekkjuleyfi“ sem önnur atvinnuleyfi. Það gildir t.d. um þá, sem nutu útgæðarréttar vegna afgreiðslustarfa sinna á fólksbifreiðastöðvum, en þann rétt hefir umsjónarnefndin fellt úr gildi með hæfilegum fyrirvara, þar sem heimildin er ekki lengur til staðar en hún var áður í reglugerð. Þetta viðhorf kemur einnig fram í því að leyfishafar verða eftir nýju lögnum að þola lækkun á aldurshámarki, sem reyndar var ekki lögbundið áður en átti sér stað í reglugerðinni frá 1985.

Ákvæðin um „ekkjuleyfi“ voru aldrei lögfest fyrr en með lögum nr. 77/1989. Fram til þess tíma voru þessi ákvæði einungis í reglugerðum. Í fyrstu reglugerðinni, nr. 13/1956, segir í c-lið 13. gr. að ekkja atvinnuleyfifishafa haldi leyfinu, ef hún æskir þess. Þessi regla stóð efnislega óbreytt þar til sett var reglugerð nr. 445/1975, en þar stendur í c-lið 14. gr. að eftirlifandi maki haldi leyfinu í allt að þrjú ár frá andláti leyfishafa. Síðan kemur viðbót við þessa reglu með c-lið 14. gr. reglugerðar nr. 219/1979 á þá lund að heimilt sé að framlengja þriggja ára tímabilið mæli sérstakar ástæður til þess, en þó ekki lengur en eitt ár hverju sinni. Heimild þessi til framlengingar er svo felld úr gildi með b-lið 13. gr. reglugerðar nr. 320/1983. Að lokum kemur svo reglugerð nr. 293/1985, sem stóð til 1. júlí 1989 er lög um leigubifreiðar nr. 77/1989 tók gildi. Í b-lið 15. gr. þessarar reglugerðar er svo þriggja ára reglan endurtekin með heimild til framlengingar um allt að tvö ár til viðbótar, ef sérstaklega stendur á. Með áðurgreindum lögum um leigubifreiðar, sbr. 2. mgr. 9. gr. þeirra, var leyfistími eftirlifandi maka bundinn við allt að þrjú ár. Þar er engin viðbót eða framlenging heimiluð. Með 1. mgr. 17. gr. reglugerðar nr. 308/1989 er regla laganna um allt að þriggja ára tímabil síðan þrengd þannig: „þó eigi lengur en til þess tíma er leyfishafi hefði misst það (þ.e. atvinnuleyfið) fyrir aldurs sakir, ef hann hefði lifað“.



Ljóst er af lögnum um leigubifreiðar að ekkja, sem hefir nýtt atvinnuleyfi eiginmanns síns í þrjú ár eða lengur þegar lögin ganga í gildi, á að missa leyfið. Raunar má segja um þær þrjár ekkjur, sem hér er um fjallað, að fella mátti leyfi þeirra úr gildi á grundvelli reglugerðarákvæða löngu áður en nýju lögin um leigubifreiðar voru sett. Af meinleysi var það ekki gert fyrr en lagaskyldan varð ótvíræð.

Til að skýra mál þetta frekar má taka dæmi af konu, sem verður ekkja eftir atvinnuleyfishafa á árinu 1987. Hún fær þriggja ára útgerðarrétt. Á árinu 1990 fellur leyfi hennar úr gildi, enda er engin framlenging heimil. Taka má dæmi af annarri konu, sem verður ekkja eftir atvinnuleyfishafa á árinu 1985. Hún fær þriggja ára útgerðarrétt fram til ársins 1988, en þá fær hún framlengingu um tvö ár eða til ársins 1990. Í þessu falli hefir umsjónarnefndin á grundvelli 21. gr. gildandi reglugerðar látið framlenginguna haldast af því að hún var tímamörkuð og veitt fyrir gildistöku nýju leigubifreiðalaganna. Þessar dæmigerðu ekkjur verða að una því að fá aðeins „ekkjuleyfi“ í 3-5 ár og síðan ekki söguna meir.

Mál þetta varðar þrjár tilgreindar ekkjur, sem allar hlutu níu mánaða umbóttunartíma á grundvelli 21. gr. gildandi reglugerðar. Ef efnt yrði til þess misréttis að láta þessar konur fá framlengingu á leyfum sínum eftir 1. júlí 1990 þá væri grundvallarhugsun leigubifreiðalaganna um jöfnuð og samræmi milli leyfishafa algerlega hafnað. Að því getur umsjónarnefndin alls ekki staðið því hún gerir sér afleiðingarnar ljósar.

Tekið skal fram að lyktum að á hverju hausti er úthlutað nokkrum nýjum atvinnuleyfum. Reynslan sýnir að nýir leyfishafar hafa að jafnaði ekki ráð á því að kaupa nýjar bifreiðar. Þess vegna ætti ekkjunum að vera í lófa lagið að selja bifreiðar sínar.”

Ég gaf B kost á að gera athugasemdir við bréf ráðuneytisins og bárust mér þær í bréfi, dags. 24. ágúst 1990.

### III.

Í niðurstöðu álits míns, dags. 3. desember 1990, sagði svo:

„E sótti um og fékk hinn 25. maí 1956 úthlutað atvinnuleyfi samkvæmt reglugerð nr. 13/1956 um takmörkun leigubifreiða í Reykjavík og ráðstöfun atvinnuleyfa, en reglugerð þessi var sett samkvæmt lögum nr. 23/1953 um leigubifreiðar í kaupstöðum, sbr. lög nr. 25/1955. Hvað sem líður hugsanlegri réttarstöðu og heimild E til aksturs og útgerðar leigubifreiðar í Reykjavík fyrir útgáfu nefnds atvinnuleyfis, verður að telja, að frá og með útgáfu atvinnuleyfisins 25. maí 1956 hafi farið um heimild hans til að hafa leigubifreið til mannflutninga á stöð í Reykjavík samkvæmt þágildandi lögum og reglugerðum um þau mál svo og síðari lögum og reglugerðum, að því marki, sem þau breyttu fengnum atvinnuréttindum.

Við andlát E í janúar 1975 voru í gildi lög nr. 36/1970 um leigubifreiðar. Þau lög höfðu ekki að geyma sérstök ákvæði um skilyrði til að hljóta leyfi til leigubifreiðaksturs, en samkvæmt 10. gr. laganna átti samgönguráðuneytið að setja nánari ákvæði um framkvæmd laganna í reglugerð, þar sem meðal annars skyldi kveðið á um ráðstöfun leyfanna, enda yrði fyrir það girt að atvinnuleyfin gætu orðið verslunarvara. Á þessum tíma var í gildi reglugerð nr. 214/1972 um takmörkun leigubifreiða í Reykjavík og um ráðstöfun atvinnuleyfa. Samkvæmt b-lið 12. gr. gat ekkja leyfishafa haldið atvinnuleyfi, ef hún óskaði þess, enda væri bifreiðastjóri bifreiðarinnar félagi í stéttarfélagi bifreiðastjóra. Í 13. gr. sömu reglugerðar voru fyrirmæli um, að umsóknir um slíkar undanþágur og aðrar skv. 12. gr. ætti að senda til stéttarfélags bifreiðastjóra, sem veitti undanþáguna, og skyldi hún vera „skrifleg, tímabundin og tekið fram, hvað í henni felst.”

Í samræmi við framangreind ákvæði gat ekkja leyfishafa fengið heimild til að gera út leigubifreið með því að ráða starfsmann til að aka bifreiðinni og var B í hópi þeirra, sem fengu slíka heimild, en ekki hefur komið fram að sú heimild hafi þá verið tímabundin.

Ný reglugerð um takmörkun leigubifreiða í Reykjavík og ráðstöfun atvinnuleyfa var gefin út 17. september 1975, reglugerð nr. 445. Ákvæði um heimild eftirlifandi maka voru í c-lið 14. gr., en þar sagði:

„Ef leyfishafi deyr, heldur maki hans atvinnuleyfinu í allt að 3 ár frá dauða hans, ef maki æskir þess, enda sé bifreiðastjórinn félagi í stéttarfélagi bifreiðastjóra.

Heimilt skal að framlengja tíma þennan mæli sérstakar ástæður til þess, en þó ekki lengur en 1 ár hverju sinni.”

Sem fyrr voru ákvæði um, að bifreiðastjórafélag veitti undanþágur samkvæmt 14. gr. og átti hún að vera skrifleg, tímabundin og tekið fram hvað í henni fælist, sbr. 15. Ekki er fram komið að nein breyting hafi orðið á akstursleyfi B í tilefni að setningu reglugerðar nr. 445/1975.

Ákvæði c-liðar 14. gr. og 15. gr. reglugerðar nr. 445/1975, sem hér skipta máli, voru síðan tekin upp óbreytt í reglugerð nr. 219/1979. Með reglugerð nr. 89/1982 um breytingu á reglugerð nr. 219/1979 var 2. mgr. c-liðar 14. gr. reglugerðar nr. 219/1979 felld úr gildi og þar með féll niður heimildin til að framlengja undanþágu vegna látins maka umfram 3 ár frá andláti.

Reglugerð nr. 219/1979 með síðari breytingum var felld úr gildi með reglugerð nr. 320/1983 og í b-lið 13. gr. þeirrar reglugerðar sagði:

„Ef leyfishafi deyr, heldur maki hans atvinnuleyfinu í 3 ár frá andláti hans. Tilkynna skal niðurfellingu slíks leyfis með 6 mánaða fyrirvara.”

Reglugerð nr. 293/1985 kom síðar í stað reglugerðar nr. 320/1983 og í b-lið 15. gr. þeirrar reglugerðar sagði:

„Ef leyfishafi deyr, getur maki hans haldið atvinnuleyfinu í 3 ár frá andláti hans. Umsjónarnefnd leigubifreiða getur framlengt slíkt leyfi í allt að 2 ár til viðbótar, ef sérstaklega stendur á. Tilkynna skal niðurfellingu slíks leyfis með 6 mánaða fyrirvara.”

Ákvæði b-liðar 15. gr. reglugerðar nr. 320/1983 voru í gildi, er lög nr. 77/1989 um leigubifreiðar tóku gildi. Með þeim lögum voru lögfestar reglur um skilyrði fyrir að hljóta atvinnuleyfi til leiguaksturs og niðurfellingu leyfis, en ákvæði um það voru áður í reglugerðum.

Í 2. mgr. 9. gr. laga nr. 77/1989 segir:

„Atvinnuleyfi fellur úr gildi við andlát leyfishafa. Þó má dánarbú hans eða eftirlifandi maki nýta leyfið í allt að 3 ár þar á eftir.”

Samkvæmt 6. mgr. 9. gr. laganna á að setja nánari ákvæði í reglugerð um atvinnuleyfi, úthlutun þeirra, nýtingu og brottfall. Í 6. mgr. 14. gr. laganna segir:

„Þeir, sem hafa atvinnuleyfi eða njóta takmörkunar við gildistöku laga þessara, eru háðir þeim breytingum á réttarstöðu sem lög þessi hafa í för með sér.”

Í frumvarpi því, sem síðar varð að lögum nr. 77/1989, var lagt til að heimild eftirlifandi maka til að halda atvinnuleyfi yrði bundin við eitt ár (Alþt. 1988 A-deild, bls. 2941), en þingnefnd taldi það of stíft og lagði til að þessi réttur skyldi vara í allt að 3 ár (Alþt. 1988 A-deild, bls. 3575).

Í kjölfar laga nr. 77/1989 var sett reglugerð nr. 308/1989 um fólksbifreiðar, sem notaðar eru til leiguaksturs og takmarkanir á fjölda þeirra. Í 17. gr. þeirrar reglugerðar er svohljóðandi ákvæði um rétt eftirlifandi maka og dánarbús:

„Þegar leyfishafi fellur frá skal umsjónarnefnd að undangenginni umsókn veita dánarbúi hans eða eftirlifandi maka heimild til að nýta atvinnuleyfi í allt að 3 ár frá dánardægri, þó eigi lengur en til þess tíma en leyfishafi hefði misst það fyrir aldurssakir, ef hann hefði lifað. Eftirlifandi sambýlismaður eða sambýliskona skoðast sem eftirlifandi maki hafi sambúðin staðið í að minnsta kosti 2 ár samfleytt samkvæmt þjóðskrá.

Dánarbúi er óheimilt að nýta atvinnuleyfið eftir að skiptum á búinu er lokið.

Þegar eftirlifandi maki eða dánarbú setur ökumann á bifreiðina skal hann fullnægja skilyrðum laga um leigubifreiðar til að öðlast atvinnuleyfi.”

Frá því að B tók að hagnýta atvinnuleyfi látins eiginmanns síns árið 1975 hafa, eins og að framan greinir, verið í gildi mismunandi reglugerðir um varanleika slíkra réttinda, án þess að séð verði að hlutaðeigandi stjórnvöld eða þeir aðilar, sem önnuðust framkvæmd þessara mála, hafi ákveðið að umrætt atvinnuleyfi félli þar undir, að því að séð verður af þeim gögnum, sem lögð hafa verið fyrir mig. Þegar E lést og B tók að nýta atvinnuleyfi hans, voru ekki í gildi nein ákveðin tímatakörk á heimild ekkju til að nýta atvinnuleyfi látins eiginmanns, sbr. b-lið 12. gr. reglugerðar nr. 214/1972. Hins vegar var í 13. gr. þeirrar reglugerðar gert ráð fyrir því að stéttarfélag bifreiðastjóra, sem veitti slíka undanþágu, gerði það skriflega og að slík undanþága væri tímabundin. Með hliðsjón að þessu var sérstakt tilefni til þess fyrir hlutaðeigandi stjórnvöld að taka um það ákvörðun og birta B, ef ætlunin var að síðari reglugerðir tækju til atvinnuleyfis þess, sem hún nýtti. Við gildistöku laga nr. 77/1989, 1. júlí 1989, var aðstaðan því sú, að B hafði um 14 ára skeið nýtt umrætt atvinnuleyfi. Með nefndum lögum var hert á því skilyrði að atvinnuleyfi til leiguaksturs væru eingöngu nýtt til akstur af leyfishafa sjálfum, nema undantekningarreglur laganna ættu við. Þá var í fyrsta sinn lögbundið að atvinnuleyfi félli úr gildi við andlát leyfishafa, en jafnframt var dánarbúi hans eða eftirlifandi maka heimilað að nýta leyfið í allt að 3 ár þar á eftir. Nýmæli var að heimila dánarbúi slíka nýtingu. Ekki er í lögum sérákvæði um, hvernig skuli fara með þau tilvik, þar sem leyfishafi hefur látist fyrir gildistöku laganna, og eftirlifandi maki hefur hafið nýtingu leyfisins, án þess að þeirri nýtingu hafi verið sett tímatakörk. Slík ákvæði eru ekki heldur í reglugerð nr. 308/1989 um fólksbifreiðar, sem notaðar eru til leiguakstur og takmarkaðan fjölda þeirra, en reglugerð þessi er sett samkvæmt lögum nr. 77/1989. Í 21. gr. reglugerðarinnar segir:

„Undanþágur frá almennum reglum um akstur eigin bifreiða og nýtingu atvinnuleyfis, sem veittar hafa verið samkvæmt eldri reglugerðum og standa yfir þegar reglugerð þessi öðlast gildi, getur umsjónarnefnd framlengt fyrst um sinn.”

Með bréfi, dags. 7. september 1989, tilkynnti umsjónarnefnd fólksbifreiða á höfuðborgarsvæðinu B, að með hliðsjón af því, annars vegar hversu lengi hún hefði nýtt leyfið og hins vegar því að gildandi lög og reglugerðir heimili ekki ótímabundin „ekkjuleyfi”, en miði við 3 ár sem hámarkstíma, hafi nefndin ákveðið að atvinnuleyfi það, sem hún nýti, falli endanlega úr gildi 1. júlí 1990.

Í samræmi við þá reglu, sem fram kemur í 6. mgr. 14. gr. laga nr. 77/1989, er B, eins og aðrir, sem hafa atvinnuleyfi eða njóta undanþágu við gildistöku þeirra laga, bundin af þeim breytingum á réttarstöðu, sem löggin hafa í för með sér. Svo sem áður greinir, var í þeim lögum í fyrsta sinn lögbundið að eftirlifandi maki mætti halda atvinnuleyfi í 3 ár eftir lát maka. Áðurgildandi reglugerðarákvæði voru hins vegar sett á grundvelli almennra reglugerðarheimilda í lögum. Í umræðum á Alþingi um þetta ákvæði kemur fram, að þessi tími sé hugsaður til aðlögunar fyrir eftirlifandi maka (Alþt. 1988-89, B-deild, dálk. 7356). Ákvörðun sína byggði umsjónarnefnd fólksbifreiða á atvikum, sem gerðust fyrir gildistöku laga nr. 77/1989, og reglugerðarákvæðum, sem hlutaðeigandi stjórnvöld létu ekki í framkvæmd taka til atvinnuleyfis þess, sem B nýtti.

Ég tel að án sérstaks ákvæðis í lögum hafi ekki verið heimilt að miða niðurfellingu atvinnuleyfis þess, sem B nýtti eftir látinn eiginmann sinn, við annan tíma en gildistöku laga nr. 77/1989 og þar með hafi hún átt rétt til að nýta leyfið í allt að 3 ár frá gildistöku laganna. Ber hér auk þess, sem að framan greinir, að hafa í huga að B var svipt atvinnuleyfi, sem hún hafði notað um árabil, og skerðing á slíkum réttindum þarf að styðjast við skýr fyrirmæli í lögum.

Því hefur verið haldið fram af þeim stjórnvöldum, sem hér eiga í hlut, að óverjandi væri að láta leyfissviptingu B ekki taka gildi fyrr en þremur árum eftir gildistöku laganna, þar sem slíkt fæli í sér óviðunandi mismunun gagnvart ekkjum, sem á grundvelli áðurgildandi reglugerðarákvæða hefðu aðeins fengið heimild til að nýta sér leyfi um ákveðinn tíma. Á þessi sjónarmið verður ekki fallist. Í fyrsta lagi hafa gilt mismunandi reglur um rétt eftirlifandi maka til að nýta sér leyfi látins maka síns. Í öðru lagi hefur B þá sérstöðu, sem meginmáli skiptir, að hún hafði heimild til að nýta sér og nýtti leyfi eiginmanns síns, án þess að henni væru sett nokkur tímamörk í því efni, og með því að svipta hana leyfi sínu þegar við gildistöku laganna, væri hún svipt því fyrirvaralaust.

Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða mín, að ákvörðun umsjónarnefndar fólksbifreiða, sem hún birti B með bréfi, dags. 7. september 1989, hafi ekki verið í samræmi við lög, að því er varðar það tímamark, er brottfall atvinnuleyfisins var látið taka gildi. Eru það tilmæli mín, að ákvörðun þessi verið tekin til endurskoðunar og henni breytt til samræmis við þau sjónarmið, sem ég hef gert grein fyrir hér að framan.”

## 2.6. Takmörkun á fjölda sendibifreiða. Félagafrelsi. (Mál nr. 270/1990)

A, félag sendibifreiðastjóra, bar fram kvörtun við mig 9. apríl 1990 út af takmörkun á fjölda sendibifreiða á félagssvæði B, félags sendibifreiðastjóra, samkvæmt 8. gr. reglugerðar nr. 121/1990 um vörubifreiðar og sendibifreiðar, sem notaðar eru til leiguaksturs og takmarkana á fjölda þeirra. Taldi A reglugerð þessa einnig hafa það í för með sér, að það væri lagt niður og félagsmenn í því skyldaðir til þess að ganga í B. Þá hefði ekki verið rétt staðið að setningu þessarar reglugerðar.

Í bréfi mínu til A, dags. 21. júní 1990, tók ég fram, að svo sem nánar greindi í 4. gr. laga nr. 77/1989 um leigubifreiðar, væri samgönguráðuneytinu heimilt að takmarka fjölda leigubifreiða á félagssvæðinu eftir beiðni hlutaðeigandi stéttarfélags, enda kæmu til meðmæli þeirra bæjarstjórna og héraðsnefnda, er félagssvæðið félli undir. Yrðu bæjarstjórnir og héraðsnefndir ekki sammála um, hvort mælt skyldi með takmörkun eða ekki, eða um bifreiðafjölda, skæri samgönguráðuneytið úr.

Þá vísaði ég til þess, að með ákvæðum 1. tölul. 8. gr. reglugerðar nr. 121/1990 hefði samgönguráðuneytið ákveðið, að hámarkstala sendibifreiða á félagssvæði B, þ.e. í Reykjavík, Kópavogi, Garðabæ, Seltjarnarnesi og Mosfellsbæ, skyldi vera 540 sendibifreiðar. Hefði

beiðni um þessa takmörkun komið fram í bréfi, dags. 2. ágúst 1989, frá B til samgönguráðuneytisins. Ég tók fram, að samkvæmt þeim upplýsingum, sem fyrir lægju, teldi ég, að félagið B hefði verið réttur aðili að þessari beiðni. Kæmi fram í málgögnum, að í bæjarstjórn Kópavogs hefði verið samþykkt takmörkun á fjölda sendibifreiða í kaupstaðnum, en aðrar hlutaðeigandi sveitarstjórnir hefðu mælt á móti slíkri takmörkun. Teldi ég, að við þessar aðstæður hefði samgönguráðuneytinu verið heimilt skv. 4. gr. laga nr. 77/1989 að ákveða nefnda takmörkun á fjölda sendibifreiða í 1. tölul. 8. gr. reglugerðar nr. 121/1990. Athugun mín á gögnum málsins hefði ekki leitt í ljós, að ólöglega hefði verið staðið að setningu reglugerðar nr. 121/1990.

Þá vék ég í bréfi mínu að 1. mgr. 5. gr. laga nr. 77/1989, er mæli svo fyrir, að á félagssvæði, þar sem takmörkun er í gildi, skuli bifreiðastjórar í sömu grein vera í sama stéttarfélagi. Ég fengi ekki séð, að þessi ákvæði og umrædd takmörkun hefðu beinlínis í för með sér, að A, félag sendibifreiðastjóra, væri lagt niður. Hins vegar fælu ákvæði 5. gr. í sér skyldu til að ganga í stéttarfélag. Um það væru skiptar skoðanir, hvort lagaskylda til að ganga í stéttarfélag færi undir öllum kringumstæðum í bága við 11. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu. Úr því hefði ekki endanlega verið skorið af þeim stofnunum, sem störfuðu samkvæmt sáttmálanum. Þess vegna teldi ég ekki grundvöll til umfjöllunar um þetta atriði með hliðsjón af 11. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis.

Samkvæmt því, sem hér hefur verið rakið, tjáði ég A þá niðurstöðu mína, að ekki væri grundvöllur fyrir frekari afskiptum mínum af málinu.

## **2.7. Prófnefnd og atvinnuskírteini kafara. (Mál nr. 285/1990)**

A, samtök kafara, báru fram kvörtun við mig hinn 18. apríl 1990. Varðaði kvörtunin í fyrsta lagi skipan prófnefndar skv. grein 2.3.1. í reglugerð nr. 88/1989 um kafarastörf. Í öðru lagi varðaði kvörtunin það, að með heimild til útgáfu C-skírteina skv. grein 1.3.3. í reglugerð þessari væri slakað óhóflega á kröfum um öryggi og faglega hæfni kafara.

Í bréfi mínu til A, dags. 21. september 1990, tók ég fram, að í lögum nr. 12/1976 um kafarastörf væru ekki bein fyrirmæli um skipan prófnefndar. Hins vegar væru fyrirmæli um skipan nefndarinnar og verkefni í grein 2.3.1. í reglugerð nr. 88/1989. Með því að A hefði ekki tilnefnt mann í nefndina hefði samgönguráðuneytinu verið heimilt að skipa mann í hans stað. Samkvæmt upplýsingum ráðuneytisins væri formaður prófnefndarinnar, tilnefndur af Siglingamálastofnun ríkisins, rafvirki að mennt og hefði atvinnuréttindi sem kafari. Nefndarmaður sá, sem samgönguráðuneytið skipaði, væri eðlisfræðingur og læknir og kenndi meðferð köfunarveiki við Háskóla Íslands. Þriðji nefndarmaðurinn væri skipstjóri, sem hefði atvinnuréttindi sem kafari og áratugareynslu í því starfi. Ég tjáði A, að ég teldi þessa skipan ekki ólögmeta.

Að því er varðar heimild til útgáfu svonefnds C-skírteinis, sem er ein þriggja tegunda atvinnuskírteina kafara skv. reglugerð nr. 88/1989, þá tjáði ég A þá skoðun mína, að ekki væri óheimilt samkvæmt lögum nr. 12/1976 að gefa út fleiri en eina tegund skírteina, sem hver um sig veitti atvinnuréttindi, er miðaðist við ákveðnar aðstæður og tiltekinn búnað. Í þessu sambandi vakti ég athygli á athugasemdum við 4. gr. frv. þess, er varð að lögum nr. 12/1976 um kafarastörf. Þar segði svo: „... að gert er ráð fyrir því að námsgreinar þær sem kenndar verða á námskeiðum þeim sem talað er um í greininni svo og kröfur er gerðar yrðu við próf að þeim loknum miðist við útgáfu a.m.k. tveggja mismunandi tegunda skírteina, þ.e. skírteini til köfunar í atvinnuskyni á grunnsævi og til djúpköfunar í atvinnuskyni.” Ég taldi mig ekki geta fullyrt, að með ákvæðum reglugerðarinnar um C-skírteini hefði með ólögmetum hætti verið farið í bága við þær kröfur, er gera yrði til öryggis og hæfni kafara.

Ég tilkynnti A því, að niðurstaða mín væri sú, að ekki væri ástæða til þess að ég fjallaði frekar um kvörtun hans.

2.8. Skilyrði fyrir veitingu rafverktakaleyfis.  
(Mál nr. 239/1990)

A kvartaði yfir því, að það væri gert að skilyrði fyrir veitingu almenns rafverktakaleyfis við lágspennuvirki, B-rafverktakaleyfis, að umsækjandi legði fram eða innti af hendi tryggingarfé og hvernig meðferð þess fjár væri háttáð. Umboðsmaður taldi, að í 24. gr. orkulaga nr. 58/1967 fælist heimild til þess að setja í reglugerðir fyrir einstakar rafveitur nánari skilyrði fyrir löggildingu til rafvirkjunar en ráðgert væri í lögum nr. 60/1979 um Rafmagnseftirlit ríkisins, svo og að setja sérstök skilyrði fyrir veitingu leyfis til að stunda rafverktakastarfsemi á orkuveitusvæði rafveitu. Hins vegar væri ekki vikið að því í þessari grein orkulaga hvers konar skilyrði mætti setja í reglugerð fyrir veitingu leyfis til rafverktakastarfsemi á einstökum veitusvæðum. Taldi umboðsmaður, að lagaákvæðið veitti þó ekki heimild til að setja önnur skilyrði en þau, sem stæðu í eðlilegu og skynsamlegu sambandi við þá starfsemi, sem um ræddi, og nauðsynleg væru til að tryggja faglega hæfni viðkomandi, í þágu nauðsynlegs öryggis í starfseminni og hagsmuna kaupenda þjónustunnar. Byggja yrði á því, að sérstaka lagaheimild þyrfti fyrir íþyngjandi skilyrðum, sem ekki uppfylltu þessi almennu, óskráðu skilyrði. Umboðsmaður áleit, að það skilyrði auglýsingar nr. 441/1988 um rafverktakaleyfi, settrar skv. 24. gr. orkulaga, að viðkomandi legði fram tryggingarfé á óbundna bankabók eða með greiðslu í Tryggingasjóð Landssambands íslenskra rafverktaka, ætti sér ekki viðhlítandi stoð í nefndu ákvæði orkulaga, enda jafnaðist framlagning fjárins að verulegu leyti á við beina gjaldtöku og nýttist ekki á neinn hátt í atvinnurekstri viðkomandi.

I.

Hinn 22. janúar 1990 leitaði A til mín og kvartaði yfir því, að það væri gert að skilyrði fyrir veitingu rafverktakaleyfis samkvæmt 4. gr. auglýsingar nr. 441/1988 um rafverktakaleyfi, að umsækjandi legði fram eða innti af hendi tryggingarfé og hvernig væri háttáð meðferð þess. Í kvörtun sinni lýsti A því, að hann teldi fyrirmæli auglýsingar nr. 441/1988 um greiðslu tryggingar í sérstakan sjóð tilgangslausa. Aldrei hefði þurft að grípa til hliðstæðrar tryggingar á Norðurlandi, þar sem A hefði haft rafverktakaleyfi til almennra starfa við lágspennuvirki. Í flestum tilfellum keyptu verktakar, sem legðu nýlagnir, tryggingu vegna verksins eða keypt væri trygging vegna starfsmanna. Þá taldi A, að framangreint skilyrði um tryggingarfjárhæð kæmi niður á smærri rafverktökum, en væri stærri verktökum hagstæð. Loks áleit A, að með nefndri auglýsingu væri ekki farið fram á aukna fagþekkingu heldur réði fjárhagsgeta því, hvort honum væri veitt starfsleyfi.

II.

Hinn 15. febrúar 1990 ritaði ég iðnaðarráðherra bréf, þar sem ég fór þess á leit, að iðnaðarráðuneytið skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A í samræmi við 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis. Sérstaklega óskaði ég eftir því að ráðuneytið skýrði nánar, á hvaða lagagrundvelli tilvitnuð ákvæði auglýsingar nr. 441/1988 væru reist. Skýringar iðnaðarráðuneytisins bárust mér með bréfi þess, dags. 15. maí 1990, en þar sagði:

„Í tilefni af kvörtun [A] vill ráðuneytið taka eftirfarandi fram:

1. Heimildir rafveitu til að setja skilmála um löggildingu til rafvirkjastarfa byggist á 23.- og 24. gr. orkulaga nr. 58/1967 -IV. kafla um héraðsrafmagnsveitur.
2. Skv. lögum nr. 60/1978 [sic. 9], 7. gr. er ráðherra heimilt að setja reglugerð um löggildingu til rafvirkjunarstarfa (reglugerð um raforkuvirki nr. 264/1971 með br. 185/1984, I. kafla).

Það er álit ráðuneytisins, að lagagrundvöllur sé þannig fyrir hendi til að setja öll þau ákvæði, sem ráðherra hefur sett í reglugerð um löggildingu til rafvirkjunarstarfa.

...

Markmiðið með samræmdum skilyrðum og skilmálum til að öðlast rafverktakaleyfi var að tryggja hagsmuni leyfisveitenda og notenda þannig að hver sá, sem stundar rafverktöku, geti staðið undir þeirri ábyrgð og skuldbindingu sem starfsemin hefur í för með sér.

Augljós ávinningur er að samræmdum reglum á landsvísu gagnstætt að mjög mismunandi reglur væru í gildi á hverju svæði fyrir sig.

Gengið var til samninga við Landssamband íslenskra rafverktaka um stofnun sameiginlegs tryggingasjóðs (TLÍR), sem tryggja myndi starfsemi rafverktaka gagnvart rafveitum á öllum orkuveitusvæðum landsins. Þeir, sem ekki hefðu möguleika á eða vildu ekki vera í tryggingasjóðnum geta lagt fram óbundna bankabók með þeirri fjárhæð sem tryggt gæti hugsanlegt tjón við starfsemina.

Fjárhæðin, sem fyrirtækin leggja fram í óbundinni bankabók, er lág miðað við þau verðmæti sem í húfi eru og þá ábyrgð sem þau hafa gagnvart rafveitunni. Tjón rafveitunnar getur orðið umtalsvert ef ekki er staðið rétt að mælingu afhentrar raforku. Á hitt er að líta, að fjárhæð í óbundinni bók nýtist eigi í atvinnurekstrinum og önnur tryggingaform, s.s. veð eða ábyrgðir, gætu tryggt rafveiturnar nægjanlega.

Sjónarmiðin, sem koma fram í kvörtun [A], eru því að nokkru réttmæt. Mun ráðuneytið beina þeim tilmælum til Rafmagnsveitna ríkisins, Sambands íslenskra rafveitna og Rafmagnseftirlits ríkisins að þau taki ákvæði reglugerðarinnar um þessi atriði til endurskoðunar. Ráðuneytið staðfestir einungis reglugerðirnar en getur ekki breytt þeim einhliða."

### III.

Í álitinu mínu, dags. 28. desember 1990, reifaði ég réttarheimildir um álitaeftirbúnað. Sagði svo um þetta:

„Samkvæmt f. lið 2. mgr. 7. gr. laga nr. 60/1979, um Rafmagnseftirlit ríkisins, skal iðnaðarráðherra setja í reglugerð ákvæði um löggildingu til rafvirkjunarstarfa og um menntun og hæfni eftirlitsmanna með raforkuvirkjum. Með stoð í 2. mgr. 7. gr. og 2. mgr. 9. gr. laga nr. 60/1979 er í gildi reglugerð nr. 264/1971 um raforkuvirki. Síðastgreindri reglugerð hefur verið breytt nokkrum sinnum, þ. á m. með reglugerðum nr. 185/1984, 243/1986 og 346/1986. Í grein 1.5. í reglugerð nr. 185/1984 eru fyrirmæli um löggildingu til rafvirkjunarstarfa. Í grein 1.5.10 í þeirri reglugerð, er fjallar um réttindi þess, sem hlotið hefur löggildingu til rafvirkjunarstarfa, segir í a-lið að „Löggildingin veitir þó ekki rétt til að taka að sér rafvirkjunarstörf á þeim stöðum, þar sem héraðsstjórn eða rafveitustjórn setur sérstök löggildingarskilyrði í reglugerð, er ráðherra staðfestir, nema þeim skilyrðum sé jafnframt fullnægt, og löggilding á þeim stað komi til.“ Síðan segir í b lið sömu greinar, að héraðsstjórnir eða rafmagnsveitustjórnir megi ekki leyfa öðrum að annast rafvirkjunarstörf innan takmarka orkuveitunnar en þeim, sem hafa löggildingu Rafmagnseftirlits ríkisins.

Í 24. gr. orkulaga nr. 58/1967 eru fyrirmæli þess efnis, að um héraðsrafmagnsveitu, sem hlýtur einkarétt samkvæmt 18. gr. laganna, skuli setja reglugerð, „sem stjórn veitunnar semur og ráðherra staðfestir og skal þar m.a. setja ákvæði um stjórn og rekstur veitunnar, orkuveitusvæði hennar, skilmála fyrir raforkusölunni, löggildingu rafvirkja og sektir fyrir brot á reglugerðinni.“ Með stoð í framangreindu ákvæði hafa síðan verið settar reglugerðir fyrir orkuveitusvæði rafmagnsveitna á hverjum stað.

Hinn 9. september 1988 staðfesti iðnaðarráðherra auglýsingu nr. 441/1988 um rafverktakaleyfi með tilvísun til 24. gr. orkulaga nr. 58/1967. Auglýsing þessi var samkvæmt 2. mgr. 13. gr. hennar ætlað að vera sjálfstæður viðauki við reglugerðir nánar tilgreindra orkuveitna. Í 4. gr. auglýsingarinnar, er fjallar um skilyrði til þess að öðlast almennt rafverktakaleyfi til starfa við lágspennuvirki, B-rafverktakaleyfi, eru svohljóðandi fyrir mæli:

„Til þess að öðlast rafverktakaleyfi til rafverktakastarfsemi við lágspennuvirki, skv.

1. gr. skal umsækjandi:

1. Hafa hlotið B-löggildingu Rafmagnseftirlits ríkisins.
2. Hafa fyrirtæki sitt staðsett og skrásett á verktakasvæðinu. Vinnustofa hans skal hafa síma, sem rafverktaki eða fullgildur fulltrúi hans svarar daglega á tilteknum auglýstum tíma, og vera búinn nauðsynlegum mæli- og prófunartækjum svo og þeim verkfærum, að hann geti starfrækt fyrirtæki sitt á viðunandi hátt, skv. nánari fyrirmælum, er leyfisveitandi setur.
3. Leggja fram tryggingarfé í óbundinni bankabók, er nemi kr. 250.000,00. Framangreind fjárhæð miðast við vísitölu byggingarkostnaðar, sem gildir 1. janúar 1988. Tryggingarfjárhæðin hækkar síðan eða lækkar í hlutfalli við byggingarvísitölu á 2ja ára fresti.

Í stað tryggingar skv. framanskráðu getur verktaki innt af hendi tryggingu í gegnum Tryggingarsjóð Landssambands ísl. rafverktaka (TLÍR) sem stofnaður hefur verið fyrir allt landið með samningi milli Sambands íslenskra rafveitna (SÍR) og Landssambands íslenskra rafverktaka (LÍR).”

Í 9. gr. auglýsingar nr. 441/1988, sem fjallar um tryggingarfé, er ennfremur svohljóðandi ákvæði:

„Sé rafverktaki tryggður gagnvart rafveitu með aðild að TLÍR fer með tryggingarfé og endurgreiðslu þess eins og fyrir er mælt í samþykktum TLÍR, samnings milli SÍR og TLÍR um það efni og ákvæðum þessarar greinar.

Um meðferð og endurgreiðslu tryggingarfjár þeirra sem utan TLÍR standa gildir eftirfarandi:

#### **Meðferð.**

- a. Tryggingarfé skal lagt á sparisjóðsbók á nafni leyfishafa. Bókin geymist í vörslu leyfisveitanda. Vextir leggjast við höfuðstól og eru úttektarkræfir við endurnýjun rafverktakaleyfis sbr. 2. gr.
- b. Leyfisveitanda er heimilt að ráðstafa tryggingarfénu til að bæta úr ágöllum á veitu, er rafverktakinn hefur tilkynnt til úttektar, hafi hann ekki bætt úr þeim innan tilskilins tíma og tjóni, sem hann kann að valda rafveitunni.
- c. Grípi leyfisveitandi til slíkra aðgerða, ber rafverktaka að endurgreiða þann hluta tryggingarfjárins sem ráðstafað hefur verið, og skal það gert innan mánaðar frá tilkynningu þar um, ella fellur rafverktakaleyfið úr gildi sbr. 11. grein.”

#### **IV.**

Niðurstaða álits míns var svohljóðandi:

„Auglýsing nr. 441/1988 um rafverktakaleyfi, og skilyrði og skilmála til að fá slíkt leyfi, er sett með stoð í 24. gr. orkulaga nr. 58/1967. Þar kemur fram, að um starfsemi héraðsrafmagnsveitna skuli setja fyrir mæli í reglugerð. Gildir þetta m.a. um löggildingu rafvirkja. Í lagaákvæðinu er gert ráð fyrir, að stjórn veitunnar skuli semja reglugerðina og



ráðherra staðfesta hana. Í lagaákvæði þessu er ekki að finna nein fyrirmæli um þau skilyrði, sem unnt er að setja fyrir löggildingu rafvirkja.

Telja verður að í 24. gr. orkulaga nr. 58/1967 felist ráðagerð um að heimilt sé að setja í reglugerðir fyrir einstaka rafveitur nánari skilyrði fyrir löggildingu til rafvirkjunar en ráðgert er í f-lið 7. gr., sbr. 2. mgr. 9. gr. laga nr. 60/1979 um Rafmagnseftirlit ríkisins, sbr. reglugerð nr. 185/1984 um breytingu á reglugerð um raforkuvirki nr. 264/1971. Þá verður að telja að í nefndu ákvæði orkulaga felist heimild til að setja sérstök skilyrði fyrir veitingu leyfis til að stunda rafverktakastarfsemi á orkuveitusvæði rafveitu, eins og sú starfsemi er skilgreind í 1. gr. auglýsingar nr. 441/1988, þó svo að rafverktakastarfsemi sé ekki sérstaklega nefnd í 24. gr. orkulaga. Þessi skilningur er í samræmi við það, sem fram kemur í gr. 1.5.10 í reglugerð nr. 185/1984, sem vitnað er til hér að framan. Þetta er einnig í samræmi við leyfisbréf A til rafvirkjunar við lágspennuvirki (B-löggildingu), dags. 5. nóvember 1974, þar sem fram kemur að á þeim stöðum, þar sem héraðsstjórn eða rafveitustjórn setur sérstök skilyrði í reglugerð, er ráðherra staðfestir, þurfi viðkomandi jafnframt að uppfylla þau skilyrði og hafa hlotið rafverktakaleyfi á þeim stað.

Sem fyrr segir er ekki í 24. gr. orkulaga vikið að því, hvaða eða hvers konar skilyrði heimilt er að setja í reglugerð fyrir veitingu leyfis til rafverktakastarfsemi á einstökum veitusvæðum. Hér er því um all víðtækt framsal á valdi til stjórna einstakra rafveitna og ráðherra að ræða. Það er skoðun mín, að lagaákvæðið, eins og það er úr garði gert, veiti þó ekki heimild til að setja önnur skilyrði en þau, sem standa í eðlilegu og skynsamlegu sambandi við þá starfsemi, sem um ræðir, og nauðsynleg eru til þess að tryggja faglega hæfni viðkomandi, í þágu nauðsynlegs öryggis í rafverkastarfsemi og hagsmuna þeirra, sem kaupa þjónustu rafverktaka. Ég tel jafnframt að byggja verði á því, að sé sett íþyngjandi skilyrði fyrir leyfi til rafverktakastarfsemi, sem fullnægir ekki augljóslega framangreindu almennu óskráðu skilyrði laganna, þurfi til þess sérstaka lagaheimild.

Í 4. gr. auglýsingar nr. 441/1988 eru sett þrjú skilyrði til þess að öðlast almennt verktakaleyfi til að starfa við lágspennuvirki, B-rafverktakaleyfi. Í fyrsta lagi þarf viðkomandi að hafa hlotið B-löggildingu Rafmagnseftirlits ríkisins sem rafvirki, sbr. 1. tl. Í öðru lagi eru sett skilyrði um staðsetningu og búnað vinnustofu á verktakasvæðinu. Í þriðja lagi er sett það skilyrði, að viðkomandi leggi fram tryggingafé, annað hvort með því að leggja fram óbundna bankabók, er nemi kr. 250.000,00 miðað við vísitölu byggingarkostnaðar 1. janúar 1988, eða með því að greiða í Tryggingasjóð Lands sambands íslenskra rafverktaka, sem stofnaður hefur verið fyrir allt landið með samningi milli Sambands íslenskra rafveitna og Lands sambands íslenskra rafverktaka.

Í kvörtun sinni dregur A í efa, að áskilnaður um greiðslu tryggingafjár, hvort sem það er gert með því að leggja fram óbundna bankabók eða með greiðslum til Tryggingasjóðs Lands sambands íslenskra rafverktaka, samræmist lögum. Við úrlausn þessa atriðis tel ég að líta verði til þess, að skilyrðið, eins og það er sett fram í nefndri auglýsingu, skyldar viðkomandi til sérstakra fjárútláta. Áskilnaður um að leggja fé inn á sérstaka bankabók og afhenda hana leyfisveitanda eða greiða tryggingariðgjöld í tiltekin sjóð jafnast að verulegu leyti á við beina gjaldtöku, enda nýtist fé þetta ekki á neinn hátt í atvinnurekstri viðkomandi. Ég tel því, að skilyrðið í 3. tl. 4. gr. auglýsingar nr. 441/1988 um framlagningu tryggingafjár með þeim hætti, sem ákvæðið gerir ráð fyrir, eigi sér ekki viðhlítandi stoð í 24. gr. orkulaga nr. 58/1967.”

### 3.0. Eftirlit stjórnarsýsluaðila.

#### 3.1. Eftirlit viðskiptaráðuneytisins og bankaeftirlits Seðlabanka Íslands með starfsemi verðbréfamíðlunarfyrirtækis og verðbréfasjóða tengdum fyrirtækinu. (Mál nr. 101/1989, 113/1989 og 152/1989)

Sjö einstaklingar kvörtuðu yfir því að bankaeftirlit Seðlabanka Íslands og viðskiptaráðuneytið hefðu ekki rækt skyldur sínar til eftirlits með starfsemi verðbréfamíðlunar A s.f. og tveggja verðbréfasjóða, sem starfræktir voru í tengslum við fyrirtækið. Umboðsmaður taldi ótvírætt, að samkvæmt lögum nr. 27/1986 um verðbréfamíðlun hefði verðbréfamíðlun og verðbréfasjóðir verið háðir opinberu eftirliti bankaeftirlitsins frá gildistöku þeirra laga hinn 1. júní 1986. Bar bankaeftirlitinu því að hafa eftirlit með því, að slík starfsemi ætti sér ekki stað án tilskilinna leyfa og að verðbréfafyrirtæki og verðbréfasjóðir hefðu góðar reiður á fjármálum sínum, fylgdu vönduðum viðskiptaháttum og færu að öðru leyti að settum lögum, reglum og samþykktum, sem um þá giltu. Að lögum hvíldi því rík skylda á bankaeftirlitinu til sjálfstæðis og frumkvæðis í umræddu eftirlitsstarfi þess, óháð viðhorfum og viðbrögðum annarra stjórnvalda. Umboðsmaður taldi, að nauðsynlegt hefði verið og í samræmi við vandaða stjórnarsýsluhætti að koma á fastari tilhögun eftirlitsins í einstökum atriðum. Umboðsmaður tók fram, að bankaeftirlitinu hefði verið vandi á höndum, þegar því var falið eftirlit með verðbréfamíðlurum og verðbréfasjóðum. Fyrirvaralítið hefðu hafist á peningamarkaði frjáls viðskipti, sem ekki var reynsla af, og skýrar og rækilegar lagareglur um eftirlitið hefði skort. Umboðsmaður taldi engu að síður, að ástæða væri til athugasemda við tilhögun eftirlitsins frá gildistöku laga nr. 27/1986 til þess tíma, er rækileg rannsókn hófst á fjárhag og viðskiptaháttum A s.f. og verðbréfasjóðanna 22. ágúst 1988. Jafnframt taldi umboðsmaður, að vegna ýmissa upplýsinga og vísbendinga, sem fyrir hefðu legið og smám saman farið fjölgandi, hefði verið brýnt tilefni til þess, að bankaeftirlitið hefði fyrr en raun bæri vitni beitt sér fyrir rækilegri úttekt á fjárreiðum og viðskiptaháttum A s.f. og verðbréfasjóðanna, en í um það bil 18 mánuði hefðu t.d. ekki verið farnar ferðir til eftirlits og könnunar í starfsstofur umræddra fyrirtækja.

#### I.

##### Kvartanir.

Á tímabilinu 21. febrúar til 19. júní 1989 bárust mér kvartanir frá sjö einstaklingum um, að bankaeftirlit Seðlabanka Íslands og viðskiptaráðuneytið hefðu ekki rækt skyldur sínar til eftirlits með starfsemi Ávöxtunar s.f. og tveggja sjóða, er starfræktir voru í tengslum við fyrirtækið, Verðbréfasjóðs Ávöxtunar h.f. og Rekstrarsjóðs Ávöxtunar h.f. Þeir menn, sem báru fram kvartanirnar, höfðu allir lagt inn fé til ávöxtunar hjá Ávöxtun s.f. og verðbréfasjóðunum, og töldu sig tapa því að verulegu leyti vegna gjaldþrots Ávöxtunar s.f. og slita á þeim hlutafélögum, sem höfðu með höndum rekstur verðbréfasjóðanna. Í kvörtununum var m.a. bent á, að af hálfu umræddra fyrirtækja hefði verið lögð áhersla á, að fyrirtækin störfuðu undir eftirliti bankaeftirlits Seðlabanka Íslands og hið sama hefði viðskiptaráðherra gert í ágústmánuði 1988, þegar formaður tiltekins stjórnmalaflokks hefði sagt opinberlega, að eitt verðbréfafyrirtækjanna væri að komast í þrot. Töldu þau, sem kvartanirnar báru fram, að hluta þess tjóns, sem eigendur fjármuna í vörslu umræddra verðbréfasjóða yrðu fyrir, mætti beinlínis rekja til vanrækslu á eftirlitsstarfi af hálfu viðskiptaráðuneytisins og bankaeftirlits Seðlabanka.

## II.

### Skýrsla bankaeftirlits Seðlabanka Íslands samin í ágústmánuði 1988.

Í álitinu mínu gerði ég grein fyrir skýrslu, sem bankaeftirlit Seðlabanka Íslands samdi, en athugun bankaeftirlitsins á rekstri Ávöxtunar s.f. og Verðbréfasjóða þess fyrirtækis hófst 22. ágúst 1988. Leiddi sú athugun til þess, að rekstur fyrirtækjanna var stöðvaður. Niðurstöður athugunarinnar voru teknar saman í skýrslu, sem bankaeftirlitið sendi frá sér í ágúst 1988 undir heitinu „Sérstök athugun á starfsemi Ávöxtunar s.f., Verðbréfasjóðs Ávöxtunar h.f. og Rekstrarsjóðs Ávöxtunar h.f.“. Í lokaorðum fyrrgreindrar skýrslu bankaeftirlitsins segir svo:

„Með hliðsjón af framansögðu telur bankaeftirlit Seðlabanka Íslands ljóst, að rekstri framangreindra fyrirtækja verði ekki haldið áfram við óbreyttar aðstæður. Með tilliti til hagsmuna þeirra aðila sem eiga kröfur á fyrirtækin leggur bankaeftirlitið áherslu á, að rekstur fyrirtækjanna verði tafarlaust stöðvaður og gripið til viðeigandi aðgerða til að tryggja eins og unnt er hagsmuni almennings.“

Hér á eftir verður getið helstu atriða úr skýrslu bankaeftirlitsins frá því í ágúst 1988.

#### 1. Um Ávöxtun s.f.

Í skýrslu bankaeftirlitsins segir, að við athugun á rekstri Ávöxtunar s.f. hafi ekki legið fyrir nýlegt efnahagsyfirlit, en hins vegar efnahagsreikningur félagsins fyrir árið 1987, sem hafi borist bankaeftirlitinu 8. ágúst 1988. Meðal þess, sem fram komi í efnahagsreikningi pr. 31.12.1987, sé það, að eignir félagsins í veltufjármunum hafi verið kr. 70.131.000.-, þar af peningar í sjóði og bankainnstæður kr. 5.000.-. Skuldabréfaeign og kröfur á eigendur Ávöxtunar s.f. og tengd félög hafi verið kr. 11.250.000.-, en skuldabréfaeign og kröfur á aðra kr. 58.876.000.-. Af skammtímaskuldum félagsins, sem hafi verið kr. 130.985.000.-, hafi kr. 81.509.000.- verið vegna svokallaðra ávöxtunarreikninga, en skuld við Verðbréfasjóð Ávöxtunar h.f. verið kr. 16.800.000.-.

Hvað varði skuld Ávöxtunar s.f. við Verðbréfasjóð Ávöxtunar h.f. segir í skýrslunni, að skuldin hafi verið um áramót 1987/1988 kr. 16.800.000.-, en verið komin í kr. 68.689.000.- í lok júlí 1988. Annars vegar hafi verið um að ræða skuldabréf að fjárhæð kr. 7.900.000.- með ábyrgð beggja eigenda Ávöxtunar s.f., sem báðir hafi setið í stjórn Verðbréfasjóðs Ávöxtunar h.f. Hins vegar hafi verið um að ræða kr. 60.800.000.- á viðskiptareikningi án sérstakrar tryggingar, annarrar en þeirrar ábyrgðar, sem sameigendur Ávöxtunar s.f. hafi borið á skuldbindingum félagsins. Segir í skýrslu bankaeftirlitsins, að almennt megi segja, að hér sé um óeðlileg viðskipti að ræða með tilliti til þeirra verulegu tengsla, sem séu á milli þeirra aðila, sem að þeim standi, auk þess sem vafi kunnir að leika á því, hvort þessar kröfur fái greiddar, ef á reyni. Þá kemur fram í skýrslunni, að bankaeftirlitið telji viðskipti þessi brot á ákvæðum 8. gr. laga nr. 27/1986. Eigi það ekki síst við um fyrrgreint skuldabréfalán verðbréfasjóðsins til Ávöxtunar s.f., sem sé með sjálfskuldarábyrgð eigenda fyrirtækjanna.

Í skýrslunni segir, að um ármótin 1987/1988 hafi verið á ávöxtunarreikningunum kr. 81.509.000.-, en kr. 58.600.000.- hinn 26. ágúst 1988. Um þennan þátt í starfsemi félagsins segir í skýrslu bankaeftirlitsins, að ótvírætt sé, að hann feli í sér móttöku á innlánum frá almenningi til geymslu og ávöxtunar og sé brot á tilvitnuðum ákvæðum laga um viðskiptabanka og sparisjóði.

#### 2. Um Verðbréfasjóð Ávöxtunar h.f.

Í skýrslu bankaeftirlitsins um Verðbréfasjóð Ávöxtunar h.f. segir m.a., að af þeim

upplýsingum, sem bankaeftirlitið hafi aflað sér, virðist almennt mega ráða, að oft og tíðum hafi lítið tillit verið tekið til ýmissa ákvæða í samþykktum sjóðsins í daglegum rekstri hans.

Heildareignir sjóðsins í lok júlí 1988 hafi verið kr. 411.400.000.-. Þar af séu um 308.800.000.- vegna 50 stærstu skuldaranna eða 75% af heildareign. Þar af séu 57.200.000.- gjaldfallnar, en þá sé ekki lítið á skuldir á viðskiptareikningum sem gjaldfallnar. Skuldir á viðskiptareikningum nemi nálægt 100.000.000.-, sem að nær öllu leyti séu vegna Ávöxtunar s.f. og tengdra aðila. Skuldir Ávöxtunar s.f. við verðbréfasjóðinn séu samtals 68.700.000.

Í heildarniðurstöðum skýrslunnar um starfsemi verðbréfasjóðsins segir það sama og um starfsemi Ávöxtunar s.f., að viðskiptin verði að teljast óeðlileg með tilliti til hinna nánú tengsla þeirra aðila, sem að þeim standi. Þá verði viðskiptin heldur ekki talin í samræmi við tilgang verðbréfasjóðsins, eins og honum sé lýst í samþykktum hans.

Þá er í skýrslunni frá því skýrt, að lánsviðskipti verðbréfasjóðsins við [...], annan aðaleiganda sjóðsins, í formi víxla, sem útgefnir voru og samþykktir af [...] sjálfum og notaðir til vörukaupa einkafyrirtækis hans, telji bankaeftirlitið brot á ákvæðum 8. gr. laga nr. 27/1986.

Samkvæmt athugun á 3/4 af heildarkröfum verðbréfasjóðsins virðist verulega vanta á, að tryggingar séu fullnægjandi með hliðsjón af veikri fjárhagsstöðu margra skuldara. Samkvæmt því séu verulegar líkur á því, að skráð gengi ávöxtunarbrefa sjóðsins sé of hátt skráð og að innlausn brefa á því gengi kunni að mismuna eigendum hlutdeildarbrefa sjóðsins.

Í skýrslunni segir, að þrátt fyrir ákvæði í samþykktunum um mótun fjárfestingarstefnu fyrir verðbréfasjóðinn séu engar slíkar skriflegar reglur til og eftirlit með fjárfestingum og ráðstöfun fjármuna sjóðsins hafi verið tilviljunarkenndar. Virðist því sem stjórnendur sjóðsins hafi að einhverju leyti brugðist skyldum sínum samkvæmt samþykktum sjóðsins, m.a. að því er tekur til dreifingar áhættu.

### III.

#### Upphaf athugunar málsins.

Hinn 8. mars 1989 ritaði ég viðskiptaráðherra og bankaeftirliti Seðlabanka Íslands bréf og skýrði þeim frá því, að mér hefðu borist kvartanir af því tagi, sem að framan greinir. Jafnframt óskaði ég eftir því, að mér yrðu látnin í té bréf og önnur gögn ráðuneytisins og bankaeftirlitsins um afskipti þessara stofnana af starfsemi Ávöxtunar s.f. og þeirra verðbréfasjóða, sem starfræktir voru í tengslum við fyrirtækið.

Með bréfi viðskiptaráðuneytisins, dags. 20. mars 1989, og bréfi bankaeftirlits Seðlabanka Íslands, dags. 6. apríl s.á., bárust mér umbeðin gögn.

Að lokinni athugun þeirra gagna, sem ég fékk frá viðskiptaráðuneytinu og bankaeftirliti Seðlabanka Íslands, ákvað ég að óska eftir því, að viðskiptaráðuneytið og stjórn Seðlabanka Íslands skýrðu viðhorf sín til umræddra kvartana, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987.

Í bréfi mínu, dags. 3. maí 1989, til viðskiptaráðuneytisins tók ég meðal annars fram, að ég óskaði eftir upplýsingum ráðuneytisins um, hvort ráðuneytið hefði fengið tilkynningar frá bankaeftirliti Seðlabanka Íslands eða upplýsingar samkvæmt 3. mgr. 15. gr. laga nr. 27/1986 um verðbréfamiðlun vegna starfsemi Ávöxtunar s.f. og verðbréfasjóða, tengdum fyrirtækinu, áður en ráðuneytinu hafði borist bréf bankaeftirlitsins, dags. 5. september 1988.

Í bréfi mínu til bankastjórnar Seðlabanka Íslands, en það var einnig dagsett 3. maí 1989, segir meðal annars:

„Jafnframt óska ég sérstaklega eftir upplýsingum bankastjórnar Seðlabanka Íslands um eftirfarandi atriði:

1. Hvort ákvæði 10. gr. laga nr. 10/1961 um Seðlabanka Íslands hafi í framkvæmd verið látnin taka til starfsemi verðbréfamiðlara og sambærilegrar starfsemi við þá,

- sem Ávöxtun s.f. hafði með höndum frá stofnun þess 22. janúar 1983 og fram að gildistöku laga nr. 27/1986 um verðbréfamiðlun hinn 1. júní 1986. Ef svo er, óska ég eftir upplýsingum um, hvernig bankaeftirlitið hafi almennt rækt slíkt eftirlit og einnig sérstaklega gagnvart Ávöxtun s.f.
2. Í skjölum þeim, er bankaeftirlitið afhenti mér 6. apríl s.l., kemur fram, að í framhaldi af athugasemdum bankaeftirlitsins á árinu 1986 fór fram opinber rannsókn á ætluðum brotum forráðamanna Ávöxtunar s.f. á lögum nr. 86/1985 um viðskiptabanka og lögum nr. 87/1985 um sparisjóði vegna svonefndra „ávöxtunarreikninga“. Í bréfi ríkissaksóknara, dags. 11. september 1986, kemur fram, að forráðamenn Ávöxtunar s.f. „hafi ákveðið að laga starfsemi félagsins að því er varðar viðtöku á peningum til ávöxtunar, ... að þeim óskum og ábendingum sem bankaeftirlitið hafi látið frá sér fara.“ Taldi ákærvaldið m.a. af þessum sökum ekki efni til útgáfu ákæru af þessu tilefni. Hinn 16. september 1986 var [...], einum forráðamanna Ávöxtunar s.f., veitt leyfi til verðbréfamiðlunar samkvæmt lögum nr. 27/1986. Af þessu tilefni óska ég eftir upplýsingum, hvað hafi verið gert af hálfu bankaeftirlits Seðlabanka Íslands til að fylgjast með því að forráðamenn Ávöxtunar s.f. stæðu við yfirlýsingu þá, sem tekin var upp í bréf ríkissaksóknara frá 11. september 1986.
  3. Hvernig bankaeftirlit Seðlabanka Íslands hafi almennt hagað eftirliti samkvæmt 15. gr. laga nr. 27/1986 um verðbréfamiðlun, m.a. gagnvart öðrum verðbréfamiðlurum og verðbréfasjóðum en framangreindar kvartanir taka til.
  4. Með bréfi, dags. 22. maí 1987, óskaði bankaeftirlit Seðlabanka Íslands eftir því að fá sendan ársreikning Verðbréfasjóðs Ávöxtunar h.f. fyrir árið 1986. Umræddur ársreikningur var ekki í þeim gögnum, sem mér bárust 6. apríl s.l., og ég óska því eftir upplýsingum um, hvort hann hafi borist bankaeftirlitinu og þá hvenær, og ef hann hefur borist, þá óska ég eftir ljósriti af honum.
  5. Í gögnum þeim, er mér bárust með bréfi bankaeftirlits, dags. 6. apríl s.l., er ársreikningur Verðbréfasjóðs Ávöxtunar h.f. fyrir árið 1987 stimplaður um móttöku af hálfu bankaeftirlits hinn 31. maí 1988. Af því tilefni óska ég eftir upplýsingum um, hvort bréf [löggiltur endurskoðandi félagsins] til stjórnar Verðbréfasjóðs Ávöxtunar h.f., dags. 20. mars 1988, hafi fylgt ársreikningnum til bankaeftirlitsins, og ef svo var ekki, þá hvenær bankaeftirlitið hafi fengið afhent afrit af bréfinu. Hver voru viðbrögð bankaeftirlits í tilefni af upplýsingum, sem fram komu í ársreikningnum m.a. um lánsviðskipti verðbréfasjóðsins við Ávöxtun s.f. og fleiri fyrirtæki í eigu aðaleigenda sjóðsins?
  6. Hvenær barst bankaeftirlitinu ársreikningur Ávöxtunar s.f. fyrir árið 1987 og bréf [...], löggilts endurskoðanda, dags. 1. júlí 1988?
  7. Í gögnum þeim, er mér bárust frá bankaeftirlitinu 6. apríl s.l., kemur fram, að hinn 24. febrúar 1987 könnuðu starfsmenn bankaeftirlitsins starfsemi Ávöxtunar s.f. og Verðbréfasjóðs Ávöxtunar h.f. Þá kemur fram í gögnum að starfsmenn bankaeftirlitsins fóru hinn 23. ágúst 1988 til eftirlits hjá Ávöxtun s.f., Verðbréfasjóði Ávöxtunar h.f. og Rekstrarsjóði Ávöxtunar h.f. Ég óska eftir upplýsingum um, hvort starfsmenn bankaeftirlitsins hafi farið til eftirlits hjá nefndum fyrirtækjum á tímabilinu 25. febrúar 1987 til 22. ágúst 1988.
  8. Í skýrslu bankaeftirlitsins um sérstaka athugun á starfsemi Ávöxtunar s.f., Verðbréfasjóðs Ávöxtunar h.f., og Rekstrarsjóðs Ávöxtunar h.f., dags. í ágúst 1988, kemur fram, að bankaeftirlitið telur, að tilteknir þættir í starfsemi þessara fyrirtækja séu meint brot á ákvæðum 8. gr. laga nr. 27/1986. Af þessu tilefni óska ég eftir upplýsingum um, hvenær fyrst hafi vaknað grunur hjá starfsmönnum

bankaeftirlitsins um að slík brot ættu sér stað hjá fyrirtækjunum.

9. Hvernig bankaeftirlitið hefur hagað eftirliti sínu samkvæmt 2. mgr. 15. gr. laga nr. 27/1986 og sérstaklega hvernig hagað var eftirliti með auglýsingu Ávöxtunar s.f. og sjóða tengdum fyrirtækinu vegna ákvæða 6. gr. laga nr. 27/1986.
10. Yfirliti í tímaröð yfir aðgerðir bankaeftirlitsins, sem hafa verið liður í eftirliti þess með starfsemi Ávöxtunar s.f. og sjóða tengdum fyrirtækinu.”

#### IV.

##### **Greinargerð og svör bankastjórnar Seðlabanka Íslands.**

Greinargerð bankastjórnar Seðlabanka Íslands og svör við fyrrgreindum spurningum mínum bárust mér með bréfi, dags 17. maí 1989, og fylgiskjöllum bréfsins. Bréfið og fylgiskjölín eru svohljóðandi:

„Bankastjórn Seðlabanka Íslands vísar til bréfs yðar, dags. 3. maí s.l., þar sem þér mælist til þess, með tilvísun til 9. gr. laga nr. 13/1987, að bankastjórnin skýri viðhorf sitt til nánar tilvitnaðra kvartana sem embætti yðar hafa borist, að því er varðar starfsemi bankaeftirlits Seðlabanka Íslands. Jafnframt er óskað eftir upplýsingum bankastjórnarinnar um atriði sem talin eru upp í bréfinu nr. 1-10.

Bankastjórnin telur að kvartanir þær sem vitnað er til eigi ekki við rök að styðjast. Bankaeftirlitið hafi sinnt eftirlitsskyldu sinni með Ávöxtun S/F, Verðbréfasjóði Ávöxtunar H/F og Rekstrarsjóði Ávöxtunar H/F, á þann hátt sem lög kveða á um.

Til frekari áréttingar þessari skoðun bankastjórnarinnar, sendist embætti yðar hjálagað sem fskj. nr. 1, „Greinargerð bankaeftirlit Seðlabanka Íslands um afskipti þess að starfsemi Ávöxtunar S/F, Verðbréfasjóði Ávöxtunar H/F og Rekstrarsjóði Ávöxtunar H/F” dags. 10. maí 1989. Greinargerðina ber jafnframt að skoða sem svar við spurningu nr. 10 í bréfi yðar frá 3. maí s.l.

Svör bankastjórnarinnar við spurningum nr. 1-9 í áðurgreindu bréfi yðar fylgja hjálagað sem fskj. nr. 2.”

#### **GREINARGERÐ**

##### **BANKAEFTIRLITS SEÐLABANKA ÍSLANDS UM AFSKIPTI ÞESS AF STARFSEMI ÁVÖXTUNAR S/F, VERÐBRÉFASJÓÐS ÁVÖXTUNAR H/F OG REKSTRARSJÓÐS ÁVÖXTUNAR H/F.**

#### **„I. INNGANGUR.**

Hinn 5. september 1988, sendi bankaeftirlit Seðlabanka Íslands skýrslu til ríkissaksóknara um athugun þess á rekstri og starfsemi Ávöxtunar S/F, Verðbréfasjóðs Ávöxtunar H/F og Rekstrarsjóðs Ávöxtunar H/F. Skýrslan var jafnframt send til viðskiptaráðherra með tilvísun til ákvæða í lögum um verðbréfamíðlun, nr. 27/1986. Sama dag svipti viðskiptaráðherra [...] leyfi til verðbréfamíðlunar en á grundvelli þess leyfis var Ávöxtun S/F starfrækt svo og áðurgreindir verðbréfasjóðir, sbr. ákv. 4. gr. laga um verðbréfamíðlun.

Hinn 7. september 1988 ákváðu hluthafafundir í Verðbréfasjóði Ávöxtunar H/F og Rekstrarsjóði Ávöxtunar H/F að þeim yrði slitið og kosin var skilanefnd til þess að koma eignum sjóðanna í verð og úthluta fjármunum til kröfuhafa.

Hinn 14. október 1988 var bú Ávöxtunar S/F og sameigenda félagsins, þeirra [annar eigandi félagsins] og [annar eigandi félagsins], tekið til gjaldþrotameðferðar, skv. úrskurði skiptaréttar Reykjavíkur.

Slitum verðbréfasjóðanna er enn ekki lokið. Töluverðan tíma tekur að sannreyna eignir sjóðanna, koma þeim í verð eða innheimta greiðslur af verðbréfum og greiða til eigenda hlutdeildarskírteina. Auk þess hafa komið upp deilur á milli þrotabús Ávöxtunar S/F og skilanefnar sjóðanna um ráðstafanir, sem gerðar voru með ýmsar eignir fyrir gjaldþrot og ekki endanlega útkljáðar nema með málaferlum. Þau taka væntanlega talsverðan tíma. Ljóst er þó, að kröfuhafar geta ekki vænst þess að fá fjármuni sína til baka á því gengi, sem síðast var auglýst fyrir hluti í sjóðunum. Skilanefnd, sem starfar fyrir báða sjóðina, hefur upplýst bankaeftirlitið um það, að eigendur hlutdeildarskírteina geti ekki vænst þess að fá í sinn hlut nema lítinn hluta fjármuna sinna endurgreiddan á síðast auglýstu gengi hlutdeildarskírteinnanna.

Skv. 15. gr. laga nr. 27/1986 um verðbréfamiðlun var bankaeftirliti Seðlabanka Íslands falið það hlutverk að hafa eftirlit með því að ekki sé starfrækt verðbréfamiðlun eða verðbréfasjóður nema að fengnu leyfi viðskiptaráðherra og gæta þess að slík starfsemi fullnægi ætíð að öðru leyti skilyrðum laganna. Lögin tóku gildi 1. júní 1986 og giltu til 4. apríl 1989 er þau voru felld úr gildi með lögum nr. 20/1989.

Í greinargerð þessari er gerð grein fyrir afskiptum bankaeftirlitsins af málefnum Ávöxtunar S/F og verðbréfasjóðanna frá upphafi og þar til [...] var sviptur leyfi til verðbréfamiðlunar og skilanefnir voru kosnar til að annast málefni verðbréfasjóðanna. Eru afskipti bankaeftirlitsins rakin í tímaröð í kafla II. Í kafla III. eru aðgerðir bankaeftirlitsins skýrðar nánar með hliðsjón af lögum um verðbréfamiðlun nr. 27/1986, sem þó giltu ekki nema hluta af því tímabili sem afskipti bankaeftirlitsins ná yfir.

## **II. AFSKIPTI BANKAEFTIRLITSINS AF ÁVÖXTUN S/F Á ÁRUNUM 1983 - 1988.**

Ávöxtun S/F var skráð í firmaskrá Borgarfógetaembættisins í Reykjavík, þann 26. janúar 1983. Upphaflegir stofnendur og eigendur fyrirtækisins voru [annar eigandi félagsins], [X] og [annar eigandi félagsins]. Í ársbyrjun 1984, gekk [X] úr fyrirtækinu og voru þeir [annar eigandi félagsins] og [annar eigandi félagsins] einir eigendur þess eftir það. Tilgangur félagsins var, samkvæmt skráningu, kaup og sala verðbréfa, fjárvarsla, almenn ávöxtunarþjónusta og ráðgjöf. Eigendur þess báru persónulega og ótakmarkaða ábyrgð á skuldbindingum félagsins. Prókúruhafi og framkvæmdastjóri fyrirtækisins var skráður [annar eigandi félagsins].

Að gefnu tilefni m.a. vegna framkominna upplýsinga í fjölmiðlum um það með hvaða hætti þetta nýstofnaða fyrirtæki hygðist starfa á íslenskum fjármagnsmarkaði, hafði forstöðumaður bankaeftirlitsins samband við framkvæmdastjóra fyrirtækisins fljótlega eftir að það var stofnað og kynnti sér fyrirhugaða starfsemi. Gerði hann fyrirsvarsmanni þess, [annar eigandi félagsins], skýra grein fyrir því, að án lagaheimildar væri fyrirtækinu óheimilt að taka við innlánnum frá almenningi til ávöxtunar.

Hinn 8. júní 1984 áttu tveir starfsmenn bankaeftirlitsins, viðtal við annan eiganda Ávöxtunar S/F [annar eigandi félagsins], framkvæmdastjóra. Viðræðurnar fór fram á skrifstofu Ávöxtunar S/F og var tilgangur þeirra sá að fá upplýsingar um starfsemi fyrirtækisins og athuga jafnframt hvort starfsemi þess væri að einhverju leyti sambærileg starfsemi innlánsstofnana, sbr. 1. málsgrein 10. gr. laga nr. 10/1961 um Seðlabanka Íslands, eða hvort starfsemin kynni að brjóta í bága við ákvæði laga um innlánsstofnanir, sbr. einkum 1. gr. laga nr. 69/1941 um sparisjóði.

Bankaeftirlitið tók saman greinargerð um starfsemi Ávöxtunar S/F í kjölfar áðurgreindrar athugunar og er hún dagsett 13. júní 1984. Meðal þess sem þar kemur fram, er að ýmis atriði í starfsemi fyrirtækisins gefa tilefni til athugasemda. M.a. fengust ekki allar þær upplýsingar, sem um var beðið sem stafaði af því, að sögn framkvæmdastjóra fyrirtækisins, að bókhaldskerfi þess var ófullkomið en upplýst var jafnframt, að það væri í

mótun og á starfsvettvangi löggilts endurskoðanda fyrirtækisins, [...], að koma því í tilskilið horf. Niðurstaða bankaeftirlitsins var hins vegar sú, að það taldi að meginstarfsemi Ávöxtunar S/F færi fram að verulegu leyti þannig, að einstaklingar og fyrirtæki afhentu því peninga gegn kvittun, gegn því að þeim væru tryggð fyrirfram umsamin vaxtakjör og endurgreiðslutími væri fyrirfram ákveðinn. Þessa starfsemi auglýsti fyrirtækið á opinberum vettvangi, svo sem í dagblöðum og með öðrum hætti. Væri þessi þáttur í starfsemi Ávöxtunar S/F skýlaust brot á ákvæðum laga nr. 69/1941 um sparisjóði. Skv. 1. gr. þeirra laga er sparisjóðum og öðrum stofnunum, sem heimild hafa til þess að reka sparisjóðastarfsemi skv. sérstakri lagaheimild, veittur einkaréttur á því að taka við innlánsfé og geyma það og ávaxta á sem tryggastan hátt. Auk þess benti bankaeftirlitið á 1. mgr. og upphaf 2. mgr. 10. gr. laga nr. 10/1961 um Seðlabanka Íslands en skv. þeirri grein hafði Seðlabankinn með höndum eftirlit með starfsemi banka, sparisjóða, innlánsdeilda samvinnufélaga, Söfnunarsjóðs Íslands og hverrar þeirrar stofnunar annarrar, sem tekur við innstæðum frá almenningi eða rekur sambærilega starfsemi að mati hans.

Í niðurlagi greinargerðar bankaeftirlitsins er tekið fram, að starfsemi Ávöxtunar S/F sé að mati bankaeftirlitsins brot á áðurgreindu ákvæði laga um sparisjóði að því er lýtur að móttöku sparifjár til ávöxtunar frá almenningi með þeim skilmálum sem að framan er lýst. Stöðva bæri framangreinda starfsemi án tafar. Yrði það ekki gert, mætti búast við að innlánsstofnunum fjölgaði ört án tilskilinna leyfa til óryggis fyrir sparifjáreigendur og þjóðfélagið í heild.

Með bréfi, dagsettu 18. júní 1984, var greinargerð bankaeftirlitsins um athugun á starfsemi Ávöxtunar S/F frá 13. sama mánaðar, send til viðskiptaráðuneytisins og er niðurlag bréfsins eftirfarandi:

„...Samkvæmt 1. gr. laga um sparisjóði nr. 69/1941 er þeim einum eða öðrum stofnunum, sem fengið hafa til þess sérstaka lagaheimild, heimilt að taka við innlánsfé til ávöxtunar. Ávöxtun S/F hefur enga lagaheimild fengið til slíkrar starfsemi. Að mati bankaeftirlitsins ber því að stöðva þá starfsemi fyrirtækisins, sem er í andstöðu við greind lagaákvæði án tafar. Óskað er eftir umsögn ráðuneytisins um framangreinda niðurstöðu.”

Viðskiptaráðuneytið svaraði erindi bankaeftirlitsins með bréfi dagsettu 24. ágúst 1984. Niðurlag bréfs ráðuneytisins hljóðar svo:

„...Eftir athugun á greinargerð yðar um málið, er ráðuneytið þeirrar skoðunar, að niðurstaða yðar sé á rökum reist. Ráðuneytið telur því rétt, að þér hefjið þegar í stað viðræður við forsvarsmenn Ávöxtunar S/F er miði að því að fyrirtækið hagi starfsemi sinni framvegis þannig, að ekki sé brotið gegn 1. gr. laga nr. 69/1941. Beri þessar viðræður ekki árangur innan skamms, sýnist ekki annað fært en að fara með málið skv. ákvæðum 2. mgr. 29. gr. laga nr. 69/1941 um sparisjóði.”

Áðurgreindu bréfi viðskiptaráðuneytisins fylgdu hins vegar munnleg skilaboð [...], deildarstjóra í ráðuneytinu til forstöðumanns bankaeftirlitsins þess efnis, að ráðuneytið teldi nægjanlegt, að krefjast þess að Ávöxtun S/F hætti að auglýsa opinberlega að það tæki á móti innlánnum til ávöxtunar með þessum hætti. Sjónarmið talsmanns ráðuneytisins til þessa atriðis komu einnig fram í viðtali við dagblaðið NT hinn 27. ágúst 1984.

Hinn 29. ágúst 1984 var haldinn fundur á skrifstofu bankaeftirlitsins með forráðamönnum Ávöxtunar S/F, þeim [annar eigandi félagsins] og [annar eigandi félagsins] auk lögfræðings fyrirtækisins, [...], hdl. Á þeim fundi var þeim afhent bréf frá bankaeftirlitinu, dagsett þann sama dag, þar sem þess var krafist, að þeim þætti í starfsemi fyrirtækisins,



sem lyti að móttöku sparifjár frá ótilteknum hópi sparifjäreigenda og væri í andstöðu við 1. gr. laga nr. 69/1941 um sparisjóði, verði tafarlaust hætt. Þá var forráðamönnum fyrirtækisins afhent greinargerð bankaeftirlitsins frá 13. júní 1984.

Af hálfu forráðamanna Ávöxtunar S/F á fundinum var þess óskað, að þeir fengju frest til þess að kynna sér efni greinargerðar bankaeftirlitsins og kanna réttarstöðu sína með tilliti til þeirrar kröfu bankaeftirlitsins og ráðuneytisins, að starfseminni yrði breytt í löglegt horf. Með hliðsjón af aðstæðum var fallist á að veittur yrði frestur til 19. september 1984 gegn því að á þeim tíma færi ekki fram móttaka á innlánsfé. Engin fyrirheit voru gefin af hálfu forráðamanna Ávöxtunar S/F um stöðvun á móttöku innlánsfjár en tekið fram að opinberum auglýsingum um slíka starfsemi hefði þá þegar verið hætt. Þann 20. september 1984 barst bankaeftirlitinu greinargerð frá lögmanni fyrirtækisins, sem ber yfirskriftina „Yfirlit yfir nokkur atriði í réttarstöðu Ávöxtunar S/F” og er dagsett 12. september 1984.

Með hliðsjón af afstöðu viðskiptaráðuneytisins til þessa máls og hvað það teldi nægjanlegt, skv. munnlegum skilaboðum til bankaeftirlitsins, til þess að starfsemi Ávöxtunar S/F teldist ekki vera í andstöðu við sett lög, var málið af hálfu bankaeftirlitsins lagt til hliðar með svofelldri áritun:

„Ekki verða að svo stöddu gerðar frekari athugasemdir við starfsemi Ávöxtunar S/F svo framarlega sem það fyrirtæki tekur ekki upp á því að auglýsa móttöku innlánsfjár að nýju.”

Frá því í septembermánuði 1984 og þar til í septembermánuði 1985 bera gögn bankaeftirlitsins ekki með sér, að það hafi haft afskipti af málefnum Ávöxtunar S/F. Þess ber einnig að geta að á því tímabili og reyndar allt til 1. júní 1986, er lög nr. 27/1986 um verðbréfamíðlun, tóku gildi hafði bankaeftirlitið enga lögsögu yfir fyrirtækinu nema ef að vera kynni að túlkun þess á ákvæðum laga um sparisjóði frá árinu 1941 og ákvæði 10. gr. laga nr. 10/1961 um Seðlabanka Íslands hefði átt við eins og rakið er hér að framan. Um þá túlkun voru skiptar skoðanir meðal yfirstjórnenda peningamála.

Hinn 28. júní 1985 voru staðfestar reglur nr. 268 um Verðbréfaþing Íslands. Hinn 27. september 1985 barst bankaeftirliti Seðlabankans bréf frá stjórn Verðbréfaþings Íslands, þar sem segir m.a.:

„...Í sambandi við umsóknir neðangreindra aðila um stofnaðild að Verðbréfaþingi Íslands, óskar stjórn þingsins með tilvísun til e-liðar 2. gr. reglna um þingið nr. 268/1985 eftir því að bankaeftirlitið láti fara fram skoðun í samvinnu við endurskoðendur þeirra ef við á, á verðbréfavíðskiptum þeirra...”

Í bréfinu eru tilgreindir þeir aðilar, sem Verðbréfaþingið óskaði eftir að bankaeftirlitið athugaði og var Ávöxtun S/F meðal þeirra. Í samræmi við áðurgreindar reglur um Verðbréfaþing Íslands og með tilvísun til óska stjórnar þess, kannaði bankaeftirlitið starfsemi fyrirtækjanna. Var stjórn Verðbréfaþings Íslands gerð grein fyrir niðurstöðum bankaeftirlitsins með bréfi, dagsettu 22. október 1985. Umsögn bankaeftirlitsins tekur til allra aðilanna nema Ávöxtunar S/F en í bréfi bankaeftirlitsins til stjórnar Verðbréfaþings Íslands segir svo um það atriði:

„...Gerðar voru ítrekaðar tilraunir til þess að fá viðræður við framkvæmdastjóra Ávöxtunar S/F. Þær tilraunir báru engan árangur...”

Forstöðumaður bankaeftirlitsins tók saman minnisblað um tilraunir bankaeftirlitsins til þess að framkvæma athugun á verðbréfavíðskiptum Ávöxtunar S/F í tengslum við umsókn

Þess sem stofnaðila að Verðbréfaþingi Íslands. Minnisblaðið er dagsett 22. október 1985 og er eftirfarandi:

„...Með bréfi frá stjórn Verðbréfaþings Íslands, sem sem dagsett er 27. september 1985, var þess óskað, að bankaeftirlitið léti fara fram skoðun á verðbréfavíðskiptum nánar tiltekinna aðila, sem óskað höfðu stofnaðildar að Verðbréfaþingi Íslands. Meðal þeirra fyrirtækja, sem óskað var eftir að bankaeftirlitið skoðaði var Ávöxtun S/F, Laugavegi 97 í Reykjavík. Þann 15. október s.l. gerði forstöðumaður bankaeftirlitsins tilraun til þess að ná símasambandi við forstöðumann Ávöxtunar S/F, [annar eigandi félagsins]. Stúlkan sem svaraði í símann, kvað [...] vera upptekinn en var beðin að taka skilaboð til hans þess efnis, að hann væri beðinn að hafa samband við [forstöðumaður bankaeftirlitsins] í Seðlabanka Íslands sem fyrst. Þar sem [...] hafði ekki gert tilraun til að ná sambandi við mig, þá reyndi ég eftir u.þ.b. eina og hálf klukkustund að ná sambandi við hann aftur. Stúlkan sem svaraði í símann kvaðst hafa komið skilaboðunum áleiðis til [...] en hefði verið beðin um að skila til mín, ef ég hringdi aftur, að [...] vildi ekkert við mig tala en ég væri vinsamlegast beðinn að hafa samband við lögmann fyrirtækisins, sem væri [...] og var mér gefið upp tilgreint símanúmer. Ég setti mig þegar í stað í samband við [lögmanninn] og kannaðist hann ekki við málið. Ég tjáði honum ástæðu þess að ég væri að reyna að ná sambandi við [...] og kvaðst hann vita til þess að Ávöxtun S/F hefði sótt um stofnaðild að Verðbréfaþingi Íslands. Hann kvaðst hins vegar ekki vilja hafa nein afskipti af málinu. Að fengnum þessum upplýsingum sendi ég Ávöxtun S/F símskeyti og stílaði það á [...]. Í símskeytinu er vísað til þess að stjórn Verðbréfaþings Íslands hafi óskað eftir því, að bankaeftirlitið léti fara fram skoðun á verðbréfavíðskiptum Ávöxtunar S/F í tengslum við umsókn þess sem stofnaðili að verðbréfaþinginu. Jafnframt var óskað eftir því, að bankaeftirlitið fengi að eiga fund með [annar eigandi félagsins] og endurskoðanda fyrirtækisins á starfsstöð Ávöxtunar S/F, fimmtudaginn 17. október kl. 14.00. Þá var tekið fram, að ef framangreindur tími hentaði ekki, þá var [...] vinsamlegast beðinn að hafa samband við forstöðumann bankaeftirlitsins, [...], hið fyrsta.

Daginn eftir, eða miðvikudaginn 16. október, var hringt í bankaeftirlitið og stúlka í Ávöxtun S/F bar þau skilaboð til mín frá [annar eigandi félagsins], að hann væri uppbokaður þessa viku en hann myndi hafa samband við *rétta aðila* í næstu viku.

Að fengnum þessum skilaboðum dró ég þá ályktun, að [...] væri ekki tilbúinn til þess að eiga viðræður við bankaeftirlitið. Tók ég þá ákvörðun að hafa ekki frekari afskipti af fyrirtækinu. [...] ritara stjórnar Verðbréfaþings Íslands var greint frá þessum afskiptum í símtali. Jafnframt var [...], formanni stjórnar Verðbréfaþings Íslands greint frá þessu í símtali þriðjudaginn 22. október.”

Hinn 4. nóvember 1985 barst bankaeftirliti Seðlabanka Íslands svohljóðandi bréfi frá stjórn Verðbréfaþings Íslands:

„Vér vísum til bréfs yðar frá 22. fyrra mánaðar. Þar sem [...] framkvæmdastjóri Ávöxtunar S/F hefur tilkynnt formanni stjórnar Verðbréfaþingsins, að ekkert sé því til fyrirstöðu, að bankaeftirlitið skoði mál fyrirtækisins, sbr. bréf vort frá 27. september 1985, óskum vér eftir því að slík skoðun fari fram.”

Hinn 26. nóvember 1985 var Ávöxtun S/F ritað bréf þess efnis, að með tilvísun til bréfs frá stjórn Verðbréfaþings Íslands, þá hefði bankaeftirlitið ákveðið, að athugun þess á

málefnum fyrirtækisins fari fram þriðjudaginn 3. desember kl 10.00 fyrir hádegi og jafnframt var þess óskað, að framkvæmdastjóri Ávöxtunar S/F ásamt endurskoðanda fyrirtækisins yrði þá til staðar, til þess að veita þær upplýsingar sem fulltrúar bankaeftirlitsins óskuðu eftir. Hinn 3. desember 1985 fór athugun bankaeftirlitsins fram að viðstöddum fulltrúum Ávöxtunar S/F, [...] framkvæmdastjóra, [...] löggiltum endurskoðanda og [...] tölvunarfræðingi.

Niðurstöður athugunar bankaeftirlitsins á starfsemi Ávöxtunar S/F þann 3. desember 1985, er að finna greinargerð dagsettri 13. janúar 1986. Þar er ítarlega rakinn aðdragandi athugunarinnar og jafnframt vikið að fyrri afskiptum bankaeftirlitsins af málefnum fyrirtækisins. Auk þess er gerð ítarleg grein fyrir þeim athugunum, sem gerðar voru við skoðun eftirlitsins og meginniðurstöðum. Sá kafli skýrslunnar sem fjallar um meginniðurstöður hljóðar svo:

„... Í kafla 2 hér að framan, er gerð grein fyrir meginstarfsemi Ávöxtunar S/F. Þar kemur m.a. fram, að verðbréfamiðlun hefur verið og var enn á skoðunardegi tiltölulega lítill hluti af starfsemi fyrirtækisins. Innan fyrirtækisins hafa ekki enn verið fullmótaðar reglur eða skráningarkerfi, sem að mati bankaeftirlitsins eru nauðsynlegar til þess að sá þáttur í starfseminni fullnægði þeim öryggiskröfum sem gera verður. Hins vegar kom fram, að unnið væri að úrbótum á þeim þætti og að fullur vilji væri af hálfu forráðamanna Ávöxtunar S/F að aðlaga sig að kröfum Verðbréfaþings Íslands og/eða bankaeftirlitsins í þeim efnunum.

Að mati bankaeftirlitsins er meginstarfsemi Ávöxtunar S/F sem lýtur að móttöku innlánsfjár til geymslu og ávöxtunar rekin í andstöðu við gildandi ákvæði laga nr. 86/1985 um viðskiptabanka, 26. gr., og lög nr. 87/1985 um sparisjóði, 30. gr. Um frekari málsmeðferð vegna meintra brota á tilgreindum lögum, skal vísað til 52. gr. laga nr. 86/1985 og 66. gr. laga nr. 87/1985.

Þá telur bankaeftirlitið, að full ástæða sé til þess að skoða nánar framkvæmd vaxtareiknings á móttæknunni fé hjá fyrirtækinu með hliðsjón af ákvæðum laga nr. 58/1960 um bann við okri, dráttarvexti o.fl. Komi það í ljós, að vaxtagreiðslur séu í andstöðu við greind lagaákvæði þurfa yfirvöld að taka afstöðu til málsmeðferðar.

Með vísan til þessa, getur bankaeftirlitið ekki að svo stöddu mælt með því að Ávöxtun S/F gerist aðili að Verðbréfaþingi Íslands, sbr. reglur nr. 268/1985.”

Hinn 1. janúar 1986 tóku gildi ný lög um viðskiptabanka nr. 86/1985 og lög nr. 87/1985 um sparisjóði og er hér vísað til þeirra í stað fyrri tilvitnana í lög nr. 69/1941, sem féllu úr gildi frá sama tíma.

Hinn 29. janúar 1986 var greinargerð bankaeftirlitsins send viðskiptaráðuneytinu með ósk um umsögn og tillögur þess um frekari málsmeðferð. Svar ráðuneytisins barst Seðlabankanum með bréfi, dags. 11. febrúar 1986. Þar segir meðal annars:

„...Að lokinni athugun á greinargerðinni, er það skoðun ráðuneytisins að fjárvörslu- og ávöxtunarpjónusta Ávöxtunar S/F feli í sér móttöku innlána frá almenningi til geymslu og ávöxtunar. Þessi starfsemi fyrirtækisins brýtur að mati ráðuneytisins í bága við 2. mgr. 26. gr. laga nr. 86/1985 um viðskiptabanka og 2. mgr. 30. gr. laga nr. 87/1985 um sparisjóði, enda skortir Ávöxtun S/F lagaheimild til þess að taka við innlánunum frá almenningi til geymslu og ávöxtunar.

Með vísan til þessa svo og bréfs ráðuneytisins til yðar dagsett 24. ágúst 1984, þykir rétt að farið sé með mál þetta skv. 1. mgr. 52. gr. laga nr. 86/1985 og 1. mgr. 66. gr. laga nr. 87/1985.

Jafnframt óskar ráðuneytið eftir, að bankaeftirlit Seðlabanka Íslands kanni, ef sérstök ástæða þykir til, hvort verið geti að önnur fyrirtæki brjóti í bága við ákvæði 2. mgr. 62. gr. og 2. mgr. nefndra laga. Samrit af bréfi þessu er sent bankaeftirlitinu.”

Með bréfi, dags. 21. febrúar 1986 tilkynnti Seðlabanki Íslands forráðamönnum Ávöxtunar S/F, niðurstöður bankaeftirlitsins og umsögn viðskiptaráðuneytisins. Með tilvísun til þessa var skorað á Ávöxtun S/F að láta þegar í stað af tilvitnaðri starfsemi. Jafnframt, að rétt þætti að farið yrði með mál Ávöxtunar S/F skv. 1. mgr. 52. gr. laga nr. 86/1985 og 1. mgr. 66. gr. laga nr. 87/1985 og væri málið því jafnhliða sent saksóknara ríkisins til fyrirsagnar eins og tekið er fram í bréfinu. Sama dag voru saksóknara ríkisins send gögn er varða málefni Ávöxtunar S/F til ákvörðunar um opinbera rannsókn og meðferð að hætti opinberra mála.

Að beiðni lögmanns Ávöxtunar S/F, [...], hdl., voru honum í aprílmánuði 1986 afhent gögn sem vörðuðu málefni Ávöxtunar S/F og afskipti bankaeftirlitsins af þeim. Í gögnum bankaeftirlitsins er ennfremur greinargerð dagsett 25. apríl 1986 frá lögmanni Ávöxtunar S/F til ríkissaksóknara varðandi málefni Ávöxtunar S/F, þar sem lögmaðurinn færir fram ýmis rök fyrir því, að afskipti bankaeftirlitsins hafi verið með öllu tilhæfulaus, málsmeðferðinni ábótavant og engin efnisrök væru fyrir kærú af hálfu Seðlabanka Íslands vegna starfsemi Ávöxtunar S/F.

Bankaeftirliti Seðlabankans barst afrit af bréfi ríkissaksóknara, dags. 6. maí 1986 til rannsóknarlögreglu ríkisins þar sem þess var óskað, að rannsókn færi fram á tilteknum þáttum í starfsemi Ávöxtunar S/F á grundvelli gagna sem embætti ríkissaksóknara hefði m.a. borist frá bankaeftirliti Seðlabanka Íslands.

Hinn 11. september 1986 ritaði ríkissaksóknari svohljóðandi bréf til rannsóknarlögreglu ríkisins og sendi jafnframt afrit af því til Seðlabanka Íslands, bankaeftirlits og viðskiptaráðuneytisins:

„Með bréfi rannsóknarlögreglu ríkisins, dagsettu 13. ágúst s.l., bárust embættinu rannsóknargögn varðandi ætluð brot forráðamanna Ávöxtunar S/F, Laugavegi 97, Reykjavík á lögum nr. 86/1985 um viðskiptabanka og lögum nr. 87/1985 um sparisjóði einkum að því er varðar þann þátt í starfsemi félagsins sem lýtur að viðtöku félagsins á peningum frá almenningi til ávöxtunar, sbr. rannsóknarfyrirmæli embættisins í bréfi dags. 6. maí s.l.

Meðal rannsóknargagna er bréf lögmanns Ávöxtunar S/F, [...], hdl., dagsett 12. ágúst s.l. þar sem hann skýrir m.a. frá þeirri ákvörðun forráðamanna félagsins að þeir hafi ákveðið að laga starfsemi félagsins við því er varðar viðtöku á peningum til Ávöxtunar „... að þeim óskum og ábendingum sem bankaeftirlitið hefur látið frá sér fara ...” svo vitnað sé til bréfsins. Þá er í bréfinu ennfremur upplýst, að annar forsvarsmanna félagsins, [...], viðskiptafræðingur, hafi sótt um leyfi við viðskiptaráðuneytisins til að mega reka verðbréfamíðlun í nafni félagsins, sbr. lög nr. 27/1986 um verðbréfamíðlun.

Með vísan til þess sem að framan er rakið og að athuguðum rannsóknargögnum, þá þykir eftir atvikum eigi efni til þess af ákærvaldsins hálfu að láta á það reyna með útgáfu ákærú á hendur greindum forráðamönnum hvort greindur þáttur í starfsemi félagsins hafi verið

ólögmætur og forráðamönnum refsiverður. Af þessum ástæðum verður því eigi af ákærvaldsins hálfu krafist frekari aðgerða í máli þessu.”

Bankaefirlitið var ekki sátt við niðurstöðu ríkissaksóknara og sendi bankastjórn Seðlabankans minnisblað, sem dagsett er 15. september 1986, þar sem segir meðal annars:

„... Ríkissaksóknara er fengið ákvörðunarvald um það, hvort höfða skuli opinbert mál á hendur aðila eður ei. Ákvörðunum embættisins í þeim efnum verður ekki breytt af öðrum aðilum. Svo fer einnig varðandi málefni Ávöxtunar S/F. Engu að síður er bankaefirlitið ósammála niðurstöðu ríkissaksóknara um málsmeðferð í þessu máli og telur rökstuðning fyrir henni sérkennilegar. Niðurstaða ríkissaksóknara verður með öðrum orðum ekki skilin á aðra lund en að embættið telji Ávöxtun S/F hafa gerst brotlegt við lög um viðskiptabanka í raun en yfirlýsingar forsvarsmanna fyrirtækisins, eftir að rannsókn málsins hófst, leiðir til þess að þeir skuli ekki látnir sæta ábyrgð vegna þess lögbrots þótt fullframið brot sé. Heildarniðurstaðan eftir lestur bréfs ríkissaksóknara verður því sú, að embættið sé í raun sammála bankaefirlitinu um að lög hafi verið brotin. Ábendingar og aðgerðir bankaefirlitsins vegna þessa máls hafi því verið réttmætar og átt við rök að styðjast. Hins vegar virðast önnur sjónarmið sem bankaefirlitið getur ekki látið ráða gerðum sínum hafa orðið til þess að málið er nú látið niður falla ...”

Rétt er að taka fram, að þegar þeir atburðir urðu, sem hér hefur verið greint frá, höfðu tiltölulega nýlega tekið gildi lög nr. 27/1986 um verðbréfamiðlun. Þau tóku gildi hinn 1. júní 1986 en gert var ráð fyrir vissum aðlögunartíma fyrir starfandi verðbréfamiðlara til 1. ágúst það sama ár.

Með bréfi, dagsettu 3. október 1986, tilkynnir [...], hdl., fyrir hönd umbjóðanda málflutningsskrifstofu sinnar og fleiri, að [annar eigandi félagsins] hafi fengið leyfi viðskiptaráðuneytisins til reksturs verðbréfamiðlunar. Leyfi yrði nýtt í samræmi við 2. mgr. 4. gr. laga nr. 27/1986 til að reka verðbréfamiðlun í nafni Ávöxtunar S/F að Laugavegi 97 í Reykjavík. Á grundvelli 5. gr. laganna hafi umbjóðandi sinn ákveðið að stofna verðbréfasjóð með svipuðu sniði og starfað hefðu hér á landi um nokkurt skeið. Verðbréfasjóður þessi yrði sérstakt hlutafélag sem gæfi út skuldabréf til sölu og andvirði seldra bréfa yrði notað til kaupa á verðbréfum og öðrum skilríkjum fyrir peningakröfum. Þannig yrði myndaður samvalssjóður og verðmæti hans réði verðmæti seldra hlutdeildarbréfa. Að öðru leyti var meginefni bréfs lögmannsins fyrirspurn til Seðlabankans um það hvort skylt væri að skrá hlutdeildarbréf í umræddum samvalssjóði á nafn eða hvort nægilegt væri að þau væru gefin út til handhafa.

Hinn 22. desember 1986 barst bankaefirliti Seðlabankans tilkynning frá [...] hdl., fyrir hönd Ávöxtunar S/F um það, að á stofnfundi, sem haldinn hafi verið hinn 12. nóvember 1986 og framhaldsstofnfundi, sem haldinn hafi verið þann 15. desember 1986, hafi verið samþykkt að stofna hlutafélagið „Verðbréfasjóður Ávöxtunar H/F.” Tilgangur félagsins sé í meginatriðum sá að reka verðbréfasjóð. Jafnframt var bankaefirlitinu tilkynnt að stjórn félagsins skipuðu [...Z], [annar eigandi félagsins] og [annar eigandi félagsins]. Með framkvæmdastjórn færi Ávöxtun S/F en því fyrirtæki veittu forstöðu [annar eigandi félagsins] og [annar eigandi félagsins]. Verðbréfasjóðurinn væri rekinn á grundvelli leyfis skv. 4. gr. laga nr. 27/1986, sem veitt hafi verið [annar eigandi félagsins].

Hinn 24. febrúar 1987 fór tveir starfsmenn bankaefirlitsins til skoðunar á starfsemi Verðbréfasjóðs Ávöxtunar H/F sem þá var nýstofnaður. Í umsögn um þá athugun segir m.a.:

„... Starfsemi fyrirtækisins hófst ekki að ráði fyrr en í janúar 1987 og liggur því enginn ársreikningur fyrir. Fyrirtækið hefur nýlega hafið starfsemi og eru ýmis atriði á sviði bókhalds og innra eftirlits enn í mótun. T.d. er tölvukerfi (hugbúnaður) til að halda utan um viðskipti verðbréfasjóðsins í smíðum á vegum verkfræðistofu. Fyrirhugað er, að athugun á gengisútreikningi og tilvist verðbréfa fari fram mánaðarlega af hálfu löggilts endurskoðanda, í fyrsta skipti fyrri hluta mars 1987. Eignir þær sem verðbréfasjóðurinn fjárfestir í eru einkum viðskiptavíxlar, óverðtryggð og verðtryggð skuldabréf, ýmist verðtryggð eða með sjálfskuldarábyrgð, VISA og Eurocardnótur og kröfukaup. Skv. því er ávöxtunarkrafan og þar með áhættan í hærri kanti verðbréfamarkaðarins. Varðandi lán til eins aðila eða fjárhagslega tengdra aðila er hugmynd forráðamanna Verðbréfasjóðsins að setja reglu um hæst 10% af eignum til eins aðila. Nú eru útistandandi hæst 3 milljónir króna á einn samþykkjanda eða rúmlega 6% af eignum...”

Sama dag var starfsemi Ávöxtunar S/F einnig skoðuð. Í skýrslu um þá athugun segir m.a.:

„... Í árslok 1985 var bókfært eigið fé Ávöxtunar S/F 1 milljón kr. og niðurstöðutala efnahagsreiknings 45,8 millj. kr. en þar af voru 43,7 millj. kr. á svonefndum Ávöxtunarreikningi. Ársreikningur 1985 var ekki endurskoðaður af löggiltum endurskoðanda. Ársreikningur fyrir 1986 liggur ekki fyrir. *Innra eftirlit og framkvæmd endurskoðunar*: Ekki er tilefni til sérstakra athugasemda varðandi þennan þátt en þó má benda á, að hvorki þjófvarnarkerfi né brunaviðvörðunarkerfi er fyrir hendi í húsnæði fyrirtækisins en þess ber þó jafnframt að geta að verðbréf fara jafnóðum í banka til innheimtu. Athygli vekur, að ársreikningur Ávöxtunar S/F fyrir árið 1985 var ekki endurskoðaður af löggiltum endurskoðanda fyrirtækisins en væntanlega verður ársreikningur ársins 1986 endurskoðaður. Þá kom fram að bæta þarf framkvæmd á nafnskráningu verðbréfa viðskiptamanna í vörslu fyrirtækisins til samræmis við ákvæði 7. gr. laga nr. 27/1986. *Önnur atriði*: Ávöxtunarsamningar þeir sem bankaeftirlitið hefur áður gert athugasemdir við eru ekki enn útrunnir að fullu en nákvæm tala lá ekki fyrir um stöðu þeirra samninga um s.l. áramót, þar sem ársreikningur fyrir 1986 var ekki tilbúinn. Verðbréfasjóður Ávöxtunar H/F mun eiga að leysa ávöxtunarsamningana af hólmi...”

Framangreindum athugasemdum var komið á framfæri við forráðamenn fyrirtækjanna og endurskoðanda þegar athugunin fór fram.

Samkvæmt ákvæðum í 2. mgr. 15. gr. laga nr. 27/1986 um verðbréfamíðlun, er bankaeftirliti Seðlabanka Íslands gert skylt að taka saman álitserð um efni viðskiptaauglýsinga, verðbréfamiðlara og verðbréfasjóða, sem beint er til almennings, og senda til viðskiptaráðuneytisins. Skal þetta gert árlega. Með bréfi, dagsettu 21. maí 1987, sendir bankaeftirlitið viðskiptaráðuneytinu álitserð um efni viðskiptaauglýsinga í samræmi við áðurgreint ákvæði. Í greinargerð bankaeftirlitsins er tekið fram eftirfarandi um Ávöxtun S/F:

„... Eins og kunnugt er, gerði bankaeftirlit Seðlabanka Íslands athugasemdir við tiltekna þætti í starfsemi Ávöxtunar S/F, sem bankaeftirlitið taldi stríða gegn lögum. Var málinu vísað til ríkissaksóknara, sem taldi ekki ástæðu til aðgerða af ákærvaldsins hálfu, sérstaklega þar sem lýst var yfir af hálfu fyrirtækisins, að starfsemi þess yrði lögðuð að þeim tilmælum sem borist hefðu frá bankaeftirlitinu. Engin slík breyting var, svo kunnugt sé, gerð á starfsemi Ávöxtunar S/F á þeim tíma sem álitserð þessi tekur til. Hins vegar urðu breytingar um s.l. áramót er Verðbréfasjóður Ávöxtunar H/F var stofnaður.

Vegna framanritaðs þykir ekki ástæða til þess nú að gera sérstaka grein fyrir auglýsingum Ávöxtunar S/F á greindu tímabili. Þrátt fyrir það skal tekið fram, að engar sérstakar ábendingar hafa komið fram, sem gefa tilefni til að ætla að auglýsingar fyrirtækisins uppfylli ekki þær kröfur sem gera verður til þeirra.”

Rétt er að hér komi fram, að álitsgerð bankaeftirlitsins um efni viðskiptaauglýsinga verðbréfamiðlara og verðbréfasjóða, sem beint var til almennings að þessu sinni, tók einungis til þess tímabils sem lögin um verðbréfamiðlun giltu á árinu 1986, þ.e.a.s. frá 1. júní það ár.

Áður hefur komið fram, að Verðbréfasjóður Ávöxtunar H/F hóf ekki starfsemi fyrr en 1. janúar 1987 og var því ekki tilefni til þess að óska eftir sérstökum ársreikningi fyrir félagið. Hins vegar hafði bankaeftirlitið ítrekað óskað eftir því munnlega við forráðamenn Ávöxtunar S/F og löggiltan endurskoðanda að fá í hendur ársreikning Ávöxtunar S/F fyrir árið 1986. Hinn 22. maí 1987 var Ávöxtun S/F skrifað bréf, þar sem óskað var sérstaklega eftir því að bankaeftirlit Seðlabankans fái sendan ársreikning fyrirtækisins fyrir 1986. Hinn 26. maí 1987 barst bankaeftirliti Seðlabanka Íslands bréf frá Ávöxtun S/F, þar sem tekið er fram, að ársreikningur Ávöxtunar S/F sé ókominn frá endurskoðanda. Reikningurinn verði sendur bankaeftirlitinu um leið og hann berist.

Bankaeftirlitið ítrekaði óskir sínar munnlega við forráðamenn Ávöxtunar S/F sumarið 1987 um að fá í hendur ársreikning fyrir Ávöxtun S/F. Hinn 3. september 1987 barst ársreikningur Ávöxtunar S/F fyrir árið 1986. Hinn 7. september 1987 ritaði bankaeftirlit Seðlabankans svohljóðandi bréf til Ávöxtunar S/F og sendi jafnframt afrit þess til Endurskoðunarskrifstofu [...] og [löggiltur endurskoðandi félagsins]:

„... Bankaeftirliti Seðlabanka Íslands hefur borist ársreikningur Ávöxtunar S/F fyrir árið 1986. Í áritun löggiltra endurskoðanda Ávöxtunar S/F á ársreikning segir, að ekki hafi verið framkvæmd endurskoðun ársreikningsins.

Bankaeftirlitið lítur svo á, að ársreikningur Ávöxtunar S/F eins og hann hefur verið lagður fram, fullnægi ekki þeim kröfum, sem gerðar eru í þessu sambandi, skv. lögum nr. 27/1986 um verðbréfamiðlun. Skal einkum vísað til 3. mgr. 4. gr. laganna, sem þar er sérstaklega tekið fram að löggiltur endurskoðandi skuli annast endurskoðun hjá verðbréfamiðlun. Skv. beinni yfirlýsingu löggilts endurskoðanda fyrirtækisins hefur þessa ekki verið gætt.

Með vísan til þess er að framan greinir, svo og samanber 1. mgr. 15. gr. laga nr. 27/1986, óskar bankaeftirlit Seðlabanka Íslands eftir því við yður, að fram fari endurskoðun ársreiknings Ávöxtunar S/F í samræmi við lög nr. 27/1986, sem nái að lágmarki yfir það tímabil sem lögin giltu á árinu 1986 en þau tóku gildi hinn 1.6. 1986. Þess er jafnframt óskað, að þessu starfi verði hraðað og nýr og endurskoðaður ársreikningur berist bankaeftirlitinu sem fyrst...”

Með bréfi, sem dagsett er 29. október 1987 og stílað er á Ávöxtun S/F, og jafnframt var sent Endurskoðunarskrifstofu [...] og [löggiltur endurskoðandi félagsins] er efni bréfs bankaeftirlitsins frá 7. september ítrekað, þar sem enginn ársreikningur hafði þá borist bankaeftirlitinu. Ósk bankaeftirlitsins til framangreindra aðila var ítrekuð með bréfi dags. 8. desember 1987. Þar er m.a. vísað til fyrrgreindra tveggja bréfa og tekið fram, að endurskoðaður ársreikningur fyrir það ár hafi enn ekki borist bankaeftirlitinu. Ennfremur segir í bréfinu:

„Með tilvísun til 3. mgr. 4. gr. laga nr. 27/1986 um verðbréfamiðlun sbr. 1. mgr. 15. gr. sömu laga, er Ávöxtun S/F veittur lokafrestur til 15. desember n.k. til þess að leggja fyrir bankaeftirlitið endurskoðaðan ársreikning fyrir árið 1986. Hafi ársreikningurinn ekki borist innan frestsins mun bankaeftirlitið í samræmi við 3. mgr. 15. gr. laga nr. 27/1986 tilkynna það viðskiptaráðuneytinu.”

Hinn 9. desember 1987 barst bankaeftirlitinu ársreikningur Ávöxtunar S/F fyrir árið 1986 ásamt fylgibréfi frá endurskoðanda fyrirtækisins til eigenda þess þar sem gerð er grein fyrir nokkrum atriðum, sem endurskoðandinn telur að mættu betur fara í starfsemi Ávöxtunar S/F. Hins vegar er áritun endurskoðandans fyrirvaralaus og er það álit hans að ársreikningurinn sýni sanngjarna mynd af rekstri félagsins á árinu 1986 og stöðu þess í árslok 1986 miðað við venjulegar reikningsskilaaðferðir. Jafnframt er tekið fram, að reikningurinn hafi verið saminn á skrifstofu endurskoðandans eftir bókhaldi félagsins að aflokinni endurskoðun. Við endurskoðunina hafi verið framkvæmdar þær kannanir á bókhaldi og bókhaldsgögnum, sem taldir voru nauðsynlegar.

Hinn 31. janúar 1988 sendi bankaeftirlitið bréf til viðskiptaráðuneytisins ásamt skýrslu um efni viðskiptaauglýsingu verðbréfamiðlara og verðbréfasjóða, með tilvísun til 2. mgr. 15. gr. laga nr. 27/1986 um verðbréfamiðlun. Viðskiptaauglýsingar sem þar um ræðir, eru fyrir árið 1987. Afrit skýrslunnar ásamt afriti af bréfi eftirlitsins til ráðuneytisins var jafnframt sent til verðlagsstjóra. Að því er varðar Ávöxtun S/F og Verðbréfasjóð Ávöxtunar H/F segir eftirfarandi í greinargerð bankaeftirlitsins:

„Ástæða þykir til að gera þær athugasemdir við auglýsingar Ávöxtunar S/F á svokölluðum ávöxtunarbréfum Verðbréfasjóðs Ávöxtunar H/F, að a.m.k. einu sinni var auglýst að engin bindiskylda væri á bréfum þessum. Ekki er fullljóst hvað við er átt, en orðalagið virðist gefa til kynna að viðkomandi bréf séu ávallt laus til útborgunar en svo er þó ekki sbr. orðalag bréfanna sjálfra. Orðalag þetta er því a.m.k. villandi en geta ber þess, að það virðist einungis hafa verið notað einu sinni.”

Hinn 19. febrúar 1988 skrifaði bankaeftirlit Seðlabankans bréf til Verðbréfasjóðs Ávöxtunar H/F, þar sem óskað var eftir því að forráðamenn Verðbréfasjóðsins kæmu til viðræðna við bankaeftirlitið varðandi ýmis ákvæði hlutdeildarbréfa Verðbréfasjóðsins á grundvelli eftirlitshlutverks bankaeftirlitsins skv. lögum nr. 27/1986 um verðbréfamiðlun. Í framhaldi af þessu bréfi bankaeftirlitsins var fundur ákveðinn með forráðamönnum Ávöxtunar S/F, Verðbréfasjóðs Ávöxtunar H/F og Rekstrarsjóðs Ávöxtunar H/F hinn 7. mars 1988.

Þann 7. mars 1988 var síðan haldinn fundur á skrifstofu bankaeftirlitsins með fulltrúum Ávöxtunar S/F, þeim [...], lögmanni félaganna og sem jafnframt var stjórnarformaður Rekstrarsjóðs Ávöxtunar H/F, sem stofnaður var í janúarmánuði 1988, [...], framkvæmdastjóra og [...Z], stjórnarformanni í Verðbréfasjóði Ávöxtunar H/F. Á fundinum gerðu fulltrúar bankaeftirlitsins athugasemdir við eftirfarandi atriði: Fulltrúum Ávöxtunar S/F var bent á að gerðar hefðu verið athugasemdir við það orðalag auglýsinga um Ávöxtunarbréf að á þeim væri engin bindiskylda og sú skoðun bankaeftirlitsins var ítrekuð að þetta orðalag væri beinlínis villandi og segði of mikið miðað við texta bréfanna sjálfra. Þá var m.a. rætt um heimild stjórnar sjóðsins, skv. ákvæðum í bréfunum til að fresta innlausn einhliða allt fram að endanlegum gjalddaga árið 2000. Bankaeftirlitið kynnti þá skoðun sína að hugsanlegt væri að ákvæði þetta yrði metið ógilt fyrir dómi ef á það reyndi. Nokkrar umræður urðu um þetta atriði en aðilar voru sammála um að ákvæðið væri óljóst. Fulltrúum Ávöxtunar S/F var bent á, að meginhluta ársins 1987 hafði verið auglýst sama



ávöxtunarprósenta (14% umfram verðbólgu) áávöxtunarbréfum. Var óskað skýringar á þessu enda hlyti ætíð að vera um sveiflur að ræða að þessu leyti. [Annar eigandi félagsins] upplýsti að sér væri ekki kunnugt um hvaðan þessi prósentutala væri fengin en engar athugasemdir um þessar auglýsingar hefðu verið gerðar gagnvart fjölmiðlum af hálfu Ávöxtunar S/F. Jafnframt upplýsti [...] að hér væri um að ræða prósentutölu sem stefnt væri að en ekki raunverulega ávöxtun. Bankaefirlitið gerði mjög ákveðnar athugasemdir við þessa framkvæmd af hálfu Ávöxtunar S/F, ef rétt væri og krafðist þess að úr yrði bætt. Tók [...] undir að þessu atriði auglýsinganna þyrfti að breyta. *Í þessu sambandi kom fram, að gengi ávöxtunarbréfa væri reiknað út vikulega en ekki daglega eins og þó væri sagt í texta bréfanna. Töldu fulltrúar bankaefirlitsins að samræmi yrði að vera á milli skilmála bréfanna og auglýsinga fyrirtækisins að þessu leyti.*

Þá var óskað eftir skýringum á ýmsum atriðum varðandi auglýsingar um Rekstrarbréf, sem birst höfðu 24. janúar 1988. Jafnframt urðu nokkrar umræður um eðli hins nýstofnaða Rekstrarsjóðs Ávöxtunar H/F. Var m.a. vikið að því, af hálfu fulltrúa bankaefirlitsins, hvort nægileg kynning hefði farið fram gagnvart almenningi á því af hálfu félagsins, að hér væri farið inn á nýtt svið og mun áhættumeira en aðrir verðbréfasjóðir stunduðu. Í þessu sambandi kom fram að engar takmarkanir voru á fjárfestingum sjóðsins í einstökum fyrirtækjum.

Í framhaldi af fundinum og að gefnu tilefni, vegna auglýsingar sem birtist í einu dagblaðanna þann 13. mars 1988, ritaði bankaefirlitið bréf til Ávöxtunar S/F, sem dagsett er þann 14. mars 1988, þar sem það ítrekaði fyrri athugasemdir sínar varðandi það atriði, að ávöxtunarbréfin væru sögð óbundin. Síðan segir í niðurlagi bréfsins:

„Er þeim tilmælum því enn beint til yðar, að auglýsingar Ávöxtunar S/F, verði lagfærðar í samræmi við áður framkomnar óskir bankaefirlitsins.”

Hinn 17. maí 1988 skrifaði bankaefirlit Seðlabanka Íslands Verðbréfasjóði Ávöxtunar H/F bréf, með vísan til 1. mgr. 15. gr. laga nr. 27/1986, og óskaði eftir því að fá sendan endurskoðaðan ársreikning fyrirtækisins fyrir árið 1987. Samhljóða bréf var sent til Ávöxtunar S/F sama dag. Hinn 1. júní 1988 barst bankaefirlitinu ársreikningur Verðbréfasjóðs Ávöxtunar H/F fyrir árið 1987. Að fengnum ársreikningi Verðbréfasjóðsins, óskaði bankaefirlitið eftir viðræðum við forráðamenn Ávöxtunar S/F. Var sá fundur haldinn 12. júlí 1988 á skrifstofu bankaefirlitsins. Þá hafði bankaefirlitinu borist bréf frá stjórnarformanni Verðbréfasjóðs Ávöxtunar H/F, [...Z], dags. 29. júní, þar sem hann tilkynnir afsögn sína sem formaður stjórnar sjóðsins. Í bréfinu komu ekki fram ástæður afsagnarinnar. Í símtali við forstöðumann bankaefirlitsins vísaði stjórnarformaðurinn fyrirverandi til „samstarfsörðugleika” í þessu sambandi. Á fyrrnefndum fundi voru viðstaddir af hálfu Ávöxtunar S/F [...] framkvæmdastjóri og [...], löggiltur endurskoðandi. Ársreikningur fyrir Verðbréfasjóð Ávöxtunar H/F fyrir árið 1987 var áritaður af hinum löggilta endurskoðanda með svofelldri áritun:

„... Ársreikning þennan fyrir Verðbréfasjóð Ávöxtunar H/F hef ég endurskoðað. Ársreikningurinn sem er 10 blaðsíður hefur að geyma skýrslu stjórnar, rekstrarreikning ársins 1987, efnahagsreikning hinn 31.12.1987 og skýringar. Við endurskoðunina voru gerðar þær kannanir á bókhaldi og bókhaldsgögnum sem þóttu nauðsynlegar. Það er álit mitt að ársreikningurinn sé gerður skv. lögum og góðri reikningsskilavenju og hann sýni rétta mynd af stöðu hans í árslok.”

Á fundinum var farið yfir ýmis atriði sem bankaefirlitinu þótti ástæða til að fá nánari skýringar á úr ársreikningi Verðbréfasjóðs Ávöxtunar H/F. Af hálfu forráðamanna

fyrirtækisins kom ekkert það fram, sem dró úr áreiðanleika ársreikningsins. Af þeirra hálfu var m.a. tekið fram, að eignatalning á vegum endurskoðandans hafi farið fram um s.l. áramót og að þá hafi verið stuðst við ákveðnar og fastar starfsreglur um mat á verðmæti eigna verðbréfasjóðsins í samræmi við 15. gr. samþykktu hans, sem þó væru ekki til skriflegar. Var forráðamönnum Ávöxtunar bent á, að nauðsynlegt væri að þessar reglur væru skriflegar. Á fundinum kom m.a. fram að uppgjör á ársreikningi Ávöxtunar S/F fyrir árið 1987 væri á lokastigi og yrði fljótlega sent bankaeftirlitinu.

Að loknum þessum fundi vöknúðu vissar grunsemdir um það að ýmsir þættir í starfsemi Verðbréfasjóðs Ávöxtunar H/F og viðskipti á milli skyldra aðila innan þessara fyrirtækja og fyrirtækja í eigu [...], [...] og Ávöxtunar S/F væru með þeim hætti að ekki gæti talist eðlilegt. Hins vegar voru þær skýringar sem fram komu af hálfu forráðamanna fyrirtækisins á fundinum ekki þess eðlis, að það gæfi tilefni til þess að grípa til sérstakra aðgerða þá þegar en lögð áhersla á, að ársreikningur fyrir Ávöxtun S/F bærisk bankaeftirlitinu um leið og hann lægi fyrir. Enda hafði bankaeftirlitið þegar hinn 14. júní ítrekað með bréfi óskir um að fá endurskoðaðan ársreikning fyrir árið 1987. Hinn 8. ágúst 1988 barst bankaeftirlitinu ársreikningur fyrir Ávöxtun S/F fyrir árið 1987. Í áritun löggilts endurskoðanda í kemur fram m.a.:

„... Í bréfi okkar til eigenda félagsins í dag lýsum við framkvæmd endurskoðunarinnar og því sem betur mætti fara. Þrátt fyrir þessa galla er það álit okkar að ársreikningurinn sýni þá mynd af rekstri félagsins á árinu 1987 og stöðu þess í árslok 1987 miðað við venjulegar reikningsskilaaðferðir og meta megi stöðu þess í árslok...”

Við frekari skoðun á ársreikningi Ávöxtunar S/F og með hliðsjón af þeirri staðreynd að eigið fé Ávöxtunar S/F var neikvætt um rúmlega 4 milljónir króna skv. ársreikningi í árslok 1987, tók bankaeftirlitið ákvörðun um það að skoðun af hálfu þess á starfsemi fyrirtækjanna mætti ekki dragast.

Vegna fjarveru leyfishafa, [...], um miðjan ágúst mánuð, ákváðu starfsmenn bankaeftirlitsins í samræmi við starfsaðferðir þess að hefja ekki skoðunina að leyfishafa fjarstöddum. Af þessum sökum reyndist ekki unnt að hefja skoðunina fyrr en hinn 22. ágúst. Athugun bankaeftirlitsins fór fram að meginhluta til á starfsstöð Ávöxtunar S/F og þeirra verðbréfasjóða sem reknir voru á vegum þess fyrirtækis að Laugavegi 97 í Reykjavík. Bankaeftirlitið kannaði nauðsynleg gögn og átti viðræður við forráðamenn fyrirtækjanna, löggiltan endurskoðanda og lögfræðing þeirra. Hinn 23. ágúst áttu fulltrúar bankaeftirlitsins fund með löggiltum endurskoðanda Ávöxtunar S/F og sjóðanna, [...]. Á þeim fundi var bankaeftirlitinu afhent bréf endurskoðandans til stjórnar Ávöxtunar S/F og Verðbréfasjóðs Ávöxtunar H/F, sem fylgdu ársreikningi þeirra fyrir árið 1988. Bréfið til stjórnar Ávöxtunar S/F er dagsett 1. júlí 1988. Hinn 5. september 1988 hafði bankaeftirlitið lokið við að taka saman meginniðurstöður sínar varðandi áðurgreinda athugun á starfsemi Ávöxtunar S/F, Verðbréfasjóðs Ávöxtunar H/F og Rekstrarsjóðs Ávöxtunar H/F og gert um það ítarlega skýrslu. Þann sama dag sendi bankaeftirlitið viðskiptaráðherra eintak skýrslunnar með vísan til 5. mgr. 17. gr. laga nr. 36/1986, sbr. 5. mgr. 33. gr. reglugerðar nr. 470/1986 svo og 3. mgr. 15. gr. laga nr. 27/1986 sbr. 2. mgr. 36. gr. reglugerðar nr. 470/1986.”

Þennan sama dag, 5. september 1988, sendi bankaeftirlitið ríkissaksóknara skýrslu um athugun þess á rekstri og starfsemi greindra fyrirtækja. Í fylgibréfi með skýrslunni segir:

„... Bankaeftirlitið telur að tilteknir þættir í starfsemi ofangreindra fyrirtækja feli í sér meint brot gegn ákvæðum laga nr. 85/1986 um viðskiptabanka, laga nr. 87/1985 um sparisjóði og laga nr. 27/1986 um verðbréfamíðlun auk þess sem um kann að vera að ræða meint brot

gegn ákvæðum almennra hegningarlaga nr. 19/1940. Með hliðsjón af framansögðu og með vísan til 1. mgr. 52. gr. laga nr. 86/1985 1. mgr. 66. gr. laga nr. 87/1985 og 2. mgr. 16. gr. laga nr. 27/1986 sendist yður skýrsla um niðurstöður athugana bankaeftirlitsins til nánari ákvörðunar á málsmeðferð. Jafnframt lýsir bankaeftirlit Seðlabanka Íslands sig reiðubúið til nánari upplýsingagjafar óski embætti ríkissaksóknara eftir því...”

Sama dag sendi Seðlabanki Íslands frá sér fréttatilkynningu nr. 17/1988 sem hljóðar svo:

„... Bankaeftirlit Seðlabanka Ísland hefur að undanfögnu unnið að viðtækri athugun á rekstri og starfsemi Ávöxtunar S/F Verðbréfasjóðs Ávöxtunar H/F og Rekstrarsjóðs Ávöxtunar H/F. Niðurstöður þessarar athugunar liggja nú fyrir og hafa þær verið sendar viðskiptaráðherra í samræmi við ákvæði gildandi laga um verðbréfamíðlun. Eigendur Ávöxtunar S/F, stjórn Verðbréfasjóðs Ávöxtunar H/F og stjórn Rekstrarsjóðs Ávöxtunar H/F hafa sent bankaeftirlitinu bréf dags. 4. september 1988 þar sem þess er farið á leit við bankaeftirlitið að það hlutist til um að finna nýjan rekstraráðila fyrir verðbréfasjóði í vörslu Ávöxtunar S/F. Beiðnin er sett fram vegna óvenjumargra innlausnarbeiðna í sjóðina að undanfögnu.

Bankaeftirlitið hefur fallist á að taka við vörslu fjármuna fyrirtækjanna til að unnt reynist að vinna að uppgjöri þeirra. Í þessu felst hins vegar engin ákvörðun Seðlabankans um áframhaldandi rekstur fyrirtækjanna. Hefur bankaeftirlitið ráðið [...], hrl. til þess að vinna að málinu. Forsvarsmenn Ávöxtunar S/F hafa lýst því yfir við bankaeftirlitið að þeir muni afsala sér öllum afskiptarétti af fyrrgreindum sjóðum og starfsemi Ávöxtunar S/F. Ákveðið hefur verið að fyrst um sinn fari engin starfsemi fram á vegum þessara fyrirtækja. Mun verða unnið að frekari athugun á málefnum fyrirtækjanna og í framhaldi af þeim niðurstöðum verður tekin ákvörðun um endurgreiðslu þeirra skuldbindinga sem á þeim hvíla á grundvelli hlutdeildarskírteina verðbréfasjóðanna. Tekið skal fram, að á grundvelli þeirra upplýsinga sem nú liggja fyrir, telur bankaeftirlitið ekki ástæðu til að ætla annað en að fjárhags- og rekstrarstaða annara verðbréfasjóða sé með þeim hætti, að þeir geti staðið við skuldbindingar sínar gagnvart viðskiptamönnum sínum með eðlilegum hætti...”

Hinn 7. september 1988 ritaði bankaeftirlit Seðlabanka Íslands stjórn Rekstrarsjóðs Ávöxtunar H/F og stjórn Verðbréfasjóðs Ávöxtunar H/F svofellt bréf samhljóða:

„... Bankaeftirlit Seðlabanka Íslands hefur haft til athugunar bréf [annar eigandi félagsins] og [annar eigandi félagsins], dagsett 4. september s.l., þar sem þess er farið á leit við bankaeftirlitið að það hlutist til um að finna nýja rekstraráðila fyrir verðbréfasjóði þá sem Ávöxtun S/F hefur annast rekstur á. Jafnframt hefur bankaeftirlitið haft til athugunar erindi stjórnar Verðbréfasjóðs Ávöxtunar H/F og Rekstrarsjóðs Ávöxtunar H/F sama efnis. Að lokinni ítarlegri athugun á ofangreindri beiðni, telur bankaeftirlitið hagsmuni innstæðueigenda í sjóðnum best borgið með því að hluthafafundur í Verðbréfasjóði Ávöxtunar H/F og Rekstrarsjóði Ávöxtunar H/F taki ákvörðun um slit félaganna skv. ákvæðum hlutafélagalaga með það fyrir augum að skilanefnd sjái um að koma eignum sjóðanna í verð og úthluta fjármunum til innstæðueigenda. Með hliðsjón af framansögðu leggur bankaeftirlit Seðlabanka Íslands til, að hluthafafundur taki ákvörðun um félagsslit og kjósi eftirtalda aðila í skilanefnd er annist uppgjör beggja sjóðanna: [...], hrl., [...], hrl., og [...], löggiltur endurskoðandi...”

Þennan sama dag sendir Seðlabanki Íslands frá sér fréttatilkynningu nr. 18/1988 sem er svohljóðandi:

„Bankaefirlit Seðlabanka Íslands hefur haft til athugunar beiðni eigenda Ávöxtunar S/F og stjórnar Verðbréfasjóðs Ávöxtunar H/F og Rekstrarsjóðs Ávöxtunar H/F um að bankaefirlitið hlutaðist til um að finna nýja rekstraraðila fyrir verðbréfasjóði í vörslu Ávöxtunar S/F. Að lokinni ítarlegri athugun taldi bankaefirlitið hagsmuni eigenda fjármuna í sjóðnum best borgið með því að hluthafafundur Verðbréfasjóðs Ávöxtunar H/F og Rekstrarsjóðs Ávöxtunar H/F taki ákvörðun um slit félaganna, skv. ákvæðum hlutafélagalaga. Á grundvelli þessarar niðurstöðu bankaefirlitsins ákvað hluthafafundur beggja sjóðanna að slíta félögunum og kusu skilanevnd til að koma eignum sjóðanna í verð og úthluta fjármunum til kröfuhafa. Voru eftirtaldir aðilar kosnir í skilanevnd: [...], hrl., [...], hrl., [...], löggiltur endurskoðandi. Í samræmi við ákvæði 2. mgr. 116. gr. hlutafélagalaga hefur viðskiptaráðherra löggilt ofangreinda skilanevndarmenn til starfans og hefur skilanevndin tekið við hlutverki stjórnar Verðbréfasjóðs Ávöxtunar H/F og Rekstrarsjóðs Ávöxtunar H/F og mun annast málefni þeirra frá deginum í dag að telja.”

[Annar eigandi félagsins] var sviptur leyfi til verðbréfamiðlunar af viðskiptaráðherra hinn 5. september 1988.

Með kosningu skilanevndar fyrir verðbréfasjóðina og löggildingu þeirra lauk formlegum afskiptum bankaefirlitsins af málefnum sjóðanna.

Bú Ávöxtunar S/F og eigenda þess [...] og [...] persónulega voru tekin til gjaldþrotaskipta með úrskurði skiptaréttar Reykjavíkur hinn 14. október 1988.

### **III. AÐGERÐIR BANKAEFTIRLITSINS GAGNVART ÁVÖXTUN S/F, VERÐBRÉFASJÓÐI ÁVÖXTUNAR H/F OG REKSTRARSJÓÐI ÁVÖXTUNAR H/F MEÐ HLIDSJÓN AF LÖGUM NR. 27/1986 UM VERÐBRÉFAMIÐLUN.**

Lög um verðbréfamiðlun voru samþykkt á Alþingi hinn 18. apríl 1986 og eru nr. 27/1986. Þau tóku gildi hinn 1. júní 1986 en starfandi verðbréfamiðlurum var þó heimilt að halda áfram starfi sínu án leyfis viðskiptaráðherra til 1. ágúst 1986.

Við gildistöku laganna voru málefni Ávöxtunar S/F til meðferðar hjá embætti ríkissaksóknara. Hinn 1. ágúst 1986 rann út heimild starfandi verðbréfamiðlara til þess að halda áfram starfi sínu án leyfis viðskiptaráðherra þ.á m. Ávöxtunar S/F. Bankaefirlitinu var kunnugt um að annar af eignum Ávöxtunar S/F hafði sótt um leyfi til verðbréfamiðlunar til ráðuneytisins og að ráðuneytið fylgdist með rannsókn málsins og afgreiðslu ákærvaldsins á því.

Hinn 11. september 1986 lá niðurstaða ákærvaldsins fyrir og þann 16. september gaf viðskiptaráðherra út leyfi til [...], viðskiptafræðings við verðbréfamiðlunar, skv. 4. gr. laganna.

Í kafla II. hér að framan er greint frá viðbrögðum bankaefirlitsins við niðurstöðum ríkissaksóknara og m.a. vitnað til minnisblaðs bankaefirlitsins til bankastjórnar Seðlabankans af því tilefni. Bankaefirlitið taldi þá og telur enn að svo virðist sem önnur sjónarmið en fagleg hafi orðið til þess að málið var látið niður falla. Bankaefirlitið hefur ætíð talið þessa niðurstöðu ákærvaldsins orka verulega tvímælis.

Þar sem leyfi var fengið og öðrum formskilyrðum fullnægt að mati viðskiptaráðuneytisins, taldi bankaefirlitið engin sérstök rök fyrir því að kanna starfsemi fyrirtækisins frekar að svo stöddu. Það var hins vegar skilningur bankaefirlitsins sem staðfestur var ítrekað af forráðamönnum Ávöxtunar S/F, að hinum umdeilda þætti í starfsemi fyrirtækisins yrði þegar hætt og þeim fjármunum sem fyrirtækið hafði þegar veitt móttöku yrði smám saman komið í hendur réttta eigenda eða ráðstafað með öðrum hætti í samráði við þá. Fylgst var með stofnun Verðbréfasjóðs Ávöxtunar H/F í árslok 1986 en honum var m.a. ætlað að taka

við hinum umdeildu „ávöxtunarreikningum” og var liður í því að laga starfsemina „að þeim óskum og ábendingum sem bankaeftirlitið hefur látið frá sér fara”.

Auk eigenda Ávöxtunar S/F var þriðji maður í stjórn Verðbréfasjóðs Ávöxtunar H/F, [...Z] prófessor við lagadeild Háskóla Íslands, og var hann formaður stjórnarinnar. Til hans bar bankaeftirlitið fyllsta traust. Viðskiptaráðherra hafði þegar veitt [...] leyfi til verðbréfamíðlunar á grundvelli embættisprófs hans í viðskiptafræði. Af honum hafði bankaeftirlitið engin fyrri kynni. Til þriðja stjórnarmannsins, [...], bar bankaeftirlitið ekkert traust enda ljóst frá upphafi að hann bar ekkert skynbragð á eðli verðbréfaviðskipta eða rekstur verðbréfasjóða. Hins vegar veittu löggin um verðbréfamiðlun bankaeftirlitinu ekki afskiptarétt af öðrum forsvarsmönnum fyrirtækisins en skráðum leyfishafa. Bankaeftirlitið hafði enga ástæðu til að efast um faglega hæfni hins löggilta endurskoðanda, [...].

[Annar eigandi félagsins] og [annar eigandi félagsins] skipuðu einnig stjórn Rekstrarsjóðs Ávöxtunar H/F, sem stofnaður var í ársbyrjun 1988 auk [...], héraðsdómslögmanns sem starfað hafði um hríð að lögfræðilegum verkefnum fyrir Ávöxtun S/F. [Héraðsdómslögmaðurinn] var formaður stjórnarinnar. Af honum hafði bankaeftirlitið engin fyrri kynni. Endurskoðandi var [...]. Hinn 5. júlí 1988 tók [héraðsdómslögmaður] einnig við formennsku í Verðbréfasjóði Ávöxtunar H/F af [...], sem sagt hafði af sér stjórnarformennsku 29. júní sama ár.

Löggin um verðbréfamiðlun nr. 27/1986 eru fátækleg af efnisatriðum um verðbréfasjóði, en meginstarfsemi Ávöxtunar S/F var rekstur verðbréfasjóðanna eins og fram kemur í kafla II. Á verðbréfasjóði er minnst í 3., 5., 15. og 16. gr. laganna.

Athuganir bankaeftirlitsins á Ávöxtun S/F og verðbréfasjóðum voru fyrst og fremst athugun á því, að formskilyrðum um stofnun þeirra væri fullnægt, þ.á m. athugun á samþykktum fyrir félagin. Ennfremur var mikil áhersla lögð á að hinn löggilti endurskoðandi skilaði endurskoðu og árituðum ársreikningum. Viðræður fóru fram við forráðamenn félaganna og löggiltan endurskoðanda. Skv. framansögðum gögnum og vitnisburði stjórnenda fyrirtækjanna kom ekkert það fram fyrir en á fundi hinn 12. júlí 1988, sem bent gæti til þess að skráð gengi hlutdeildarskírteina í sjóðunum væri ekki í samræmi við uppgengið auglýst gengi, eða að viðskipti á milli skyldra aðila væri að ræða í því umfangi sem síðar kom í ljós. Af þeirri ástæðu m.a. taldi bankaeftirlitið ekki nauðsynlegt að gera sérstaka athugun á eignastofni sjóðanna fyrir en í ágúst 1988, þegar ársreikningur fyrir Ávöxtun S/F vegna ársins 1987 hafði borist eftirlitinu. Í heildarniðurstöðukafla skýrslu um þá athugun, telur bankaeftirlitið að um hafi verið að ræða meint brot á 8. gr. laga nr. 27/1986 í nokkrum tilvikum. Auk þess hafi verið brotin lög um viðskiptabanka nr. 86/1985 og sparisjóði nr. 87/1985 svo og meint brot á ýmsum ákvæðum alm. hgl. nr. 19/1940.

V. kafli laga nr. 27/1986 um verðbréfamiðlun, sem er ein grein, 15. gr., veitir bankaftirlitinu víðtækar heimildir til aðgangs að gögnum og upplýsingum hjá verðbréfamiðlurum og verðbréfasjóðum sem varðar starfsemina og eru nauðsynlegar við framkvæmd eftirlitsins. Skyldur bankaftirlitsins skv. greininni voru fyrst og fremst þær, að hafa eftirlit með því að ekki sé starfrækt verðbréfamiðlun og verðbréfasjóður án tilskilinna leyfa viðskiptaráðherra. Ennfremur að starfsemin fullnægi ætíð að öðru leyti skilyrðum laganna um verðbréfamiðlun. Auk þess er kveðið á um að bankaftirlitið skuli semja álitserð um efni viðskiptaauglýsinga sem verðbréfamiðlarar og verðbréfasjóðir beina til almennings.

Í kafla II. hér að framan er nákvæmlega gerð grein fyrir því hvernig bankaftirlitið rækti eftirlitshlutverk sitt með Ávöxtun S/F og þeim verðbréfasjóðum sem reknir voru í tengslum við það fyrirtæki. Það er álit bankaftirlitsins að framkvæmd eftirlitsins hafi verið í samræmi við margnefnd lög um verðbréfamiðlun nr. 27/1986.”

**SVÖR BANKASTJÓRNAR SEÐLABANKA ÍSLANDS VIÐ BRÉFI  
UMBOÐSMANNS ALÞINGIS DAGS. 3. MAÍ 1989.**

„1.

Á tímabilinu frá 22. janúar 1983 fram að gildistöku laga nr. 27/1986 um verðbréfamiðlun, sem tóku gildi þann 1. júní 1986, var 10. gr. laga nr. 10/1961 ekki „látin taka til” starfsemi verðbréfamiðlara eða sambærilegrar starfsemi við þá, sem Ávöxtun s.f. hafði með höndum á þeim tíma, sem fyrirspurn yðar lýtur að. Á þeim tíma voru ekki í gildi nein lagaákvæði er beinlínis snertu verðbréfamiðlun eða verðbréfavíðskipti og hvergi var í lögum að finna skilgreiningar, almennar eða sérstakar, á grundvallarhugtökum verðbréfavíðskipta sem lögfest voru með lögum nr. 27/1986 og hafa síðan verið endurbætt, að fenginni reynslu, með lögum nr. 20 frá 4. apríl 1989 um verðbréfavíðskipti og verðbréfasjóði.

Samkvæmt 1. mgr. 10. gr. laga nr. 10/1961 skyldi Seðlabankinn hafa með höndum eftirlit með starfsemi banka, sparisjóða, innlánsdeilda samvinnufélaga, Söfnunarsjóðs Íslands og hvernar þeirrar stofnunar annarrar, sem tæki við innstæðum frá almenningi eða ræki sambærilega starfsemi að mati Seðlabankans. Samkvæmt 2. mgr. sömu greinar skyldi bankaeftirlitið fylgjast með því að *innlánsstofnanir* fylgdu lögum og reglum sem hverju sinni giltu um starfsemi þeirra. Af þessum ákvæðum taldi bankaeftirlitið að þær stofnanir sem um gat í 1. mgr. tilvitnaðra laga væru innlánsstofnanir sbr. 2. mgr. sömu laga og að innlánsstarfsemi væri í því fólgin, að veita viðtöku fé til ávöxtunar frá ótilgreindum hópi einstaklinga með skipulögðum og auglýstum hætti. Jafnframt taldi bankaeftirlitið að lagaheimild þyrfti til þeirrar starfsemi og vísaði um það m.a. til 1. gr. laga nr. 69/1941 um sparisjóði.

Á þessum tíma var ekki talið óyggjandi að Ávöxtun s.f. teldist innlánsstofnun eða starfsemi fyrirtækisins félli undir innlánsstarfsemi í skilningi þágildandi laga, enda var hér um að ræða nokkurt nýmæli á fjármagnsmarkaðnum. Bankaeftirlitið taldi sér því ekki fært að kveða uppúr með það þá þegar að starfsemi fyrirtækisins félli undir eftirlit Seðlabankans með innlánsstofnunum samkvæmt áðurgreindum lagaákvæðum. Hins vegar hafði forstöðumaður bankaeftirlits samband við einn eigenda Ávöxtunar s.f. og tók skýrt fram við hann að án lagaheimildar væri fyrirtæki hans óheimilt að taka við innlánnum frá almenningi til ávöxtunar. Í júní 1984 áttu starfsmenn bankaeftirlitsins síðan viðræður við forráðamann Ávöxtunar s.f. til að fræðast nánar um starfsemi fyrirtækisins og kanna hvort hún væri á einhvern hátt sambærileg við starfsemi innlánsstofnana. Þær viðræður fór ekki fram á grundvelli ákvæða 10. gr. 1. nr. 10/1961. Niðurstaða þeirrar könnunar bankaeftirlitsins var hins vegar sú, að Ávöxtun s.f. hefði í vissum þáttum starfsemi sinnar farið inn á svið innlánsstofnana án lagaheimildar og að stöðva bæri þann þátt starfseminnar án tafar sbr. nánar greinargerð bankaeftirlitsins frá 13. júní 1984.

2.

Að því er varðar niðurstöðu ákærvaldsins að lokinni opinberri rannsókn á meintum brotum forráðamanna Ávöxtunar s.f. á lögum nr. 86/1985 um viðskiptabanka og lögum nr. 87/1985 um sparisjóði, sbr. bréf ríkissaksóknara dags. 11. september 1986 er það helst að segja, að bankaeftirlitið taldi þá og telur enn að önnur sjónarmið en fagleg hafi ráðið miklu um þá niðurstöðu. Hefur bankaeftirlitið ætíð talið þessa niðurstöðu orka verulega tvímælis. Þar sem [annar eigandi félagsins], einum forráðamanna Ávöxtunar s.f., var veitt leyfi til verðbréfamiðlunar að uppfylltum formaskilyrðum að mati viðskiptaráðuneytis, þann 16. september eða aðeins fimm dögum eftir að niðurstaða ríkissaksóknara lá fyrir, taldi bankaeftirlitið engin rök fyrir því af þess hálfu að hafa frekari afskipti af starfsemi fyrirtækisins að svo stöddu. Það var hins vegar skilningur bankaeftirlitsins, sem ítrekað var staðfestur af forráðamönnum Ávöxtunar s.f., að þeim þætti í starfsemi fyrirtækisins sem

orðið hafði tilefni opinberrar rannsóknar yrði þegar hætt og þeim fjármunum sem fyrirtækið hafði þegar veitt móttöku yrði smám saman komið í hendur rétttra eigenda eða ráðstafað með öðrum hætti í samráði við þá. Á þann hátt hefði því verið heitið af forráðamönnum fyrirtækisins „að laga starfsemi félagsins að því er varðar viðtöku á peningum til ávöxtunar.... að þeim óskum og ábendingum sem bankaeftirlitið hafi látið frá sér fara.” Fylgst var með stofnun Verðbréfasjóðs Ávöxtunar h.f. í árslok 1986, en honum var m.a. ætlað að taka við fjármunum sem varðveittir voru á hinum umdeildu „ávöxtunarreikningum”. Einnig þetta skyldi vera liður í að fara að óskum og ábendingum bankaeftirlitsins varðandi starfsemi fyrirtækisins. Þær fjárhæðir, sem voru á margnefndum ávöxtunarreikningum samkvæmt ársreikningi Ávöxtunar s.f. fyrir árið 1986 skyldu færast yfir í hinn nýstofnaða verðbréfasjóð, enda var því ávallt haldið fram af hálfu forsvarsmanna Ávöxtunar s.f. að stöðugt drægi úr þessum þætti starfseminnar eins og ráð hafði verið fyrir gert. Jafnvel í upphafi athugunar bankaeftirlitsins í ágúst 1989, sem leiddi til lokunar fyrirtækisins, héldu forráðamenn Ávöxtunar því fram, aðspurðir um þáverandi stöðu þessara reikninga, að það sem inn á þeim væri væri „eitthvað lítið og persónulegt” eins og [annar eigandi félagsins] orðaði það og [annar eigandi félagsins] hélt því fram í viðræðum við starfsmenn bankaeftirlits að umfang þessara reikninga færi stöðugt minnkandi og vart tæki að minnast á þá.

Með hliðsjón af því sem rakið hefur verið telur bankaeftirlitið að af þess hálfu hafi verið þrýst á um að farið yrði eftir niðurstöðum ríkissaksóknara varðandi „ávöxtunarreikninga” Ávöxtunar s.f. Sérstaklega ber að hafa í huga að ekkert samkomulag varð milli fyrirtækisins og bankaeftirlits um lok þessa deiluefnis. Hins vegar leit bankaeftirlitið svo á, að forráðamenn fyrirtækisins hefðu gert slíkt samkomulag við embætti ríkissaksóknara þar sem engin tímamörk voru sett fyrirtækinu í þessu sambandi og engin fyrirmæli um hvernig staðið skyldi að breytingum á starfsháttum þess. Auk þess varð öðrum forráðamanni fyrirtækisins veitt leyfi viðskiptaráðuneytis til verðbréfamiðlunar örfáum dögum eftir að niðurstaða ríkissaksóknara lá fyrir. Af þessum sökum taldi bankaeftirlitið að hendur þess verulega bundnar að því er varðaði bein fyrirmæli um hvernig staðið skyldi að breytingum á starfsháttum fyrirtækisins að þessu leyti að öðru leyti en því, að ítreka reglulega að þessir reikningar skyldu lagðir af.

### 3.

Lög nr. 27/1986 um verðbréfamiðlun tóku gildi 1. júní 1986. Starfandi verðbréfamiðlurum við gildistöku laganna var þó heimilt að halda áfram starfi sínu án leyfis viðskiptaráðherra til 1. ágúst 1986. Haustið 1986 var unnið að því af hálfu bankaeftirlitsins að hafa uppi á þeim aðilum, sem hugsanlega stunduðu verðbréfamiðlun andstætt ákvæðum laga nr. 27/1986. Hér var um að ræða aðila þar sem ýmist firmanafn og/eða auglýsingar höfðu gefið til kynna að á þeirra vegum væri stunduð verðbréfamiðlun. Öllum þessum aðilum var sent bréf og viðkomandi gerð grein fyrir nýjum lögum á þessu sviði og skilyrðum sem þau settu fyrir slíkri starfsemi.

Leyfi viðskiptaráðuneytisins til verðbréfamiðlunar samkvæmt lögum nr. 27/1986 voru veitt einstaklingum eingöngu en í flestum tilfellum er viðkomandi verðbréfamiðlunarstarfsemi rekin af félögum eða stofnunum. Þannig hefur mátt skipta leyfishöfum í eftirfarandi flokka:

1. Leyfishafar sem starfa á vegum viðskiptabanka, sparisjóða og Pósts og síma.
2. Leyfishafar sem starfa á vegum annarra félaga.
3. Leyfishafar sem starfa á eigin vegum.

Þeir aðilar sem stunda eiginlega verðbréfastarfsemi og auglýsa sig sem slíkir falla nær eingöngu undir flokk nr. 2 hér að framan. Leyfishafar sem starfa á eigin vegum virðast hafa nýtt sér leyfi til verðbréfamiðlunar fyrst og fremst sem söluaðilar að spariskírteinum

ríkissjóðs og á það reyndar einnig við um marga leyfishafa á vegum viðskiptabanka og sparisjóða. Athygli bankaeftirlitsins hefur því fyrst og fremst beinst að þeim aðilum sem falla undir flokk nr. 2 hér að framan.

Í febrúar og mars 1987 framkvæmdi bankaeftirlitið athugun á starfsemi nær allra þeirra aðila sem féllu undir flokk 2. Athugunin beindist fyrst og fremst að innra eftirliti og framkvæmd endurskoðunar. Ennfremur var starfsemi viðkomandi aðila sérstaklega athuguð með tilliti til III. kafla laga nr. 27/1986, en sá kafli fjallað um réttindi og skyldur verðbréfamiðlara. Í nær öllum tilfellum var löggiltur endurskoðandi viðkomandi aðila viðstaddur umrædda athugun bankaeftirlitsins. Á meðfylgjandi fylgiskjali nr. 1 er sýnishorn af þeim atriðum, sem bankaeftirlitið taldi nauðsynlegt að fá upplýsingar um. Sambærileg heildarathugun á starfsemi þeirra aðila sem falla undir flokk 2 fór síðan fram í ágúst og september 1988, en þá voru tvö verðbréfamiðlunarfyrirtæki og þrjú verðbréfasjóðir athugaðir. Í sambandi við eftirlit með þeim aðilum sem falla undir flokk 2 hér að framan hefur bankaeftirlitið lagt ríka áherslu á að innheimta endurskoðaða ársreikninga viðkomandi félaga, en samkvæmt 4. gr. laga nr. 27/1986 skyldi löggiltur endurskoðandi annast endurskoðun hjá verðbréfamiðlara. Um löggilta endurskoðendur gilda sérstök lög nr. 67/1976 með síðari breytingum. Um framkvæmd endurskoðunar á ársreikningum hlutafélaga gildir sérstakur staðall, „Leiðbeinandi reglur um grundvallaratriði endurskoðunar á ársreikningum hlutafélaga”, sem staðfestur var á aðalfundi Félags löggiltra endurskoðenda í mars 1979, sem fylgir hér með sem fylgiskjal nr. 2.

Þeir aðilar sem sótt hafa um aðild að Verðbréfaþingi Íslands frá því að lög nr. 27/1986 tóku gildi hafa ennfremur verið athugaðir af bankaeftirlitinu með sama hætti og lýst hefur verið í næstu málsgrein hér á undan. Í öllum tilfellum hefur verið um að ræða leyfishafa á vegum viðskiptabanka og sparisjóða.

Til viðbótar framanskráðu aflar Seðlabankinn mánaðarlegra upplýsinga úr efnahagsreikningum verðbréfasjóða, en þar er m.a. óskað eftir ákveðinni sundurliðun á verðbréfaeign sjóðanna sbr. meðfylgjandi fylgiskjal nr. 3. Ennfremur hefur Seðlabankinn reglulega safnað upplýsingum frá öllum verðbréfamiðlurum um verðbréfaútgáfu og verðbréfaþjónustu, sem unnið hefur verið að á vegum þeirra sbr. meðfylgjandi fylgiskjal nr. 4.

Um þann hátt eftirlits bankaeftirlitsins sem lýtur að auglýsingum verðbréfamiðlara vísast til svars við 9. tölulið fyrirspurnarbréfs yðar.

4.

Bréf það, sem vitnað er til í þessum tölulið fyrirspurnar yðar var almennt, staðlað bréf sem sent var 9 aðilum að meðtöldum Verðbréfasjóði Ávöxtunar h.f. Í raun hefði slíkt bréf ekki átt að sendast síðasttalda aðilanum, enda var Verðbréfasjóður Ávöxtunar h.f. ekki stofnaður fyrr en á stofnfundi 12. nóvember og framhaldsstofnfundi 15. desember 1986 sbr. bréf [...] hdl., dags. 22. desember 1986. Eiginleg starfsemi verðbréfasjóðsins hófst hins vegar ekki fyrr en í ársbyrjun 1987. Því var ekki um ársreikning þess félags fyrir árið 1986 að ræða.

5.

Bréf [...] löggilts endurskoðanda Verðbréfasjóðs Ávöxtunar h.f. til stjórnar sjóðsins, dags. 20.03.1988, fylgdi ekki ársreikningi félagsins sem barst bankaeftirlitinu 31. maí 1988. Á þeim tíma var bankaeftirlitinu ekki kunnugt um tilvist þessa bréfs. Sérstaklega skal bent á, að í áritun hins löggilta endurskoðanda er ekki á nokkurn hátt gefið til kynna að hann hafi bréfliga eða á annan hátt gert athugasemdir varðandi rekstur félagsins, líkt og sami löggilti endurskoðandi sá ástæðu til að gera í áritun sinni á ársreikning Ávöxtunar s.f. fyrir árið 1987, sem barst bankaeftirlitinu 8. ágúst sama ár. Bankaeftirlitið fékk ekki vitneskju



um tilvist tilvitnaðs bréfs löggilts endurskoðanda Verðbréfasjóðs Ávöxtunar h.f. fyrir en við upphaf athugunar á starfsemi Ávöxtunar s.f., Verðbréfasjóðs Ávöxtunar h.f. og Rekstrarsjóðs Ávöxtunar h.f. í lok ágústmánaðar 1988 er starfsmenn bankaeftirlits fóru til fundar við löggiltan endurskoðanda viðkomandi fyrirtækja til upplýsingaöflunar í tengslum við þá athugun sem hafin var á starfsemi fyrirtækjanna.

Að því er varðar viðbrögð bankaeftirlits í tilefni af upplýsingum sem fram komu í ársreikningi Verðbréfasjóðs Ávöxtunar h.f. fyrir árið 1987, um lánsviðskipti sjóðsins við Ávöxtun s.f. og fleiri fyrirtæki í eigu aðaleigenda sjóðsins, þá taldi bankaeftirlitið ástæðu til að kanna þau atriði nánar. Hins vegar var jafnframt talið nauðsynlegt að ársreikningur Ávöxtunar s.f. lægi einnig fyrir þegar slík athugun færi fram þannig að heildstæð mynd fengist af umræddum viðskiptum þegar í upphafi. Voru því ítrekaðar fyrri óskir bankaeftirlits um að fá sendan endurskoðaðan ársreikning Ávöxtunar s.f. fyrir árið 1987, sbr. bréf dags. 14. júní 1988, auk þess sem þær óskir voru jafnframt ítrekaðar munnlega. Hins vegar var haldinn fundur með fulltrúum Ávöxtunar s.f., vegna Verðbréfasjóðs Ávöxtunar h.f., þann 12. júlí 1988 en þá hafði umbeðinn ársreikningur Ávöxtunar s.f. enn ekki borist bankaeftirlitinu. Á þessum fundi var óskað skýringa á útistandandi kröfum verðbréfasjóðsins, m.a. 17 milljón króna skuld Ávöxtunar s.f. við hann. Með hliðsjón af þeim svörum sem þá fengust var enn ítrekað að ársreikningur Ávöxtunar s.f. bærisk bankaeftirlitinu og var þá sagt að uppgjör væri á lokastigi og ársreikningurinn yrði sendur bankaeftirlitinu fljótlega. Margnefndur ársreikningur barst loks 8. ágúst 1988. Auk þeirra upplýsinga sem fyrir lágu úr ársreikningi Verðbréfasjóðs Ávöxtunar h.f. kom nú í ljós, að eigið fé Ávöxtunar s.f. var neikvætt um rúmlega 4 milljónir króna. Strax sama dag og ársreikningur Ávöxtunar s.f. barst bankaeftirlitinu var tekin ákvörðun um að skoða starfsemi fyrirtækisins nánar, sbr. minnisblað forstöðumanns bankaeftirlits til [bankastjóra Seðlabanka Íslands], dags. 08. ágúst 1988. Vegna aðstæðna innan bankaeftirlitsins reyndist ekki unnt að hefja skoðun fyrir en 17. ágúst. Vegna fjarveru [...], leyfishafa til verðbréfamiðlunar vegna Ávöxtunar s.f., Verðbréfasjóðs Ávöxtunar h.f. og Rekstrarsjóðs Ávöxtunar h.f., dróst hins vegar að hefja umrædda skoðun til 22. ágúst 1988, enda var talið nauðsynlegt að hann yrði viðstaddur þegar frá upphafi.

6.

Eins og fram kemur í svari við spurningum yðar í tölulið nr. 5 hér að framan barst bankaeftirlitinu ársreikningur Ávöxtunar s.f. fyrir árið 1987 þann 8. ágúst 1988. Hins vegar fékk bankaeftirlitið ekki afrit af bréfi löggilts endurskoðanda félagsins, dags. 1. júlí 1988, fyrir en 23. ágúst sama ár í tengslum við þá skoðun á starfsemi fyrirtækisins sem þá var hafin. Sérstaklega skal tekið fram, að þrátt fyrir að bréfs þess væri getið í áritun endurskoðandans á ársreikning félagsins var tilvitnun til þess svo orðuð, að talið var að um minni háttar athugasemdir væri að ræða enda var sagt í árituninni að þrátt fyrir þær athugasemdir sem gerðar hefðu verið sýndi ársreikningurinn þá mynd af rekstri félagsins á árinu 1987 og stöðu þess í árslok 1987 miðað við venjulegar reikningsskilaaðferðir, að meta mætti stöðu þess í árslok. Varð ekki annað af þessari áritun ráðið en að nægilegt myndi vera að fá afrit tilvitnaðs bréfs í tengslum við fyrirhugaða skoðun fyrirtækisins.

7.

Á því tímabili, sem fyrirspurn yðar lýtur að, mun ekki hafa verið farið sérstaklega til eftirlits með þeim fyrirtækjum sem um ræðir í þeim skilningi, að farið hafi verið á staðinn og sérstök nákvæm könnun gerð þar. Hins vegar fylgdist bankaeftirlitið að sjálfsögðu með starfsemi þessara aðila á þessu tímabili, eftir því sem ástæða þótti til og aðstæður leyfðu. Til frekari skýringar skal vísað til greinargerðar bankaeftirlits Seðlabanka Íslands um afskipti þess af starfsemi Ávöxtunar s.f., Verðbréfasjóðs Ávöxtunar h.f. og Rekstrarsjóðs Ávöxtunar h.f., sem dagsett er 10. maí 1989, bls. 10 - 16. Greinargerð þessi fylgir hjálögð.

8.

Að því er varðar tímasetningu fyrstu grunsemda bankaeftirlits um að rekstur þeirra fyrirtækja sem um ræðir hafi á einhvern hátt verið í andstöðu við lög má almennt segja, að þó ekki hafi verið um beinar grunsemdir um lögbrot að ræða þá hafi bankaeftirlitið allt frá upphafi talið verulegan vafa leika á því, að aðaleigendur fyrirtækjanna væru hæfir til að stunda þann rekstur sem um ræðir, þrátt fyrir að viðskiptaráðuneytið hafi veitt þeim leyfi til verðbréfamiðlunar á grundvelli þess, að annar eigendanna uppfyllti formkröfur þágildandi laga. Hins vegar bar bankaeftirlitið fyllsta traust til stjórnarformanns Verðbréfasjóðs Ávöxtunar h.f. á þessum tíma, [...], auk þess sem engin ástæða var til að efast um hæfni löggilts endurskoðanda fyrirtækjanna. Um nánari tímasetningu sérstakra grunsemda bankaeftirlitsins, um meint brot gegn lögum nr. 27/1986, má vísa til svars við spurningu yðar í tölulið nr. 5, þar sem lýst er viðbrögðum bankaeftirlitsins við upplýsingum sem fram komu í ársreikningi Verðbréfasjóðs Ávöxtunar h.f. fyrir árið 1987.

9.

Samkvæmt 2. mgr. 15. gr. laga nr. 27/1986 var bankaeftirlitinu gert að semja álitserð um efni viðskiptaauglýsinga sem verðbréfamiðlarar og verðbréfasjóðir beina til almennings. Vegna þessa ákvæðis hefur bankaeftirlitið fengið sérstaklega saman tekin hefti frá fyrirtækinu Miðlun. Þar var safnað saman öllum auglýsingum sem verðbréfamiðlarar eða verðbréfasjóðir birtu á prenti. Á grundvelli þessara saman teknu gagna svo og öðrum auglýsingum sem bankaeftirlitinu barst vitneskja um, á einn eða annan hátt, var samin álitserð í samræmi við fyrrnefnt lagaákvæði. Auk þess var fylgst með auglýsingum þessara aðila eftir því sem fong voru á og gerðar athugasemdir við þá jafnóðum ef ástæða þótti til, að mati bankaeftirlitsins. Þessi háttur var einnig hafður á varðandi eftirlit með starfsemi Ávöxtunar s.f. og sjóða tengdum því fyrirtæki að þessu leyti. Má um þetta atriði benda á skýrslu bankaeftirlitsins um þessi efni vegna ársins 1986 sem send var viðskiptaráðuneytinu með bréfi, dagsettu 21. maí 1987 og sams konar bréf til ráðuneytisins, dags. 31. janúar 1988, vegna ársins 1987. Auk þess var haldinn fundur með fulltrúum Ávöxtunar s.f. þann 7. mars 1988, þar sem þeim var m.a. gerð grein fyrir athugasemdum sem bankaeftirlitið hefði séð ástæðu til að gera varðandi auglýsingar fyrirtækisins, m.a. að því er varðaði auglýsta ávöxtunarprósentu. Í framhaldi af þessum fundi og í tilefni af auglýsingu Ávöxtunar s.f. í dagblöðum, þann 13. mars 1988, ritaði bankaeftirlitið fyrirtækinu enn bréf og ítrekaði athugasemdir varðandi auglýsingar þess sbr. bréf dags. 14. mars 1988.

10.

Að því er varðar 10. tölulið fyrirspurnar yðar vísast til hjálágðrar Greinargerðar bankaeftirlits Seðlabanka Íslands um afskipti þess af starfsemi Ávöxtunar s.f., Verðbréfasjóðs Ávöxtunar h.f. og Rekstrarsjóðs Ávöxtunar h.f., sem dagsett er 10. maí 1989, og sendist yður hjálögð.”

## V.

### **Greinargerð viðskiptaráðuneytisins.**

Greinargerð viðskiptaráðuneytisins barst mér í bréfi, dags. 11. maí 1989. Það er svohljóðandi:

„Ráðuneytið vísar til bréfs yðar, dags. 3. maí s.l., varðandi kvartanir, sem yður hafa borist um vanrækslu á eftirliti með starfsemi Ávöxtunar s.f. og verðbréfasjóða, er starfrækt voru af fyrirtækinu. Spurt er í fyrsta lagi um viðhorf ráðuneytisins til þeirra kvartana.

Ráðuneytið vill af því tilefni taka fram, að það telur að eftirlit með framangreindri starfsemi hafi verið í samræmi við lög og reglur. Er ráðuneytinu kunnugt um, að bankaeftirlit Seðlabanka Íslands fylgdist með starfseminni á grundvelli ákvæða laga nr. 27/1986 um verðbréfastöðun. Eftir greiðsluþrot umræddra aðila kom í ljós að innsendir reikningar og aðrar upplýsingar endurskoðanda hafa ekki reynst réttar, en reikningarnir og áritun endurskoðanda á þá, höfðu að mati bankaeftirlitsins ekki gefið tilefni til sérstakrar skoðunar á verðbréfastöðun sjóðanna. Fyrirkomulag og framkvæmd eftirlits með starfseminni verður væntanlega nánar skýrt í svari bankastjórnar Seðlabankans við bréfi því, er þér rituðuð henni 3. maí s.l.

Samkvæmt þeim upplýsingum sem ráðuneytið hefur fengið, telur það að eftirlit með starfseminni hafi verið í því horfi, sem lagaákvæði mæltu fyrir um.

Ráðuneytið taldi hins vegar þörf á að setja ítarlegri lagaákvæði um rekstur verðbréfastöðna og var því komið á fót nefnd í febrúarmánuði 1988, sem m.a. átti að semja frumvarp til laga um verðbréfastöðskipti og verðbréfastöðna. Hefur það frumvarp nú verið lögfest og birt sem lög nr. 20/1989, sem leysa lögina frá 1986 af hólmi.

Í öðru lagi er spurt um, hvort ráðuneytið hafi fengið tilkynningar frá bankaeftirlitinu eða upplýsingar skv. 3. mgr. 15. gr. laga nr. 27/1986 um verðbréfastöðun vegna starfsemi Ávöxtunar h.f. og verðbréfastöðna, er starfræktir voru í tengslum við fyrirtækið áður en ráðuneytinu barst bréf bankaeftirlitsins, dags. 5. september 1988. Ráðuneytinu bárust ekki slíkar tilkynningar.”

## VI.

### **Bréf fyrrum formanns stjórnar Verðbréfastöðs Ávöxtunar h.f.**

Með bréfum, dags. 22. maí 1989, gaf ég þeim, sem borið höfðu fram kvartanir, kost á að koma að athugasemdum við greinargerðir viðskiptaráðuneytisins og bankastjórnar Seðlabanka Íslands, sem að framan (í kafla IV og V) eru raktar. Athugasemdir þeirra bárust í bréfi, dags. 30. maí 1989, og bréfi 6. júní 1989.

C, einn þeirra, sem bar fram kvörtun, sendi mér jafnframt bréf frá [...Z], en bréf þetta, sem dagsett er 1. júlí 1989, geymir svör [...Z] við spurningum frá C. Í bréfi [...Z] segir meðal annars:

„Eftir beiðni yðar um svör við tilteknum spurningum, er varða afskipti mín af stjórn Verðbréfastöðs Ávöxtunar h.f., skal eftirfarandi tekið fram:

....

2. Á stjórnarfundum 29. júní 1988 sagði ég mig formlega og einhliða úr stjórn Verðbréfastöðsins og lagði þar fram bréf, dagsett sama dag, þar sem hinar helstu ástæður afsagnarinnar voru raktar. Er það bréf birt, orðrétt, í greinargerð um mál þetta, er ég birti í Morgunblaðinu 9. september sama ár. Sama dag tilkynnti ég einnig viðkomandi yfirvöldum, þ.á m. Bankaeftirliti, um afsögn mína með stuttu bréfi. Mátti yfirvöldum vera ljóst, að um einhliða afsögn væri að ræða, án þess að nýr stjórnarmaður hefði samstundis komið í minn stað. Var ég þess fullviss, að Bankaeftirlit myndi fljótlega hafa samband við mig af þessu tilefni og spyrjast fyrir um ástæður afsagnar minnar. Það brást heldur ekki, því að snemma í júlímánuði hringdi [...], forstöðumaður Bankaeftirlitsins, í mig, þar sem ég var staddur á heimili mínu, hóf mál sitt á því að óska mér til hamingju með að vera hættur í stjórninni en spurði síðan um ástæður afsagnar minnar. Í símtali þessu, sem var mjög vinsamlegt af beggja hálfu, skýrði ég [forstöðumanni bankaeftirlitsins] frá ástæðum þess að ég treysti mér ekki til að starfa lengur í stjórninni. Komu þar frá minni hálfu skýrt fram öll þau atriði, sem rakin voru í uppsagnarbréfi mínu frá 29. júní, þ.á m. um skuldastöðu fyrirtækja, sem tengdust

meðstjórnarmönnum mínum, við sjóðinn (fjárhæðin 72 milljónir var m.a. sérstaklega nefnt). Tók ég skýrt fram við [forstöðumann bankaeftirlitsins], að afsagnarbréfið, sem einnig hefði að geyma upplýsingar um þessar ástæður, hefði verið lagt fram á stjórnarfundinum og þar hefði því verið heitið, að það yrði límt inn í fundargerðabókina (sem og gert var). Þar gæti Bankaeftirlit kynnt sér bréfið sem og öll önnur gögn, sem það átti aðgang að lögum samkvæmt. Í símtalinu tók ég fram við [forstöðumann bankaeftirlitsins], að ég gæti ekki að svo stöddu og miðað við þær upplýsingar sem ég þá hafði lagt neitt endanlegt mat á lögmæti eða ólögmæti þeirra atriða, sem knúðu mig til afsagnar, heldur byggðist afstaða mín og ákvörðun um afsögn fyrst og fremst á siðferðislegu mati mínu. Upplýsingar þessar taldi ég mér skylt að gefa forstöðumanni Bankaeftirlits, sökum þess að hann leitaði eftir þeim með þessum hætti. [Forstöðumaður bankaeftirlitsins] tók fram, að þessar upplýsingar nægðu sér að sinni, en ekki kvaddi hann mig til fundar við sig um þetta mál eða frekari upplýsingagjafar. Í lok samtalsins sagði [forstöðumaður bankaeftirlitsins], að hann myndi gera viðeigandi ráðstafanir vegna þessa. Efa ég ekki að svo hafi verið gert.

Mér er ógerlegt að muna nú hvaða mánaðardag viðtal þetta fór fram, en man þó glögglega að það var mjög snemma í júlímánuði, einhvern tíma á miðjum degi. Minnst ég þess, að mér þótti [forstöðumaður bankaeftirlitsins] einmitt bregðast fljótt við afsagnarbréfi mínu með fyrrgreindum hætti. Við hjónin vorum utanbæjar frá miðjum degi 3. júlí til 8. og þykir mér því líklegt að símtalið hafi farið fram mjög skömmu eftir að við komum aftur til Reykjavíkur.

Það, sem hér hefur verið sagt, er ég reiðubúinn að staðfesta hvenær sem er, þ.á.m. með eiðstaf fyrir dómi ef nauðsyn bæri til, en jafnframt dreg ég ekki í efa, að [forstöðumaður bankaeftirlitsins] myndi einnig staðfesta frásögn mína af umræddu símtali, ef til kæmi.

Þess skal sérstaklega getið, að eiginkona mín, [...], var stödd í sama herbergi og ég, er umrætt símtal fór fram og heyrði hvert orð, er ég sagði. Er hún reiðubúin til að staðfesta ofangreinda frásögn mína.

Að lokum vil ég taka fram, að með ofanritaðri frásögn vil ég ekki á neinn hátt varpa rýrð á forstöðumenn eða starfsmenn Bankaeftirlits eða Seðlabanka, sem eru valinkunnir sómamenn, enda tel ég að viðbrögð [forstöðumanns bankaeftirlitsins], er hann hringdi til mín svo fljótt sem raun bar vitni, beri vott um árverkni hans í starfi.”

Með bréfum, dags. 15. júní 1989, bar ég framangreindar athugasemdir og bréf [...Z] undir viðskiptaráðuneytið og bankastjórn Seðlabanka Íslands. Jafnframt gaf ég bankastjórn Seðlabanka Íslands og viðskiptaráðuneytinu hvoru um sig kost á að tjá sig um áðurraktar greinargerðir hins.

Í svari viðskiptaráðuneytisins, dags. 12. júlí 1989, kemur fram, að ráðuneytið telji ekki ástæðu til frekari athugasemda af sinni hálfu.

Í svarbréfi bankastjórnar Seðlabanka Íslands, dags. 4. júlí 1989, segir meðal annars:

„..... Staðfest skal, að forstöðumaður bankaeftirlits Seðlabanka Íslands átti símtal við fyrrum stjórnarformann Verðbréfasjóðs Ávöxtunar h/f í tilefni af afsögn þess síðarnefnda. Ekki skal fjallað um efni bréfs [...Z] frá 1. júní 1989, þar sem greinir frá einstökum efnisatriðum samtalsins og siðferðilegum ástæðum afsagnarinnar. Einungis skal vísað til greinargerðar bankaeftirlitsins frá 10. maí 1989, bls. 15.”

## VII.

**Viðbótarskýringar frá Seðlabanka Íslands og viðskiptaráðuneytinu.**

Að lokinni frekari athugun á gögnum málsins og greinargerðum, taldi ég rétt að afla tiltekinna upplýsinga frá stjórn Seðlabanka Íslands og viðskiptaráðuneytinu. Var það gert með bréfum, dags. 27. október 1989.

1.

Í bréfi mínu til stjórnar Seðlabanka Íslands sagði meðal annars:

- „Með tilvísun til gagna, sem mér hafa borist frá bankastjórn Seðlabanka Íslands, leyfi ég mér að óska eftir upplýsingum bankastjórnarinnar um eftirfarandi atriði:
1. Ákvað bankaeftirlit Seðlabanka Íslands fyrirfram, hvaða skipulag skyldi hafa á eftirliti með verðbréfamíðlurum og verðbréfasjóðum, t.d. hve oft slík fyrirtæki skyldu heimsótt í þágu eftirlits og hvaða skýrslur skyldu heimtar af þeim og á hvaða fresti?
  2. Á bls. 4 í svörum bankastjórnar Seðlabanka Íslands til mín frá 10. maí 1989 er þess getið, að Seðlabankinn afli mánaðarlegra upplýsinga úr efnahagsreikningum verðbréfasjóða, en þar sé m.a. óskað eftir ákveðinni sundurliðun á verðbréfaeign sjóðanna. Mánaðarskýrslur vegna Ávöxtunar s.f. og verðbréfasjóða, er starfræktir voru á vegum þess fyrirtækis, eru ekki meðal þeirra gagna, sem bankaeftirlit Seðlabanka Íslands afhenti mér, ef frá er talin mánaðarskýrsla Rekstrarsjóðs Ávöxtunar h.f. frá júlí 1988. Í framhaldi af þessu er spurt, hvort slíkra mánaðarskýrslna hafi verið aflað, að því er varðar Ávöxtun s.f. og verðbréfasjóði þess fyrirtækis, frá gildistöku laga nr. 27/1986 (1. júní 1986) og til þess tíma, er fyrirtækið og verðbréfasjóðir þess hættu starfsemi. Ef svo er, óska ég eftir að fá send ljósrit af mánaðarskýrslum þessum.
  3. Ef svar við 2. spurningu er á þann veg, að slíkra mánaðarskýrslna hafi ekki verið aflað, að því er varðar ofangreint fyrirtæki og verðbréfasjóði þess, er þess óskað, að ástæður þess verði skýrðar og þá jafnframt, hvaða ráðstafanir bankaeftirlitið gerði af því tilefni. Hver voru skil mánaðarskýrslna af hálfu annarra slíkra fyrirtækja og sjóða?
  4. Á bls. 6 í svarbréfi bankastjórnar Seðlabanka Íslands til mín kemur fram í 7. tl., að á tímabilinu 24. febrúar 1987 til 22. ágúst 1988 hafi ekki verið farið sérstaklega til eftirlits hjá Ávöxtun s.f. og verðbréfasjóðum þess í þeim skilningi, að farið hafi verið á staðinn og sérstök nákvæm könnun gerð þar. Á bls. 3 í skýrslu bankaeftirlitsins frá því í ágúst 1988, sem ber heitið: „Sérstök athugun á starfsemi Ávöxtunar s.f., Verðbréfasjóðs Ávöxtunar h.f. og Rekstrarsjóðs Ávöxtunar h.f.“, eru raktar helstu stærðir úr efnahagsreikningi Ávöxtunar pr. 31.12.1987. Þar kemur m.a. fram, að skuld Ávöxtunar s.f. við Verðbréfasjóð Ávöxtunar h.f. nam kr. 16.800.000.-, en var í lok júlí 1988 kr. 68.689.000.-. Á bls. 32 í skýrslunni kemur fram, að af þessum kr. 68.689.000 hafi kr. 7.900.000.- verið með ábyrgð beggja eigenda Ávöxtunar s.f., sem báðir sátu í stjórn Verðbréfasjóðs Ávöxtunar h.f., en kr. 60.800.000.- hafi verið án trygginga. Er sú ályktun dregin í skýrslunni, að almennt megi segja, að hér sé um óeðlileg viðskipti að ræða með tilliti til þeirra verulegu tengsla, sem séu á milli þeirra aðila, sem að þeim standi, og þetta talið brot á 8. gr. laga nr. 27/1986. Í framhaldi af þessu er spurt, hvort bankastjórn Seðlabanka Íslands sé þeirrar skoðunar, að umrædd atriði hefðu á framangreindu tímabili komið í ljós, ef bankaeftirlitið hefði farið „á staðinn og sérstök nákvæm könnun gerð þar“. Jafnframt er spurt, hver hefðu orðið viðbrögð bankaeftirlitsins, ef slíkar upplýsingar hefðu komið í ljós í eftirlitsferðum.
  5. Í starfsreglum forstöðumanns og Samstarfsnefndar við bankaeftirlit Seðlabanka Íslands frá 8. maí 1987 kemur fram í 9. gr., að í upphafi leggi bankastjórnin fram starfsáætlun fyrir bankaeftirlitið, sem gildi til næstu 6 mánaða. Skal starfsáætlunin lögð fyrir samstarfsnefndina til staðfestingar. Starfsáætlun fyrir þar næstu 6 mánuði skal kynnt

samstarfsnefnd í maímánuði til staðfestingar í júnímánuði. Er í framhaldi af þessu spurt, hvort slíkar starfsáætlanir hafi verið gerðar á tímabilinu frá maí 1987 til loka ágústs 1988. Jafnframt óska ég þess, að mér verði sendar slíkar áætlanir, ef til eru. Þá segir í 10. gr., að fundi samstarfsnefndarinnar skuli halda reglulega og forstöðumaður þar gera nefndinni grein fyrir framvindu einstakra verkefna og meginniðurstöðum eftirlits hjá þeim aðilum, sem bankaeftirlitinu er falið eftirlit með. Ennfremur segir, að allar meiri háttar athugasemdir bankaeftirlitsins, er varði rekstur og óheilbrigða starfsemi innlánsstofnana eða annarra aðila, sem eftirlit er framkvæmt hjá, skuli kynntar samstarfsnefndinni. Í framhaldi af þessu er spurt, hversu oft slíkir fundir voru haldnir frá setningu reglnanna og fram til 5. september 1988. Einnig er spurt, hvort málefni Ávöxtunar s.f. og verðbréfasjóða þess fyrirtækis hafi verið kynnt á þessum fundum og þá með hvaða hætti.”

Svarbréf Seðlabanka Íslands við ofangreindu bréfi mínu er dagsett 9. nóvember 1989. Þar segir:

„1. Ákvörðun um skipulag eftirlits með verðbréfamiðlurum og verðbréfasjóðum var tekin hverju sinni af forstöðumanni bankaftirlitsins og á hans ábyrgð þ.m.t. hversu oft slík fyrirtæki skyldu heimsótt í þágu eftirlitsins. Nánari lýsing á þáverandi framkvæmd eftirlitsins í aðalatriðum hefur verið send embætti yðar, sjá „Svör bankastjórnar Seðlabankans við bréfi umboðsmanns Alþingis, dags. 3. maí 1989”, dags. 10. maí 1989 tl. 3 á bls. 3-4.

2. Skv. VI. kafla laga nr. 36/1986 um Seðlabanka Íslands, sem tóku gildi hinn 1. nóvember 1986, sbr. VI. kafla eldri laga um Seðlabanka Íslands nr. 10/1961, sem giltu til 1. nóvember 1986, safnar bankinn skýrslum um „greiðslujöfnuð, gjaldeyris- og peningamál og annað sem hlutverk hans varðar og skal hann birta opinberlega sem rækilegastar upplýsingar um þau efni.” Vegna hagskýrslugerðar hefur bankinn aflað upplýsinga frá ýmsum aðilum um nýjungar á fjármagnsmarkaði og þróun hans. Hafa hagfræðideildir Seðlabankans að langmestu leyti annast þetta hlutverk. Tilgangurinn með söfnum mánaðarlegra upplýsinga frá verðbréfasjóðum í því formi sem var ákveðið, var fyrst og fremst sá að afla upplýsinga um umfang þessa markaðar, sem þá var í örur vexti, í því skyni að nauðsynleg vitneskja væri til staðar um hann í Seðlabankanum, m.a. með tilvísun í framangreint ákvæði úr lögum um bankann.

Engin lagaákvæði skylduðu bankaftirlitið, á því tímabili, sem hér um ræðir, til þess að afla skýrslna frá verðbréfamiðlurum eða verðbréfasjóðum hvorki með reglulegu millibili né í ákveðnu formi. Megináhersla var á það lögð af hálfu bankaftirlitsins að ársreikningar verðbréfamiðlara og verðbréfasjóða bærust því áritaðir af löggiltum endurskoðendum, sbr. 3. mgr. 4. gr. og 2. mgr. 5. gr. laga nr. 27/1986 um verðbréfamiðlun, og að ákvæði laganna að því leyti væru uppfyllt.

Hinn 15. desember 1987 var öllum starfandi verðbréfasjóðum sent bréf ásamt eyðublaði, þar sem óskað var eftir því að gefnar væru upplýsingar um efnahag þeirra á nánar tilgreindum tímamörkum fyrir liðinn tíma frá og með 31.12.1986. Hinn 1. febrúar 1988 var sömu aðilum sent bréf, þar sem farið var fram á að framvegis skiluðu þeir mánaðarlegri skýrslu um efnahag sinn, í fyrsta sinn hinn 31.12.1987. Verðbréfasjóðum Ávöxtunar h.f. var meðal þeirra verðbréfasjóða sem óskað var eftir að sendi fyrrgreindar upplýsingar til Seðlabankans.

Bréf Seðlabankans voru undirrituð af forstöðumanni bankaftirlitsins og forstöðumanni

peningamáladeildar sameiginlega. Náin samvinna hefur verið um langa hríð með peningamáladeild Seðlabankans og bankaeftirlitinu um gerð eyðublaða og efnisinnihald þeirra skýrslna, sem óskað er eftir frá hinum ýmsu aðilum í þessu tilliti. Upplýsingarnar skyldu sendast til peningamáladeildar, sem jafnframt gaf frekari upplýsingar ef óskað var eftir. Úrvinnsla innsendra skýrslna var á vegum peningamáladeildar, sem jafnframt sá um innheimtu þeirra.

Mánaðarskýrslna fyrir Ávöxtun sf. var ekki aflað á fyrrgreindu tímabili, né heldur fyrir önnur starfandi verðbréfafyrirtæki eða verðbréfamiðlara.

Nokkur vanhöld voru á að skýrslum væri skilað á umbeðnum tíma, og var jafnan gengið eftir þeim í símtölum starfsmanna peningamáladeildar og fyrirsvarsmanna hlutaðeigandi umsjónaraðila verðbréfasjóðs. Ennfremur voru ítrekunarbréf send.

Eftirfarandi sendist embætti yðar til upplýsingar um þennan lið fyrirspurnarinnar:

- Fskj. nr. 01. Bréf Seðlabankans til verðbréfasjóða, dags. 15. desember 1987, ásamt fylgiskjölum.
- Fskj. nr. 02. Efnahagsyfirlit fyrir Verðbréfasjóð Ávöxtunar hf. pr. 31.03.; og 30.09.-1987, dags. 10. desember 1987.
- Fskj. nr. 03. Bréf Seðlabankans til verðbréfasjóða, dags. 1. febrúar 1988, ásamt fylgiskjölum.
- Fskj. nr. 04. Mánaðarskýrslur Verðbréfasjóðs Ávöxtunar hf. í lok des. '87; apríl (tekin niður í síma af starfm. peningamáladeildar Seðlabankans), maí (ásamt bréfi frá starfsm. Ávöxtunar sf. til Seðlabankans), júní og júlí 1988.
- Fskj. nr. 05. Mánaðarskýrslur Rekstrarsjóðs Ávöxtunar hf. í lok apríl (tekin niður í síma af starfsmanni peningamáladeildar Seðlabankans), júní og júlí 1988.
- Fskj. nr. 06. Bréf peningamáladeildar Seðlabankans til Verðbréfasjóðs Ávöxtunar hf., dags. 7. apríl 1988.
- Fskj. nr. 07. Bréf peningamáladeildar Seðlabankans til Ávöxtunar sf., dags. 31. ágúst 1988.

3. Vegna niðurlags fyrirspurnar yðar skv. þessum tölulið sendist embætti yðar bréf peningamáladeildar Seðlabankans til Fjárfestingarfélags Íslands hf.; Hávöxtunarfélagsins hf.; Verðbréfamarkaðar Iðnaðarbanka Íslands hf. vegna verðbréfasjóða, sem reknir voru í tengslum við þau fyrirtæki svo og bréf til Verðbréfasjóðs Hagskipta hf., öll dagsett 8. apríl 1988. Bréfin eru merkt sem fskj. nr. 08 og efni þeirra skýrir sig sjálf.

4. Vegna fyrirspurnar yðar undir þessum tölulið skal tekið fram, að svör við „hefði” og „ef” spurningum eru að öðru jöfnu háð óvissu, sem taka mið af atburðum og kringumstæðum liðins tíma.

Umrætt skuldabréf, sem var að eftirstöðvum hinn 31. júlí 1988 kr. 7.899 þús., var útgefið hinn 15. júlí 1987. Bankaeftirlitið hefur ekki upplýsingar um hvenær skuldabréfið var keypt inni Verðbréfasjóð Ávöxtunar hf. Hafi það verið til staðar við „skoðun á staðnum”, sem framkvæmd hefði verið af bankaeftirlitinu á því tímabili sem greinir í bréfi yðar, hefði það komið í ljós miðað við venjulegar starfsaðferðir eftirlitsins. Mat bankaeftirlitsins á þessum viðskiptaháttum hefði verið það sama og fram kemur á bls. 32 í tilvitnaðri skýrslu. Hver hefðu orðið viðbrögð bankaeftirlitsins ef slíkar upplýsingar hefðu komið í ljós hefði væntanlega ráðist af mati þess á heildarniðurstöðum athugunarinnar.

5. Á fundum Samstarfsnefndar um bankaeftirlitið hefur forstöðumaður bankaeftirlitsins gert nefndinni grein fyrir þeim verkefnum, sem unnið er að hverju sinni svo og þeim verkefnum sem framundan eru ásamt áætlun um hvenær stærri verkefnum verði lokið. Engar skriflegar starfsáætlanir voru gerðar fyrir það tímabil sem greinir í fyrirspurn yðar.

Frá setningu umræddra starfsreglna og fram til 5. september 1988 voru haldnir alls 13 bókaðir samstarfsnefndarfundir. Á fundi nefndarinnar hinn 7. desember 1987 var rætt um Ávöxtun sf. Í fundargerð er bókað: „Rætt um Ávöxtun sf., en endurskoðaður ársreikningur (fyrir árið 1986 - innsk. -) hefur ekki enn borist bankaeftirliti. Í framhaldi af því var almennt rætt um tilgang eftirlits með verðbréfasjóðum.”

Skv. síðasta málslið 5. mgr. 17. gr. laga nr. 36/1986 um Seðlabanka Íslands skal Seðlabankinn gefa ráðuneytinu skýrslu um starfsemi bankaeftirlitsins eigi sjaldnar en tvisvar á ári. Skýrsla Seðlabankans til ráðuneytisins fyrir tímabilið 1. nóvember 1986 til 1. september 1987 var send þáverandi fulltrúa ráðuneytisins í samstarfsnefndinni, Baldri Guðlaugssyni, hrl. þann 2. september 1987. Skýrslan var ekki lögð fram með öðrum hætti fyrir samstarfsnefndina. Kafli 5.0 í skýrslunni „Eftirlit með verðbréfamiðlun og verðbréfasjóðum skv. V. kafli laga nr. 27/1986 um verðbréfamiðlun” fylgir hjálagt sem fskj. nr. 09.

Sambærileg skýrsla fyrir tímabilið 1. september 1987 til 31. desember 1988 var send fulltrúa ráðuneytisins í samstarfsnefndinni, [...], ráðuneytisstjóra, hinn 30.12.1988. Skýrslan var ekki lögð fram með öðrum hætti fyrir samstarfsnefndina. Kafli 5.0 skýrslunni svarar til sambærilegs kafli í fyrri skýrslu og fylgir hann hjálagt sem fskj. nr. 10.”

## 2.

Í bréfi mínu til viðskiptaráðuneytisins, dags. 27. október 1989, óskaði ég eftir því, að ráðuneytið veitti mér upplýsingar um, hvort reglur, sambærilegar starfsreglum forstöðumanns og Samstarfsnefndar við bankaeftirlit Seðlabanka Íslands, útgefnum 8. maí 1987, hefðu verið í gildi á tímabilinu janúar 1983 til 8. maí 1987, og hvort gerðar hefðu verið breytingar á nefndum starfsreglum eftir 8. maí 1987.

Í svarbréfi viðskiptaráðuneytisins, dags. 16. nóvember 1989, segir meðal annars:

„..... upplýsir ráðuneytið að fyrir gildistöku laga nr. 36 5. maí 1986 um Seðlabanka Íslands giltu um bankaeftirlitið ákvæði þágildandi laga nr. 10 29. mars 1961 um Seðlabanka Íslands. Samkvæmt ákvæðum þeirra laga var það á verksviði Seðlabankans að setja reglur um starfsemi bankaeftirlitsins. Ekki var þá gert ráð fyrir sérstakri samstarfsnefnd ráðuneytisins og Seðlabanka Íslands, sbr. 13. grein laga nr. 36/1986. Starfsreglunum frá 8. maí hefur ekki verið breytt frá setningu þeirra hinn 8. maí 1987.”

## VIII.

### **Þróun reglna um eftirlit með starfsemi banka, sparisjóða og verðbréfamiðlara.**

Í álitu mínu rakti ég þróun reglna um eftirlit með starfsemi banka, sparisjóða og verðbréfamiðlara og sagði:

„Með lögum nr. 48/1923 um eftirlitsmann með bönkum og sparisjóðum var ákveðið að skipa eftirlitsmann með bönkum og sparisjóðum. Í lögum var ekkert kveðið á um starf eftirlitsmannsins annað en það, að stjórnarráðið skyldi setja reglugerð um starfssvið hans og annað, er þurfa þætti. Snemma árs 1924 var skipaður eftirlitsmaður samkvæmt lögum, en ekki verður séð, að reglugerð sú, sem um ræddi í lögum, hafi verið sett. Ýmislegt



bendir til, að eftirlit þetta hafi ekki þótt ná tilgangi sínum, enda var það afnumið eftir nokkur ár að því er bankana varðar, en eftirliti með sparisjóðunum var hins vegar haldið áfram, þar sem ekki þótti fært að afnema það.

Frumvörp til laga um eftirlit með bönkum og sparisjóðum voru lögð fram á Alþingi árin 1939 og 1941, en urðu ekki útrædd. Gerðu þau ráð fyrir skipun sérstaks banka-  
eftirlitsmanns, er hafa skyldi eftirlit með því, að bankar og sparisjóðir höguðu starfsemi sinni á sem tryggastan hátt og fylgdu þeim lögum, samþykktum og reglugerðum, sem um þá giltu.

Í lögum nr. 69/1941 um sparisjóði voru ýmis ákvæði um eftirlitshlutverk svokallaðs sparisjóðaeftirlits. Í 2. mgr. ákvæðis til bráðabirgða sagði um sparisjóðaeftirlitið, að ráðherra sá, sem færi með bankamál, og þeir aðstoðarmenn, sem hann kveddi til, færu með þau störf, sem sparisjóðaeftirlitinu væri ætluð í lögnum, þar til lög yrðu sett um sérstakt eftirlit með sparisjóðum.

Sérstök lög voru ekki sett um sparisjóðaeftirlit, en í 5. tl. 3. gr. laga nr. 10/1961 um Seðlabanka Íslands sagði, að hlutverk Seðlabankans væri að vera banki annarra peningastofnana og hafa eftirlit með bankastarfsemi og stuðla að heilbrigðum verðbréfa- og peningaviðskiptum. Nánari ákvæði um starfsemi bankaeftirlitsins var að finna í IV. kafla laganna. Þar sagði í 10. gr., að Seðlabankinn hefði með höndum eftirlit með starfsemi banka, sparisjóða, innlánsdeilda samvinnufélaga, Söfnunarsjóðs Íslands og hverrar þeirrar stofnunar annarrar, sem tæki við innstæðum frá almenningi eða ræki sambærilega starfsemi. Bankaefitrlitið, en svo skyldi starfsemi þessi nefnast, skyldi fylgjast með því, að innlánsstofnanir fylgdu lögum og reglum, sem hverju sinni gilda um starfsemi þeirra. Einnig skyldi því heimilt að gera athugasemdir, ef það teldi hag og rekstur innlánsstofnunar óheilbrigðan, og skyldu slíkar athugasemdir tilkynntar ráðherra þegar í stað. Gagnvart sparisjóðum tæki bankaefitrlitið við þeim störfum, sem sparisjóðaeftirlitinu væru falin með lögum nr. 69/1941 um sparisjóði. Loks sagði í 10. gr., að innlánsstofnunum væri skylt að láta bankaefitrlitinu í té reikninga sína og aðrar upplýsingar í því formi og svo oft sem óskað væri. Einnig væri bankaefitrlitinu heimilt að rannsaka bókhald og eignir innlánsstofnana, hvenær sem ástæða þætti til.

Í reglug. nr. 52/1962 fyrir Seðlabanka Íslands, sem sett var m.a. með stoð í lögum nr. 10/1961, voru ákvæði um verkefni og starfshætti bankaefitrlitsins. Voru þau ákvæði að mestu samhljóða ákvæðunum í lögum nr. 10/1961. Í 30. gr. reglug. sagði m.a., að bankaefitrlitið skyldi fylgjast með því, að innlánsstofnanir fylgdu lögum og reglum, sem hverju sinni giltu um starfsemi þeirra. Skyldi fulltrúi þess koma í þær til eftirlits svo oft sem þurfa þætti, en þó aldrei sjaldnar að jafnaði en annað hvert ár. Ný reglug. fyrir Seðlabanka Íslands var sett 31. desember 1981, þ.e. reglug. nr. 809/1981. Um eftirlitshlutverk bankaefitrlitsins sagði m.a. svo í 23. gr., að bankaefitrlitið skyldi fylgjast með því, að stofnanir þær, sem um ræddi í 22. gr. reglugerðarinnar, fylgdu lögum og reglum, sem á hverjum tíma giltu um starfsemi þeirra, og að öll viðskipti væru rekin á heilbrigðan hátt. Skyldu starfsmenn bankaefitrlitsins koma í stofnanir þessar til eftirlits svo oft sem þurfa þætti.

Samkvæmt svarbréfi bankastjórnar Seðlabanka Íslands til mín, sem dagsett er 10. maí 1989, tók 10. gr. laga nr. 10/1961 ekki til starfsemi verðbréfamiðlara eða sambærilegrar starfsemi.

Hinn 1. júní 1986 öðluðust gildi lög nr. 27/1986 um verðbréfamiðlun. Samkvæmt þeim lögum mátti enginn hafa með höndum verðbréfamiðlun, nema með leyfi viðskiptaráðherra. Höfðu lögin að geyma ýmis ákvæði um skilyrði þess að menn gætu öðlast leyfi til verðbréfamiðlunar og um réttindi og skyldur verðbréfamiðlara. Í 15. gr. laganna ræddi um eftirlit með starfsemi verðbréfamiðlara. Þar sagði m.a., að bankaefitrlit Seðlabanka Íslands skyldi hafa eftirlit með því, að ekki væri starfrækt verðbréfamiðlun eða verðbréfasjóður nema

að fengnu leyfi viðskiptaráðherra, og gæta þess að slík starfsemi fullnægði ætíð að öðru leyti skilyrðum laganna. Bankaeftirlitið skyldi eiga aðgang að öllum gögnum og upplýsingum hjá verðbréfamíðlara og verðbréfasjóði, sem vörðuðu starfsemina og nauðsynlegar væru við framkvæmd eftirlitsins.

Frumvarp til áðurnefndra laga um verðbréfamíðlun var samið af fimm manna nefnd, sem skipuð var 15. febrúar 1985. Í skipunarbréfi nefndarinnar sagði m.a., að nefndinni væri ætlað að athuga, hvort rétt væri að binda starfsemi verðbréfamíðlara við sérstakt starfsleyfi svo og hvort ástæða væri til að herða á eftirliti með þessum viðskiptum, m.a. með kröfum um nafnskráningu skuldabréfa og upplýsingaskyldu verðbréfamíðlara gagnvart almenningi og stjórnvöldum. Í athugasemdum greinargerðar með frumvarpi til laganna sagði m.a., að nefndin væri samdóma um, að bryn þörf væri á setningu laga um verðbréfamíðlun. Gerði frumvarpið ráð fyrir því, að framvegis yrði starfsemi verðbréfamíðlara háð leyfi viðskiptaráðherra, sem veitt yrði að fullnægðum fastákveðnum skilyrðum. Þá sagði orðrétt: „Enn fremur að í starfsemi þessari verði að fylgja ákveðnum grundvallarreglum sem í senn er ætlað að tryggja öryggi þeirra, sem viðskipti eiga við verðbréfamíðlara, og að eftirlit megi hafa með starfsemi þessari, og er nánar að þessu vikið í athugasemdum um einstök ákvæði frumvarpsins ...”

Ákvæði frumvarpsins um eftirlit bankaftirlitsins með starfsemi verðbréfamíðlara tók nokkrum breytingum í meðförum Alþingis. Í 15. gr. hins upphaflega frumvarps sagði svo:

„Bankaeftirlit Seðlabanka Íslands skal hafa eftirlit með starfsemi verðbréfamíðlara og verðbréfasjóða. Skal bankaftirlitinu heimill aðgangur að öllum gögnum og upplýsingum í starfseminni sem það telur nauðsynlegt.

Telji bankaftirlitið að starfsemi verðbréfamíðlara eða verðbréfasjóðs brjóti í bága við lög þessi eða eðlilega viðskiptahætti skal það tilkynna það viðskiptaráðherra.”

Fjárhags- og viðskiptanefnd efri deildar flutti nokkrar breytingatillögur við frumvarpið, m.a. við þau ákvæði þess, sem vörðuðu eftirlit með starfsemi verðbréfamíðlara. Breytingartillaga nefndarinnar var samþykkt og varð 15. gr. laga nr. 27/1986 eftir þá breytingu svohljóðandi:

„Bankaeftirlit Seðlabanka Íslands skal hafa eftirlit með að ekki sé starfrækt verðbréfamíðlun eða verðbréfasjóður nema að fengnu leyfi viðskiptaráðherra, sbr. 4. gr., og gæta þess að slík starfsemi fullnægi ætíð að öðru leyti skilyrðum laga þessara. Bankaftirlitið skal eiga aðgang að öllum gögnum og upplýsingum hjá verðbréfamíðlara og verðbréfasjóði sem varða starfsemina og nauðsynlegar eru við framkvæmd eftirlitsins.

Vegna ákvæða 6. gr. skal bankaftirlitið í janúarmánuði ár hvert semja álitargerð um efni viðskiptaauglýsinga sem verðbréfamíðlarar og verðbréfasjóðir beina til almennings. Álitargerðin skal send viðskiptaráðherra og verðlagsráði.

Telji bankaftirlit að starfsemi verðbréfamíðlara eða verðbréfasjóðs brjóti í bága við lög þessi skal tilkynna það viðskiptaráðherra. Sé um meint brot að ræða á 6. gr. eða V. kafla laga um verðlag, samkeppnishömlur og óréttmæta viðskiptahætti skal einnig senda tilkynningu til verðlagsráðs.”

Í álitum fjárhags- og viðskiptanefndar efri deildar Alþingis sagði svo um 4. breytingartillöguna, sem fjallaði um eftirlit með starfsemi verðbréfamíðlara:

„Í V. kafla frumvarpsins er fjallað um eftirlit með verðbréfamíðlun og verðbréfasjóðum. Nefndin telur eðlilegt að bankaftirliti Seðlabankans sé falið þetta

eftirlit enda hefur starfsemin m.a. þann tilgang að bjóða almenningi að ávaxta fé sitt með tilteknum hætti þótt ekki sé um innlánsstarfsemi að ræða. Á hinn bóginn telur nefndin að ákvæði þessa kafla þurfi verulegrar endurskoðunar við og flytur sérstaka breytingartillögu af því tilefni. Gerir tillagan ráð fyrir að eftirlitið verði fyrst og fremst tvíþætt. Annars vegar skal þess gætt að engir aðrir en þeir, sem fengið hafa leyfi samkvæmt frumvarpinu, sinni verðbréfamiðlun eða starfræki verðbréfasjóð. Hins vegar beinist eftirlitið að því að þeir aðilar, sem leyfi hafa fengið til starfseminnar, sinni henni í samræmi við ákvæði frumvarpsins. Jafnframt er sú skylda lögð á bankaeftirlitið að það safni upplýsingum um hvernig fyrirtækin komi þjónustu sinni á framfæri við almenning ....”

Samkvæmt f-lið 3. gr. laga nr. 36/1986, um Seðlabanka Íslands, sem gildi tóku 1. nóvember 1986, er það meðal hlutverka Seðlabanka Íslands að hafa eftirlit með bankastarfsemi og stuðla að heilbrigðum verðbréfa- og peningaviðskiptum. Í IV. kafla laganna eru reglur um bankaeftirlit. Segir í 1. mgr. 13. gr., að Seðlabankinn hafi eftirlit með því, að innlánsstofnanir hagi starfsemi sinni í samræmi við lög, reglugerðir og samþykktir, sem hverju sinni gildi um starfsemi þeirra. Verkefni þetta skal falið sérstakri deild í bankanum, er nefnist bankaeftirlit og starfar undir yfirstjórn bankastjórnar og bankaráðs, sbr. 2. mgr. 13. gr. Sérstök samstarfsnefnd ráðuneytis og Seðlabanka fylgist með starfsemi bankaeftirlitsins. Í nefndinni skulu eiga sæti fulltrúar ráðuneytis, einn bankastjóri Seðlabankans og forstöðumaður bankaftirlits. Ráðherra skipar formann nefndarinnar, sbr. 3. mgr. 13. gr.

Bankaeftirlitið skal athuga bókhald og reikninga innlánsstofnana og kanna að öðru leyti fjárhag þeirra og starfsemi svo oft sem þurfa þykir, sbr. 14. gr. Bankaeftirlitið fylgist með því, að útlán og aðrar skuldbindingar viðskiptaaðila við innlánsstofnun séu í samræmi við þá áhættu sem í viðskiptunum felst með hliðsjón af greiðslutryggingum, fjárhagslegum styrkleik innlánsstofnunar og eigin fé stofnunarinnar. Sama gildir um heildarskuldbindingar fleiri en eins viðskiptaaðila, sem eru svo fjárhagslega tengdir, að með tilliti til útlánaáhættu verði að skoða sameiginlega skuldbindingar þeirra við innlánsstofnun, sbr. 15. gr.

Samkvæmt 41. gr. laga nr. 36/1986 skal í reglugerð, sem ráðherra gefur út að fengnum tillögum bankaráðs, setja nánari ákvæði um starfsemi bankans. Reglugerð sú, sem nú hefur verið sett fyrir Seðlabanka Íslands, er nr. 470, 14. nóvember 1986. Segir m.a. í 73. gr. reglugerðarinnar, að hún sé sett samkvæmt lögum nr. 36/1986 um Seðlabanka Íslands, „... svo og með hliðsjón af ... V. kafla laga nr. 27/1986, um verðbréfamiðlun ...”

Í IV. kafla reglug. nr. 470/1986 eru ákvæði um bankaeftirlitið. Mæla þau um margt á sama veg og ákvæði laga nr. 36/1986. Þannig er 31. gr. rglg. samhljóða 15. gr. laganna. Í 1. mgr. 33. gr. reglug. segir, að komi í ljós við athuganir bankaftirlitsins skv. ákvæðum þessa kafla, að innlánsstofnun fylgi ekki lögum og öðrum reglum, sem gilda um starfsemi hennar, skuli bankaftirlitið krefjast þess, að úr því sé bætt innan ákveðins frests. Samkvæmt 2. mgr. 33. gr. getur bankaftirlitið boðað til fundar í stjórn innlánsstofnunar, ef stjórn stofnunarinnar hefur vanrækt skyldu, sem á henni hvílir skv. lögum, reglugerðum eða samþykktum. Þá er bankaftirlitinu skv. 3. mgr. 33. gr. reglug. heimilt að gera athugasemdir, ef það telur hag eða rekstur innlánsstofnunar óheilbrigðan, enda þótt ákvæði 1. og 2. mgr. eigi ekki við.

Í 2. mgr. 36. gr. reglug. nr. 470/1986 segir, að um framkvæmd bankaftirlitsins á eftirliti með verðbréfamiðlun gildi, eftir því sem við geta átt, ákvæði IV. kafla reglug. og V. kafla laga nr. 27/1986.

Viðskiptaráðherra setti hinn 8. maí 1987 starfsreglur forstöðumanns og Samstarfsnefndar við bankaftirlit Seðlabanka Íslands. Eru reglurnar settar samkvæmt ákvæðum laga nr. 36/1986, sbr. ákvæði IV. kafla laganna.

Samkvæmt 1. gr. reglnanna hefur Seðlabankinn eftirlit með því, að innlánsstofnanir hagi starfsemi sinni í samræmi við lög, reglugerðir og samþykktir, sem hverju sinna gilda um starfsemi þeirra. Í 2. gr. segir, að verkefni skv. 1. gr. sé falið sérstakri deild í Seðlabankanum, er nefnist bankaeftirlit, og starfi hún undir yfirstjórn bankastjórnar og bankaráðs, skv. lögum bankans, reglugerð hans og starfsreglum þessum. Í 3. gr. reglnanna segir, að auk aðalverkefnis bankaeftirlitsins samkvæmt 1. gr. hafi bankaeftirlitið eftirlit með starfsemi fjárfestingarféлага, eftirlit með verðbréfamarkaðnum og orðrætt segir í c. lið 3. gr.:

„Eftirlit með, að ekki sé starfrækt verðbréfamiðlun eða verðbréfasjóður, nema að fengnu leyfi viðskiptaráðherra, skv. V. kafla laga nr. 27 2. maí 1986 um verðbréfamiðlun og gæta þess, að slík starfsemi fullnægi ætíð að öðru leyti skilyrðum greindra laga.”

Í 8. gr. reglnanna segir, að sérstök samstarfsnefnd ráðuneytis og Seðlabanka fylgist með starfsemi bankaeftirlitsins. Samkvæmt 9. gr. skal bankastjórn í upphafi hvers starfsárs (almanaksárs) leggja fram starfsáætlun fyrir bankaeftirlitið sem gildi til næstu 6 mánaða. Skal starfsáætlunin lögð fyrir samstarfsnefndina til staðfestingar. Starfsáætlun fyrir þar næstu sex mánuði skal kynnt samstarfsnefnd í maímánuði til staðfestingar í júnímánuði. Í 10. gr. reglnanna segir, að forstöðumaður skuli gera samstarfsnefnd grein fyrir framvindu einstakra verkefna og meginniðurstöðum eftirlits hjá þeim aðilum, sem bankaeftirlitinu er falið eftirlit með, á fundum, sem haldnir séu reglulega. Allar meiri háttar athugasemdir bankaeftirlitsins, er varði rekstur eða óheilbrigða starfsemi innlánsstofnana eða annarra aðila, sem eftirlit sé framkvæmt hjá, skuli kynntar samstarfsnefnd. Komi til aðgerða samkvæmt tilgreindum ákvæðum laga nr. 36/1986, laga nr. 9/1984 og laga nr. 27/1986 skuli þær jafnóðum kynntar samstarfsnefnd.”

## IX.

### Niðurstaða.

Í niðurstöðu álits míns í málinu sagði:

„Kvartanir þær, er mér hafa borist og varða starfsemi bankaeftirlitsins, lúta ekki að nánar tilgreindum og afmörkuðum atriðum í samskiptum bankaeftirlitsins og þeirra einstaklinga, sem kvartanir hafa sent, heldur að því, að bankaeftirlitið hafi almennt ekki rækt skyldur sínar varðandi eftirlit með starfsemi Ávöxtunar s.f. og verðbréfasjóða, er starfræktir voru í tengslum við það fyrirtæki, með þeim hætti, sem lög áskildu. Einstaklingar þessir áttu fé í ávöxtun hjá umræddum fyrirtækjum, og telja þeir hættu á, að fé þetta sé þeim að mestu glatað vegna gjaldþrots Ávöxtunar s.f. og verðbréfasjóðanna. Er svo að sjá sem þessir aðilar telji, að tjón þeirra og annarra viðsemjenda fyrirtækjanna hefði a.m.k. orðið minna, ef bankaeftirlitið hefði rækt hlutverk sitt með öðrum hætti en gert var.

Í greinargerð bankaeftirlits Seðlabanka Íslands, dags. 10. maí 1989, segir að ljóst sé, að kröfuhafar þessara fyrirtækja geti ekki vænst þess að fá fjármuni sína á því gengi, sem síðast var auglýst fyrir hluti í sjóðunum. Ennfremur segir í greinargerðinni, að samkvæmt upplýsingum skilanefndar, sem starfi fyrir báða verðbréfasjóðina, sé ljóst, að eigendur hlutdeildarskírteina geti ekki vænst þess að fá endurgreiddan nema lítinn hluta fjármuna sinna á síðasta auglýstu gengi hlutdeildarskírteina.

Í kafla VIII. hér að framan er rakin þróun lagaákvæða hér á landi um opinbert eftirlit með bönkum, sparisjóðum og verðbréfamiðlurum. Kemur þar fram, að eftir setningu laga um verðbréfamiðlun nr. 27/1986, sem gildi tóku 1. júní 1986, var ótvírætt, að starfsemi verðbréfamiðlara var háð opinberu eftirliti bankaeftirlits Seðlabanka Íslands. Lög nr. 27/1986 giltu, þar til þau voru leyst af hólmi með lögum nr. 20/1989 um verðbréfavíðskipti og verðbréfasjóði.

Ákvæði laga nr. 27/1986 og reglugerðar fyrir Seðlabanka Íslands nr. 470/1986 voru ekki fyllilega skýr um margt, er varðar eftirlitshlutverk bankaeftirlitsins gagnvart verðbréfamíðlurum og verðbréfasjóðum. Beinlínis var tekið fram, að eftirlitið væri tvíþætt, sbr. ákvæði 1. og 2. mgr. 15. gr. laga nr. 27/1986. Annars vegar skyldi bankaeftirlitið hafa eftirlit með því, að ekki væri starfrækt verðbréfamíðlun eða verðbréfasjóður, nema að fengnu leyfi viðskiptaráðherra, sbr. 4. gr. laganna. Hins vegar skyldi bankaeftirlitið gæta þess, að starfsemi verðbréfamíðlara og verðbréfasjóða fullnægði ætíð að öðru leyti skilyrðum laganna. Jafnframt var sú skylda lögð á bankaeftirlitið að safna upplýsingum um, hvernig verðbréfafyrirtækin með auglýsingum kæmu þjónustu sinni á framfæri við almenning.

[...], annar af aðaleigendum Ávöxtunar s.f., hafði á þeim tíma, er hér skiptir máli, leyfi til verðbréfamíðlunar samkvæmt 4. gr. laga nr. 27/1986. Var þannig fullnægt því skilyrði laganna, að verðbréfamíðlun á vegum Ávöxtunar s.f. og verðbréfasjóða þess fyrirtækis væri starfrækt á grundvelli leyfis viðskiptaráðherra. Gaf þetta atriði því ekki tilefni til sérstakra aðgerða af hálfu bankaeftirlitsins að því er varðaði starfsemi umræddra fyrirtækja. Gögn máls þessa bera og með sér, að bankaeftirlitið tók saman á þeim tíma, er hér skiptir máli, lögboðnar álitgerðir um efni viðskiptaauglýsinga, sem verðbréfamíðlara og verðbréfasjóðir, þ.m.t. Ávöxtun s.f. og verðbréfasjóðir þess fyrirtækis, beindu til almennings.

Kvartanir þær, er mér hafa borist, beinast fyrst og fremst að því, hvort bankaeftirlitið hafi með þeim hætti, sem lög mæltu fyrir um, gætt þess að starfsemi Ávöxtunar s.f. og verðbréfasjóðanna fullnægði lagaskilyrðum að öðru leyti.

Þess er áður getið, að ákvæði laga nr. 27/1986 og reglug. nr. 470/1986 voru ekki fyllilega skýr um það, hvernig bankaeftirlitið skyldi rækja eftirlitshlutverk sitt með verðbréfasjóðum og verðbréfamíðlurum. Á það sérstaklega við um þann þáttinn, er varðar fjárreiður og starfshætti verðbréfasjóða og verðbréfamíðlara. Af meðferð Alþingis á frumvarpi því, sem síðar varð að lögum nr. 27/1986, er eigi að síður ljóst, að tilætlun löggjafans var sú, að eftirlit skyldi haft með starfsháttum og fjármálum verðbréfamíðlara og verðbréfasjóða og að það eftirlit skyldi vera með skipulögðum og markvissum hætti, þar sem starfsemi þessara aðila hefði það m.a. að markmiði að bjóða almenningi að ávaxta fé sitt með tilteknum hætti.

Þessa löggjafarviðhorfs sér stað í orðum 15. gr. laga nr. 27/1986, sem meðal annars ætlaði bankaeftirlitinu að fylgjast með því, hvort háttsemi verðbréfamíðlara færi í bága við V. kafla laga nr. 56/1978 um verðlag, samkeppnishömlur og óréttmæta viðskiptahætti, en 26. gr., sem er í þeim kafla, bannar t.d. háttsemi, er fer í bága við góða viðskiptahætti eða er óhæfileg gagnvart neytendum.

Sama viðhorf kemur fram í lögskýringargögnum, sem varða 15. gr. laga nr. 27/1986 og að framan eru rakin. Hefur skýlaust vakað fyrir löggjafanum, að eftirlit með starfsemi verðbréfasjóða og verðbréfamíðlara tryggði sem best öryggi almennings í viðskiptum við slíka aðila.

Að mínum dómi bar að skýra 15. gr. laga nr. 27/1986 svo, að bankaeftirlitinu væri skylt að fylgjast með fjárreiðum verðbréfasjóða og verðbréfamíðlara og öðrum atriðum, sem þýðingu hefðu í samskiptum þessara aðila og manna, sem leituðu þjónustu þeirra. Ætluðu lög nr. 27/1986 bankaeftirlitinu sjálfstæði og frumkvæði í þessum störfum sínum, enda eru bankaeftirlitinu að lögum fengin ýmis úrræði til að fylgja eftir ábendingum sínum og kröfum.

Ég tel, að ofangreindum skýringum á 15. gr. laga nr. 27/1986 hafi verið fylgt eftir í IV. kafla reglug. nr. 470/1986. Þar segir meðal annars, að bankaeftirlitið skuli krefjast úrbóta innan tiltekins frests, ef athugun þess leiðir í ljós, að innlánsstofnun fylgi ekki lögum og öðrum reglum, sem gilda um starfsemi hennar, sbr. 1. mgr. 33. gr. reglug. Samkvæmt 3. mgr. 33. gr. reglug. nr. 470/1986 getur bankaeftirlitið gert athugasemdir, ef það telur hag eða rekstur innlánsstofnunar óheilbrigðan. Nefnd ákvæði reglug. nr. 470/1986 um eftirlit með innlánsstofnunum eiga, eftir því sem við getur átt, einnig við verðbréfamíðlun, sbr. 2. mgr. 36. gr. reglug.

Ég lít svo á, að sömu sjónarmiðum við skýringu laga nr. 27/1986 sé ennfremur fylgt í umræddum starfsreglum, sem viðskiptaráðherra setti 8. maí 1987 fyrir forstöðumann og Samstarfsnefnd við bankaeftirlit Seðlabanka Íslands. Í 10. gr. starfsreglnanna er þannig gert ráð fyrir því, að bankaeftirlitið fylgist með rekstri og starfsemi þeirra aðila, sem það hefur eftirlit með. Reglur þessar voru settar samkvæmt IV. kafla laga nr. 36/1986 um Seðlabanka Íslands, en samkvæmt f-lið 3. gr. þeirra laga er hlutverk Seðlabankans meðal annars að stuðla að heilbrigðum verðbréfa- og peningaviðskiptum.

Í köflum III. - VII. hér að framan er rakið efni þeirra bréfa, er ég hefi sent bankastjórn Seðlabanka Íslands og viðskiptaráðuneytinu vegna máls þessa og svör bankastjórnarinnar og ráðuneytisins. Í greinargerð bankastjórnarinnar er að finna lýsingu á skipulagi og starfsháttum bankaeftirlitsins, að því er varðar eftirlit þess með starfsemi verðbréfamiðlara og verðbréfasjóða. Svo sem kvörtunum máls þessa er háttað, kemur til athugunar, hvort skipulag og framkvæmd á eftirliti bankaeftirlitsins með starfsemi verðbréfamiðlara og verðbréfasjóða, þ.m.t. Ávöxtunar s.f. og verðbréfasjóða, er störfuðu í tengslum við það fyrirtæki, hafi verið í samræmi við efni og tilgang laga, reglugerða og starfsreglna, er um starfsemi bankaeftirlitsins giltu. Verður fyrst hugað að atriðum, er almennt varða skipulag og starfshætti bankaeftirlitsins, en síðan fjallað um atriði, sem gagngert varða afskipti bankaeftirlitsins af störfum Ávöxtunar s.f. og verðbréfasjóða þess fyrirtækis.

## A.

### Almennt um skipulag og starfshætti bankaeftirlitsins.

#### 1.

Fyrst er að geta þess, sem fram kemur í svarbréfi bankastjórnar Seðlabanka Íslands til mín frá 9. nóvember 1989, að bankaeftirlitið bjó ekki við fastmótað skipulag varðandi það, með hvaða hætti haft skyldi eftirlit með verðbréfamiðlurum og verðbréfasjóðum. Þess í stað var ákvörðun um skipulag eftirlitsins tekin hverju sinni af forstöðumanni bankaeftirlitsins, þ.m.t. um það, hvenær slík fyrirtæki skyldu heimsótt í þágu eftirlitsins.

Lög nr. 27/1986 skylduðu bankaeftirlitið að vísu ekki berum orðum til þess að setja sér almennar, skráðar skipulagsreglur um tilhögun eftirlitsins. Til þess ber hins vegar að líta, að starfsemi verðbréfasjóða og verðbréfamiðlara var um margt ómótuð, þegar lögín voru sett, og með lögunum var bankaeftirlitinu falið eftirlit með nýjum aðilum á peningamarkaði, sem ekki höfðu áður, svo ótvírætt væri, lotið eftirliti þess. Þá var um að ræða atvinnugrein, sem fól í sér mikil viðskipti við almenning og almenningur átti mikla hagsmuni undir, án þess að hafa verulega möguleika á að fylgjast með fjárreiðum og starfsháttum fyrirtækja í þessari grein. Hlaut almenningur að binda ákveðið traust við það opinbera eftirlit, sem sett var á laggirnar með lögum nr. 27/1986 og miðaði gagngert að því að auka öryggi almennings í þessum viðskiptum.

Með hliðsjón af framangreindu og þeim skyldum, er lög nr. 27/1986 lögðu samkvæmt því, sem áður hefur verið rakið, á bankaeftirlitið, var nauðsynlegt og í samræmi við vandaða stjórnarsýsluhætti að komið væri á fastri tilhögun eftirlitsins í einstökum atriðum með því að semja starfsáætlun og verklýsingu varðandi það, hvernig markmiði eftirlitsins skyldi náð. Ljóst er, að bankaeftirlitið getur ekki til fullnaðar fyrirbyggt misferli og tjón af starfsemi verðbréfamiðlara og verðbréfasjóða, en fyrirfram ákveðið skipulag viðurkenndra eftirlitsaðferða, sem síðan er fylgt eftir, er fallið til þess að veita almenningi meiri tryggingu í þeim efnum.

#### 2.

Í starfsreglum forstöðumanns og Samstarfsnefndar við bankaeftirlit Seðlabanka Íslands, settum af viðskiptaráðherra 8. maí 1987 samkvæmt ákvæðum IV. kafla laga nr. 36/1986,

segir í 9. gr., að í upphafi hvers starfsárs (almanaksárs) leggi bankastjórnin fram starfsáætlun fyrir bankaeftirlitið, sem gildi til næstu sex mánaða. Skal starfsáætlunin lögð fyrir samstarfsnefndina til staðfestingar. Starfsáætlun fyrir þar næstu sex mánuði skal kynnt samstarfsnefnd í maímánuði til staðfestingar í júnímánuði. Samkvæmt 10. gr. reglnanna skal forstöðumaður bankaeftirlitsins gera samstarfsnefndinni grein fyrir framvindu einstakra verkefna og meginniðurstöðum eftirlits hjá þeim aðilum, sem bankaeftirlitinu er falið eftirlit með, á fundum, sem haldnir séu reglulega.

Í áðurgreindu svarbréfi bankastjórnarinnar frá 9. nóvember 1989 kemur fram, að forstöðumaður bankaeftirlitsins geri samstarfsnefndinni grein fyrir þeim verkefnum, sem unnið sé að hverju sinni, svo og þeim verkefnum, sem framundan séu, ásamt áætlunum um það, hvenær stærri verkefnum verði lokið. Þá segir í bréfinu, að engar skriflegar starfsáætlanir hafi verið gerðar á því tímabili, er hér skiptir máli, þ.e. frá því í maí 1987 til loka ágústs 1988.

Það er skoðun mín, að í starfsreglunum frá 8. maí 1987 sé við það miðað, að bankastjórnin geri fram í tímann markvissar og skipulegar áætlanir um framkvæmd eftirlitsstarfana, sem hljóti staðfestingu samstarfsnefndarinnar. Að vísu er ekki berum orðum gerður áskilnaður um, að áætlanir þessar séu skriflegar, en engan veginn verður talið, að frásagnir forstöðumanns bankaeftirlitsins á fundum samstarfsnefndarinnar af verkefnum, sem unnið sé að og framundan séu, jafngildi staðfestum starfsáætlunum í skilningi 9. gr. starfsreglnanna, enda miða starfsreglurnar við það, að bankastjórnin hafi frumkvæði að gerð þeirra. Fullnægja þessar starfsaðferðir bankastjórnarinnar og samstarfsnefndarinnar að mínum dómi ekki þeim skyldum, sem fyrrgreindar starfsreglur leggja bankastjórn Seðlabanka Íslands og samstarfsnefndinni á herðar.

### 3.

Af svarbréfum bankastjórnar Seðlabanka Íslands frá 17. maí og 9. nóvember 1989 má ráða, að hvorki bankaeftirlitið né bankastjórn Seðlabankans hafi sett ákveðnar reglur um það, hvaða gögn um fjárhag verðbréfamiðlara skyldu heimt af þeim í tengslum við eftirlit með starfsemi þeirra. Þá verður heldur ekki séð, að fastmótuðum reglum hafi verið fylgt varðandi framkvæmd eftirlits að öðru leyti.

Með hliðsjón af því, að almennt skipulag á eftirlitsstarfinu skorti (tl. 1 hér að framan), og þar sem engar staðfestar starfsáætlanir voru gerðar fram í tímann, svo sem starfsreglurnar frá 8. maí 1987 þó gerðu ráð fyrir (tl. 2 hér að framan), var að mínu áliti þeim mun ríkari ástæða til að heimta með reglulegu millibili og í ákveðnu formi skýrslur frá verðbréfamiðlurum og verðbréfasjóðum um fjárhag þeirra. Tel ég ekki skipta máli í því sambandi, þótt hvorki laga- né reglugerðarákvæði hafi berum orðum skyldað bankaeftirlitið til þess að heimta skýrslur af verðbréfamiðlurum og verðbréfasjóðum með þessum hætti, því telja verður, að án slíkra skýrslna hafi bankaeftirlitið átt örðugra með að meta þörfina á því að heimsækja fyrirtækin og rannsaka fjárhag þeirra í þeirra eigin starfsstöð.

Ég læt þess getið hér, að ekki virðist gæta fulls samræmis í skýringum bankastjórnarinnar í áðurgreindum svarbréfum um það, hvaða gagna bankaeftirlitið aflaði hjá verðbréfamiðlurum. Í svörum þeim, sem fylgdu bréfinu frá 17. maí 1989, er að því látið liggja, að til viðbótar heimsóknum í verðbréfafyrirtæki og heimtu endurskoðaðra ársreikninga afli Seðlabankinn mánaðarlega upplýsinga úr efnahagsreikningum verðbréfasjóða. Er eftir því var gengið af minni hálfu að fá að sjá mánaðarskýrslur vegna Ávöxtunar s.f. og verðbréfasjóða í tengslum við það fyrirtæki, kom í ljós, að mánaðarskýrslna vegna umræddra fyrirtækja hafði ekki verið aflað nema að takmörkuðu leyti, og í svarbréfi bankastjórnarinnar frá 9. nóvember 1989 segir, að mánaðarskýrslna þessara hafi verið aflað vegna hagskýrslugerðar, en engin lagaákvæði hafi skyldað bankaeftirlitið á því tímabili, sem hér

um ræðir, til þess að afla skýrslna frá verðbréfamiðlurum eða verðbréfasjóðum, hvorki með reglulegu millibili né á ákveðnu formi.

#### 4.

Samkvæmt því, sem rakið er í tl. 1 - 3 hér að framan, tel ég hafa vantað á, að bankaeftirlitið kæmi á fastri skipan á eftirlit með verðbréfamiðlurum og verðbréfasjóðum. Þá verður heldur ekki séð, að til nægjanlega markvissra úrræða hafi verið gripið af hálfu bankaeftirlitsins, þegar verðbréfamiðlarar og verðbréfasjóðir sinntu ekki einstökum tilmælum eða fyrirmælum þess. Í bréfi bankastjórnar Seðlabanka Íslands frá 9. nóvember 1989 kemur t.d. fram, að vanhöld hafi verið á því hjá verðbréfasjóðum, að skýrslum væri skilað á umbeðnum tíma, en eftir því hafi verið gengið með símtölum og ítrekunarbref hafi verið send. Verður að ætla, að önnur úrræði hefðu verið árangursríkari, t.d. rannsókn af hálfu bankaeftirlitsins á fjárhag viðkomandi sjóðs í starfsstöð sjóðsins.

Þá hefði verið rétt að bankaeftirlitið tilkynnti viðskiptaráðuneytinu í samræmi við ákvæði 3. mgr. 15. gr. laga nr. 27/1986, þegar óendurskoðaðir ársreikningar bárust frá fyrirtækjunum eða þegar óeðlilegur dráttur varð á því af hálfu verðbréfamiðlara að standa bankaeftirlitinu skil á endurskoðuðum ársreikningum sínum. Var ekki síst ástæða til þess, þar sem bankaeftirlitið lagði að eigin sögn á það megináherslu, að ársreikningar bærust því áritaðir af löggiltum endurskoðanda, sbr. bréf bankastjórnar Seðlabanka Íslands frá 9. nóvember 1989. Ekki verður séð af gögnum máls þessa, að bankaeftirlitið hafi sent viðskiptaráðuneytinu slíkar tilkynningar í tilefni af þeim mikla drætti, sem jafnan varð á því að Ávöxtun s.f. og verðbréfasjóðir þess fyrirtækis sendu bankaeftirlitinu endurskoðaða ársreikninga sína.

#### 5.

Í áðurgreindum svörum bankastjórnar Seðlabanka Íslands með bréfinu frá 17. maí 1989 og greinargerð bankaeftirlitsins frá 10. sama mánaðar er gerð grein fyrir opinberri rannsókn, sem fram fór á árinu 1986 á þeim þætti í starfsemi Ávöxtunar s.f., sem talinn var fela í sér móttöku innlána frá almenningi. Eins og þar kemur fram, varð það niðurstaða ríkissaksóknara, sbr. bréf hans, dags. 11. september 1986, að ekki þættu eftir atvikum efni til þess af ákærvaldsins hálfu að láta á það reyna með útgáfu ákæru, hvort þessi þáttur í starfsemi Ávöxtunar s.f. væri ólögmætur og forráðamönnunum refsiverður. Kemur fram, að bankaeftirlitið hafi talið þá og telji enn, að önnur sjónarmið en fagleg hafi ráðið miklu um niðurstöðu ákærvaldsins. Er á það bent, að ekkert samkomulag hafi verið gert milli bankaftirlitsins og fyrirtækisins um lok þessa deiluefnis. Hins vegar hafi bankaftirlitið litið svo á, að slíkt samkomulag hafi verið gert milli fyrirtækisins og ákærvaldsins, þar sem fyrirtækinu hefðu engin tímamörk verið sett og engin fyrirmæli um, hvernig að breytingum skyldi staðið. Þá segir orðrétt í bréfi bankastjórnarinnar:

„Auk þess var öðrum forráðamanni fyrirtækisins veitt leyfi viðskiptaráðuneytisins til verðbréfamiðlunar örfáum dögum eftir að niðurstaða ríkissaksóknara lá fyrir. Af þessum sökum taldi bankaftirlitið að hendur þess væru verulega bundnar að því er varðaði bein fyrirmæli um hvernig staðið skyldi að breytingum á starfsháttum fyrirtækisins að þessu leyti að öðru leyti en því að ítreka reglulega að þessir reikningar skyldu lagðir af.”

Í greinargerð bankaftirlitsins er rakin framangreind niðurstaða ákærvaldsins og álit eftirlitsins á þeirri niðurstöðu. Því næst er þess getið, að stuttu eftir að niðurstaða ákærvaldsins lá fyrir, hafi viðskiptaráðherra veitt [annar eigandi félagsins] leyfi til



verðbréfamíðlunar. Þá segir orðrétt í greinargerðinni: „Þar sem leyfi var fengið og öðrum formskilyrðum fullnægt að mati viðskiptaráðuneytisins, taldi bankaeftirlitið engin sérstök rök fyrir því að kanna starfsemi fyrirtækisins frekar að svo stöddu.”

Áður er fram komið það álit mitt, að skýra hafi átt lög nr. 27/1986 á þann veg, að löggjafinn hafi ætlast til sjálfstæðis af bankaeftirlitinu og lagt á það ákveðna skyldu um frumkvæði í störfum þess. Tel ég af því leiða, að bankaeftirlitinu hafi í gildistíð laganna borið að hafa eftirlit með starfsemi og fjárreiðum verðbréfasjóða og verðbréfamíðlara án tillits til þess, hvernig háttáð var afskiptum annarra handhafa opinbers valds. Ákvörðun ríkissaksóknara um að höfða ekki opinbert mál á hendur verðbréfamíðlara vegna tiltekinnar háttsemi og leyfisveiting viðskiptaráðuneytis til verðbréfamíðlunar gátu því að mínu áliti alls ekki verið sjálfstæð ástæða þess, að bankaeftirlitið slakaði á eftirliti með fjárreiðum og viðskiptaháttum verðbréfamíðlara og verðbréfasjóða, enda bankaeftirlitinu fengin sérstök úrræði í hendur til þess að framfylgja eftirlitshlutverki sínu.

## B.

### Um afskipti bankaeftirlitsins af starfsemi Ávöxtunar s.f. og verðbréfasjóða, er störfuðu á vegum þess fyrirtækis.

Í framhaldi af því, sem að framan hefur verið rakið og varðar almennt skipulag og starfsháttu bankaftirlits Seðlabanka Íslands, verður hér fjallað um atriði, er gagnert varða afskipti bankaftirlitsins með starfsemi Ávöxtunar s.f. og verðbréfasjóða, er störfuðu í tengslum við það fyrirtæki.

Rannsókn bankaftirlits Seðlabanka Íslands á fjárreiðum Ávöxtunar s.f. og verðbréfasjóða þess fyrirtækis hófst 22. ágúst 1988. Svo sem áður er fram komið, leiddi sú rannsókn m.a. til þess, að viðskiptaráðherra svipti [...], annan af aðaleigendum Ávöxtunar s.f., leyfi til verðbréfamíðlunar. Þá var ákveðið á hluthafafundum í Verðbréfasjóði Ávöxtunar h.f. og Rekstrarsjóði Ávöxtunar h.f. að sjóðunum skyldi slitið og kosin var sameiginleg skilanefnd til þess að annast slit og uppgjör sjóðanna. Stuttu síðar voru bú Ávöxtunar s.f. og bú þeirra [...] og [...] tekin til gjaldþrotaskipta.

Frá 24. febrúar 1987 og til þess dags, er áðurgreind rannsókn hófst, þ.e. 22. ágúst 1988, eða í u.þ.b. átján mánuði, heimsóttu starfsmenn bankaftirlitsins aldrei starfsstofur Ávöxtunar s.f. og verðbréfasjóðanna, þótt bankaftirlitið hefði haft afskipti af rekstri þeirra með ýmsum öðrum hætti, svo sem nánar kemur fram í svörum bankastjórnar Seðlabanka Íslands frá 17. maí 1989 og greinargerð bankaftirlitsins frá 10. sama mán. Af ástæðum þeim, sem nú skal að vikið, tel ég, að bankaftirlitið hafi á þessu tímabili haft ríkar ástæður til þess að fylgjast nánar með rekstri þessara fyrirtækja og þá ekki hvað síst með því að athuga í eigin starfsstofum þeirra, hvað liði eignum þeirra og fjárreiðum. Verður heldur ekki séð, að neinir faglegir annmarkar, bókhalds- eða tæknilegir, hafi verið slíkri rannsókn til fyrirstöðu.

## 1.

Fyrst skal bent á það, sem fram kemur í greinargerð bankaftirlitsins frá 10. maí 1989, að til [...], framkvæmdastjóra og annars af aðaleigendum Ávöxtunar s.f., „... bar bankaftirlitið ekkert traust enda ljóst frá upphafi að hann bar ekkert skynbragð á eðli verðbréfavíðskipta eða rekstur verðbréfasjóða ...” Svipað sjónarmið kemur fram í svörum bankastjórnar Seðlabanka Íslands frá 17. maí 1989, en þar segir, „... að þó ekki hafi verið um beinar grunsemdir um lögprot að ræða þá hafi bankaftirlitið allt frá upphafi talið verulegan vafa leika á því, að aðaleigendur fyrirtækjanna væru hæfir til að stunda þann rekstur sem um ræðir, þrátt fyrir að viðskiptaráðuneytið hafi veitt þeim leyfi til verðbréfamíðlunar á grundvelli þess, að annar eigendanna uppfyllti formkröfur þágildandi laga ...”

Framangreint eigið álit bankaeftirlitsins á þeim [...] og [...] hlaut eðli málsins samkvæmt að gefa bankaeftirlitinu sérstakt tilefni til þess að vera mjög á varðbergi gagnvart starfsemi þeirra verðbréfafyrirtækja, sem þeir veittu forstöðu. Er það skoðun mín, að bankaeftirlitið hafi ekki átt að láta hjá líða í 18 mánuði að vitja starfsstöðvar verðbréfamiðlara, sem eftirlitið hafði slíkt álit á, enda þótt það hafi á hinn bóginn borið traust til þess manns, sem gegndi formennsku í stjórn Verðbréfasjóðs Ávöxtunar h.f., og eigi talið sig hafa ástæðu til annars en það gæti reitt sig á löggiltan endurskoðanda umræddra fyrirtækja.

## 2.

Til viðbótar því, sem um ræðir í tl. 1 hér að framan, er þess að geta, að í fyrrgreindu bréfi, er ég sendi bankaeftirliti Seðlabanka Íslands 8. mars 1989, óskaði ég eftir því, að bankaeftirlitið léti mér í té bréf, skýrslur og önnur gögn bankaeftirlitsins um eftirlit þess með Ávöxtun s.f. og þeirra verðbréfasjóða, sem starfræktir voru í tengslum við fyrirtækið.

Meðal þeirra gagna, er bankaeftirlitið sendi mér, eru ljósrit af blaðaúrklippum, sem bankaeftirlitið hefur haldið saman allt frá árinu 1985 og varða málefni Ávöxtunar s.f. og verðbréfasjóða fyrirtækisins. Er þar bæði um að ræða fréttir af fyrirtækjunum, greinar um starfsemi þeirra og viðskiptaauglýsingar.

Við athugun á blaðaúrklippum þessum kemur í ljós, að málefni Ávöxtunar s.f. og verðbréfasjóða fyrirtækisins voru jafnan mjög til umræðu í fjölmiðlum allt frá stofnun fyrirtækisins og síðar sjóðanna. Umfjöllun þessi var yfirleitt neikvæð og komu þar fram efasemdir um lögmæti ýmissa þátta í starfsemi þeirra, m.a. af hálfu bankaeftirlitsins og viðskiptaráðuneytisins. Eigið álit bankaeftirlitsins á forsvarsmönnum fyrirtækjanna (tl. 1 hér að framan) og þessi umræða ásamt öðrum þeim atriðum, sem hér á eftir verða rakin, gáfu að mínu áliti bankaeftirlitinu tilefni til þess að vera á varðbergi gagnvart Ávöxtun s.f. og verðbréfasjóðunum.

## 3.

Í bréfi ríkissaksóknara, dags. 11. september 1986, til Rannsóknarlögreglu ríkisins kemur fram, að af ákærvaldsins hálfu hafi eftir atvikum ekki þótt ástæða til þess að láta á það reyna með útgáfu ákæru á hendur forsvarsmönnum Ávöxtunar s.f., hvort sá þáttur í starfsemi þeirra, sem laut að móttöku innlána frá almenningi til ávöxtunar og geymslu á svokallaða ávöxtunarreikninga, hafi verið forráðamönnum fyrirtækisins ólögmæt og refsiverður. Til grundvallar þessari ákvörðun ríkissaksóknara lá m.a. sú ákvörðun forráðamanna félagsins að laga starfsemi félagsins að „... þeim óskum og ábendingum sem bankaeftirlitið hefur látið frá sér fara ...”

Samkvæmt niðurstöðutölum efnahagsreiknings Ávöxtunar s.f. voru á hinum svokölluðu ávöxtunarreikningum í árslok 1985 kr. 43,7 milljónir. Við athugun bankaeftirlitsins í starfsstofum Ávöxtunar s.f. 24. febrúar 1987 kom í ljós, að ávöxtunarreikningar þessir höfðu þá enn ekki verið lagðir af. Í óendurskoðuðum ársreikningi Ávöxtunar s.f. fyrir árið 1986, sem barst bankaeftirlitinu 3. september 1987, kemur fram, að á ávöxtunarreikningunum voru kr. 68,2 milljónir, en reikningur þessi barst endurskoðaður 9. desember 1987. Í rannsókn þeirri, sem hófst 22. ágúst 1988, kom í ljós, að enn voru fjármunir inni á þessum reikningum. Samkvæmt stöðulista þessara reikninga, dags. 20. ágúst 1988, námu fjárhæðir á þessum reikningum með vöxtum og verðbótum kr. 58,5 milljónum, þar af voru kr. 39,9 milljónir vegna samninga, sem gerðir voru eftir 11. september 1986.

Bankaeftirlitið lýsir afskiptum sínum af þessum þætti í starfsemi Ávöxtunar s.f. á þann veg, að eftirlitið hafi „... þrýst á um að farið yrði að niðurstöðum ríkissaksóknara varðandi ávöxtunarreikninga Ávöxtunar s.f. ....” og að bankaeftirlitið „... hafi ítrekað reglulega að þessir reikningar skyldu lagðir af.” Telur bankaeftirlitið, að veiting viðskiptaráðherra á

leyfi til handa [...] til verðbréfamiðlunar ásamt því, að fyrirtækið hafði ekki gert samkomulag við bankaeftirlitið heldur ríkissaksóknara um lok þessa deiluefni, hafi bundið hendur þess verulega „... að því er varðaði bein fyrirmæli um hvernig staðið skyldi að breytingum á starfsháttum fyrirtækisins að þessu leyti ...”

Umræddur þáttur í starfsemi Ávöxtunar s.f. var að mati bankaeftirlitsins áframhald á starfsemi, sem eftirlitið taldi ótvírætt brot á ákvæðum laga um viðskiptabanka og sparisjóði. Með hliðsjón af þessu og því, sem áður er rakið um frumkvæðisskyldu bankaftirlitsins og sjálfstæða stöðu þess, tel ég, að bankaftirlitið hafi haft ríka ástæðu til þess að fylgjast náið með fjárreiðum Ávöxtunar s.f. og sjóða þess.

#### 4.

Í skýrslu þeirri, sem bankaftirlitið samdi í tilefni athugana sinna hjá Verðbréfasjóði Ávöxtunar s.f. 24. febrúar 1987, segir m.a. svo um fjárfestingar sjóðsins: „Eignir þær sem verðbréfasjóðurinn fjárfestir í eru einkum viðskiptavíxlar, óverðtryggð og verðtryggð skuldabréf, ýmist veðtryggð eða með sjálfskuldarábyrgð, VISA- og Eurocardnótur og kröfukaup. Skv. því er ávöxtunarkrafan og þar með áhættan í herra kanti verðbréfa-markaðarins.” Þá kemur fram það viðhorf bankaftirlitsins í greinargerð þess frá 10. maí 1989, að bankaftirlitið telji, að með stofnun Rekstrarsjóðs Ávöxtunar s.f. hafi verið „... farið inn á nýtt svið og mun áhættumeira en aðrir verðbréfasjóðir stunduðu. Í þessu sambandi kom fram, að engar takmarkanir voru á fjárfestingum sjóðsins í einstökum fyrirtækjum.”

Framangreint viðhorf bankaftirlitsins til þeirrar áhættu, sem fólst í viðskiptum almennings við verðbréfasjóði þá, sem störfuðu í tengslum við Ávöxtun s.f., gaf bankaftirlitinu tilefni til virks eftirlits með sjóðunum. Úr því að ekki voru heimtar reglulega skýrslur af sjóðunum með upplýsingum um eignir þeirra og fjárreiður, var sérstök ástæða til þess að rannsaka sjóðina í þeirra eigin starfsstöðvum, m.a. til þess að meta tryggingar þeirra krafna, sem fyrirtækið fjárfesti í, en tryggingum reyndist verulega áfátt, eins og síðar verður rakið.

#### 5.

Gögn máls þessa bera með sér, að bankaftirlitið fylgdist með viðskiptaauglýsingum Ávöxtunar s.f. og verðbréfasjóða þess fyrirtækis og gerði ítrekað athugasemdir við efni þeirra. M.a. taldi bankaftirlitið, að fyrirtækið gæfi ranglega til kynna í auglýsingum sínum, að svokölluð ávöxtunarbréf Verðbréfasjóðs Ávöxtunar s.f. væru án bindiskyldu. Þá taldi bankaftirlitið, að meginhluta ársins 1987 hefði fyrirtækið auglýst ranga ávöxtunarprösentu umræddra bréfa, og 7. mars 1988 lá í raun fyrir bankaftirlitinu viðurkenning [annar eigandi félagsins] á því, að auglýst hefði verið ávöxtunarprösentu, sem stefnt væri að en ekki raunveruleg ávöxtun. Þá hafði bankaftirlitið og upplýsingar um það, að gengi ávöxtunarbréfa var reiknað út vikulega en ekki daglega, eins og sagt var í texta bréfanna.

Er það álit mitt, að hér hafi verið komin til viðbótar enn ein ástæðan fyrir því, að nauðsynlegt og eðlilegt var, að bankaftirlitið fylgdist nánar með starfsemi Ávöxtunar s.f. og verðbréfasjóðanna en það í raun gerði.

#### 6.

Áður er fram komið, að í eftirliti sínu með starfsemi verðbréfasjóða og verðbréfamiðlara lagði bankaftirlitið megináherslu á, að ársreikningar fyrirtækjanna bærust bankaftirlitinu áritaðir af löggiltum endurskoðendum þeirra.

Veruleg vanhöld voru á því af hálfu Ávöxtunar s.f. og verðbréfasjóða þess fyrirtækis, að þau sendu bankaftirlitinu endurskoðaða ársreikninga sína. Við skoðun bankaftirlitsins í starfsstöð Ávöxtunar s.f. 24. febrúar 1987 kom í ljós, að ársreikningar fyrirtækisins fyrir

árið 1985 hafði ekki verið endurskoðaður af löggiltum endurskoðanda. Bókfært eigið fé fyrirtækisins í árslok 1985 var 1 milljón króna og niðurstöðutala efnahagsreiknings var 45,8 milljónir. Þar af voru 43,7 milljónir kr. á svonefndum „ávöxtunarreikningi”.

Ársreikningur Ávöxtunar s.f. fyrir árið 1986 lá ekki fyrir við skoðunina 24. febrúar 1987 og barst bankaeftirlitinu ekki fyrr en 3. september 1987 og þá óendurskoðaður. Bankaeftirlitið ítrekaði kröfur sínar um að fá endurskoðaðan ársreikning, en veitti fyrirtækinu hins vegar ekki lokafrest fyrr en 8. desember 1987, en þá barst ársreikningurinn daginn eftir, eða tæpu ári frá lokum reikningsársins.

Hinn 17. maí 1988 skrifaði bankaeftirlitið Ávöxtun s.f. og óskaði eftir því að fá sendan endurskoðaðan ársreikning fyrirtækisins fyrir árið 1987. Sá reikningur barst ekki fyrr en 8. ágúst 1988, eða átta mánuðum frá lokum reikningsársins.

Hinn 12. nóvember 1986 var haldinn stofnfundur Verðbréfasjóðs Ávöxtunar h.f. og framhaldsstofnfundur 15. desember 1986. Starfsemi hóf sjóðurinn í ársbyrjun 1987. Af þeirri ástæðu lá enginn ársreikningur fyrir við rannsókn bankaeftirlitsins 24. febrúar 1987 í starfsstöð þessa sjóðs. Endurskoðaður ársreikningur sjóðsins vegna ársins 1987 barst bankaeftirlitinu 1. júní 1988.

Með hliðsjón af því, hversu mikill dráttur varð jafnan á því af hálfu Ávöxtunar s.f. og verðbréfasjóða þess fyrirtækis að senda bankaeftirlitinu endurskoðaða ársreikninga sína, tel ég, að bankaeftirlitið hafi haft ástæðu til þess á tímabilinu frá 24. febrúar 1987 til 22. ágúst 1988 að rannsaka eignir og fjárreiður fyrirtækjanna í þeirra eigin starfsstöð. Með hliðsjón af eðli þeirrar starfsemi, sem fyrirtækin stunduðu, tel ég, að upplýsingar þær, sem fram komu í ársreikningunum, þegar þeir bárust, hafi og veitt tilefni til hins sama. Er í þessu sambandi rétt að hafa í huga, að það er nauðsynlegra verðbréfafyrirtækjum og verðbréfasjóðum en flestum öðrum fyrirtækjum að hafa öruggt bókhald og regluleg uppgjör strax eftir lok hvers mánaðar, þar sem reglulega og eigi sjaldnar en strax eftir lok hvers mánaðar þurfa þessi fyrirtæki að hafa upplýsingar um ávöxtun á eignum sínum, til að geta gefið viðskiptavinum sínum upplýsingar um ávöxtun bréfa og haft eftirlit með lofaðri ávöxtun. Það hlýtur því að teljast mjög varhugavert að reka slíkt fyrirtæki í marga mánuði án reglulegra reikningsskila eða jafnvel mánuðum saman, án þess að ársreikningur fyrra árs lægi fyrir.

Þá tel ég rétt að benda á, að í skýringum með ársreikningi Ávöxtunar s.f. fyrir árið 1986 vantar allar upplýsingar, sem varða verðbréfavíðskipti þess og því erfitt að meta sjálfstætt rekstur félagsins og efnahag. Bankaeftirlitið fékk endurskoðaðan ársreikning félagsins 9. desember 1987 og með honum fylgdi bréf frá löggiltum endurskoðanda félagsins til eigenda þess. Af því bréfi verður eftirfarandi ráðið:

- a) Ekki voru fyrirbyggjandi nægjanleg gögn til þess að stemma ávöxtunarreikningana af.
- b) Afföll af bréfum og forvextir víxla voru tekjufærðir strax, en ekki verður séð, að sá háttur sé í samræmi við almennar reikningsskilavenjur. Er svo að sjá sem skuldabréf og aðrar kröfur hafi ekki verið færðar til eignar á markaðsvirði miðað við ávöxtunarkröfu, eins og almennt er gert í verðbréfasjóðum.
- c) Talsverð vanskil voru sögð á skuldabréfum og öðrum kröfum, en ekki eru í reikningnum gerð frekari grein fyrir því, hvað teldust talsverð vanskil.
- d) Við endurskoðun virðist engin afstaða hafa verið tekin til gjaldfærni skuldara og hvort einhverjar kröfur kynnu að vera tapaðar. Er ekki að sjá, að almenn niðurfærsla hafi verið gerð til að mæta útlánatöpum, hvorki í skuldabréfum né öðrum kröfum, en til samanburðar má geta þess, að viðskiptabankar og sparisjóðir eru skyldir til að færa útlán sín niður um a.m.k. 1% vegna áhættu, sem felst í útlánaviðskiptum, sbr. til hliðsjónar l. mgr. 9. gr. reglugerðar nr. 77/1986 um ársreikning viðskiptabanka og sparisjóða.
- e) Engar upplýsingar lágu fyrir um verðmæti hlutabréfaeignar hjá félaginu.

Það er álit mitt, að framangreind atriði hefðu átt að vera tilefni viðbragða af hálfu bankaeftirlitsins, fyrst og fremst með því að kanna nákvæmlega fjárreiður Ávöxtunar s.f. og sjóða þess, eftir atvikum í samvinnu við löggiltan endurskoðanda þessara fyrirtækja.

#### 7.

Þótt bankaeftirlitið hafi ekki reglulega aflað mánaðarskýrsla frá Ávöxtun s.f. og verðbréfasjóðum fyrirtækisins, bárust eftirlitinu eigi að síður af og til skýrslur frá þessum aðilum. Upplýsingar, sem þar komu fram, gáfu bankaeftirlitinu að mínu áliti sérstakt tilefni til þess að vera á varðbergi og fylgjast vel með rekstri fyrirtækjanna, m.a. með því að rannsaka bókhald þeirra í starfstöð fyrirtækjanna.

Í því sambandi, sem hér um ræðir, má t.d. nefna, að í efnahagsyfirliti Verðbréfasjóðs Ávöxtunar h.f., dags. 30. desember 1987, koma fram upplýsingar um efnahag þess verðbréfasjóðs pr. 31. mars, 30. júní og 30. september 1987. Þar eru engar upplýsingar um peningaeign í sjóði og innstæður í innlendum bönkum og sparisjóðum voru óverulegar. Ef mið er tekið af verðbréfaeigninni 30. september 1987, var langstærstur hluti hennar stuttur viðskiptakröfur eða kr. 97.783.000-, þar næst komu sjálfskuldarábyrgðir eða kr. 61.927.000-, en minnstur hlutinn fólst í verðbréfum með fasteignaveði eða kr. 17.567.000-. Sýnir þetta lágt hlutfall veltryggðra verðbréfa, en hátt hlutfall verðbréfaeignar, þar sem tryggingar voru af skornum skammti.

Mánaðarskýrslur bárust bankaeftirlitinu frá Verðbréfasjóði Ávöxtunar h.f. með upplýsingum um fjárhag sjóðsins pr. 31. desember 1987, 31. maí 1988, 30. júní 1988 og 31. júlí 1988. Þar kemur fram, að peningaeign í sjóði og innstæður í bönkum voru engar samkv. skýrslunum fyrir 1988 og verðbréf með bankaábyrgð fóru minnkandi, en önnur verðbréfaeign, sem ekki var skilgreind öðru vísi en sem viðskiptabréf var skyndilega orðin kr. 31.661.000.- pr. 31. maí 1986 og síðan kr. 80.226.000.- pr. 31. júlí 1988, en hafði engin verið í árslok 1987. Mánaðarskýrslurnar báru það með sér, að taphættan fór vaxandi með breytingum á eignasamsetningu fyrirtækisins og hlaut því hér að vera komin ástæða til þess að kanna tryggingar.

#### 8.

Hinn 1. júní 1988 barst bankaeftirlitinu ársreikningur Verðbréfasjóðs Ávöxtunar h.f. fyrir árið 1987. Í svörum bankastjórnar Seðlabanka Íslands frá 10. maí 1989 segir, að í þeim ársreikningi hafi komið fram upplýsingar um lánsviðskipti sjóðsins við Ávöxtun s.f. og fleiri fyrirtæki í eigu aðaleigenda sjóðsins. Hafi bankaeftirlitið séð ástæðu til þess að kanna þau atriði nánar. „... Hins vegar hafi jafnframt verið talið nauðsynlegt að ársreikningur Ávöxtunar s.f. lægi einnig fyrir, þegar slík athugun færi fram, þannig að heildstæð mynd fengist af umræddum viðskiptum þegar í upphafi ...”

Ég tel, að ekki hafi verið færð að því nægileg rök að því, að óhjákvæmilegt hafi verið að bíða eftir ársreikningi Ávöxtunar s.f. Er ég þeirrar skoðunar, m.a. með hliðsjón af því, sem áður er fram komið, að fullt tilefni hafi verið til að hefjast handa við rækilega athugun á fjárreiðum Verðbréfasjóðs Ávöxtunar h.f., þótt ársreikningur Ávöxtunar s.f. lægi ekki fyrir.

Að fengnum ársreikningi Verðbréfasjóðs Ávöxtunar s.f. 1. júní 1988, óskaði bankaeftirlitið eftir viðræðum við forráðamenn Ávöxtunar s.f. og var sá fundur haldinn 12. júlí 1988. Segir í greinargerð bankaeftirlitsins, að eftir fundinn hafi vaknað vissar grunsemdir um það, að ýmsir þættir í starfsemi Verðbréfasjóðs Ávöxtunar h.f. væru með þeim hætti, að ekki gæti talist eðlilegt, og grunsemdir hafi vaknað um viðskipti milli skyldra aðila innan þessara fyrirtækja og fyrirtækja í eigu [...], [...] og Ávöxtunar s.f. Hins vegar hafi bankaeftirlitið talið með hliðsjón af skýringum forráðamanna fyrirtækjanna, að ekki væri ástæða til þess að grípa til sérstakra aðgerða þá þegar. Bankaeftirlitið hafi þess í stað lagt

áherslu á, að ársreikningur Ávöxtunar s.f. fyrir árið 1987 bærisk því um leið og reikningurinn lægi fyrir. Sá reikningur barst 8. ágúst 1988, og við frekari athugun „... tók bankaeftirlitið ákvörðun um það að skoðun af hálfu þess á starfsemi fyrirtækjanna mætti ekki dragast ...”

Strax eftir 1. júní 1988, er bankaeftirlitið hafði móttakið ársreikning Verðbréfasjóðs Ávöxtunar s.f., var með hliðsjón af ákvæðum 8. og 15. gr. laga nr. 27/1986 og 31., sbr. 2. mgr. 36. gr. reglug. nr. 470/1986, ástæða til þess af bankaeftirlitsins hálfu að hefja þá þegar athugun á rekstri fyrirtækjanna í þeirra eigin starfsstöð, þar sem grunsemdir höfðu vaknað um svo alvarlegt atriði, sem viðskipti milli skyldra aðila eru í banka- og verðbréfavíðskiptum. Fundur var hins vegar ekki haldinn með forráðamönnum Ávöxtunar s.f. fyrir en 12. júlí 1988, eða tæpum einum og hálfum mánuði síðar.

Enn er hér að athuga, að stjórnarformaður Verðbréfasjóðs Ávöxtunar h.f., [...], hafði með bréfi, sem barst bankaeftirlitinu 4. júlí 1988, tilkynnt bankaeftirlitinu, að hann hefði sagt sig úr stjórn sjóðsins 29. júní 1988. Með hliðsjón af því og hagsmunum þeirra, er fjármuni áttu í vörslum Ávöxtunar s.f. og verðbréfasjóðanna, tel ég, að eftir fundinn hinn 12. júlí 1988 hafi bankaeftirlitinu borið þá þegar að hefja athugun á fjárreiðum fyrirtækjanna í starfsstöð þeirra. Miðað við það, sem á undan var gengið, og þær grunsemdir, sem höfðu vaknað, var ekki réttlætjanlegt á grundvelli skýringa forráðamanna fyrirtækjanna að láta rannsókn dragast til 22. ágúst 1988, eða í tæpan einn og hálfan mánuð. Ber hér að hafa í huga það, sem fram kemur í tl. B.1., hvert álit bankaeftirlitið hafði á forráðamönnum þessum. Er þá einnig til þess að líta, að þá voru liðnir tveir og hálfur mánuður frá því að fyrstu grunsemdir vöknudum um mikil viðskipti milli skyldra aðila innan fyrirtækjanna.

### C.

#### Niðurstaða í megindráttum.

##### 1.

Samkvæmt lögum nr. 27/1986 um verðbréfamiðlun var ótvírætt, að verðbréfamiðlun og verðbréfasjóðir væru háðir opinberu eftirliti bankaeftirlits Seðlabanka Íslands frá gildistöku þeirra laga hinn 1. júní 1986. Niðurstaða mín er sú, að samkvæmt þeim lögum og öðrum reglum, sem eftirlit þetta laut, hafi það verið tvíþætt. Í fyrsta lagi hafi átt að fylgjast með því, að verðbréfamiðlun og verðbréfasjóðir störfuðu ekki án tilskilinna leyfa. Í öðru lagi hafi bankaeftirliti Seðlabanka Íslands borið að hafa gætur á því, að þessir aðilar hefðu góðar reiður á fjármálum sínum, fylgdu vönduðum viðskiptaháttum og færu að öðru leyti að settum lögum, reglum og samþykktum, sem um þá giltu. Að mínum dómi leiðir þessa niðurstöðu af orðalagi umræddra reglna og því markmiði, sem lög nr. 27/1986 áttu ótvírætt að þjóna samkvæmt þeim lögskýringargögnum, sem þeim lágu til grundvallar, sbr. nánar VIII. kafla í álitinu þessu.

Ég tel, að lögum samkvæmt hafi hvílt rík skylda á bankaeftirliti Seðlabanka Íslands til sjálfstæðis og frumkvæðis í umræddu eftirlitsstarfi þess og það hafi þar verið óháð viðhorfum og viðbrögðum annarra stjórnvalda. Jafnframt álit ég ljóst, að lög og reglur hafi ætlast til þess, að eftirlitið yrði rækt með markvissum og skipulegum hætti. Var að mínum dómi nauðsynlegt og hefði verið í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti, að komið væri á fastri tilhögun eftirlitsins í einstökum atriðum með því að semja starfsáætlun og verklýsingu varðandi það, hvernig markmiði eftirlitsins skyldi náð, svo sem með öflun tiltekinna gagna á tilteknum fresti og vitjunum starfsstofa fyrirtækja eftir ákveðnum reglum. Sjá nánar bls. 73-74 að framan.

##### 2.

Þegar bankaeftirliti Seðlabanka Íslands var falið eftirlit með verðbréfamiðlurum og verðbréfasjóðum, var því vandi á höndum. Fyrirvaralítið hófust á peningamarkaði frjáls

viðskipti, sem ekki var reynsla af. Skýrar og rækilegar lagareglur um eftirlitið skorti og ávallt hlýtur og að vera álitamál, hve mikið fé og mannafla eigi að leggja í eftirlit af umræddu tagi. Niðurstaða mín er engu að síður sú, að ástæða sé til athugasemda við þá tilhögun, sem höfð var á eftirlitinu frá gildistöku laga nr. 27/1986 til þess tíma, er rækileg rannsókn hófst á fjárhag og viðskiptaháttum Ávöxtunar s.f. og verðbréfasjóðanna 22. ágúst 1988. Fyrirfram var ekki ákveðin nein fastmótuð skipan á eftirlitsstörfunum, heldur var látið við það sitja, að forstöðumaður tæki hverju sinni ákvörðun um tilhögun eftirlitsins. Starfsáætlanir fyrir bankaeftirlitið til sex mánaða í senn voru ekki settar og lagðar fyrir Samstarfsnefnd við bankaeftirlit Seðlabanka Íslands, eins og boðið var í starfsreglunum frá 8. maí 1987. Gagnrýni og önnur afskipti af hálfu stjórnvalda á viðkvæmu sviði viðskipta eru til þess fallin að hafa afdrifaríkar afleiðingar fyrir þá aðila, sem á slíku sviði starfa. Það er því ástæða til þess að svo sé um hnútana búið varðandi skipulag eftirlits, að vitjanir starfsstöðva séu eðlilegir þættir reglulegs eftirlits.

## 3.

Ég tel, að vegna ýmissa upplýsinga og vísbendinga, sem fyrir lágu og hafði smám saman farið fjölgandi, hafi brýnt tilefni verið til þess, að bankaeftirlitið beitti sér fyrir en raun ber vitni um fyrir rækilegri úttekt á fjárreiðum og viðskiptaháttum Ávöxtunar s.f. og verðbréfasjóða þess fyrirtækis, en á tímabilinu frá 27. febrúar 1987 til 22. ágúst 1988, eða í um það bil 18 mánuði, voru t.d. ekki farnar ferðir til eftirlits og könnunar í starfsstofur umræddra fyrirtækja. Hér var einkum um að ræða eftirfarandi vísbendingar og upplýsingar:

1. Bankaeftirlitið lagði í eftirliti sínu með verðbréfamiðlurum og verðbréfasjóðum megináherslu á heimtu endurskoðaðra ársreikninga slíkra fyrirtækja. Veruleg brögð voru hins vegar að því að Ávöxtun s.f. og verðbréfasjóðir þess skiluðu slíkum ársreikningum eigi innan hæfilegs tíma, sbr. nánar kafla IX. A.4. og B.6. í álitinu þessu.
2. Bankaeftirlitið hafði vantrú á hæfni tveggja fyrirsvarsmanna og aðaleigenda þessara fyrirtækja til að stunda verðbréfavíðskipti, sbr. nánar kafla IX.B.1. í álitinu þessu.
3. Um fyrirtæki þessi var mikið fjallað í fjölmiðlum og komu þar fram efasemdir um lögmæti ýmissa þátta í starfsemi þeirra. Sjálft taldi bankaeftirlitið ótvírætt ólögmætt, að Ávöxtun s.f. tæki við fé frá almenningi til ávöxtunar og geymslu á svokölluðum ávöxtunarreikningum, en mikill dráttur varð á því að fyrirtækið legði reikninga þessa af, þrátt fyrir loforð um það, sbr. nánar kafla IX. B.2. og 3. í álitinu þessu.
4. Bankaeftirlitið taldi réttilega sjálft, að ávöxtunarkrafa Verðbréfasjóðs Ávöxtunar h.f. og þar með áhættan væri „... í hærra kanti verðbréfamarkaðarins ...” og hvað varðar starfsemi Rekstrarsjóðs Ávöxtunar h.f. taldi bankaeftirlitið, að þar hefði verið farið inn á nýtt svið og mun áhættumeira en aðrir verðbréfasjóðir stunduðu. Dæmi voru um það, að viðskiptaauglýsingar umræddra fyrirtækja væru villandi og beinlínis rangar varðandi bindiskyldu og ávöxtunarprósentu. Sjá nánar kafla IX. B.4. og 5 í álitinu þessu.
5. Mánaðarskýrslur þær, sem bankaeftirlitinu bárust frá fyrirtækjunum, en þær voru hins vegar fáar, gáfu tilefni til efasemda um eignir þeirra og fjárreiður, sbr. nánar kafla IX. B.7. í álitinu þessu.
6. Einn og hálfur mánuður leið frá því að fyrstu grunsemdir bankaeftirlitsins vöknudu um óeðlileg viðskipti tengdra aðila innan þessara fyrirtækja, þar til fundur var haldinn með forsvarsmönnum fyrirtækjanna, þ.e. 12. júlí 1987. Eftir þann fund hafði bankaeftirlitið grunsemdir um, að ýmsir þættir í starfsemi fyrirtækjanna gætu ekki talist eðlilegir, en frá fundinum og þar til rannsókn hófst leið einn og hálfur mánuður. Sjá nánar kafla IX. B.8. í álitinu þessu.

## XI.

Tekið skal fram vegna sjónarmiða, sem komið hafa fram í kvörtunum, er álit þetta fjallar um, að í álitinu hefur ekki verið tekin nein afstaða til þess, hvort um geti verið að ræða bótaskyldu vegna þess, hvernig staðið var að hinu opinbera eftirliti með Ávöxtun s.f. og sjóðum tengdum því fyrirtæki, gagnvart þeim einstaklingum, sem biðu tjón í viðskiptum sínum við þessi fyrirtæki. Einkstaklingar tóku tvímælalaust áhættu, svo sem viðskiptum þessum var hátað, og auk þess hlýtur það að vera vandasamt úrlausnarefni í hverju einstöku tilviki, hvort það tjón, sem varð, geti talist afleiðing ákveðins eftirlitsskorts.”

Í lok álitsins setti ég fram þau tilmæli, að viðskiptaráðuneytið og stjórn Seðlabanka Íslands sæju til þess, að starfi bankaftirlits Seðlabanka Íslands yrði í framtíðinni hagað í samræmi við þau sjónarmið, sem gerð væri grein fyrir í álitinu þessu.

### 3.2.

#### Tegundarprófun símtækja. (Mál nr. 104/1989)

Með fjarskiptalögum nr. 73/1984 var innflutningur og verslun með notendabúnað gefinn frjál. Póst- og símamálastofnuninni er með lögum þessum falið eftirlit með því, að seldur búnaður uppfylli tækniröfur, en stofnunin jafnframt skylduð til þess að hafa sjálf slíkan búnað á boðstólum. Umboðsmaður taldi ástæðu til þess að endurskoða þessa skipan, er leiddi af 3. gr. laga nr. 73/1984, með hliðsjón af þeim viðhorfum, sem fram kæmu í lögum nr. 56/1978, um verðlag, samkeppnishömlur og óréttmæta viðskiptahætti, svo og einnig í jafnræðisreglum stjórnarfrarsréttar. Raunar væri viðurkennt af hálfu samgönguráðuneytisins og Póst- og símamálastofnunarinnar, að þessi skipan væri óæskileg og að eftirliti með notendabúnaði væri betur komið í höndum óháðrar prófunarstofnunar. Umboðsmaður kvað þessi sjónarmið í samræmi við niðurstöðu sína. Samkvæmt þessu taldi umboðsmaður ástæðu til að vekja athygli Alþingis og samgönguráðherra á máli þessu, sbr. 11. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis.

#### I.

Hinn 22. febrúar 1989 leitaði fyrirtækið A til mín og kvartaði yfir því, að Póst- og símamálastofnunin hefði í janúar 1988 synjað fyrirtækinu um viðurkenningu á símtæki undir heitinu X til innflutnings, en síðar veitt fyrirtækinu B viðurkenningu til innflutnings á sama símtæki undir heitinu Y. Einnig kvartaði A yfir prófun Póst- og símamálastofnunarinnar á þremur öðrum símtækjum.

Í kvörtun sinni lýsti A málavöxtum nánar. Það hefði lagt inn símtæki til prófunar hjá símprófunardeild Póst- og símamálastofnunarinnar um áramótin 1987/1988. Í janúar 1988 hefði því verið tilkynnt munnlega, að tækið X uppfyllti ekki skilyrði til tengingar við hið sjálfvirka símakerfi. Í febrúar 1989 hefði fyrirtækinu borist sú vitneskja, að samskonar tæki og X en undir heitinu Y hefði staðist tegundarprófun og væri til sölu hér á landi. Í framhaldi af umkvörtunum A við Póst- og símamálastofnunin fékk A niðurstöður prófana í hendur með bréfi stofnunarinnar, dags. 19. desember 1988. Kom þar m.a. fram, að prófun á tækinu X lauk 27. janúar 1988. A taldi, að með úrlausn Póst- og símamálastofnunarinnar hefði verið brotinn réttur á fyrirtækinu með því að samþykka símtækið Y en ekki X. Þá taldi A, að það hefði tekið of langan tíma að prófa símtæki frá fyrirtækinu. Ennfremur hélt A því fram, að það færi ekki saman, að sami aðili sæi um prófun símtækja og hefði jafnframt sjálfur á hendi sölu á slíkum búnaði.

#### II.

Hinn 21. mars 1989 fór ég þess á leit við samgönguráðherra, að samgönguráðuneytið skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis.



Skýringar samgönguráðuneytisins bárust mér með bréfi þess, dags. 6. júní 1989, en ráðuneytið vísaði þar til meðfylgjandi umsagnar póst- og símamálastjóra, sem er svohljóðandi:

„Hvað snertir fyrsta lið kvörtunar [A] skal upplýst að mörg fyrirtæki, þó einkum í suð-austur Asfu, framleiða rafeindabúnað og merkja hann síðan með nöfnum og tegundanúmerum viðskiptavina sinna. Því getur hæglega komið samskonar tæki með mismunandi nöfnum og tegundanúmerum á markaðinn. Útilokað er að bera saman tæki sem berast stofnuninni á mismunandi tímum þar sem tækjum er skilað að prófun lokinni.

Þar sem prófunin fer fram á einungis einu tæki úr miklum fjölda kemur það fyrir að „samskonar tæki” mælast mismunandi. Þetta á sér sérstaklega stað þegar gæðin eru við lægri mörk gæðakrafna eins og títt er með tæki sem framleidd eru á þessum heimssvæðum og ætluð fyrir mismunandi kröfuharða markaði.

Það er því ekkert óeðlilegt við þá niðurstöðu að þessi tvö tæki mældust sitt hvoru megin við lágmarkskröfur Póst- og símamálastofnunarinnar til tækja sem tengjast mega símakerfi landsins. Mælist tæki undir lágmarkskröfum er innflytjenda bent á að koma aðfinnslum á framfæri við framleiðanda og getur innflytjandi þá komið með endurbætta útgáfu til prófunar. Svo var í þessu tilfelli.

Hvað áhrærir annan lið kvörtunar [A] er rétt að upplýsa að mjög erfitt reyndist að fá fullnægjandi gögn og upplýsingar (specifications) um búnaðinn frá fyrirtækinu en samkvæmt reglugerð nr. 322/1985 ber innflytjenda að skila tæknilegum gögnum og reikningum áður en tæki er framvísað til prófunar. Er þetta gert til þess að spara innflytjanda innflutning tækis, ef þessar upplýsingar sýna að litlar líkur væru á samþykki tækisins metið frá þeim gögnum. Engu að síður voru tækin metin eins og fram kemur í meðfylgjandi mæliskýrslum.

Í símtækjaprófunardeild Póst- og símamálastofnunar starfar einn starfsmaður í fullu starfi og annar í hluta starfi. Það eru því miklar annir í deildinni og getur af þeim sökum tekið mislangan tíma að fá prófunarniðurstöður. Ekki flýtir það fyrir niðurstöðum þegar meðfylgjandi gögn eru ófullnægjandi eins og í þessu tilviki.

Þá má geta þess að símaprófanir í hinum Norðurlöndunum taka mun lengri tíma en hér á landi og kostnaður þar er verulega hærri en samsvarandi gjöld hjá Póst- og símamálastofnuninni. Hjá stofnuninni er þegar í athugun með hvaða hætti koma mætti prófunum fjarskiptabúnaðar til óskilds aðila og hefur athyglin m.a. beinst að Rafmagnseftirliti ríkisins sem nú þegar annast prófun þess hluta búnaðar sem tengist rafveitukerfinu.”

Með bréfi, dags. 12. júní 1989, gaf ég A kost á að gera athugasemdir við svar samgönguráðuneytisins og umsögn póst- og símamálastjóra. Í athugasemdum sínum benti A á, að nafn og tegundarnúmer tækis ætti ekki að hafa áhrif á prófun þess. Þá mótmælti A því, að það ætti að geta gerst, að sama tæki mældist með mjög ólíkum hætti svo sem hann rökstuddi nánar. Ennfremur andæfði A því, að gögn og upplýsingar skiptu nokkru meginmáli með því að það hefði verið tækið sjálft, sem fallið hefði á prófinu.

### III.

Ég leitaði álits C, verkfræðings, varðandi tæknileg atriði málsins. Er álitsgerð hans dagsett 28. júlí 1990. Taldi hann skýringar Póst- og símamálastofnunarinnar í bréfi, dags.

2. júní 1989, er samgönguráðuneytið gerði að svari sínu, sbr. bréf ráðuneytisins, dags. 6. júní 1989, réttar og eðlilegar miðað við þær aðferðir, sem tíðkast hefðu við tegundarprófanir á símbúnaði hér á landi. Ekkert þyrfti að vera óeðlilegt við það, að Y hefði hlotið samþykki en X ekki, enda þótt framleiðandi væri hinn sami og um samskonar símtæki hefði verið að ræða, með því að engin tvö tæki sömu gerðar hefðu nákvæmlega sömu eiginleika. Forsenda málefnalegra athugasemda við niðurstöður tegundarprófa væri að fyrir lægi, að framleiðandi/innflytjandi hefði kynnt sér kröfur Póst- og símamálastofnunarinnar um tæknilega eiginleika símtækja og það staðfest af framleiðanda (innflytjanda), að umrætt símtæki uppfyllti þær kröfur. Ekkert kæmi fram í gögnum málsins að svo hafi verið.

#### IV.

Ég taldi kvörtun A tvíþætta. Annars vegar, að hún beindist að tilteknum prófunum og viðurkenningu ákvæðinna símtækja og hins vegar að framkvæmd Póst- og símamálastofnunarinnar almennt á prófun notendabúnaðar. Í álitinu mínu, dags. 3. desember 1990, sagði svo um umfjöllun mína:

„Í ljósi allra málavaxta tel ég út af fyrir sig ekki ástæðu til þess að fjalla sérstaklega um prófun Póst- og símamálastofnunarinnar á umræddum símtækjum, sem A hefur kvartað yfir, og ætluðum brotalömum stofnunarinnar á viðfangsefni sínu í þeim tilvikum. Þær ætluðu misfellur eiga að mínu álitu ekki rætur að rekja til þess, að viðhlítandi reglur skorti, sbr. það sem síðar segir. Þá hefur í þessum tilvikum ekki verið neytt kæruleiðar, sbr. 3. gr. laga nr. 73/1984 og 2. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987. Þessi sérstöku tilfelli verða því ekki til úrlausnar umfram það, sem leiða kann af niðurstöðu minni varðandi síðari þáttinn, þ.e.a.s. skipan á prófunum almennt, sem ég tel ástæðu til að taka til umfjöllunar í þessu álitu.”

#### V.

Í álitinu mínu, dags. 3. desember 1990, gerði ég sérstaka grein fyrir gildandi réttarreglum um málsefnið, áður gildandi ákvæðum og aðdraganda að afnámi einkaréttar ríkisins á verslun með notendabúnað. Sagði svo um þetta:

„Í lögum nr. 30/1941, um fjarskipti, var m.a. mælt fyrir um einkarétt ríkisins á hvers konar fjarskiptum. Skv. 2. tl. 2. gr. laganna heyrði m.a. til einkarétti þessum að flytja til landsins, selja, leigja eða dreifa út á annan hátt, smíða, gera við, breyta eða setja upp hvers konar fjarskiptavirki (tæki, taugar, búnað o.þv.) eða hluta þeirra, er notuð væru til fjarskipta, svo sem þau voru skilgreind í lögnum. Gilti einkaréttur þessi á Íslandi, í íslenskum skipum, flugvélum eða öðrum farartækjum hvort heldur til viðtöku, sendingar eða flutnings. Í 3. gr. laganna var mælt fyrir um heimild til handa ráðherra til þess að veita undanþágu frá einkarétti þessum, þ.á m. einkarétti til innflutnings og sölu fjarskiptavirkja, og settar voru almennar reglur um undanþágu þessa, að því er varðaði heimild til innflutnings og sölu tækja til tengingar við hið sjálfvirka símakerfi, sbr. reglur nr. 293 frá 15. júní 1981. Skv. lögum nr. 30/1941, sbr. og lög nr. 36/1977, um stjórn og starfrækslu póst- og símamála, var einkaréttur ríkisins á þessu sviði á hendi Póst- og símamálastofnunarinnar. Í 2. mgr. 3. gr. laga nr. 36/1977 er tekið fram, að Póst- og símamálastofnunin hafi ein eftirlit með innflutningi og viðurkenningu á búnaði í sambandi við póst-, síma- og aðra fjarskiptabjónustu.

Hinn 28. maí 1984 tóku gildi ný lög um fjarskipti, lög nr. 73/1984, er leystu hin eldri lög af hólmi. Mikilvægasta breyting hinna nýju laga frá eldri löggjöf var afnám einkaréttar ríkisins til innflutnings og verslunar með notendabúnað vegna fjarskipta. Í 1. mgr. 3. gr. laga nr. 73/1984 er kveðið á um einkarétt ríkisins til þess að flytja til landsins, selja, leigja eða dreifa á annan hátt, gera við, breyta eða setja upp hvers konar fjarskiptavirki eða hluta þeirra. Í 2. mgr. 3. gr. laganna er notendabúnaður undanþeginn einkarétti ríkisins. Í 3. mgr. greinar þessarar er áskilið, að hver sá, sem flytur inn eða smíðar notendabúnað, sem tengja

á við fjarskiptakerfi ríkisins, skuli fyrirfram fá yfirlýsingu Póst- og símamálastofnunarinnar um, að hver og ein tegund eða gerð notendabúnaðar eða hlutar hans uppfylli þær tæknikröfur, sem gilda um notendabúnað á hverjum tíma. Mælt er fyrir um skyldu innflytjenda og framleiðenda til varahluta- og viðhaldsþjónustu í 4. mgr. greinarinnar svo og um tilskilin réttindi þeirra, sem annast uppsetningu og tengingu notendabúnaðar.

Þrátt fyrir fyrrnefnt frelsi til verslunar með notendabúnað er Póst- og símamálastofnuninni gert skylt í 5. mgr. 3. gr. laganna að hafa ætíð til sölu allan almennan notendabúnað. Í 6. mgr. greinarinnar er kveðið á um það, hversu með skuli fara, synji Póst- og símamálastofnunin um viðurkenningu á notendabúnaði. Getur þá sá, sem synjun fær, skotið henni til úrskurðar þriggja manna nefndar, er ráðherra skipar. Einn nefndarmann skipar hann eftir tilnefningu málskotsaðila, annan eftir tilnefningu Póst- og símamálastofnunarinnar, en formann án tilnefningar og skal hann hafa tækniþekkingu á fjarskiptum. Lokamálsgrein þessarar greinar laganna fjallar um setningu reglugerðar um tilhögun fyrrnefnds málskots svo og um nánari framkvæmd ákvæða greinarinnar.

Um þetta efni setti samgönguráðherra reglugerð nr. 322 frá 31. júlí 1985, um notendabúnað til tengingar við hið opinbera fjarskiptakerfi. Með þessari reglugerð voru jafnframt felldar úr gildi reglur nr. 293/1981, um heimild til innflutnings og sölu tækja til tengingar við hið sjálfvirka símkerfi. Í reglugerð nr. 322/1985 er notendabúnaður skilgreindur sem hvers konar tæki innan húsrýmis eða starfsstöðvar notenda, svo og tækjahlutir og leiðslur, sem tengdar eru hinu opinbera fjarskiptakerfi, sbr. 2. gr. reglugerðarinnar. Í II. kafla reglugerðar þessarar er fjallað um tæknikröfur til notendabúnaðar og þar m.a. mælt svo fyrir, að hann skuli uppfylla þær kröfur, sem Póst- og símamálastofnunin setji um eiginleika slíkra tækja, enda séu kröfur þessar í samræmi við íslensk lög og reglugerðir og samþykktir tilgreindra alþjóðlegra stofnana. Þá er mælt fyrir um aðgang að gögnum um tæknikröfur svo og upplýsingaskyldur og leiðbeiningar starfsmanna Póst- og símamálastofnunarinnar um kröfur þessar. Í III. kafla er kveðið á um skyldur innflytjenda og framleiðenda, m.a. um merkingu búnaðar og viðhaldsþjónustu.

IV. kafli reglugerðarinnar fjallar um viðurkenningu Póst- og símamálastofnunarinnar á notendabúnaði og hefur að geyma nánari reglur um það verkefni, sem 3. mgr. 3. gr. laga nr. 73/1984 leggur stofnuninni á herðar. Þar er kveðið á um þau gögn, sem innflytjendur og framleiðendur skulu leggja fram, óski þeir viðurkenningar á búnaði. Er þar um að ræða tæknilýsingar, tengingarteikningar, notkunareglur, straumrásateikningar og, ef til eru, mælingarskýrslur rannsókna. Einnig skal leggja fram eða veita aðgang að búnaðinum sjálfum. Þá er Póst- og símamálastofnuninni skylt að viðurkenna búnað án frekari skoðunar, fylgi framlögðum gögnum vottorð frá viðurkenndri mælinga- eða prófunarstofnun annars staðar á Norðurlöndum, svo og er stofnuninni heimil viðurkenning án frekari skoðunar, sé um að ræða vottorð frá viðurkenndri prófunarstofnun í öðrum löndum. Yfirlýsing Póst- og símamálastofnunarinnar um skoðun eða viðurkenningu án skoðunar skal liggja fyrir innan tveggja vikna frá móttöku umsóknar með þeirri undantekningu, að stofnuninni er áskilinn lengri frestur, þó ekki lengri en sex mánuðir, þegar um flókin rafeindatæki er að ræða. Mælt er fyrir um form viðurkenningar. Að því er synjun varðar, þá er kveðið svo á, að hún skuli vera skrifleg og rökstudd og byggð á tæknikröfum, eins og þær eru markaðar í II. kafla reglugerðarinnar. Vísa skal til þeirra greina og atriða í gögnum um tæknikröfur, sem synjun er grundvölluð á. Þá eru ákvæði um viðurkenningu á breyttum búnaði, afturköllun viðurkenningar úrelts búnaðar og um ábyrgð innflytjenda/framleiðenda á því, að seldur búnaður sé ekki síðri prófuðum búnaði, og heimild veitt til niðurfellingar viðurkenningar, ef brögð eru að slíku. Póst- og símamálastofnuninni er heimiluð úrtakskönnun á því, hvort viðurkenndur búnaður á markaði uppfylli settar kröfur. Mælt er fyrir um starfræksluleyfi á færanlegum notendabúnaði, sem ekki er þráðbundinn, sbr. V. kafla.

Um málskot eru ákvæði í VI. kafla, sbr. 6. mgr. 3. gr. laga nr. 73/1984. Skal kæra vera rökstudd og kærufrestur er tvær vikur frá móttöku synjunar. Úrskurður þriggja manna nefndar skal vera rökstuddur og frestur til uppkvaðningar úrskurðar er tvær vikur frá því að gagnaöflun lauk. Úrskurðir skulu færðir í löggilta gerðarbók og undirritaðir af formanni. Úrskurði má skjóta til samgönguráðuneytis. Um starfsréttindi skv. 4. mgr. 3. gr. laga nr. 73/1984 er fjallað í VII. kafla reglugerðarinnar.”

## VI.

Niðurstaða álits míns var svofelld:

„Hafa nú verið rakin þau ákvæði laga og reglugerða, sem máli skipta við athugun þess viðfangsefnis, sem hér er til úrlausnar. Eins og fram hefur komið, var sú mikilvæga skerðing gerð á einkarétti ríkisins á fjarskiptum með lögum nr. 73/1984, að innflutningur og verslun með notendabúnað var gefinn frjáls og ekki lengur látið við heimildarákvæði í hendi ráðherra sitja í þessum efnunum. Í athugasemdum við 3. gr. frv. þess, er varð að lögum nr. 73/1984, segir svo um breytingu þessa:

„Í þessari grein felst megin breytingin á nógildandi fjarskiptalögum. Einkaréttur ríkisins til þess að flytja til landsins, selja og setja upp hvers konar fjarskiptavirki eða hluta þeirra nær ekki lengur til notendabúnaðar. Á þá er flytja inn eða smíða og selja notendabúnað er einungis lögð sú skylda, hvað snertir fjarskiptalögin, að fyrirfram sé aflað yfirlýsingar Póst- og símamálastofnunarinnar um að þær tegundir eða gerðir notendabúnaðar, sem fluttar eru til landsins og tengja á fjarskiptakerfi ríkisins, uppfylli þær tækniröfur sem gilda á hverjum tíma um notendabúnað. Greinin gerir einnig ráð fyrir því að synjun Póst- og símamálastofnunar megi skjóta til sérstakrar nefndar til úrskurðar. Þá er og lögð sú kvöð á innflytjendur, að þeir sjái til þess að varahlutir og viðhaldsþjónusta fyrir þann búnað sem þeir flytja inn og selja, verði fyrir hendi.”

Ekki leiddi breyting þessi þó til þess, að Póst- og símamálastofnunin hætti sjálf verslun með notendabúnað. Þvert á móti er hún skylduð til þess að hafa slíkan búnað á boðstólum, sbr. 5. mgr. 3. gr. laga nr. 73/1984. Með þessu er stofnunin sjálf þátttakandi í verslun og viðskiptum á þessu sviði og að því leyti í stöðu sem hvert annað verslunarfyriertæki í samkeppni við aðra. Af hálfu löggjafans var þó ekki látið við þetta sitja. Með 3. mgr. 3. gr. laganna er Póst- og símamálastofnuninni falið eftirlit með því, að seldur búnaður uppfylli tækniröfur. Er hér um að ræða hliðstætt hlutverk og stjórnvöld hafa varðandi nokkurn hluta vöruinnflutnings og framleiðslu. Má sem dæmi um slíkt nefna prófun og viðurkenningu Rafmagnseftirlits ríkisins á rafföngum, sem flutt eru til landsins eða smíðuð innanlands, sbr. e-lið 2. mgr. 7. gr. laga nr. 60/1979 um Rafmagnseftirlit ríkisins, og 4. kafla reglugerðar nr. 264 frá 31. desember 1971. Sá er þó munur á, að hvorki Rafmagnseftirlitið né önnur slík stjórnvöld með hliðstætt hlutverk hafa, að því er best er vitað, jafnframt á hendi almenna verslun með þær vörur, sem undir eftirlitshlutverk þeirra falla, í samkeppni við þá, sem eftirlit er haft með.

Ég hef hér að framan í meginatriðum rakið efni reglugerðar nr. 322 frá 31. júlí 1985, um notendabúnað til tengingar við hið opinbera fjarskiptakerfi, er sett var skv. lokamálsgrein 3. gr. laga nr. 73/1984. Hefur reglugerðin að geyma nánari ákvæði um þessi efni. Ekki verður séð, að ákvæði reglugerðarinnar halli rétti innflytjenda eða framleiðenda notendabúnaðar eða gangi lengra en leiðir beinlínis af þeirri tilhögun, sem 3. gr. laga nr. 73/1984 mælir fyrir um. Sýnist með reglugerðinni frekast leitast við að tryggja sem skýrastar reglur og jafnræði í málsmeðferð innan lögskipaðs kerfis. Ekki kemur fram í lögnum, hvornig háttað sé eftirliti með þeim búnaði, sem stofnunin sjálf hefur á boðstólum, en gera verður ráð fyrir, að hún eigi það undir sjálfri sér.

Ég tel rétt að víkja að reglum og megin sjónarmiðum laga nr. 56/1978, um verðlag, samkeppnishömlur og óréttmæta viðskiptahætti. Skv. 1. mgr. 2. gr. þeirra laga taka ákvæði þeirra til hvers konar atvinnustarfsemi hvort sem hún er rekin af einstaklingum, félögum, opinberum aðilum eða öðrum. Skv. 2. mgr. 2. gr. laganna taka ákvæði þeirra um verðlag og samkeppnishömlur ekki til verðlagningar, sem ákveðin er með sérstökum lögum. Skv. 1. mgr. 9. gr. laga nr. 73/1984 setur ráðherra gjaldskrá fyrir þá þjónustu, sem Póst- og símamálastofnunin veitir að fengnum tillögum stofnunarinnar. Að því er símaþjónustu varðar er nú í gildi gjaldskrá og reglur nr. 396 frá október 1990. Í IX. kafla gjaldskrár þessarar og reglna er vikið að verðlagningu notendabúnaðar og kemur þar m.a. fram, að póst- og símamálastjóri gefur út verðskrá fyrir búnað þennan í samráði við samgönguráðuneytið.

Vegna tilhögunar verðlagningar skv. fjarskiptalögum verður að álíta, að símaþjónusta falli ekki undir III. og IV. kafla laga nr. 56/1978, um verðlag, samkeppnishömlur og óréttmæta viðskiptahætti. Þá kann að vera álitamál, að hvaða marki þessi starfsemi falli undir hugtakið atvinnustarfsemi í 1. mgr. 2. gr. laga þessara. Þrátt fyrir þetta liggur engan veginn ljóst fyrir, að engin af ákvæðum laga nr. 56/1978, sem er hin almenna samkeppnislöggjöf, gildi um símaþjónustu. Engan vafa tel ég hins vegar leika á því, að frá gildistöku laga nr. 73/1984 hafi verslun með notendabúnað, hvort sem hún er á hendi Póst- og símamálastofnunarinnar eða annarra aðila, fallið undir ákvæði laga nr. 56/1978, þar sem megin stefnan er frjáls verðlagning byggð á nægilegri samkeppni. Um þessa niðurstöðu skiptir ekki máli, hvernig ríkisvaldið hefur kosið að haga verðlagningu notendabúnaðar, sem Póst- og símamálastofnunin hefur á boðstólum í samkeppni við aðra, þótt sú verðlagning verði auðvitað að samrýmast ákvæðum verðlagslaga.

Ég tel ekki ástæðu til að gera hér nákvæma grein fyrir því, að sú skipan mála, sem mælt er fyrir um í 3. mgr. 3. gr. laga nr. 73/1984, sé í eðli sínu tilhögun, er hamli samkeppni. Læt ég nægja að vísa til 20. gr. laga nr. 56/1978, sem hefur að geyma skilgreiningu á skaðlegum samkeppnishömlum, og bendi í því sambandi einkum á ósanngjarna takmörkun á frelsi til atvinnurekstrar, sem er af sama meiði og ójafnræði í stjórnarfarslegu tilliti. Má telja óyggjandi, að slík tilhögun, sem hér um ræðir, yrði skoðuð sem skaðlegar samkeppnishömlur, væri um ólögfest fyrirkomulag að ræða. Reyndar kæmist slík tilhögun naumast á nema fyrir lagaskyldu. Ég vil einnig benda á, að núverandi tilhögun er til þess fallin að stofna í hættu þeirri vernd atvinnuleyndarmála, sem mælt er fyrir um í V. kafla laga nr. 56/1978, er fjallar um óréttmæta viðskiptahætti, sbr. 35. gr. þeirra.

Samkvæmt 3. gr. laga nr. 73/1984 er Póst- og símamálastofnuninni falið eftirlitshlutverk með varningi keppinauta og lögboðin verslunarstarfsemi á sama sviði. Lögmaður málskotsréttur til sérstakrar þriggja manna nefndar og stjórnleg kæra til ráðherra, uni kærandi ekki úrskurði nefndarinnar, dregur að nokkru úr þeim veilum, sem telja verður að séu á tilhögun mála þessara miðað við megin sjónarmið samkeppnislöggjafar. Helst verður séð af lögskýringargögnum, að tilgangur með lögfestingu þessarar sérstöku nefndar hafi verið sá að berja í bresti fyrirkomulagsins. Í almennum athugasemdum við frv. það, er varð að lögum nr. 73/1984, segir svo: „Til að tryggja viðskiptaaðila gagnvart jafnrétti um þetta ákvæði frumvarpsins, verður með reglugerð ákveðið að skipa dómnefnd er skeri úr ágreiningi er upp kynni að koma um samskipti innflutningsaðila vegna úrskurðar Póst- og símamálastofnunarinnar um tækni búnað.“ Þá hefur Póst- og símamálastofnunin gert það, sem í hennar valdi stendur samkvæmt gildandi lögum til að sníða af nefnda agnúa á umræddu skipulagi, með þeirri skipan, að sama deild stofnunarinnar hafi ekki á hendi báða þætti umræddrar starfsemi.

Þótt opinberar stofnanir hafi oft að lögum ýmsa sérstöðu, þá er það engu að síður niðurstaða mín, að ástæða sé til að endurskoða þá skipan, sem að framan er lýst og leiðir af 3. gr. laga nr. 73/1984, með hliðsjón af þeim viðhorfum, sem fram koma í lögum nr. 56/1978 um verðlag, samkeppnishömlur og óréttmæta viðskiptahætti og raunar einnig í

jafnræðisreglum stjórnarfarsréttar. Viðurkennt er af hálfu Póst- og símamálastofnunarinnar og samgönguráðuneytisins, að þessi skipan sé óæskileg, sbr. bréf stofnunarinnar, dags. 2. júní 1989, er ráðuneytið gerði að svarbréfi sínu. Telja þessir aðilar sjálfir, að þessum málum væri betur komið í höndum óháðrar prófunarstofnunar og vísa til fyrirkomulags raffangaprófunar. Falla þessi sjónarmið að niðurstöðu minni.

Samkvæmt framansögðu tel ég ástæðu til að vekja athygli Alþingis og samgöngu-ráðherra á máli þessu, sbr. 11. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis.”

#### 4.0. Fangelsismál.

##### 4.1. Tannlæknakostnaður fanga. (Mál nr. 102/1989)

Dómsmálaráðuneytið synjaði um greiðslu kostnaðar við tannviðgerðir fanga. Umboðsmaður taldi, að ákvæði 5. tl. 2. gr. laga nr. 48/1988, um fangelsi og fangavist, legðu þá skyldu á fangelsismálastofnun að sjá til þess, að í fangelsum væri veitt sú heilbrigðisþjónusta, sem lög nr. 59/1983 um heilbrigðisþjónustu kvæðu á um, þ.á m. þjónusta tannlækna. Bæri að tryggja föngum þessa þjónustu óháð því og án tillits til úrlausnar um það, hver greiða ætti kostnaðinn að lokum. Um það atriði væru ekki skýrar reglur. Taldi umboðsmaður því lagaheimild breyta til þess að fella kostnaðinn fortakslaust á ríkissjóð, en fangelsismálastofnun eða hlutaðeigandi fangelsi bæri að leggja út fyrir kostnaðinum eins og tíðkaðist um greiðslu ýmissa persónulegra nauðsynja fanga, er þeim bæri sjálfum að greiða, og hluta sjúklinga vegna sérfræðiþjónustu. Umboðsmaður taldi, að samkvæmt gildandi lögum gætu fangelsisvöld krafist fanga um útlagðan kostnað af tannviðgerðum með þeim takmörkunum, sem leiddi af þörf þeirra á fé til brýnna nauðsynja. Væri ekki ástæða til að fjalla um slíkar takmarkanir, en umboðsmaður bendi samt á þau sjónarmið, sem byggju að baki ákvæðum 27. gr. laga nr. 48/1988 um frestun á innheimtu opinberra gjalda hjá föngum og 5. mgr. 5. gr. laga nr. 54/1971 um Innheimtustofnun sveitarfélaga, sbr. lög nr. 49/1988 um frestun á innheimtu meðlaga hjá föngum. Ákvæði þessi tækju mið af skertri tekjuöflun vegna refsivistar. Synjun dómsmálaráðuneytisins í bréfi, dags. 23. janúar 1989, taldi umboðsmaður út af fyrir sig í samræmi við lög, en mæltist til þess, að ráðuneytið setti reglur um greiðslu kostnaðar við tannviðgerðir fanga í samræmi við fyrrnefnd sjónarmið. Taldi umboðsmaður og, að þar sem reyndi á sambærilega aðstöðu fanga og skýrra lagareglna nyti ekki við, væri eðlilegt og í samræmi við vandaða stjórnisýsluhætti að taka mið af þessum sjónarmiðum. Með skírskotun til 11. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis vakti umboðsmaður athygli á því sem „meinbugum á lögum nr. 48/1988, að ekki væri skýrt kveðið á um það, hver bera ætti kostnað af þeirri þjónustu, sem mælt væri fyrir um í 5. tl. 2. gr. laganna.”

#### I.

Hinn 2. mars 1989 lagði félagsmálastjóri Z-kaupstaðar fram kvörtun fyrir hönd A, fanga ..., vegna þess, að dómsmálaráðuneytið hefði neitað því að greiða kostnað við tannviðgerðir A og annarra fanga. Af hálfu A voru færð fram þau rök, að ríkisvaldinu bæri að sjá föngum fyrir nauðsynlegri heilbrigðisþjónustu með því að það svipti þá frelsi og um leið tekjumöguleikum. Réðist það af mati starfsmanna viðkomandi félagsmálastofnana, þar sem þær væru fyrir hendi, og mati pólitískt kjörinna nefnda svo og stærð og fjárhag sveitarfélags, hvort fangi fengi þessa tegund heilbrigðisþjónustu. Í kvörtun A kom fram, að í tilefni af

beiðni, sem félagsmálafulltrúi Verndar hefði sent félagsmálastofnun Z-kaupstaðar um fjárhagslega aðstoð við A vegna fyrirhugaðra tannviðgerða, hefði félagsmálastofnunin sent dómismálaráðherra bréf hinn 13. janúar 1987. Í því bréfi sagði, að til stofnunarinnar hefðu leitað á stuttum tíma nokkrir fangar, eignalausir með öllu, og beiðst styrks til þess að bæta úr afar lélegri tannheilsu. Allir ættu þeir eftir að afplána langa dóma. Tefldi félagsmálastofnunin fram þeim rökum í bréfi sínu, að tannheilsa væri hluti af almennu heilsufari og ríkisvaldinu skylt að veita föngum nauðsynlega heilbrigðisþjónustu. Þannig háttaði til um þennan þátt heilsufarsins almennt, að borgararnir sæju um hann sjálfir á eigin kostnað. Hins vegar hafi fangar verið sviptir frelsi sínu af ríkisvaldinu og um leið nauðsynlegum tekjumöguleikum, m.a. til þess að greiða háa tannlæknareikninga. Með bréfi, dags. 23. janúar 1989, synjaði dómismálaráðuneytið erindinu með þeim rökum, að ríkinu væri ekki skylt að greiða tannviðgerðir fanga.

## II.

Í tilefni af kvörtun A ritaði ég dómismálaráðherra bréf, dags. 14. mars 1989, þar sem ég óskaði eftir því, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að dómismálaráðuneytið skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A og léti mér í té gögn ráðuneytisins um málið. Ennfremur óskaði ég eftir upplýsingum ráðuneytisins um, hvaða reglur giltu um greiðslu kostnaðar vegna heilbrigðisþjónustu við fanga, þegar umrædd þjónusta væri ekki greidd af Tryggingastofnun ríkisins eða sjúkrasamlögum. Þá óskaði ég á sama hátt eftir upplýsingum um, hvornig háttað væri framkvæmd á 5. tl. 2. gr. laga nr. 48/1988 um fangelsi og fangavist varðandi heilbrigðisþjónustu, þ.m.t. þjónustu tannlækna.

Í svarbréfi dómismálaráðuneytisins, dags. 23. júní 1989, sagði m.a.:

„Það hefur verið og er álit ráðuneytisins að ríkissjóði beri ekki að greiða kostnað vegna tannviðgerða fanga. Aðalástæða þessarar afstöðu er að samkvæmt lögum um almannatryggingar nr. 67/1971 gildir sú almenna regla að kostnað vegna tannviðgerða verða þegar þjóðfélagsins að greiða sjálfir og eru þar engin sérákvæði vegna fanga.

Það er því miður mjög algengt að ástand tanna hjá föngum sé mjög slæmt þegar þeir hefja afplánun vegna langvarandi vanrækslu á viðhaldi þeirra meðan þeir höfðu frelsi. Gildir það jafnt um þá sem koma til skemmri eða lengri afplánunar. Þar sem tannviðgerðir eru almennt ekki greiddar af ríkissjóði hefur ráðuneytið ekki talið sér heimilt að láta fanga njóta sérréttinda hvað það varðar enda um verulegar fjárhæðir að ræða.

Sú undantekning er frá framangreindri afstöðu að fangelsisvirkni hafa greitt kostnað vegna viðgerða á tönnum sem tannverkur stafar frá.

Ráðuneytinu er ljóst að hér er um talsvert vandamál að ræða, sérstaklega þegar um er að ræða menn sem dæmdir eru í lengri fangelsisvist. Ef ríkissjóður ætti að greiða þessa þjónustu telur ráðuneytið eðlilegast að ákvæði þar að lútandi verði sett í lög um almannatryggingar.

Í bréfi yðar óskið þér eftir upplýsingum um hvaða reglur gildi um greiðslu kostnaðar vegna heilbrigðisþjónustu við fanga þegar umrædd þjónusta er eigi greidd af Tryggingastofnun ríkisins eða sjúkrasamlögum.

Algengt er að fangar þurfa að leita sérfræðisþjónustu utan fangelsa. Vegna slíkra viðtala/aðgerða þarf sjúklingur að greiða ákveðið gjald. Hluti sjúklings vegna slíkra viðtala er greiddur af viðkomandi fangelsi en síðan gjaldfærður á viðkomandi fanga. Undantekning frá þessari reglu er gerð vegna fanga í Hegningarhúsinu í Reykjavík. Þar greiðir fangelsið viðkomandi kostnað. Ástæðan er sú að fangar þar hafa fram að þessu ekki fengið laun eða dagpeninga.

Í bréfi yðar óskið þér jafnframt eftir upplýsingum um, hvernig háttar sé framkvæmd á 5. tl. 2. gr. laga nr. 48/1988 um fangelsi og fangavist varðandi heilbrigðisþjónustu, þ.m.t. þjónustu tannlækna.

Í tilvitnaðri lagagrein segir að séð skuli um að í fangelsum sé veitt sérhæfð þjónusta, s.s. heilbrigðisþjónusta, prestsþjónusta o.s.frv.

Framkvæmd þessarar greinar er með þeim hætti að við fangelsin eru ráðnir læknar í hlutastarf til að sinna almennri lækniþjónustu. Þeir meta hvort fangi þurfi á sérfræðilegri lækniþjónustu að halda og gefa þá út tilvísun á sérfræðing og í flestum tilfellum hafa samband við viðkomandi sérfræðing og fá tíma fyrir fangann. Þeir meta jafnframt hvort fangi þurfi að leggjast á sjúkrahús og fá þá pláss fyrir hann.

Varðandi tannlækniþjónustu skal tekið fram að fangelsin sjá um að fá tíma hjá tannlækni. Það hefur ekki verið vandkvæðum bundið að fá þjónustu hjá tannlæknum fyrir fanga.

Tilvitnuð lagagrein segir ekki annað en að fangelsisýfirvöld skuli sjá til þess að fangar njóti heilbrigðisþjónustu. Ráðuneytið telur að í þessari grein felist ekki annað en að þrátt fyrir frelsissviptingu skuli föngum séð fyrir þeirri heilbrigðisþjónustu sem almennt er veitt.

Það er álit ráðuneytisins að fangar njóti góðrar lækniþjónustu með þeim undantekningum að fangar með alvarlega geðsjúkdóma hafa ekki fengist lagðir inn á geðsjúkrahús til meðferðar."

### III.

Í niðurstöðu álits míns, dags. 31. ágúst 1990, sagði:

„Samkvæmt 2. gr. laga nr. 48/1988 um fangelsi og fangavist skal starfrækja sérstaka stofnun, fangelsismálastofnun, til þess m.a., að annast daglega yfirstjórn á rekstri fangelsa, að sjá um fullnustu refsíðna og að annast félagslega þjónustu við fanga og þá, sem frestað er ákæru gegn, dæmdir eru skilorðsbundið, fá skilorðsbundna reynslulausn, náðun eða frestun afplánunar. Í 5. tl. nefndrar lagagreinar segir ennfremur, að það sé verkefni stofnunarinnar:

„Að sjá um að í fangelsum sé veitt sérhæfð þjónusta, svo sem heilbrigðisþjónusta, prestsþjónusta o.s.frv.”

Ekki er í lögnum eða greinargerð, sem fylgdi frumvarpi til þeirra, að finna nánari skýringu á því, hvað falli undir heilbrigðisþjónustu í þessari lagagrein. Samkvæmt 1. mgr. 1. gr. laga nr. 59/1983 um heilbrigðisþjónustu skulu allir landsmenn eiga kost á fullkornustu heilbrigðisþjónustu, sem á hverjum tíma eru tók á að veita til verndar andlegri, líkamlegri og félagslegri heilbrigði. Í 2. mgr. sömu lagagreinar segir, að heilbrigðisþjónusta taki m.a. til tannlækninga.

Ég tel, að ákvæði 5. tl. 2. gr. laga nr. 48/1988 leggi fangelsismálastofnun þá skyldu á herðar að sjá til þess, að í fangelsum sé veitt sú heilbrigðisþjónusta, sem lög nr. 59/1983 kveða á um, þ.m.t. þjónusta tannlækna. Eins og skipulagi tannlækninga er háttað hér á landi, ber fangelsismálastofnuninni að tryggja að fangar eigi kost á þjónustu tannlækna. Ber stofnuninni að heimila föngum að leita þeirrar þjónustu, sem þeir geta sjálfir útvegað, enda séu sérstakar ástæður eigi því til fyrirstöðu, til dæmis vegna eftirlits. Að því leyti sem nauðsyn krefur, ber fangelsismálastofnun að hafa frumkvæði að því að fá tannlækna til að sinna þessari þjónustu til fanga.

Í lögum nr. 48/1988 eða ákvæðum annarra laga eru ekki bein ákvæði um, hver skuli bera kostnað af þjónustu tannlækna, sem látin er í té skv. 5. tl. 2. gr. laga nr. 48/1988. Ákvæði 44. gr. almannatryggingalaga um þátttöku almannatrygginga í kostnaði við tann-



læknaþjónustu taka ekki sérstaklega til fanga. Það er afstaða dómsmálaráðuneytisins, að þar sem tannviðgerðir séu almennt ekki greiddar úr ríkissjóði, leiði tilvitnað ákvæði laga nr. 48/1988 ekki til þess að ríkissjóði beri að greiða tannviðgerðir fanga. Undantekning er þó gerð vegna kostnaðar við viðgerðir á tönnum, sem tannverkur stafar frá, og er slíkur kostnaður greiddur af fangelsisfyrirvöldum. Það orðalag 5. tl. 2. gr. laga nr. 48/1988, að fangelsismálastofnun skuli „sjá um að í fangelsum sé veitt sérhæfð þjónusta o.s.frv.” er ekki skýrt um það, hvernig fara beri með kostnað vegna þessarar þjónustu. Ég tel hins vegar, að þar komi fram sú meginregla, að föngum skuli tryggð þessi þjónusta óháð því, hvort þeim sé fært að greiða þennan kostnað og án tillits til úrlausnar um það, hvaða aðila beri að greiða þennan kostnað að lokum. Þann tíma, sem fangi afplánar refsingu sína, eru möguleikar hans til að afla sér fjár til greiðslu persónulegra útgjalda sem annarra útgjalda takmarkaðir og oft mjög litlir.

Það er skoðun mín, að lagaheimild bresti til þess að fella kostnað við tannviðgerðir vegna fanga fortakslaust á ríkissjóð. Á meðan reglur um þetta efni eru ekki skýrari, tel ég að fangelsismálastofnun beri að framkvæma 5. tl. 2. gr. laga nr. 48/1988 með þeim hætti, að fangar fái nauðsynlegar tannviðgerðir óháð því, hvort þeir geti greitt fyrir þær. Fangelsismálastofnun eða það fangelsi, sem í hlut á, ber því að leggja út fyrir slíkum kostnaði, eins og tíðkast um greiðslu ýmissa persónulegra nauðsynja fanga, sem föngum ber sjálfum að greiða, og um hlut fanga í greiðslu fyrir viðtal hjá sérfræðingi, en þessu er lýst í bréfi dómsmálaráðuneytisins frá 23. júní 1989. Ég tel þá afstöðu fangelsisfyrivalda, að gera mun annars vegar á kostnaði við almenna heilbrigðisþjónustu, sem veitt er af sérfræðingum utan fangelsa, og hins vegar á kostnaði við tannviðgerðir, ekki samrýmast 5. tl. 2. gr. laga nr. 48/1988 og þeim sjónarmiðum, sem að framan er lýst.

Samkvæmt gildandi lögum geta fangelsisfyrirvöld krafist fanga um útlagðan kostnað af tannviðgerðum með þeim takmörkunum, sem leiðir af þörf þeirra á fé til brýnna nauðsynja. Ég tel ekki ástæðu til að fjalla í álitinu þessu um slíkar takmarkanir. Ég bendi samt á þau sjónarmið, sem búa að baki ákvæðum 27. gr. laga nr. 48/1988 um frestun á innheimtu opinberra gjalda hjá föngum og 5. mgr. 5. gr. laga nr. 54/1971 um Innheimtustofnun sveitarfélaga, sbr. lög nr. 49/1988 um frestun á innheimtu meðlaga hjá föngum. Í þessum tilvikum hefur löggjafinn séð ástæðu til að setja sérstakar reglur, sem taka mið af þeirri skerðingu á tekjuöflun, er leiðir af vistun í fangelsi. Þar sem reynir á sambærilega aðstöðu fanga og ekki nýtur við skýrra lagareglna, tel ég eðlilegt og í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti að stjórnvöld taki mið af þessum sjónarmiðum og hagi stjórnvaldsfyrirmælum og störfum sínum með hliðsjón af þeim.

Ég tek það fram, að ég tel 5. tl. 2. gr. laga nr. 48/1988 ekki girða fyrir, að fangelsisfyrirvöld feli trúnaðarlækni sínum að taka afstöðu til þess, hvort tannviðgerð hjá fanga sé nauðsynleg vegna heilsu hans og gera slíkt að skilyrði fyrir því að farið sé með kostnað við tannviðgerðir með þeim hætti, sem lýst er hér að framan.

Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða mín, að sú afstaða dómsmálaráðuneytisins, sem fram kemur í bréfi þess frá 23. janúar 1989, að ríkinu sé ekki skylt að greiða tannviðgerðir fyrir fanga, sé út af fyrir sig í samræmi við lög. Ég tel hins vegar, að ráðuneytið hefði af þessu tilefni átt að leita lausnar á vanda fanga þess, sem í hlut á, í samræmi við þau sjónarmið, sem lýst hefur verið hér að framan.

Í samræmi við það, sem að framan greinir, eru það tilmæli mín að dómsmálaráðuneytið setji, sbr. heimild í 30. gr. laga nr. 48/1988, nánari reglur um greiðslu og uppgjör kostnaðar við tannviðgerðir hjá föngum skv. 5. tl. 2. gr. laga nr. 48/1988 og í þeim reglum verði, að óbreyttum lögum, tekið mið af þeim sjónarmiðum mínum, sem ég hef gert grein fyrir í álitinu þessu.”

## IV.

Þá taldi ég í álitinu mínu, að um „meinbugi“ á lögum væri að ræða. Sagði svo um það atriði:

„Eins og lýst hefur verið hér að framan, er orðalag 5. tl. 2. gr. laga nr. 48/1988 ekki skýrt um það, hver eigi að bera kostnað af þeirri þjónustu, sem þar er kveðið á um. Með tilvísun til 11. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis er hér með vakin athygli Alþingis og dómsmálaráðherra á því, að ég tel að þarna sé um að ræða „meinbugi“ á lögnum. Ég tel ástæðu til að sett verði skýrari ákvæði í lög um, hver eigi að greiða kostnað við umrædda þjónustu. Í bréfi dómsmálaráðuneytisins frá 23. janúar 1989 kemur fram sú afstaða, að ráðuneytið telji eðlilegast að ákvæði um þetta efni verði sett í lög um almannatryggingar, ef ríkissjóður eigi að bera kostnað við tannviðgerðir fanga. Þess vegna er álit þetta einnig sent heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra. Ég bendi jafnframt á, að fordæmi eru fyrir því, að leyst sé úr lagaatriðum, sem almennt heyra undir annað ráðuneyti, í lögum nr. 48/1988 um fangelsi og fangavist og vísast þar til 27. gr. laganna.”

4.2. **Skoðun pósts og hlustun símtala fanga. Vinna og vinnulaun fanga.**  
**Agaviðurlög í fangelsum.**  
**(Mál nr. 170/1989)**

Umboðsmaður taldi, að túlka yrði 18. og 19. gr. laga nr. 48/1988, um fangelsi og fangavist, á þann veg, að þau ákvæði gerðu ekki ráð fyrir því, að bréf til og frá föngum væru almennt lesin og símtöl þeirra hlustuð. Yrði að leggja til grundvallar, að skoðun bréfa eða hlustun símtala fanga færi ekki fram nema ástæða þætti til. Taldi umboðsmaður þessara sjónarmiða gætt í reglugerð nr. 119/1990, um bréfastípti, símtöl og heimsóknir til afplánunarfanga. Kvörtun A laut að tímabili fyrir gildistöku reglugerðarinnar. Taldi umboðsmaður, að skoðun á bréfum og hlustun símtala af hálfu fangelsisfyrirvalda hefði verið almennari en lög stóðu til á þessum tíma. Hefði verið þörf á því, að dómsmálaráðuneytið hefði sjálft haft frumkvæði að setningu reglna um þessi efni í tilefni af gildistöku laga nr. 48/1988. Slíkar reglur hefðu nú verið settar og væri því ekki tilefni til annarra athugasemda. Að því er varðar vinnu fanga og laun fyrir hana, taldi umboðsmaður, að á skorti að ákvæðum 1. mgr. 13. gr. laga nr. 48/1988, er fjalla um aðstöðu fyrir vinnu fanga í fangelsum, væri sinnt, en það torveldaði framkvæmd lagaákvæða um vinnuskyldu og laun þeirra. Ákvæðum reglugerðar nr. 260/1957, um fangavist, hefði ekki verið fylgt varðandi laun fanga. Sú reglugerð hefði verið felld úr gildi með reglugerð nr. 119/1990. Samkvæmt 30. gr. laga nr. 48/1988 bæri dómsmálaráðherra að setja reglugerð um vinnulaun og dagpeninga fanga. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til dómsmálaráðherra, að reglugerð um það efni yrði sett og minnti í því sambandi á það stefnumið laga, að laun fanga yrðu hærri og þá sérstaklega með tilliti til arðsemi vinnunnar. Umboðsmaður taldi hins vegar ekki rétt, að svo stóddu, að taka afstöðu til þess, hvort núverandi launagreiðslur til fanga væri í samræmi við 3. mgr. 13. gr. laga nr. 48/1988. Eðlilegra væri, að stjórnvöld settu sem fyrst ákvæði í reglugerð um vinnulaun fanga samkvæmt lagaskyldu. Þar kæmu væntanlega fram skýringar á þeim mismun, sem væri á upphæð vinnulauna og dagpeninga eftir fangelsum, svo og um ákvörðun launa að öðru leyti. Umboðsmaður tók þó fram, að hann teldi lög ekki standa til þess, að við ákvörðun vinnulauna yrði tekið tillit til þess, að fangar greiddu hvorki fæði né húsnæði.

Umboðsmaður taldi, að ákvörðun um agaviðurlög í fangelsum samkvæmt 26. gr. laga nr. 48/1988, um fangelsi og fangavist, gæti hæglega farið í bága við ákvæði 5. og

**6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu. Umboðsmaður var því þeirrar skoðunar, að um væri að ræða „meinbugi“ á gildandi lögum samkvæmt 11. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, og taldi nauðsynlegt, að í þessu efni þyrfti að samræma ákvæði íslenskra laga fyrrnefndum ákvæðum Mannréttindasáttmála Evrópu. Væri þá jafnframt rétt að taka almennt til athugunar á ný, hvernig haga bæri ákvörðun agaviðurlaga á hendur föngum meðal annars með tilliti til sjónarmiða um samkvæmni, sanngirni og réttaröryggi.**

## I.

Fanginn A leitaði til mín með skriflegri kvörtun, er mér barst 30. ágúst 1989. Laut kvörtun hans að því í fyrsta lagi, hvernig skoðun á persónulegum pósti fanga frá öðrum en opinberum aðilum eða til og frá lögmönnum væri framkvæmd. Í öðru lagi kvartaði A yfir því, að fangaverðir hlustuðu jafnan á símtöl fanga við sína nánustu. Í þriðja lagi taldi A kaupgreiðslur til fanga vegna vinnu í fangelsi ekki sanngjarnar. Í fjórða lagi óskaði A eftir því, að ég tæki til athugunar, hvort niðurlag 26. gr. laga nr. 48/1988 um fangelsi og fangavist „stangist ekki á við önnur lög og alþjóðasamþykktir.“

A sagði í kvörtun sinni, að svo virtist sem fangelsisýfirvöldum þætti ávallt ástæða til að opna og ritskoða allan persónulegan póst, sem föngum bærisk, nema þann póst, sem merktur væri sérstaklega að væri frá lögmönnum eða opinberum aðilum. Að því er varðar símtöl til og frá fanga, þá hlustaði fangavörður undantekningarlaust á þau, að undanskildum samtölum fanga við lögmenn. A vísaði til 18. og 19. gr. laga nr. 48/1988 um fangelsi og fangavist og 72. gr. stjórnarskrárinnar um prentfrelsi. Í 18. gr. laga nr. 48/1988 er kveðið svo á, að fanga sé heimilt að senda og taka við bréfum. Heimilt sé að rannsaka bréf, ef ástæða þyki til. Þá segir, að bréf til og frá fanga megi stöðva, ef innihald þess gefi tilefni til og skuli tilkynna sendanda um stöðvun bréfs. Mælt er fyrir um, að bréf til og frá yfirvöldum og lögmönnum fanga skuli ekki rannsökuð. Þá segir, að fanga sé heimilt að taka við öðrum sendingum skv. nánari reglum. Heimilt sé að rannsaka allar sendingar til og frá fanga. Í 19. gr. laga nr. 48/1988 er mælt svo fyrir, að fangi eigi rétt á símtölum við aðila utan fangelsis að því marki, sem aðstæður leyfi í fangelsinu. Þá er svo mælt fyrir, að heimilt sé að hlusta á símtöl við fanga, og sé símtal hlustað, skuli það gert með vitneskju hans.

Varðandi vinnulaun vísaði A til 13. gr. laga nr. 48/1988, þar sem svo væri kveðið á, að við ákvörðun launa fanga bæri að taka tillit til arðsemi vinnunnar og launa á almennum vinnumarkaði. Greindi A frá því, að vinnutími fanga væri 3 tímar á dag virka daga. Tímakaup væri kr. 75,- fyrir hverja klukkustund. Auk þess fengju fangar svokallaða dagpeninga hvort heldur þeir væru við vinnu eða ekki. Væru dagpeningar kr. 80,- á dag. Væru þeir ætlaðir fyrir nauðsynjum svo sem tóbaki, hreinlætisvörum og slíku. A gat þess að fyrir nokkrum árum hefðu fangalaun verið álíka og lægstu taxtar Dagsbrúnar en smám saman hefðu þau rýrnað og væru meðallaun fanga nú kr. 2.000,- til 2.500,- á viku.

Til stuðnings kvörtun sinni út af niðurlagsákvæði 26. gr. laga nr. 48/1988 tók A fram, að í þessu ákvæði virtist forstöðumanni fangelsisins vera gefið vald í hendur, þannig að hann gæti lengt fangelsisvist um allt að þriðjung og virtist geta þar af leiðandi breytt þeim dómum, sem kveðnir væru upp af dómstólum.

## II.

Við upphaf athugunar minnar á kvörtun A óskaði ég eftir upplýsingum dómsmálaráðuneytisins um eftirfarandi atriði, eins og segir í bréfi mínu til ráðuneytisins, dags. 13. september 1989:

- „a) Í 13. gr. laga nr. 48/1988 um fangelsi og fangavist eru ákvæði um vinnu fanga og laun fyrir hana. Samkvæmt 3. mgr. skal við ákvörðun launa til fanga „tekið tillit til arðsemi vinnunnar og launa á almennum vinnumarkaði.“ Ég leyfi mér að óska eftir upplýsingum um, hvort settar hafi verið nánari reglur um upphæð launa til fanga eftir gildistöku laga nr. 48/1988, sbr. 37. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940, og hver séu laun fanga nú, og við hvaða laun á almennum vinnumarkaði sé miðað. Þá óska ég eftir upplýsingum um, hvort ákvæði 1.-3. mgr. 14. gr. reglugerðar nr. 260/1957 um fangavist séu enn í gildi.
- b) Hvaða ákvarðanir hafa verið teknar um greiðslu dagpeninga til fanga skv. 8. mgr. 13. gr. laga nr. 48/1988 og hvaða sjónarmið voru höfð í huga við ákvörðun um fjárhæð þeirra?
- c) Hafa verið settar nánari reglur eða fangavörðum gefin fyrirmæli um, hvernig framkvæma eigi heimild til að rannsaka bréf til og frá fanga, sbr. 18. gr. laga nr. 48/1988, og til að hlusta á símtöl við fanga, sbr. 19. gr. laga nr. 48/1988?”

Ráðuneytið svaraði erindi mínu með svohljóðandi bréfi, dags. 3. október 1989:

„Varðandi liði a og b í framangreindu bréfi skal upplýst að ekki hafa enn verið settar reglur um laun og dagpeninga til fanga eftir gildistöku laga nr. 48/1988.

Vinnuástaða fyrir fanga er einungis í tveimur fangelsum þ.e. á Litla-Hrauni og Kvíabryggju, en ekki hefur tekist að halda upp fullri dagvinnu á þessum stöðum. Á Litla-Hrauni er meðalvinnudagur 3,5 klst. en á Kvíabryggju er hann mjög breytilegur eftir því hvort hráefni til fiskvinnslu sem rekin er fæst.

Á Litla-Hrauni gilda þær reglur að allir fangar fá 80 kr. á dag í dagpeninga alla daga vikunnar, nema þegar þeir eru í innlokun vegna agabrotu eða í fríi án þess að um veikindi sé að ræða. Tímakaup fyrir unna klst. er kr. 75, en auk þess fá þeir sem eru í framleiðslu á gangstéttarhellum bónus fyrir hverja steypa hellu. Að meðaltali geta þeir fengið um 700-1000 kr. pr. dag fyrir ca. 4 klst. vinnu. Vinna við framleiðslu á bílnúmerum er greidd með kr. 175 pr. klst. og er dagkaup þeirra svipað og þeirra sem vinna við framleiðslu á gangstéttarhellum. Fyrir önnur störf er greitt framangreint tímakaup án álags, nema í undantekningartilfellum þar sem greiddur er fastur tímafjöldi fyrir að ljúka tilgreindu verki og er þá yfirleitt miðað við að greiddar séu 1-2 klst. til viðbótar við þann tíma sem það tekur fullgildan mann að ljúka verkinu.

Fangar sem stunda skóla fá greiddar 3 klst. á dag og allt að 8 klst. pr. viku í bónus eftir ástundun og árangri.

Að meðaltali eru rúmlega 50 fangar á Litla-Hrauni og telur forstjóri þar að einungis um fjórðungur þeirra geti talist fullgildir verkamenn. Að meðaltali fá fangar á Litla-Hrauni um kr. 2300 á viku í laun og dagpeninga og þar af eru u.þ.b. 8-10 sem hafa yfir kr. 4000 á viku.

Á Kvíabryggju fá allir fangar greiddar kr. 107 í dagpeninga virka daga. Þegar unnið er við fiskvinnslu eru greiddar kr. 171 pr. klst. og er vinnutími þá u.þ.b. 7-8 klst. pr. dag. Fyrir önnur störf eru greiddar kr. 60 pr. klst.

Í þremur fangelsum þ.e. Hegningarhúsinu, fangelsinu Kópavogsbraut 17 og lögreglustöðinni á Akureyri er engin vinna fyrir fanga. Á Akureyri eru greiddir dagpeningar kr. 440 hvern virkan dag og er þar miðað við 2 klst. laun samkvæmt lægsta taxta verkalýðsfélagsins Einingar. Í Hegningarhúsinu og Kópavogi eru ekki greiddir dagpeningar og er ástæðan sú að ekki hefur fengist fjárveiting á fjárlögum til dagpeningagreiðslna. Á þessum stöðum er föngum séð fyrir tóbaki, lyfjum ofl.

Varðandi fyrirspurn um reglugerð um fangavist nr. 260/1957, skal tekið fram að hún hefur ekki enn verið felld úr gildi og um langt árabíl hefur lítt eða ekki verið farið eftir ákvæðum hennar.

Varðandi lið c í bréfi yðar skal tekið fram að ekki hafa enn verið settar reglur eða gefin fyrirmæli um hvernig framkvæma eigi 18. og 19. gr. laga um fangelsi og fangavist nr. 48/1988.”

### III.

Með bréfi, dags. 1. desember 1989, kynnti ég dómsmálaráðherra kvörtun A og mæltist til þess að ráðuneyti hans skýrði viðhorf sitt til hennar í samræmi við 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis. Í bréfinu tók ég sérstaklega fram, að ég hefði ákveðið að taka kvörtun A til frekari meðferðar, þó að hann hefði ekki vísað til einstakra ákvarðana, sem beinst hefðu að honum, enda væri honum sem fanga skylt að fara eftir umræddum lagareglum og hlíta þeim ákvörðunum, sem teknar væru á grundvelli þeirra. Yrði því ekki talið, eins og hér stæði á, að það væri skilyrði frekari athugunar málsins af minni hálfu, að A hefði beinlínis kvartað yfir ákvörðunum, sem beinst hefðu að honum.

Í tilefni af svari dómsmálaráðuneytisins í bréfi frá 3. október 1989 óskaði ég eftir að ráðuneytið skýrði sérstaklega viðhorf sitt til eftirfarandi atriða:

- „a) Telur ráðuneytið ákvarðanir þær, sem lýst er í áður nefndu bréfi þess, vera í samræmi við það skilyrði 3. mgr. 13. gr. laga nr. 48/1988, að tekið skuli „tillit til arðsemi vinnunnar og launa á almennum vinnumarkaði við ákvörðun launa”? Ef svo er, hvaða sjónarmið um arðsemi vinnunnar og hvaða laun á almennum vinnumarkaði hafa verið höfð til hliðsjónar við ákvarðanir um laun fanga?
- b) Eru þær ákvarðanir um laun fanga, sem lýst er í bréfi ráðuneytisins, í samræmi við 1.-3. mgr. 14. gr. reglugerðar nr. 260/1957 um fangavist? Ef svo er ekki, á hvaða grundvelli telur ráðuneytið heimilt að víkja frá þessum ákvæðum, á meðan þau hafa ekki verið felld úr gildi?
- c) Ber að líta svo á, að það sé alfarið háð ákvörðunum viðkomandi fangavarða hverju sinni, hvort bréf til fanga skuli rannsökuð eða hlustað sé á samtöl til fanga?”

Svar dómsmálaráðuneytisins barst mér með bréfi, dags. 8. janúar 1990, en þar segir m.a.:

„Samkvæmt 2. mgr. 18. gr. framangreindra laga er heimilt að rannsaka bréf til og frá föngum ef ástæða þykir til og samkvæmt 2. mgr. 19. gr. er heimilt að hlusta á símtöl við fanga. Í bréfi ráðuneytisins til yðar dags. 3. október sl. var tekið fram að ekki hafi verið settar reglur eða gefin fyrirmæli um hvernig framkvæma eigi framangreindar lagagreinar. Í tilefni af kvörtun þessari hefur ráðuneytið kannað hvernig framkvæmd þeirra er og hefur komið í ljós að almennt eru bréf til og frá föngum opnuð og í sumum tilfellum lesin af fangelsisýfirvöldum. Símtöl til annarra en lögmannna og opinberra aðila eru og almennt hlustuð.

Þótt ákvæði 18. og 19. gr. laganna séu ekki skýrar telur ráðuneytið ljóst að þær greinar gera ekki ráð fyrir að bréf séu almennt lesin og símtöl hlustuð. Ráðuneytið mun á næstunni setja reglugerð um bréfaskipti, símtöl og heimsóknir til afplánunarfanga og fylgja drög að henni hjálagt.

....

a. Ráðuneytið telur að ákvarðanir þær um laun fanga sem yður var skýrt frá með bréfi dags. 3. október sl. séu í samræmi við 3. mgr. 13. gr. laga um fangelsi og fangavist

nr. 48/1988. Þau almennu sjónarmið sem á er byggt eru að fyrir arðbær störf s.s. framleiðslu á gangstéttarhellum, bílnúmerum og fiskvinnslu séu heildargreiðslur (laun+dagpeningar) á degi hverjum miðað við unninn tímafjölda sambærilegar við almennt tímakaup verkamanna að teknu tilliti til þess að fangar greiða ekki fyrir fæði og húsnæði. Þau laun sem við er miðað eru byrjunarlaun verkamanna t.d. við fiskvinnslu sem nú eru um kr. 220 pr. klst.

b. Enginn vafi leikur á því að ákvarðanir um laun fanga eru í samræmi við 1.-3. mgr. 14. gr. reglugerðar um fangavist nr. 260/1957 því samkvæmt 1. mgr. þeirrar greinar skal jafnan greiða „fullvinnandi fanga” einnar klukkustundar kaup við almenna verkamannavinnu, samkvæmt dagvinnutaxta verkamannafélaga á staðnum fyrir 8 stunda vinnudag.

c. Spurt er hvort ákvæði 1. ml. 3. mgr. sbr. 6. mgr. 26. gr. laga um fangelsi eða fangavist nr. 48/1988 stangist á við önnur lög eða alþjóðasamþykktir, sem Ísland er aðili að.

Ráðuneytinu er ekki kunnugt um að umrædd ákvæði stangist á við önnur lög eða alþjóðasamþykktir, sem Ísland er aðili að.

Til fróðleiks má benda á að sambærileg ákvæði eru í norskum og sænskum fangelsislögum sbr. 26. gr. í lov om fengselsvesenet nr. 7 12. desember 1958 í Noregi og 47. gr. í lag om kriminalvård i anstalt nr. 203/1974 í Svíþjóð.”

#### IV.

Í niðurstöðu álits míns, dags. 21. september 1990, sagði svo um skoðun á pósti og hlustun á símtöl fanga:

„Þegar framangreind kvörtun barst mér, hafði dóms- og kirkjumálaráðuneytið eða fangelsismálastofnun ekki gefið nein nánari fyriræli um, hvernig beita ætti heimild 18. gr. laga nr. 48/1988 um fangelsi og fangavist til að rannsaka bréf til og frá fanga eða heimild 19. gr. sömu laga til að hlusta á símtöl fanga. Í bréfi ráðuneytisins frá 8. janúar 1990 kemur fram, að kvörtun sú, sem hér er fjallað um, varð ráðuneytinu tilefni til þess að kanna, hvernig hagað væri framkvæmd þessara ákvæða. Ráðuneytið segir athugun sína hafa leitt í ljós, að almennt séu bréf til og frá fongum opnuð og í sumum tilfellum lesin af fangelsisýfirvöldum. Almennt sé einnig hlustað á símtöl fanga við aðra en lögmenn og opinbera aðila. Ráðuneytið tekur fram í bréfi sínu, að þótt ákvæði 18. og 19. gr. laga nr. 48/1988 séu ekki skýr, telji ráðuneytið ljóst að þær greinar geri ekki ráð fyrir að bréf séu almennt lesin og símtöl hlustuð. Boðar ráðuneytið síðan að það muni á næstunni setja reglugerð um þessi mál.

Hinn 9. mars 1990 gaf dóms- og kirkjumálaráðuneytið út reglugerð um bréfaskipti, símtöl og heimsóknir til afplánunarfanga og er reglugerð þessi nr. 119/1990. Í 1. mgr. 5. gr. reglugerðarinnar segir, að bréf til eða frá fanga skuli ekki lesin, nema forstöðumaður fangelsis telji það nauðsynlegt í einstökum tilvikum til að halda góðri reglu og öryggi í fangelsinu eða til að koma í veg fyrir refsiverðan verknað. Þá segir, að þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. geti forstöðumaður fangelsis þó ákveðið tilviljunarkenndan lestur á bréfum til að hafa eftirlit með að óskoðaður póstur sé ekki misnotaður. Tekið er fram að ákvörðun um lestur á bréfi skuli bókuð og ástæða tilgreind. Hliðstætt ákvæði er í 28. gr. reglugerðarinnar um símtöl fanga og tekið fram, að sé hlustað á símtöl við fanga, skuli það gert með vitneskju hans. Í reglugerðinni eru ákvæði um að bannað sé að skoða bréf eða hlusta á símtöl fanga til og frá tilteknum yfirvöldum og verjendum.

Ég er sammála dómsmálaráðuneytinu um að túlka verði ákvæði 18. og 19. gr. laga nr. 48/1988 á þann veg, að þau ákvæði geri ekki ráð fyrir því að bréf til og frá fongum séu almennt lesin og símtöl þeirra hlustuð. Í 2. mgr. 18. gr. er tekið fram að heimilt sé að rannsaka

bréf, „ef ástæða þykir til”. Hliðstætt ákvæði er ekki í 19. gr., en í athugasemdum með þeirri grein í því frumvarpi, sem varð að lögum nr. 48/1988, er tekið fram, að af sömu ástæðu og nauðsynlegt þyki að rannsaka megi bréf fanga sé einnig ákvæði um að heimilt sé að hlusta á símtöl þeirra (Alþt. 1987 A, bls. 2095). Verður því að leggja til grundvallar, að skoðun bréfa eða hlustun á símtöl fanga fari ekki fram nema ástæða þyki til, en nánar segir um þær ástæður í athugasemd með 18. gr. þess frumvarps, sem varð að lögum nr. 48/1988 (Alþt. 1987 A, bls. 2095):

„Er það gert til að koma í veg fyrir m.a. smygl á vímuefnum inn í fangelsi og einnig að koma í veg fyrir hugsanlegar ólöglegar aðgerðir fanga innan eða utan fangelsis”.

Ég tel að þessara sjónarmiða sé gætt í reglugerð þeirri, sem dóms- og kirkjumálaráðuneytið setti 9. mars 1990, og vísa þá sérstaklega til 1. mgr. 5. gr. og 1. mgr. 28. gr. reglugerðarinnar. Kvörtun A laut að þeirri framkvæmd, sem viðhöfð var á tímabilinu frá því að lög nr. 48/1988 tóku gildi hinn 1. janúar 1989 og þar til kvörtun hans var borin fram í ágúst 1989. Samkvæmt lýsingu A, sem staðfest er af ráðuneytinu, tel ég að skoðun á bréfum til og frá föngum og hlustun á símtöl þeirra af hálfu fangelsisyrivalda hafi á þessum tíma verið almennari heldur en lög stóðu til. Ákvæði 18. og 19. gr. laga nr. 48/1988 voru nýmæli, þegar þau tóku gildi. Ég tel að þörf hafi verið á því að dóms- og kirkjumálaráðuneytið hefði sjálft frumkvæði að því í tilefni af gildistöku þessara nýju ákvæða að kynna sér framkvæmd þessara mála og setja nauðsynlegar reglur um framkvæmdina, ef þörf krefði, eins og síðar hefur komið á daginn. Slíkt var einnig í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið hefur nú sett sérstakar reglur um framkvæmd þessara mála til að bæta úr þeim annmörkum á framkvæmdinni, sem kvartað var yfir. Er því ekki tilefni til annarra athugasemda af minni hálfu í tilefni af þessum atriðum í kvörtun A en að framan greinir.”

## V.

Í niðurstöðu álits míns sagði svo um vinnulaun fanga:

„Samkvæmt 13. gr. laga nr. 48/1988 um fangelsi og fangavist skal vera aðstaða og tæki til fjölbreyttrar vinnu í fangelsum og fanga ber að vinna þau störf, sem honum eru falin. Í 3. mgr. 13. gr. segir:

„Fanga skal greiða laun fyrir vinnuna og skal tekið tillit til arðsemi vinnunnar og launa á almennum vinnumarkaði við ákvörðun launa.”

Í 30. gr. sömu laga segir, að í reglugerð skuli setja nánari ákvæði um vinnulaun og dagpeninga fanga. Þessi ákvæði komu í stað 37. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940, sbr. lög nr. 42/1985 og 8. gr. laga nr. 38/1973 um fangelsi og vinnuhæli. Ákvæði hliðstætt 3. mgr. 13. gr. laga nr. 48/1988 var áður í 2. mgr. 8. gr. laga nr. 38/1973 og í athugasemd með greininni í frumvarpi til þeirra laga sagði (Alþt. 1972 A, bls. 469-470):

„Í 2. mgr. er kveðið svo á, að fangar skuli fá greidd laun fyrir vinnu sína í hælunum og er það í samræmi við ákvæði 37. gr. almennra hegningarlaga, en lagt er til, að lögfest verði það nýmæli, að tekið skuli tillit til arðsemi vinnu fanganna við ákvörðun launa. Í framkvæmd hefur þetta nokkuð verið gert, því að þegar hælin hafa tekið að sér sérstök verkefni fyrir utanaðkomandi aðila, hafa fangar iðulega fengið greidd hærri laun fyrir vinnu við þau verkefni en við hina almennu fangavinnu. Fangalaunin eru nú þannig

ákveðin, að fanginn fær greidd laun fyrir dagvinnu, sem jafngilda einnar klukkustundar vinnu verkamanna á þeim stað, þar sem hælið er. Þarf að stefna að því, að launin verði hærri, og þá sérstaklega með tilliti til arðsemi vinnunnar.”

Þegar lög nr. 38/1973 voru sett, var reglugerð nr. 260/1957 um fangavist í gildi, en í 1. - 3. mgr. 14. gr. hennar sagði:

„Dagkaup fullvinnandi fanga (8 stunda vinnudagur) skal jafnan vera sama og klukkustundarkaup við almenna verkamannavinnu, samkvæmt dagvinnutaxta verkamannafélaga á staðnum.

Yfirvinna fanga greiðist um hverja klukkustund sama verði og dagkaup fangans er.

Ef fangi telst ekki fullgildur verkamaður, ákveður fangelsisstjóri laun hans.”

Í bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins frá 3. október 1989 kemur fram, að reglugerð nr. 260/1957 hafi ekki enn verið felld úr gildi og síðan segir í bréfi ráðuneytisins að um lagt árábil hafi „lítt eða ekki verið farið eftir ákvæðum hennar.” Jafnframt kemur fram að ekki hafi verið settar reglur um laun og dagpeninga til fanga eftir gildistöku laga nr. 48/1988.

Að lögum er yfirvöldum skylt að sjá til þess, að í fangelsum sé aðstaða og tæki til fjölbreyttrar vinnu, og fangavist fylgir vinnuskylda, eins og bent er á í athugasemd með 13. gr. þess frumvarps, sem síðar varð að lögum nr. 48/1988 (Alpt. 1987 A, bls. 2093). Frá hendi löggjafans er því ótvírætt ætlast til þess, að fangar sinni vinnu meðan á fangelsisvist stendur, nema heilsufarsástæður eða aðrar einstaklingsbundnar aðstæður fanga hamli því. Hin sérstöku fyrirmæli laga um laun fanga fyrir vinnu þeirra hafa það m.a. að markmiði að auðvelda föngum að takast á við líf og starf utan fangelsis að lokinni fangavist (Alpt. 1987 A, bls. 2093) og gera þeim kleift að standa undir útgjöldum vegna ýmissa nauðsynjavara, sem þeir verða að greiða úr eigin vasa meðan á fangavist stendur.

Ég skil þá ráðstöfun fangelsisfyrivalda að greiða föngum dagpeninga svo, að til þess ráðs sé gripið, þar sem ekki sé kostur á nægjanlegri vinnu fyrir fanga eða aðstöðu skorti til slíks. Með því séu fangelsisfyrivöld að láta föngum í té fjármuni til að þeir geti keypt sér ýmsar nauðsynjar, sem þeir annars ættu kost á að greiða með launum fyrir vinnu sína (Alpt. 1987 A, bls. 2904). Með hliðsjón af skýru ákvæði 1. mgr. 13. gr. laga nr. 48/1988 tel ég hæpið, að fangelsisfyrivöld geti með greiðslu dagpeninga til fanga leyst sig undan þeirri skyldu laganna að hafa aðstöðu og tæki til vinnu í fangelsunum. Skýring á því að til þessa úrræðis er gripið kann meðal annars að vera takmarkaðar fjárveitingar til slíks og annarra framkvæmda við fangelsi hér á landi. Að sjálfsögðu eru það þá ekki eingöngu fangelsisfyrivöld, sem hlut eiga að máli. Í tilefni af þessari kvörtun hef ég því ákveðið að vekja athygli dómsmálaráðherra, fjármálaráðherra og Alþingis á því, að á skorti að framkvæmd áðurgreindra lagaákvæða um aðstöðu fyrir vinnu fanga í fangelsum hafi verið sinnt. Án slíkrar aðstöðu er einnig torvelt að framfylgja ákvæðum laga um vinnuskyldu og laun fanga.

Hér að framan var lýst, hvernig hagað var ákvörðun launa til fanga á þeim tíma, sem kvörtun þessi tekur til. Staðfestir dóms- og kirkjumálaráðuneytið í því efni frásögn A. Fram kemur að laun til fanga eru mismunandi eftir fangelsum og eftir því, að hvaða verkefnum fangar starfa. Á Litla-Hrauni var hið almenna tímakaup á þessum tíma kr. 75.- og sé greiðslu dagpeninga, þ.e. kr. 80.-fyrir hvern dag, skipt niður á 3,5 klst., sem er sagður meðalvinnudagur, fær fangi samanlagt kr. 98.- á tímann. Ég ítreka að hér er aðeins tekið mið af hinu almenna tímakaupi en ekki sérstökum greiðslum fyrir tiltekin störf. Samkvæmt þeim upplýsingum, sem ég hef aflað mér, voru almenn byrjunarlaun hjá félögum í



verkalýðsfélögum á þessum tíma kr. 213,19 fyrir hverja klukkustund auk orlofsgreiðslna og desemberuppbótar til þeirra, sem rétt áttu til hennar.

Í lögum eru ekki nákvæm fyrirmæli um, hver laun fanga skuli vera, en í 3. mgr. 13. gr. laga nr. 48/1988 um fangelsi og fangavist er sett sú viðmiðun, að við ákvörðun launanna skuli tekið tillit til arðsemi vinnunnar og launa á almennum vinnumarkaði. Með þeirri viðmiðun, að taka skuli tillit til arðsemi vinnunnar, verður að ætla, að annars vegar séu hafðir í huga möguleikar fangelsisyrivalda til að greiða fyrir vinnuna með því endurgjaldi, sem fæst fyrir hana svo sem við sölu á framleiðsluvöru, og hins vegar að vinnuafli fanga sé ekki nýtt til tekjuöflunar í þágu fangelsanna, án þess að þeir fái hlutdeild í þeim verðmætum, sem þeir skapa, og samhengi sé milli launa þeirra fyrir vinnuna og þess verðmætis, sem er afrakstur hennar. Laun fanga skulu ekki eingöngu taka mið af arðsemi vinnunnar, heldur skal einnig taka tillit til launa á almennum vinnumarkaði. Lögin áskilja hins vegar ekki, að laun fanga skuli vera þau sömu og á almennum vinnumarkaði, heldur er það lagt í vald dómsmálaráðherra skv. 30. gr. laga nr. 48/1988 um fangelsi og fangavist að setja nánari reglur um það í reglugerð.

Samkvæmt 30. gr. laga nr. 48/1988 er sú skylda lögð á dómsmálaráðherra að setja með reglugerð reglur um vinnulaun og dagpeninga fanga. Því hefur áður verið lýst að ákvæði reglugerðar nr. 260/1957 um laun fanga voru enn í gildi, þegar kvörtun þessi var borin fram. Eins og lýsing á launagreiðslum til fanga ber með sér, var þeim hagað nokkuð á annan veg en ákvæði reglugerðarinnar sögðu um. Samkvæmt 2. mgr. 31. gr. reglugerðar nr. 119/1990 um bréfaskipti, símtöl og heimsóknir til afplánunarfanga, útgefnar 15. mars 1990, var reglugerð um fangavist, sögð nr. 206 frá 9. september 1957, felld úr gildi. Ég lít svo á að þarna hafi verið ætlunin að fella reglugerð nr. 260/1957 um fangavist úr gildi. Með hliðsjón af hinni ótvíræðu skyldu samkvæmt 30. gr. laga nr. 48/1988 tel ég nauðsynlegt að þær reglur, sem hverju sinni er fylgt við launagreiðslur til fanga, séu ákveðnar í reglugerð. Hlutaðeigandi stjórnvöldum ber einnig að gæta þess, að þessar reglur séu skýrar og aðgengilegar, þannig að fangar og aðrir þeir, sem málið varðar, geti á hverjum tíma fylgst með því, hvort framkvæmd fangelsisyrivalda á þessum málum sé í samræmi við settar reglur.

Ég tel hins vegar ekki rétt að taka á þessi stigi afstöðu til þess, hvort núverandi launagreiðslur til fanga séu í samræmi við 3. mgr. 13. gr. laga nr. 48/1988. Eðlilegra er að hlutaðeigandi stjórnvöld setji sem fyrst ákvæði í reglugerð um vinnulaun fanga í samræmi við framangreinda lagaskyldu. Þar kæmu væntanlega fram skýringar á þeim mismun, sem er á upphæð vinnulauna og dagpeninga milli fangelsa og hvernig tekið er tillit til arðsemi vinnunnar hverju sinni og launa á almennum vinnumarkaði. Það skal þó tekið fram, að ég fæ ekki séð að lög standi til þess, að við ákvörðun vinnulauna til fanga sé tekið tillit til þess, að þeir greiði ekki fyrir fæði og húsnæði, eins og dóms- og kirkjumálaráðuneytið miðar við samkvæmt bréfi þess frá 8. janúar 1990.

Samkvæmt framansögðu eru það tilmæli mín til dómsmálaráðherra, að hann láti setja í reglugerð ákvæði um vinnulaun og dagpeninga fanga. Rétt er líka að minna á það stefnumið, sem var uppi við setningu laga nr. 38/1973 um fangelsi og vinnuhæli, að stefna þurfi að því, að laun fanga verði hærri, og þá sérstaklega með tilliti til arðsemi vinnunnar.”

## VI.

Í niðurstöðu álits míns sagði svo um 26. gr. laga nr. 48/1988 um fangelsi og fangavist: „Grein þessi kom í stað ákvæða 47. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 með síðari breytingum, sem felld var úr gildi með lögum nr. 48/1988, sbr. 31. gr. laganna.

Með bréfi sínu til mín vakti A sérstaklega máls á því, hvort lokamálsgrein 26. gr. laga nr. 48/1988 stangaðist ekki á við önnur lög eða alþjóðasamþykktir, sem Íslendingar væru aðilar að. Þar væri forstöðumanni fangelsis veitt heimild til að lengja fangelsisvist um allt að þriðjung og breyta með því þeim dómum, sem kveðnir væru upp af dómstólum.

Eins og ég tók fram í bréfi mínu til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins 1. desember 1989, ákvað ég að taka kvörtun A til athugunar, þó að hann vísaði ekki til einstakra ákvarðana, sem beinst hefðu að honum, enda væri honum sem fanga skylt að hlíta þeim ákvörðunum, sem teknar væru á grundvelli umræddra lagareglna. Þetta atriði í kvörtun A lýtur að þeim lagareglum, sem Alþingi hefur sett um ákvörðun agaviðurlaga vegna brota fanga á reglum fangelsis. Samkvæmt lögum og reglum um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis falla störf og lagasetning Alþingis almennt utan starfssviðs umboðsmanns. Í 11. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis segir hins vegar, að verði umboðsmaður þess var að meinbugir séu á gildandi lögum, skuli hann tilkynna það Alþingi og hlutaðeigandi ráðherra. Ég tel, að undir ákvæði 11. gr. falli m.a. þau tilvik, þegar ákvæði laga rekast á eða íslensk lög eru ekki í samræmi við þær skuldbindingar, sem Ísland hefur undirgengist samkvæmt alþjóðasáttmálum til verndar mannréttindum. Ég ákvað því að taka framangreint atriði í bréfi A til nánari athugunar.

Ísland hefur með því að fullgilda Mannréttinasáttmála Evrópu skuldbundið sig til að tryggja hverjum þeim, sem lögsaga þess nær til, réttindi þau og frelsi, sem sáttmálinn kveður á um, sbr. auglýsingu nr. 11/1954 um fullgildinguna Evrópusamnings um verndun mannréttinda og mannfrelsis. Íslenska ríkið hefur þannig tekið á sig þá skyldu að haga löggjöf sinni og lagaframkvæmd í samræmi við ákvæði sáttmálans og skuldbundið sig til að viðurkenna lögsögu Mannréttindadómstóls Evrópu, sbr. auglýsingu nr. 58/1958.

Samkvæmt 5. gr. Mannréttinasáttmála Evrópu skulu allir menn eiga rétt til frelsis og mannhelgi og engan mann skal svipta frelsi nema í þeim tilvikum, sem talin eru í staflíðum a til f í greininni, enda skal höfð á sú málsmeðferð, sem lög ákveða.

Ákvæði 1. mgr. 5. gr. eru svohljóðandi:

„1. Allir menn eiga rétt til frelsis og mannhelgi.

Engan mann skal svipta frelsi nema þegar um er að ræða eftirfarandi tilvik, enda skal þá gæta þeirrar aðferðar, sem mælt er í lögum:

- a. löglegt varðhald manns, sem dæmdur hefur verið sekur af þar til bærum dómstóli;
- b. löglega handtöku eða varðhald manns fyrir að óhlýðnast löglegum úrskurði dómstóls eða til að tryggja efndir lögmæltrar skyldu;
- c. löglega handtöku eða varðhald manns, sem framkvæmt er í því skyni að færa hann fyrir lögbært stjórnvald, enda hvíli á honum skynsamlegur grunur um afbrot eða með rökum sé talið nauðsynlegt að koma í veg fyrir, að hann fremji afbrot eða komist undan, er hann hefur framið það;
- d. gæzlu ófullveðja manns samkvæmt löglegum úrskurði vegna eftirlits með uppeldi hans eða lögmæta gæzlu hans í því skyni, að hann verði færður fyrir löglegt stjórnvald;
- e. löglega gæzlu manns til að koma í veg fyrir, að smitandi sjúkdómar breiðist út, eða manns, sem er andlega vanheill, áfengissjúklingur, eiturlyfjasjúklingur eða umrenningur;
- f. löglega handtöku eða varðhald manns til að koma í veg fyrir, að hann komist ólöglega inn í land, eða manns, sem ráðstafanir hafa verið gerðar til að flytja úr landi eða framselja.”

Í ofangreindum ákvæðum 1. mgr. 5. gr. er tæmandi talið, í hvaða tilvikum megi svipta menn frelsi. Meðal þeirra viðurlaga, sem heimilað er að grípa til skv. 26. gr. laga nr. 48/1988, er einangrun í allt að 30 daga, og skal sá tími, sem fangi er í einangrun, ekki teljast til refsitímans. Slík vistun í einangrun getur þá komið til viðbótar dæmdri fangelsisrefsingu.

Samkvæmt 3. mgr. 26. gr. laga nr. 48/1988 er það forstöðumaður fangelsis, sem tekur ákvörðun um beitingu agaviðurlaga, sem mælt er fyrir um í 26. gr. Ekki má einangrun hins

vegar lengja fangavist um meira en þriðjung dæmnds refsitíma, nema samþykki fangelsismálastofnunar sé fengið og þó aldrei um meira en helming. Ákvæði um störf forstöðumanna fangelsa og fangelsismálastofnunar eru í I. og II. kafla laga nr. 48/1988. Það er verkefni forstöðumanns fangelsis að sjá um daglegan rekstur fangelsis, og fangelsismálastofnun skal m.a. annast daglega yfirstjórn á rekstri fangelsa og sjá um fullnustu refsídóma. Í lögum nr. 48/1988 eru ekki sjálfstæð ákvæði um málskot á ákvörðunum forstöðumanns fangelsis til fangelsismálastofnunar eða ákvörðunum stofnunarinnar til dómsmálaráðherra, sem fer með yfirstjórn fangelsismála samkvæmt 1. gr. laganna. Eins og tekið er fram í athugasemdum, sem fylgdu 26. greininni í því frumvarpi, er varð að lögum nr. 48/1988, verður að telja að ákvarðanir um beitingu agaviðurlaga samkvæmt þeirri grein sæti stjórnsýslulegri kærú til dómsmálaráðuneytis.

Ég tel, að ákvörðun fangelsisýfirvalda að láta fanga sæta einangrun samkvæmt fyrirmælum 26. gr. laga nr. 48/1988 um agaviðurlög samrýmist ekki ofangreindum ákvæðum 5. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu, að minnsta kosti ekki ef slík ákvörðun lengir í raun refsitíma þann, sem ákveðinn hefur verið í dómi. Stafar það af því, að þá fullnægir frelsisvipting ekki lengur því skilyrði a-liðar 5. gr. að vera ákveðin af dómi, enda geta aðrir staflíðir 1. mgr. 5. gr. ekki átt við.

Hér er einnig rétt að vekja athygli á því, að fangi, sem sakaður er um brot á fangelsisreglum samkvæmt 26. gr. laga nr. 48/1988, getur í vissum tilvikum talist borinn sökum um refsiverðan verknað í skilningi 1. mgr. 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu og má þar sérstaklega vísa til dóms Mannréttindadómstóls Evrópu frá 28. júní 1984 í máli Campells og Fells. Verður þá í slíkum tilvikum að fylgja ákvæðum 6. gr. um réttláta málsmeðferð fyrir óháðum og hlutlausum dómi.

Samkvæmt framansögðu er það skoðun mín, að ákvörðun viðurlaga samkvæmt 26. gr. laga nr. 48/1988 geti hæglega farið í bága við ákvæði 5. og 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu. Ég tel að þarna sé um að ræða meinbugi á íslenskum lögum skv. 11. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis og ég hef því ákveðið að koma þeirri ábendingu á framfæri við dómsmálaráðherra og Alþingi, að í þessu efni þurfi að samræma ákvæði íslenskra laga áður nefndum ákvæðum Mannréttindasáttmála Evrópu. Að mínum dómi væri þá jafnframt rétt að taka almennt til athugunar á ný, hvernig haga beri ákvörðun agaviðurlaga á hendur föngum meðal annars með tilliti til sjónarmiða um samkvæmni, sanngirni og réttaröryggi. Að síðustu leyfi ég mér að minna á bréf mitt til forsætisráðherra og forseta Alþingis, dags. 29. desember 1988, en þar benti ég á ófullkomin ákvæði til verndar mannréttindum í íslenskum lögum. Meðal annars var vakin athygli á því, að ákvæði 65. gr. íslensku stjórnarskrárinnar fjalla fyrst og fremst um handtöku sem lið í rannsókn refsímála, en frelsi og réttaröryggi almennt nýtur þar ekki verndar. (Sjá nánar Skýrslu umboðsmanns Alþingis fyrir árið 1988, bls. 45.)

Í samræmi við það, sem að framan greinir, er álit þetta sent dómsmálaráðherra, fjármálaráðherra og forsetum Alþingis.”

Í tilefni af því, sem að framan greinir í álitu mínu um agaviðurlög í 26. gr. laga nr. 48/1988, lagði dómsmálaráðherra fram frv. til laga um breyting á lögum um fangelsi og fangavist í nóvembermánuði 1990.

## 5.0. Foreldrar og börn.

### 5.1. Forsjá. Umgengnisréttur. (Mál nr. 182/1989)

A lagði fram kvörtun út af forsjá og umgengnisrétti vegna barns hennar B, en dómsmálaráðuneytið hafði fengið föður barnsins forsjána. Laut kvörtun A í fyrsta lagi að þeirri ákvörðun dómsmálaráðuneytisins frá 28. ágúst 1989, að hafna kröfu A um breytta forsjá B og fá A forsjána. Í öðru lagi varðaði kvörtun A ætlaða ófullnægjandi öflun gagna um aðbúnað barnsins hjá föðurnum, sem búsettur var erlendis. Í þriðja lagi gerði A athugasemdir við það, að dómsmálaráðuneytið skyldi ekki hafa fjallað um umgengnisrétt í tengslum við ákvörðun þess um forræðið. Eftir viðtöku kvörtunar A óskaði ég eftir því við dómsmálaráðherra, að ráðuneyti hans skýrði afstöðu sína til kvörtunarinnar og léti mér í té þau gögn, sem málið vörðuðu, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis. Bárust mér gögn og skýringar ráðuneytisins. Gaf ég lögmanni A kost á því að gera athugasemdir við greinargerð ráðuneytisins og bárust mér athugasemdir frá lögmanninum.

Að kvörtuninni athugaðri og þeim skýringum, sem dómsmálaráðuneytið hafði fram að færa, varð niðurstaða mín varðandi einstaka þætti þess svo sem hér segir:

#### „1. Breyting forsjár B.

Ég tók fram, að um hefði verið að ræða úrlausn um breytingu á fyrri ákvörðun dómsmálaráðuneytisins um forsjá barns. Um það færi eftir 2. mgr. 39. gr. barnalaga nr. 9/1981. Ég taldi rétta þá skýringu ráðuneytisins, að breyttar aðstæður þess foreldris, sem ekki hefði forsjá barns, réttlættu ekki einar út af fyrir sig, að ákvörðun um forsjá yrði breytt samkvæmt lagaákvæði þessu. Um yrði að vera að ræða breytingar á aðstæðum að öðru leyti, sem yrðu að teljast skaðlegar hagsmunum og þörfum barns miðað við þá kosti, sem forsjárbreytingu fylgdu, eða breytingar, sem stefndu hag barns í slíka hættu. Breytingar hefðu orðið á högum föður B eftir að forsjárúrskurðir dómsmálaráðuneytisins hefðu gengið, þar sem hann hefði flust úr landi og stofnað heimili erlendis. Dómsmálaráðuneytið hefði í greinargerð sinni gefið ítarlega skýringu á því, hvernig það komst að þeirri niðurstöðu, að ekki væri réttlætjanlegt að breyta forsjá B. Þar á meðal hefði ráðuneytið skýrt þá skoðun sína, að staðhæfingar um slæman aðbúnað B á heimili föður ættu ekki við rök að styðjast. Ég skýrði A frá því, að athugun mín hefði ekki leitt í ljós, að dómsmálaráðuneytið hefði við úrlausn sína frá 28. ágúst 1989 um forsjá B lagt til grundvallar ólögmet sjónarmið eða óforsvaranlegt mat á aðstæðum eða atvikum, sem máli skiptu.

#### 2. Gagnaöflun dómsmálaráðuneytisins.

Varðandi þennan þátt kvörtunarinnar benti ég á, að fyrir dómsmálaráðuneytinu hefðu legið andstæðar skýrslur um hagi B á heimili föður erlendis og hefðu skýrslur þessar verið gefnar af mönnum tengdum deiluaðilum. Féllst ég á það með ráðuneytinu, að almennt yrði lítt byggt á slíkum skýrslum og ekki hefði verið ástæða til að ganga eftir skýrslum frá öðrum slíkum aðilum. Ég vísaði til þess, að aflað hefði verið álits sálfræðings varðandi B og skýrslu félagsþjónustu erlendis um hagi og aðstæður barnsins þar. Ekki yrði séð, að ástæða væri til þess að tortryggja skýrslu stofnunarinnar. Tjáði ég A, að ekki væru rök til þess að mínum dómi að finna að gagnaöflun ráðuneytisins.

#### 3. Umgengnisréttur.

Ég taldi ekki ástæðu til athugasemda af minni hálfu við þá ákvörðun dómsmálaráðuneytisins að láta úrlausn um umgengnisrétt bíða síðari tíma eins og atvikum málsins væri háttað.”

## 5.2. Ákvörðun og endurskoðun meðlagsfjárhæðar. (Mál nr. 195/1989)

### I.

Hinn 27. október 1989 bar A fram kvörtun við mig út af ákvörðunum dómismálaráðuneytisins um meðlag, er A var gert að greiða með börnum sínum þremur í tilefni af skilnaði. Í kvörtun A kom fram, að hann taldi, að ekki hefði verið farið að lögum, þegar upphæð meðlagsins var ákveðin, þrátt fyrir fullyrðingar dómismálaráðuneytisins um hið gagnstæða. Ráðuneytið hefði engra upplýsinga aflað sér um tekjur A eða fyrrv. eiginkonu hans, þegar farið hefði verið fram á, að úrskurður um meðlag yrði endurskoðaður, þrátt fyrir að beiðni um það hefði m.a. byggst á lækkuðum tekjum. Þá hefði meðlagsúrskurður ráðuneytisins eingöngu byggst á ósk móður barnanna og danskri vinnureglu um tekjuviðmiðun meðlagsskyldra foreldra án tillits til barnafjölda. A vísaði til þess að í 14. og 15. gr. barnalaga nr. 9/1981 segði m.a., að framfærslueyri skyldi ákveða með hliðsjón af þörfum barns og fjárhagsstöðu og öðrum högum beggja foreldra, þ. á m. aflahæfi þeirra. Ennfremur að sambúðarforeldri væri skylt að framfæra sambúðarbarn sem sitt eigið væri. Taldi A, að ráðuneytið hefði horft fram hjá 14. og 15. gr. barnalaga þegar meðlagið hefði verið úrskurðað.

### II.

Ég taldi kvörtun A lúta að tveimur atriðum. Annars vegar að því, að upphafleg ákvörðun dómismálaráðuneytisins frá 6. janúar 1988 hefði ekki verið í samræmi við lög, og hins vegar að því, að ráðuneytið hefði ekki staðið réttilega að afgreiðslu beiðni A um breytingu á úrskurði um tvöfalt meðlag með börnunum. Víkur fyrst að niðurstöðu athugunar minnar á fyrra atriðinu. Umrædd ákvörðun var úrskurður ráðuneytisins í tilefni af hjónaskilnaðarmáli A og B. Kvað úrskurðurinn svo á, að B skyldi hafa til bráðabirgða forsjá þriggja barna þeirra. Þá var svo kveðið á í úrskurðinum, að með vísan til 14. og 15. gr. barnalaga skyldi A greiða B tvöfalt meðlag með hverju barni eins og barnalífeyrir skv. lögum um almannatryggingar ákvarðaðist hverju sinni frá 1. nóv. 1987 þar til endanlega yrði tekin ákvörðun um forsjána. Meðlagið skyldi greiddast mánaðarlega fyrirfram en áfallið meðlag þegar í stað.

Í bréfi mínu til A, dags. 28. desember 1990, sagði svo um niðurstöðu athugunar minnar á þessum þætti málsins:

„Í leyfisbréfi til lögskilnaðar, sem gefið var út 30. maí 1988, var fyrrgreind skipan á forsjá og meðlagsgreiðslum staðfest. Úrskurður dómismálaráðuneytisins um að þér greiðið tvöfalt lágmarksmeðlag með börnum yðar er reistur á 1. mgr. 14. gr., 2. mgr. 15. gr. og 2. mgr. 16. gr. barnalaga nr. 9/1981. Samkvæmt 2. mgr. 15. gr. barnalaga ber valdsmanni (dómismálaráðuneytinu) að ákveða framfærslu með hliðsjón af þörfum barns og fjárhagsstöðu og öðrum högum beggja foreldra, þ. á m. aflahæfi þeirra. Í 2. mgr. 16. kemur síðan fram, að í meðlagsúrskurði megi aldrei ákveða meðlagsgreiðslur lægri en sem nemi barnalífeyri, eins og hann er ákveðinn á hverjum tíma í lögum um almannatryggingar. Tilvitnuð lagaákvæði veita dómismálaráðuneytinu töluvert svigrúm til að ákvarða fjárhæð meðlags, eftir því sem eðlilegt þykir í hverju tilfalli, og til að móta nánar þær reglur, sem fylgt er í þeim efnunum.

Í skýringum dómismálaráðuneytisins, dags. 31. maí 1990, eru skilmerkilega rakin þau sjónarmið, sem stuðst er við, þegar úrskurðað er hærra meðlag en lágmarksmeðlag, en jafnframt áréttað, að þar sé aðeins um viðmiðanir að ræða og að líta verði til atvika allra í hverju máli. Ég tel, að þau sjónarmið, sem dómismálaráðuneytið hefur lagt til grundvallar ákvörðun um tvöfalt meðlag í því tilfalli, sem hér um ræðir, og rakin eru í skýringum ráðuneytisins, séu í samræmi við framangreind lagaákvæði. Þá hefur athugun

mín ekki leitt í ljós, að dómsmálaráðuneytið hafi við úrlausn sína um tvöfalt meðlag með börnum yðar lagt til grundvallar ólögmat sjónarmið að öðru leyti eða óeðlilegt mat á aðstæðum.”

### III.

Að því er síðara atriðið varðar, þ.e. afgreiðslu dómsmálaráðuneytisins á beiðni um breytingu á úrskurði um tvöfalt meðlag, þá voru málavextir þeir, að A leitaði eftir slíkri breytingu á grundvelli 20. gr. barnalaga með bréfi, dags. 10. nóvember 1988. Hann færði fram þau rök, að ekki hefði verið tekið tillit til tekna B á þeim tíma, er úrskurðurinn var kveðinn upp, en B hefði þá verið útvinnandi. Hann bar því og við, að hann væri í sambúð og með tvö börn á framfæri sínu og að tekjur hefðu lækkað talsvert að undanfögnu svo sem hann skýrði frekar. Dómsmálaráðuneytið synjaði erindi A hinn 23. desember 1988.

Ég tjáði A, að hafa yrði í huga við mat á því, hvort ráðuneytið teldist hafa kannað málið nægilega, að sambúð hans og framfærsluhagir svo og tekjumál B hefðu legið fyrir, þegar lögskilnaðarleyfi var gefið út. Þessi atriði hefðu því ekki gefið ráðuneytinu ástæðu til að breyta fyrri úrskurði sínum. Rök varðandi tekjulækkun A sjálfs hefðu hins vegar lotið að breyttum aðstæðum frá útgáfu lögskilnaðarleyfis og væri því haldið fram, að tekjurnar hefðu lækkað talsvert frá því sem var, þegar ákvörðun um tvöfalt meðlag hefði verið tekin. Í bréfi mínu til A vísaði ég til skýringa dómsmálaráðuneytisins varðandi þetta atriði. Þar kæmi fram, að ekki hefði þótt ástæða til að kalla eftir gögnum um fjárhag aðila vegna kröfu A um breytingu á úrskurði ráðuneytisins frá 30. maí 1988, þar sem krafan hefði verið sett fram fimm og hálfum mánuði eftir að úrskurðurinn gekk, þ.e. 15. nóvember 1988. Hefði þá verið höfð sérstök hliðsjón af þeirri starfsreglu ráðuneytisins að leggja tekjur aðila á síðustu tveimur til þremur árum til grundvallar við ákvörðun meðlags.

Þá sagði svo í bréfi mínu til A varðandi þennan lið kvörtunar hans:

„Beiðni yðar um endurupptöku er reist á 1. mgr 20. gr. barnalaga nr. 9/1981, eins og fram er komið. Ákvæðið heimilar valdsmanni að breyta meðlagsúrskurði, ef rökstudd beiðni kemur fram um það, enda sé sýnt fram á að hagir foreldra eða barns hafi breyst. Eðlilegt er að skýra þetta lagaákvæði svo, að gera verði sennilegt að hagir foreldra eða barns hafi breyst til nokkurrar frambúðar. Beiðni yðar, sem kom fram aðeins fimm og hálfum mánuði eftir að lögskilnaðarleyfi var gefið út, gaf ekki tilefni til að ætla að þessu skilyrði væri fullnægt. Ég tel því, að ákvörðun dómsmálaráðuneytisins frá 23. desember 1988 hafi verið í samræmi við nefnt lagaákvæði og meðferð þess á beiðni yðar gefi ekki tilefni til athugasemda af minni hálfu.”

#### 5.3.

#### Umgengnisréttur. Þvingunarúrræði. (Mál nr. 217/1989)

A kvartaði yfir því, að hann hefði ekki náð umgengnisrétti við son sinn B, vegna þess að dómsmálaráðuneytið hefði ekki neytt þeirra úrræða, sem lög heimiluðu til þess að fylgja eftir úrskurði sínum um umgengni. Umboðsmaður taldi, að ósamræmi væri milli lagaákvæða um dagsektir til að knýja fram umgengnisrétt eftir því hvort rétturinn hefði verið ákvarðaður í tilefni af skilnaði eða öðrum ástæðum. Væru sektarmörk hærri í fyrrnefnda tilvikinu. Þá skorti fyrirmæli um það, með hvaða hætti dagsektir vegna framkvæmda umgengnisréttar skyldu á lagðar og innheimtar. Taldi umboðsmaður, að um þetta efni yrði að styðjast við almennar reglur um áfall og innheimtu dagsektar. Í samræmi við það væri því rétt, að dagsektir yrðu ákvarðaðar fyrir hvern dag, sem liði frá því að umgengni hefði verið torvelduð, þar til

umgengnisúrskurði væri hlýtt, en ekki eingöngu fyrir þá daga, sem umgengni ætti að fara fram samkvæmt samningi eða ákvörðun dómismálaráðuneytis. Umboðsmaður vék að úrræðum dómismálaráðuneytis til að knýja fram umgengnisrétt í tilvik A, þ.e.a.s. annars vegar liðsinni barnaverndarnefndar eða sérstaks tilsjónarmanns og hins vegar dagsektum. Taldi umboðsmaður að afskipti ráðuneytisins af máli A með tilliti til fyrrnefnda úrræðisins gæfu ekki tilefni til athugasemda. Þau úrræði höfðu ekki borið árangur og hafði ráðuneytið ekki gripið til dagsekta. Umboðsmaður gat þess m.a., að dagsektir væru almennt tækt úrræði til að fylgja eftir löglegum ákvörðunum um umgengnisrétt. Taldi umboðsmaður ekki hafa komið fram næg gögn og rök fyrir því, að vegna hags og þarfa B væri ekki fært að beita dagsektum til þess að framfylgja úrskurði ráðuneytisins um umgengnisrétt. Taldi umboðsmaður því ástæðu til þess, að ráðuneytið tæki á ný til athugunar umrædd dagsektáúrræði.

## I.

Hinn 7. desember 1989 lagði A fram kvörtun yfir því, að hafa ekki náð fram umgengnisrétti við son sinn B. Að mínum skilningi fólst í kvörtun A að dómismálaráðuneytið hefði ekki neytt þeirra úrræða, sem lög heimiluðu, til að fylgja eftir úrskurði sínum um umgengni frá 20. júní 1985.

Hinn 13. desember 1989 ritaði ég dóms- og kirkjumálaráðuneytinu bréf og óskaði eftir því, að ráðuneytið léti mér í té ljósrit af gögnum þess um málið. Gögn ráðuneytisins bárust mér 17. janúar 1990. Eftir að hafa kynnt mér þessi gögn, óskaði ég eftir því með bréfi, dags 30. mars 1990, að ráðuneytið gerði grein fyrir afstöðu sinni til kvörtunar A. Svar ráðuneytisins barst 17. maí 1990.

## II.

Í bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins 17. maí 1990 segir á þessa leið:

„Ráðuneytið telur sig hafa beitt öllum þeim ráðum, sem því eru tæk samkvæmt 2. mgr. 40. gr. til að koma á umgengni milli [A] og sonar hans eftir að úrskurður var kveðinn upp þann 20. júní 1985. Samkvæmt úrskurðinum var viðkomandi barnaverndarnefndum falið að hafa eftirlit með umgengninni.

Eftir að í ljós kom, að tilraunir starfsfólks nefndanna til að koma á umgengni voru árangurslausar, var tekin sú ákvörðun að senda málið til meðferðar Barnaverndarráðs Íslands. Talið var, að það gæti hafa torvelað lausn málsins, að tvær nefndir höfðu haft málið til meðferðar, auk þess sem konan hafði lýst vantrausti á barnaverndarnefnd [X]. Eftir umsögn barnaverndarráðs, tókst starfsmanni ráðuneytisins að ná samkomulagi milli foreldranna um tiltekna umgengni, en þá gerðist það, sem hafði gerst nokkrum sinnum áður við meðferð málsins, maðurinn hringdi í konuna, þau lentu í miklu rifrildi og eftir það var konan ekki til viðræðu um neina umgengni. Síðan þetta gerðist hefur starfsfólk ráðuneytis og barnaverndarnefnda gert ítrekaðar tilraunir til að koma á umgengni, sem hafa því miður verið árangurslausar. Hefur miklum tíma og vinnu verið varið í þetta mál. Er vísað til gagna málsins, sem yður hafa verið send því til stuðnings.

Ekki hefur verið talið ráðlegt að leggja dagsektir á konuna á grundvelli núverandi heimildar, sbr. 3. mgr. 40. gr. Ákvæðið er gallað og dagsektarupphæðin úrelt og það hefur því takmörkuð þvingunaráhrif. Frá því að úrskurður var kveðinn upp hafa tvívegis verið lögð fram á Alþingi, þ.e. árið 1987 og á nýafstöðnu þingi, frumvörp til breytinga á barnalögunum, sem hafa m.a. falið í sér, endurbætur á dagsektarákvæðinu. Var tekin sú ákvörðun að bíða með hugsanlegan dagsektarúrskurð með hliðsjón af þessum frumvörpum. Í þessu sambandi er rétt að vekja á því athygli, að þó það komi vissulega

til álita, að beita dagsektum til þess að reyna að knýja fram umgengni í þessu máli, þá er alls óvíst, vegna þess sem á undan er gengið og því hversu mikil heift er ennþá milli foreldranna, að slík þvinguð umgengni sé barninu til góðs. Enda þótt það sé barni mjög mikilvægt að viðhalda tengslum við foreldri sitt, sem ekki fer með forsjá þess, þá getur umgengni stundum verið of dýru verði keypt fyrir barnið.”

### III.

Í niðurstöðu álits míns, dags. 28. desember 1990, sagði svo um umgengnisrétt almennt:

„Í 40. gr. barnalaga nr. 9/1981 er mælt fyrir um gagnkvæman umgengnisrétt foreldra og barna. Þá er að finna í 47. gr. laga nr. 60/1972 um stofnun og slit hjúskapar fyrirmæli um að við úrlausn skilnaðarmáls beri að taka afstöðu til réttar foreldris til umgengni við börn. Fyrirnefnda ákvæðið á við um umgengnisrétt hvort sem hann er ákvarðaður í tilefni af skilnaði, sambúðarslitum eða af öðru tilefni. Síðarnefnda ákvæðið á eingöngu við, þegar umgengnisréttur er ákvarðaður í tilefni af skilnaði.

Umgengnisréttur foreldra og barna nýtur sérstakrar verndar samkvæmt 8. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu. Samkvæmt 40. gr. barnalaga felur umgengnisréttur bæði í sér rétt og skyldu foreldris til umgengni við barn og rétt barns til umgengni við foreldri. Í lögum eru ekki settar aðrar skorður við umgengnisrétti þess foreldris, sem ekki hefur forsjá barns, en þær, að dómsmálaráðuneytið getur synjað um umgengni barns við foreldri, sé umgengni talin andstæð hag barns og þörfum, sbr. 1. mgr. 40. gr. barnalaga. Nái aðilar ekki samkomulagi um umgengnisrétt, kveður ráðuneytið á um inntak þess réttar, sbr. 2. mgr. 40. gr. Í ákvæðinu er jafnframt gert ráð fyrir að dómsmálaráðuneytið geti leitað umsagnar barnaverndarnefndar, ef þörf er talin á, svo og liðsinnis hennar eða sérstaklega tilnefnds tilsjónarmanns í sambandi við framkvæmd umgengnisréttar. Samkvæmt 5. mgr. 40. gr. barnalaga og 48. gr. um stofnun og slit hjúskapar lúta ágreiningsefni vegna umgengnisréttar ávallt úrlausn dómsmálaráðuneytisins, sem einnig getur breytt ákvörðunum sínum að ósk annars foreldris, ef hagur og þarfir barns gera slíkt réttmætt.”

### IV.

Um dagsektir til að framfylgja umgengnisrétti sagði svo:

„Í 3. mgr. 40. gr. barnalaga er mælt fyrir um þau úrræði, sem unnt er að beita til framdráttar umgengnisrétti, ef forsjáforeldri torveldar umgengni. Þar segir að dómsmálaráðuneytið geti lagt á þann, er í hlut á, allt að 200 króna dagsektir, sem renni í ríkissjóð. Þá er sérstaklega áréttað að öðrum lagaúrræðum verði ekki beitt til framdráttar umgengnisrétti. Hliðstætt ákvæði er í 4. mgr. 47. gr. laga nr. 60/1972, sbr. og 68. gr. laga nr. 10/1983 um breytingu á sektarmörkum nokkurra laga. Sektarmörkin samkvæmt síðastnefnda ákvæðinu eru þó hærri, eða allt að kr. 1000 á dag.

Töluvert ósamræmi er milli framangreindra lagaákvæða. Felst það í því að sektarmörk eru allmiklu hærri, þegar um er að ræða umgengnisrétt, sem ákvarðaður hefur verið í tilefni af skilnaði. Í öðrum tilfellum ber að miða við sektarmörk, eins og þau eru ákveðin í 3. mgr. 40. gr. barnalaga, þar á meðal þegar umgengnisréttur hefur verið ákvarðaður í tilefni af sambúðarslitum.

Í lögum er ekki að finna nánari fyrirmæli um það, með hvaða hætti dagsektir samkvæmt nefndum lagaákvæðum skuli á lagðar og þær innheimtar. Í greinargerð með barnalögum er heldur ekki að finna nákvæmar leiðbeiningar í þessu efni. Í greinargerð með lögum um stofnun og slit hjúskapar er bent á, að við afplánun dagsekta megi hafa hliðsjón af 55. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940.

Þegar framangreindri athugasemd í greinargerð með lögum um stofnun og slit hjúskapar sleppir, er engar leiðbeiningar að finna í greinargerð um það, með hvaða hætti skuli staðið



að framkvæmd umræddra dagsektarákvæða. Um það efni verður því að styðjast við almennar reglur um áfall og innheimtu dagsekta. Í samræmi við það er eðlilegt að skýra framangreind lagaákvæði svo, að ákvarða beri dagsektir þannig, að þær falli á fyrir hvern dag, sem líður frá því að umgengni er torvelduð í skilningi nefndra lagaákvæða, þar til úrskurði um umgengni er hlýtt, en ekki eingöngu þá daga, sem umgengni á að fara fram samkvæmt samningi eða ákvörðun dómsmálaráðuneytisins.”

## V.

Að því er varðar kvörtun A sérstaklega varð niðurstaða mín þessi:

„Eins og fram hefur komið, skil ég kvörtun A svo, að ráðuneytið hafi ekki á fullnægjandi hátt fylgt eftir úrskurði sínum frá 20. júní 1985, enda hafi konan synjað honum um umgengni við barnið andstætt úrskurði dómsmálaráðuneytisins.

Samkvæmt því, sem fram er komið, er gert ráð fyrir því í barnalögum, að dómsmálaráðuneytið geti haft afskipti af framkvæmd úrskurðar með tvennum hætti. Í fyrsta lagi með því að leita liðsinnis barnaverndarnefndar eða sérstaklega tilnefnds tilsjónarmanns í sambandi við framkvæmd umgengnisréttar, þegar ástæða þykir til, sbr. 2. mgr. 40. gr., og í öðru lagi með því að leggja dagsektir á þann aðila, sem ekki hlýðir úrskurði ráðuneytisins, sbr. 3. mgr. 40. gr.

Eftir að hafa athugað gögn málsins, sem bárust mér með bréfi dómsmálaráðuneytisins, dags. 17. janúar 1990, er það niðurstaða mín, að afskipti ráðuneytisins af framkvæmd úrskurðarins samkvæmt 2. mgr. 40. gr. barnalaga gefi ekki tilefni til athugasemda af minni hálfu.

Í svarbréfi ráðuneytisins, dags. 17. maí 1990, kemur fram, að þrátt fyrir afstöðu konunnar hafi enn ekki verið gripið til þess ráðs að leggja á dagsektir til að knýja á um umgengnisréttinn. Fyrir þessu eru tilgreindar tvær ástæður. Í fyrsta lagi að úrræðið hafi lítil þvingunaráhrif, eins og lagaheimildin sé úr garði gerð, m.a. vegna þess að fjárhæð dagsekta sé lág, og í öðru lagi er það dregið í efa, að umgengni, sem þvinguð er fram með þessum hætti, sé barni til góðs.

Í 3. mgr. 40. gr. barnalaga nr. 9/1981 og 4. mgr. 47. gr. laga um stofnun og slit hjúskapar er tekin skýr afstaða til þess, að dagsektir séu almennt tækt úrræði til að fylgja eftir löglegum ákvörðunum um umgengnisrétt. Þá er sérstaklega tekið fram, að öðrum þvingunarúrræðum verði ekki beitt til framdráttar umgengnisrétti. Í málinu liggur fyrir að dómsmálaráðuneytið úrskurðaði hinn 20. júní 1985, að B skyldi hafa rétt á að vera hjá föður sínum A þriðja hvern laugardag frá kl. 9.00 - 20.00. Þá liggur fyrir að vegna mikillar andstöðu konunnar hefur úrskurði þessum ekki verið framfylgt í samræmi við efni hans. Tilraunir dómsmálaráðuneytisins til að framfylgja úrskurðinum með liðsinni barnaverndarnefndar Y og sérstaklega tilnefnds tilsjónarmanns samkvæmt 2. mgr. 40. gr. barnalaga hafa reynst árangurslausar vegna mótþróa konunnar.

Úrskurður dómsmálaráðuneytisins frá 20. júní 1985 er ekki rökstuddur, en ganga má út frá því að hann byggi á þeirri forsendu, að það sé ekki andstætt hag og þörfum B að umgangast föður sinn, sbr. 1. mgr. 40. gr. barnalaga. Ég tel með hliðsjón af því, að í málinu hafi ekki komi fram nægileg gögn og rök fyrir því, að vegna hags og þarfa B sé ekki fært að beita dagsektum til að framfylgja úrskurði ráðuneytisins um umgengnisrétt. Samkvæmt því og þeim sjónarmiðum um áfall dagsekta, sem fyrr eru rakin, tel ég ástæðu til þess, að ráðuneytið taki á ný til athugunar, hvort rétt sé að það fylgi eftir nefndum úrskurði sínum um umgengnisrétt þeirra feðga B og A með því að beita dagsektarákvæði 3. mgr. 40. gr. barnalaga nr. 9/1981. Eru það tilmæli mín til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að það taki málið til athugunar og úrlausnar á ný.”

**5.4. Réttaráhrif málskots til Barnaverndarráðs Íslands.  
Sérstakt hæfi nefndarmanna í barnaverndarnefnd.  
(Mál nr. 313/1990)**

A bar fram kvörtun við mig út af þeirri ákvörðun Barnaverndarráðs Íslands, að synja um frestun á ákvörðun barnaverndarnefndar Y-kaupstaðar um að svipta A forræði barnsins B með vísan til 2. mgr. 56. gr. laga nr. 53/1966 um vernd barna og ungmenna. Í ákvæði þessu er tekið fram, að málskot til barnaverndarráðs fresti ekki framkvæmd ákvörðunar barnaverndarnefndar, en „þegar sérstaklega stendur á, getur barnaverndarráð þó ákveðið, að framkvæmd ályktana barnaverndarnefndar skuli frestað, uns ráðið hefur fellt úrskurð sinn. Skal barnaverndarráð þá hraða störfum svo sem framast er unnt.“ B var á þeim tíma, er hér skipti máli, vistað á vistheimili með samþykki móður. Synjun barnaverndarráðs var frá 26. júní 1990, en úrskurð sinn í málinu kvað ráðið upp 12. júlí 1990. Ég taldi samkvæmt þessu ekki ástæðu til þess að gera athugasemd við umrædda synjun barnaverndarráðs.

Kvörtun A laut einnig að hæfi nefndarmanna í barnaverndarnefnd Y-kaupstaðar til þess að ákveða forsjársviptinguna og fara yfirleitt með það mál vegna fyrri afskipta nefndarinnar í forsjármáli A, er varðaði önnur börn hennar. Ég vísaði til þess, að í 14. gr. laga nr. 53/1966 væri tekið fram, að um vanhæfi nefndarmanna til meðferðar einstakra mála giltu ákvæði 36. gr. laga nr. 85/1936 um meðferð einkamála í héraði, eftir því sem við gæti átt. Ég kvað það skoðun mína, að almennt gætu nefndarmenn ekki talist vanhæfir til meðferðar forsjársviptingarmáls samkvæmt lagaákvæðum þessum, þótt þeir hefðu áður fjallað um forsjá barna sama foreldris og í hlut ætti. Slík niðurstaða yrði aðeins byggð á sérstökum atvikum, sem til þess væru fallin að óhlutdrægni yrði dregin í efa. Hefði athugun mín á gögnum málsins ekki leitt slík atvik í ljós.

**6.0. Gjaldeyris- og viðskiptamál.**

**6.1. Lagaheimild stjórnvaldsfyrirmæla um innflutning með greiðslufresti.  
(Mál nr. 213/1989)**

Innflutningsfirmað A hélt því fram að Seðlabanki Íslands hefði á tímabilinu júní til loka október 1989 ekki farið að lögum nr. 68/1989, er breyttu lögum nr. 63/1979 um skipan gjaldeyris- og viðskiptamála. Taldi A, að með lögum nr. 68/1989 hefði auglýsing nr. 549/1988, um innflutning með greiðslufresti og aðrar erlendar lántökur, fallið niður og greiðslufrestur á öllum erlendum vörukaupum verið ótakmarkaður á þessu tímabili eða þar til auglýsing nr. 499/1989 hefði tekið gildi 1. nóvember 1989. Hefði Seðlabankanum því verið óheimilt að senda viðskiptabanka A lista, þar sem A var talið í vanskilum með erlendan greiðslufrest vegna vörukaupa, svo og að senda A bréf, þar sem boðuð hefði verið stöðvun heimildar til gjaldfrests vegna erlendra vörukaupa. Umboðsmaður benti á það, að lagastoð auglýsingar nr. 549/1988 hefði verið að finna í 2. mgr. 12. gr. laga nr. 63/1979 og varðaði útfærslu á því lagaákvæði, að óheimilt væri að semja um lántökur erlendis, þ.m.t. greiðslufrest á vörum, nema með samþykki ríkisstjórnarinnar. Með lögum nr. 68/1989 hefðu þessar takmarkanir verið felldar úr gildi. Kæmi nú ótvírætt fram í lögum, að samningar um greiðslufresti á vörum, sem innflytjendur tækju án ábyrgðar banka eða annarra fjármálastofnana, féllu ekki undir bannákvæði 1. ml. 1. mgr. 12. gr. Eftir gildistöku laga nr. 68/1989 hefðu ekki getað haldist óbreytt stjórnvaldsfyrirmæli, sem áður hefðu verið sett um útfærslu á bannákvæði 1. mgr. 12. gr. laga nr. 63/1979, eins og það var fyrir breytinguna. Stæðist því ekki sú skoðun viðskiptaráðuneytis, að reglur skv. auglýsingu nr. 549/1988 hefðu gilt óbreyttar fram að gildistöku reglna skv. auglýsingu

nr. 499/1989. Taldi umboðsmaður því, að frá gildistöku laga nr. 68/1989 hefðu innflytjendur ekki þurft að afla samþykkis á umræddum gjaldfresti. Skv. lögnum skyldi viðskiptaráðuneytið setja reglur um erlendar lántökur og mörk þeirra og greiðslufrests á vörum, en fram til þess réðist það hins vegar eingöngu af skýringum á ákvæðum laga nr. 68/1989. Umboðsmaður áréttaði mikilvægi þess, að stjórnvaldshafar brygðust skjótt við um setningu reglna um framkvæmd laga, sem löggjafinn fæli þeim, ekki síst þegar um væri að ræða jafn róttækar breytingar á eldri skipan sem í þessu tilviki.

## I.

Hinn 30. nóvember 1989 lagði A fram kvörtun yfir því, að Seðlabanki Íslands hefði á tímabilinu frá því í júní 1989 til loka október s.á. ekki farið að lögum nr. 68/1989, um breyting á lögum nr. 63 31. maí 1979 um skipan gjaldeyris- og viðskiptamála, með síðari breytingum. Taldi A, að með lögum nr. 68/1989 hefði auglýsing nr. 549/1988, um innflutning með greiðslufresti og aðrar erlendar lántökur, fallið niður. Hefði því greiðslufrestur á öllum erlendum vörukaupum verið ótakmarkaður á nefndu tímabili, eða þar til auglýsing nr. 499/1989 um innflutning með greiðslufresti og aðrar erlendar lántökur tóku gildi 1. nóvember 1989. Seðlabanka Íslands hefði því á nefndu tímabili verið óheimilt að senda viðskiptabanka sínum lista, þar sem A hefði verið talið meðal aðila, sem væru „í vanskilum með erlendan gjaldfrest vegna vörukaupa”, og ennfremur óheimilt að senda fyrirtækinu „hótunarbréf”, sbr. bréf, dags. 24. ágúst 1989, sem hefði falið í sér „hótun” um að stöðva heimildir til gjaldfrests vegna erlendra vörukaupa. Bréf Seðlabanka Íslands frá 24. ágúst 1989 er svohljóðandi:

„Samkvæmt meðfylgjandi lista eruð þér í umtalsverðum vanskilum með erlendan gjaldfrest vegna vörukaupa. Listinn er byggður á upplýsingum viðskiptabankanna.

Ef um rangar upplýsingar er að ræða, biðjum vér yður að láta viðskiptabanka yðar leiðrétta þær.

Vér bendum á, að samkvæmt gildandi reglum eiga svona vanskil að verða þess valdandi að þér væruð útilokaðir frá því að geta notað erlendan gjaldfrest.

Það eru vinsamleg tilmæli, að þér gerið vanskilin upp hið fyrsta, svo ekki komi til frekari vandræða.”

## II.

Hinn 8. janúar 1990 ritaði ég viðskiptaráðherra bréf, þar sem ég með vísan til kvörtunar A og með hliðsjón af 2. mgr. 22. gr. laga nr. 36/1986, um Seðlabanka Íslands, 3. mgr. 1. gr. laga nr. 68/1989 og 14. gr. reglugerðar nr. 211/1988, um skipan gjaldeyris- og viðskiptamála, óskaði eftir álit ráðuneytisins á því, hvaða reglur hefðu gilt um heimild innflytjenda til að flytja inn vörur með greiðslufresti á kaupverði, án ábyrgðar banka eða annarra fjármálastofnana, á tímabilinu frá gildistöku áðurnefndra laga nr. 68/1989 fram að gildistöku reglna samkvæmt auglýsingu nr. 499/1989 um innflutning með greiðslufresti og aðrar erlendar lántökur. Í svarbréfi viðskiptaráðuneytisins, dags. 11. janúar 1990, sagði:

„Spurt er um álit ráðuneytisins á því, hvaða reglur hafa gilt um heimild innflytjenda til að flytja inn vörur með greiðslufresti á kaupverði frá gildistöku laga nr. 68/1989 fram að gildistöku reglna samkvæmt auglýsingu nr. 499/1989.

Í tilvitnuðum lögum, segir, að „viðskiptaráðuneytið setji, að höfðu samráði við Seðlabankann, reglur um erlendar lántökur og um mörkin milli þeirra og greiðslufrests á vörum.”

Þegar eftir setningu laganna var hafinn undirbúningur að breytingu á reglum um

vöruinnflutning með greiðslufresti og um aðrar erlendar lántökur. Var af hálfu ráðuneytisins rætt sérstaklega við fulltrúa Seðlabankans og málið jafnframt tekið upp á fundi í samstarfsnefnd um gjaldeyrismál, en í henni sitja fulltrúar bankanna, sparisjóða, Seðlabankans og viðskiptaráðuneytisins. Viðræður þessar beindust m.a. að því að ákveða nýja skilgreiningu á mörkum „greiðslufrests við vörukaup” og „erlendar lántöku”.

Undirbúningur þessi tók nokkurn tíma en honum lauk með útgáfu auglýsingarinnar nr. 499/1989 hinn 1. nóvember 1989. Fram að þeim tíma giltu ákvæði fyrri auglýsingar frá 21. desember 1988.”

Í framhaldi af svarbréfi viðskiptaráðuneytisins ritaði ég viðskiptaráðuneytinu á ný bréf, dags. 24. janúar 1990, og einnig sama dag stjórn Seðlabanka Íslands.

Í bréfi mínu til viðskiptaráðherra taldi ég rétt, að viðskiptaráðuneytið skýrði frekar þá skoðun, sem fram kom í bréfi þess, að ákvæði auglýsingar frá 21. desember 1988 hefðu gilt, þar til auglýsing nr. 499/1989 var gefin út 1. nóvember s.á, þrátt fyrir fyrri gildistöku laga nr. 68/1989. Í svarbréfi ráðuneytisins, dags. 26. janúar 1990, kom eftirfarandi m.a. fram:

„Álit ráðuneytisins kom fram í fyrra bréfi, en það skal ítrekað að í lögnum sagði að „viðskiptaráðuneytið setji, að höfðu samráði við Seðlabankann reglur um erlendar lántökur og um mörkin milli þeirra og greiðslufrests á vörum.” Þær reglur voru settar með auglýsingu nr. 499/1989.

Ef spurt er um ástæðu þess, að auglýsingin með hinum nýju reglum var ekki birt fyrir, þá er svarið það að vandasamt er að setja þau mörk, sem um ræðir og kallar það á viðræður við Seðlabankann og samstarfsnefnd um gjaldeyrismál og athugun á þeim reglum, sem um þetta gilda í nágrannaríkjunum. Hlaut slíkt að taka nokkurn tíma eðli málsins samkvæmt.

Svo þetta sé nánar skýrt, þá eru í gildi hömlur á lántökum íslenskra aðila erlendis og er því nauðsynlegt að nýjar reglur um vörukaup erlendis með greiðslufresti á kaupverði opni ekki leið til þess að fara framhjá þeim hömlum. T.d. mætti hugsa sér að skjótseljanleg vara sé flutt inn með 1 árs gjaldfresti og sölu hennar sé lokið innan 1 mánaðar frá innflutningi. Viðkomandi innflytjandi getur þá fengið 11 mánaða erlent lán, sem nota má til þess að komast í kringum framangreindar lántökuhömlur. Til þess að koma í veg fyrir að rýmkaðar heimildir til vörukaupa erlendis verði þannig misnotaðar, var ráðuneytinu falið að setja reglur um framangreind mörk.

Fyrir því er síðan föst stjórnsýsluhefð, að reglugerðir og auglýsingar skv. eldri lögum gildi þar til nýjar og formlega birtar reglur leysa þær af hólmi, enda geti framkvæmd nýrra lagaákvæða ekki hafist fyrir en nánari reglur um framkvæmdina hafi verið settar af framkvæmdavaldinu.

Svo var í því tilviki sem hér um ræðir og ekki varð óeðlilegur dráttur á samningi hinna nýju reglna. Þangað til varð að fara eftir eldri reglum.”

Í bréfi mínu til stjórnar Seðlabanka Íslands, fór ég þess á leit, að Seðlabanki Íslands skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis. Í svarbréfi Seðlabanka Íslands, dags. 29. janúar 1990, kom m.a. eftirfarandi fram:

„Vakin er athygli á því, að í meðferð á frumvarpi til laga nr. 29/5 1989 á Alþingi var að ósk viðskiptaráðherra gerð breyting á því, er kemur fram í 3. mgr. bréfs viðskiptaráðuneytisins til yðar, dags. 11. janúar s.l., um að ráðuneytið setji, að höfðu samráði við Seðlabankann, reglur um erlendar lántökur, og um mörkin milli þeirra og greiðslufrests á vörum.

Það er því rétt ályktun er kemur fram í lokamálsgrein sama bréfs ráðuneytisins til yðar, að fyrri auglýsing frá 21. desember 1988, hafi verið í fullu gildi til 1. nóvember 1989, er ráðuneytið birti nýjar reglur um þetta efni.

Gjaldeyriseftirlitið hafði því fullar heimildir til að senda aðvörunarbréf dags. 24. ágúst 1989 til fyrirtækisins. Þar er tekið fram, að bréfið sé byggt á upplýsingum viðskiptabanka, svo sem nánar er skilgreint í bréfi voru til fyrirtækisins dags. 20. nóvember 1989, en ljósrit þess bréfs er í vörslu yðar. Er síðan farið nánar út í þessi mál í bréfi voru til fyrirtækisins dags. 1. desember 1989, sem einnig mun vera í vörslu embættisins.

Er því hér með mótmælt, að umrædd bréf gjaldeyriseftirlits til fyrirtækisins hafi ekki staðist að lögum. Gjalddeyriseftirlitið var í góðri trú og byggði á þeim grunni sem það verður að byggja á, við framkvæmd laga og reglna um þetta svið þ.e. á upplýsingum frá viðskiptabanka hlutaðeigandi fyrirtækis. Starfsrammi gjaldeyriseftirlitsins og heimildir varðandi erlendar lántökur, þær sem hér um ræðir, var jafnframt óbreyttur fram til 1. nóvember 1989. Vísast hér til 15. gr. laga nr. 63/1979 og 28. gr. reglugerðar nr. 211/1989.

Lokaályktun vor er því, að gjaldeyriseftirlitið hafi haft fullt tilefni og heimildir til að senda umrætt bréf, dags. 24. ágúst 1989 til fyrirtækisins [A] Um aðvörun var að ræða að gefnu tilefni og vakin skal athygli á 2. mgr. bréfsins þannig „ef um rangar upplýsingar er að ræða, biðjum vér yður (fyrirtækið) að láta viðskiptabanka leiðrétta það”. Það skal og tekið fram, að flestar þær upphæðir, sem spurt var um, voru skrásettar í banka áður en lagabreytingin í maí s.l. var gerð.”

Með bréfi, dags. 1. febrúar 1990, óskaði ég eftir því við A að fyrirtækið léti mér í té þær athugasemdir, sem það teldi rétt að gera í tilefni af bréfi viðskiptaráðuneytisins frá 26. janúar 1990 og bréfi Seðlabanka Íslands frá 29. janúar 1990. Athugasemdir A bárust mér síðan með bréfi fyrirtækisins, dags. 26. mars 1990.

### III.

Kvörtun A beindist að því, að eftir gildistöku laga nr. 68/1989 hefðu takmarkanir þær, sem fram koma í auglýsingu nr. 549/1988 varðandi heimildir innflytjenda til þess að semja um greiðslufresti við innflutning vöru, fallið úr gildi. Hefðu ákvæði auglýsingarinnar eftir gildistöku laganna því ekki getað verið grundvöllur fyrir afskiptum gjaldeyriseftirlitsins af því, hvernig A nýtti sér erlenda gjaldfresti á tímabilinu frá 14. júní til 31. október 1989. Er nánari grein gerð fyrir sjónarmiðum A, Seðlabanka Íslands og viðskiptaráðuneytisins um þetta efni í kafla II hér að framan.

Samkvæmt c. lið 3. gr. og 22. gr. laga nr. 36/1986 um Seðlabanka Íslands hefur Seðlabankinn eftirlit með því, að lögum og reglum um ráðstöfun á erlendum gjaldeyri og verslun með hann sé fylgt. Í 2. mgr. 22. gr. laga nr. 36/1986 segir, að í reglugerð, sem ráðherra gefi út að fengnum tillögum Seðlabankans skv. ákvæðum þeirra laga og laga um skipan gjaldeyris- og viðskiptamála, skuli setja nánari reglur um meðferð gjaldeyris og framkvæmd gjaldeyriseftirlits. Um skipan gjaldeyris- og viðskiptamála gilda nú lög nr. 63/1979 með síðari breytingum. Samkvæmt 18. gr. þeirra laga skal viðskiptaráðuneytið setja reglur um nánari framkvæmd laganna.

Í 12. gr. laga nr. 63/1979, svo sem þau voru fyrir gildistöku laga nr. 68/1989, sagði, að ekki mættu opinberir aðilar né einkaaðilar semja um að taka lán erlendis, nema með samþykki ríkisstjórnarinnar. Til lána í þessu sambandi teldist einnig hvers konar greiðslufrestur á vörum og þjónustu svo og leigusamningar. Í 2. mgr. 12. gr. sagði, að viðskiptaráðuneytið setti, að höfðu samráði við Seðlabankann, reglur um erlendar lántökur til lengri eða skemmri tíma, þar með talin stutt vörukauplán.

Hinn 29. apríl 1988 setti viðskiptaráðherra reglugerð nr. 211/1988 um skipan gjaldeyris- og viðskiptamála, en reglugerð þessi var sett samkvæmt heimild í lögum nr. 63/1979 og lögum nr. 36/1986. Í 14. gr. reglugerðarinnar kemur fram, að viðskiptaráðuneytið skuli, að höfðu samráði við Seðlabankann, setja reglur um erlendar lántökur, fjármögnunar- og kaupleigusamninga og greiðslufrest.

Með auglýsingu nr. 549/1988 frá 21. desember 1988, er gildi tók 1. janúar 1989, setti viðskiptaráðherra reglur, sem báru heitið „AUGLÝSING um innflutning með greiðslufresti og aðrar erlendar lántökur.“ Reglur þessar, sem voru í fjórum liðum, settu heimild innflytjenda til þess að semja um greiðslufresti við innflutning vara skorður. Í 1. lið ræddi um vörur, sem heimilt var að flytja inn með 90 daga greiðslufresti; í 2. lið ræddi um vörur, sem heimilt var að flytja inn með 105 daga greiðslufresti; í 3. lið ræddi um vörur, sem heimilt var að flytja inn með 180 daga greiðslufresti. Loks ræddi í 4. lið um heimild til innflutnings á vélum, tækjum og búnaði til atvinnurekstrar.

Samkvæmt 12. gr. laga nr. 63/1979 eru gjaldeyriseftirliti Seðlabanka Íslands veittar ýmsar heimildir til að bregðast við brotum á gjaldeyrisreglum. Þannig getur gjaldeyriseftirlitið stöðvað tímabundið gjaldeyrissölu til þeirra aðila, sem að þess mati hafa brotið settar gjaldeyrisreglur, þar á meðal um skilaskyldu, notkun erlendis gjaldfrests, skýrslugerð o.fl. Ákvörðun um þetta má áfrýja til viðskiptaráðuneytisins. Skal gjaldeyriseftirlitið tilkynna gjaldeyrisviðskiptabönum ákvörðun um stöðvun gjaldeyris. Efnislega samhljóða ákvæði um heimildir gjaldeyriseftirlitsins vegna brota á gjaldeyrisreglum er að finna í reglugerð nr. 211/1988.

Hinn 14. júní 1989 öðluðust gildi lög nr. 68 frá 29. maí 1989 um breytingu á lögum nr. 63/1979 um skipan gjaldeyris- og viðskiptamála. Breytingarlög þessi hrófluðu eigi við þeirri meginreglu, sem fram kom í 1. málslíð 1. mgr. 12. gr. laga nr. 63/1979 þess efnis, að hvorki opinberir aðilar né einkaaðilar mættu semja um að taka lán erlendis nema með samþykki ríkisstjórnar. Í 2. málslíð 1. mgr. 12. gr. sagði, að til lána í þessu sambandi teldist hvers konar greiðslufrestur á þjónustu, svo og leigusamningar. Við 1. mgr. 12. gr. var hins vegar bætt nýjum málslíð, er hefur að geyma ákvæði þess efnis, að greiðslufrestur á vörum, sem innflytjandi tekur án ábyrgðar banka eða annarra fjármálastofnana, falli ekki undir þetta ákvæði. Felst í þessu sú þrenging á meginreglu 1. málslíðar 1. mgr. 12. gr., að bannregla sú, er þar kemur fram, tekur nú ekki lengur til vöru, þjónustu eða leigusamninga, heldur aðeins til þjónustu og leigusamninga. Þá sagði í 2. mgr. 12. gr. eftir umrædda lagabreytingu, að viðskiptaráðherra setti, að höfðu samráði við Seðlabankann, reglur um erlendar lántökur og um mörkin milli þeirra og greiðslufrests á vörum.

#### IV.

Í niðurstöðu álits míns, dags. 28. ágúst 1990, sagði svo:

„Auglýsing nr. 549 frá 21. desember 1988, er gildi tók 1. janúar 1989, var samkvæmt ákvæðum sínum sett með vísan til 14. gr. reglugerðar um skipan gjaldeyris- og viðskiptamála nr. 211/1988, en lagastoð auglýsingarinnar er að finna í 2. mgr. 12. gr. laga nr. 63/1979. Hafði auglýsingin það augljóslega að markmiði að setja reglur um nánari útfærslu á því ákvæði 1. mgr. 12. gr. laga nr. 63/1979, að opinberum aðilum og einkaaðilum væri án samþykkis ríkisstjórnarinnar óheimilt að semja um lántökur erlendis, þ.m.t. um greiðslufrest á vörum.

Með lögum nr. 68/1989 voru, eins og áður segir, felldar úr gildi framangreindar takmarkanir 1. mgr. 12. gr. laga nr. 63/1979 á heimildum innflytjenda vara til þess að semja um greiðslufresti við erlenda viðsemjendur sína. Kemur nú ótvírætt fram í lögnum, að samningar um greiðslufresti á vörum, sem innflytjendur taka án ábyrgðar banka eða annarra fjármálastofnana, falla ekki undir bannákvæði 1. málslíðar 1. mgr. 12. gr. Eftir gildistöku

breytingarlaganna nr. 68/1989 gátu ekki haldist óbreytt stjórnvaldsfyrirmæli, sem áður höfðu verið sett og fólu í sér nánari útfærslu á fyrrgreindu bannákvæði 1. mgr. 12. gr. laga nr. 63/1979, svo sem það var fyrir breytinguna. Verður ekki fallist á þá skoðun viðskiptaráðuneytisins, að reglur samkvæmt auglýsingu nr. 549/1988 hafi gilt óbreyttar fram að gildistöku reglna samkvæmt auglýsingu nr. 499/1989.

Skoðun mín er sú, að frá gildistöku laga nr. 68/1989 hafi innflytjendur ekki þurft að afla samþykkis, þegar um var að ræða gjaldfresti „á vörum, sem innflytjandi tekur án ábyrgðar banka eða annarra fjármálastofnana”, svo sem það var orðið í 1. gr. laga nr. 68/1989. Viðskiptaráðuneytið skyldi að vísu setja, að höfðu samráði við Seðlabankann, reglur um erlendar lántökur og um mörkin milli þeirra og greiðslufrests á vörum. Fram til þess tíma varð það hins vegar að ráðast eingöngu af skýringu á fyrrgreindum ákvæðum laga nr. 68/1989, hvað teldist lántaka og hvað gjaldfrestur á vörum.

Samkvæmt framansögðu var opinberum aðilum ekki rétt að leggja til grundvallar í skiptum sínum við innflytjendur vöru, að reglur samkvæmt auglýsingu nr. 549/1988 giltu áfram óbreyttar, eftir að lög nr. 68/1989 gengu í gildi. Ég tel hins vegar ekki ástæðu til að skera úr því, að hve miklu leyti innflutningur sá, sem kvörtun A lýtur að, kunni að hafa lotið nefndum reglum, þar sem samningar um kaup með gjaldfresti hafi verið gerðir fyrir gildistöku laga nr. 68/1989.

Ég tek fram, að málsatvik sýna glögg, hve mikilvægt það er að stjórnvaldshafar, sem löggjafinn felur það hlutverk að setja reglur um nánari framkvæmd laga, bregðist skjótt við um setningu nýrra reglna. Á þetta ekki hvað síst við, þegar ný lög hafa í för með sér jafn róttækar breytingar á eldri skipan og raun var á í því tilviki, sem til umfjöllunar er í álitu þessu. Allur dráttur á setningu nýrra reglna hlýtur að vera til þess fallinn að skapa réttaróvissu og torvelða eðlileg samskipti stjórnvalda og borgaranna, svo sem atvik máls þessa veita vísbendingu um.

Ég tel að öðru leyti ekki ástæðu til athugasemda af minni hálfu í tilefni af kvörtun A.”

## 7.0. Gjöld fyrir opinbera þjónustu.

### 7.1. Grundvöllur símareiknings. Véfenging og leiðrétting símareiknings. (Mál nr. 133/1989)

A taldi tiltekinn símareikning ekki fá staðist og leitaði leiðréttingar Póst- og símamálastofnunarinnar en án árangurs. Laut kvörtun A að vöntun á sundurliðun símareikninga, skrefatalningu teljarabúnaðar símanúmers hennar svo og frágangi á símainntaki og símalögnum á heimili hennar. Umboðsmaður taldi, að almennt yrði að gera kröfur um fyllsta öryggi til fyrirkomulags á skráningu á umfangi seldrar þjónustu til hvers símnotanda með því að reikningur á hendur notanda hvíldi algerlega á teljaraskráningu í símsstöð og að slík vélræn skráning ylli örðugri sönnunarstöðu notandans. Þá bæri og að líta til lögmæltis einkaréttar Póst- og símamálastofnunarinnar á þessu sviði. Hins vegar taldi umboðsmaður, að hin sjálfvirka skrefatalning tryggði nauðsynlegt öryggi og fyrirkomulagið væri sambærilegt því, sem tíðkaðist í grannlöndum. Það leiddi þó af fyrirkomulagi þessu og þeirri vöntun á sundurliðun reikninga, sem því fylgdi, að ríkar kröfur yrði að gera til Póst- og símamálastofnunarinnar annars vegar um ýrtruðu rannsókn kvörtunarefna og hins vegar um sanngjarna úrlausn þeirra. Umboðsmaður tók fram, að á Póst- og símamálastofnuninni hvíldi ekki lagaskylda til frekari sundurliðunar reikninga en fram hefði komið á hinum umdeilda reikningi. Notandi gæti fengið sundurliðun, bæði hann sérstaklega um handvirkar afgreiðslur. A hefði ekki nýtt sér þetta. Taldi

umboðsmaður þennan þátt kvörtunar A ekki gefa tilefni til athugasemda. Þá taldi hann ekki ástæðu til að fetta fingur út í vinnubrögð Póst- og símamálastofnunarinnar í tilefni af kvörtun A. Hins vegar taldi umboðsmaður nægilega fram komið í málinu, að frágangur símainntaks og símalagna hjá A hefði ekki verið svo tryggur sem nauðsynlegt væri. Þyrfti Póst- og símamálastofnunin að gangast fyrir því að koma þessum þáttum í betra horf þannig að símnotandinn væri tryggilega varinn gagnvart óviðkomandi aðilum. Varðandi slík frágangsatríði almennt væri athugandi, hvort ekki þyrfti að setja sérstakar reglur um þau.

## I.

Hinn 8. maí 1989 bar A fram kvörtun yfir því, að Póst- og símamálastofnunin hefði verið ófáanleg til að leiðrétta reikning frá 1. mars 1989 fyrir afnot af heimasíma A. A taldi símareikning þennan rangan, þar sem talning umframskrefa tímabilið nóvember 1988 til janúar 1989 fengi ekki staðist.

A greindi svo frá málavöxtum, að með símareikningi, dags. 1. mars 1989, hafi henni verið gert að greiða kr. 19.637,25 vegna notkunar hennar á heimasíma með númerið ... Samkvæmt reikningnum var um að ræða fast afnotagjald fyrir tímabilið mars til maí 1989, kr. 1.125,00, gjald fyrir 6588 umframskref, kr. 18.182,90, og loks kr. 329,35 fyrir aðra þjónustu. Á reikningnum voru umframskref fyrir nóvember til janúar tilgreind 6588. A kvaðst hafa leitað til Póst- og símamálastofnunarinnar í Y-bæ og til símstöðvarstjórans í X-bæ og leitað eftir leiðréttingu en án árangurs. Máli sínu til stuðnings vísaði A til þess að samkvæmt símareikningnum, er nái til 12. desember 1986, hefðu umframskref verið að meðaltali 371 fyrir hvert tímabil. A benti einnig á, að hvorki hún né aðrir hefðu hringt til annarra landa á umræddu tímabili og að heimilisaðstæður hefðu verið þannig, að nánast ómögulegt hefði verið að nota símann eins og ætla mætti af umræddum símareikningi. Þá benti A á, að illa væri gengið frá inntaki fyrir síma í húsið og hver sem er gæti átt aðgang að því. Loks vísaði A til þess, að nánast væri ókleift að sýna fram á, að símareikningur væri rangur, en á því yrði símnotandi að hafa einhverja möguleika.

## II.

A ritaði samgönguráðherra bréf hinn 7. og 12. júní 1989, lýsti þar kvörtun sinni og fór fram á leiðréttingu á umræddum símareikningi. Ráðuneytið svaraði með bréfi, dags. 11. júlí 1989, og fylgdu því athuganir og skýringar Póst- og símamálastofnunarinnar vegna máls A. Ráðuneytið tilkynnti A, að það teldi ekki ástæðu til að aðhafast frekar í málinu, þar sem það væri niðurstaða Póst- og símamálastofnunarinnar, byggð á ítarlegum prófunum á símanúmeri A, að ekki væri grundvöllur til breytinga á símareikningnum. Áfram yrði númerið þó í vélprófun um sinn.

Í bréfum og skýrslum símamálafirvalda kom fram, að símanúmer A hefði verið sett í vélprófun 9. mars 1989 og í þeim mánuði hefði búnaður í símstöðinni verið skoðaður og ekkert óeðlilegt komið fram, er hefði getað valdið aukatalningum. Búnaðurinn hefði aftur verið skoðaður ítarlega og niðurstaðan orðið sú sama. Númerið væri áfram í vélprófun og yrði a.m.k. út júlímánuð 1989 í slíkri prófun. Kom fram, að tilgangur slíkrar prófunar væri að bera saman raunverulega notkun og viðkomandi notendateljara. Þá hefðu símalagnir og tengibox í fjölbýlishúsi því, er A bjó í, verið könnuð. Ekkert athugavert hefði komið í ljós við athuganir þessar hvorki við talningarbúnaðinn né símalagnir. Sérstök skýrsla lá fyrir um rannsókn á símainntaki, línulögnum og tengidósum af hálfu starfsmanns símstjóra. Var niðurstaða hans að frágangur væri góður og engin merki þess, að rjáláð hefði verið við inntak eða línur. Í bréfi til samgönguráðuneytisins, dags. 17. júlí 1989, hélt A því fram, að athugun hefði ekki verið eins rækileg og skýrslur greindu og þess hefðu verið merki, að átt hefði verið við símainntak.



### III.

Með bréfi, dags. 15. ágúst 1989, óskaði ég eftir því, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að Póst- og símamálastofnunin skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A. Í svarbréfi Póst- og símamálastofnunarinnar, dags. 16. nóvember 1989, sagði svo:

„Stofnunin leyfir sér að gefa eftirfarandi skýringar og þá fyrst að því er varðar síðara umkvörtunarefnið.

I. Búnaður sá sem stofnunin hefur til talsímaþjónustu er viðurkenndur símsstöðvarbúnaður, en hann gefur ekki möguleika á sjálfvirkri skráningu símtala af tæknilegum ástæðum. Stofnunin hefur því ekki möguleika á sundurliðun reikninga.

Ekki er reyndar gert ráð fyrir slíkri sundurliðun umframskrefa í Gjaldskrá og reglum fyrir símaþjónustu, en þar segir að talsímanotendur greiði fyrir sjálfvirk símtöl innanlands og milli landa skv. tímamælingu „sem skráð er í skrefum á teljara hlutaðeigandi síma”, sbr. 1. gr. 2., og 5. gr. III. kafla.

Rétt er að benda á að þetta gildir eingöngu varðandi sjálfvirka símakerfið. Allar handvirkar afgreiðslur eru skráðar, og geta notendur þá auðveldlega fengið upplýsingar um kostnað vegna einstakra símtala.

Telur stofnunin sig því algjörlega fara að settum reglum að því er þetta varðar.

Á það má benda að talningarbúnaður símsstöðva sem þeirra sem stofnunin hefur yfir að ráða þykir mjög öruggur og má í því sambandi benda á hjálagaða blaðagrein sem fjallar um athugun sænska „Justitiekanslern (JK)” á öryggi samskonar símsstöðvabúnaðar.

II. Skrefatalning í símsstöð fer þannig fram að sími notenda er tengdur við sérstakan stað í stöð, og jafnframt er sérstakur teljari sem telur eingöngu skrefafjölda tiltekins númers. Eru teljarar þessir í lokuðum, innsigliðum skápum og eru ljósmyndir teknar af teljarastöðu um hver mánaðamót og grundvallast reikningsgerð á þeim ljósmyndum.

Í desember 1988 mælast á teljara notandans [A] 6.407 skref.

Strax og vart varð við kvörtun símnótandans var gerð mjög ítarleg prófun á númerinu og talningarbúnaði þess.

Niðurstaða þeirrar athugunar er sú að ekkert er það fram komið sem bendir til þess að búnaðurinn sé eða hafi verið bilaður. Þá voru tengibox að [...] könnuð og hefur ekkert komið óeðlilegt í ljós.

Af þeim sökum hefur stofnunin ekki talið sér heimilt að lækka eða fella niður umræddan símareikning. Á það má benda að aðrar opinberar veitustofnanir krefja notendur um neyslu skv. mæli, þ.e. rafmagnsveitur og hitaveitur. Þar gefur talningarbúnaðurinn ekki möguleika á sundurliðun, og fráleitt að fella niður eða lækka reikning, ef ekkert bendir til þess að talningarbúnaður sé eða hafi verið bilaður. Gildir það sama að þessu leyti varðandi talningarbúnað símsstöðvarinnar. Má í þessu sambandi jafnframt benda á til hliðsjónar 5. gr. 1. 39/1922.

III. Varðandi einstök atriði í umkvörtun [A] er eftirfarandi tekið fram:

1) Mótmælt er fullyrðingu [A] um að reikningur stofnunarinnar geti ekki staðist. Ekki er óalgengt að einstakir símnótendur séu með álfka mörg, og í mörgum tilfellum fleiri skref en um ræðir í þessu tilfelli.

Einnig er rétt að benda á að algengt er að notkun á tilteknu tímabili sé mun meiri en almennt gerist hjá notanda, vegna tímabundinnar aukinnar notkunar. Skrefafjölda sem um ræðir í þessu máli má ná með nokkrum t.d. 20 mínútna símtölum til útlanda, mismunandi mörgum eftir því hvert hringt er.

2) Símainntak í [...] er ekki illa frágengið, en dyrasímafrágangi mun vera ábótavant en hann er ekki á vegum stofnunarinnar. Komi fram grunur um að einhver fari inn á

línu notanda í húskassa eða öðrum tengiboxum innanhúss með ólögum hætti, gæti viðkomandi kært slíkt til Rannsóknarlögreglu ríkisins þar sem slíkt kann að varða við ákvæði almennra hegningarlaga. Engin sönnun liggur fyrir um slíkt ólöglegt atferli.

3) Póst- og símamálastofnunin hefur ekki beitt innheimtuaðgerðum sínum ef ástæða er til að ætla að um ranga skrefatalningu kunni að vera að ræða vegna bilunar. Mjög fátítt er að slíkt komi upp og hafa neytendur ekki orðið fyrir óþægindum vegna slíkra tilvika.

IV. Hjálagð fylgir í ljósríti skýrsla [...], yfirdeildarstjóra sjálfvirku símsstöðvarinnar, dags. 27.6. og 14.8. s.l.”

Með bréfi, dags. 21. nóvember 1989, gaf ég A kost á því að tjá sig um skýringar Póst- og símamálastofnunarinnar og gera athugasemdir við þær. Gerði hún það með bréfi, dags. 28. nóvember 1989. Mótmælti hún þeirri staðhæfingu Póst- og símamálastofnunarinnar, að sími hennar hefði verið prófaður strax við kvörtun. Það hefði ekki verið gert fyrr en eftir margar ítrekanir. Hélt hún því og fram, að símsstöðin í X-bæ hefði ekki verið rannsökuð, fyrr en hún hefði skrifað Pósti og síma í fyrsta skipti. Komið hefði í ljós, að teljari í stöðinni hefði gengið óeðlilega hratt vegna óhreininda, en ekki væri staðfest að það væri teljari hennar númers. Þá vísaði A til þeirrar óskar sinnar að fá niðurstöður vélprófunar 26 maí til 9. ágúst 1989. Þær niðurstöður hefði hún ekki fengið. Á þessu tímabili hefði hún og fjölskylda hennar verið í sumarfrí og fjarverandi og því myndi sundurliðuð prófun eftir dögum leiða í ljós notkun símans þá daga. Þá gerði A meðal annars athugasemdir við vélprófunarskýrslu Póst- og símamálastofnunarinnar frá 10. júlí 1989.

Ég taldi rétt að krefja Póst- og símamálastofnunarinnar um frekari upplýsinga. Fór ég því fram á það með bréfi, dags. 25. maí 1990, að stofnunin léti mér í té upplýsingar um eftirfarandi atriði: 1) Hvort einhver önnur símanúmer í sama númerahópi og sími A hefðu sýnt óvenjulega notkun í desember 1988. 2) Hvort einhver önnur símanúmer í því fjölbýlishúsi, þar sem A bjó, hefðu haft óeðlilega mánaðarnotkun á tímabilinu júní 1988 til júní 1989. 3) Upplýst yrði, hvort símainntak í húsinu hefði verið lagfært af starfsmönnum Pósts og síma eftir að kvörtun A kom fram. 4) Lýst yrði hönnun og útfærslu símalagna í húsinu og þá einkum upplýst, hvort tengidósir væru í íbúðum og hvort símalínur væru tengdar saman í þeim.

Með bréfi, dags. 26. júní 1990, gerði Póst- og símamálastofnunin grein fyrir þeim atriðum, sem um var spurt. Sagði svo í bréfi stofnunarinnar:

- „1. Engin vitneskja liggur fyrir um óvenjulega notkun símnotenda í tilgreindum númerahópi í desember 1989 en þrír þeirra auk [A] munu hafa haft samband við símsstöðina í [X-bæ] og fengið yfirlit yfir skiptingu skrefa á reikningum útgefnum 1.3. 1989. Skrefafjöldi hjá þessum notendum í desember var: S. [...] 1422 skref, S. [...] 994 skref og S. [...] 1846 skref. Eitt þessara númera [...] var síðan í vélprófun frá 13.4.-26.5. 1989 eða samtals í 43 daga. Ekkert athugavert kom fram við þá prófun.
2. Ekki virðist vera um að ræða neina óvenjulega notkun annarra símnotenda að [...] þennan umrædda tíma og ekki kvartað um slíkt. Sjá meðfylgjandi töflu um skrefanotkun þeirra á reikningum útgefnum frá 1.6. 1988 til 1.9. 1989 en hver reikningur spannar 3ja mánaða notkun þannig að reikningur útgefinn 1. júní sýnir skrefanotkun í febrúar, mars og apríl.
3. Engar lagfæringar hafa verið gerðar á símainntakinu að [...] eftir kvörtun [A] enda „góður frágangur á lögnum og inntaki” eins og fram kemur í skýrslu [...], yfirdeildarstjóra bilanatilkyppinga frá 26.06.89.

4. Hönnun raflagna í húsinu að [...] er með þeim hætti að rör fyrir símalagnir ganga frá inntakskassa í kjallara upp hæðirnar í gegnum tengidósir í innri forstofu hveftrar íbúðar, beggja vegna stigagangansins. Samtenging á símalínunum í þessum dósum er þannig að þeim er skotið saman með sérstakri tengibyssu og er það mjög öruggur frágangur og samsvarar því að línurnar séu heilar. Inngreypfir tenglar eru yfir þessum dósum og vel frá þeim gengið og sáust engin merki þess að fíktað hafi verið við línur í þeim er það var kannað á sínum tíma vegna kvartana [A].”

Með bréfi, dags. 29. júní 1990, gaf ég A kost á að gera athugasemdir við fyrrnefnt bréf Póst- og símamálastofnunarinnar. Með bréfi, dags. 3. júlí 1990, gerði hún grein fyrir athugasemdum sínum. Véfengdi hún, að ekki lægi fyrir vitneskja um óeðlilega símnotkun í hlutaðeigandi númerahópi og nefndi dæmi því til stuðnings. Þá taldi hún, að það, sem upplýst væri um frágang símlagna, benti ekki til þess að þau mál væru í viðunandi horfi.

#### IV.

Ég leitaði álits Z, verkfræðings, á ýmsum tæknilegum atriðum, sem hér skipta máli. Eru umsagnir hans frá 28. apríl 1990 og 28. júlí 1990. Að því er varðar skrefatalninguna sjálfa og viðbrögð Póst- og símamálastofnunarinnar við kvörtun A, þá var það skoðun verkfræðingsins, að þau yrði að teljast eðlileg í öllum meginatriðum og að ljóst væri að gerðar hefðu verið allar tiltækar mælingar til þess að finna tæknilegar bilanir, sem kynnu að hafa valdið óeðlilegum talningum á umframskrefum á símanúmeri A í desembermánuði 1988. Hann taldi, að ekki væri unnt að útiloka algerlega þann möguleika, að tæknileg bilun hefði orðið, en þá væru jafnframt yfirgnæfandi líkur á því, að bilunin hefði valdið óeðlilegri talningu hjá fleiri símnotendum í sama númerahópi. Í þessu sambandi taldi verkfræðingurinn fullnægjandi svör Póst- og símamálastofnunarinnar varðandi notkun í sama númerahópi og önnur númer í fjölbýlishúsinu, sbr. 1. og 2. tölul. í bréfi stofnunarinnar, dags. 26. júní 1990. Að því er tók til símainntaks og símalagna í húsinu, þá áleit verkfræðingurinn, að fyllsta öryggis væri ekki gætt, þar sem tengibox fyrir lagnir væru inni í íbúðum og því mögulegt fyrir óviðkomandi aðila að tengja sig inn á símalínu notenda og ganga þannig frá, að erfitt væri að sjá nokkur ummerki þess. Sama gilti um símainntak í kjallara og í þeim efnum skipti höfuðmáli, hvort rjúfa þyrfti innsigli.

#### V.

Í niðurstöðu álits míns, dags. 28. desember 1990, sagði:

„Mál þetta snýst um það, að A véfengir, að grundvöllur reiknings á hendur henni fyrir símbjónustu sé öruggur, en skuldfærsla símnotenda vegna umframskrefa er algjörlega byggð á skráningu teljara í símstöð. Nánar tiltekið varðar málið símreikning, dags. 1. mars 1989, að upphæð kr. 19.637,35 og þar af kr. 18.182,90 fyrir 6588 umframskref að mestu leyti frá desembermánuði eða 6407 skref. Þennan reikning telur A rangan, þar sem talning umframskrefa vegna tímabilsins nóvember 1988 til janúar 1989 fái ekki staðist miðað við venjubundna notkun hennar. Telur hún sig hafa réttmætar ástæður til þess að efast um, að reikningurinn sé byggður á réttum grunni. Jafnframt sé notanda gert erfitt um vik að sýna fram á, að símreikningur fái ekki staðist. Einnig er yfir því kvartað, að símreikningar séu ekki sundurliðaðir eftir símtölum.

Tæknilega hefur mál þetta einkum snúist um tvennt, þ.e.a.s. öryggi teljara annars vegar og hins vegar frágang símainntaks og símalagna. Engar sérstakar reglur hafa verið settar um þessi efni. Af hálfu Póst- og símamálastofnunarinnar hafa farið fram athuganir og prófanir á símanúmeri því, sem í hlut á, og talningarbúnaði þess og símainntak og lagnir fyrir síma að [...] verið skoðaðar. Einnig hefur stofnunin athugað notkun símanúmera í sama númerahópi svo og notkun annarra símanúmera á staðnum.

Við mat á úrlausnarefninu tel ég einsýnt að gera beri kröfur um fyllsta öryggi til fyrirkomulags á skráningu á umfangi seldrar þjónustu til hvers símnotanda. Í þessu sambandi ber að líta til þess í fyrsta lagi, að reikningsgerð á hendur notanda fyrir þjónustuna byggir á þessum grunni einum, í öðru lagi að um vélræna skráningu er að ræða, er veldur örðugri sönnunarstöðu notandans, og í þriðja lagi, að Póst- og símamálastofnunin hefur lögmæltan einkarétt á þessu sviði.

Skrefatalningu á símsstöð er þannig háttáð, að sími notenda er tengdur við sérstakan stað í stöðinni og jafnframt er sérstakur teljari, sem telur eingöngu skrefafjölda tiltekins númers. Teljarar eru í lokuðum og innsigliðum skápum. Teljarastaða er ljósmynduð um hver mánaðamót og er reikningsgerð byggð á þessum ljósmyndum. Eftir því sem upplýst er í málinu, tel ég mega byggja á því, að fyrirkomulag þetta tryggi nauðsynlegt öryggi og sé sambærilegt því, sem tíðkast í grannlöndum. Það útilokar þó ekki, að skekkja geti orðið svo sem vegna bilana, en telja verður að sú hættu sé hverfandi. Þá er hugsanlegt, að skekkjur geti stafað af mannlegum mistökum, svo sem af mislestri, en ætla verður, að auðvelt sé að rekja þær og leiðréttu reikninga, sem brenglast hafa af þeim sökum. Ekki verður litið fram hjá því, að kvartanir yfir háum símreikningum kunna í mörgum tilfellum að eiga rætur að rekja til símnotandans sjálfs og notkunar hans á símanum. Þegar litið er til þess, að umframskref eru ekki sundurliðuð á reikningum, verður að telja, að hættu á kvörtunum að ófyrirsynju sé umtalsverð og að þetta fyrirkomulag sé fallið til þess að valda tortryggni. Út af fyrir sig tel ég ekki efni til athugasemda við fyrirkomulag þetta, sem ekki mun vera með öðrum hætti hér en annars staðar, þar sem byggt er á sjálfvirkri skrefatalningu númers í símsstöð. Á hinn bóginn tel ég, að þetta fyrirkomulag og sú vöntun sundurliðunar reikninga, sem því fylgir, skerpi þær kröfur, sem gera verður til Póst- og símamálastofnunarinnar annars vegar að því er varðar ýrústu rannsókn kvörtunarefna og hins vegar til að gangast fyrir sanngjarnri úrlausn þeirra, m.a. með tilliti til einkaréttar stofnunarinnar og örðugrar sönnunarstöðu kaupenda þjónustunnar.

Að því er síminntak og símalagnir áhrærir, þá tel ég, að Póst- og símamálastofnunin þurfi að sjá um, að frágangur sé með þeim hætti, að fullt öryggi sé fyrir því, að óviðkomandi aðilar komist ekki inná símalagnir. Af hálfu stofnunarinnar hefur ekki komið fram, að neinum sérstökum settum reglum sé til að dreifa um þessa hluti. Tel ég, að hér þurfi að gera bragarbót á.

Verður nú vikið að einstökum þáttum í kvörtun A sérstaklega, en kvörtunina má telja þriðja, svo sem hér segir: 1) Vöntun á sundurliðun símareikninga. 2) Skrefatalning teljarabúnaðar símanúmers hennar. 3) Símainntak og símalagnir að ...

Um 1. t. Í gjaldskrár settum skv. fjarskiptalögum nr. 73/1984 er mælt fyrir um það, að notendur greiði samkvæmt teljaraskrefum fyrir notkun talsíma. Notandi getur fengið sundurliðun skrefatalningar á reikningi, sé beðið sérstaklega um handvirkar afgreiðslur. Kvartandi hefur ekki farið fram á það. Á Póst- og símamálastofnuninni hvílir ekki lagaskylda til frekari sundurliðunar reikninga en fram kom á reikningi þeim, sem umrædd kvörtun lýtur að. Samkvæmt því og með vísan til þess, sem áður hefur verið rakið um tilhögun þessa, tel ég ekki ástæðu til athugasemda í tilefni af þessum lið kvörtunarinnar.

Um 2. t. Ég tel ekki ástæðu til þess að gera athugasemdir við vinnubrögð Póst- og símamálastofnunarinnar í tilefni af kvörtuninni. Ég tel stofnunina hafa brugðist eðlilega við og sýnt fullnægjandi viðleitni til þess að grafast fyrir um hugsanlega skekkjuvalda hins umdeilda símareiknings.

Um 3. t. Ég álit nægilega fram komið í máli þessu, að frágangur símainntaks og símalagna að ... hefur ekki verið svo tryggur sem nauðsynlegt er. Tel ég eðlilegt, að Póst-

og símamálastofnunin hafi forgöngu um að koma þessum þáttum í betra horf, þannig að símnotandinn sé varinn gagnvart óviðkomandi aðilum, svo fullt öryggi sé fyrir. Varðandi slík frágangsatríði almennt tel ég, að það hljóti að vera athugandi, hvort ekki þurfi að setja sérstakar reglur um þau. Það eru jafnframt tilmæli mín að samgönguráðuneytið beiti sér fyrir því að úr þessu verði bætt.

Að öðru leyti tel ég ekki ástæðu til frekari athugasemda út af kvörtun þessari.”

## 8.0. Heilbrigðismál.

### 8.1. Skilyrði fyrir heimaslátrun búfjár. (Mál nr. 334/1990)

A taldi, að ákvæði í reglugerð nr. 459/1989 um breytingu á heilbrigðisreglugerð nr. 45/1972 bönnuðu honum að slátra sjálfur eigin búfé, sem hann hélt í landi „lögbylisins” X í Y-kaupstað. Í bréfi mínu til A, dags. 27. nóvember 1990, tók ég fram, að nefnd reglugerð væri breyting á reglugerð nr. 45/1972, en heimild til setningar heilbrigðisreglugerðar væri nú 2. gr. laga nr. 81/1988 um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit. Samkvæmt 8. tl. 2. gr. laga þessara skyldu vera í heilbrigðisreglugerð almenn ákvæði um matvæli og aðrar neyslu- og nauðsynjavörur svo og húsakynni, tæki og allt, er snerti matvælaframleiðslu og matvælaíðnað, matvöruheymisur og matvæladreifingu. Í samræmi við þetta ákvæði hefðu í 176. gr. reglugerðar nr. 45/1972 verið sett ákvæði um sláturhús. Með reglugerð nr. 716/1983 hefði verið aukið við þá grein og svofelld ákvæði sett í 4. tl. 176. gr.: „Í kaupstöðum og kauptúnum er óheimilt að slátra búfé utan sláturhúsa, enda þótt afurðir séu ætlaðir til heimilisnota eingöngu”. Með reglugerð nr. 459/1989 hefði enn verið aukið við 176. gr. reglugerðarinnar og bætt við 5. tl. svohljóðandi: „Öll heimaslátrun utan kaupstaða og kauptúna er óheimil. Ábúandi lögbylis í strjálbýli má þó slátra hæfilegum fjölda af eigin búfé heima á lögbylinu sé það eingöngu ætlað til heimilisnota á lögbylinu. Með öllu er óheimilt að selja slíkt kjöt eða á annan hátt dreifa því frá lögbylinu, t.d. til gjafa, vinnslu eða frystingar.” Ég tók fram, að ákvæði laga um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit, nú lög nr. 82/1988, heimiluðu, að sett væru ákvæði í reglugerð um, hvar og hvernig slátra mætti búpeningi, þegar nýta ætti afurðirnar sem matvæli. Slík fyrirmæli þyrftu að vera skýr ætti að vera unnt að beita þeim og borgararnir að geta gert sér grein fyrir efni þeirra. Ég tjáði A jafnframt að í tilefni af athugun minni á nefndum reglugerðarákvæðum hefði ég ritað heilbrigðisráðherra bréf, dags. 30. nóvember 1990, er fylgdi svarbréfi mínu til A í ljósríti. Bréf þetta var svohljóðandi:

„Ég hef haft til athugunar kvörtun, sem fram er borin vegna ákvæða í 176. gr. heilbrigðisreglugerðar nr. 45/1972, sbr. breytingar með reglugerðum nr. 716/1983 og nr. 459/1989. Ég hef afgreitt kvörtun þessa, eins og fram kemur í meðfylgjandi ljósríti af bréfi mínu til [A]. Af þessu tilefni tel ég rétt að vekja athygli ráðuneytis yðar á því, að í nefndu ákvæði er gildissvið ákvæðanna miðað við „kaupstaði”, „kauptún” og „lögbyli”, án þess að fram komi skilgreining á þessum hugtökum eða tilvísun til skilgreiningar í öðrum lögum. Rétt er hér einnig að minna á ákvæði sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986 um skipan sveitarfélaga. Tel ég vera athugunarefni, hvort ekki sé ástæða til að afmarka með skýrari hætti gildissvið framangreindra reglugerðarákvæða.”

Vegna bréfs A að öðru leyti tjáði ég honum, að þar væri ekki tilgreint, hvort og þá með hvaða hætti ákvarðanir viðkomandi stjórnvalda á grundvelli nefndra reglugerðarákvæða hefðu beinst að honum. Samkvæmt lögum nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis fjallaði

umboðsmaður um kvartanir vegna tiltekinna stjórnarsýslugerna, enda hefði máli þá áður verið skotið til æðra stjórnvalds, væri heimild til slíks, sbr. t.d. 30. gr. laga nr. 82/1988. Væri því ekki tilefni til frekari athugunar af minni hálfu í kvörtun hans.

Í framhaldi af bréfi mínu, barst mér afrit af bréfi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, dags. 11. desember 1990, til Hollustuverndar ríkisins. Þar sagði:

„Umboðsmaður Alþingis hefur vakið athygli ráðuneytisins á því að í 176. gr. heilbrigðisreglugerðar nr. 45/1972, með breytingu nr. 716/1983 og nr. 459/1989, sbr. nú 82. gr. tl. 14 og 15 í heilbrigðisreglugerð nr. 149/1990, sé gildissvið miðað við „kaupstað“, „kaupstún“ og „lögbylí“, án þess að fram komi skilgreining á þessum hugtökum eða vísað sé til skilgreininga í öðrum lögum. Ennfremur vekur umboðsmaður Alþingis athygli á ákvæðum sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986 um skipan sveitarfélaga. Telur hann og athugunarefni, hvort ekki sé ástæða til að afmarka með skýrari hætti gildissvið framangreindra reglugerðarákvæða.

Ráðuneytið kemur hér með ábendingum umboðsmanns Alþingis á framfæri með beiðni um að Hollustuvernd ríkisins fjalli um málið með hliðsjón af ábendingunum. Ráðuneytið getur fyrir sitt leyti fallist á að kveða þurfi á um þessa þætti með skýrari hætti t.d. þannig að miðað sé við bóndabýli, þannig að ekki þurfi að skýra orðið „lögbylí“ enda búfjárhald bundið leyfum sem kunnugt er.”

## 9.0. Húsnæðismál.

### 9.1. Húsfélög og samtök í verkamannabústöðum.

#### Skylduaðild að húsfélagi.

(Mál nr. 175/1989)

A bar fram kvörtun við mig hinn 12. september 1989 út af samtökum húsfélaga verkamannabústaða í tilteknu hverfi í Reykjavík. Kvörtun A laut í fyrsta lagi að því, að hún væri ekki sátt við skyldu til að vera í húsfélagasamtökum þessum. Í öðru lagi taldi hún tilteknar ákvarðanir samtakanna ekki lögmætar. Í bréfi mínu til A, dags. 17. september 1990, vísaði ég til þess, að samkvæmt 2. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis ætti umboðsmaður að hafa eftirlit með stjórnarsýslu ríkis og sveitarfélaga og af þeirri reglu leiddi, að hann gæti ekki fjallað um ágreining einstaklinga, þ.m.t. ágreining einstaklinga í félögum, sem þeir ættu aðild að, og ágreining milli slíkra félaga. Af þessum ástæðum hefði athugun mín beinst að því, hvort stjórnvöld hefðu átt hlut að máli, að því er snerti þau atriði, sem kvörtunin beindist að, eða þeim borið að láta nefnd atriði til sín taka. Ég hefði því aflað upplýsinga félagsmálaráðuneytisins, húsnæðismálastjórnar og stjórnar verkamannabústaða í Reykjavík. Í bréfi mínu greindi ég A frá niðurstöðu athugana minna. Sagði svo orðrétt um þær:

#### „1. Aðild að umræddum húsfélagasamtökum.

Þegar þér festuð kaup á íbúð yðar, voru í gildi lög nr. 30/1970 um Húsnæðismálastofnun ríkisins. Í IV. kafla þeirra laga voru ákvæði um Byggingarsjóð verkamanna og verkamannabústaða. Í 4. mgr. 25. gr. þeirra laga var svofellt ákvæði:

„Sala íbúðar til umsækjanda, sem fengið hefur úthlutun, fer fram með þeim hætti, að umsækjandi fær skriflegt afsal fyrir íbúðinni frá sveitarstjórn gegn fullnaðargreiðslu, sbr. 2. mgr. og yfirtöku lána samkvæmt B- og C-liðum 22. gr. Í afsali skal tekið fram, að íbúðin sé háð ákvæðum þessa kafla um verkamannabústaði, eins og þau eru á hverjum tíma. Enn fremur skal í afsali kveða á um skyldu íbúðareiganda til þátttöku í húsfélagi með öðrum

íbúðareigendum í fjölbýlis- eða sambýlishúsum, sem annist sameiginlegt viðhald húsanna, sameiginlegar greiðslur og annað, er stjórn verkamannabústaða ákvæður sem verkefni húsfélags.”

Líkt ákvæði var einnig í síðari lögum, sbr. 2. mgr. 50. gr. laga nr. 51/1980 um Húsnæðisstofnun ríkisins:

„Í afsali skal taka fram, að íbúðin sé háð ákvæðum laga þessara eins og þau eru á hverjum tíma. Enn fremur skal í afsali kveða á um skyldu íbúðareiganda til þátttöku í húsfélagi með öðrum íbúðareigendum í sambýlishúsinu, sem annist sameiginleg verkefni eftir nánari ákvörðun stjórnar verkamannabústaða.”

Í 2. mgr. 47. gr. laga nr. 60/1984 um Húsnæðisstofnun ríkisins var svohljóðandi ákvæði:

„Í afsali skal taka fram að íbúðin sé háð ákvæðum laga þessara eins og þau verða á hverjum tíma. Enn fremur skal í afsali kveða á um skyldu íbúðareiganda til þátttöku í húsfélagi með öðrum íbúðareigendum í sambýlishúsinu sem annist sameiginleg verkefni.”

Í núgildandi lögum nr. 86/1988 um Húsnæðisstofnun ríkisins er ákvæði í 2. mgr. 64. gr. laganna, sem er samhljóða 2. mgr. 47. gr. laga nr. 60/1984.

Í gildistíð ofangreindra laga hafa jafnframt gilt reglugerðir, sem settar hafa verið með stoð í lögnum. Hefur þar einnig verið kveðið á um skyldu íbúðareiganda til þátttöku í húsfélagi með öðrum íbúðareigendum í sambýlishúsum.

Í afsali fyrir íbúð yðar, sem þinglýst var á árinu 1977, segir, að íbúðin sé háð ákvæðum laga um verkamannabústaði, eins og þau séu á hverjum tíma. Í afsalinu segir ennfremur:

„Stjórn verkamannabústaða í Reykjavík hefir sett grundvallarreglur um verkefni og skipan húsfélaga í verkamannabústöðum í [X-hverfi] í Reykjavík. Reglur þessar, sem eru þinglýstar eru útgefnar 30. júlí 1976. Kaupandi hefur kynnt sér þessar reglur og skuldbindur sig til þess að hlíta þeim.”

Það er skoðun mín að ofangreind lagaákvæði hafi falið í sér nægilega heimild til stofnunar umræddra Samtaka húsfélaga verkamannabústaða í [X-hverfi] og til að skylda eigendur íbúða þar til aðildar að samtökunum.

## 2. Ákvarðanir stjórnar húsfélagasamtakanna.

Enda þótt stofnun umræddra húsfélagasamtaka hafi verið lögmæt, getur engu að síður risið vafi um hlutverk þeirra og verksvið og þá ekki síst eftir stofnun húsfélaga í einstökum fjölbýlishúsum, sem lúta þá almennt lögum nr. 59/1976 um fjölbýlishús (sjá Alpt. 1975, A-deild, bls. 1401). Getur þannig risið spurning um, hvaða ákvarðanir heyri beinlínis undir einstök húsfélög og hverjar verði aðeins teknar sameiginlega af húsfélagunum. Sama máli gegnir um það, hvernig kostnaður af framkvæmdum eigi að skiptast. Fjallar kvörtun yðar einmitt um slíkan ágreining.

Það er skoðun stjórnar verkamannabústaða í Reykjavík, húsnæðismálastjórnar og félagsmálaráðuneytis að þessir aðilar hafi ekki vald til að skera úr ágreiningi af því tagi, sem hér ræðir um. Ég vil ekki staðhæfa, að sú skoðun fái ekki staðist. Af því leiðir hins vegar að ekki er heldur á starfssviði mínu að fjalla um slík ágreiningsmál. Verða þeir, sem í hlut eiga, að leggja mál sín fyrir dómstóla, ef ekki tekst að ljúka þeim með samkomulagi.

### 3. Samantekt.

Niðurstaða mín er samkvæmt framansögðu sú, að ég geti ekki fjallað frekar um kvörtun yðar. Æskilegra hefði hins vegar verið að mótaðar hefðu verið skýrari reglur um starfssvið húsfélaga í verkamannabústöðum gagnvart samtökum af því tagi, sem hér hefur verið rætt um.”

### 9.2. Forkaupsréttur sveitarfélaga að félagslegum íbúðum. (Mál nr. 187/1989)

Hinn 10. október 1989 kvartaði A við mig út af því að bæjarráðið í X-kaupstað hefði hafnað beiðni hennar um, að bærinn félli frá forkaupsrétti að íbúð hennar í bænum. Taldi A, að sér hefði verið mismunað að þessu leyti, þar sem dæmi væru um það, að bærinn hefði fallið frá forkaupsrétti. Í bréfi mínu til A, dags. 2. maí 1990, sagði svo:

„Samkvæmt þeim upplýsingum, sem fyrir liggja, gildi um íbúð yðar 2. gr. laga nr. 106/1970 um sölu á íbúðum, sem byggðar eru af framkvæmdanefnd byggingaáætlunar í Reykjavík eða til útrýmingar heilsuspillandi húsnæðis. Átti [X-kaupstaður] því forkaupsrétt að íbúðinni. Með bráðabirgðalögum nr. 50/1983 um breyting á lögum nr. 51/1980 um Húsnæðisstofnun ríkisins voru lög nr. 106/1970 felld úr gildi, án þess að tekið væri fram, hvornig fara skyldi um forkaupsrétt samkvæmt þeim lögum. Bráðabirgðalögin voru lögð fyrir Alþingi 1983-1984 en voru ekki staðfest á þinginu. Á sama þingi voru samþykkt lög nr. 60/1984 um Húsnæðisstofnun ríkisins, en þar voru heldur ekki nein ákvæði um það, hvornig fara ætti með forkaupsrétt og aðrar kvaðir samkvæmt lögum nr. 106/1970. Í lögum nr. 77/1985 um breytingu á lögum um Húsnæðisstofnun ríkisins, sbr. 1. gr., var hins vegar svo kveðið á, að sveitarfélög skyldu eiga forkaupsrétt að íbúðum, sem byggðar hefðu verið til útrýmingar heilsuspillandi húsnæðis fyrir gildistöku laga nr. 51/1980, enda hefðu ríki og sveitarfélög lánað til kaupa þeirra íbúða og þau lán verið til 40 ára eða lengri tíma.

Því hefur verið haldið fram, að lög nr. 106/1970 hafi gengið í gildi á ný, þar sem bráðabirgðalög nr. 50/1983 hefðu ekki verið staðfest á þinginu 1983 og virðist gengið út frá þeirri niðurstöðu í lögum nr. 77/1985, sbr. 2. gr. Hvað sem því líður er ljóst, að óvissa ríkti um forkaupsrétt að íbúðum af því tagi, er hér ræðir um, frá gildistöku bráðabirgðalaga nr. 50/1983 og fram að gildistöku laga nr. 77/1985. Verður ekki betur séð en að síðastgreind lög nr. 77/1985 áskilji [X-kaupstað] forkaupsrétt að íbúð yðar. Sjálfsagt má deila um, hvort með lögum nr. 77/1985 hafi eldri forkaupsréttur aðeins verið áréttáður eða nýr stofnaður. Ég tel hins vegar ekki grundvöll fyrir því, að ég fjalli um það atriði, þar sem umboðsmanni Alþingis er almennt aðeins ætlað að fjalla um stjórnýslu stjórnvalda en ekki lagasetningu Alþingis. Ég geng þess vegna út frá því, að [X-kaupstaður] eigi forkaupsrétt að íbúð yðar, fyrst samkvæmt 2. gr. laga nr. 106/1970 og síðan samkvæmt 1. gr. laga nr. 77/1985. Hefur ekki komið fram, að sá forkaupsréttur sé niður fallinn.

Fyrir liggur, að [X-kaupstaður] hefur þrívægis fallið frá forkaupsrétti sínum að íbúðum samkv. 2. gr. laga nr. 106/1970. Það gerðist á fyrrgreindu tímabili, þegar óvissa ríkti um forkaupsréttinn. Það er því skoðun mín, að skiljanlegt sé, að bærinn tók þessa afstöðu á þeim tíma. Ekki eru hins vegar dæmi um, að bærinn hafi fallið frá forkaupsrétti eftir gildistöku laga nr. 77/1985. Ég tel því, að [X-kaupstaður] geti ekki talist hafa mismunað yður með ólögsmætum hætti, þegar hann samkvæmt framansögðu ákvað að falla ekki frá forkaupsrétti að íbúð yðar.

Niðurstaða mín er samkvæmt framansögðu sú, að ekki sé grundvöllur fyrir frekari athugun á kvörtun yðar af minni hálfu.”



### 9.3. Umsóknarfrestur um lán úr Byggingarsjóði ríkisins. (Mál nr. 282/1990)

A kvartaði yfir því að hafa ekki fengið fyrirgreiðslu frá Húsnæðisstofnun ríkisins vegna kaupa á jörð nokkurri ásamt íbúðarhúsi. Um mánaðamótin maí/júní 1988 sótti A um lán úr Byggingarsjóði ríkisins í tengslum við jarðakaupin með því að íbúðarhús fylgdi, en kaupin höfðu verið gerð 5. desember 1986. Í bréfi mínu til A, dags. 22. nóvember 1990, sagði svo:

„Á þeim tíma, sem þér sóttuð um umrætt lán, voru í gildi lög nr. 60/1984 um Húsnæðisstofnun ríkisins með síðari breytingum. Með stoð í lögnum var sett reglugerð nr. 321/1986 um lánveitingar Byggingarsjóðs ríkisins. Í 2. mgr. 14. gr. reglugerðarinnar var tekið fram, að lánsúmsókn vegna nýbygginga eða kaupa á eldra húsnæði skyldi berast innan eins árs frá dagsetningu kaupsamnings. Í núgildandi reglugerð nr. 54/1989 um lánveitingar Byggingarsjóðs ríkisins, settum með stoð í lögum nr. 86/1988, er í 2. mgr. 17. gr. reglugerðarinnar sams konar ákvæði og í 2. mgr. 14. gr. reglugerðar nr. 321/1986.”

Ég tjáði því A, að með vísan til ofangreindra reglna teldi ég ekki tilefni til athugasemda við afgreiðslu Húsnæðisstofnunar ríkisins á umsókn hans.

## 10.0. Lax- og silungsveiði.

### 10.1. Netaveiði göngusilungs í sjó. (Mál nr. 162/1989)

A kvartaði út af nokkrum ákvæðum í reglum nr. 378, 2. ágúst 1989, um netaveiði göngusilungs í sjó, og taldi, að þær hefðu ekki stoð í lögum nema að takmörkuðu leyti og röskuðu óhæfilega rétti veiðieigenda til silungsveiða í sjó. Annars vegar áleit A, að reglurnar fælu í sér, að einungis mætti nota lagnet við veiðar göngusilungs og hins vegar laut kvörtun hans að þeim ákvæðum reglnanna, er höfðu að geyma fyrir mæli um gerð og frágang lagneta og um nánara fyrirkomulag og tilhögun veiða með slík net.

Porgeir Örylgsson prófessor var skipaður til að fjalla um mál þetta, sbr. 14. gr. reglna nr. 82/1988, um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis, þar sem ég ákvað að víkja sæti í því.

Í niðurstöðu skipaðs umboðsmanns kom fram, að varðandi fyrra atriðið taldi hann, að áðurgreindar reglur fælu ekki í sér fækkun þeirra veiðitækja, sem 1. mgr. 15. gr. laga nr. 76/1970 um lax- og silungsveiði gerði ráð fyrir að nota mætti við veiðar göngusilungs í sjó og því yrði ekki séð, að ákvæði reglnanna um þetta atriði bryti í bága við umrætt lagaákvæði. Taldi skipaður umboðsmaður því ekki ástæðu til athugasemda út af þessu, þótt heppilegra hefði verið að orðalag reglnanna um gildissvið þeirra hefði verið skýrara. Varðandi síðara atriðið vísaði umboðsmaður til þess, að landbúnaðarráðherra hefði samkvæmt lögum nr. 76/1970 heimild til að setja reglur um það efni og ekki yrði séð, að við setningu þeirra hefði ráðherra gengið lengra en lagaheimildir stæðu til eða að fyrir honum hefði annað vakað en að setja almennar reglur um veiðar göngusilungs í sjó. Umboðsmaður tók fram, að af slíkum reglum kynni að leiða, að veiðieiganda væri fyrir munað að nota veiðiaðferð, sem áður mátti einni við koma, og að reglurnar kæmu misjafnlega við veiðieigendur. Skaðabætur vegna veiðiskerðingar skyldu ákveðnar samkvæmt mati eftir lögum nr. 76/1970. A hefði ekki óskað eftir slíku mati. Samkvæmt þessu og með hliðsjón af 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis gæfi þessi liður kvörtunarinnar ekki heldur tilefni til athugasemda. Lauk umboðsmaður máli þessu því í samræmi við a-lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987.

## 11.0. Lögreglurannsókn.

### 11.1. Ákvörðun ríkissaksóknara um niðurfellingu máls. (Mál nr. 171/1989)

Umboðsmaður taldi, að ekki væru rök til að finna að þeirri ákvörðun ríkissaksóknara að fella niður mál án frekari rannsóknar, þar sem hæpið væri að í gildandi lögum hefði verið viðhlítandi heimild til refsingar fyrir þá háttsemi, sem geðlæknirinn X var sakaður um. Umboðsmaður vakti hins vegar athygli Alþingis, heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra og landlæknis á því, að lögum væri áfátð og að hann teldi, að skýr lagaheimild ætti að vera til að refsa fyrir misneytingu læknis gagnvart sjúklingi með hliðstæðum hætti og væri, ef brot læknisins væri í opinberu starfi.

#### I.

A bar fram kvörtun yfir því að lögreglurannsókn Rannsóknarlögreglu ríkisins í tilefni af kæru A vegna framferðis geðlæknisins X gagnvart henni hefði verið ófullkomin. Einnig kvartaði hún yfir þeirri afgreiðslu ríkissaksóknara að láta málið niður falla á grundvelli áðurnefndrar rannsóknar.

Ríkissaksóknari hafði með bréfi, dags. 21. desember 1988, sent rannsóknarlögreglustjóra ríkisins beiðni um að hafin yrði rannsókn, sem beindist að því að upplýsa, hvort X hefði í læknisstörfum sínum gerst brotlegur með þeim hætti, er lýst var í þeim gögnum, sem fylgdu bréfinu. Vísaði ríkissaksóknari til bréfs landlæknis og fylgiskjala þess, en þar kæmi fram, að landlækni hefði verið greint frá alvarlegum sökum, sem bornar hefðu verið á hendur X af hálfu sjúklunga, sem verið höfðu til læknismeðferðar hjá honum. Er í nefndum gögnum frá landlækni greint frá grunsemdum um að geðlæknirinn hafi gerst sekur um kynferðisafbrot gagnvart konum, sem voru undir hans læknishendi. Þá kemur fram í bréfi ríkissaksóknara, að heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið hafi greint honum frá því að ráðherra hafi, að tillögu landlæknis, svipt X leyfi til að kalla sig lækni og til að starfa sem slíkur frá og með 2. desember 1988 til og með 31. maí 1989. Í bréfi landlæknis og þeim gögnum, sem því fylgdu, og öðru bréfi, sem hann sendi 28. desember 1989, er gerð nánari grein fyrir þeim atvikum, sem grunsemdirnar voru byggðar á, og m.a. er þar gerð grein fyrir máli A. Fram kemur í bréfum landlæknis, að konurnar séu ekki tilbúnar að koma fram sem kærendur, en frásagnir þeirra eru m.a. studdar bréfum frá geðlæknum, sem þær höfðu síðar leitað til. Tvær kvennanna eru nafngreindar og er A önnur þeirra. Í bréfi til landlæknis hafði hún gefið honum leyfi til að nota upplýsingar þær, sem hún hafði gefið, í þágu embættisins og tók þar fram, að hún væri tilbúin til að veita frekari upplýsingar, ef þörf krefði, en óskaði eftir að gætt yrði nafnleyndar gagnvart henni.

#### II.

Samkvæmt beiðni minni fékk ég afhent frá ríkissaksóknara rannsóknargögn málsins, þ.e. framlögð bréf og skýrslur, sem teknar voru hjá Rannsóknarlögreglu ríkisins. Þar kemur fram, að áðurgreind bréf ríkissaksóknara bárust Rannsóknarlögreglu ríkisins 23. desember 1988 og 3. janúar 1989. Fyrsta skýrsla vegna málsins var tekin af A 9. febrúar 1989 en alls voru teknar þrjár skýrslur af henni sem vitni. Sjö aðrir voru yfirheyrðir sem vitni á tímabilinu 16. febrúar til 1. mars 1989. Í þeim hópi var kona, sem nafngreind var í fylgiskjölum með bréfi landlæknis, en hin vitnin voru fjórir geðlæknar, vinkona A og hjúkrunarfræðingur, sem greint hafði frá frásögnum kvenna um kynferðislega áleitni X. Loks var ein skýrsla tekin af X 17. mars 1989.

Rannsóknarlögreglustjóri sendi ríkissaksóknara gögn varðandi framangreinda rannsókn

með bréfi, dags. 7. apríl 1989. Í bréfi sínu tók rannsóknarlögreglustjóri fram, að ekki hefði þótt ráðlegt, og ef til vill væru ekki efni til þess, að reyna sampröfun grunaðs við þá sjúklinga, sem höfðu gefið sig fram og skýrslur höfðu verið teknar af. Þá kemur fram í bréfinu, að á þeirri stundu væri ekki ástæða til þess að ætla, að fleiri sjúklingar gæfu sig fram og lýstu ávirðingum X.

Með bréfi, dags. 11. apríl 1989, tilkynnti ríkissaksóknari rannsóknarlögreglustjóra, að ekki þættu vera efni til frekari aðgerða af hálfu ákærvalds á grundvelli framangreindra rannsóknargagna.

A sendi rannsóknarlögreglustjóra svohljóðandi bréf, dags. 8. apríl 1989:

„Ég óska eftir að bréf mitt dagsett 22/11 '88 stílað til landlæknis og vitnisburður minn hjá Rannsóknarlögreglu ríkisins, þann 9/2, 10/2 og 22/2 '89, ásamt viðbótarupplýsingum mínum, sjá meðfylgjandi, í máli [X], geðlæknis, verði skoðað sem lögförmleg kæra (frumrit af bréfi mínu er væntanlega enn í vörslu ... landlæknis).

Jafnframt leyfi ég mér að endurtaka fyrri tilmæli um að nafnleynd gagnvart öllum utanaðkomandi aðilum verði virt eftir því sem kostur er.”

Jafnframt mætti A að eigin frumkvæði hjá Rannsóknarlögreglu ríkisins 11. apríl 1989 og lagði fram viðbótarskýrslu, sem hún hafði tekið saman vegna málsins.

Bréf A og viðbótarskýrsluna sendi rannsóknarlögreglustjóri til ríkissaksóknara með bréfi, dags. 12. apríl 1989. Af hálfu ríkissaksóknara var erindi þessu svarað með bréfi, dags. 22. desember 1989, og þar segir, að umrædd viðbótargögn þyki eigi hagga þeirri ákvörðun, sem fram kom í bréfi ríkissaksóknara, dags. 11. apríl 1989, um að eigi þættu efni til frekari aðgerða í málinu af ákærvaldsins hálfu.

### III.

Í kvörtun sinni lýsir A furðu sinni á þeim vinnubrögðum Rannsóknarlögreglu ríkisins að hraða skyndilega rannsókn málsins þannig að margítrekaðar viðbótarupplýsingar ásamt förmlegri kæru hafi ekki náð að berast í tæka tíð. Hún tekur fram, að hún hafi aldrei verið látin vita að skyndilega lægi svo mikið á, enda hafi það verið í algeru ósamræmi við þá hægu afgreiðslu, sem málið hefði áður hlotið. Þessar viðbótarupplýsingar hafi því ekki fylgt gögnum málsins, þegar það hlaut afgreiðslu hjá ríkissaksóknara. Þegar kvörtunin var borin fram, hafði ríkissaksóknari ekki tekið afstöðu til þeirra viðbótargagna, sem rannsóknarlögreglustjóri sendi honum með bréfi, dags. 12. apríl 1989.

### IV.

Með bréfi, dags. 24. október 1989, mæltist ég til þess, að ríkissaksóknari skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A.

Svar ríkissaksóknara barst mér með svohljóðandi bréfi, dags. 1. júní 1990:

„Vegna fyrirspurnar yðar til embættis ríkissaksóknara á grundvelli 9. gr. laga nr. 13, 1987, skal eftirfarandi tekið fram:

1. Viðhorf ríkissaksóknara til kvartana [A] eru þau, að efni séu eigi til endurskoðunar á fyrri afstöðu ákærvaldsins til kæruefnisins.
2. Af hálfu ríkissaksóknara þóttu og þykja enn eigi efni til athugasemda vegna starfa rannsóknarlögreglu ríkisins og rannsóknarlögreglustjóra í máli þessu.
3. Að lokum skal tekið fram, að gögnin frá kæranda, sem bárust með bréfi rannsóknarlögreglu ríkisins, dagsettu 12. apríl 1989, hefðu í engu breytt niðurstöðu ríkissaksóknara þótt þau hefðu legið fyrir við afgreiðslu málsins þann 11. apríl 1989.”

Í niðurstöðu álits míns, dags. 28. desember 1990, sagði m.a.:

„Fram er komið að kvörtun A var borin fram, áður en ríkissaksóknari hafði tekið afstöðu til þeirra viðbótargagna, sem honum bárust með bréfi rannsóknarlögreglustjóra 12. apríl 1989, en í þeim gögnum var formleg kæra frá A vegna málsins. Með hliðsjón af niðurstöðu ríkissaksóknara í bréfi 22. desember 1989, að þau gögn högguðu eigi fyrri ákvörðun um, að ekki þættu efni til frekari aðgerða í málinu af ákærvaldsins hálfu, verður í áliti þessu fjallað í heild um þá ákvörðun ríkissaksóknara að láta málið niður falla á grundvelli rannsóknar Rannsóknarlögreglu ríkisins.

Rannsókn Rannsóknarlögreglu ríkisins getur ekki talist rækileg. Hlýtur sú ákvörðun ríkissaksóknara, að láta málið niður falla án frekari rannsóknar, að hafa byggst á því, að ákæra yrði ekki gefin út á hendur geðlækninum, þótt tækist að færa sönnur á þá háttsemi, sem X hafði verið sakaður um.

Þótt sú háttsemi, sem á X var borin, hefði á hann sannast, tel ég engan veginn víst að það hefði leitt til ákæru á hendur honum. Að mínum dómi er afar hæpið, að ákvæði XXII. kafla almennra hegningarlaga nr. 19/1940 eigi við. Ákvæði 197. gr. kæmu til álita, ef brotið hefði verið framið af lækni á sjúkrahúsi gagnvart sjúklingi vistuðum þar, en atvik voru ekki þannig vaxin í þessu máli. Þá verður naumast litið svo á, að um brot í opinberu starfi sé að ræða í skilningi XIV. kafla almennra hegningarlaga. Þá verður að telja, að 6. gr. læknalaga nr. 80/1969, sbr. 18. gr. sömu laga, hafi verið mjög vafasöm refsheimild, þar sem 6. gr. geymdi mjög almenna yfirlýsingu um skyldur lækna án frekari afmörkunar eða skýringa.

Það er samkvæmt framansögðu skoðun mín, að hæpið sé að í gildandi lögum hafi verið viðhlítandi heimild til refsingar fyrir þá háttsemi, er geðlæknirinn X var sakaður um og um er fjallað í máli þessu. Af þeim ástæðum tel ég, að ekki séu rök til að finna að þeirri ákvörðun ríkissaksóknara að fella niður málið án frekari rannsóknar. Ég tel hins vegar, að skýr lagaheimild ætti að vera til að refsa fyrir misneytingu læknis gagnvart sjúklingi með hliðstæðum hætti og væri, ef brot læknisins væri í opinberu starfi, sbr. XIV. kafla almennra hegningarlaga. Eru að mínum dómi ekki rök til að gera mun á því, hvort brot læknis er í opinberu starfi eða utan þess. Ég hef því í samræmi við 11. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis ákveðið að vekja athygli Alþingis, heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra og landlæknis á því, að ég tel lögum vera áfát að þessu leyti og að ástæða sé til að endurskoða refsíákvæði læknalaga í ljósi þess.”

## 12.0. Mannréttindi.

### 12.1. Trúfrelsi. Vottorð um úrsögn úr þjóðkirkjunni og skráning þess í þjóðskrá. (Mál nr. 76/1989)

A hafði ekki leitað eftir vottorði prests um úrsögn úr þjóðkirkjunni í samræmi við 3. mgr. 8. gr. laga nr. 18/1975 um trúfélög. Að fengnu slíku vottorði gæti A óskað eftir því við Hagstofu Íslands, að það yrði skráð samhliða upplýsingum Hagstofunnar um skírni A. Umboðsmaður taldi því ekki uppfyllt skilyrði laga til þess að hann fjallaði um kvörtun A.

Með bréfi, dags. 6. janúar 1989, var til mín leitað vegna A „varðandi riftun á skírnarsáttmála og rétta skrásetningu þeirrar riftunar í skjöl hins opinbera”. Var þess farið á leit, að ég sæi til þess, að erindi þetta yrði tekið til alvarlegrar og vinsamlegrar athugunar hjá viðkomandi ráðuneyti. Kom fram, að A væri ósáttur við þá yfirlýsingu, sem færð hefði

verið um riftun þessa, á gögn Hagstofu Íslands 13. október 1972 að beiðni hans, þar sem hann æskti viðurkenningar ríkisins á trúfrelsi sínu. Jafnframt varðaði erindi A álitserð læknis frá 30. október 1972, er hann lét í té að ósk Sakadóms Reykjavíkur. Með vísan til 2. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis taldi ég ekki lagaskilyrði fyrir því að fjalla um atvik þessi, þar sem lögmæltur ársfrestur til þess að bera fram kvörtun væri liðinn. Varðandi álitserðina kom og til, að ég taldi, að öflun slíkra gagna af hálfu sakadóms félli ekki undir starfssvið mitt, sbr. 4. tl. 3. gr. reglna nr. 82/1988 um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis.

Fram kom í kvörtun A, að hann taldi, að skráning opinberra aðila um persónuleg málefni hans væri enn röng. Ég leit svo á, að þetta atriði kvörtunarinnar gæti ég tekið til meðferðar. Ég óskaði því eftir því með bréfi, dags. 14. mars 1989, að Hagstofa Íslands léti mér í té þjóðskrárupplýsingar um A svo og greinargerð um það, hvaða reglu stofnunin fylgdi, ef einstaklingar óskuðu eftir breytingum á skráðum upplýsingum um þá. Með bréfi, dags. 31. mars 1989, svaraði Hagstofan erindi mínu og lét ég umboðsmanni A í té ljósrit af því bréfi og fylgigögnum þess. Þá gerði ég umboðsmanni A grein fyrir því, að hagstofustjóri hefði lýst því munnlega yfir, að Hagstofa Íslands væri reiðubúin til að gefa þá yfirlýsingu, að ekki yrðu látnar í té upplýsingar um skírni A, án þess að jafnframt yrði gerð grein fyrir þeirri yfirlýsingu, sem skráð hefði verið hjá stofnuninni 13. október 1972.

Þá fór ég fram á það við biskup Íslands með bréfi, dags. 15. ágúst 1989, í tilefni af kvörtuninni og með hliðsjón af því ákvæði 62. gr. stjórnarskrárinnar, að hin evangelíska lúterska kirkja skuli vera þjóðkirkja á Íslandi, að hann léti mér í té upplýsingar um afstöðu þjóðkirkjunnar til eftirfarandi atriða:

- „a) Hvaða þýðingu hefur úrsögn úr þjóðkirkjunni gagnvart þeim trúarheitum og trúarathöfnum, s.s. skírni og fermingu, sem sá, er óskar úrsagnar, hefur tekið þátt í eða undirgengist innan þjóðkirkjunnar?
- b) Getur sá, er óskar eftir að segja sig úr þjóðkirkjunni, lýst yfir því, að hann fyrir sitt leyti óski eftir að ónýta skírni sína og fermingu? Getur hann þá jafnframt, um leið og prestur lætur honum í té úrsagnarvottorð samkvæmt 3. mgr. 8. gr. laga nr. 18/1975, fengið vottorð prests um það að hann hafi veitt slíkri yfirlýsingu viðtöku?”

Ég tók jafnframt fram, að á þessu stigi væri ekki óskað skýringa þjóðkirkjunnar skv. 9. gr. laga nr. 13/1987. Biskup svaraði með bréfi, dags. 24. nóvember 1989, og vísaði til fyrri umfjöllunar embættisins um mál A. Jafnframt fylgdi bréfi biskups bréf prófessorsins í trúfræði við guðfræðideild Háskóla Íslands, þar sem spurningum mínum var svarað og kvaðst biskup taka undir niðurstöður prófessorsins.

Í bréfi prófessorsins sagði svo um fyrri spurningu mína:

„Svo sem tekið er fram í bréfi umboðsmanns Alþingis getur hver sem orðinn er 16 ára að aldri tekið ákvörðun um inngöngu í trúfélag eða úrsögn samkvæmt 3. gr. laga nr. 18/1975 um trúfélög og skv. 3. mgr. 8. gr. sömu laga skal prestur eða forstöðumaður trúfélags láta í té inngöngu eða úrsagnarvottorð. Ef óskirður einstaklingur óskar inngöngu í þjóðkirkjuna hlýtur hann að taka skírni, en eðlilegt, að áður skírður einstaklingur sé látinn gangast undir fermingu. Við inngöngu í þjóðkirkjuna öðlast menn réttindi og skyldur, er fylgja aðild að þjóðkirkjunni. Til réttinda telst atkvæðisréttur á safnaðarfundum o.þ.h. og undir skyldur heyra atriði er lúta að kirkjurækni og almennri trúrækni svo og sú skylda að ala börn sín upp í kristinni trú.

Við úrsögn úr þjóðkirkjunni falla þessi réttindi og skyldur niður og viðkomandi getur með úrsagnarvottorði sannað, að svo sé. Úrsögn viðkomandi getur verið af ýmsum

ástæðum m.a. þeirri, að menn sætta sig ekki við kenningargrundvöll kirkjunnar. Í því tilfalli er úrsögnin staðfesting á afneitun viðkomandi á gildi þess, sem gerist innan kirkjunnar og hann áður tók þátt í eða gekkst undir.

Samkvæmt játningarrítum hinnar íslensku þjóðkirkju er skírinn sakramenti, en sakramenti skera sig úr hópi annarra trúarathafna á þann hátt, að í þeim veitist sú gjöf, sem þau gefa fyrirheit um. Í skírinni veitist „fyrirgefning syndanna” (Níkeujátningin), „endurfæðing”, „náð Guðs” (Ágsborgarjátning 2. og 9. gr.), „frelsun”, „eilíf sáluhjálp” (Fræði Lúthers hin minni). Að skilningi nefndra játningarríta er gjörandinn í skírinni Guð sjálfur, sem notar orð og vatn sem verkfæri sitt eða tæki (Ágsborgarjátning 13. gr.; Fræði Lúthers). Í skírinni tekur Guð móti skírþega í náðarríki Krists og er kirkjan hin sýnilega mynd þess.

Að skilningi þjóðkirkjunnar er náðarríki Krists ekki bundið neinni ákveðinni kirkjudeild, heldur er það handan og ofan þeirra, um leið og það birtist í þeim. Sú kirkja eða kirkjudeild, þar sem skírinn fer fram, tekur á móti skírþega fyrir hönd Krists inn í náðarríki hans, sem viðkomandi kirkja er fulltrúi fyrir. Viðurkennir því þjóðkirkjan hverja skír, þar sem skírt er í vatni og í nafni heilagrar þrenningar. Hver sá sem óskar inngöngu í þjóðkirkjuna og er áður skírður, er því ekki skírður að nýju, ef ljóst er, að skír hans samrýmist þeim skilyrðum, er þjóðkirkjan gerir til skírnar. Skír má m.ö.o. ekki endurtaka. Ef óskírður maður óskar þess hins vegar að ganga í þjóðkirkjuna, hlýtur sá hinn sami að taka skír.

Þjóðkirkjan álitur líka útilokað, að skír þess, sem yfirgefur þjóðkirkjuna ógildist, og byggist sá skilningur á þeirri trú, að Guð geti ekki gengið á bak orða sinna og ef það er Guð, sem gefur manni ákveðna gjöf í skírinni, þá tekur hann þá gjöf ekki aftur, enda þótt maðurinn afneiti henni. Menn geta m.ö.o. afneitað skírinni og krafti hennar, en Guð afneitar ekki neinum þeim, sem hann hefur tekið að sér í heilagri skír og þess vegna getur fólk aftur horfið á vit skírnar sinnar. Fólk getur með margvíslegum hætti afneitað skír sinni og krafti hennar. Þjóðkirkjan lítur svo á, að hver sá er afneitar skír sinni og krafti hennar, eigi eftir sem áður kost á því að snúa aftur og sá sem snýr við eftir tímabil afneitunar, getur þegið endurnýjun skírarnáðarinnar í skriftum og aflausn, en skírist ekki að nýju. Að snúa við og hljóta endurnýjun skírarnáðarinnar er þá jafnframt réttur hverjum þeim, sem fellur frá og gengur úr kirkjunni.

Um ferminguna gegnir öðru máli en um skírinnina. Fermingin er ekki sakramenti, heldur athöfn, þar sem menn eru minntir á gjöf skírnarinnar og hvattir til þess að rækja hana. Sá sem óskar inngöngu í þjóðkirkjuna og er áður skírður, getur fermst eins þótt hann hafi áður fermst á ungum aldri.”

Um hina síðari spurningu hafði prófessorinn eftirfarandi fram að færa:

„Sá sem óskar eftir að segja sig úr þjóðkirkjunni hlýtur að geta lýst yfir því, að hann óski eftir að ónýta skír sína og fermingu. Úrsögnin sem slík er auðvitað yfirlýsing í þá veru, að viðkomandi afneiti skír sinni og krafti hennar, en ef einhver óskar að ítreka slíka yfirlýsingu, hlýtur það að vera honum heimilt samkvæmt ákvæðum trúfrelis laga. Jafnframt skal þó minnt á, að slíkt verður að gerast innan ramma góðs siðferðis og allsherjarreglu (sbr. 63. gr. stjórnarskrár íslenska lýðveldisins og 1. gr. laga nr. 18/1975 um trúfélög).

Prestur getur staðfest skriflega, að hann hafi veitt slíkri yfirlýsingu viðtöku, um leið og hann gefur út úrsagnarvottorð, en hann getur ekki gefið út vottorð í embættisnafni um það, að skírinn sé ógild. Einstaklingar geta gert skír sína ógilda með ýmsu móti, en kirkjan tekur ekki að sér að dæma um það, hverjir það gera og hvernig. Það er líka

útilokað, að prestur framkvæmi nokkra þá athöfn, þar sem skírarsáttmálanum væri sagt upp, þar eð kirkjan getur ekki tekið aftur þá blessun, sem hún hefur áður veitt í nafni Guðs.”

Í bréfi mínu, dags. 31. janúar 1990, til umboðsmanns A sagði:

„Tílefni kvörtunar yðar f.h. [A] er að [A] telur, að hann hafi ekki fengið viðurkenningu ríkisins á trúfrelsi sínu. Jafnframt kemur fram í bréfum yðar, sbr. einkum bréf, dags. 21. maí 1989, að [A] telji að slík viðurkenning fáiast, ef framan við texta þeirrar yfirlýsingar, sem færð var í gögn Hagstofunnar 13. október 1972 komi eftirfarandi orð: „[A] ónýtti skírarsáttmála sinn í Dómkirkjunni í Reykjavík 16. október 1966. Af því tílefni var skráð eftirfarandi yfirlýsing: ...”

Eins og rakið er hér að framan, tekur biskup Íslands undir þær niðurstöður, sem [X], prófessor, gerir grein fyrir í bréfi sínu frá 22. nóvember. Í bréfi [X] fjallar hann sérstaklega um vottorð prests um móttöku á yfirlýsingu um úrsögn úr þjóðkirkjunni og efni slíkrar yfirlýsingar. Af þeim bréfum og gögnum, sem mér hafa borist vegna þessa máls, verður ekki ráðið að [A] hafi beinlínis leitað eftir slíku vottorði, sbr. 3. mgr. 8. gr. laga nr. 18/1975 um trúfélög. Ég tel því rétt að [A] leiti eftir vottorði prests í samræmi við það, sem fram kemur í áður tilvitnuðu bréfi [X].

Að fengnu slíku vottorði er síðan rétt að óska eftir því, að þau gögn verði afhent Hagstofu Íslands með ósk um að þau verði skráð samhliða núverandi upplýsingum Hagstofu Íslands um skír A.

Samkvæmt lögum nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis er ekki gert ráð fyrir afskiptum umboðsmanns fyrir en viðkomandi mál hefur fengið fullnaðarúrlausn í stjórnáskilningi. Er framangreind niðurstaða mín á þessu byggð og ég tel því ekki rétt að fjalla á þessu stigi frekar um mál þetta og þ.m.t. um það, hvort lagaákvæði um þetta málefni og framkvæmd stjórnvalda sé í samræmi við ákvæði stjórnarskrárinnar um trúfrelsi og ákvæði þeirra alþjóðasáttmála um sama efni, sem Ísland er aðili að.

Ég tek að síðustu fram, að telji [A] að hann fái ekki fullnægjandi úrlausn sinna mála eftir þeim leiðum, sem ég hef gert grein fyrir hér að framan, og hann sé rangindum beittur af stjórnvöldum, er honum heimilt að bera á ný fram kvörtun til mín.”

## 13.0. Menntamál.

### 13.1. Námsgögn og námsgagnakostnaður í skyldunámi.

#### Innheimta efnisgjalds.

(Mál nr. 32/1988)

Umboðsmaður taldi, að skýra bæri ákvæði laga um Námsgagnastofnun svo, að nemendum í skyldunámi skyldu fengin námsgögn endurgjaldslaut í þeim greinum, sem kenndar væru. Ákvæði skólalöggjafar væru reist á því sjónarmiði, að ríki og sveitarfélög ættu að bera kostnað af rekstri grunnskóla, þ.e. skyldunámi nemenda og námsgögnum til þarfa skólanna sem nemendum væri gert að nota við nám sitt. Þá heimild, sem var í 9. gr. laga nr. 45/1979 um námsgagnastofnun fyrir skóla til að nota námsbækur og námsgögn, gerð af öðrum en Námsgagnastofnuninni, taldi umboðsmaður bera að skýra í samræmi við nefnda meginreglu og því hefðu einstakir starfsmenn grunnskóla ekki getað ákveðið án skýrrar lagaheimildar að foreldrar eða forráðamenn barna skyldu bera kostnað af bókakaupum andstætt meginreglunni um ókeypis námsgögn. Þá taldi umboðsmaður, að nefnd heimild hefði samkvæmt

ótvíræðu orðalagi verið háð viðurkenningu menntamálaráðuneytisins og að vöntun reglugerðar hefði hvorki leyst stjórnvöld, þ.m.t. viðkomandi skóla, undan skyldu til að afla slíkrar viðurkenningar né heimilað ráðuneytinu að láta hjá líða að framfylgja ótvíræðri lagareglu um þetta. Taldi umboðsmaður framkvæmd ráðuneytisins á nefndri grein laga nr. 45/1979 ekki hafa verið í samræmi við lög og vandaða stjórnarsýsluhætti. Að því er varðar innheimtu svonefnds efnisgjalds í grunnskólum, þ.e.a.s. gjalds til innkaupa í þágu nemenda, s.s. á stílabókum og/eða til greiðslu pappírskostnaðar vegna ljósritunar í skólum, þá taldi umboðsmaður, að samkvæmt lögum félli kostnaður þessi undir þann hluta skólakostnaðar, sem sveitarfélögum bæri að greiða, og því færi innheimta slíks gjalds hjá nemendum að öllu eða að hluta til í bága við lagareglur um greiðslu skólakostnaðar grunnskóla. Hins vegar bannaði skólalöggjöfin ekki, að skólar útveguðu námsgögn og afhentu þeim, sem það vildu, gegn gjaldi, enda væri um að ræða námsgögn umfram það, sem skylt væri að nota. Það breytti hins vegar ekki þeirri niðurstöðu, að án lagaheimildar yrði ekki heimt sérstakt efnisgjald af nemendum og hefði menntamálaráðuneytinu borið að hafa frumkvæði að öflun lagaheimildar til gjaldröðu og setja reglur um innheimtu og ráðstöfun tekna af gjaldinu. Varðandi málefni þessi kom fram hjá umboðsmanni, að ráða yrði bót á þessum brotalómum í stjórn skólamála annað hvort með því að breyta gildandi lögum eða færa starfshætti til samræmis við þau.

## I.

Hinn 9. september 1988 bar A fram kvörtun yfir því, að við X-skóla hefði ekki verið fylgt ákvæðum laga nr. 45/1979 um námsgagnastofnun, en tveir synir A voru þar við nám í 7. bekk skólaárið 1987-1988. Beindi A kvörtun sinni að menntamálaráðuneytinu og taldi, að hvorki hefði verið fylgt því ákvæði 7. gr. laga nr. 45/1979 um námsgagnastofnun, að nemendur í skyldunámi skyldu fá ókeypis námsgögn samkvæmt ákvörðun Námsgagnastofnunar, né ákvæði 9. gr. sömu laga um að afla viðurkenningar menntamálaráðuneytisins á námsbókum og námsgögnum, sem tekin væru til notkunar í skólanum umfram þau námsgögn, er skólanum væru úthlutað samkvæmt áðurnefndri 7. gr.

A hafði með bréfi, dags. 29. september 1987, leitað til menntamálaráðuneytisins og m.a. óskað svara við því, hvort það hefði samrýmst 7. gr. laga nr. 45/1979 um námsgagnastofnun, er X-skóli gerði nemendum í 7. bekk skólaárið 1987-1988 að kaupa námsbækur í íslensku og ensku og hvort viðurkenningar ráðuneytisins hefði verið aflað á því námsefni, sem nemendum hefði verið gert að kaupa. Kom fram í bréfi A, að hann hefði þær upplýsingar frá skólastjóra X-skóla, að skólinn hefði ekki notað rétt sinn hjá Námsgagnastofnun á s.l. ári og hefði afgangur verið 15%, þ.e. á sama tíma og skólinn hefði krafist nemendur um greiðslu fyrir námsgögn. Þá spurðist A fyrir um það, hvaða heimild væri til þess að leggja svonefnt efnisgjald á nemendur. Í svarbréfi sínu til A, dags. 12. október 1987, vísaði menntamálaráðuneytið til þess, að í 7. gr. laga nr. 45/1979 um námsgagnastofnun, væri mælt svo fyrir, að nemendur í skyldunámi skyldu fá ókeypis námsgögn skv. ákvörðun námsgagnastjórnar og þýddi þetta, að námsgagnastjórnin ákvæði, hvaða námsgögn hún afhenti nemendum ókeypis. Hins vegar væri hvergi í lögum gert ráð fyrir, að grunnskólanemendur fengju öll námsgögn ókeypis. Í 9. gr. laga um Námsgagnastofnun kæmi fram, að skólum væri heimilt að nota námsbækur og námsgögn, sem hlotið hefðu viðurkenningu menntamálaráðuneytisins þess efnis, að þau færu ekki í bága við gildandi námsskrá. Þá kom fram í bréfi ráðuneytisins, að gert hefði verið ráð fyrir, að sett yrði reglugerð um þetta atriði í kjölfar laga um Námsgagnastofnun, en það hefði ekki verið gert og ekki gengið eftir því, að bækur hefðu fengið slíka viðurkenningu. Hins vegar hefði verið ákveðið að hefjast handa um samningu slíkrar reglugerðar, m.a. vegna



bréfs A, og krefjast lögmæltrar viðurkenningar í framhaldi af útgáfu reglugerðarinnar. Að því er efnisgjaldið varðaði þá kom fram í svari ráðuneytisins til A, að það væri m.a. til komið sakir þess, að skólar teldu sig geta útvegað nemendum ódýrara efni, t.d. stílabækur, ef þeir önnuðust innkaupin í heildsölu og einnig gæti verið um ljósritunarkostnað að ræða. Bryti gjaldið ekki í bága við grunnskólalög, enda ekki gert ráð fyrir því í þeim lögum, að opinberir aðilar greiddu allan kostnað af skólagöngu barna.

## II.

Hinn 22. september 1988 ritaði ég menntamálaráðherra bréf og óskaði eftir því, að ráðuneyti hans skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis. Svar ráðuneytisins barst með bréfi, dags. 9. desember 1988. Í upphafi bréfsins kom fram, að Námsgagnastofnun (áður Ríkisútgáfa námsbóka) sæi skyldunámsnemendum fyrir ókeypis námsefni í lögboðnum námsgreinum. Til skamms tíma hefði skyldunámsefni verið fábreytt en nú væri svo komið, að í sumum greinum gætu skólar valið um fleiri en eina bók, sem Námsgagnastofnun gæfi út eða útvegaði og úthlutað væri til nemenda ókeypis eftir sérstökum úthlutunarreglum ákveðnum af stjórn stofnunarinnar skv. lögum um hana. Fram til þessa hefði ekki verið þörf fyrir sérstakar reglur um val og viðurkenningu á námsefni, þar sem námsgögn Námsgagnastofnunar hefðu svo til eingöngu verið notað, en önnur útgáfufyrirtæki lítið sinnt þessum markaði. Nú væri að verða breyting á og stór bókaforlög sæktu inn á grunnskólamarkað auk framhaldsskólanna, sem ekki byggju við ríkisútgáfu.

Þá tók ráðuneytið fram í bréfinu, að skyldunámsnemendur ættu rétt á ókeypis námsgögnum, sem þeir fengju frá Námsgagnastofnun eftir reglum, sem stofnunin setti. Dæmi um undantekningar væru valgreinar í 9. bekk og frjálislestrarbækur í erlendum málum, en í flestum tilvikum hefði Námsgagnastofnun slíkt efni til sölu.

Að því er varðar frávik frá fyrrgreindum meginreglum svo og viðurkenningu námsefnis sagði svo orðrétt í bréfinu:

„Nokkur brögð eru að því að skólar/kennarar notfæri sér ekki þessa þjónustu Námsgagnastofnunar heldur velji námsefni sem er á boðstólum annars staðar. Í þeim tilvikum greiða nemendur/foreldrar andvirði námsgagnanna. Dæmi um slíkt er kennslubók/verkefnasafn í íslensku fyrir 7.-8. bekk. Höfundurinn, kennari við [...]skóla, gefur verkið sjálfur út og auglýsir í skólum. Annað dæmi er dönskuefni handa 9. bekk sem Mál og menning gefur út.

Dæmi eru um það að Námsgagnastofnun hafi ekki átt á boðstólum efni vegna skyldunáms. Svo var t.d. í dönsku fyrst eftir að 9. bekkur var gerður að skyldu árið 1985. Þá var upplag af áðurnefndu dönskuefni keypt af Máli og menningu og dreift ókeypis til nemenda. Svipað má segja um íslenskar bókmenntir í 9. bekk.

Hér hafa eingöngu verið tekin dæmi um dönsku og íslensku. Finna má hliðstæður í nánast öllum öðrum skyldunámsgreinum.

Hjá Námsgagnastofnun geta kennarar valið um margskonar efni til að kenna íslensku í 7.-9. bekk. Meðal kennara eru hins vegar skiptar skoðanir um gæði þess efnis sem stofnunin gefur kost á að fá til úthlutunar. Þetta á ekki síst við um efni til málfræðikennslu en það er einmitt tilefni þessa máls. Sumir telja efni Námsgagnastofnunar of gamalt og ekki í takt við tímann sbr. gamalkunnug málfræðibók eftir Björn Guðfinnsson, eða að menn sætta sig ekki við þær áherslur og efnistöð sem beitt er t.d. í nýju námsefni í málvísi eftir Indriða Gíslason. Ef kennari sættir sig ekki við þessar bækur til kennslu verða nemendur yfirleitt að kaupa annað efni. Slíkur kaup í umtalsverðum mæli hafa nú orðið tilefni umræðna, einkum meðal íslenskukennara og foreldra. Greina má nokkrar ástæður:

Sumir foreldrar sætta sig ekki við aukaútgjöld þegar hægt er að fá ókeypis efni.

Foreldrar virðast ekki hafðir með í ráðum þegar ákvarðanir um slík kaup eru teknar.

Sérfræðingar í íslensku telja að umrætt námsefni sé gallað og í því fræðilegar villur.

Íslenskukennarar hafa sumir hverjir lýst frágangi efnisins og uppsetningu allri sem móðgun við nemendur og kennara.

Nú er í sjálfu sér ekkert við það að athuga að aðrir en ríkið hafi á boðstólum námsefni og námsgögn handa grunnskólum. Það er alfarið í valdi hvers skóla hvaða námsefni er valið í hverri námsgrein. Skólum er gert skylt að kenna ákveðnar námsgreinar og ná tilteknum markmiðum. Leiðirnar að markinu eru hins vegar ákvörðunarmál hvers skóla eða hvers einstaks kennara.

Eðlilegt er að gera vissar lágmarkskröfur um gæði námsefnis til þeirra sem semja eða hafa námsefni á boðstólum. Tryggja þarf líka að efnið sé í samræmi við gildandi lög, reglur og námsskrár. Það er greinilega ætlast til þess í lögum að menntamálaráðuneytið sjái um að svo sé.

Í 42. grein laga um grunnskóla segir m.a.: „Að öðru leyti ákveður menntamálaráðuneytið námsefni grunnskóla ...”

Hér er fyrst og fremst um að ræða ákvarðanir um hvaða námsgreinar skuli kenndar í skyldunámi en ekki hvaða námsbækur.

Í 62. grein er tekið fram að ráðuneytið hafi með höndum „...mat og endurskoðun námsmarkmiða og námsefnis ...”

Meginmarkmið náms í grunnskólum koma fram í aðalnámsskrá fyrir grunnskóla sem menntamálaráðuneytið gefur út. Þar koma einnig fram nánari skýringar og útfærsla á þeim lagagreinum sem kveða á um megininntak námsins þ.e. námsgreinar.

Í 1. málsg. 7. greinar laga um Námsgagnastofnun segir: „Nemendur í skyldunámi skulu fá ókeypis námsgögn samkvæmt ákvörðun námsgagnastjórnar”.

Í þessari grein kemur fram það meginatriði að námsgagnastjórn ákveður hvaða námsefni skuli vera ókeypis. Ekki er hægt að túlka þessa grein á þann veg að nemendur skuli undantekningarlaust fá allt námsefni ókeypis.

Í 9. grein sömu laga segir m.a.: „... Þó er skólum heimilt að nota námsbækur og námsgögn sem hlotið hafa viðurkenningu menntamálaráðuneytisins, þess efnis að þau fari ekki í bága við gildandi námskrá. Nánar skal kveðið á um veitingu slíkrar viðurkenningar í reglugerð.”

Reglugerðin sem nefnd er í 9. grein er í undirbúningi. Mikilvægar forsendur fyrir mati á námsefni koma fram í aðalnámsskrá grunnskóla. Aðalnámsskráin hefur verið í endurskoðun að undanfögnu og er áætlað að ný aðalnámsskrá komi út snemma árs 1989 og taki gildi frá og með september 1989. Þótti rétt að bíða með lokagerð reglugerðarinnar þar til ný aðalnámsskrá væri komin út. Í væntanlegri reglugerð verður nánar tekið af skarið um hvaða lágmarkskröfur námsefni fyrir skyldunám þarf að uppfylla svo og hvernig staðið skuli að viðurkenningu á námsgögnum.”

Hinn 15. desember 1988 ritaði ég A bréf, þar sem ég óskaði eftir athugasemdum hans í tilefni af framangreindu bréfi menntamálaráðuneytisins. A svaraði með bréfi, dags. 28. janúar 1989, og fjallar þar m.a. um þau orð í bréfi ráðuneytisins, að það sé alfarið í valdi hvers skóla hvaða námsefni sé valið í hverri námsgrein. Síðan segir orðrétt í bréfi A:

„Mér sýnist ástæða til að staldra við því þarna kristallist ef til vill ágreiningur minn við ráðuneytið. Fyrst vil ég benda á að ekki er um það ágreiningur að námsefni merkir einfaldlega efni það sem notað er við kennslu, burtséð frá því hvort um er að ræða efni frá Námsgagnastofnun eða án hennar íhlutunar, og vísa ég í þessu til bréfsins. Ekki fæ ég betur séð en þarna fari sá skilningur að það geti verið geðþóttaákvörðun skóla, skólustjóra eða jafnvel kennara hvaða námsefni sé notað. Þessum skilningi hlýt ég að mótmæla, og spyr hvort t.d. 9. gr. um Námsgagnastofnun taki ekki af vafa þarna um.

Ég lít svo á að skólaskylda minna barna sé einskonar samningur á milli mín og ríkisins og að um sé að ræða bæði rétt og skyldur báðum megin borðsins. Ég get því ekki unað því að reglur settar af löggjafanum séu túlkaðar svona rúmt af þeim sem þær eiga að framkvæma. Að ráðuneytið geti firrt sig með þessum hætti ábyrgð á því hvað notað er við kennslu og hvers kostnaðurinn sé.

Í framhaldi bréfsins þykist ég greina mótsagnir, það sem áður var alfarið í valdi skólans er nú háð eftirliti og samþykki ráðuneytis.”

Ég ritaði menntamálaráðherra á ný bréf hinn 15. ágúst 1989 og spurðist fyrir um það í tilefni af bréfi ráðuneytisins, dags. 9. desember 1988, og gildistöku aðalnámsskrár skv. auglýsingu nr. 242 frá 28. apríl 1989, hvað liði setningu reglugerðar skv. 9. gr. laga nr. 45/1979. Þá benti ég á, að ráðuneytið hefði í bréfi sínu, dags. 9. desember 1988, ekki vikið að svonefndu efnisgjaldi og gaf ég því á ný kost á að tjá sig um það atriði og í því sambandi óskaði ég eftir upplýsingum ráðuneytisins um það, við hvaða lagaheimild væri stuðst við innheimtu gjalds þessa og hvort ráðuneytið hefði sett einhverjar reglur um innheimtuna, fjárhæð gjaldsins og ráðstöfun þess. Þá vakti ég athygli ráðuneytisins á 80. gr. grunnskólalaga nr. 63/1974, sbr. 38. gr. reglugerðar nr. 213/1975 um rekstrarkostnað grunnskóla.

Dráttur varð á svari ráðuneytisins og ítrekaði ég tilmæli mín með bréfi, dags. 19. desember 1989. Svarið barst loks með bréfi, dags. 17. janúar 1990. Í bréfinu sagði svo um þau atriði sem spurt var um:

„Lög um Námsgagnastofnun hafa verið endurskoðuð og liggur hjálaga frumvarp nú fyrir Alþingi. Vakin er athygli á 8. grein frumvarpsins og athugasemd við hana í greinargerð.

Um áramótin gengu í gildi lög um breytingu á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga. Kafli þeirra laga er í raun breyting á grunnskólalögum nr. 63/1974 og m.a. er breytt 80. grein grunnskólalaganna nr. 63/1974. Jafnframt hefur staðið yfir endurskoðun á grunnskólalögum í heild og nýtt frumvarp í prentun og reglugerð nr. 213/1975 um rekstrarkostnað grunnskóla er í endurskoðun.

Eins og réttilega er bent á í bréfi yðar tók ný aðalnámsskrá grunnskóla gildi í apríl 1989. Í aðalnámsskránni er að finna almennar kröfur um námsefni sem öllum útgefendum er skylt að hafa í heiðri og þeim sem velja námsefni ber að hafa til hliðsjónar. Þessar viðmiðanir eru grundvöllur nánari reglna um hvernig staðið skuli að því að leysa ágreining sem kann að koma upp um gæði námsefnis sbr. 8. grein í frumvarpi til laga um Námsgagnastofnun. Drög að slíkum reglum liggja fyrir en hafa ekki tekið gildi m.a. vegna þess að tvö frumvörp sem reglurnar eða reglugerð byggir á kunna að verða að lögum innan tíðar.

Að öðru leyti skal ítrekuð sú niðurstaða sem kom fram í bréfi ráðuneytisins dags. 12. október 1987 um 7. grein laga nr. 45/1979 þar sem segir: „Nemendur í skyldunámi skulu fá ókeypis námsgögn samkvæmt ákvörðun námsgagnastjórnar.” Þetta ákvæði er óbreytt í frumvarpi til laga um Námsgagnastofnun og merkir að námsgagnastjórn ákveður hvaða námsgögn sem stofnunin hefur yfir að ráða skuli afhent nemendum ókeypis.

Hvergi er að finna í lögum að nemendur skuli fá öll námsgögn ókeypis né heldur neitt sem leggur bann við því að keypt séu önnur námsgögn en þau sem Námsgagnastofnun leggur til ókeypis svo framarlega sem þau uppfylla almenn ákvæði laga um aðalnámsskrár. Í ráðuneytinu er talið eðlilegt og sjálfsagt að bera slík mál undir foreldra og forráðamenn viðkomandi nemenda áður en stofnað er til kaupa.

Í bréfi yðar er einnig spurt um svokallað efnisgjald. Oftast er hér um að ræða sameiginleg innkaup á t.d. stílabókum sem þannig fást á lægra verði og/eða pappírskostnað vegna ljósritunar í skólum sem sveitarfélög bera kostnað af. Innheimta efnisgjalds styðst ekki við sérstakar lagaheimildir og gjaldið er mishátt eftir skólum. Ekki er heldur um að ræða bann við því. Ráðuneytið hefur ekki haft nein afskipti af efnisgjaldi skóla né gefið út sérstakar reglur þar um. Í ráðuneytinu er litið svo á að þetta sé mál hvers skóla og sveitarfélags í samráði við foreldra eða fulltrúa þeirra.”

Þá óskaði ég upplýsinga Námsgagnastofnunar um eftirfarandi atriði með bréfi, dags. 21. mars 1989:

- „1. Hefur námsgagnastjórn sett einhverjar reglur á grundvelli 1. mgr. 7. gr. laga nr. 45/1979 og þá hverjar?
2. Hefur námsgagnastjórn litið svo á, að í 1. mgr. 7. gr. laga nr. 45/1979 felist heimild fyrir stjórnina til að ákveða hvaða námsgögn skuli afhent nemendum ókeypis, og þá aðeins hluta af þeim námsgögnum, sem nemendur þurfa að nota hverju sinni, eða hefur stjórnin litið svo á, að með þessari reglu sé mælt fyrir um að nemendur í skyldunámi eigi að fá öll námsgögn ókeypis?
3. Í 1. mgr. 7. gr. reglugerðar nr. 600/1980 segir, að kvóti sá, er námsgagnastjórn ákveður, skuli ákveðinn með hliðsjón af því hvaða náms- og kennslugögn talið sé æskilegt að nemendur og/eða skólar hafi til umráða, svo og af fjárráðum stofnunarinnar. Með vísun til þessa ákvæðis og með hliðsjón af 1. mgr. 7. gr. laga nr. 45/1979, óska ég eftir upplýsingum um, hvort Námsgagnastofnun hafi í framkvæmd gefið skólum kost á ókeypis námsgögnum í öllum námsgreinum, sem kenndar eru í skyldunámi.
4. Hefur námsgagnastofnun látið skólum í té námsbækur og önnur kennslugögn samkvæmt 17. gr. reglugerðar nr. 600/1980 og ef svo er, hvernig hefur verið hátað greiðslu kostnaðar við slík gögn? Sérstaklega óska ég eftir upplýsingum um, hvort nemendur hafi verið látnir greiða fyrir þessi gögn?”

Í svari Námsgagnastofnunar, dags. 6. apríl 1989, sagði um einstakar fyrirspurnir í bréfi mínu frá 21. mars 1989:

„1. liður. Námsgagnastjórn hefur sett Reglur um úthlutun námsgagna [með bréfinu fylgja reglur er gilda frá 1. janúar 1989]. Í 3. grein segir m.a. „Stjórn Námsgagnastofnunar ákveður í janúar ár hvert hversu hárrí upphæð skuli úthluta á árinu vegna hvers nemanda. Stjórn Námsgagnastofnunar ákveður fjárhæðina með hliðsjón af námsgagnaþörf nemandans, eðlilegri endurnýjun námsgagna skólans, stærð skólans og fjárráðum stofnunarinnar”. Þegar fjárhæðin er ákveðin, er úthlutað upphæð er nemur því fjármagni sem Námsgagnastofnun hefur til framleiðslu ár hvert.

2. liður. Svo til allt efni sem Námsgagnastofnun framleiðir geta skólar fengið úthlutað samkvæmt áðurnefndum reglum. Einstaka titlar eru einungis til sölu en þá er ekki um nemendaefni að ræða. Starfsmenn skóla ákveða sjálfir hvaða efni þeir taka frá stofnuninni

og hvernig þeir nýta það. Samkvæmt 1. grein laga um Námsgagnastofnun er hlutverk hennar „að sjá grunnskólum fyrir sem bestum og fullkornustum náms- og kennslugögnum.” Með tilliti til þessa ákvæðis og fyrstu málsgreinar í 7. grein laganna lítur stjórnin svo á að Námsgagnastofnun beri skylda til að útvega nemendum ókeypis námsgögn, samkvæmt því fjármagni sem stofnunin hefur yfir að ráða.

3. liður. Ef undan eru skilin námsgögn í sumum valgreinum í 9. bekk og á vissum sviðum í list- og verkgreinum, býður stofnunin fram námsefni í öllum námsgreinum sem kenndar eru í skyldunámi.

4. liður. Námsgagnastofnun hefur í nokkrum tilvikum keypt námsefni frá öðrum útgefendum og úthlutað því ókeypis til skóla. Dæmi um þetta er bókmenntaefni sem kennt er til grunnskólaprófs samkvæmt ákvörðun menntamálaráðuneytisins. Samkvæmt úthlutunarreglum verður þetta efni eign skólans og lánað nemendum. Námsgagnastofnun hefur því ekki krafið um greiðslu fyrir efnið.”

### III.

Í álitinu mínu, dags. 31. ágúst 1990, fjallaði ég um fyrri skipan námsgagna og kostnaðar við þau á skyldunámsstigi að lögum svo og um gildandi lagaákvæði um þetta efni og forsögu þeirra. Sagði svo um þetta í álitinu:

„Með lögum nr. 82/1936 um ríkisútgáfu námsbóka var tekinn upp sá háttur að afhenda nemendum í barnaskólum ókeypis og til eignar þær námsbækur, er nemendur þurftu við nám sitt. Til að standa straum af kostnaði við útgáfu námsbókanna var innheimt svonefnt námsbókagjald af heimilum skólaskyldra barna. Var þessum reglum áfram fylgt í lögum nr. 51/1956 um ríkisútgáfu námsbóka að því viðbættu, að hið sama gildi um nemendur í unglingaskólum og að ákveðið var að ríkissjóður greiddi kostnað af framkvæmd laganna að 1/3 hluta. 1. gr. laganna hljóðaði svo:

„Börnum við skyldunám barnafræðslustigsins, skv. 2. gr. laga nr. 34 1946, skal séð fyrir ókeypis námsbókum í greinum þeim, sem kenndar eru.

Unglingum í unglingaskólum skal séð fyrir ókeypis námsbókum í þeim greinum, sem kenndar eru.”

Lögum nr. 51/1956 var breytt með lögum nr. 86/1971, sem upphaflega voru sett sem bráðabirgðalög hinn 30. júlí 1971, en með þeim lögum var námsbókagjald fellt niður og kostnaður við framkvæmd laganna alfarið lagður á ríkissjóð.

Árið 1972 skipaði menntamálaráðherra nefnd til að endurskoða lög um ríkisútgáfu námsbóka og lög um Fræðslumyndasafn. Nefndin lauk störfum í febrúarmánuði 1974 og var frumvarp, er hafði að geyma tillögur nefndarinnar, lagt fram á Alþingi 1974 (Alþt. 1973-1974 A, bls. 2058-2075). Frumvarpið varð ekki útrætt og var það lagt fram lítið breytt á næstu fjórum þingum. Í 8. gr. frumvarps þess, sem lagt var fram á Alþingi 1974, sagði m.a.:

„Ríkisútgáfa námsbóka annast útgáfu námsbóka handa nemendum í grunnskóla. Skulu þeir nemendur fá ókeypis námsbækur samkvæmt ákvörðun Námsgagnastjórnar, og verða þær ýmist eign nemenda eða skólans ...”

Samkvæmt 5. gr. var Ríkisútgáfa námsbóka deild í Námsgagnastofnun og í 14. gr. var mælt fyrir um, að ríkissjóður greiddi kostnað við rekstur stofnunarinnar. Þá voru í 15. gr. ákvæði um að námsgagnastjórn annaðist löggildingu námsbóka á skyldunámsstigi innan ramma aðalnámsskrár, sem menntamálaráðuneytið setti, og heimild var fyrir ráðuneytið að fela stjórninni einnig löggildingu námsbóka fyrir framhaldsskólastig, en sérstakt ákvæði var um að útgefendum námsbóka væri heimilt að leita löggildingar fyrir þær.

Frumvarp til laga um Námsgagnastofnun var á ný lagt fram á Alþingi veturinn 1977 til 1978 og var orðalag einstakra greina frumvarpsins þá nokkuð breytt frá fyrri frumvörpum um sama efni (Alþt. 1978-1979 A, bls. 1702-1709). Samkvæmt 1. gr. var það hlutverk Námsgagnastofnunar að sjá grunnskólum fyrir sem bestum og fullkomnustum náms- og kennslugögnum. Í 7. - 9. gr. frumvarpsins voru svofelld ákvæði:

„7. gr.

Nemendur í skyldunámi skulu fá ókeypis námsgögn samkvæmt ákvörðun námsgagnastjórnar.

Á þeim tíma árs, er námsgagnastjórn ákveður, skulu skólanefndir sjá um að námsgagnastofnun berist greinargerð um þau náms- og kennslugögn, sem þörf er á til kennslu næsta skólaár. Greinargerðinni skal fylgja skýrsla um fjölda skólaskyldra barna og unglinga í skólahverfinu ásamt skilagrein fyrir síðastliðið ár. Námsgagnastofnun hlutast síðan til um að námsgögn, miðað við pöntun og rétt skólans samkvæmt gildandi úthlutunarreglum, séu send til réttra aðila. Nemendur fá námsgögnin til afnota eða eignar samkvæmt reglum sem námsgagnastjórn setur.

8. gr.

Kostnaður við starfsemi námsgagnastofnunar greiðist úr ríkissjóði og af eigin tekjum stofnunarinnar sem eingöngu má verja í þágu verkefna sem lög þessi mæla fyrir um. ....

9. gr.

Eigi er skylt að úthluta skólum námsgögnum umfram það sem ákveðið er í lögum þessum, sbr. 7. gr. Þó er skólum heimilt að nota námsbækur og námsgögn, sem hlotið hafa viðurkenningu menntamálaráðuneytisins, þess efnis að þau fari ekki í bága við gildandi námsskrá.

Nánar skal kveðið á um veitingu slíkrar viðurkenningar í reglugerð.”

Ákvæði þessi voru samþykkt óbreytt sem 7., 8. og 9. gr. laga nr. 45/1979 um Námsgagnastofnun. Í athugasemd við 7. gr. frumvarpsins sagði m.a.:

„Við það er miðað að nemendur í skyldunámi fái ókeypis námsgögn sem ýmist verða eign þeirra eða skólans.

Í samræmi við grunnskólalög skal unnið að því að skólar eigi kost á fjölbreyttum og fullnægjandi námsgögnum sem til staðar verði í skólunum og dreift til nemenda eftir því sem nauðsynlegt er talið. Miðað skal við að unnt sé að velja milli vandaðra námsgagna í hverri námsgrein.

Sá háttur hefur verið á frá upphafi (1936) að nemendur í barnaskólum hafa fengið námsbækur sínar ókeypis og til eignar frá Ríkisútgáfunni og eftir 1956 hefur hið sama gilt um nemendur í unglingskólum. Fyrstu áratuginu voru bækurnar svo litlar og ódýrar að ekki þótti taka því að ætla fleiri en einum nemanda að nota hverja bók. Þá söfnuðust stundum á heimilum hlaðar af nothæfum bókum sem hvergi virtist vera þörf fyrir og er svo enn að nokkru leyti.

Á síðustu árum hefur úthlutunarfyrirkomulagi Ríkisútgáfu námsbóka verið breytt þannig að skólar fá bækur til eignar og nemendur svo aftur að láni meðan bókin endist. Gildir þetta nú ekki eingöngu um dýrar og stórar bækur heldur einnig önnur námsgögn, vinnuspjöld og ítarefni ýmiss konar sem nemendur vinna með í skólunum en eignast ekki.

Nú er gengið lengra í þessa átt. Hver skóli fær í sinn hlut ákveðið ráðstöfunarfé í stað tiltekinna námsgagna. Þetta ætti að stuðla að betri nýtingu námsgagna. Meðferð námsgagna batnar og hefur þetta – ekki síður en sparnaður – uppeldislegt og menningarlegt gildi.

Nauðsynlegt er að ákveða í reglugerð hvernig úttektaheimild skuli ákveðin. Þarf þar að taka tillit til margra þátta, svo sem námskrár, stærðar skóla og stöðu, skiptingar í bekkjardeildir, aldurs nemenda o.fl.”

Í greinargerð er að finna svofelldar athugasemdir við 9. gr. frumvarpsins:

„Gert er ráð fyrir að nemendur fái námsgögn samkvæmt ákvörðun námsgagnastjórnar sbr. 7. gr. Hér er fyrst og fremst um að ræða kennslugögn sem námsgagnastofnun lætur framleiða, enda er það hennar hlutverk að sjá skólum fyrir kennslugögnum, en hins vegar er alltaf eitthvað um það að námsbækur og önnur námsgögn séu framleidd af einkaaðilum.

Greinin kveður á um að skólar geti notað slík gögn svo framarlega sem þau fara ekki í bága við gildandi námskrá og hafi hlotið viðurkenningu menntamálaráðuneytisins eða einhvers aðila, t.d. námsgagnastofnunar, í umboði þess.”

Í athugasemd við 1. gr. frumvarpsins segir, að orðið námsgögn sé í frumvarpinu notað í víðtækri merkingu um hvers kyns efni sem nemendur vinni með og sem dæmi er nefnt prentað og fjölritað mál, hljóð- og myndritað efni, hlutir og tæki, sem notuð séu við nám og kennslu.

Samkvæmt heimild í 11. gr. laga nr. 45/1979 um námsgagnastofnun var sett reglugerð um stofnunina nr. 600/1980 og er rétt að gera hér grein fyrir ákvæðum 7. og 17. gr. reglugerðarinnar, en 1. mgr. 7. gr. hljóðar svo:

„Námsgagnastjórn setur reglur um úthlutun og úthlutunarkvóta náms- og kennslugagna. Kvótinn skal ákveðinn á hverju ári með hliðsjón af því hvaða náms- og kennslugögn talið er æskilegt að nemendur og/eða skólar hafi til umráða, svo og af fjárráðum stofnunarinnar. Nemendur fá námsgögn til afnota eða eignar samkvæmt reglum sem námsgagnastjórn setur. Upplýsingar um kvótann og skrá yfir það sem til úthlutunar er skal sent skólunum á fyrstu mánuðum hvers fjárlagaárs ásamt yfirliti um stöðu skólans í lok síðasta úthlutunartímabils.”

Í 17. gr. reglugerðarinnar segir:

„Skólum er heimilt að nota námsbækur eða önnur kennslugögn í stað samsvarandi gagna frá Námsgagnastofnun ef þau hafa hlotið viðurkenningu menntamálaráðuneytisins um að þau séu í samræmi við gildandi námskrá. Óski skóli að fá slík gögn til afnota fyrir milligöngu Námsgagnastofnunar sér að kostnaðarlausu, eða greiðslu kostnaðar að hluta, tekur námsgagnastjórn afstöðu til þess, í hverju tilviki fyrir sig. Við ákvörðunina ber að taka mið að gæðum og markaðsverði námsgagnanna samanborið við þau gögn sem stofnunin hefur á boðstólum.”

Frumvarp til laga um Námsgagnastofnun var lagt fram á Alþingi 28. nóv. 1989 (Alþt. 1989-1990, A, bls. 1128-1132). Samkvæmt 1. mgr. 6. gr. frumvarpsins skulu nemendur í skyldunámi fá ókeypis námsgögn til eignar eða afnota samkvæmt ákvörðun námsgagnastjórnar. Í 5. mgr. 5. gr. kemur fram að Námsgagnastofnun hafi m.a. það verkefni

með höndum að kaupa, selja og dreifa náms- og kennslugögnum frá öðrum aðilum. Þá segir svo í athugasemdum með frumvarpinu m.a. (Alþt. 1989-1990 A, bls. 1132):

„Fellt er út heimildarákvæði í 9. gr. gildandi laga til handa skólum um notkun á námsgögnum og um veitingu viðurkenninga ráðuneytisins á námsefni frá öðrum útgefendum. Eðlilegra er að ákvæði um þessi atriði standi í grunnskólalögum.”

Frumvarp þetta var samþykkt og birt sem lög nr. 23/1990 um Námsgagnastofnun.

Samkvæmt 1. gr. grunnskólalaga nr. 63/1974, sbr. lög nr. 52/1990, er ríki og sveitarfélögum skylt að halda skóla fyrir öll börn og unglinga á aldrinum 6-16 ára eftir því sem nánar er mælt fyrir um í lögnum, og í XIV. kafla laganna eru ákvæði um skiptingu kostnaðar af starfsemi grunnskóla milli sveitarfélaga og ríkisins. Ekki er ástæða til að rekja hér í einstökum atriðum reglur laganna um kostnaðarskiptinguna, en í lögnum eru ekki bein ákvæði um kostnað vegna námsgagna eða annars efnis, sem nýtt er til kennslu, s.s. pappírs og ljósritunar. Í 80. gr. grunnskólalaga, sem í gildi voru til 1. janúar 1990 sagði:

„Í skólum, sem reknir eru sameiginlega af ríki og sveitarfélögum, greiða sveitarfélögin ein húsvörslu, hitun, lýsingu, ræstingu og allan annan rekstrarkostnað, sem ríkissjóði ber ekki að greiða samkvæmt lögum þessum.”

Nánari ákvæði um rekstrarkostnað grunnskóla hafa verið sett í reglugerð nr. 213/1975 með síðari breytingum. Ekki er þar sérstaklega fjallað um kostnað vegna námsgagna, t.d. ef einstakir skólar taka út námsgögn hjá Námsgagnastofnun umfram þá fjárhæð, sem þeim er úthlutað samkvæmt reglum, er námsgagnastjórn setur, eða kostnað við námsgögn, sem aðrir aðilar en Námsgagnastofnun gefa út og skólar nota. Í 38. gr. reglugerðarinnar er hins vegar nánari skýring á áður nefndri 80. gr. grunnskólalaga en þar segir:

„Annar rekstrarkostnað en þann, sem sérstaklega er talinn í reglugerð þessari, greiða sveitarfélög þau er að grunnskólum standa án þátttöku ríkissjóðs. Kostnaður sá er hér um ræðir, er m.a. vegna húsvörslu, ræstingar, ljóss, hita, efniskaupa til verklegrar kennslu og af pappír og ritföngum.”

Með lögum nr. 87/1989, sem tóku gildi 1. janúar 1990, voru greinar 78.-80. í lögum nr. 63/1974 sameinaðar og er efni þeirra nú í 78. gr. laganna, sem hljóðar svo:

„Sveitarfélög greiða allan annan rekstrarkostnað grunnskóla en laun vegna kennslu og stjórnunar, eða kostnað vegna annarra þeirra rekstrarþátta sem greindir eru í lögum þessum sem verkefni ríkissjóðs.”

Í aðalnámsskrá grunnskóla, sem tók gildi með auglýsingu menntamálaráðuneytisins 28. apríl 1989, er kafli um námsgögn og þar segir m.a.:

„Aðalnámsskrá grunnskóla á að vera til viðmiðunar við gerð námsgagna og val á þeim. Það er á ábyrgð skóla og kennara að velja og meta námsbækur og önnur námsgögn sem best henta þeim markmiðum sem að er stefnt og höfða til reynslu og áhuga nemenda. ... Sem dæmi um námsgögn má nefna námsbækur, kennsluleiðbeiningar, handbækur, myndbönd, hljómbönd, veggspjöld, tölvuforrit og efni til verklegrar kennslu. Auk námsgagna þarf margvísleg kennslutæki, ekki síst í verklegri kennslu. Með kennslutækjum er t.d. átt við eldhúsbúnað, smíðaáhöld, smásjár, tölvur og myndvarpa.””



## IV.

Í niðurstöðu álits míns, dags. 31. ágúst 1990, tók ég einstaka þætti til umfjöllunar, þ.e.a.s. í fyrsta lagi greiðslur nemenda í skyldunámi fyrir námsgögn, í öðru lagi viðurkenningu menntamálaráðuneytisins skv. 9. gr. laga nr. 45/1979 og í þriðja lagi innheimtu efnisgjalds. Þá véc ég að kvörtun A sérstaklega og að lokum setti ég fram ábendingu vegna málsins í heild. Verður gerð grein fyrir einstökum atriðum hér á eftir.

## IV.1.

Í niðurstöðu álits míns véc ég fyrst að greiðslum nemenda í skyldunámi fyrir námsgögn. Sagði svo um þetta:

„Í tíð laga nr. 82/1936 og laga 51/1956, sbr. einnig lög nr. 86/1971, var það ótvírætt, að ríkið átti að sjá nemendum í skyldunámi fyrir ókeypiss námsbókum í þeim greinum, sem kenndar voru. Í III. kafla hér að framan er rakinn aðdragandi að 7. gr. laga nr. 45/1979 um Námsgagnastofnun, sbr. nú 6. gr. laga nr. 23/1990. Samkvæmt 1. mgr. 7. gr. laga nr. 45/1979 áttu nemendur í skyldunámi að fá ókeypis námsgögn samkvæmt ákvörðun námsgagnastjórnar.

Hvergi kemur skýrt fram í lögum nr. 45/1979 né af gögnum um undirbúning þeirra laga eða í lögum nr. 23/1990, að ætlunin hafi verið að hverfa frá þeirri grundvallarreglu eldri laga, að nemendur fengju námsgögn ókeypis. Í upphafi athugasemda við frumv. til laga nr. 45/1979 voru taldar helstu breytingar frá fyrri lögum og er engar slíkrar breytingar getið þar. Það er því skoðun mín, að 7. gr. laga nr. 45/1979, sbr. nú 6. gr. laga nr. 23/1990, beri að skýra svo, að þau námsgögn, sem greinin tekur til, skuli fengin nemendum í skyldunámi endurgjaldslaust í þeim greinum, sem kenndar eru. Það er síðan námsgagnastjórnar að ákveða, hvaða námsgögn skuli boðin fram hverju sinni til að fullnægja þessari skyldu og ákveða, hvort námsgögnin skuli verða eign nemenda eða skóla. Í 8. gr. laga nr. 45/1979, sbr. nú 7. gr. laga nr. 23/1990, er ákveðið, að kostnaður við starfsemi Námsgagnastofnunar greiðist úr ríkissjóði að því marki sem eigin tekjur hrökkva ekki til. Eins og lýst hefur verið hér að framan, giltu lög nr. 45/1979 um mál það, sem kvörtunin fjallar um.

Í 9. gr. laga nr. 45/1979 var skólum heimilað að nota námsbækur og námsgögn, sem gerð væru af öðrum en Námsgagnastofnun, enda hefðu þessar bækur og námsgögn hlotið „viðurkenningu menntamálaráðuneytis, þess efnis, að þau fari ekki í bága við gildandi námskrá.“ Um þá viðurkenningu verður nánar fjallað í kafla IV.2. hér á eftir. Í lögum nr. 45/1979 var ekki skýrt kveðið á, hver bera ætti kostnað af kaupum á námsgögnum, sem um var fjallað í nefndri 9. gr. laganna. Samkvæmt upphafsorðum 9. gr. laga nr. 45/1979 var eigi skylt að úthluta skólum námsgögnum umfram það, sem ákveðið var í lögum, og var þá vísað í 7. gr. laganna. Frá þessari reglu var gerð ein undantekning, þegar sagði „þó er skólum heimilt að nota“ o.s.frv.

Ákvæði grunnskólalaga nr. 63/1974 með síðari breytingum og lög nr. 45/1979 um Námsgagnastofnun, sbr. nú lög nr. 23/1990, eru reist á því sjónarmiði að ríki og sveitarfélög beri kostnað af rekstri grunnskóla, þ.e. skyldunámi nemenda, og námsgögnum, sem skólar þurfa og nemendum er gert að nota við nám sitt. Menntamálaráðuneytið telur, að hvergi sé í lögum að finna ákvæði um að nemendur skuli fá öll námsgögn ókeypis né heldur sé neitt, sem leggi bann við því að keypt séu önnur námsgögn en þau, sem Námsgagnastofnun leggur til ókeypis, svo framarlega sem þau uppfylli almenn ákvæði laga og aðalnámskrár. Þá tekur ráðuneytið fram, að þar sé talið eðlilegt og sjálfsagt að bera slík mál undir foreldra og forráðamenn viðkomandi nemenda, áður en stofnað sé til kaupa. Ég vek hins vegar athygli á því, að engar reglur hafa verið eða eru í gildi um það, hvernig staðið skuli að slíkri ákvörðun. Hefði þó verið sérstök ástæða til þess að menntamálaráðuneytið hefði frumkvæði

að setningu slíkra reglna, úr því að ráðuneytið taldi eðlilegt að slík mál yrðu borin undir forráðamenn nemenda.

Ákvæði 9. gr. laga nr. 45/1979 fjölluðu um kaup á námsgögnum í stað þeirra, sem nemendur áttu annars að fá ókeypis frá Námsgagnastofnun, annað hvort til eignar eða afnota. Með því að láta það í vald einstakra skóla og kennara að ákveða, hvort þeir notuðu þau námsgögn, sem Námsgagnastofnun léti þeim í té, eða láta nemendur sjálfa kaupa slík námsgögn, var stjórnendum skóla og einstökum kennurum fengið sjálfðæmi um að stofna til kostnaðar af hálfu foreldra eða forráðamanna barna vegna kaupa á umræddum námsgögnum. Jafnframt er ljóst að framkvæmd þessara mála kann að hafa verið mismunandi milli einstakra skóla og jafnvel bekkjardeilda í sama skóla. Sú túlkun á 1. mgr. 9. gr. laga nr. 45/1979, sem fram kom í 17. gr. reglugerðar nr. 600/1980 um Námsgagnastofnun, kann og að hafa leitt til þess að mismunur hafi verið á, með hvaða hætti kostnaður við kaup á námsbókum og námsgögnum frá öðrum en Námsgagnastofnun var greiddur.

Ég tel, að 9. gr. laga nr. 45/1979 hafi orðið að skýra í samræmi við þá grundvallarreglu, sem áður var lýst, að ríki og sveitarfélög beri kostnað af rekstri grunnskóla og námsgögnum. Skoðun mín er því sú, að án skýrrar heimildar í lögum hafi einstakir starfsmenn grunnskóla ekki getað ákveðið, að foreldrar eða forráðamenn barna skyldu bera kostnað af bókakaupum andstætt þeirri meginreglu 1. mgr. 7. gr. laga nr. 45/1979, að nemendur ættu fá ókeypis námsgögn. Það er einnig niðurstaða mín, að ákvæði laga nr. 23/1990 um Námsgagnastofnun veiti starfsmönnum skólanna ekki slíka heimild.”

#### IV.2.

Um viðurkenningu menntamálaráðuneytisins samkvæmt 9. gr. laga nr. 45/1979 sagði svo í niðurstöðu minni:

„Samkvæmt 9. gr. laga nr. 45/1979 var það skilyrði fyrir því að skólum væri heimilt að nota námsbækur og námsgögn frá öðrum aðilum en Námsgagnastofnun, að þessir hlutir hefðu hlotið viðurkenningu menntamálaráðuneytisins þess efnis, að þau færu ekki í bága við gildandi námsskrá. Þá var mælt fyrir um, að nánar skyldi kveðið á um veitingu slíkrar viðurkenningar í reglugerð.

Af bréfum menntamálaráðuneytisins til mín, dags. 9. desember 1988 og 17. janúar 1990, verður ráðið, að um formlegar viðurkenningar í samræmi við 9. gr. laga nr. 45/1979 hefur ekki verið að ræða og umrædd reglugerð var ekki sett. Fyrir liggur hins vegar að í grunnskólum hafa í einhverjum tilvikum verið notaðar námsbækur og námsgögn frá öðrum aðilum en Námsgagnastofnun.

Þegar virt er hið ótvíræða orðalag 1. mgr. 9. gr. laga nr. 45/1979 um Námsgagnastofnun, verður að telja, að skólum, sem taka nemendur til skyldunáms, hafi verið óheimilt að taka til nota námsbækur og námsgögn, eins og þau voru skilgreind í athugasemdum með því frumvarpi, sem varð að lögum nr. 45/1979, nema áður hefði legið fyrir viðurkenning menntamálaráðuneytisins í samræmi við 9. gr. laga nr. 45/1979. Það að ekki hafði verið sett reglugerð í samræmi við 2. mgr. nefndrar 9. gr., leysti stjórnvöld, þ.m.t. viðkomandi skóla, ekki undan skyldu til að afla slíkrar viðurkenningar.

Í 2. mgr. 9. gr. laga nr. 45/1979 var skýrt tekið fram, að í reglugerð skyldi nánar kveðið á um veitingu þeirra viðurkenninga, sem um er fjallað í 1. mgr. sömu greinar. Þessari skyldu var ekki sinnt í gildistíð laganna. Í bréfi menntamálaráðuneytisins, dags. 12. október 1987, er því lýst, að ráðuneytið hefði ákveðið, m.a. í tilefni af bréfi A frá 29. september 1987, að hefjast þegar handa við samningu reglugerðar skv. 2. mgr. 9. gr. laga nr. 45/1979 og krefjast í framhaldi af útgáfu hennar þeirrar viðurkenningar, sem um er rætt í nefndri 9. gr. Samkvæmt bréfi ráðuneytisins til mín, dags. 9. desember 1988, hafði reglugerðin verið í undirbúningi en rétt þótti að biðja með lokagerð hennar, þar til ný aðalnámsskrá fyrir

grunnskóla kæmi út snemma árs 1989. Enn kemur fram í bréfi ráðuneytisins frá 17. janúar 1990, að reglugerðin hafi ekki verið gefin út og vísað til þess, að m.a. kunnir tvö frumvörp til laga um Námsgagnastofnun og um breytingu á grunnskólalögum að verða að lögum innan tíðar, en reglugerðin byggist á þeim lögum.

Ég tel, að þær skýringar, sem menntamálaráðuneytið hefur gefið á ástæðum þess að reglugerð skv. 2. mgr. 9. gr. var ekki gefin út, séu ófullnægjandi. Hafi þær ekki heimilað ráðuneytinu að láta hjá líða að framfylgja þeirri ótvíræðu lagareglu að krefjast viðurkenningar á þeim námsbókum og námsgögnum, sem tekin voru til nota í skólum og Námsgagnastofnun hafði ekki lagt skólunum til. Það getur ekki leyst stjórnvald undan því að framkvæma skýra lagareglu, þó að áform eða tillögur séu uppi um breytingar á lögum eða reglum, sem reynt getur á við framkvæmdina. Stjórnvald verður hins vegar að breyta stjórnvaldsfyrirmælum og lagaframkvæmd til samræmis við þær breytingar, sem gerðar eru á viðkomandi lögum hverju sinni. Ég tel því, að framkvæmd menntamálaráðuneytisins á 9. gr. laga nr. 45/1979 um Námsgagnastofnun, eins og henni er lýst hér að framan, hafi ekki verið í samræmi við lög og vandaða stjórnsýsluhætti. Þá tel ég, að einstakir skólar, og eftir atvikum kennarar, hafi ekki haft heimild til að taka slíkar námsbækur og námsgögn til notkunar, án þess að fyrst væri leitað eftir viðurkenningu ráðuneytisins á því í samræmi við 9. gr. laga nr. 45/1979, enda leysi tómlæti ráðuneytisins við framkvæmd laganna ekki önnur stjórnvöld undan því að gæta þessarar lagareglu í störfum sínum.”

### IV.3.

Innheimta á efnisgjaldi hlaut svofellda úrlausn:

„Í bréfum menntamálaráðuneytisins, dags. 12. október 1987 og 17. janúar 1990, kemur fram, að svonefnt efnisgjald sé í þeim tilvikum, sem það er innheimt, ýmist notað til sameiginlegra innkaupa í þágu nemenda, s.s. til kaupa á stílabókum, og/eða til greiðslu pappírskostnaðar vegna ljósritunar í skólum, sem sveitarfélög beri kostnað af. Fram kemur, að innheimta efnisgjaldsins styðst ekki við sérstakar lagaheimildir og gjaldið er mishátt eftir skólum. Þá tekur menntamálaráðuneytið fram, að það hafi ekki haft nein afskipti af gjaldtöku þessari, heldur hafi það „litið svo á að þetta sé mál hvers skóla og sveitarfélags í samráði við foreldra eða fulltrúa þeirra.”

Samkvæmt 80. gr. grunnskólalaga nr. 63/1974, sem í gildi var til 1. janúar 1990, báru sveitarfélög þann kostnað af rekstri skóla, er reknir voru sameiginlega af ríki og sveitarfélögum, sem ríkissjóði bar ekki að greiða samkvæmt lögunum. Kostnaður sveitarfélaga var nánar afmarkaður í 38. gr. reglugerðar nr. 213/1975 um rekstrarkostnað grunnskóla og tiltekið, að sveitarfélög ættu m.a. að greiða kostnað við efniskaup til verklegrar kennslu og af pappír og ritföngum. Í stað 80. gr. laga nr. 63/1974 er nú fjallað um þennan kostnað í 78. gr. laga nr. 63/1974, sbr. 44. gr. laga nr. 87/1989, en þar segir, að sveitarfélög greiði allan annan rekstrarkostnað grunnskóla en laun vegna kennslu og stjórnunar eða kostnað vegna annarra þeirra rekstrarþátta, sem greindir eru í lögunum sem verkefni ríkissjóðs. Verður ekki séð, að lögin ætli ríkissjóði að bera kostnað af efnis- eða pappírskaupum vegna kennslu.

Af framangreindum lagaákvæðum er ljóst að ríki og sveitarfélög bera kostnað af beinum rekstrarútgjöldum vegna starfrækslu grunnskóla. Þeim kostnaði, sem ríki og sveitarfélög verða að bera af þessum sökum, þurfa þau að greiða af þeim tekjum, sem lög heimila þeim að innheimta, svo sem sköttum og útsvari. Ég tel, að án sérstakrar lagaheimildar sé ríki og sveitarfélögum ekki heimilt að endurkrefja nemendur eða forráðamenn þeirra sérstaklega um rekstrarkostnað grunnskóla, sem ríki eða sveitarfélögum er ætlað að standa straum af samkvæmt lögum.

Ég tel, að kostnaður við pappír og kennslugögn, sem nemendur fá afhent í skólum,

þ.m.t. gögn, sem hafa verið ljósrituð í skólum, falli undir þann hluta skólakostnaðar, sem sveitarfélög eigi að bera. Innheimta á svonefndu efnisgjaldi hjá nemendum til að standa undir þessum kostnaði að öllu eða hluta fer því í bága við þær lagareglur um skólakostnað, sem lýst hefur verið hér að framan, og gilda um þá skóla, sem ríki og sveitarfélög reka til að fullnægja skyldu sinni skv. 1. gr. grunnskólalaga nr. 63/1974 með síðari breytingum.

Samkvæmt skýringum menntamálaráðuneytisins er svonefnt efnisgjald einnig notað til sameiginlegra innkaupa á ritföngum, s.s. stílabókum, fyrir nemendur, þar sem skólarnir telja sig geta þannig veitt nemendum sínum ódýrara efni, en ef nemendur þyrftu að kaupa það hver í sínu lagi. Svar þetta er í samræmi við þá framkvæmd, sem tíðkast hefur að foreldrar eða forráðamenn barna í skyldunámi beri sjálfir kostnað af kaupum á ýmsum ritföngum nemenda s.s. blýöntum, pennum, stílabókum og reikningsbókum. Nemendum og forráðamönnum þeirra er að sjálfsögðu frjálst að kaupa þau námsgögn, sem þau kjósa. Skólalöggjöfin bannar heldur ekki skólum að útvega námsgögn og afhenda þeim, sem það vilja, gegn gjaldi, enda sé þar um að ræða námsgögn, sem eru umfram það, sem nemendum er skylt að nota, en síðastgreind gögn er skylt að leggja þeim til ókeypis, eins og áður segir. Það breytir hins vegar í engu fyrrgreindri niðurstöðu, að án lagaheimildar verður ekki heimt sérstakt efnisgjald af nemendum.

Eins og fram kemur í bréfum menntamálaráðuneytisins, sem til er vitnað í upphafi þessa kafla, eru ekki í gildi bein lagaákvæði eða stjórnvaldsfyrirmæli um innheimtu á svonefndu efnisgjaldi eða ráðstöfun tekna af því. Þá er vitað að gjald þetta er mismunandi milli einstakra skóla. Menntamálaráðuneytið tekur fram, að það hafi ekki haft nein afskipti af gjaldtöku þessari, heldur hafi það litið „svo á að þetta sé mál hvers skóla og sveitarfélags í samráði við foreldra eða fulltrúa þeirra“. Þegar litið er til þess, hvernig löggjafinn hefur, eins og að framan greinir, markað með lögum, á hvern hátt ríki og sveitarfélög skuli bera kostnað af rekstri skóla og námsgögnum, tel ég, að menntamálaráðuneytinu hafi borið, þar sem það fer með yfirstjórn menntamála, að hafa frumkvæði að því að afla lagaheimildar til slíkrar gjaldtöku og setja reglur um innheimtu og ráðstöfun tekna af gjaldinu.”

#### IV.4.

Um kvörtun A sérstaklega varð niðurstaða mín þessi:

„Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða mín, að skólaárið 1987-1988 hafi verið óheimilt að taka til kennslu í íslensku og ensku við ...skóla í ... námsbækur frá öðrum en Námsgagnastofnun, þar sem þær höfðu ekki áður hlotið viðurkenningu menntamálaráðuneytisins, sbr. 9. gr. laga nr. 45/1979. Þá tel ég, að ekki hafi verið heimilt að krefja nemendur um greiðslur fyrir þessar námsbækur eða innheimta hjá þeim svonefnt efnisgjald.”

#### IV.5.

Niðurstöður í IV.1.- 4. hér á undan leiddu til ábendingar af minni hendi í lok álitsins svohljóðandi:

„Eins og rakið er í köflum IV.1.- 4. hér að framan, tel ég, að stjórnvöld skólamála hafi í nokkrum veigamiklum atriðum ekki farið að lögum. Að því leyti sem enn á við, verður annað hvort að breyta lögum þeim, sem í hlut eiga, eða færa starfshætti til samræmis við gildandi lög. Af þessu tilefni er álit þetta sent forsetum Alþingis og forsætisráðherra, auk menntamálaráðherra, í samræmi við 11. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, sbr. 11. gr. reglna nr. 82/1988 um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis.”

## 14.0. Námslán og námsstyrkir.

### 14.1. Meðferð lánsúmsóknar hjá Lánasjóði íslenskra námsmanna. (Mál nr. 318/1990)

A kvartaði við mig með bréfum, dags. 16. júlí 1990 og 7. ágúst 1990, út af því annars vegar, hvernig háttáð hefði verið meðferð á þeirri beiðni hans, að beitt yrði grein 3.3.2. í úthlutunarreglum Lánasjóðs íslenskra námsmanna (LÍN) fyrir 1989-1990 um úmsókn hans um námslán veturinn 1990-1991, og því hins vegar, að stjórn LÍN hefði ákveðið 2. ágúst 1990 að synja úmsókninni. Í svarbréfi mínu til A, dags. 1. október 1990, tjáði ég honum, að ég fengi ekki séð af gögnum málsins, að stjórn LÍN hefði fyrr en með bréfi sínu til A, dags. 3. ágúst 1990, tekið endanlega ákvörðun um úmsókn hans eða að slík ákvörðun hefði verið birt honum fyrr en þá. Þar til slík bindandi ákvörðun hefði legið fyrir, hefði stjórn LÍN verið heimilt að taka fyrir ákvarðanir og fyrirmæli varðandi úmsóknina til endurskoðunar og skipti ekki máli, hvort það hefði verið að frumkvæði starfsmanns eða ekki. Þá greindi ég A frá því, að stjórn LÍN hefði verið heimilt að afla lögfræðilegs álits á úmsókn hans og að ekki hefði verið skylt að gefa honum kost á að tjá sig um álitid. Af þessu leiddi og að framlagning álitsins hefði verið heimil, hvert svo sem gildi þess hefði verið fyrir úrlausn málsins.

Varðandi synjun úmsóknarinnar hélt A því fram, að gildandi úthlutunarreglum hefði verið beitt með afturvirkum hætti. Um þetta atriði sagði svo í bréfi mínu:

„Samkvæmt 16. gr. laga nr. 72/1982 um námslán og námsstyrki og 17. gr. reglugerðar nr. 578/1982 voru úthlutunarreglur LÍN fyrir 1990-1991 settar með lögmatum hætti, enda er úthlutunarreglum sjóðsins almennt aðeins ætlað að gilda fyrir það skólaár, sem í hönd fer, og skal þær gefa út fyrir 1. júní ár hvert, að fengnu samþykki ráðherra. Þá hefur athugun mín ekki leitt í ljós, að grein 3.3.2. í úthlutunarreglum LÍN fyrir 1990-1991 hafi verið andstæð því meginmarkmiði laga nr. 72/1982, að opinber aðstoð skuli nægja hverjum námsmanni til að standa straum af eðlilegum náms- og framfærslukostnaði, sbr. nánar 1. mgr. 3. gr. laganna.”

Það varð því niðurstaða mín, að málavextir gæfu ekki tilefni til frekari umfjöllunar um kvörtun A.

## 15.0. Opinber innkaup.

### 15.1. Skilyrði fyrir þátttöku í lokuðu útboði. (Mál nr. 136/1989)

Fyrirtækið A kvartaði m.a. yfir því, að því hefði verið synjað um þátttöku í lokuðu útboði, er fram fór vegna Á.T.V.R. í tilefni af sölu áfengs öls hér á landi og á því brotið með því að jafnræði hefði ekki verið virt við val á þátttakendum. Hefði jafnræðisbrot þetta leitt bæði af því, að skilyrði fyrir þátttöku í útboðinu hefði með öllu verið ótækt, og mat á því, hvort skilyrðinu væri fullnægt, hefði ekki verið hagað á forsvaranlegan hátt. Umboðsmaður taldi, að lög nr. 52/1987 um opinber innkaup tækju ekki sem slík til Á.T.V.R., en þau lög hafa m.a. að geyma reglur um útboð. Umboðsmaður áleit hins vegar, að þau meginsjónarmið, er fram kæmu í lögum þessum, gætu átt við, enda yrði að telja, að þar væri um að ræða meginreglur bæði varðandi útboð og vandaða stjórnsýsluhætti. Það var skoðun umboðsmanns, að ekki hefði verið skylt að lögum að

hafa útboðið opið og því yrði ekki fundið að því einu út af fyrir sig, að útboðið hefði verið haft lokað, þrátt fyrir það að almennt yrði að telja opin útboð betur til þess fallin að tryggja hagkvæmni í innkaupum og jafnræði milli þeirra, er sæktust eftir viðskiptunum. Hins vegar taldi umboðsmaður, að úr því að lokað útboð var valið, hefði stjórnvöldum borið að sjá til þess, að val bjóðenda byggðist á skýrum og málefnalegum grundvelli, er tryggði jafnræði og kæmi í veg fyrir tortryggni og handahóf í því vali. Sú viðmiðun, er stuðst hefði verið við, að bjórtegund skyldi vera þekkt hér á landi, hefði verið lítt til þess fallin, þar sem fyrirsjáanlegt hefði verið, að erfitt yrði að ganga úr skugga um, hvaða bjórtegundir fullnægðu þessu skilyrði, m.a. vegna áratuga banns. Umboðsmaður tók fram, að umrætt skilyrði hefði þó ekki fengið forstjóra Á.T.V.R. óheft mat á því, hvaða bjórtegundir fullnægðu skilyrðinu, heldur hefði hann verið bundinn af viðmiðun um ákveðna þekkingu í landinu svo og af meginreglum stjórnáráðs, þ. á m. jafnræðisreglum. Ekki hefði komið fram skýr og nákvæm grein fyrir því, hvers vegna tiltekna tegundir hefðu fullnægt umræddu skilyrði en aðrar ekki. Niðurstaða umboðsmanns var sú, að val á fyrirtækjum í umræddu útboði hefði ekki byggst á nægilega traustum grunni og ekki verið til þess fallið að girða fyrir tortryggni um geðþóttaákvæðanir og brot á jafnræðisreglu. Umboðsmaður taldi hins vegar, að Á.T.V.R. hefði ekki verið skylt að gefa upplýsingar um þá framleiðendur, sem synjað hefði verið um þátttöku í útboðinu af sömu ástæðu og A. Einnig taldi hann, að það varðaði hagsmuni A ekki svo sérstaklega, hvort hagkvæmni í opinberum rekstri hefði verið virt, að hann gæti borið fram kvörtun út af því.

## I.

Hinn 8. ágúst 1989 lagði fyrirtækið A fram kvörtun í umboði X í Þýskalandi á hendur Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins út af því, hvernig staðið hefði verið að útboði í tilefni af fyrirhugaðri sölu áfengs bjórs hér á landi.

Kvörtun fyrirtækisins var fjórþætt:

1. Að ótækt hefði verið að setja það að skilyrði fyrir þátttöku í útboði, að bjórtegund eða framleiðandi væri vel þekktur hér á landi.
2. Að óforsvaranlegt hefði verið að fela forstjóra Áfengis- og tóbaksverslunar ríkisins mat á því, hvort ofangreindu skilyrði hefði verið fullnægt.
3. Að brotið hefði verið gegn lögum nr. 52/1987 um opinber innkaup, sérstaklega vegna þess að sjónarmið um hagkvæmni hefði ekki verið virt.
4. Að forstjóri Áfengis- og tóbaksverslunar ríkisins hefði neitað að gefa upplýsingar um, hvaða framleiðendum hefði verið synjað um þátttöku í útboði af sömu ástæðu og [X] eða vegna þess að fullnægjandi umboð hefði ekki legið fyrir.

## II.

Helstu málavextir voru þessir:

Með lögum nr. 38 frá 19. maí 1988, um breytingu á áfengislögum nr. 82/1969 með síðari breytingum, var sala áfengs öls leyfð hér á landi og tóku lög gildi 1. mars 1989. Áfengt öl var fellt að sömu reglum varðandi tilbúning og sölu og gilda um aðra áfenga drykki samkvæmt áfengislögum nr. 82/1969 og lögum nr. 63/1969 um verslun ríkisins með áfengi, tóbak og lyf. Samkvæmt 3. gr. laga nr. 82/1969 er ríkisstjórninni einni heimilt að flytja hingað til lands áfenga drykki eða áfengisvökva hverju nafni sem nefnast. Með niðurfellingu lokamálsliðar þessarar lagagreinar um bann við innflutningi áfengs öls með 1. gr. laga nr. 38/1988 var þágildandi bjórbann afnumið. Í 9. gr. laga nr. 82/1969, sbr. 4. gr. laga nr. 38/

1988, er kveðið svo á, að Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins annist innflutning, dreifingu og sölu áfengis, sbr. lög um verslun ríkisins með áfengi, tóbak og lyf nr. 63/1969 með síðari breytingum. Í 1. og 2. gr. laga nr. 63/1969 eru samsvarandi ákvæði og í áfengislögum nr. 82/1969 um einkasölurétt ríkisins á þessari vörutegund og um hlutverk Áfengis- og tóbaksverslunar ríkisins í framkvæmd þess einkasöluréttar.

Á árinu 1988 gerðu A og X með sér samkomulag um að A byði hér á landi fram áfengan bjór frá fyrirtækinu. Í samræmi við það ritaði A Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins bréf, dags. 27. júní 1988, en þar sagði m.a., að þar sem leyfa ætti sölu á áfengum bjór frá og með 1. mars 1989, leyfði fyrirtækið sér að bjóða á íslenskan markað bjór frá X. Fylgdi bréfi þessu verðtilboð. Hinn 28. júní 1988 sendi X staðfestingu til íslenskra yfirvalda á því, að A væri umboðsaðili sinn hér á landi.

Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins ritaði X bréf, dags. 9. desember 1988, og tilkynnti, að Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins myndi hefja sölu á áfengum bjór (áfengi 2,26%-5,6% miðað við rúmmál) 1. mars 1989, og greindi frá því, hver væru almenn skilyrði til þátttöku í útboðinu, þar á meðal að um bjórtegund væri að ræða „which can be assumed to be fairly well known in Iceland.“ Var þetta síðastgreinda skilyrði í samræmi við fyriræmi, sem fjármálaráðuneytið hafði gefið. Í bréfi 2. janúar 1989 lýsti X áhuga sínum á því að selja Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins áfengan bjór, en með bréfi 9. janúar 1989 synjaði Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins X um þátttöku í útboði, þar sem það gæti ekki talist í hópi fyrirtækja, sem væru vel þekkt hér á landi. Voru fyrirtækinu því ekki send útboðsgögn. X mótmælti synjun Áfengis- og tóbaksverslunar ríkisins með bréfi, dags. 13. janúar 1989.

Innkaupastofnun ríkisins var falið að annast umrætt útboð, sem var nr. 3448/88. Útboðsgögn voru dagsett 29. desember 1988 og frestur til að skila inn tilboðum var til 19. janúar 1989.

### III.

Hinn 29. ágúst 1989 ritaði ég fjármálaráðherra bréf og mæltist til þess, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að ráðuneytið tæki afstöðu til framangreindrar kvörtunar og léti mér í té gögn um málið. Óskaði ég sérstaklega sem nákvæmasta upplýsinga um það, hvernig að nefndu útboði var staðið, þar á meðal hvaða fyriræmi ráðuneytið hefði gefið Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins og Innkaupastofnun ríkisins, hvaða aðilum hefði verið gefinn kostur á að taka þátt í útboðinu og hvaða aðilum verið beinlínis synjað vegna þess að þeir fullnægðu ekki settum skilyrðum. Þá taldi ég rétt að ráðuneytið gerði grein fyrir því, hvort það teldi lög nr. 52/1987 um opinber innkaup eiga við kaup Áfengis- og tóbaksverslunar ríkisins á áfengum bjór.

Fjármálaráðuneytið svaraði bréfi mínu með bréfi, dags. 3. október 1989. Þar sagði meðal annars:

„Í bréfi yðar er talið að umrædd kvörtun sé fjórþætt þ.e.:

1. Að ótækt hafi verið að setja það að skilyrði fyrir þátttöku í útboði að bjórtegund eða framleiðandi væri vel þekktur hér á landi.

Að því er varðar þennan lið er rétt að taka fram að forstjóra Áfengis- og tóbaksverslunar ríkisins hefur verið falið að ákveða hvaða vörur Á.T.V.R. hefur til sölu í verslunum sínum. Þetta fyrirkomulag hefur verið við lýði um áratugaskeið. Þessi regla hefur gilt bæði um áfengi og tóbak. Ráðuneytið hefur ekki viljað skipta sér af því hvaða tegundir eru boðnar til sölu að öðru leyti en því að óska eftir, af hagkvæmnisástæðum, að fjöldi tegunda yrði takmarkaður. Þegar ákveðið var að selja áfengt öl á Íslandi sá ráðuneytið ekki ástæðu til að láta aðrar reglur gilda um það hvaða tegundir af áfengu öli yrðu seldar hjá Á.T.V.R. en gilda um annað áfengi. Ekki þarf að undrast það að

þegar velja þarf á milli tegunda að sá framleiðandi sem ekki fær sína tegund inn á sölulista gagnrýni þann, sem þarf að taka ákvarðanir um hvaða tegundir eru seldar. Í dag beinist þessi gagnrýni að forstjóra Á.T.V.R. Væri þetta val í höndum ráðuneytisins myndi þessi gagnrýni án efa beinast að ráðuneytinu. Ráðuneytið hefur ekki séð ástæðu til að gera athugasemdir við ákvarðanir forstjóra Á.T.V.R. um það hvaða áfengistegundir eru seldar af Á.T.V.R. né þau skilyrði sem sett eru við val á tegundum.

2. Að óforsvaranlegt hafi verið að fela forstjóra Áfengis- og tóbaksverslunar ríkisins mat á því, hvort ofangreindu skilyrði væri fullnægt.

Ráðuneytið gerir sér ekki grein fyrir því hverjum mætti fela þetta mat ef ekki er hægt að fela það forstjóra þeirrar stofnunar sem sér um innkaup á áfengi og tóbaki fyrir hönd ríkisins. Hugsanlega gæti þetta val verið í höndum ráðuneytisins en hvort það hefði haft í för með sér að aðrar tegundir hefðu orðið fyrir valinu skal ekki sagt um. Að öðru leyti vísast til þess sem kemur fram um fyrsta lið.

3. Að brotið hafi verið gegn lögum nr. 52/1987, um opinber innkaup, sérstaklega vegna þess að sjónarmið um hagkvæmni hafi ekki verið virt.

Ráðuneytið hefur fengið álitserð frá ríkislögmanni um gildissvið laga nr. 52/1987, um opinber innkaup. Í umræddri álitserð kemur fram það álit ríkislögmanns að dæmi um ríkisstofnun, sem fellur utan gildissviðs laga nr. 52/1987, um opinber innkaup, sé Á.T.V.R. Með lögum nr. 63/1969, um verslun ríkisins með áfengi, tóbak og lyf, er þeirri stofnun falið það hlutverk að annast innflutning vínanda, áfengis- og tóbaksvara og dreifingu þessara vara undir yfirstjórn fjármálaráðherra í því skyni að afla ríkissjóði tekna. Ráðuneytið er sammála skoðun ríkislögmanns. Ráðuneytið telur því að lög nr. 52/1987 hafi ekki verið brotin þar sem að þau lög taka ekki til innkaupa á vegum Á.T.V.R. Hjálagt fylgir umrædd álitserð ríkislögmanns.

4. Að forstjóri Áfengis- og tóbaksverslunar ríkisins hafi neitað að gefa upplýsingar um, hvaða framleiðendum hafi verið synjað um þátttöku í útboði af sömu ástæðu og [X] eða vegna þess að fullnægjandi umboð hafi eigi legið fyrir.

Það er almenn regla hjá Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins að gefa ekki upp upplýsingar um viðskipti sín við einstaka aðila. Í þessu sambandi ríkir trúnaður á milli Á.T.V.R. og viðsemjenda fyrirtækisins. Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins veitir ekki upplýsingar um tilboð er berast frá framleiðendum áfengis og tóbaks nema þau komi fram sem svar við opinberu útboði eða að tilboði sé tekið. Ráðuneytið er sammála þessari stefnu. Ráðuneytið hefur sett Á.T.V.R. reglur sem nota skal við verðlagningu tóbaks og áfengis. Reglur þessar eru opinberar og er því öllum sem áhuga hafa það auðvelt viðfangsefni að reikna út kostnaðarverð hverrar þeirrar tegundar áfengis og tóbaks sem á boðstólum eru hjá Á.T.V.R.

Vakin er á því athygli að 30. júní s.l. bauð Innkaupastofnun ríkisins f.h. Á.T.V.R. út kaup á þýsku áfengu öli. Meðal þeirra fyrirtækja sem valin voru til þátttöku í því útboði var [X]. Hjálagt fylgja upplýsingar þær sem þér óskuðu eftir að fá um mál þetta sem eru tiltækar hjá fjármálaráðuneytinu og Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins.“

Með bréfi, dags. 3. janúar 1990, fór ég þess á leit við fjármálaráðherra, að hann upplýsti, væri þess nokkur kostur, hvaða sjónarmið og upplýsingar hefðu legið til grundvallar þeirri niðurstöðu, að þau fyrirtæki, sem tekið hefðu þátt í útboði þessu, hefðu fullnægt fyrrnefndu skilyrði en ekki önnur fyrirtæki svo sem X.

Ráðuneytið svaraði með bréfi, dags. 28. maí 1990, og fylgdi því umsögn Áfengis- og tóbaksverslunar ríkisins, dags. 2. apríl 1990. Ráðuneytið kvaðst engu hafa við umsögnina að bæta, en í henni sagði um umspurt atriði:



„Bann við sölu áfengs öls til almennings hafði staðið í 74 ár þegar því var létt af 1. mars 1989. Banni við innflutningi öls á vegum áhafna skipa og flugvéla hafði þó verið létt af í reynd nokkrum áratugum fyrr og öl hafði verið selt í Frshöfninni um árabíl. Þegar taka þurfti afstöðu til hvað teldist þekkt öl á Íslandi, studdist forstjóri ÁTVR við þekkingu margra samstarfsmanna sinna svo og nán tengsl við tollyfirvöld, en núverandi forstjóri ÁTVR var í 21 ár starfsmaður fjármálaráðuneytisins og hafði þar aðgang að öllum upplýsingum er lutu að innflutningi öls leyfilegu sem ólöglegu. ÁTVR sér og um eyðingu þess áfengis þ.m.t. öls, sem upptækt er gert af tollyfirvöldum. Er tekin var ákvörðun um að [X] teldist eigi framleiða öl, sem teldist þekkt á Íslandi, var það eigi í minni forstjóra ÁTVR né samstarfsmanna hans að hafa nokkru sinni séð eða heyrt af þeirri vöru meðal þeirra tegunda, sem þrátt fyrir bann voru finnanlegar á Íslandi.“

#### IV.

Í álitinu mínu, dags. 28. desember 1990, greiddi ég fyrst úr því, hvaða þættir kvörtunar A kæmu til sérstakrar athugunar af minni hálfu. Sagði svo um það:

„Kvörtunin varðar lokað útboð, sem fór fram vegna Áfengis- og tóbaksverslunar ríkisins, þegar lögleyfð var sala áfengs öls hér á landi með lögum nr. 38 frá 19. maí 1988, um breytingu á áfengislögum nr. 82/1969. Telur X, að á sér hafi verið brotið vegna útilokunar frá þátttöku í útboði þessu með því að jafnræði hafi ekki verið virt við val á þátttakendum í útboðinu. Hafi jafnræðisbrot þetta leitt bæði af því, að skilyrði það, sem sett var fyrir þátttöku í útboðinu, hafi með öllu verið ótækt og að mati á því, hvort skilyrðinu væri fullnægt, hafi ekki verið hagað á forsvaranlegan hátt. Af þessum toga eru kvörtunarefni þau, sem um getur í 1. og 2. tl. í I. kafla hér að framan. Hins vegar verður ekki talið, að umkvörtun í 3. tl. þess efnis, að hagkvæmnissjónarmiða í opinberum rekstri hafi ekki verið gætt, varði X svo sérstaklega, að fyrirtækið geti borið fram kvörtun á þeim grundvelli, sbr. 2. mgr. 5. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, er mælir svo fyrir, að kvörtun geti hver sá borið fram, er telji stjórnvald hafa beitt sig rangindum. Verður þetta atriði því ekki til úrlausnar umfram það, sem máli kann að skipta við mat á tilhögun hins umdeilda útboðs. Ekki verður fallist á, að Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins hafi verið skylt að láta í té upplýsingar þær um nöfn fyrirtækja, sem farið var fram á samkvæmt því, er greinir í 4. tl. í I. kafla að framan.“

#### V.

Um þá þætti kvörtunarinnar, sem ég samkvæmt framansögðu tók til nánari athugunar, sagði svo í álitinu mínu:

„Samkvæmt því, sem að framan hefur verið rakið, verður í álitinu þessu tekinn til nánari athugunar sá þáttur í umræddri kvörtun, sem lýtur að þeirri ákvörðun stjórnvalda, að takmarka þátttöku bjóðenda í nefndu útboði og þá sérstaklega að haga vali þeirra með þeim hætti sem gert var. Þar sem um var að ræða ákvarðanir fjármálaráðuneytis og forstjóra Áfengis- og tóbaksverslunar ríkisins, sem þar fór með opinbert vald, verður fjallað um það, hvort þær voru í samræmi við lög og vandaða stjórnsýsluhætti, sbr. 2. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis.

Hér er rétt að víkja fyrst að lögum nr. 52/1987, um opinber innkaup. Þau tóku gildi 1. janúar 1988 og féllu þá úr gildi lög nr. 72/1947, um Innkaupastofnun ríkisins. Í 1. gr. laganna er tekið fram, að tilgangur þeirra sé að tryggja hagkvæmni í rekstri ríkisins, að því er varðar kaup á vörum og þjónustu til rekstrar og framkvæmda. Opinber innkaup heyra undir fjármálaráðuneytið, en yfirstjórn þeirra er falin sérstakri stjórn, sem fjármálaráðherra skipar. Stjórn þessi er jafnframt stjórn Innkaupastofnunar ríkisins, en sú stofnun skal annast innkaup fyrir allar stofnanir og fyrirtæki ríkisins. Frá því getur fjármálaráðherra þó veitt undanþágu. Í 6. gr. laga nr. 52/1987 er m.a. mælt svo fyrir, að innkaupastofnunin skuli viðhafa þá

meginreglu að bjóða út kaup á vörum og þjónustu til rekstrar og fjárfestinga og skuli tilboða leitað með hæfilegum fyrirvara. Jafnan skuli því boði tekið, sem hagkvæmast er miðað við verð, vörugæði, afgreiðslu og aðra skilmála. Skytt sé að veita bjóðendum upplýsingar um, hvaða tilboði sé tekið og hvers vegna. Engin ákvæði um útboð voru í lögum nr. 72/1947, um Innkaupastofnun ríkisins. Í 2. mgr. 5. gr. þeirra laga var ákvæði, er undanskildi innkaup einkasala ríkisins ákvæðum laganna. Ekkert sambærilegt ákvæði er í lögum nr. 52/1987, en í almennum athugasemdum við frv. það, er varð að lögum nr. 52/1987, kemur fram, að ákvæði laganna taki ekki til þeirra innkaupa, sem einkasölum ríkisins eru falin lögum samkvæmt. Í athugasemdum þessum kemur og fram, að tilgangur lagafrumvarpsins var samræming málsmeðferðar og aukin verðleit bæði með útboðum og sérstökum samningum. Í þeim efnum voru meginatriðin ein yfirstjórn opinberra innkaupa og að útboð yrðu meginregla við samningsgerð. Reglugerð var sett á grundvelli laganna um opinber innkaup og starfsemi Innkaupastofnunar ríkisins, reglugerð nr. 189, 14. apríl 1988, og reglugerð nr. 164/1959, um Innkaupastofnun ríkisins, numin úr gildi.

Ég fellst á það með fjármálaráðuneytinu, að lög nr. 52/1987 gildi ekki almennt um innkaup Áfengis- og tóbaksverslunar ríkisins á vörum til sölu á hennar vegum. Að mínum dómi leiðir af ákvæðum laganna sjálfra um gildissvið þeirra, sbr. 1. gr., svo og athugasemdum við frv. það, er varð að lögum þessum, að innkaup Áfengis- og tóbaksverslunar ríkisins falli almennt utan þeirra. Eins og síðar greinir, tel ég þó ekki leiða af því, að ýmsar meginreglur laga nr. 52/1987 geti ekki átt við útboð, sem sú stofnun stendur að.

Í settum lögum er ekki til að dreifa almennum ákvæðum um útboð, þegar frá eru skilin lög nr. 52/1987, um opinber innkaup. Í 6. gr. þeirra laga koma fram þrjár reglur, þ.e. um hæfilega fresti, að hagkvæmasta tilboði sé jafnan tekið og að tilbjóðendum skuli tilkynnt um, hvaða tilboði hafi verið tekið og hvers vegna. Þótt lög nr. 52/1987, um opinber innkaup, taki ekki sem slík til Áfengis- og tóbaksverslunar ríkisins, er ekki þar með sagt, að reglur þær, sem fram koma um útboð í 6. gr. laganna, geti ekki átt við um útboð á vegum einkasölnunnar. Ég tel, að þau meginsjónarmið, sem þar koma fram, m.a. um töku hagkvæmasta boðs, geti átt hér við, enda verður að telja, að þar sé um að ræða meginreglur bæði varðandi útboð og vandaða stjórnsýsluhætti.

Ákvæði 6. gr. laga nr. 52/1987 skylda opinberar stofnanir ekki fortakslaust til að hafa útboð opin og ekki er mælt fyrir um slíka skyldu í öðrum settum lögum. Með hliðsjón af því tel ég, að ekki verði fundið að því einu út af fyrir sig, að ákveðið var að hafa umrætt útboð lokað, þrátt fyrir það að opin útboð séu almennt betur til þess fallin að tryggja hagkvæmni í innkaupum og jafnræði milli aðila, sem áhuga hafa á viðskiptunum.

Úr því að lokað útboð var valið, bar stjórnvöldum að sjá til þess, að val bjóðenda yrði á skýrum málefnalegum grundvelli, sem tryggði jafnræði og kæmi í veg fyrir tortryggni um handahóf í því vali. Sú viðmiðun, að bjórtegund skyldi vera vel þekkt hér á landi, var lítt til þess fallin, þar sem sjá mátti fyrir, að erfitt yrði að ganga úr skugga um, hvaða bjórtegundir fullnægðu þessu skilyrði, meðal annars vegna áratuga banns við innflutningi og sölu áfengs bjórs hér á landi. Rétt er samt að leggja áherslu á, að umrætt skilyrði fyrir þátttöku í útboðinu fékk forstjóra Áfengis- og tóbaksverslunar ríkisins ekki óheft mat á því, hvaða bjórtegundir fullnægðu skilyrðinu, heldur var hann bundinn af þeirri viðmiðun, sem ákveðin hafði verið, þ.e. ákveðin þekking í landinu, auk þess sem hann var bundinn af grundvallarreglum stjórnsýsluréttar, meðal annars jafnræðisreglum. Ekki hefur komið fram skýr og nákvæm grein fyrir því, hvers vegna tiltekna bjórtegundir fullnægðu umræddu skilyrði en aðrar ekki. Að því er sérstaklega tekur til bjórs frá X, var að sögn byggt á því, að það hefði ekki verið „í minni forstjóra ÁTVR né samstarfsmanna hans að hafa nokkru

sinni séð eða heyrt af þeirri vöru meðal þeirra tegunda, sem þrátt fyrir bann voru finnanlegar á Íslandi.“

Í samræmi við það, sem að framan hefur verið rakið, er það niðurstaða mín, að áðurgreint val á fyrirtækjum til þátttöku í umræddu útboði nr. 3448/88 hafi ekki verið á nægilega traustum grundvelli og eigi til þess fallið að girða fyrir tortryggni um geðþóttaákvæðanir og um brot gegn jafnræðisreglu.“

## 16.0. Opinberir starfsmenn.

### 16.1. Málsmeðferð við stöðuveitingu. Svör við erindum til stjórnvalda. (Mál nr. 56/1988)

A, sem var einn umsækjenda um lektorsstöðu við Háskóla Íslands, kvartaði yfir undirbúningi við veitingu stöðunnar og meðferð á umsókn sinni. Umboðsmaður taldi það hvorki brjóta í bága við lög né góða stjórnsýsluhætti, þótt dómnefnd um stöðuna hefði ekki getið sérstaklega tilgreindra hæfnisdóma um A í álitinu og horfið frá þeim áformum sínum að leita álits erlendra fræðimanna. Þá taldi umboðsmaður, að eins og á stóð, hefði menntamálaráðherra hvorki brotið gegn lögum eða góðum stjórnsýsluháttum né gerst ber að mismunun gagnvart A, þótt hann leitaði sérstaklega álits um hæfi C, sem veitt var staðan, án þess jafnframt að afla álits sömu aðila eða annarra á hæfi A. Hins vegar áleit umboðsmaður, að háskólanum og Y-deild hans hefði borið að svara bréfum A um málsmeðferð, enda væri það meginregla, að hver sá, sem bæri upp erindi við stjórnvöld, eins og háskólinn og deildir hans yrðu að teljast, ætti rétt á skriflegu svari hlutaðeigandi stjórnvalds.

#### I.

Hinn 4. janúar 1989 barst mér kvörtun frá A vegna tiltekinna atriða varðandi meðferð á umsókn hans um stöðu lektors í X-fræði við Y-deild Háskóla Íslands og undirbúning veitingar stöðunnar hinn 30. júní 1988. A beindi kvörtun sinni að menntamálaráðuneytinu, Háskóla Íslands og Y-deild Háskóla Íslands, og voru kvörtunarefnin orðrétt svohljóðandi:

- „a) að dómnefnd deildarinnar kynnti ekki vísindalega viðurkenningu sem ég hafði hlotið,
- b) að ekki var staðið við fyrirheit um að leita álits erlendra fræðimanna,
- c) að ráðuneytið bætti ekki úr því efni vegna mín, enda þótt það aflaði umsagnar um annan umsækjanda,
- d) að deildin og Háskólinn hafi ekki svarað fyrirspurnum um málsmeðferð.“

Ég taldi rétt að víkja sæti í máli þessu. Skipuðu forsetar Alþingis Friðgeir Björnsson yfirborgardómara til að fjalla um málið, sbr. 14. gr. reglna nr. 82/1988 um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis.

#### II.

Umrædd lektorsstaða var með auglýsingu menntamálaráðuneytisins, dags. 6. mars 1987, auglýst laus til umsóknar og var umsóknarfrestur til 6. apríl 1987. Umsóknnum skyldi fylgja rækileg skýrsla um vísindastörf umsækjenda, ritsmíðar og rannsóknir svo og námsferil og störf. Bárust menntamálaráðuneytinu fimm umsóknir um stöðuna frá þeim A, B, C, D og einum umsækjanda, sem óskaði nafnleyndar. Með bréfi, dags. 10. apríl 1987, óskaði menntamálaráðuneytið eftir umsögn Y-deildar Háskóla Íslands um umsóknirnar. Á deildarfundi í Y-deild 27. apríl 1987 var samþykkt að skipa dómnefnd til þess að fjalla um

hæfi umsækjenda. Á fundi deildarinnar 29. apríl 1988 var álit dómnefndar lagt fram og erindi menntamálaráðuneytisins um umsögn deildarinnar. Í bréfi Y-deildar, dags. 2. maí 1988, til háskólarektors var greint frá því, að tveir umsækjenda, þeir B og D, væru að mati dómnefndar fullkomlega hæfir til þess að gegna stöðunni. Þá var tekið fram í bréfinu, að við atkvæðagreiðslu á deildarfundi hefði B hlotið eitt atkvæði og D 15 atkvæði en einn seðill hefði verið auður. Væri því tillaga deildarinnar, að D yrði veitt staða lektors í X-fræði. Þetta bréf Y-deildar framsendi háskólarektor menntamálaráðuneytinu með bréfi, dags. 6. maí 1988, og mælti með erindi deildarinnar. Hinn 30. júní 1988 skipaði menntamálaráðherra C í þessa stöðu lektors í X-fræði frá 1. ágúst 1988 að telja. Á fundi sínum 8. júlí 1988 samþykkti háskólaráð ályktun í tilefni af skipun í lektorsstöðu þessa, þar sem stöðuveitingunni var mótmælt og jafnframt vinnubrögðum menntamálaráðherra við hana. Svaraði ráðherra ályktuninni með bréfi, dags. 12. júlí 1988.

### III.

Hinn 4. júlí 1989 ritaði skipaður umboðsmaður menntamálaráðherra bréf og mæltist til þess, með tilvísun til 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að ráðuneyti hans skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A. Í bréfinu var tekið fram, að gagnvart menntamálaráðuneytinu kvartaði A yfir því, að ráðuneytið hefði ekki leitað álits erlendra fræðimanna varðandi umsókn hans, enda þótt það hefði aflað slíkra umsagna um annan umsækjanda. Öðrum atriðum í kvörtun A taldi umboðsmaður beint gagnvart Háskóla Íslands og Y-deild Háskóla Íslands. Hann óskaði og sérstaklega eftir upplýsingum og gögnum um, hvort og þá með hvaða hætti ráðuneytið hefði aflað umsagna um hæfi umsækjenda, eftir að háskólarektor hefði sent ráðuneytinu dómnefndarálit og samþykkt deildarfundar Y-deildar um umrædda lektorsstöðu. Var vísað til þess, að svarbréfi ráðuneytisins, dags. 29. mars 1989, hefðu fylgt ljósrit af bréfi þess til erlends manns, dr. G., dags. 16. maí 1988, varðandi gögn fyrir umsögn hans. Einnig var vísað til þess, að nefndu bréfi ráðuneytisins hefði fylgt ljósrit af bréfi annars erlends manns N.B., dags. 5. maí 1988, til menntamálaráðherra og var óskað upplýsinga um tilefni bréfsins. Að síðustu vitnaði skipaður umboðsmaður til þess, að í bréfi menntamálaráðherra til háskólaráðs, dags. 7. júlí 1988, kæmi fram, að ráðuneytið hefði haft undir höndum ítarlega umsögn um hæfi C, frá dr. Ö. Óskaði hann eftir því, að ráðuneytið léti honum umsögn þessa í té og upplýsti, hvernig staðið hefði verið að öflun umsagnar dr. Ö og hvaða gögn hann hefði haft undir höndum við gerð hennar.

Með bréfi, dags. 23. ágúst 1989, svaraði menntamálaráðuneytið bréfi umboðsmanns. Í svarbréfinu sagði svo m.a.:

„... Viðhorf menntamálaráðuneytisins til kvörtunar A og kvörtunar B og D er eftirfarandi:

Fimm umsóknir bárust um lektorsstöðuna, frá þeim A, B, C og D auk eins umsækjanda er óskaði nafnleyndar. Með bréfi dags. 10. apríl 1987 óskaði menntamálaráðuneytið m.a. eftir umsögn Y-deildar um umsóknirnar. Y-deild kaus að skipa dómnefnd í málið hinn 27. apríl 1987 til þess að fjalla um hæfi umsækjendanna. Hér var ekki um að ræða dómnefnd er skipuð væri á grundvelli 11. gr. laga um Háskóla Íslands nr. 78/1979. Ráðherra var við skipun í stöðuna af þeim ástæðum óbundinn af niðurstöðum dómnefndar þessarar, enda var staða þessi auglýst og aðdragandi að veitingu hennar hafinn áður en skylt varð, eftir reglugerðarbreytingu, að skipa lögformlegar dómnefndir um lektorsstöður. Hins vegar er ljóst að í 4. mgr. umræddrar 11. gr. háskólalaga er að finna þá sjálfsögðu og eðlilegu reglu að engum manni megi veita prófessorsembætti eða dósentstarf við háskólann nema meirihluti dómnefndar hafi látið í ljós það álit að hann sé hæfur til þess.

Dómnefndin í þessu máli skilaði álit sínu 28. apríl 1988 og var niðurstaða hennar sú í stuttu máli að B væri hæfur og D vel hæfur til að gegna henni. Aðrir umsækjendur voru ekki taldir hæfir í stöðuna eins og hún hafði verið auglýst. C var talinn hæfur til kennslu og rannsókna á sviði [X-mála], en ekki talið sýnt fram á að hann væri hæfur til kennslu í undirstöðugreinum [X-fræði].

Þáverandi menntamálaráðherra var ósammála niðurstöðu dómnefndarinnar að því er varðaði C og taldi hana ranga m.a. með tilvísun til álits hinna erlendu sérfræðinga. Því hefur hins vegar áður verið svarað að ekki er vitað á hvaða gögnum dr. [G] byggir umsögn sína og ekki er vitað um tilefni bréfs frá [N.B.] til ráðuneytisins. Það er ennfremur ljóst að af ráðuneytisins hálfu var ekki aflað umsagna um hæfi annarra umsækjenda eftir að rektor Háskóla Íslands hafði með bréfi dags. 9. maí 1988 sent ráðuneytinu dómnefndarálitid.“

Með bréfi til rektors Háskóla Íslands, dags. 4. júlí 1989, mæltist umboðsmaður til þess með tilvísun til 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að Háskóli Íslands skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A varðandi það að Háskólinn hafi ekki svarað fyrirspurn hans samkvæmt bréfi, dags. 2. maí 1988.

Svar barst með svohljóðandi bréfi háskólarektors, dags. 8. ágúst 1989:

„Í bréfi yðar, dags. 4. júlí 1989, er óskað skýringa á viðhorf Háskóla Íslands til kvörtunar A. A kvartar yfir því að Háskólinn hafi ekki svarað fyrirspurn hans samkvæmt bréfi dags. 2. maí 1989 en í bréfinu óskar hann „vitneskju um afskipti Háskólans af málinu svo sem varðandi skipun dómnefndar.“

Gerð var opinberlega grein fyrir skipun dómnefndar og að fulltrúi rektors í dómnefnd væri ... prófessor og birtist frétt þess efnis í Morgunblaðinu 12. júní 1987. Önnur afskipti af störfum dómnefndar voru ekki af hálfu yfirstjórnar Háskólans.

Gerð hefur verið grein fyrir störfum dómnefndar í fjölmiðlum og málsatvik rakin ítarlega og því vart nauðsyn að rekja þau frekar.“

Skipaður umboðsmaður ritaði Y-deild Háskóla Íslands einnig bréf, dags. 4. júlí 1989, og mæltist til þess með tilvísun til 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að Y-deild skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A. Í bréfinu gerði hann grein fyrir því, að þau atriði í kvörtun A, sem lytu að Y-deild, væru eftirfarandi:

- a) Að dómnefnd deildarinnar hafi ekki kynnt vísindalega viðurkenningu, sem hann hafi hlotið.
- b) Að ekki hafi verið staðið við fyrirheit um að leita álits erlendra fræðimanna.
- c) Að deildin hafi ekki svarað fyrirspurnum um málsmeðferðina.

Í tilefni af b-lið í kvörtun A var óskað sérstaklega eftir upplýsingum Y-deildar um það, hvort deildin eða dómnefndin hefði aflað umsagna erlendra fræðimanna um hæfi umsækjenda og þá til hvaða fræðimanna hefði verið leitað og í hvaða formi þeir hefðu skilað umsögnum sínum.

Svar Y-deildar Háskóla Íslands barst með svohljóðandi bréfi, dags. 25. júlí s.l.:

„Sem svar við erindi þínu varðandi kvörtun Dr. A vegna dómnefndarálits um umsækjendur margumræddrar stöðu í [X-fræði] skal það tekið fram að Y-deild hefur svarað fyrirspurnum A, eftir bestu vitund, sbr. bréf hennar dags. 13. maí 1988.

Það er rétt sem fram kemur í bréfi A dags. 17. maí að deildin veitti dómnefnd heimild til þess að leita umsagnar erlendra aðila um umsækjendur eða einstök verk

þeirra. Hins vegar er það rangt að það hafi verið gefin einhver „fyrirheit“ um það að leita til erlendra aðila. Hér er aðeins um heimild að ræða og dómnefnd er það í sjálfsveld sett hvort hún nýtir hana eða ekki. Mér er persónulega kunnugt um það að dómnefnd kannaði þennan kost en féll síðan frá því að nýta sér þessa heimild þegar í ljós kom að það hefði að öllum líkindum tafið verkið um meira en heilt ár, auk þess sem það hefði kostað u.þ.b. eina og hálf milljón á verðlagi í júní 1987 að fá löggiltan skjalapýðanda til þess að þýða verk umsækjenda yfir á erlend tungumál. Þá var það einnig dregið í efa að slík þýðing sem gerð væri af hlutlausum aðila er þekkti lítið til umrædds fræðasviðs gæfi í alla staði rétta mynd af verkum viðkomandi einstaklinga. Annars er rétt að leita til dómnefndar, en formaður hennar var ..., til þess að fá skýringar frá fyrstu hendi á því hvers vegna dómnefnd ákvað að nýta sér ekki þessa heimild.

Að lokum vil ég fyrir hönd Y-deildar benda á að greint hefur verið frá öllum þáttum þessa máls opinberlega í smáatriðum og með ítarlegri hætti en dæmi eru um. Þannig hefur bæði Y-deild, háskólarektor og dómnefnd gert grein fyrir hinum ýmsu þáttum þessa máls opinberlega, oftar en einu sinni. Y-deild hefur þar engu við að bæta.“

## V.

Í niðurstöðu álits skipaðs umboðsmanns Alþingis, dags. 24. janúar 1990, sagði svo:

„Í umsókn sinni um lektorsstöðuna gerir A grein fyrir námsferli sínum, prófum, viðurkenningum og störfum í 38 liðum. Í dómnefndaráliti er 8 þeirra getið. Í bréfi A til mín dags. 8. mars 1989 skýrir hann fyrsta lið kvörtunar sinnar, sem er að dómnefnd deildarinnar hafi ekki kynnt vísindalega viðurkenningu sem hann hafi hlotið, þannig að í dómnefndarálitinu sé ekki getið þriggja dómnefndarálita um hæfni hans til að skipa tvær kennarastöður og eina lektorsstöðu.

Umsókn sína sendi A menntamálaráðuneytinu, eins og gera skyldi samkvæmt auglýsingu ráðuneytisins. Menntamálaráðuneytið sendi síðan umsóknina Y-deild Háskóla Íslands til umsagnar. Báðir þessir aðilar gátu þannig kynnt sér umsókn A þar á meðal það sem tekið var fram um námsferil hans, próf og viðurkenningar og engin ástæða er til að ætla að þeir hafi látið það undir höfuð leggjast.

Þótt dómnefnd Y-deildar hafi ekki sérstaklega greint frá þeim hæfnisdómum er A tilgreinir í umsókn sinni, verður það hvorki talið brjóta í bága við lög né góða stjórnsýsluhætti. Má og líta til þess að álit dómnefndar er þannig upp byggt og úr garði gert að nokkuð hefði skotið skökku við hefði dómnefndin talið upp allt það sem A tilgreindi um námsferil sinn, próf, viðurkenningar og störf og hlaut því að verða að velja þar og hafna.

Þá kvartar A út af því að ekki hafi verið staðið við fyrirheit um að leita álits erlendra fræðimanna og byggir þar á því sem haft er eftir Z, forseta Y-deildar í frétt í Morgunblaðinu 4. júní 1987 að í stað þess að fá erlendan sérfræðing í dómnefndina hefði verið horfið að því að senda rit á erlendum málum til erlendra aðila til umsagnar og myndi nefndin taka tillit til umsagnar í samræmi við bókun deildarfundar.

Forseti Y-deildar Z tók fram í bréfi sínu til mín dags. 25. júlí 1989, sem fyrr er rakið, að hér hefði einungis verið um að ræða heimild Y-deildar dómnefndinni til handa, en ekki gefin fyrirheit.

Líta verður svo á að hér sé um að ræða áform um vinnubrögð dómnefndarinnar en ekki loforð til umsækjenda sem þeir geti byggt rétt á. Þótt horfið hafi verið frá þessum áformum verður það ekki talið brot á lögum né góðum stjórnsýsluháttum.

Þá kvartar A undan því að menntamálaráðuneytið hafi ekki bætt úr því vegna sín að ekki hafi verið staðið við fyrirheit um að leita álits erlendra fræðimanna, enda þótt það hafi aflað umsagnar um annan umsækjanda. Skilja verður þennan lið kvörtunar A á þann veg

að hann telji að menntamálaráðherra hafi borið að leita álits erlendra fræðimanna á hæfni sinni þar sem sú aðferð hafi verið viðhöfð að því er einn umsækjanda varðaði.

Hér ber þess að gæta að A hafði ekki verið metinn hæfur til að gegna lektorsstarfinu af dómnefnd Y-deildar og ekkert er komið fram um það að menntamálaráðherra hafi ekki getað fallist á þann dóm.

Hins vegar leitaði menntamálaráðherra álits tveggja aðila á hæfni þess umsækjenda sem af dómnefnd Y-deildar var ekki talinn hæfur að fullu til þess að gegna lektorsstarfinu eins og fyrr er rakið og fékk álit hins þriðja óumbeðið. Telja verður að þessi niðurstaða dómnefndar hafi ein sér, burtséð frá niðurstöðu hennar að öðru leyti, gefið menntamálaráðherra réttmæta ástæðu til þess að kanna frekar og sérstaklega hæfi C. Telja verður að þetta hafi menntamálaráðherra verið fyllilega heimilt án þess að leita álits sömu aðila eða annarra á hæfni A. Ráðherra hlýtur ætíð í tilvikum sem þessum að geta sjálfstætt leitað álits þeirra sem hann sjálfur telur að geti gefið álit sem honum komi að gagni. Þannig verður ekki talið að menntamálaráðherra hafi sýnt A mismunun sem talist geti brot á lögum eða góðum stjórnsýsluháttum.

Þá kvartar A út af því að deildin, þ.e. Y-deild og háskólinn hafi ekki svarað fyrirspurnum um málsmeðferð, og hefur vísað um það til tveggja bréfa annars til Háskóla Íslands dags. 2. maí 1988 og hins til Y-deildar Háskóla Íslands dags. 16. maí 1988. A munu ekki hafa borist svarbréf við þessum bréfum.

Þessir aðilar hafa báðir skýrt viðhorf sitt til þessarar kvörtunar A eins og fyrr er rakið. Í stuttu máli eru svör þeirra á þá leið að frá málinu öllu hafi verið skýrt ítarlega í fjölmiðlum og verður að skilja svör þeirra svo að af þeim sökum hafi þeim ekki þótt þörf á að svara bréfum A, enda þótt það komi ekki skýrlega fram.

Telja verður að það sé meginregla að hver sá sem ber upp erindi við stjórnvöld eins og háskólinn og deildir hans verða að teljast, eigi rétt á því að fá í hendur skriflegt svar þess stjórnvalds sem í hlut á. Því hefði háskólinn og Y-deild hans átt að svara framangreindum bréfum A. Eins og fyrr kemur fram tel eg ekki að öðru leyti ástæðu til athugasemda í tilfelli af kvörtun A.“

## 16.2. Lögmati stöðuveitingar. Málsmeðferð við stöðuveitingu. (Mál nr. 87/1989)

Umboðsmaður taldi, að menntamálaráðherra hefði ekki verið skylt að fara eftir reglum 4. mgr. 11. gr. laga nr. 77/1979 um Háskóla Íslands, um skipun í stöðu prófessora og dósentar, þegar hann skipaði C í lektorsstöðu, enda væri lögjöfnun frá ákvæðum þessum ekki tæk. Hefði ráðherra því ekki verið bundinn af áliti dómnefndar um hæfi umsækjenda eins og við skipanir í stöður prófessora og dósentar. Ekki taldi umboðsmaður, að almenn ákvæði 5. tl. 1. mgr. 3. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, leiddu til þess, að ráðherra mætti ekki skipa þann í lektorsstarf, sem ekki væri talinn hæfur af dómnefnd, settri á laggirnar samkvæmt háskólalögum. Þessi ákvæði laga nr. 38/1954 yrði að skilja svo, að það væri veitingarvaldsins að meta hæfni umsækjenda, nema öðrum aðilum væri falið það að lögum eða lögumælt væru sérstök hæfisskilyrði. Svo hefði ekki verið í þessu tilviki heldur kveðið á um hæfisskilyrði í auglýsingu menntamálaráðuneytis. Því hefði ráðherra ekki farið út fyrir valdsvið sitt með því að meta sjálfstætt hæfi C, leita álits aðila utan háskólans og skipa hann síðan í stöðuna. Dómnefnd hefði talið þá A og B hæfa en C hæfan að hluta. Umboðsmaður taldi, að ekkert væri fram komið um það, að ráðherra hefði eitthvað við hæfisdóma A og B að athuga. Það að C var metinn hæfur

**að hluta hefði hins vegar gefið ráðherra réttmæta ástæðu til að kanna frekar og sérstaklega hæfi C burtséð frá niðurstöðu dómnefndar að öðru leyti. Yrði því ekki talið, að menntamálaráðherra hefði sýnt þeim A og B neina mismunun, sem talist gæti brot á jafnræðisreglu.**

## I.

Hinn 2. febrúar 1989 báru A og B fram kvörtun út af þeirri ákvörðun menntamálaráðherra að veita C stöðu lektors í X-fræði við Y-deild Háskóla Íslands hinn 30. júní 1988. A og B voru umsækjendur um stöðu þessa. Töldu A og B, að stjórnvaldsákvörðun þessi hefði verið ólögmat eða a.m.k. andstæð góðum stjórnsýsluháttum sökum þess, að C hefði ekki fullnægt þeim hæfisskilyrðum, sem gerðar hefðu verið til skipunar í lektorsstöðu og af hálfu menntamálaráðuneytisins hefði einungis farið fram könnun á hæfi C sem eins af umsækjendum um stöðuna, án þess að fylgt væri þeim reglum, sem væri að finna í lögum um það efni.

Ég taldi rétt að víkja sæti í máli þessu. Skipuðu forsetar Alþingis Friðgeir Björnsson yfirborgardómara til að fjalla um málið, sbr. 14. gr. reglna nr. 82/1988 um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis.

## II.

Hér var um ræða sömu stöðuveitingu og greinir í máli nr. 56/1988, sbr. hér að framan og varðaði kvörtun D sérstaklega út af tilgreindum atriðum vegna málsmeðferðar við stöðuveitinguna. Að því er varðar málavexti vísast til þess, sem þar kemur fram. Þá vísast til þess, sem þar segir um bréf skipaðs umboðsmanns til menntamálaráðuneytisins, dags. 4. júlí 1989, og svarbréf ráðuneytisins, dags. 23. ágúst 1989, en bréfastípti þessi voru þau sömu í báðum málunum.

Að því er varðar þetta mál þykir rétt, að fram komi rökstuðningur A og B fyrir kvörtun sinni. Hann hljóðaði svo:

„Þótt menntamálaráðherra skipi lektora við Háskóla Íslands, samkvæmt 11. grein laga nr. 77/1979, hefur ráðherra ekki frjálssar hendur við skipun í lektorsstöður. Ráðherrar eins og aðrir þeir, sem veita stöður hjá hinu opinbera, verða að sjálfsögðu að hlíta þeim reglum sem teknar hafa verið í lög eða stjórnvaldsfyrirmæli um skipun eða ráðningu í slíkar stöður. Algengt er að í lögum séu gerðar kröfur um hæfi opinberra starfsmanna. Þannig eru í 3. grein laga nr. 38/1954 talin upp almenn skilyrði þess að menn verði skipaðir, settir eða ráðnir í stöður hjá ríkinu. Meðal þessara skilyrða er, svo sem fram kemur í 5. tölulið: „Almenn menntun og þar að auki sú sérmenntun, sem lögum samkvæmt er krafist eða eðli málsins samkvæmt verður að heimta til óaðfinnanlegrar rækslu starfans.“

Ráðherrar og aðrir veitingarvaldshafar geta því aðeins skipað mann í stöðu að hann fullnægi þeim hæfiskröfum sem gerðar eru til starfsins. Aftur á móti hefur verið talið, ekki síst með hliðsjón af hinni pólitísku ábyrgð ráðherra, að þeir geti valið úr hópi hæfra umsækjenda þann mann sem þeir telji hæfastan til þess að gegna starfinu.

Í lögum og stjórnvaldsfyrirmælum er oft að finna skýr og ótvíráð skilyrði fyrir því að maður geti gengt tilteknu starfi í þágu hins opinbera. Lög nr. 77/1979 hafa ekki að geyma slík ákvæði, en hins vegar verður ráðið af 11. grein laganna að til háskólakennara beri að gera strangar kröfur um menntun á því sviði þar sem þeim er ætlað að starfa. Hefur löggjafinn gengið svo langt að fela sérstökum dómnefndum að meta hæfi umsækjenda um prófessors- eða dósentstöður. Segir í 4. málsgrein 11.



greinar að engum manni megi „veita prófessorsembætti eða dósentstarf við háskólann, nema meirihluti dómnefndarinnar hafi látið í ljós það álit, að hann sé hæfur til þess“. Í 5. málsgrein 11. greinar segir að heimilt sé „að kveða svo á í reglugerð, að framangreind ákvæði skuli gilda við skipun lektora“. Samkvæmt lögum nr. 60/1957 var einungis skylt að skipa dómnefndir til þess að meta hæfi umsækjenda um prófessorsembætti, en með lögum nr. 22/1969 var ákvæðið rýmkað og það einnig látið ná til dósentstarfa. Það hefur væntanlega af hagkvæmnisástæðum, þótt of viðamikil að mæla fyrir um skipun dómnefndar í hvert sinn sem lektor væri skipaður. Hins vegar var ráðherra veitt heimild til þess að kveða svo á í reglugerð og með hliðsjón af því getur það varla hafa verið vilji löggjafans að láta allt aðrar og gagnstæðar reglur gilda við skipun lektora heldur en prófessora og dósentna.

Svo sem áður hefur verið vikið að eru ekki gerðar í lögum nr. 77/1979 sérstakar hæfiskröfur til lektora, hvorki almennt né til lektora í X-fræði sérstaklega. Slíkar kröfur er heldur ekki að finna í háskóla­reglugerð nr. 78/1979. Þær hljóta því að ráðast af eðli máls, sbr. 5. tölulið 3. greinar laga nr. 38/1954. Löggjafinn hefur sem fyrr segir falið aðilum á vegum háskólans sjálfs að meta hæfi umsækjenda um prófessora- og dósentstöður og eðlilegt er að sama regla gildi um lektorstöður í þeim tilvikum að skipaðar séu sérstakar dómnefndir til þess að meta hæfi umsækjenda um þær stöður. Af þeim sökum er nærtækast að beita ákvæðum 4. málsgreinar 11. greinar laga nr. 77/1979 með löggjöfnun um þau tilvik, en önnur niðurstaða væri í andstöðu við vilja löggjafans, svo sem lýst var hér að framan.

Niðurstaða dómnefndar um hæfi umsækjenda um stöðu lektors í X-fræði, sem mál þetta snýst um, var ótvíræð. Tveir umsækjendur, þ.e. þeir sem kvörtun þessa bera fram, voru taldir hæfir til þess að gegna starfinu, en aðrir umsækjendur, þ. á m. C sem skipaður var í stöðuna, voru ekki taldir hæfir til þess, samkvæmt einróma álitu dómnefndar.

Þáverandi menntamálaráðherra taldi að niðurstaða dómnefndar hefði verið röng og lét að auki að því liggja að nefndin hefði verið vilhöll í störfum sínum. Ráðherra ber tvímælalaust skylda til þess að fylgjast með að dómnefndir virði skráðar sem óskráðar réttarreglur og hefði hann því átt þess kost að leggja fyrir háskólann að skipuð yrði ný dómnefnd til þess að endurmeta hæfi umsækjenda. Hefði hann og skýlaust getað krafist þess, með vísan til 4. málsgreinar 11. greinar laga nr. 77/1979, að fá að skipa fulltrúa sinn í þá nefnd til þess að tryggja að nefndin gætti réttra sjónarmiða í störfum sínum. Ráðherra brast hins vegar vald að lögum til þess að skipa mann, í umrædda lektorstöðu, sem ekki fullnægði hæfiskröfum að mati dómnefndar, enda er það ekki á valdi ráðherra, heldur aðila innan háskólans, að leggja mat á hæfi umsækjenda um stöður háskólakennara. Slík skipan er í fullu samræmi við það sjálfstæði, sem háskólanum er tryggt að lögum, en sjálfstæði háskóla gagnvart stjórnvöldum er eitt af einkennum nútíma lýðræðisríkis. (Í þessu sambandi má benda á hrd. 1981, bls. 266, en í héraðsdómi, bls. 273-276, er lýst afstöðu heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins til álits svonefndar stöðunefndar um mat á umsækjendum um stöðu yfirlæknis við Borgarspítalann. Þar kemur fram að ráðuneytið lítur ekki á það sem hlutverk sitt að leggja faglegt mat á umsækjendur, heldur að gæta þess að nefndin hafi virt réttarreglur í störfum sínum.)

Sá háttur ráðherra að kanna sérstaklega hæfi eins af umsækjendum og leita í því sambandi álits utanaðkomandi manna á sér enga stoð í lögum og brýtur að auki í bága við svonefnda jafnræðisreglu í stjórnsýslunni. Alls ekki er ljóst hvort þeim, sem álitin gáfu, voru kunnir málavextir enda var ekki um rökstuddar álitsgerðir að ræða. Þeir, sem álitin gáfu, bera heldur enga ábyrgð á gerðum sínum, öfugt við þá sem skipaðir

eru í dómnefnd af hálfu háskólans. Þessi málsmeðferð af hálfu ráðherra verður því að teljast ólögmat eða a.m.k. hlýtur hún að brjóta í bága við góða stjórnsýsluhætti.“

### III.

Í niðurstöðu álits skipaðs umboðsmanns Alþingis, dags. 24. janúar 1990, sagði:

„Samkvæmt 1. mgr. 11. gr. laga nr. 77/1979 um Háskóla Íslands skipar forseti Íslands prófessora, en menntamálaráðherra dósent og lektora. Þegar um er að ræða umsækjendur um prófessorsembætti eða dósentstörf, skulu þeir láta fylgja umsókn sinni rækilega skýrslu um vísindastörf þau er þeir hafa unnið, ritsmíðar og rannsóknir svo og námsferil sinn og störf sbr. 2. mgr. 11. gr. laganna. Hverju sinni skal skipa þriggja manna nefnd til þess að dæma um hæfi umsækjenda til að gegna embættinu eða starfinu skv. 3. mgr. 11. gr. laganna.

4. mgr. 11. gr. laganna er svohljóðandi:

„Dómnefnd skal láta uppi rökstutt álit um það, hvort af vísindagildi rita umsækjenda og rannsókna, svo og námsferli hans og störfum, megi ráða, að hann sé hæfur til að gegna embættinu. Álitsgerð nefndar skal höfð til hliðsjónar, er embættið er veitt, og má engum manni veita prófessorsembætti eða dósentstarf við háskólann, nema meiri hluti nefndarinnar hafi látið í ljós það álit, að hann sé hæfur til þess. Enn fremur skal leita álits hlutaðeigandi háskóladeildar um umsækjendur, og eiga fulltrúar stúdenta á deildarfundi þá ekki atkvæðisrétt.“

5. mgr. 11. gr. laganna er svohljóðandi:

„Heimilt er að kveða svo á í reglugerð, að framangreind ákvæði skuli gilda við skipun lektora, svo og sérfræðinga við rannsóknastofnanir eða aðrar háskólastofnanir.“

Í lögum nr. 77/1979 er ekki að finna frekari ákvæði er varða almennt eða sérstakt hæfi þeirra er gegna kennslu eða sérfræðistörfum við Háskóla Íslands.

Gildir hið sama um reglugerðir sem settar hafa verið á grundvelli laganna.

Í 5. tl. 1. mgr. 3. gr. laga nr. 38/1954 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins er kveðið á um það að eitt af skilyrðum þess að fá skipun, setningu eða ráðningu í stöðu hjá ríkinu sé:

„Almenn menntun og þar að auki sú sérmenntun, sem lögum samkvæmt er krafist eða eðli málsins samkvæmt verður að heimta til óaðfinnanlegrar rækslu starfans.“

Í auglýsingu menntamálaráðuneytisins frá 6. mars 1987 um stöðu lektors í X-fræðum við Y-deild Háskóla Íslands er kveðið á um það hvaða hæfisskilyrðum umsækjandi skal fullnægja.

Þegar menntamálaráðherra skipaði C lektor við Y-deild Háskóla Íslands hinn 30. júní 1988 hafði ekki verið kveðið á um það í reglugerð að ákvæði 11. gr. laga nr. 77/1979 um veitingu prófessorsembættis eða dósentstarfs skyldu gilda við skipun í lektorsstarf.

Vegna hins skýra ákvæðis í 5. mgr. 11. gr. laganna verður ekki talið að ráðherra hafi verið skylt að fara eftir reglum um skipun í prófessorsembætti eða dósentstarf þegar hann skipaði í lektorsstarfið því að þau ákvæði laganna ná ekki til skipunar lektors og lögjöfnun frá þeim ekki tæk vegna ákvæðisins í 5. mgr. 11. gr. laganna. Menntamálaráðherra var því ekki bundinn af álit dómnefndarinnar, eins og ef um skipun í prófessorsembætti eða dósentstarf hefði verið að ræða. Hér má hafa í huga að menntamálaráðherra fór þess ekki á leit við Háskólann að skipuð yrði dómnefnd til þess að meta hæfni umsækjenda, enda þótt hann óskaði eftir umsögn Y-deildar Háskóla Íslands um umsóknirnar.

Að því er varðar sjálfstæði háskólans gagnvart stjórnvöldum þá hlýtur það ætíð að takmarkast af ákvæðum settra laga, hvað sem öðru líður.

Ekki verður talið að þau almennu ákvæði sem er að finna í 5. tl. 1. mgr. 3. gr. laga nr. 38/1954 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins leiði til þess að umsækjanda um

lektorsstarf megi ráðherra ekki skipa sé hann ekki talinn hæfur af dómnefnd skipaðri af háskólanum eða deildum hans samkvæmt heimild í 4. mgr. 11. gr. laga nr. 77/1979. Skilja verður 5. tl. 1. mgr. 3. gr. laga nr. 38/1954 svo að samkvæmt henni sé það veitingarvaldið sem meti hæfni umsækjenda, nema öðrum aðilum sé það falið að lögum, eða kveðið sé sérstaklega á um það í lögum hvaða hæfisskilyrðum umsækjendur þurfi að fullnægja. Svo var ekki í því tilvikum sem hér er um ræðir, heldur var kveðið á um hæfisskilyrðin í framangreindri auglýsingu menntamálaráðuneytisins.

Ekki myndi samrýmast framangreindri niðurstöðu um ótæka lögjöfnun frá 4. mgr. 11. gr. laga nr. 77/1979 að framannefnt ákvæði laga nr. 38/1954 bindi hendur ráðherrans með þeim hætti að hann samkvæmt því yrði að fara eftir álit dómnefndar um skipun í lektorsstarf.

Því verður að líta svo á eins og hér hagaði til að menntamálaráðherra hafi ekki, með því að meta sjálfstætt hæfi C til að gegna stöðu lektors, leita um það álit aðila utan háskólans og skipa hann síðan í stöðuna, farið út fyrir valdsvið sitt eins og það var afmarkað af settum rétti á þessu sviði.

Þessu næst skal vikið að því hvort menntamálaráðherra hafi brotið gegn jafnræði í stjórnsýslunni með því að leita sjálfstætt álit á hæfni C, eins af umsækjendum, til þess að gegna margumræddri lektorsstöðu, en skilja verður kvörtun þá sem hér er til meðferðar á þann veg að því sé haldið fram að menntamálaráðherra hafi með þessari aðferð brotið svonefnda jafnræðisreglu í stjórnsýslu.

Hér ber þess að gæta að þeir A og B voru báðir metnir hæfir af dómnefnd Y-deildar og ekkert er komið fram um það að menntamálaráðherra hafi haft neitt við þá hæfnisdóma að athuga. Hins vegar var C metinn hæfur að hluta til að gegna stöðunni en ekki að öllu, eins og að framan er rakið. Telja verður að þessi niðurstaða hafi ein sér, burtséð frá niðurstöðu dómnefndar að öðru leyti, gefið menntamálaráðherra réttmæta ástæðu til þess að kanna frekar og sérstaklega hæfi C. Menntamálaráðherra leitaði álit tveggja aðila á hæfni C og fékk álit hins þriðja óumbeðið. Telja verður að þetta hafi menntamálaráðherra verið fyllilega heimilt eins og hér stóð á, án þess jafnframt að leita álit sömu aðila á hæfni þeirra A og B. Ráðherra hlýtur í tilvikum sem þessum að geta leitað álit þeirra sem hann sjálfur telur að geti gefið álit sem honum komi að gagni. Þannig verður ekki talið að menntamálaráðherra hafi sýnt þeim A og B neina mismunun sem talist geti brot á jafnræðisreglunni.

Efni kvartana A og B er rakið í upphafi þessa álit. Samkvæmt framansögðu er niðurstaða mín sú að ekki séu efni til athugasemda vegna kvartana þeirra.“

### 16.3. Ráðstöfun stöðu setts skólastjóra í réttindanámi. (Mál nr. 84/1989)

A, sem ekki hafði kennsluréttindi, var settur skólastjóri við grunnskóla nokkurn, síðast til eins árs frá 1. ágúst 1987. Lög nr. 48/1986, er gengu í gildi 1. janúar 1987, gerðu kennsluréttindi að skilyrði fyrir setningu í stöðu skólastjóra grunnskóla, en gáfu jafnframt kost á réttindanámi, sem tók til kennara, er uppfylltu nánar tiltekin skilyrði, sem A fullnægði ekki skv. orðanna hljóðan þeirra. Um nám þetta var sett reglugerð nr. 457/1987, er m.a. kvað svo á, að meðan settur kennari stundaði námið, skyldi staða hans ekki auglýst. A var heimilað samkvæmt úrskurði menntamálaráðherra að taka þátt í námi þessu og hóf hann það í ársbyrjun 1988. Vorið 1988 var staða hans auglýst og sótti hann um stöðuna svo og B. Var B sett til að gegna stöðunni í eitt ár. Umboðsmaður taldi, að ákvæði laga nr. 48/1986 varðandi réttindanámið tækju jafnt til þeirra, sem sinntu kennslustarfi eingöngu, og þeirra,

sem sinntu bæði skólastjórn og kennslu. Með sama hætti bæri að líta á nefnt ákvæði reglugerðar nr. 457/1987. Umboðsmaður taldi þá ákvörðun menntamálaráðherra að veita öðrum aðgang að réttindanáminu en þeim, sem beint féllu undir orðalag ákvæðis laga nr. 48/1986 þar um, styðjast við rýmkaði lögskýringu og fá staðist. Var það álit hans, að ráðherra hefði með því að heimila A þátttöku í réttindanáminu veitt honum fyrrgreind réttindi skv. reglugerð nr. 457/1987. Auglýsing skólastjórastöðunnar, eftir að A hafði verið settur til að gegna henni og hann stundaði réttindanámið, hefði því verið andstætt reglugerðarákvæðinu. Með þeirri auglýsingu og eftirfarandi setningu annars í starfið hefði A verið sviptur réttindum samkvæmt reglugerðinni. Þá tók umboðsmaður fram, að hefði ætlan menntamálaráðuneytisins verið, að réttarstaða tiltekinna þátttakenda í réttindanáminu yrði önnur en almennt gildi, hefði því borið í samræmi við vandaða stjórnarsýsluhætti að gera fyrirfram grein fyrir því og haga fyrirmælum sínum, þ.m.t. í reglugerð, í samræmi við það.

## I.

Hinn 21. janúar 1989 lagði A fram kvörtun, er var tvíþætt. Annars vegar taldi hann, að menntamálaráðuneytið hefði vorið 1988 brotið lög, þegar það auglýsti stöðu hans sem skólastjóra við grunnskólann í X lausa til umsóknar, en hann var þá settur til að gegna stöðunni og hafði byrjað réttindanám samkvæmt reglugerð nr. 457/1987 um nám kennara, sem ekki fullnægðu skilyrðum laga nr. 48/1986 um lögverndun á starfsheiti og starfsréttindum grunnskólakennara, framhaldsskólakennara og skólastjóra. Taldi A ráðuneytið þannig hafa brotið gegn 10. gr. reglugerðarinnar. Hins vegar beindist kvörtun A að því, að menntamálaráðuneytið hefði sett B í skólastjórastöðuna í hans stað í ágústmánuði 1988 þrátt fyrir það, að enginn hefði borið fram kvörtun af neinu tagi vegna starfs hans sem skólastjóra sama skóla, meðan hann gegndi því starfi. Taldi A, að það hefði eingöngu verið skortur á þeim réttindum, sem hann hefði þegar hafist handa um að afla sér í samræmi við ákvæði reglugerðar nr. 457/1987, er hefði ráðið því, að skólanefnd í X hefði mælt með B í skólastjórastarfið. Með setningu B í starf það, er hann hefði áður gegnt, hefði ráðuneytið brotið ákvæði til bráðabirgða í lögum nr. 48/1986.

## II.

Málavextir voru þeir helstir, að A var settur skólastjóri við grunnskólann í X til eins árs frá 1. ágúst 1986, en hann hafði áður starfað við kennslu í grunnskólum án þess að hafa kennsluréttindi. Var A síðan endursettur í stöðuna til eins árs frá 1. ágúst 1987. Hafði staðan í bæði skiptin verið auglýst laus til umsóknar og A verið eini umsækjandinn. Upphafleg setning A byggðist á 3. mgr. 30. gr. laga nr. 63/1974, grunnskólalaga, sbr. 5. gr. laga nr. 51/1978 um embættisgengi kennara og skólastjóra, með því að setning í stöðu skólastjóra var samkvæmt ákvæðum þessum ekki háð skilyrðum um menntun og starfsreynslu svo sem gildi um skipun.

Með lögum nr. 48/1986, um lögverndun á starfsheiti og starfsréttindum grunnskólakennara, framhaldsskólakennara og skólastjóra, er tóku gildi 1. janúar 1987, var ákveðið að sá einn mætti nota starfsheitið grunnskólakennari og starfa sem slíkur við grunnskóla, sem hefði fengið til þess leyfi menntamálaráðherra að fullnægðum nánar tilgreindum kröfum um menntun, sbr. 1., 2. og 4. gr. laga nr. 48/1986.

Í 9. gr. laga nr. 48/1986 segir:

„Til þess að vera settur skólastjóri við grunnskóla eða framhaldsskóla skal umsækjandi hafa kennsluréttindi á viðkomandi skólastigi.

Til þess að vera skipaður skólastjóri við grunnskóla eða framhaldsskóla skal umsækjandi hafa kennsluréttindi á viðkomandi skólastigi og hafa kennt þar í a.m.k. tvö ár, þar af a.m.k. eitt ár sem settur skólastjóri. Séu sérstök ákvæði í lögum um skólastjóra sérskóla skal umsækjandi einnig fullnægja þeim ákvæðum.“

Í III. kafla laga nr. 48/1986, sem fjallar um ráðningarreglur, kemur fram að menntamálaráðuneytið skipar og setur skólastjóra við grunnskóla. Um meðferð umsókna um kennslu- og stjórnunarstörf við grunnskóla skal fara eftir IV. kafla laga nr. 63/1974 um grunnskóla. Jafnframt er tekið fram að auglýsa skuli öll laus kennslu- og stjórnunarstörf, sbr. 11. gr. laga nr. 48/1986, og í 33. gr. laga nr. 63/1974 segir, að menntamálaráðuneytið auglýsi lausar stöður.

Í grein til bráðabirgða í lögum nr. 48/1986 segir m.a.:

„Peir, sem fyrir gildistöku þessara laga hafa starfað sem settir kennarar sex ár eða lengur en fullnægja ekki skilyrðum laganna til starfsheitis og starfsréttinda, skulu eiga kost á því að ljúka námi á vegum Kennaraháskóla Íslands eða Háskóla Íslands til að öðlast slík réttindi. Um tilhögun námsins skal setja ákvæði í reglugerð.“

Heimilt er að ráða eða setja þá, sem slíka starfsreynslu hafa að baki, í kennslustarf til eins árs í sen en þó ekki til lengri tíma en fjögurra skólaára samtals frá gildistöku laga þessara.“

Með stoð í framangreindri grein til bráðabirgða setti menntamálaráðherra reglugerð nr. 457/1987 um nám kennara, sem fullnægja ekki skilyrðum laga nr. 48/1986, um lögverndun á starfsheiti og starfsréttindum grunnskólakennara, framhaldsskólakennara og skólastjóra. Í 1. gr. reglugerðarinnar segir:

„Peir sem að loknu skólaárinu 1986-1987 höfðu starfað sem settir kennarar sex ár eða lengur en fullnægja ekki skilyrðum laga um lögverndun á starfsheiti og starfsréttindum grunnskólakennara, framhaldsskólakennara og skólastjóra nr. 48/1986 skulu eiga kost á námi við Kennaraháskóla Íslands eða Háskóla Íslands til að öðlast slík réttindi. Þessi réttur er óháður því hvert stöðuhlutfall viðkomandi kennara hefur verið.“

Og í 10. gr. reglugerðar nr. 457/1987 segir:

„Meðan settur kennari stundar þetta nám verður staða hans ekki auglýst. Það gildir þó aðeins í fimm ár frá og með 1. janúar 1988.“

A sótti haustið 1987 um réttindanám samkvæmt fyrrgreindri grein til bráðabirgða í lögum nr. 48/1986. Umsókn A var hafnað, þar sem hann uppfyllti ekki skilyrðið um að hafa verið settur kennari í sex ár eða lengur. En með bréfi Kennaraháskóla Íslands, dags. 9. desember 1987, var A tilkynnt, að samkvæmt úrskurði menntamálaráðherra hefði honum verið veittur aðgangur að réttindanámi grunnskólakennara samkvæmt lögum nr. 48/1986, er hefjast átti í ársbyrjun 1988, og hóf A síðan þetta nám.

Með nefndri reglugerð nr. 457 frá 23. september 1987 voru settar nánari reglur um nám kennara við Kennaraháskóla Íslands og Háskóla Íslands, sem fullnægðu ekki skilyrðum laga nr. 48/1986 um starfsheiti og starfsréttindi. Þar var m.a. kveðið á um skipan þriggja manna nefndar, sem skyldi vera Kennaraháskólanum og Háskólanum til ráðuneytis um vafaatriði,

sem upp kynnu að koma. Á fyrsta fundi þessarar nefndar hinn 7. desember 1987 fór nefndin yfir fyrirleggjandi umsóknir og samþykkti að leggja til við menntamálaráðherra, að stundakennsla í a.m.k. hálfri stöðu eða meira hefði sama vægi og setning í stöðu, enda hefði hún verið unnin á a.m.k. sex ára tímabili. Ráðherra féllst á þessa tillögu nefndarinnar og ákvað þar með, að þeir, sem hefðu sinnt stundakennslu með þeim hætti sem áður greindi, skyldu með sama hætti og þeir, sem uppfylltu skilyrði lagagreinarinnar um setningu í starf, fá aðgang að umræddu námi. Í bréfi menntamálaráðuneytis til mín, dags. 11. desember 1989, sagði, að ástæða þessa hefði verið sú, að erfitt hefði verið að gera upp á milli umsækjenda, sem annars vegar hefðu fengið setningu í hálfu starf eða meira, og hins vegar þeirra, sem ekki hefðu fengið setningu þrátt fyrir ósk þar um í flestum tilvikum og því starfað sem stundakennarar. Fram kom, að með þessari ákvörðun hefðu 20 þátttakendur fengið aðgang að réttindanáminu.

Þá kom fram, að á næsta fundi nefndarinnar var enn haldið áfram að fjalla um ýmis vafaatriði, og ákvað nefndin m.a. að vísa umsóknum sex einstaklinga til ráðherra, án þess að taka afstöðu til þeirra, en þar var um að ræða „fólk með fimm ára kennslu ásamt kennslu erlendis eða aðra kennslu í tengslum við grunnskólann.“ Ráðherra ákvað, að umræddir sex einstaklingar skyldu fá aðgang að réttindanáminu og var A í hópi þeirra.

Í upphafi bréfs, dags. 9. desember 1987, sem A fékk frá Kennaraháskóla Íslands sagði:

„Samkvæmt úrskurði menntamálaráðherra hefur þú verið skráður í réttindanám grunnskólakennara skv. lögum nr. 48/1986.“

Þá var í bréfinu gerð grein fyrir tilhögun námsins.

Í samræmi við ákvörðun ráðherra hóf A þátttöku í réttindanáminu, sem hófst í byrjun janúar 1988.

Á fundi skólanefndar X 25. mars 1988 var bókað að auglýst skyldi staða skólastjóra jafnt sem kennara við grunnskólann og var vísað til upplýsinga deildarstjóra menntamálaráðuneytisins. Fundurinn var ekki lögmætur vegna meinbuga á boðun. Á fundi 6. apríl 1988 var málið tekið fyrir á ný og samþykkt að auglýsa skólastjórastöðuna í þeim tilgangi að reyna að fá kennara með réttindi í hana, þrátt fyrir að skólanefnd hefði ekkert við störf skólastjóra að athuga. Bókað var, að ákvörðun skólanefndar væri tekin með hliðsjón af bréfi menntamálaráðuneytisins, dags. 5. apríl 1988. Í því bréfi kom fram, að skólanefndinni væri heimilt að auglýsa stöðu skólastjóra, væri meirihluti sammála þeirri ákvörðun, þrátt fyrir ákvæði 10. gr. reglugerðar nr. 457/1987 viðvíkjandi réttindanámi kennara. A lét bóka mótmæli sín við þessari ákvörðun skólanefndar og sendi jafnframt menntamálaráðherra sama dag símskeyti og vakti athygli á réttindanámi sínu og hélt því fram, að ráðuneytið bryti á honum rétt skv. 10. gr. reglugerðarinnar með auglýsingu stöðunnar. Áskildi A sér allan rétt í því sambandi.

Ráðuneytið svaraði símskeyti A með bréfi, dags. 25. apríl 1988, svohljóðandi:

„Vísað er í símskeyti frá yður dags. 6. þ.m. 9. gr. laga nr. 48/1986 um lögverndun á starfsheiti og starfsréttindum grunnskólakennara, framhaldsskólakennara og skólastjóra hljóðar svo:

„Til þess að vera settur skólastjóri við grunnskóla eða framhaldsskóla skal umsækjandi hafa kennsluréttindi á viðkomandi skólastigi.

Til þess að vera skipaður skólastjóri við grunnskóla eða framhaldsskóla skal umsækjandi hafa kennsluréttindi á viðkomandi skólastigi og hafa kennt þar í a.m.k. tvö ár, þar af a.m.k. eitt ár sem settur skólastjóri. Séu sérstök ákvæði í lögum um skólastjóra sérskóla skal umsækjandi einnig fullnægja þeim ákvæðum.“

Augljóst er því að heimilt er og nánast skylda að auglýsa stöður þeirra skólastjóra sem ekki höfðu kennsluréttindi við setningu laganna, þrátt fyrir ákvæði 10. gr. reglugerðar nr. 457/1987 sem einungis á við um kennara án réttinda.“

Staða skólastjóra við Grunnskóla X var auglýst laus til umsóknar og bárust tvær umsóknir um stöðuna. Var önnur frá A en hin frá B og var B sett til að gegna starfinu í eitt ár.

### III.

Hinn 14. febrúar 1989 ritaði ég menntamálaráðuneytinu bréf, þar sem ég mæltist til þess, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að ráðuneytið skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A og léti mér í té þau gögn, sem mál þetta snertu. Einnig óskaði ég eftir upplýsingum ráðuneytisins um, hversu margir af settum skólastjórum grunnskóla skólaárið 1987-1988 hefðu ekki haft fullnægjandi starfsréttindi samkvæmt lögum nr. 48/1986, og hvort stöður þær, er þeir gegndu, hefðu allar verið auglýstar lausar til umsóknar fyrir upphaf skólaársins 1988-1989. Ef svo hefði ekki verið, óskaði ég eftir upplýsingum um ástæður þess. Þá óskaði ég eftir upplýsingum um, hvort í hópi þeirra, er settir hefðu verið sem skólastjórar grunnskóla skólaárið 1988-1989, hefðu verið einhverjir, sem ekki höfðu fullnægjandi starfsréttindi samkvæmt lögum nr. 48/1986, og ef svo væri, óskaði ég eftir upplýsingum um, við hvaða heimild í lögum nr. 48/1986 eða öðrum lagareglum hefði verið stuðst við þær ákvarðanir.

Menntamálaráðuneytið svaraði með bréfi, dags. 26. maí 1989, en þar sagði m.a.:

„Lög nr. 48/1986 um lögverndun á starfsheiti og starfsréttindum grunnskólakennara, framhaldsskólakennara og skólastjóra tóku gildi 1. janúar 1987.

Í 13. gr. þeirra laga eru ákvæði um að sækji enginn grunnskólakennari um auglýst kennslustarf þrátt fyrir ítrekaðar auglýsingar geti *skólastjóri* sótt um heimild til að lausráða tiltekinn starfsmann til kennslustarfa til bráðabirgða, þó aldrei lengur en til árs í senn.

Engin undanþáguákvæði eru um skólastjóra í lögum þessum.

Í lögnum eru bráðabirgðaákvæði um grunnskólakennara er hljóða svo: „Þeir, sem fyrir gildistöku þessara laga hafa starfað sem settir kennarar sex ár eða lengur en fullnægja ekki skilyrðum laganna til starfsheitis og starfsréttinda, skulu eiga kost á því að ljúka námi á vegum Kennaraháskóla Íslands eða Háskóla Íslands til að öðlast slík réttindi. Um tilhögun námsins skal setja ákvæði í reglugerð.“

Heimilt er að ráða eða setja þá, sem slíka starfsreynslu hafa að baki, í kennslustarf til eins árs í senn en þó ekki til lengri tíma en fjögurra skólaára samtals frá gildistöku laga þessara.“

Nám sbr. þessi bráðabirgðaákvæði var auglýst vorið 1987 og sérstök bréf send þeim starfandi kennurum sem rétt áttu til þátttöku.

[A] var meðal þeirra sem sóttu um þátttöku en var synjað á þeim forsendum að hann hefði ekki starfað sem settur kennari í 6 ár eða lengur. Honum var síðar veitt undanþága af ráðherra til að taka þátt í náminu.

Reglugerð um nám þetta var gefin út hinn 23. september 1987 (nr. 457/1987).

10. gr. þeirrar reglugerðar hljóðar svo: „Meðan settur kennari stundar þetta nám verður staða hans ekki auglýst. Það gildir þó aðeins í fimm ár frá og með 1. janúar 1988.“

[A] taldi með tilvísun í ofangreinda reglugerðargrein að ekki mætti auglýsa stöðu skólastjóra úr Grunnskólanum í [X] sem hann gegndi.

Skólanefnd leitaði álits menntamálaráðuneytisins á því hvort ekki væri heimilt eins og undanfarin ár að auglýsa stöðu skólustjóra.

Menntamálaráðuneytið taldi svo vera sbr. meðf. bréf dags. 5. apríl 1988.

Á fundi sínum daginn eftir, 6. apríl, ákvað skólanefnd að óska eftir því að staðan yrði auglýst „í þeim tilgangi að reyna að fá kennara með réttindi í stöðuna.“

Staðan var síðan auglýst 14. apríl með umsóknarfresti til 10. maí.

Ákvörðun sína um að auglýsa stöðu skólustjóra við Grunnskólann í [X] og að setja [B] í stöðuna byggði menntamálaráðuneytið fyrst og fremst á ákvæði 9. gr. laga nr. 48/1986 um lögverndun á starfsheiti og starfsréttindum grunnskólakennara, framhaldsskólakennara og skólustjóra er hljóðar svo: „Til þess að vera settur skólustjóri við grunnskóla eða framhaldsskóla skal umsækjandi hafa kennsluréttindi á viðkomandi skólastigi.“

Ráðuneytið vill auk þess taka fram að það hefur á undanförmum árum oft auglýst stöður við grunnskóla lausar til umsóknar að beiðni viðk. skólanefndar enda þótt stöðunum hafi gegnt einstaklingar með full kennsluréttindi.

Eins og fram kemur hér að framan var [A] veitt undanþága til að taka þátt í réttindanáminu við Kennaraháskóla Íslands. Þessi sérstaka ákvörðun sem veitt var þrátt fyrir að [A] uppfyllti ekki lagaskilyrði 1. mgr. greinar til bráðabirgða laga nr. 48/1986 fól ekki neitt annað í sér en að hann ætti kost á náminu.“

Þá var í bréfi ráðuneytisins að finna yfirlit yfir setta skólustjóra án fullnægjandi starfsréttinda við grunnskóla skólaárið 1987/1988, auglýsingu slíkra staða vorið 1988, og setningu réttindalausra manna haustið 1988.

Með bréfi, dags. 3. ágúst 1989, fór ég þess á leit við menntamálaráðuneytið að það léti mér í té nánari upplýsingar um tiltekin atriði. Ég óskaði m.a. skýringa á því, á hvaða lagagrundvelli sú ákvörðun hefði verið byggð að heimila A þátttöku í réttindanámi. Jafnframt óskaði ég eftir upplýsingum um, hvaða réttindi þeir þátttakendur, sem tækju þátt í réttindanáminu samkvæmt undanþágu frá ráðherra, þar sem þeir fullnægðu ekki skilyrðinu um að hafa verið settir kennarar í sex ár eða lengur, fengju að loknu námi samkvæmt lögum nr. 48/1986, sbr. reglugerð nr. 457/1987. Þá óskaði ég eftir upplýsingum ráðuneytisins um, við hvaða ákvæði laga nr. 48/1986 hefði verið stuðst við setningu 10. gr. reglugerðar nr. 457/1987. Síðan sagði orðrétt í bréfi mínu:

„Í bréfi ráðuneytisins frá 26. maí s.l. segir að ákvörðun ráðuneytisins um að auglýsa stöðu þá, er [A] gegndi áður, hafi fyrst og fremst verið byggð á 9. gr. laga nr. 48/1986. Af því tilefni leyfi ég mér að óska eftir upplýsingum ráðuneytisins um, hvort það hafi verið skilningur þess að einnig væri heimilt að auglýsa samkvæmt nefndri 9. gr. stöður skólustjóra, sem 1. mgr. ákvæðis til bráðabirgða í lögum nr. 48/1986 tók til, þrátt fyrir ákvæði 10. gr. reglugerðar nr. 457/1987.“

Þá óskaði ég upplýsinga um það, hvort tiltekna skólustjórastöður hefðu verið auglýstar. Í svarbréfi ráðuneytisins, dags. 11. desember 1989, sagði svo um fyrsta atriðið:

„Nefnd sú sem menntamálaráðuneytið skipaði skv. 11. gr. reglugerðar nr. 457/1987 samþykkti á fyrsta fundi sínum hinn 7. desember 1987 að leggja til við menntamálaráðherra að stundakennsla í a.m.k. hálfri stöðu eða meira hefði sama vægi og setning í stöðu enda unnin á sex ára tímabili. Í þessum hópi voru 20 leiðbeinendur. ... Ástæðan fyrir þessari tillögu var sú að erfitt var að gera upp á milli umsækjenda sem annarsvegar höfðu fengið setningu í hálfu starf eða meira og hinsvegar þeirra sem



ekki höfðu fengið setningu þrátt fyrir ósk þar um í flestum tilvikum en starfað höfðu sem stundakennarar. Ráðherra samþykkti tillögu nefndarinnar.

Á öðrum fundi nefndarinnar var m.a. fjallað um ýmis vafaatriði.

M.a. var fjallað um sex manns með fimm ára kennsluferil sem auk þess höfðu kennt erlendis eða stundað aðra kennslu í tengslum við grunnskóla. Í þessum hópi umsækjenda var [A].

Nefndin tók ekki afstöðu en vísaði umsóknum þessum til ráðherra. ...

Ráðherra tók þá ákvörðun að heimila þessum umsækjendum þátttöku í réttindanáminu eins og hinum 20 þrátt fyrir þau ákvæði í lögum nr. 48/1986 og í reglugerð nr. 457/1987 að þátttaka væri bundin því skilyrði að viðkomandi hefði verið settur kennari í sex ár eða lengur.“

Þá kom fram, að allir þátttakendur í réttindanáminu í K.H.Í. hefðu sömu réttindi til kennslu í grunnskóla að því loknu. Ráðuneytið upplýsti, að stuðst hefði verið við bráðabirgðaákvæði í lögum nr. 48/1986 við setningu 10. gr. reglugerðar nr. 457/1987. Þá taldi ráðuneytið auglýsingu stöðu A heimila og vísaði til bréfs síns til A, dags. 25. apríl 1988, sbr. að framan.

#### IV.

Í niðurstöðu álits míns, dags. 30. nóvember 1990, sagði m.a. svo:

„Með lögum nr. 48/1986 var hert á skilyrðum um að einungis þeir, sem uppfylltu tiltekin menntunarskilyrði, yrðu skipaðir, settir eða ráðnir til kennslu og sem skólastjórar við grunnskóla. Í athugasemdum með því frumvarpi, sem síðar varð að lögum nr. 48/1986, kemur fram, að í bráðabirgðaákvæði þess sé gert ráð fyrir „að þeir sem starfað hafa við kennslu án kennsluréttinda um ákveðinn tíma skuli fá tækifæri til að afla þeirra án þess að staða þeirra breytist á meðan á námi stendur“ (Alþt. 1985-86 A, bls. 2307).

Við umræður um frumvarpið á Alþingi komu fram athugasemdir þingmanna um að með skilyrði um kennsluréttindi væri girt fyrir að hægt yrði að manna ýmsa skóla og nýta starfskrafta þess fólks, sem þar hefði starfað án kennsluréttinda. Í þessum umræðum sagði þáverandi menntamálaráðherra m.a. (Alþt. 1985-86 B, dl. 4210):

„Þetta frv. er frv. sem kennarasamtökin hafa fallist á og miðar miklu skemur áleiðis en þau vildu krefjast. Kennarar slógu af kröfum sínum þann veg að hér er um enga grundvallarbreytingu að tefla, heldur verður það að vísu, má segja, þyngra í vöfum að réttindalausir kennarar verði ráðnir til starfa, en af minni hálfu verður það framkvæmt með þeim hætti að ekki kemur annað til greina en að kennarar, þótt ekki hafi réttindi með þeim hætti sem krafist er skv. lögum, verði ráðnir til starfa, um það þarf ekki að tefla. En hér er líka um það að ræða að það verður þrýstingur til þess að menn afli sér réttinda. Á það vil ég leggja áherslu og að því vil ég stuðla.

...

Ég treysti mér ekki til þess og neitaði því með öllu, og fyrirrennari minn var sammála því, að taka af skarið um það að stemma stigu við því að réttindalausir kennarar fengju ráðningu og við gætum notið starfskrafta þeirra. Það kom ekki til mála og ég legg mjög mikla áherslu á að ekki verði með neinum hætti hindrað að þeir verði ráðnir til starfa og að við njótum starfskrafta þeirra áfram, þeirra manna sem eftir lögum og reglum eru taldir réttindalausir. Ég legg höfuðáherslu á að við framkvæmdina, og þess mun ég gæta, kemur ekki til nokkurra greina að ég muni með neinum hætti stuðla að því að kennarar, þótt ekki hafi notið þessara réttinda sem kveður á um í lögum, komist ekki að verkum sínum vegna þess að um ófyrirsjáanlega framtíð þurfum við á þeim að

halda. Og þótt þetta sé þrengt þessum hætti mun ég, meðan ég er í þessari stöðu minni, stuðla að og beita mér fyrir og ráða úrslitum um að engu verður breytt í því að við fáum notið þessara kennara áfram.“

Í grein til bráðabirgða í lögum nr. 48/1986 er í 1. mgr. sagt, að þeir, sem fyrir gildistöku þeirra laga hafa starfað sem settir kennarar sex ár eða lengur, en fullnægja ekki skilyrðum laganna til starfsheitis og starfsréttinda, skuli eiga kost á því að ljúka námi á vegum Kennaraháskóla Íslands eða Háskóla Íslands til að öðlast slík réttindi. Þá segir að um tilhögun námsins skuli setja ákvæði í reglugerð. Í 2. mgr. er veitt heimild til að ráða eða setja þá, sem slíka starfsreynslu höfðu að baki, þ.e. starfsreynslu skv. 2. mgr., í kennslustarf til eins árs í senn, en þó ekki til lengri tíma en fjögurra skólaára samtals frá gildistöku laganna.

Í samræmi við lokaákvæði 1. mgr. í grein til bráðabirgða í lögum nr. 48/1986 setti ráðherra reglugerð nr. 457/1987 um réttindanámið. Með 1. gr. reglugerðarinnar var rýmkað um skilyrði fyrir aðgangi að náminu, þannig að í stað þess skilyrðis laganna að miða við að viðkomandi hefðu starfað sem settir kennarar í sex ár eða lengur fyrir gildistöku laganna, þ.e. 1. janúar 1987, var þeim „sem að loknu skólaárinu 1986-1987 höfðu starfað sem settir kennarar í sex ár eða lengur“ veittur aðgangur að náminu. Þá var jafnframt tekið fram, að réttur til aðgangs að náminu væri óháður því, hvert stöðuhlutfall viðkomandi kennara hefði verið.

Því var áður lýst, að í 10. gr. reglugerðar nr. 457/1987 var ákveðið, að á meðan settur kennari stundaði réttindanám, yrði staða hans ekki auglýst og átti þetta að gilda í fimm ár frá og með 1. janúar 1988. Í lögum nr. 48/1986 er ekki að finna bein ákvæði um þetta atriði, en væntanlega hefur ráðherra með þessu verið að fylgja eftir þeim orðum í athugasemdum með frumvarpinu, að þeir, sem hefðu starfað við kennslu án kennsluréttinda um ákveðinn tíma, fengju tækifæri til að afla sér réttinda „án þess að staða þeirra breytist á meðan á námi stendur.“

Samkvæmt 11. gr. laga nr. 48/1986 er það menntamálaráðuneytið, sem skipar og setur kennara, yfirkennara og skólastjóra við grunnskóla og framhaldsskóla, en skólastjórar ráða stundakennara, eins og nánar greinir í lögnum. Með umsóknir skal farið svo sem greinir í IV. kafla grunnskólalaga nr. 63/1974, en skv. 33. gr. þeirra laga auglýsir menntamálaráðuneytið lausar stöður kennara og skólastjóra. Með framangreindu ákvæði 10. gr. reglugerðar nr. 457/1987 birti menntamálaráðuneytið þá ákvörðun sína, sem veitingarvaldshafi umræddra starfa, að í þeim tilvikum, sem kennarar stunduðu réttindanám skv. lögum nr. 457/1987, yrðu stöður þeirra ekki auglýstar í tiltekinn tíma.

Þótt lagaheimild til semingar 10. gr. reglugerðar nr. 457/1987 sé ekki afdráttarlaus, verða ákvæði hennar að teljast vera í samræmi við þau meginsjónarmið, sem grein til bráðabirgða í lögum nr. 48/1986 byggðist á samkvæmt greinargerð með frumvarpi til þeirra laga og umræðum á Alþingi um frumvarpið. Er það skoðun mín, að 10. gr. reglugerðar nr. 457/1987 eigi sér viðhlítandi lagastoð.

Í máli þessu greinir aðila á um, hvort ákvæði 10. gr. reglugerðar nr. 457/1987 hafi tekið til A. Þar reynir í fyrsta lagi á það, hvort ákvæði 10. gr. reglugerðar nr. 457/1987 taki eingöngu til þeirra, sem voru settir kennarar, en ekki til þeirra, sem voru settir skólastjórar, eins og skilja verður að hafi verið afstaða menntamálaráðuneytisins í fyrrgreindu bréfi þess frá 28. apríl 1988.

Reglugerð nr. 457/1987 ber heitið reglugerð um nám kennara sem fullnægja ekki skilyrðum laga nr. 48/1986 um lögverndun á starfsheiti og starfsréttindum grunnskólakennara, framhaldsskólakennara og skólastjóra. Samkvæmt 1. mgr. 9. gr. laga nr. 48/1986 er það skilyrði setningar í starf skólastjóra við grunnskóla að viðkomandi hafi kennsluréttindi á því skólastigi. Af upplýsingum menntamálaráðuneytisins verður ráðið, að

eftir gildistöku laga nr. 48/1986 hefur ekki í öllum tilvikum tekist, ekki fremur en í gildistíð eldri laga, að fá menn með kennsluréttindi í stöður. Hefur ráðuneytið þá sett umsækjendur án kennsluréttinda í störf, án þess að sérstakri lagaheimild hafi verið til að dreifa, nema 2. mgr. í grein til bráðabirgða í lögum nr. 48/1986 hafi átt við eða beitt hafi verið 13. gr. laganna til að lausráða starfsmenn til kennslustarfa, ef enginn grunnskólakennari sækti um auglýst kennslustarf, þrátt fyrir ítrekaðar auglýsingar.

Samkvæmt 12. gr. í erindisbréfi fyrir skólastjóra grunnskóla, sem birt var með auglýsingu nr. 197/1976, fer um vinnutíma og kjör skólastjóra grunnskóla eftir ákvæðum kjarasamninga. Ákvæði um kennsluskyldu skólastjóra voru á þeim tíma, sem hér skiptir máli, í sérkjarasamningum Kennarasambands Íslands og fjármálaráðherra. Þar kemur fram, að auk stjórnunarstarfa skuli skólastjóri grunnskóla sinna kennslu. Er kennsluskyldan mismunandi eftir nemendafjölda viðkomandi skóla og getur mest verið um 2/3 af fullri kennsluskyldu kennara. Ljóst er því að í mörgum tilvikum taka kennslustörf verulegan hluta starfstíma skólastjóra grunnskóla, einkum þeirra smærri.

Í 2. mgr. greinar til bráðabirgða í lögum nr. 48/1986 er heimilað að ráða eða setja þá, sem eru með sambærilega starfsreynslu og tilgreind eru í 1. mgr. ákvæðisins í „kennslustarf til eins árs í senn.“ Ég tel með hliðsjón af því, sem áður greinir um kennslustörf skólastjóra grunnskóla og þeim áskilnaði laganna, að skólastjóri hafi kennsluréttindi, verði að telja að grein til bráðabirgða í lögum nr. 48/1986 taki jafnt til þeirra, sem sinna í senn kennslustarfi eingöngu, og þeirra, sem sinna kennslustarfi og skólastjórn. Með sama hætti verður að telja, að ákvæði 10. gr. reglugerðar nr. 457/1987 taki jafnt til kennara og skólastjóra, sem stunda umrætt réttindanáms. Ber þá einnig að líta til þess, að í lok 1. gr. reglugerðarinnar er tekið fram, að réttur þeirra, sem uppfylla skilyrði um aðgang að náminu, sé óháður því, hvert stöðuhlutfall viðkomandi kennara hefur verið. Væri litið svo á, að orðið kennari í þeirri grein sem og í 10. gr. reglugerðarinnar tæki ekki til þeirra, sem hafa verið settir skólastjórar, væri verið að mismuna þeim, sem hefðu sinnt kennslustörfum, og útiloka setta skólastjóra, sem hefðu haft verulega kennsluskyldu. Ég tel, að þegar virt er sú afstaða löggjafans, sem fram kemur í athugasemdum með frumvarpi því, sem varð að lögum nr. 48/1986, og umræðum á Alþingi um það frumvarp, hefði þurft skýra lagareglu, ef átt hefði að fella setta skólastjóra, sem höfðu áskilda starfsreynslu, undan ákvæðum í grein til bráðabirgða.

Þegar tekin er afstaða til þess, hvort ákvæði 10. gr. reglugerðar nr. 457/1987 hafi tekið til A, reynir auk þess, sem að framan greinir, á það, hvort reglugerð nr. 457/1987 og þau réttindi, sem hún veitir, taki eingöngu til þeirra, sem uppfylla það skilyrði, sem eftir orðanna hljóðan er sett með 1. mgr. í grein til bráðabirgða í lögum nr. 48/1986, að hafa verið settir kennarar í sex ár fyrir gildistöku laganna, eða einnig til þeirra, sem fá aðgang að réttindanámi samkvæmt ákvörðun ráðherra. Af hálfu menntamálaráðuneytisins er því svarað til, að allir, sem ljúka réttindanáminu, fái sömu réttindi án tillits til þess, með hvaða hætti þeir hafa fengið aðgang að náminu. Í skýringum menntamálaráðuneytisins í tilefni af kvörtuninni kemur fram, að ástæður þess að fleiri en þeir, sem uppfylltu skilyrði um að hafa starfað sem „settir kennarar 6 ár eða lengur“, fengu aðgang að náminu hafi verið sú, að erfitt hafi verið að gera upp á milli umsækjenda, sem fengið höfðu formlega setningu eða starfað sem stundakennarar. Þar við bættust síðan þeir, sem ráðherra veitti aðgang á grundvelli kennslu í fimm ár við grunnskóla auk annarrar kennslu.

Með ákvörðunum sínum um að veita öðrum aðgang að náminu en þeim, sem féllu beint undir orðalag 1. mgr. í grein til bráðabirgða, var af hálfu menntamálaráðherra lagt mat á, hvort leggja ætti tiltekin kennslustörf að jöfnu við setningu í 6 ár eða lengur. Ákvarðanir voru teknar á grundvelli umsókna og upplýsinga frá umsækjendum. Þessar ákvarðanir ráðherra verða að teljast hafa byggst á rýmkandi lögskýringu, miðað við orðalag greinar til bráðabirgða í lögum nr. 48/1986. Hefur sú skýring fyrst og fremst tekið mið af raunverulegri

starfsreynslu og litið framhjá því, hvaða háttur hafði verið á veitingu starfans, en í texta greinar til bráðabirgða var tekið fram, að greinin tæki til settra kennara. Þessi rýmri skýring var í betra samræmi við tilgang ákvæða til bráðabirgða og þau viðhorf, sem komu fram á Alþingi til þeirra ákvæða, heldur en skýring eftir orðanna hljóðan. Með slíkri lögskýringu er tekið tillit til jafnræðis milli einstaklinga, sem höfðu að baki það líkan starfsferil, að aðeins ráðningarform skildi á milli. Er það álit mitt, að þessar ákvarðanir verði ekki taldar ólögmatar.

Það er skoðun mín, að 10. gr. reglugerðar nr. 457/1987 verði að teljast hafa tekið til allra þeirra, sem réttindanám stunduðu samkvæmt þeirri reglugerð og lögum nr. 48/1986, þar sem engir fyrirvarar voru í reglugerðinni um annað. Verður að líta svo á, að með 10. gr. hafi verið ákveðið, að stöður þeirra starfsmanna, sem þar er fjallað um, skyldu ekki auglýstar, á meðan 10. gr. væri í gildi, heldur yrði heimild 2. mgr. í grein til bráðabirgða í lögum nr. 48/1986 notuð til að setja þá áfram, þótt þeir væru ekki búnir að afla sér kennsluréttinda. Í þessu sambandi er rétt að benda á, að í tilkynningu þeirri, sem A fékk frá Kennaraháskóla Íslands 9. desember 1987, um að hann hefði með úrskurði ráðherra verið skráður í réttindanám skv. lögum nr. 48/1986, voru engir fyrirvarar um, að hann ætti ekki að njóta þeirra réttinda, sem þátttaka í náminu veitti almennt.

Í bréfi því, sem menntamálaráðuneytið sendi skólanefnd X 5. apríl 1988, kemur fram, að skólanefndinni sé „heimilt að auglýsa stöðu skólastjóra sé meirihluti sammála þeirri ákvörðun.“ Samkvæmt 33. gr. laga nr. 63/1974 er það menntamálaráðuneytið, sem auglýsir lausar skólastjóra- og kennarastöður. Ekki verður ráðið af gildandi lagareglum á þeim tíma, sem hér skiptir máli, að það hafi verið háð ákvörðun skólanefndar eða meirihluta hennar, hvort staða skólastjóra yrði auglýst. Í tilviki A hafði hann verið settur til að gegna starfinu til eins árs. Að liðnum þeim tíma átti staðan að vera laus, nema lög, reglugerðir eða ákvarðanir veitingarvaldshafa leiddu til annars. Ég tel því að lagaheimild hafi ekki staðið til þess að ráðuneytið legði það í vald skólanefndar, hvort staðan yrði auglýst, enda henni aðeins tryggður umsagnarréttur um stöðuveitinguna að lögum. Á meðan 10. gr. reglugerðar nr. 457/1987 var í gildi, batt hún hendur þeirra, sem fjölluðu um stöður þeirra manna, sem stunduðu réttindanámið.

Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða mín, að menntamálaráðherra hafi með því að heimila A að taka þátt í réttindanámi því, sem stofnað var til í samræmi við lög nr. 48/1986, veitt honum þau réttindi, sem 10. gr. reglugerðar nr. 457/1987 kváðu á um. Það að auglýsa stöðu skólastjóra Grunnskóla X, eftir að A hafði verið settur til að gegna stöðunni og stundaði réttindanámið, var því andstætt 10. gr. reglugerðar nr. 457/1987. Með þeirri auglýsingu og eftirfarandi setningu annars í starfið var A sviptur réttindum, sem nefnd reglugerð veitti honum. Ef það var ætlun ráðuneytisins að réttarstaða tiltekinna þátttakenda í réttindanámi því, sem lög nr. 48/1986 mæltu fyrir um, yrði önnur en almennt gilti, átti ráðuneytið í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti að gera fyrirfram grein fyrir því og haga fyrir mælum sínum, þ.m.t. í reglugerð, í samræmi við það.“

#### **16.4. Launagreiðslur til maka látins starfsmanns.**

##### **Sönnun um föst laun.**

**(Mál nr. 169/1989)**

Með bréfi, dags. 21. ágúst 1989, kvartaði A m.a. yfir því, að ekki hefði verið tekið tillit til „fastrar yfirvinnu“ við uppgjör launagreiðslna eftir lát eiginmanns síns, B, er verið hafði opinber starfsmaður. Taldi A vinnu þessa hafa numið 100 klst. á mánuði. Ég leitaði upplýsinga og skýringa hjá Launaskrifstofu ríkisins um þetta málefni.

Í bréfi mínu til A, dags. 3. desember 1990, vísaði ég til þess, að samkvæmt 3. mgr. 21. gr., sbr. 1. mgr. sömu greinar, laga nr. 38/1954 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, bæri að greiða maka látins starfsmanns þau föstu laun, er stöðu hans hefðu fylgt, í þrjá mánuði. Ég gat þess, að í svarbréfum Launaskrifstofu ríkisins kæmi fram, að skrifstofunni væri ekki kunnugt um, að sérstakt samkomulag hefði verið gert við B um greiðslu fyrir vinnu utan dagvinnutíma og að skrifstofan vænti þess, að yfirvinnugreiðslur til B hefðu svarað til vinnuframlags. Ég greindi og frá því, að í bréfi launaskrifstofunnar væri að finna upplýsingar um yfirvinnugreiðslur til B frá 1. janúar 1985 til dánardægers. Þar kæmi fram, að greiðslur þessar hefðu lengst af verið breytilegar eftir mánuðum, en síðustu 5 mánuðina hefði hann fengið greitt fyrir 90 tíma mánaðarlega og síðustu 7 mánuði þar á undan hefði hann fengið mánaðarlega greitt fyrir 100 tíma að einum mánuði undanskildum, er greiddir hefðu verið 90 tímar. Ennfremur gat ég þess, að upplýst væri, að vinnutími B hefði að hluta til verið utan fasts dagvinnutíma. Í svarbréfi mínu tjáði ég A, að á grundvelli fyrirbyggjandi gagna yrði ekki fullyrt, að komist hefði á samkomulag milli B og stjórnenda þeirrar stofnunar, er hann starfaði hjá, eða fjármálaráðuneytisins sem launagreiðanda um það, að auk fastra dagvinnulauna hefði hann átt að fá greiddan tiltekinn fjölda yfirvinnutíma, þannig að slík greiðsla hefði orðið hluti af föstum launum samkvæmt 21. gr. laga nr. 38/1954. Væri því niðurstaða mín sú, að afgreiðsla launaskrifstofunnar hefði verið í samræmi við lög og gæfi ekki tilefni til frekari athugunar af minni hálfu á kvörtun A.

**16.5. Staða ekki talin hafa verið lögð niður.  
(Mál nr. 227/1990)**

**Staða A hjá ríkisstofnuninni X var lögð niður á árinu 1989. A taldi, að ekki hefði verið um raunverulega niðurlagningu stöðunnar að ræða í skilningi 1. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, heldur dulbúna uppsögn úr starfi. Umboðsmaður féllst á sjónarmið A. Leit umboðsmaður svo á, að forstöðumanni X og samgönguráðuneytinu hefði borið að fara að ákvæðum nefndra laga um lausn úr starfi, teldu þessir aðilar A hafa gerst brotlegan við starfsskyldur sínar. Það leiddi augljóslega til mikillar skerðingar á lögvörðum réttindum skipaðra ríkisstarfsmanna og væri til þess fallið að rýra starfsöryggi þeirra, ættu stjórnvöld óheft mat á því, hvaða tilvik féllu undir niðurlagningu stöðu í skilningi nefndrar 14. gr. laga nr. 38/1954. Með því opnaðist leið til þess að fara í kringum ófrávikjanlegar reglur um lausn úr starfi og um þær afleiðingar, sem ólögmæt frávikning gæti haft í för með sér.**

**I.**

Hinn 9. janúar 1990 leitaði A til mín og kvartaði yfir því, að lög hefðu verið brotin á sér, er staða hans hjá ríkisstofnuninni X var lögð niður á árinu 1989. Jafnframt kvartaði hann yfir aðdraganda þess, að staðan var lögð niður. Taldi A, að ekki hefði verið um raunverulega niðurlagningu starfs síns að ræða í skilningi 1. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, heldur dulbúna uppsögn úr starfi, þar sem ætlunin væri, að annar maður yrði ráðinn um næstu áramót „í stöðugildi það“, er A áður gegndi.

**II.**

Um starfsferil A hjá X, samskipti hans við yfirboðara hans þar og breytingar á starfsvettvangi hans og starfsskyldum innan stofnunarinnar vísa ég til álits míns frá 19. desember 1989, en það álit gaf ég í tilefni af kvörtun A frá 22. nóvember 1988 (mál nr. 53/1988), sbr. skýrslu mína fyrir árið 1989, bls. 104-111.

Með bréfi, dags. 8. febrúar 1985, afturkallaði samgönguráðherra frá og með 1. mars 1985 erindisbréf A, sem honum hafði verið sett 1. október 1969 vegna starfs hans og verkefna hjá X. Jafnframt var tekið fram, að forstöðumaður Á-sviðs myndi kynna A nýtt starfssvið hans. Hinn 25. febrúar 1985 var A afhent starfslýsing, dags. 8. febrúar 1985, þar sem sagði að við stofnunina yrði unnið að sérverkefnum, sem hann sæi um. Skyldi hann vinna sjálfstætt að þeim verkefnum, sem honum yrðu falin af forstöðumanni Á-sviðs. Þá voru A falin nánar tilgreind störf, þ. á m. virðingarmat tiltekinna eigna, sem heyrðu undir stofnunina og viðhald þess mats. Ennfremur skyldi hann sjá til þess, að gögn um umrædd mannvirki, önnur en bókhaldsgögn, væru aðgengileg svo og að skipuleggja gagnavörslu á tímaritum og sérfræðiritum stofnunarinnar og að skipuleggja stjórnun tiltekinna verkefna.

Með bréfi samgönguráðuneytisins til mín, dags. 4. apríl 1990, fylgdi m.a. ljósrit af starfslýsingu A, dags. 1. janúar 1985. Er þetta eintak samhljóða þeirri starfslýsingu, sem A fékk í hendur 25. febrúar 1985, að því undanskildu, að í þessu eintaki er gert ráð fyrir sérstakri deild fyrir þau sérverkefni, er A skyldi annast.

Hinn 30. ágúst 1989, ritaði forstöðumaður X samgönguráðherra svohljóðandi bréf:

**„Varðar: Starf [A].**

Vísað er til bréfs dags. 27. desember 1988 og samtala, er átt hafa sér stað um þetta málefni.

Hér með er lagt til að staða [A] verði lögð niður í síðasta lagi frá og með næstkomandi áramótum. Jafnframt er æskilegt að hann hverfi út úr stofnuninni um leið og honum verður kynnt þessi ákvörðun.

Eins og ítrekað hefur komið fram, hefur [A] nú um nokkurra ára skeið engum verkefnum skilað af sér til stofnunarinnar og ekki orðið við fyrirmælum mínum (munnlegum og skriflegum) um að skila af sér mánaðarlegum áfangaskýrslum í þeim verkefnum, sem hann telur sig vera að vinna að sbr. tímaskýrslur. Stofnunin fær þannig ekkert vinnuframlag á móti útlögðum kostnaði við laun og aðstöðu. Starfsmaður þessi hlýtur því að teljast algjörlega óþarfur.

Það ástand, sem þetta skapar gerir allri stjórnun og starfsemi stofnunarinnar mjög erfitt fyrir. Af þeirri ástæðu og vegna þess kostnaðar, sem fylgir fyrir ríkissjóð, tel ég mig því ekki lengur geta borið ábyrgð á því ófremdarástandi, sem af hlýst. Legg ég því til að starfið verði lagt niður.“

Með bréfi samgönguráðuneytisins, dags. 7. september 1989, var A tilkynnt, að samkvæmt tillögu forstöðumanns X hefði ráðuneytið ákveðið að leggja niður starf það, er A gegndi hjá X samkvæmt starfslýsingu frá því 1. janúar 1985. Sagði í bréfinu, að starfið yrði lagt niður frá og með 1. janúar 1990. Þá sagði, að ráðuneytið myndi leitast við að útvega A aðra sambærilega stöðu á vegum ríkisins, en greiða honum að öðrum kosti þau föstu laun, sem starfi hans fylgdu, til ársloka 1990 í samræmi við lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Hinn 27. september 1989 ritaði forstöðumaður X samgönguráðuneytinu bréf, þar sem hann greindi frá því, að í framhaldi af setningu reglugerðar nr. 494/1986 hefði á síðustu þremur árum verið unnið að skipulagsbreytingum á X og þær breytingar, sem reglugerðin gerði ráð fyrir, væru að mestu um garð gengnar og starfsemin komin í fastar skorður. Í bréfi forstöðumanns X sagði jafnframt að ákveðið hefði verið að starf [A] ... sérverkefna yrði lagt niður frá og með næstu áramótum. Stöðugildi það, sem hann hefði fyllt, yrði því væntanlega laust um áramótin 1990/1991.

Í rökstuðningi sínum með kvörtun sinni til mín vísaði A til þess, að lög nr. 38/1954 giltu um stöðu hans. Fundin hefði verið lausn til þess að flæma hann úr starfi með því að leggja það niður og sagt, að það væri samkvæmt tillögum forstöðumanns X. Hefði forstöðumaðurinn ítrekað í bréfum til samgönguráðuneytisins óskað eftir því, að hann yrði látinn hætta störfum og borið sig þungum sökum. Af hans hendi hefði verið um sakargiftir að ræða en ekki niðurlagningu stöðu. Þá vék A að því að hann hefði lengstan starfsaldur hjá stofnuninni þeirra starfsmanna þar, er hefðu hliðstæða menntun. Ætti hann því að öllu jöfnu að búa við mest starfsöryggi í samdrætti, en hann væri sá eini, sem látinn væri hætta. Ljóst væri, að ráðherra notaði niðurfellingu starfs sem yfirs kyn fyrir brottrekstri og færi ekki að lögum um meðferð slíkra mála. Þá benti A á, að í bréfi forstöðumanns X til samgönguráðuneytisins, dags. 27. september 1989, væri staðfest, að forstöðumaðurinn hefði hug á að ráða annan mann í sinn stað og að ekki væri verið að leggja stöðu niður. A gat þess og, að á fundi í samgönguráðuneytinu 28. mars 1989 hefði samgönguráðherra lagt að sér að hætta störfum að eigin frumkvæði jafnframt því, að hann hefði sagt, að til sín hefðu borist tilmæli frá nokkrum aðilum um það, að hann yrði látinn hætta störfum hjá X. Hefði ráðherra brotið gegn sér á fundi þessum bæði að því er tilmælin áhrærði og með því að vísa í tilmæli annarra.

### III.

Hinn 5. mars 1990 ritaði ég samgönguráðherra bréf, þar sem ég óskaði eftir því að samgönguráðuneytið skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, og léti mér í té gögn málsins. Sérstaklega óskaði ég eftir því, að mér yrði gerð grein fyrir því, hvort og þá hvernig þeim verkefnum, sem A hafði með höndum, væri sinnt innan X eftir 1. janúar 1990.

Í svarbréfi samgönguráðuneytisins, dags. 4. apríl 1990, kom meðal annars eftirfarandi fram:

„Af forsögu málsins ætti að vera ljóst, hvers vegna [A] var sagt upp störfum hjá [X], svo og af bréfi [forstöðumanns X] frá 30. ágúst 1989. Þegar [A] var sett starfslýsing í janúar 1985 var reynt að finna handa honum störf, sem talið væri að hann gæti sinnt án þess að hafa mannaforráð. M.a. var honum falið að skipuleggja verkefnastjórnun í ákveðnum verkefnum, en hann var þá formaður ...

Samkvæmt upplýsingum [forstöðumanns X] hefur hann á undanförunum árum, eða síðan hann fékk þessa starfslýsingu, lítið sem ekkert unnið að þeim verkefnum sem honum voru falin, nema e.t.v. virðingarmati ... Því starfi mun hann eftir því sem ráðuneytið best veit halda áfram á eigin vegum fyrir ... Önnur verkefni sem talin eru upp í starfslýsingunni eru þess eðlis að þau skiptast eftir aðstæðum á aðra starfsmenn og skipta raunar litlu máli fyrir starfsemi stofnunarinnar.“

### IV.

Svo sem rakið er í II. kafla á bls. 2 í álitu mínu í fyrra máli A frá 19. desember 1989 (sjá bls. 105 í ársskýrslu minni fyrir árið 1989), er ljóst að verulegir örðugleikar voru í samskiptum starfsmanna X á þeim tíma, er hér skiptir máli. Átti þetta ekki hvað síst við í samskiptum milli yfirmanna stofnunarinnar, þ.á m. í samskiptum A og forstöðumanns X. Ljóst er að forstöðumaðurinn var mjög óánægður með störf A hjá stofnuninni og framkomu hans innan og utan stofnunarinnar. Gerði hann það að tillögu sinni í bréfi til samgönguráðuneytisins 19. október 1987, að A yrði sagt upp störfum hjá stofnuninni. Hinn 28. janúar 1988 var A boðaður á fund í samgönguráðuneytinu, þar sem honum var gerð grein

fyrir kvörtunum forstöðumanns X yfir störfum hans. Var A á þessum fundi gefinn kostur á að segja starfi sínu lausu gegn því að hann héldi launum í 12 mánuði. Þeim tilmælum hafnaði A. Forstöðumaðurinn ítrekaði síðan með bréfi, dags. 19. mars 1988, þær óskir, sem hann hafði sett fram í bréfi sínu frá 19. október 1987 varðandi starfslok A hjá stofnuninni. Samkvæmt þeim gögnum, sem fyrir liggja, voru A á fundi í samgönguráðuneytinu 28. mars 1989 kynntar þær óskir, sem fram höfðu komið um það, að hann hætti störfum hjá stofnuninni.

## V.

Niðurstaða álits míns, dags. 31. ágúst 1990, er svohljóðandi:

„Svo sem áður er fram komið, var A tilkynnt í bréfi, dags. 7. september 1989, um þá ákvörðun ráðuneytisins, að starf hans við X yrði lagt niður frá og með 1. janúar 1990, að tillögu forstöðumanns X.

Ekki orkar tvímælis, að lög nr. 38/1954 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, starfsmannalög, giltu um störf og stöðu A á starfstíma hans hjá X. Í 14. gr. laganna ræðir um niðurlagningu stöðu og réttarstöðu ríkisstarfsmanna af því tilefni. Þar er ekki að finna skilgreiningu á því, hvað átt sé við með niðurlagningu stöðu og takmarkaða stoð er að hafa af lögskýringargögnum um það efni. Þó segir í athugasemdum við 14. gr. frumvarps til starfsmannalaga, að átt sé t.d. við þau tilvik, þegar staða er lögð niður af sparnaðarástæðum.

Í 7.-13. gr. starfsmannalaga ræðir um lausn ríkisstarfsmanns úr stöðu. Segir í 2. mgr. 7. gr. laganna, að rétt sé að veita starfsmanni lausn um stundarsakir, ef hann hefur sýnt af sér óstundvísi eða aðra vanrækslu, óhlýðni við löglegt boð eða bann yfirmanns, vankunnáttu eða óvandvirkni í starfi, hefur verið ölvaður að starfi eða framkoma hans eða athafnir í því eða utan þess þykir að öðru leyti ósæmileg, óhæfileg eða ósamrýmanleg því starfi. Þó skal veita starfsmanni áminningu og gefa honum kost á að bæta ráð sitt, áður en honum er veitt lausn um stundarsakir samkvæmt þessari grein. Samkvæmt 4. mgr. 7. gr. starfsmannalaga skal lausn um stundarsakir jafnan vera skrifleg með tilgreindum ástæðum. Hafi starfsmanni verið veitt lausn um stundarsakir, skal mál hans rannsakað af kunnáttumönnum eða fyrir dómi að hætti opinberra mála, svo að upplýst verði, hvort rétt sé að veita honum lausn að fullu eða láta hann taka aftur við starfi sínu, sbr. 8. gr. Í 3. mgr. 11. gr. starfsmannalaga ræðir um réttarstöðu þess ríkisstarfsmanns, sem sætt hefur óréttmætum stöðumissi, en þá fer um bætur til aðila eftir úrskurði dómstóla, nema aðilar hafi komið sér saman um annað.

Eins og áður er rakið, kemur ekki fram skilgreining á því í starfsmannalögum eða öðrum réttarheimildum, hvað átt sé við með niðurlagningu stöðu í skilningi starfsmannalaga. Af athugasemdum greinargerðar með frumvarpi til starfsmannalaga er ljóst, að sparnaðarástæður eru ekki einu ástæðurnar, sem legið geta til grundvallar niðurlagningu stöðu. Erfiðleikum er því bundið að skilgreina hugtakið niðurlagningu stöðu í skilningi starfsmannalaga með afgerandi hætti, og undir það hugtak má án efa fella ýmis tilvik. Ég tel þó, að samanburður annars vegar á ákvæðum 14. gr. starfsmannalaga og hins vegar á ákvæðum 7.-13. gr. sömu laga leiði til þeirrar niðurstöðu, að til niðurlagningar stöðu megi almennt heimfæra þau tilvik, þar sem ríkisstarfsmaður á þess ekki lengur kost að gegna stöðu sinni vegna atvika, sem ekki verða rakin til starfsmannsins sjálfs. Með lausn úr stöðu sé hins vegar átt við þau tilvik, þegar stjórnvaldi er heimilt að víkja starfsmanni frá störfum vegna tiltekinna ávirðinga starfsmannsins.

A var skipaður ... við X. Meðal mikilvægustu starfsréttinda skipaðra ríkisstarfsmanna er réttur til að gegna starfinu meðan aldur og heilsa leyfir. Er þetta orðað svo í 4. gr. starfsmannalaga, að sé starfsmaður skipaður í stöðu, þá beri að líta svo á, að hann skuli gegna stöðunni, þar til eitthvert eftirgreindra atriða kemur til:



1. að hann brýtur af sér í starfinu, svo að honum beri að víkja úr því;
2. að hann fullnægir ekki skilyrðum 3. gr. starfsmannalaga;
3. að hann fær lausn skv. eigin beiðni;
4. að hann hefur náð hámarksaldri, sbr. 13. gr.;
5. að hann flyst í aðra stöðu hjá ríkinu;
6. að skipunartími hans skv. tímabundnu skipunarbréfi er runninn út;
7. að staðan er lögð niður, sbr. 14. gr.

Áður er rakinn aðdragandi þeirrar ákvörðunar samgönguráðuneytisins að leggja niður starf A við X. Ekki verður annað séð en að þar hafi mestu ráðið samskiptaörðugleikar A og forstöðumanns X, álit yfirboðara A á óhlýðni hans gagnvart fyrirmælum þeirra, óánægja yfirboðaranna með afköst A í starfi og það álit þeirra, að A græfi undan stofnuninni með umtali sínu utan og innan stofnunarinnar. Með hliðsjón af þessum aðdraganda að starfslokum A og fyrrgreindum meginsjónarmiðum við skýringu ákvæða starfsmannalaga tel ég, að staða A hafi ekki verið lögð niður í skilningi 14. gr. starfsmannalaga. Sú afstaða samgönguráðuneytisins, sem fram kemur í bréfi þess frá 4. apríl 1990, fær heldur ekki samrýmst því að staða A hafi verið lögð niður skv. nefndri lagagrein, en í bréfi ráðuneytisins er tekið svo til orða að A hafi verið „sagt upp störfum.“

Úr því að forstöðumaður X og samgönguráðuneytið voru þeirrar skoðunar, að A hefði gerst brotlegur við starfsskyldur sínar með framangreindum hætti og að leysa yrði hann frá störfum af því tilefni, þá bar þeim að veita honum lausn úr starfi um stundarsakir, að undangenginni áminningu, þar sem honum hefði verið gefinn kostur á að bæta ráð sitt, sbr. lokaákvæði 2. mgr. 7. gr. starfsmannalaga. Til þess átti A skýlausan rétt. Hefði þá borið að rannsaka mál hans með þeim hætti, sem í 8. gr. starfsmannalaga segir, og hefði niðurstaða þeirrar rannsóknar ráðið því, hvort A sneri aftur til starfa sinna.

Það leiddi augljóslega til mikillar skerðingar á lögvörðum réttindum skipaðra ríkisstarfsmanna og væri til þess fallið að rýra starfsöryggi þeirra, ef stjórnvöld ættu óheft mat á því, hvaða tilvik féllu undir niðurlagningu stöðu í skilningi 14. gr. starfsmannalaga. Með því væri opnuð leið til að fara kringum ófrávíkjanlegar reglur um lausn úr starfi og um þær afleiðingar, sem ólögmat frávíkning getur haft í för með sér. Þótt slíkt hafi sjálfsagt ekki vakað fyrir stjórnvöldum, getur það ekki breytt neinu um þá niðurstöðu, að ólöglega hafi verið að því staðið, er A var látinn hætta hjá X.“

#### **16.6. Samráð um skrá yfir opinbera starfsmenn, sem ekki hafa heimild til verkfalls.**

(Mál nr. 241/1990)

Skv. 2. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986 um kjarasamninga opinberra starfsmanna skulu fjármálaráðherra og sveitarfélög, að undangengnu samráði við viðkomandi stéttarfélög, birta skrár fyrir 1. febrúar ár hvert um störf þau, sem falla undir ákvæði 3.-6. tölul. fyrri mgr. þessarar lagagreinar. Starfsmenn þeir, sem undir þessi ákvæði falla, hafa ekki heimild til verkfalls, m.a. þeir, sem starfa við nauðsynlegustu öryggisgæslu og heilbrigðisþjónustu.

Hinn 26. janúar 1990 báru samtök ríkisstarfsmanna fram kvörtun fyrir hönd hlutaðeigandi aðildarféлага innan þess í tilefni af bréfi Launaskrifstofu ríkisins, dagsettu fimmtudaginn 25. janúar 1990, til stéttarféлага ríkisstarfsmanna. Í bréfi launaskrifstofunnar voru kynnt drög að skrá yfir þá starfsmenn, sem gegndu nauðsynlegustu öryggisgæslu og heilbrigðisþjónustu og hefðu því ekki heimild til verkfalls, sbr. 3. tl. 2. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986 um kjarasamninga opinberra starfsmanna. Í bréfi launaskrifstofunnar var óskað eftir því, að umsögn viðkomandi stéttarféлага um listann hefði borist „fyrir helgina“.

Í kvörtun sinni vísuðu samtökin m.a. til þess, að í greinargerð með frumvarpi því, er

varð að lögum þessum, segði, að með 19. gr. væri verið að leggja kjaradeilunefnd niður og í hennar stað væri farin sú leið, að birtur yrði árlega listi um störf þessi, sem byggður yrði á samkomulagi aðila. Samtökin tóku fram, að ljóst væri að tillögur fjármálaráðuneytisins fælu í sér miklar breytingar á eðli og umfangi undanþáganna og ekki á færi félaganna að kanna forsendur ráðuneytisins og taka afstöðu til tillagna þess á einum sólarhring.

Í niðurstöðu álitis míns, dags. 21. september 1990, lýsti ég ákvæðum 19. gr. laga nr. 94/1986 um kjarasamninga opinberra starfsmanna en í seinni mgr. 19. gr. er meðal annars mælt fyrir um samráð við viðkomandi stéttarfélag, áður en fjármálaráðherra og sveitarfélög birti skrár um störf þau, sem falla undir ákvæði 3.-6. tölul. fyrri mgr. 19. gr. Síðan sagði orðrétt í áliti mínu:

„Samkvæmt ótvíræðu orðalagi þessa ákvæðis er ekki gerð krafa um, að samkomulag sé um nefnda skrá milli þeirra aðila, sem þar er um að ræða. Fyrirmælin í lok ákvæðisins um meðferð ágreinings sýna einnig, að samkomulags er ekki krafist. Ummæli í greinargerð með frumv. að lögum nr. 94/1986 geta ekki breytt þessari niðurstöðu. Að mínum dómi á að skýra seinni mgr. 19. gr. svo, að fjármálaráðherra og sveitarfélögum beri að kynna stéttarfélögum hugmyndir sínar um það, hvaða störf beri að taka á slíka skrá, og eigi síðan viðræður við stéttarfélag um ágreining, ef hann rís. Ætla verður hæfilegan tíma til þessa og tel ég, að sá tími, sem Launaskrifstofa ríkisins setti stéttarfélögum ríkisstarfsmanna til svara samkvæmt fyrrgreindu bréfi frá 25. janúar 1990, hafi verið of skammur. Í greinargerð fjármálaráðuneytisins frá 10. apríl 1990, sem áður er rakin, er því heitið, að í framtíðinni fái stéttarfélag rýmri tíma til umsagnar en raun hafi orðið á í umrætt skipti. Með hliðsjón af því fyrirheiti tel ég ekki ástæðu til frekari athugasemda af minni hálfu.“

#### **16.7. Auglýsing lausrar stöðu. Staða lögð niður. Forgangur til opinbers starfs. (Mál nr. 244/1990)**

A kvartaði 7. febrúar 1990 annars vegar yfir því, að brotinn hefði verið á honum réttur samkvæmt 2. og 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, um forgang til opinbers starfs, er dómsmálaráðuneytið um áramótin 1989/1990 setti til bráðabirgða menn til þess að gegna störfum prófdómenda við almennt bifreiðastjórapróf og hins vegar yfir því, að ekki hefði verið gætt 5. gr. nefndra laga um auglýsingu og ráðningu í nefndar stöður. Staða A sem bifreiðaeftirlitsmanns var lögð niður frá 31. desember 1988, er Bifreiðaeftirlit ríkisins hætti starfsemi sinni.

Ég tók fram í bréfi mínu til A, dags. 28. desember 1990, að í skipunarbréfi hans frá 27. janúar 1977 væri ekki nánar skýrt, í hverju starf hans sem bifreiðaeftirlitsmanns hefði verið fölgandi, og yrði því við afmörkun þess að líta til 15. gr. umferðarlaga nr. 40/1968, sbr. 65. gr. nágildandi umferðarlaga nr. 50/1987. Þar kæmi fram, að Bifreiðaeftirlit ríkisins annaðist skráningu ökutækja, skoðun þeirra og eftirlit og að við stofnunina skyldu „... starfa eftirlitsmenn ökutækja, bifreiðaeftirlitsmenn, sem hafa lögregluvald á starfssviði sínu.“ Þá væri tekið fram, að dómsmálaráðherra setti reglur um starfsemi bifreiðaeftirlitsins og starfssvið bifreiðaeftirlitsmanna. Í 33. gr. umferðarlaga nr. 40/1968 hefði m.a. verið tekið fram, að dómsmálaráðherra löggilti prófdómendur. Sambærilegt ákvæði væri ekki að finna í nágildandi umferðarlögum, en í b-lið 1. mgr. 52. gr. laganna segði, að dómsmálaráðherra setti reglur um ökuþróf. Í 20. gr. reglugerðar nr. 787/1983 um ökukennslu, próf ökumanna o.fl., sbr. reglugerð nr. 115/1988, væri svo kveðið á, að bifreiðaeftirlitsmenn væru prófdómendur við almenn bifreiðastjórapróf og próf í akstri bifhjóla og jafnframt, að dómsmálaráðherra gæti löggilt aðra hæfa menn til prófdómarastarfs.

Um forgangsrétt A samkvæmt 2. og 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954 sagði svo í bréfi mínu til hans:

„Samkvæmt framansögðu er það ljóst, að það var meðal starfsskyldna yðar sem bifreiðaeftirlitsmanns að vera prófdómari við almenn bifreiðastjórnpróf og próf í akstri bifhjóla eftir því, sem stjórnendur Bifreiðaeftirlits ríkisins höguðu starfsskiptingu milli bifreiðaeftirlitsmanna. Um sjálfstæða skipun í stöðu prófdómara var ekki að ræða í tilviki yðar. Að virtum skýringum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins í bréfi þess frá 3. maí 1990, er það niðurstaða mín, að störf prófdómara við bifreiðastjórnpróf, sem dóms- og kirkjumálaráðuneytið setti menn til að gegna um áramótin 1989 -1990, falli ekki undir það ákvæði 2. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954, að stofnað hafi verið aftur til sömu stöðu og þér gegnduð. Samkvæmt þessu tel ég, að þér hafið ekki átt rétt samkvæmt 2. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954 til umræddra starfa. Hvað varðar hugsanlegan forgangsrétt yðar til þessara starfa samkvæmt 3. mgr. 14. gr. sömu laga, skal tekið fram, að sá réttur er háður því að viðkomandi sæki um starfið. Í því tilviki, sem hér er fjallað um, voru störfin ekki auglýst og ekki var um að ræða umsókn af hálfu yðar um þessi störf. Eins og atvikum er háttað í máli yðar, skortir á að uppfyllt séu þau skilyrði, sem 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954 setur fyrir því að reynt geti á forgangsrétt samkvæmt því ákvæði.“

Að því er varðar ætluð brot í 5. gr. laga nr. 38/1954 sagði svo í bréfinu:

„Kvörtun yðar lýtur einnig að því, að ekki hafi verið gætt fyrirmæla 5. gr. laga nr. 38/1954 um auglýsingu og ráðningu í stöður áðurnefndra prófdómenda. Í bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins frá 3. maí 1990 kemur fram sú skýring, að umræddar stöður hafi ekki verið auglýstar, þar sem um bráðabirgðafyrirkomulag hafi verið að ræða. Eins og orðalagi 1. mgr. 5. gr. laga nr. 38/1954 er háttað, er ekki ótvírætt, til hvaða starfa hjá ríkinu skylda greinarinnar um auglýsingar á lausum stöðum tekur. Á það m.a. við í því tilviki, sem kvörtun yðar lýtur að. Mér hafa borist fleiri ábendingar og athugasemdir vegna framkvæmdar stjórnvalda á áðurnefndri 1. mgr. 5. gr. laga nr. 38/1954. Ég hef því til athunar, hvort rétt sé að taka þetta mál til meðferðar að eigin frumkvæði og óska þá eftir skýringum og upplýsingum um framkvæmd þessara mála hjá stjórnvöldum almennt af hálfu fjármálaráðuneytisins, sem fer með réttindi ríkisstarfsmanna og skyldur, sbr. 5. gr. I 9. tl. auglýsingar um staðfestingu forseta Íslands á reglugerð um Stjórnarráð Íslands. Með hliðsjón af þessu hef ég ákveðið að fjalla ekki sérstaklega um þann þátt í kvörtun yðar, sem lýtur að því að tilgreindar stöður prófdómenda hafi ekki verið auglýstar.“

## 17.0. Sauðfjárjúkdómar.

### 17.1. Hæfi starfsmanns við rannsókn, undirbúning og framkvæmd ákvarðana um niðurskurð sauðfjár. (Mál nr. 188/1989)

A bar fram kvörtun út af aðgerðum sauðfjárjúkdómanefndar, Sauðfjárveikivarna og starfsmanna þeirra vegna áforma um förgun á sauðfé í eigu hans vegna riðuveiki. Þar sem A hafði í dómsmáli gert kröfu um ógildingu á þeirri ákvörðun landbúnaðarráðherra að fyrirskipa niðurskurð á sauðfé hans, ákvað ég að fjalla aðeins um þann þátt í kvörtun A, að sami starfsmaður Sauðfjárveikivarna, sem hefði með höndum rannsóknir og greiningu á sýnum, hefði jafnframt komið fram fyrir hönd sauðfjárjúkdómanefndar og Sauðfjárveikivarna sem talsmaður niðurskurðar á einstökum bæjum og við umfjöllun um samþykktir sauðfjárjúkdómanefndar. Ég óskaði eftir skýringum landbúnaðarráðuneytisins í tilefni af kvörtun þessari og í svarbréfi ráðuneytisins, dags. 27. desember 1989, sagði m.a.:

„Ráðuneytið lítur svo á, að óhjákvæmilegt sé að dýralæknir og sérfræðingur Sauðfjársjúkdómanefndar, sem hefur það hlutverk m.a. að sitja fundi nefndarinnar, taki að einhverju leyti þátt í að framfylgja ákvörðunum nefndarinnar og fær ekki séð hvernig slíkt kemur niður á áreiðanleika rannsókna og greiningu sýna, sérstaklega að því virtu, að frumupplýsingar um hugsanlega riðuveiki í sauðfé koma frá viðkomandi héraðsdýralækni, hvað varðar „klínisk“ einkenni og síðan eru niðurstöður rannsókna á heilasýnum ákvarðaðar af sérfræðingi nefndarinnar, ásamt yfirdýralækni og sérfræðingum Tilraunastöðvar Háskólans í meinafræði að Keldum. Með kvörtun [A] að þessu leyti er því að mati ráðuneytisins ómaklega og án raka vegið að starfi sérfræðings nefndarinnar.“

Í álitinu mínu frá 30. nóvember 1990 kom fram, að samkvæmt skipunarbréfi var sami maður rannsóknarlæknir í húsdýrasjúkdómum á vegum landbúnaðarráðuneytisins og laut boðvaldi landbúnaðarráðherra og yfirstjórnar landbúnaðarráðuneytisins í því starfi og kom jafnframt fram fyrir hönd sauðfjársjúkdómanefndar og Sauðfjárveikivarna við framkvæmd niðurskurðar á sauðfé. A taldi, að hlutverk þessi væru ósamrýmanleg. Ég lagði í niðurstöðu álitis míns áherslu á, að vandað væri til undirbúnings ákvarðana stjórnvalda um lögheimilaðar aðgerðir vegna búfjársjúkdóma svo sem niðurskurðar. Slíkar ákvarðanir byggðust að verulegu leyti á niðurstöðum rannsókna sérfræðinga. Fyrir lægi, að rannsóknarlækninum væri í senn ætlað að sinna slíkum rannsóknum og vera ráðunautur sauðfjársjúkdómanefndar og þátttakandi í að framkvæma ákvarðanir hennar, og eftir atvikum aðgerðum ákveðnum af landbúnaðarráðherra. Ég taldi hins vegar, að stjórnvöld þau, er færu með ákvörðunarvald um aðgerðir í tilefni af búfjársjúkdómum, væru ekki beinn úrskurðaraðili um niðurstöður rannsókna, þ.e. greiningu á sýnum úr búfé, eftir venjulegum málskotsreglum í þágu réttaröryggis og því væri ekki ólöglegt, að sami maður hefði í senn fyrrgreind störf með höndum. Engu að síður taldi ég heppilegra, að málum yrði þannig skipað innan stjórnáráðs, að rannsóknunum yrði sinnt af sjálfstæðum aðila, óháðum þeim stjórnvöldum, sem færu með ákvörðunarvaldið.

## 18.0. Stjórnun fiskveiða.

### 18.1. Synjun um leyfi til botnfiskveiða. (Mál nr. 118/1989)

M/b X hafði leyfi til botnfiskveiða fyrir árið 1984. Báturinn eyðilagðist í óveðri 5. janúar 1984 og var ekki haldið til veiða eftir það og hann ekki endurbyggður. Var báturinn metinn óbætandi eftir skemmdir þessar. A var talinn hafa eignast bátinn 18. apríl 1984. Hinn 30. maí 1989 bar A fram kvörtun út af „þeirri ákvörðun sjávarútvegsráðuneytisins að svipta m/b X leyfi til botnfiskveiða og aflakvóta, neita að gefa út nýtt leyfi fyrir bátinn eða annan sem keyptur yrði í staðinn.“

Ég vék sæti í þessu máli og var Friðgeir Björnsson, yfirborgardómari, skipaður 15. júní 1989 til að fara með mál þetta. A og sjávarútvegsráðuneytið greindi á um það, hvort báturinn hefði hlotið veiðiheimild fyrir árið 1985. Ekki upplýstist það og stóð þar staðhæfing gegn staðhæfingu. Bátinum var hins vegar úthlutað leyfi til botnfiskveiða með aflakvóta fyrir árið 1986 fyrir mistök að því er sjávarútvegsráðuneytið hélt fram. Eftir það synjaði ráðuneytið um veiðiheimild fyrir m/b X svo og fyrir bát, er keyptur yrði í hans stað, svokallaða endurnýjunarheimild, á þeim grundvelli að báturinn væri horfinn varanlega úr rekstri. A hélt því fram, að þar sem bátinum hefði verið úthlutað leyfum til botnfiskveiða 1984, 1985 og 1986 hefði hann verið í rekstri í skilningi laga nr. 97/1985.

Skipaður umboðsmaður taldi, að m/b X hefði hvorki átt að fá botnfiskveiðileyfi árið 1985 né 1986 með því að telja yrði, að hann hefði verið horfinn varanlega úr rekstri. Á sömu forsendum hefði sjávarútvegsráðuneytinu verið rétt að synja um veiðiheimild síðar. Umboðsmaður taldi, að A gæti ekki byggt rétt til veiðiheimilda á mistökum sjávarútvegsráðuneytisins. Þrátt fyrir niðurstöðu sína átaldi umboðsmaður það, að sjávarútvegsráðuneytið skyldi ekki á umræddu tímabili, þ.e. árin 1985-1987, hafa haft betri reiður á skráningu fiskiskipa m.t.t. veiðiheimilda og þann hringlandahátt, sem einkenndi meðferð ráðuneytisins á veiðiheimildum m/b X.

## 18.2. Flutningur aflamarks smábáta milli ára. (Mál nr. 172/1989)

**Landssamband smábátaeigenda sætti sig ekki við þá túlkun sjávarútvegsráðuneytisins, að í 10. gr. laga nr. 3/1988, um stjórn fiskveiða 1988-1990, væru tæmandi talin þau ákvæði laga þessara, sem tækju til veiða smábáta, þannig að flutningur hluta aflamarks báta þessara milli ára, sbr. 9. gr. laganna, væri ekki heimill. Umboðsmaður taldi, að ekki væru rök til að skýra ákvæði laga nr. 3/1988 svo, að eigendur fiskiskipa undir 10 brl. hefðu ekki heimild til flutnings afla milli ára í samræmi við 3. mgr. 9. gr. laganna og féllst því ekki á túlkun sjávarútvegsráðuneytisins.**

### I.

Landssamband smábátaeigenda bar fram kvörtun við mig hinn 4. september 1989 vegna þeirrar túlkunar sjávarútvegsráðuneytisins í bréfi þess, dags. 31. janúar 1989, að í 10. gr. laga nr. 3/1988, um stjórn fiskveiða 1988-1990, væru tæmandi talin þau ákvæði laga þessara, sem tækju til veiða smábáta, og af því leiddi, að flutningur hluta aflamarks þessara báta milli ára, sbr. 9. gr. laganna, væri ekki heimill.

Í kvörtun sinni benti Landssamband smábátaeigenda á, að við setningu nýrra laga um stjórnun fiskveiða um áramótin 1987/1988 hefði að venju staðið stýrr um málefni smábátaeigenda. M.a. hefði þeirri fyrirspurn verið beint til sjávarútvegsráðherra, hvort einhver greinarmunur væri á hugtökunum „aflahámarki“ og „aflamarki“, en í 10. gr. laganna, þar sem sérstaklega væri fjallað um veiðar smábáta, væri eingöngu talað um aflahámark en ekki aflamark. Ráðherra hefði kveðið upp úr með það, að enginn munur væri á þessum tveimur hugtökum. Annað hefði hins vegar komið á daginn. Aflamarki skv. 9. gr. laga nr. 3/1988 fylgdu ýmiss réttindi, svo sem heimild til millifærslu milli ára á afla. Það hefðu smábátaeigendur ætlað að nýta sér, en þá hefði komið í ljós, að sjávarútvegsráðuneytið liti svo á, að það samrýmdist ekki lögunum. Vísaði landssambandið til álits lögfræðings í þessu efni og hélt því jafnframt fram, að nefndarmenn í sjávarútvegsnefnd nd. Alþingis hefðu á fundi lýst sig sammála afstöðu sambandsins.

Áðurgreint bréf sjávarútvegsráðuneytisins, dags. 31. janúar 1989, er svar ráðuneytisins við beiðni Landssambands smábátaeigenda í bréfi, dags. 12. janúar 1989, þar sem óskað var álits ráðuneytisins á ofangreindu máli. Í bréfi ráðuneytisins segir:

„... Ráðuneytið telur að í 10. gr. laga nr. 3/1988, um stjórn fiskveiða 1988-1990, séu tæmandi talin þau ákvæði laganna, sem taki til veiða smábáta. Þar af leiðandi taki 9. gr. ekki til veiða þessara báta og sé því ekki heimill flutningur hluta aflahámarks milli ára.“

## II.

Hinn 13. september 1989 ritaði ég sjávarútvegsráðherra og mæltist til þess með tilvísun til 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að ráðuneyti hans skýrði viðhorf sitt til kvörtunar Landssambands smábátaeigenda. Jafnframt óskaði ég eftir því vegna bréfs ráðuneytisins, dags. 31. janúar 1989, að ráðuneytið lýsti viðhorfi sínu til þess, hvort ákvæði 18. gr. laga nr. 3/1988 giltu um báta, sem falla undir 10. gr. laganna. Á sama hátt óskaði ég eftir því að ráðuneytið lýsti viðhorfi sínu til þess, hvort og þá hvaða munur væri á hugtökunum „aflamarki“ og „aflahámarki“ samkvæmt lögum nr. 3/1988, sérstaklega að því er varðar notkun þessara hugtaka í 9. og 10. gr. laganna.

Sjávarútvegsráðuneytið svaraði með svohljóðandi bréfi, dags. 17. október 1989:

„... Fyrir gildistöku laga nr. 97/1985 um stjórn fiskveiða 1986 - 1987 var stjórnun fiskveiða smábáta með þeim hætti, að ráðherra skyldi stöðva veiðar smábáta þegar ákveðnu marki væri náð sbr. 5. gr. reglugerðar nr. 1/1985, um stjórn botnfiskveiða 1985. Vegna mikilla deilna um framkvæmd þessa ákvæðis var ákveðið við setningu laga nr. 97/1985, um stjórn fiskveiða 1986 - 1987 að fiskveiðiheimildir smábáta skyldu nánar tilgreindar í lögum sjálfum og var það gert í 9. gr. þeirra laga. Í þeirri grein sagði; að heimilt væri í ákveðnum tilvikum að úthluta smábáti veiðileyfi með þorskaflamarki. Í þessum lögum var ennfremur í 8. gr. sambærilegt ákvæði við 9. gr. núgildandi laga um flutning milli ára, en það ákvæði var aldrei túlkað þannig að það tæki til veiða smábáta.

Með sama hætti var í lögum nr. 3/1988 um stjórn fiskveiða sett sérstakt ákvæði um veiðar smábáta sem tæmandi var talið um veiðar þeirra. Er það skilningur ráðuneytisins að 9. gr. umræddra laga geti ekki tekið til veiða smábáta þar sem heimildin er bundin við ákveðið hlutfall af aflahámarki *hverrar fisktegundar* en aflahámark báta undir 10. brl. miðast ekki við einstakar fisktegundir sbr. 4. mgr. 7. gr. reglugerðar nr. 552/1988 um veiðar smábáta. Gildir það einnig um fleiri aðrar almennar greinar laga 3/1988 að þær taka ekki til veiða smábáta.

Hér er og rétt að benda á að, við ákvörðun aflahámarks fyrir smábáta fyrir árið 1989 var sérstakt tillit tekið til þess að þeir hefðu ekki flutningsheimild milli ára og sætti aflahámark þessara báta ekki sambærilegri minnkun milli ára eins og aflahámark eða aflamark stærri báta.

Vegna fyrirspurnar yðar um 18. gr. telur ráðuneytið, að viðurlagaákvæði laganna taki til smábáta eftir því sem við á þ.á m. varðandi upptöku afla.

Varðandi mun á hugtökum aflamarki og aflahámarki bendir ráðuneytið á 5. gr. laga nr. 3/1988, um stjórn fiskveiða 1988-1990. Hins vegar vill ráðuneytið benda á að munur á aflahámarki fyrir báta yfir 10 brl. og aflahámarki báta minni en 10 brl. felst í eftirfarandi:

1. Aflahámarkið báta 10 brl. og stærri miðast við einstakar fisktegundir en aflahámark smábáta er úthlutað í þorskígildum og tekur til þriggja fisktegunda sbr. 4. mgr. reglugerðar nr. 552/1988 um veiðar smábáta 1989 og 7. gr. reglugerðar nr. 551/1988 um stjórn botnfiskveiða 1989.
2. Aflahámark þessara bátaflokka er ákveðið með mismunandi hætti sbr. einkum 2.-6. gr. reglugerðar nr. 552/1988 og 8. gr. laga 3/1988.
3. Aflahámark báta yfir 10 brl. er með vissum hætti tengt ákveðnum leyfilegum sóknardagsfjölda en sama gildir ekki um veiðar smábáta, sbr. 8. gr. reglugerðar nr. 551/1988 og 3.-6. gr. reglugerðar nr. 552/1988.
4. Og að lokum telur ráðuneytið að aflahámark smábáta sé ekki að hluta millifæranlegt milli ára andstætt aflahámarki báta 10. brl. og stærri.“

## III.

Með bréfi, dags. 20. október 1989, gaf ég Landssambandi smábátaeigenda kost á að senda mér athugasemdir þess í tilefni af bréfi sjávarútvegsráðuneytisins frá 17. sama mánaðar.

Bréf Landssambands smábátaeigenda er dagsett 30. desember 1989. Þar segir m.a., að bréf sjávarútvegsráðuneytisins hafi verið grandskoðað, en að mati landssambandsins sé ekkert í því, sem rökstyðji túlkun ráðuneytisins á umræddum lögum og reglugerð. Þá segir orðrétt í bréfinu:

„Þrátt fyrir að við úthlutun þorskafлахámarks til smábáta sé ekki sundurgreint hve mikið má veiða af hverri tegund *breytir það engu um heimild þeirra til flutnings afla á milli ára.*

Sá þáttur í svari Sjávarútvegsráðuneytisins að við úthlutun 1989 hafi verið tekið sérstakt tillit til þess að þeir hefðu ekki þessa millifærsluheimild er um hrein ósannindi að ræða. L S hefði *aldrei* verið til viðræðu um það mál með þau rök til grundvallar.“

## IV.

Í álitu mínu, dags. 21. júní 1990, reifaði ég nokkuð aðdraganda og forsögu núverandi kerfis fiskveiðistjórnunar, meginatriði þess kerfis og helstu hugtök laga nr. 3/1988, er vörðuðu álitafnið. Sagði svo um þetta í álitu mínu:

„Á árinu 1977 voru í fyrsta sinn teknar upp hér á landi almennar takmarkanir á þorskveiðum. Hjá bátaflotanum skyldi netaveiðum á vetrarvertíð hætt, þegar ákveðnu þorskmagni væri náð. Togaraflotanum var hins vegar beint til veiða á öðrum fiskistofnum með því að takmarka það hlutfall, sem þorskur mátti vera af heildarafla á ákveðnum veiðitímabilum. Þessi aðferð við fiskveiðistjórnun, sem kölluð var skrapdagakerfi, var viðhöfð allt til ársins 1983, en þá var tekið upp kerfi við fiskveiðistjórnun, sem byggði á því að úthluta aflakvóta til einstakra skipa. Var það í upphafi lögleitt til eins árs, fyrst fyrir árið 1984 með lögum nr. 82/1983 um breytingu á lögum nr. 81 31. maí 1976 um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, en þau breytingalög giltu frá 1. janúar til ársloka 1984. Næst voru sett lög nr. 118/1984 um breytingu á lögum nr. 81/1976, og giltu þau frá 1. janúar 1985 til ársloka 1985. Þá voru sett lög nr. 97/1985 um stjórn fiskveiða 1986-1987, en þau giltu frá 1. janúar 1986 til 31. desember 1987. Hinn 8. janúar 1988 tóku gildi lög nr. 3/1988 um stjórn fiskveiða 1988-1990, en þau gilda til 31. desember 1990. Í grundvallaratriðum byggði stjórn fiskveiða á sömu meginreglunum frá árinu 1984 til 1990. (Alþt. 1989, þskj. 609).

Samkvæmt lögum nr. 3/1988 er annars vegar úthlutað veiðileyfum til fiskiskipa 10 brl. og stærri og hins vegar til báta minni en 10 brl. Leyfi til botnfiskveiða fiskiskipa 10 brl. og stærri eru skv. 5. gr. laganna tvenns konar. Í fyrsta lagi er um að ræða botnfiskleyfi með aflamarki, þ.e. heimild til að veiða tilgreint magn af ákveðnum botnfisktegundum. Í öðru lagi var um að ræða botnfiskleyfi með sóknarmarki, þ.e. heimild til að stunda botnfiskveiðar í ákveðinn dagafjölda, en með takmörkun á þorskafla. Samkvæmt 2. mgr. 5. gr. skulu þeir, sem gera út veiðiskip 10 brl. og stærri, velja milli botnfiskleyfis með aflamarki og botnfiskleyfis með sóknarmarki.

Í 10. gr. laga nr. 3/1988 ræðir um úthlutun veiðileyfa til báta minni en 10 brl. Samkvæmt 2. mgr. B-liðar 10. gr. er heimilt að veita þessum bátum veiðileyfi með aflahámarki, sé þess óskað sérstaklega. Skal aflahámarkið miðast við fyrri veiðireynslu samkvæmt nánari ákvörðun ráðherra.

Í 3. mgr. 9. gr. laga nr. 3/1988 ræðir um flutning aflamarks og aflahámarks milli ára. Þar segir, að heimilt sé að flytja allt að 10% af aflamarki hverrar botnfisktegundar og 10% af aflahámarki frá einu ári yfir á næsta ár á eftir, en heimildin falli niður, sé hún ekki nýtt á

því ári. Í 4. mgr. 9. gr. ræðir um heimildir til að veiða umfram aflamark. Þar segir, að heimilt sé að veiða allt að 5% umfram aflamark hverrar fisktegundar og 5% umfram þorskaflahámark miðað við úthlutað botnfiskleyfi það ár, enda dragist sá umframafli frá við úthlutun afla- og sóknarmarks næsta árs á eftir.

Um afleiðingar brota á lögum nr. 3/1988 ræðir í 18. gr. Þar kemur fram í 1. mgr., að brot gegn ákvæðum laganna, reglum settum samkvæmt þeim eða ákvæðum leyfisbréfa varði sektum, sbr. lög nr. 4 11. apríl 1924, og upptöku afla samkvæmt lögum nr. 32 19. maí 1976 um upptöku ólöglegs sjávarafila. Í 2. mgr. 18. gr. segir, að fari afli yfir úthlutað aflamark eða þorskaflahámark, sbr. þó 9. gr., skuli með slík brot farið samkvæmt ákvæðum laga nr. 32/1976. Þá er sjávarútvegsráðuneytinu enn fremur heimilt vegna brota gegn ákvæðum laganna, reglna settum samkvæmt þeim og leyfisbréfa að svipta skip heimild til veiða í tiltekinn tíma.“

## V.

Í niðurstöðu álits míns, dags. 21. júní 1990, sagði svo:

„Í 3. mgr. 9. gr. laga nr. 3/1988 ræðir um heimildir handhafa veiðileyfa til þess að flytja aflamark og aflahámark frá einu ári til annars. Kvörtun Landssambands smábátæigenda beinist að þeirri túlkun sjávarútvegsráðuneytisins á ákvæðum laga nr. 3/1988, að smábátæigendur hafi ekki heimild til slíkrar færslu afla á milli ára, sem um ræðir í 3. mgr. 9. gr. laganna. Er áður gerð grein fyrir sjónarmiðum sjávarútvegsráðuneytisins og Landssambands smábátæigenda í tilefni kvörtunar þessarar.

Heimildin til að flytja hluta aflamarks milli ára var fyrst veitt með lögum nr. 97/1985. Í 3. mgr. 9. gr. þeirra laga sagði, að heimilt væri að flytja allt að 10% af aflamarki hverrar botnfisktegundar og 10% af þorskaflahámarki frá einu ári yfir á næsta ár á eftir. Í athugasemdum greinargerðar við 3. mgr. 8. gr. frumvarps til þeirra laga (3. mgr. 8. gr. frumvarpsins varð að 3. mgr. 9. gr. laganna) sagði, að hér væri um nýmæli að ræða. Margar óskir hefðu borist um slíkar yfirfærslur milli ára, en þeim hefði verið synjað vegna skorts á lagaheimildum. Möguleiki fyrir þessum yfirfærslum opnast hins vegar vegna lengri gildistíma laganna, og sé gert ráð fyrir, að heimilt sé að flytja eftirstöðvar af úthlutaðu afla- eða sóknarmarki til næsta árs á eftir. Heimild þessi takmarkist þó við 10% úthlutun og gildi einungis innan hverrar einstakrar botnfisktegundar (Alþt. 1985, A-deild, bls. 1001). Í athugasemdum greinargerðar með frumvarpi því, er varð að lögum nr. 3/1988, kom fram, að heimild þeirra laga til færslu afla milli ára skyldi efnislega vera samhljóða heimildum laga nr. 97/1985 (Alþt. 1987, bls. 1063).

Að mínum dómi er ekki rétt að leggja þann skilning í ákvæði laga nr. 3/1988, að smábátæigendur hafi ekki heimild til færslu afla milli ára samkvæmt 3. mgr. 9. gr. laganna. Ástæður fyrir niðurstöðu minni er eftirfarandi:

### 1.

Þótt ljóst sé, að 10. gr. laga nr. 3/1988 geymi sérreglur um úthlutun veiðiheimilda til smábáta og mæli þar með fyrir um takmarkanir á rétti þeirra til botnfiskveiða, er af framsetningu laganna að öðru leyti engan veginn ljóst, að 10. gr. geymi tæmandi reglur um veiðar slíkra báta. Af upphafsákvæðum 10. gr., þar sem segir: „Botnfiskveiðar báta minni en 10 brl. skulu háðar eftirtöldum takmörkunum: ...“ er að mínu áliti eðlilegra að draga þá ályktun, að þar komi fram með tæmandi hætti þær takmarkanir, sem slíkar veiðar sæta, en önnur ákvæði laganna eigi við um veiðar slíkra báta, nema annars sé sérstaklega getið eða slíkt leiði af eðli máls. Má í þessu sambandi hafa í huga þann yfirlýsta skilning sjávarútvegsráðuneytisins, er fram kemur í bréfi þess frá 17. október 1989, að 18. gr. laga nr. 3/1988, sem mælir fyrir um viðurlög vegna brota á lögunum, taki til smábáta eftir því



sem við á, þ.á m. varðandi upptöku afla. Ef það var tilætlun löggjafans við setningu laga nr. 3/1988, að útiloka smábáta frá almennri heimild til þess að flytja afla milli ára, varð að ætlast til þess og það verið eðlilegt, að slík skerðing kæmi ótvírætt fram í lögnum sjálfum, en svo er ekki. Skal í því sambandi til samanburðar bent á, að aflahámark smábáta skv. 2. mgr. B-liðar og C- og D-liðum 10. gr. er samkvæmt skýrum ákvæðum E-liðar 10. gr. óframseljanlegt.

## 2.

Þá er þess að geta, að í 3. mgr. 9. gr. laga nr. 3/1988 ræðir annars vegar um heimild til þess að flytja 10% af aflamarki hvernar botnfisktegundar frá einu ári til annars og hins vegar um heimild til þess að flytja 10% af aflahámarki frá einu ári til annars. Samkvæmt 2. mgr. B-liðar 10. gr. laga nr. 3/1988 er heimilt að úthluta fiskiskipi undir 10 brl. veiðileyfi með aflahámarki. Þegar þetta er virt, verður hvorki talið, að efni né orðalag lagaákvæðisins gefi tilefni til þeirrar lögskýringar, sem sjávarútvegsráðuneytið beitir varðandi flutningsheimildir milli ára. Slík lögskýring verður heldur ekki með neinni vissu studd við áður tilvitnuð ummæli í athugasemdum greinargerða með frumvörpum til laga nr. 3/1988 og laga nr. 97/1985. Þá tel ég ummæli sjávarútvegsráðherra við umræður á Alþingi um frumvarp það, er varð að lögum nr. 3/1988, heldur ekki renna stoðum undir lögskýringu sjávarútvegsráðuneytisins, því samkvæmt ummælum ráðherrans virðist ætlunin ekki hafa verið sú, að hugtökin „aflamark“ og „aflahámark“ í frumvarpinu ættu að hafa mismunandi þýðingu hvað smábátana varðar (Alpt. 1987, B-deild, d. 3846).

## 3.

Við skýringu ákvæða laga nr. 3/1988 tel ég, að hafa beri í huga, að um er að ræða lagareglur, sem meðal annars er ætlað að vera grundvöllur refsinga og annarra viðurlaga. Bendi ég í því sambandi á, að samkvæmt 2. mgr. 18. gr. laga nr. 3/1988 skal sá afli, sem fer fram yfir úthlutað aflamark eða þorskaflahámark, sæta upptöku samkvæmt lögum nr. 32/1976 um upptöku ólöglegs sjávarafila. Vegna tilvísunar 2. mgr. 18. gr. laga nr. 3/1988 til 9. gr. sömu laga, getur þetta þó ekki tekið til þess afla, sem heimilt er að færa milli ára, þ.e. sá afli sætir ekki upptöku. Miðað við lögskýringu sjávarútvegsráðuneytisins á 3. mgr. 9. gr. laga nr. 3/1988 geta smábátaeigendur sætt upptöku, hvenær sem afli fer fram yfir úthlutað aflahámark, en aðrir handhafar veiðileyfa geta veitt 10% umfram aflamark eða aflahámark án þess að sæta upptöku. Til sanns vegar má færa, að eigendur smábáta eigi að ýmsu leyti auðveldara en aðrir handhafar veiðileyfa að fylgjast með því, að afli þeirra fari ekki fram yfir úthlutað hámark. Eigi að síður verður að telja, að það geti haft mikið hagræði í för með sér fyrir eigendur smábáta sem aðra handhafa veiðileyfa að geta flutt hluta afla síns milli ára. Í samræmi við jafnréttis- og réttaröryggissjónarmið er það álit mitt, að lögskýring, sem leiðir til slíks aðstöðumunar, verði að eiga skýra og ótvíræða stoð í lögnum sjálfum. Á þetta ekki hvað síst við vegna þess, að samkvæmt lögum nr. 32/1976 er það sjávarútvegsráðuneytið sjálft, sem úrskurðar, hvort um ólöglegan sjávarafila er að ræða.

## 4.

Með vísan til þess, sem að ofan greinir, er það álit mitt, að ekki séu rök til að skýra ákvæði laga nr. 3/1988 svo, að eigendur fiskiskipa undir 10 brl. hafi ekki heimild til flutnings afla milli ára í samræmi við ákvæði 3. mgr. 9. gr. laganna. Er það álit mitt, að hvorki orðalag, efni, forsaga né framsetning laganna geti leitt til þeirrar niðurstöðu. Þá tel ég það engu breyta í þessu sambandi, þótt aflahámarki báta undir 10 brl. sé úthlutað í þorskígildum, en það ekki bundið við ákveðið hlutfall af aflahámarki hvernar botnfisktegundar. Tel ég því, að

eigendur báta undir 10 brl. hafi mátt stunda botnfiskveiðar sínar í trausti þess, að þeir hefðu heimild til flutnings aflamarks milli ára í samræmi við ákvæði 3. mgr. 9. gr. laga nr. 3/1988.“

### 18.3. Úthlutun leyfa til rækjuveiða. (Mál nr. 274/1990)

A kvartaði yfir röngum vinnubrögðum sjávarútvegsráðuneytisins við veitingu veiðileyfa, nánar tiltekið við úthlutun leyfa til rækjuveiða í Arnarfirði og úthlutun botnfiskveiðiréttinda til m/b X frá og með setningu laga nr. 82/1983 um breyting á lögum nr. 81/1976 um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, sbr. lög nr. 38/1981 og reglugerð nr. 44/1984 um stjórn botnfiskveiða 1984.

Í bréfi mínu til A, dags. 28. desember 1990, fjallaði ég um lagagrundvöll leyfisveitinga þessara. Sagði svo um það í bréfinu:

„Með framangreindum lagaheimildum var fiskiskipum 10 brl. og stærri úthlutað ákveðnu magni af botnfiski miðað við fyrri aflareynslu. Voru umrædd skip flokkuð eftir stærð og gerð og einnig tekið tillit til þeirra tekna, sem sum höfðu af sérveiðum, þ. á m. rækjuveiðum. Samkvæmt 14. gr. laga nr. 81/1976 og síðar 2. gr. laga nr. 97/1985 um stjórn botnfiskveiða 1986-1987 og 3. gr. laga nr. 3/1988 um stjórn fiskveiða 1988-1990 má enginn stunda rækjuveiðar, nema hann hafi til þess sérstakt leyfi. Samkvæmt lögum nr. 12/1975 um samræmda vinnslu sjávarafra og veiðar, sem háðar eru sérstökum leyfum, getur sjávarútvegsráðherra sett almennar og svæðisbundnar reglur, er stuðli að samræmingu milli veiðiheimilda samkvæmt sérstökum leyfum ráðuneytisins til rækjuveiða og vinnslugetu rækjuveiðnaðarins, meðal annars með skiptingu afla milli vinnslustöðva og/eða þeirra báta, sem veiðileyfi hljóta. Í bréfi sjávarútvegsráðuneytisins frá 12. nóvember 1990 er rakið, hvernig staðið hefur verið að framkvæmd framangreindra lagaheimilda, að því er varðar rækjuveiðar á Arnarfirði og ákvörðun á botnfiskaflamarki báta, sem aðgang hafa að sérveiðum.“

Ég tjáði A, að sjávarútvegsráðuneytið hefði samkvæmt framansögðu heimild til þess að veita mönnum rækjuveiðileyfi og setja svæðisbundnar reglur í því sambandi. Af gögnum málsins og fyrmefndum lagaheimildum yrði ekki séð, að þau réttindi, sem A teldi sig hafa öðlast við ákvörðun botnfiskaflamarks m/b X, hefðu reist skorður við því, að sjávarútvegsráðuneytið veitti öðrum leyfi til rækjuveiða í Arnarfirði. Þá tók ég fram, að skerðing sú, sem skip þyrftu að þola vegna sérveiða sinna, stýddist að mínum dómi við fullnægjandi lagaheimildir. Ég tjáði A því, að eins og hér háttaði til, sæi ég ekki ástæðu til frekari afskipta af kvörtun hans.

### 18.4. Sameining aflamarks fiskiskips bundin skilyrðum. (Mál nr. 317/1990)

Hinn 17. febrúar 1989 seldi A hlutafélaginu B veiðiheimildir m/b X, er B hugðist sameina veiðiheimildum skips síns b/v Y. Féllst sjávarútvegsráðuneytið á aflamarkssameiningu þessa með þeim skilyrðum m.a., að A veiddi eftirstöðvar af kvóta X frá 1988 og að endurnýjunarheimild í stað X félli niður. A kvartaði 20. júlí 1990 yfir meðferð ráðuneytisins og skilyrðum þess. Ég vék sæti í þessu máli og skipuðu forsetar Alþingis Friðgeir Björnsson, yfirborgardómara, 16. ágúst 1990 til að fara með málið sem umboðsmaður. Í niðurstöðu álits skipaðs umboðsmanns frá 13. nóvember 1990 taldi hann skilyrðið um veiði eftirstöðva aflamarks fyrra árs eiga sér stoð í 3. mgr. 9. gr. laga nr. 3/1988 um stjórn fiskveiða 1988-

1990. Að því er endurnýjunarheimild áhrærir þá taldi umboðsmaður, að afgreiðsla sjávarútvegsráðuneytisins hefði verið lögum samkvæmt, sbr. niðurlagsákvæði 1. mgr. 14. gr. laga nr. 3/1988, er áskildi, að færsla veiðiheimilda milli skipa hlyti samþykki ráðuneytisins og að rekstri þess skips, sem veiðiheimild væri færð frá, væri hætt. Þá taldi umboðsmaður, að kvörtun A yfir því, að honum hefðu verið veittar rangar upplýsingar hjá sjávarútvegsráðuneytinu, varðandi skyldu til framsals allrar veiðiheimildar, ætti ekki við rök að styðjast.

## 19.0. Skattar og gjöld.

### 19.1. Jöfnunargjald á innfluttar kartöflur. (Mál nr. 85/1989)

Fyrirtækið A bar fram kvörtun 6. mars 1989 vegna synjunar landbúnaðarráðuneytisins um leyfi til að flytja bökunarkartöflur til landsins, en sú synjun var studd því, að ákveðið hefði verið að mæla ekki með slíkum innflutningi fyrr en innlend framleiðsla hefði selst. A kvartaði einnig yfir því, að ráðuneytið hefði ekki fallist á beiðni um að það felldi niður eða lækkaði jöfnunargjald á franskar kartöflur á þeim forsendum, að íslenska framleiðslan hentaði ekki veitingahúsum og skyndibitastöðum og álagning 150% viðbótarjöfnunargjalds hefði fþyngt rekstri þeirra. Þá taldi A ekki eðlilegt að formaður þeirrar nefndar, sem gefa ætti ráðherra umsögn vegna innflutnings á grænmeti, væri starfsmaður ráðuneytisins og fjallaði þar um þessi sömu mál.

Í niðurstöðu álits míns, dags. 25. maí 1990, taldi ég, að álagning sérstaks jöfnunargjalds af innfluttum kartöflum og vörum unnum úr þeim samkvæmt ýmsum reglugerðum ætti sér ótvíræða lagastöð í 1. gr. laga nr. 25/1986 um breytingu á lögum nr. 46/1985, um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, og að gjaldtaka sú, sem kvörtunin lyti að, væri innan þeirra marka, sem lagaákvæði fortakslaust heimilaði. Þá taldi ég, að ekkert hefði komið fram um það, að ólögmæt sjónarmið hefðu legið til grundvallar álagningu jöfnunargjalds skv. reglugerðunum og tók sérstaklega fram, að svonefnt GATT-samkomulag hefði hvorki lagagildi hér á landi né væri því ætlað að stofna beinlínis til réttinda til handa einstaklingum. Þá áleit ég, að heimild landbúnaðarráðherra skv. reglugerð til að fella niður jöfnunargjald af vörum í ákveðnum tollflokkum, enda væru vörurnar fluttar inn til umtalsverðrar innlendrar iðnaðarframleiðslu, ætti sér viðhlítandi stoð í fyrrnefndum lögum og ekkert lægi fyrir um að ólögmætum sjónarmiðum hefði verið beitt við ákvörðun undanþágunnar. Starfsmaður landbúnaðarráðuneytisins var oddamaður nefndar skv. 3. mgr. 42. gr. laga nr. 46/1985, sem lætur landbúnaðarráðherra í té álit um innflutningsleyfi, m.a. á kartöflum. Ég taldi ekki ástæðu til þess að gera athugasemdir við þetta, þar sem nefnd þessi væri ráðgefandi og færi ekki með úrskurðarvald.

### 19.2. Niðurfelling tolla af frystu grænmeti. Samkeppnisiðnaður. Jafnræði í stjórnsýslu. (Mál nr. 112/1989)

Umboðsmaður taldi, að fjármálaráðuneytið hefði mismunað fyrirtækinu A, þegar ráðuneytið felldi heimildarlaust niður tolla af innfluttu frystu grænmeti þriggja fyrirtækja en hélt A til laga. Umboðsmaður taldi, að ákvörðun fjármálaráðuneytisins um niðurfellingu tolla af frystu grænmeti yrði ekki reist á auglýsingu nr. 69/1988 um niðurfellingu eða endurgreiðslu aðflutningsgjalda eða sölugjalds af ýmsum aðföngum til samkeppnisiðnaðar. Auglýsing þessi sótti m.a. heimild sína til 13. tölul. 6. gr.

tollalaga nr. 55/1987. Umboðsmaður áleit, að einstakar ákvarðanir um tollundanþágur yrðu ekki reistar beinlínis á lagaheimild þessari, þar sem þar væri áskilið, að nánari reglur yrðu settar um framkvæmd ákvæðisins. Þann áskilnað yrði að skýra svo, að setja yrði almennar reglur um undanþágur, enda stýddist það við veigamikil rök. Einstaklingsbundnar ákvarðanir, sem ekki byggðust á almennum reglum, væru til þess fallnar að valda óvissu um skilyrði tollundanþágu og þar með ójafnræði milli framleiðenda í samkeppnisgreinum. Ekki yrði séð, að lagaákvæði þetta veitti heimild til setningar reglna um undanþágur, er tæki til þess tilviks, sem um ræddi í málinu, jafnframt því að lokamálsgrein nefndrar 6. gr. tollalaga nr. 55/1987 fæli ekki í sér neina sjálfstæða undanþáguheimild frá tollum.

## I.

Hinn 8. mars 1989 leitaði fyrirtækið A til mín með umkvörtun í tilefni af því, að fjármálaráðuneytið hefði með bréfi, dags. 5. ágúst 1988, synjað beiðni þess um niðurfellingu tolla af innfluttu frystu grænmeti til matvælaiðnaðar. Þar A fyrir sig, að önnur fyrirtæki, sem hefðu með höndum hliðstæðan innflutning og pökkun, hefðu fengið aðflutningsgjöld felld niður. Þá kvartaði A yfir því, að því hefði verið neitað um afrit af bréfum og fyrirmælum fjármálaráðuneytisins um niðurfellingu umræddra gjalda hjá öðrum fyrirtækjum.

Í synjunarbréfi fjármálaráðuneytisins, dags. 5. ágúst 1988, sagði svo:

„Ráðuneytið hefur haft til athugunar erindi fyrirtækisins og fyrirtækisins [G... hf], dags. 6. júlí s.l., varðandi tollmeðferð á frystu grænmeti. Jafnframt er vísað til viðræðna við forsvarsmenn fyrirtækjanna.

Til svars erindinu tekur ráðuneytið fram að afstaða þess sem fram hefur komið í bréfum ráðuneytisins til fyrirtækjanna og viðræðum er óbreytt. Ráðuneytið getur ekki fellt niður toll af vörum þeim sem hér um ræðir án lagabreytinga, sem ekki eru fyrirhugaðar. Þar sem fyrirtækin stunda ekki framleiðslu eða pökkun á frystu grænmeti geta þær undanþáguheimildir sem ráðuneytið hefur samkvæmt tollalögum ekki átt við. Beiðni um niðurfellingu tolls er því synjað.

Varðandi ummæli fyrirtækjanna um að ráðuneytið hafi brotið ákvæði auglýsingar nr. 69/1988 um niðurfellingu eða endurgreiðslu aðflutningsgjalda eða söluskatts af ýmsum aðföngum til samkeppniðnaðar skal tekið fram að í 6. gr. tollalaga nr. 55/1987 er að finna ýmsar heimildir til handa ráðuneytinu til að fella niður toll af vörum. Samkvæmt lokamálsgrein greinarinnar er kveðið á um að setja megi nánari reglur um heimildir samkvæmt greininni. Hefur það verið gert, bæði með reglugerðum, umburðarbréfum til tollstjóra og einstökum heimildarbréfum til fyrirtækja og einstaklinga, enda kveða löginn ekki á um sérstakar formlegar leiðir vegna notkunar heimildanna. Aðferðir ráðuneytisins við þá notkun byggja á lagaheimildum og almennum stjórnsýsluvenjum sem skapast hafa. Þá skal einnig bent á að það fer eftir eðli undanþága þeirra sem veittar eru hvort um er að ræða almenn fyrirmæli eða undanþágur sem bundnar eru við ákveðna starfsemi eða fyrirtæki. Telur ráðuneytið að það sé í þess forræði að ákvarða notkun heimildanna og hvaða skilyrði þurfi að uppfylla við veitingu þeirra.“

## II.

Hinn 14. mars 1989 ritaði ég fjármálaráðherra bréf af ofangreindu tilefni. Ég mæltist til þess með vísan til 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að ráðuneyti hans skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A. Í kvörtun A kom fram, að þrjú nafngreind fyrirtæki hefðu

fengið niðurfellingu þeirra gjalda, sem beiðni A laut að. Af því tilefni óskaði ég eftir því, að ráðuneytið léti mér í té afrit af bréfum eða öðrum fyrirmælum ráðuneytisins, ef ráðuneytið hefði veitt umræddum fyrirtækjum niðurfellingu eða endurgreiðslu aðflutningsgjalda vegna „framleiðslu eða þökkunar“ á frystu grænmeti.

Jafnframt óskaði ég eftir því með vísan til áður nefnds bréfs fjármálaráðuneytisins, dags. 5. ágúst 1988, til A, að ráðuneytið léti mér í té sýnishorn af umburðarbréfum til tollstjóra og af einstökum heimildarbréfum til fyrirtækja og einstaklinga. Einnig að ráðuneytið veitti mér upplýsingar um, í hvaða mæli slík bréf hefðu að geyma fyrirmæli eða skilyrði umfram það, að einstök fyrirtæki eða einstaklingar skyldu njóta niðurfellingar eða endurgreiðslu aðflutningsgjalda samkvæmt tiltekinni lagaheimild, ákvæðum í reglugerð eða reglum, sem settar hefðu verið samkvæmt heimild í lögum og birtar í B-deild Stjórnartíðinda.

Fjármálaráðuneytið svaraði tilmælum mínum með bréfi, dags. 22. ágúst 1989. Það er svohljóðandi:

### **„I. Almennt.**

#### **Í fyrsta lagi**

Samkvæmt viðauka I (tollskrá) við tollalög nr. 55/1987 er tollur af innfluttu grænmeti 30%. Samkvæmt ákvæði til bráðabirgða III við ofangreind lög skyldi tollur þessi lækka í áföngum um 10% og falla niður hinn 1. janúar 1991. Tollalækkun þessari var hins vegar frestað í desember 1988, með lögum nr. 102/1988 um breyting á tollalögum nr. 55/1987.

#### **Í öðru lagi**

Í 6. gr. tollalaga er að finna ýmsar heimildir fyrir fjármálaráðherra til að fella niður eða endurgreiða aðflutningsgjöld. Heimildir þessar, ef þær eru notaðar, eru ýmist notaðar með því að gefnar eru út reglugerðir, auglýsingar, umburðar- eða dreifibréf til tollstjóra, þar sem þeim er falin framkvæmd tiltekinna heimilda, eða fyrirtækjum og einstaklingum eru veittar heimildir til að tollafgreiða vörur án greiðslu aðflutningsgjalda, að uppfylltum skilyrðum sem ráðuneytið setur. Aðflutningsgjöld eru ekki felld niður nema skýrar lagaheimildir séu fyrir hendi og er það almenn regla ráðuneytisins að skýra undanþáguheimildir tollalaga, svo sem annarra skattalaga, þröngt.

#### **Í þriðja lagi**

Í 13. tl. 6. gr. tollalaga er heimild til handa fjármálaráðherra til að fella niður eða endurgreiða aðflutningsgjöld af hráefni, efnivörum og hlutum til framleiðslu innlendra iðnaðarvara sem tollar hafa verið lækkaðir eða felldir niður af samkvæmt ákvæðum um aðild Íslands að Fríverslunarsamtökum Evrópu (EFTA) og ákvæðum samnings Íslands við Efnahagsbandalag Evrópu (EBE), svo og af vélum, vélahlutum og varahlutum sem notaðir eru til aðvinnslu sömu vara. Jafnframt að lækka eða fella niður gjöld af efnivöru í innlenda iðnaðarvöru ef gjöldin af sams konar iðnaðarvöru framleiddri erlendis eru jafnhá eða lægri en af efnivörunni. Fjármálaráðuneytinu ber að setja nánari reglur um framkvæmd þessa ákvæðis að höfðu samráði við iðnaðarráðuneytið og samtök iðnaðarins. Hefur svo verið gert og gildir auglýsing nr. 69/1988 um niðurfellingu eða endurgreiðslu aðflutningsgjalda eða söluskatts af aðföngum til samkeppnisiðnaðar, um framkvæmd heimildarinnar. Í I. kafla hennar er að finna ákvæði um niðurfellingu eða endurgreiðslu gjalda af vélum og tækjum sem notuð eru til framleiðslu vara sem teljast til samkeppnisiðnaðar. Innheimtumenn ríkissjóðs, þ.e. tollstjórar í hverju umdæmi, annast framkvæmd niðurfellinga eða endurgreiðslna gjalda af vélum og tækjum að uppfylltum nánar greindum skilyrðum. Í II. kafla ofangreindrar auglýsingar er hins vegar að finna ákvæði um niðurfellingu

aðflutningsgjalda af hráefnum til framleiðslu samkeppnisiðnaðarvöru. Fjármálaráðuneytið annast niðurfellingar gjalda af hráefnum, samkvæmt skriflegri beiðni fyrirtækja þar sem tilgreina ber nákvæmlega framleiðslu fyrirtækis, hvaða hráefni það er sem fyrirtækið notar til framleiðslunnar og hvernig það nýtist í framleiðslu fyrirtækisins. Að uppfylltum skilyrðum auglýsingarinnar er fyrirtækinu afhent ráðuneytisbréf, þar sem fram kemur heimild til fyrirtækisins til að tollafgreiða nánar tilgreint hráefni, án greiðslu aðflutningsgjalda, enda verði hráefni þetta eingöngu notað til framleiðslu ákveðinnar vörutegundar.

## II. Málefni fyrirtækisins A.

Fyrirtækið hefur óskað eftir því við ráðuneytið að það felli niður 30% toll af grænmeti sem það flytur til landsins. Beiðni, sem svarað var með bréfi ráðuneytisins, dags. 9. mars 1988, var ekki unnt að taka afstöðu til þar sem fyrirtækið gerði ekki ljóst í beiðni sinni til hvaða framleiðslu það hygðist nota það grænmeti sem það óskaði eftir að tollur yrði felldur niður af. Var fyrirtækinu því bent á að kynna sér þau ákvæði sem giltu um niðurfellingu tollsins og haga umsókn sinni í samræmi við það.

Í júlí 1988 fór fyrirtækið þess enn á leit að því yrði heimilað að flytja til landsins grænmeti án greiðslu tolls. Í viðræðum við forsvarsmann fyrirtækisins kom fram að fyrirtækið stundar enga framleiðslu. Það grænmeti sem það flytur til landsins er flutt inn í smásöluumbúðum sem seldar eru í verslanir eða í stærri umbúðum sem fyrirtækið selur beint til veitingahúsa. Engin aðvinnsla fer fram á hinni innfluttu vöru. Má því ljóst vera að ofangreind heimild 13. tl. 6. gr. tollalaga getur ekki átt við um innflutning fyrirtækisins þar sem það stundar ekki iðnaðarframleiðslu heldur eingöngu heildverslun. Vegna þessa augljósa skorts á lagaheimild hefur ráðuneytið synjað beiðnum fyrirtækisins, bæði skriflega og munnlega. Vill ráðuneytið sérstaklega benda á að það er rangt sem fram kemur í kvörtun fyrirtækisins að það stundi einhverja aðvinnslu á því grænmeti sem það flytur til landsins. Ráðuneytið telur að átelja beri þessi vinnubrögð fyrirtækisins.

## III. Heimildir sem ráðuneytið hefur veitt fyrirtækjum til tollfrjáls innflutnings á grænmeti.

Með vísan til heimildar í 13. tl. 6. gr. tollalaga hefur ráðuneytið veitt þremur fyrirtækjum heimild til tollfrjáls innflutnings á grænmeti sem fyrirtækin vinna að. Fyrirtæki þessi eru ..., ... og ... Heimild til tollfrjáls innflutnings þessara fyrirtækja er bundin því skilyrði m.a. að það sé flutt inn í 25 kg umbúðum og hreinsað og pakkað í smásöluumbúðir hér á landi. Auk þess eru frekari skilyrði sett fyrir niðurfellingu tolls og koma þau fram í bréfum ráðuneytisins til fyrirtækjanna en þau fylgja hjálagt til fróðleiks.

Í framhaldi af bréfi fyrirtækisins A, dags. 18. mars 1988, sem fylgir hjálagt í ljósriti, fór ráðuneytið þess á leit við embætti ríkistollstjóra, með bréfi, dags. 23. mars 1988, ljósrit fylgir hjálagt, að skoðaður yrði innflutningur og aðvinnsla hinna ofangreindu fyrirtækja á því grænmeti sem það flutti til landsins án greiðslu tolls. Hjálagt fylgja skýrslur tollgæslumanna þeirra sem unnu að skoðun þessari en ráðuneytið sá ekki ástæðu til neinna aðgerða í framhaldi af henni.

## IV. Takmörkun á innflutningi grænmetis og kartaflna.

Af gefnu tilefni og vegna viðtala fyrirvarsmanns A við þetta ráðuneyti svo og vegna ljósrits af bréfi fyrirtækisins, dags. 24. júlí 1987, sem fylgir kvörtun þess til yðar,

varðandi innflutningstakmarkanir á innfluttar matjurtir vill ráðuneytið benda á að innflutningstakmarkanir á innfluttar matjurtir eru ákveðnar af landbúnaðarráðuneytinu og kemur þetta ráðuneyti ekki nálægt slíkum ákvörðunum þó að þeim sé framfylgt af tollstjórum. Þykir rétt að benda fyrirtækinu á að snúa sér til réttis aðila með athugasemdir vegna þessa þar sem ábendingar ráðuneytisins virðast ekki hafa komist til skila.

#### V. Lokaorð.

Svo sem að framan er rakið, samkvæmt gögnum í máli þessu og lagaheimildum sem raktar hafa verið telur ráðuneytið að kvörtun fyrirtækisins A eigi ekki við rök að styðjast þar sem innflutningur þess á frystu grænmeti er eingöngu til endursölu en engin aðvinnsla fer fram sem fallið getur undir heimildir ráðuneytisins um niðurfellingu tolls af hráefni til samkeppnisiðnaðar. Á meðan fyrirtækið getur ekki sýnt fram á aðvinnslu á hinni innfluttu vöru mun ráðuneytið ekki fella niður toll af því grænmeti sem fyrirtækið flytur til landsins. Það er Alþingis að ákveða hvort tollur af innfluttu grænmeti er felldur niður eða ekki en ekki ráðuneytisins nema skýrar lagaheimildir liggi til grundvallar.

Svo sem að framan er greint frá sendir ráðuneytið hjálagn ljósrít af ýmsum afgreiðslum og rannsóknum sem gerðar hafa verið vegna þessa máls. Það er framkvæmdaregla í ráðuneytinu að bréf og afgreiðslur þess eru ekki afhentar óviðkomandi aðilum enda telur ráðuneytið að það hafi trúnaðarskyldum að gegna gagnvart þeim aðilum sem í ráðuneytið leita. Allar almennar ákvarðanir eru hins vegar birtar í Stjórnartíðindum og ef um er að ræða umburðarbréf eða dreifibréf til innheimtumanna ríkissjóðs eða skatt- og tollyfirvalda er öllum frjáls aðgangur að slíkum ákvörðunum. Þó að yður, herra umboðsmaður, séu sendar afgreiðslur vegna framangreindra fyrirtækja er þess vænst að þér virðið þær reglur sem gilda í ráðuneytinu um þessi mál.

Að lokum vill ráðuneytið biðjast velvirðingar á þeim drætti sem orðið hefur á afgreiðslu erindis yðar en sem skapast hefur af miklum önnum í ráðuneytinu.“

Fjármálaráðuneytið sendi A afrit af þessu bréfi sínu. A gerði ýmsar athugasemdir við bréfið með bréfi, dags. 28. ágúst 1989. Vék A að auglýsingu nr. 69/1988. A taldi, að fjármálaráðuneytið hefði ekki lagastöð fyrir heimildum til tollafgreiðslu vöru án greiðslu aðflutningsgjalda og að ekki lægi fyrir hvaða skilyrði ráðuneytið setti einstökum aðilum fyrir niðurfellingu tolla. Ekki yrði séð, að lagaheimildir fyrir undanþágum væru túlkaðar þröngt heldur væri farið frjállega með túlkun tollalaga og niðurfellingarheimildir teygðar og sveigðar fyrir einstaka aðila án þess að allir sætu við sama borð. Umræddar vörur væru hvorki hráefni til framleiðslu innlendrar iðnaðarvöru né svonefndar samkeppnisvörur skv. samningum við EFTA og EB. Staðhæfði A, að skilyrðum nefndrar auglýsingar fyrir niðurfellingu tolla hefði ekki verið fullnægt, enda ekki um neina aðvinnslu að ræða.

### III.

Í niðurstöðu álits míns, dags. 15. febrúar 1990, sagði:

„Kvörtun A varðar aðeins tolla af frystu grænmeti, sem flutt hefur verið inn og síðan dreift til kaupenda hér á landi, eftir atvikum að lokinni hreinsun og þökkun í smærri umbúðir. Verður ekki fjallað um önnur tilvik í álitinu þessu. Kvörtunin lýtur að mismunun, er lýsi sér í því, að tiltekin fyrirtæki hafi verið tekin út úr og þeim veitt undanþága frá tolli, án þess að heimild sé til þess í lögum.

Af gögnum málsins kemur fram, að fjármálaráðuneytið hefur í þremur bréfum, dags. 11. ágúst 1987 og 23. febrúar 1988, ákveðið að fella niður toll af grænmeti, sem þrjú nafngreind fyrirtæki flyttu inn. Fyrir liggur, að a.m.k. eitt þessara fyrirtækja flutti inn fryst grænmeti, sem það síðan dreifði hér á landi, eftir að hafa pakkað grænmetinu á ný. Í

greinargerð fjármálaráðuneytisins frá 22. ágúst 1989, sem að framan (II) er rakin, er tekið fram, að tollfrjáls innflutningur umræddra fyrirtækja hafi meðal annars verið bundinn því skilyrði, að grænmetið yrði flutt inn í 25 kg umbúðum og hreinsað og pakkað í smásöluumbúðir hér á landi.

Fjármálaráðuneytið byggir ofangreinda ákvörðun sína um að fella niður tolla af frystu grænmeti á 13. tölul. og lokamálsgr. 6. gr. tollalaga nr. 55/1987. Ákvæði þessi eru svohljóðandi:

„6. gr.

....

13. Að endurgreiða eða fella niður gjöld af hráefni, efnivörum og hlutum til framleiðslu innlendra iðnaðarvara sem tollar hafa verið lækkaðir eða felldir niður af samkvæmt ákvæðum um aðild Íslands að Fríverslunarsamtökum Evrópu (EFTA) og ákvæðum samnings Íslands við Efnahagsbandalag Evrópu (EBE), svo og af vélum, vélarhlutum og varahlutum sem notaðir eru til aðvinnslu sömu vara. Jafnframt að lækka eða fella niður gjöld af efnivöru í innlenda iðnaðarvöru ef gjöldin af sams konar iðnaðarvöru framleiddri erlendis eru jafnhá eða lægri en af efnivörunni. Fjármálaráðuneytið setur nánari reglur um framkvæmd ákvæða þessa töluliðar að höfðu samráði við iðnaðarráðuneytið og samtök iðnaðarins.

...

Ráðherra getur sett nánari reglur um undanþágu-, lækkunar- og samræmingarheimildir samkvæmt þessari grein.“

Samkvæmt heimild í 13. tölul. 6. gr. tollalaga nr. 55/1987, 7. gr. laga nr. 97/1987 um vörugjald og 3. tölul. 7. gr. laga nr. 10/1960 um söluskatt birti fjármálaráðuneytið auglýsingu nr. 69/1988 um niðurfellingu eða endurgreiðslu aðflutningsgjalda eða sölugjalds af ýmsum aðföngum til samkeppnisiðnaðar.

8. gr. auglýsingar nr. 69/1988 er svohljóðandi:

„Af efnivörum og hlutum sem notað er til framleiðslu iðnaðarvara í samkeppnisiðnaði og fallið geta undir tollskrárnúmer í 1. gr. skal heimilt þegar við tollafgreiðslu að fella niður toll og vörugjald að uppfylltum skilyrðum 3. gr.

Af öðrum efnivörum og hlutum svo og hráefni til framleiðslu iðnaðarvara í samkeppnisiðnaði mun fjármálaráðuneytið fella niður aðflutningsgjöld svo og fella niður eða lækka gjöld af efnivörum í aðrar innlendar iðnaðarvörur, ef gjöld af sams konar iðnaðarvöru framleiddri erlendis eru jafnhá eða lægri en af efnivörunni. Iðnfyrirtæki er framleiða slíkar vörur geta vegna innflutnings á ótollafgreiddum vörum sótt um tollívilnun í skriflegu erindi til fjármálaráðuneytisins, þar sem gerð skal grein fyrir viðkomandi framleiðslu, aðföngum þeim sem óskað er eftir að njóti tollívilnana og þýðingu þeirra fyrir framleiðsluna. Til frekari skýringa skulu fylgja erindinu tæknilegar upplýsingar um vöruna, teikningar, myndir eða sérstök lýsing.

Ráðuneytið mun þó eigi lækka eða fella niður toll af neðangreindu:

- a. Innfluttu efni sem jafnframt er framleitt innanlands og tollar hafa verið lækkaðir eða felldir niður af vegna samninga við EFTA og EB. Nú fellur hráefni, efnivara eða hlutar til framleiðslu undir tollskrárnúmer sem tollar hafa verið felldir niður af vegna samninga við EFTA eða EB, en talið er að innlend framleiðsla sé engin eða óveruleg á slíkum vörum eða vörum með sama notagildi og mun ráðuneytið þá að höfðu samráði við iðnaðarráðuneytið taka sérstaklega til athugunar beiðnir um niðurfellingu gjalda, enda verði beiðnir þar að lútandi studdar fullnægjandi gögnum,



- m.a. um vægi kostnaðar þeirra í viðkomandi framleiðslu.
- b. Efni sem við aðvinnslu skiptir ekki um tollskrárnúmer samkvæmt tollalögum, þ.e.: óveruleg eða einföld aðvinnsla er eigi talin fullnægjandi svo sem sigtun, flokkun, umbúðaskipti, átöppun, ásetning merkimiða og blöndun.“

Þá segir í 10. gr. auglýsingar nr. 69/1988:

„Samkeppnisiðnaður í auglýsingu þessari tekur til iðngreina sem framleiða iðnaðarvörur er tollar hafa verið lækkaðir eða felldir niður af samkvæmt ákvæðum samnings um aðild Íslands að Fríverslunarsamtökum Evrópu (EFTA), sbr. viðauka I við tollalög nr. 55/1987, sbr. lög nr. 96/1987, svo og iðngreina sem framleiða iðnaðarvörur í 25.-99. kafla í tollskránni, sem tollar hafa verið felldir niður af samkvæmt viðauka I í tollalögum, án tillits til uppruna, enda falli vörur þessar undir tollalækkunarákvæði nefndra fríverslunarsamninga. Skipasmíðar skulu teljast til samkeppnisiðnaðar í þessu sambandi.“

Ég tel, að ákvörðun fjármálaráðuneytisins um að fella niður tolla af frystu grænmeti verði ekki reist á auglýsingu nr. 69/1988. Tollskrárnúmer frysts grænmetis er ekki talið í 1. gr. auglýsingarinnar og getur því ekki notið tollundanþágu samkvæmt 1. mgr. 8. gr. Að því er varðar skilyrði undanþágu samkvæmt 2. mgr. 8. gr., þá verður ekki séð, að um hafi verið að ræða efnivörur eða hráefni til framleiðslu iðnaðarvara í samkeppnisiðnaði, sbr. 10. gr. auglýsingarinnar. Verður ekki séð, að fryst grænmeti geti með nokkru móti talist til iðnaðarvara, „sem tollar hafa verið lækkaðir eða felldir niður af samkvæmt ákvæðum samnings um aðild Íslands að Fríverslunarsamtökum Evrópu (EFTA)“, sbr. samning um stofnun Fríverslunarsamtaka Evrópu frá 4. janúar 1960 (sjá auglýsingu nr. 7/1970 um aðild Íslands að Fríverslunarsamtökum Evrópu (EFTA)), einkum 21. gr. þess samnings og ákvæði viðauka D. Ekki er heldur um að ræða iðngrein, sem framleiðir iðnaðarvörur í 25.-99. kafla tollskrár, svo sem nánar segir í 10. gr. auglýsingarinnar. Þá geta hér ekki átt við ákvæði 2. mgr. 8. gr. auglýsingarinnar um að „fella niður eða lækka gjöld af efnivörum í aðrar innlendar iðnaðarvörur, ef gjöld af sams konar iðnaðarvöru framleiddri erlendis eru jafnhá eða lægri en af efnivörinni“. Auk þess fer ekki milli mála, að í tilviki því, sem hér er til umræðu, er eigi fullnægt skilyrðum b-liðar 3. mgr. 8. gr. auglýsingarinnar.

Einstakar ákvarðanir um tollundanþágu verða að mínum dómi ekki reistar beinlínis á ákvæðum 13. tölul. 6. gr. tollalaga nr. 55/1987. Þar er áskilið, að nánari „reglur“ séu settar um framkvæmd þessa ákvæðis. Verður að skýra þann áskilnað svo, að setja verði almennar reglur um undanþágur. Slíkur áskilnaður styðst við veigamikil rök. Einstaklingsbundnar ákvarðanir, sem ekki byggðust á almennum reglum, væru fallnar til að valda óvissu um skilyrði tollundanþágu og þar með ójafnræði milli framleiðenda í samkeppnisgreinum. Tekið skal fram, að ekki verður séð að í 13. tölul. 6. gr. tollalaga nr. 55/1987 sé heimild til að setja reglur er feli í sér undanþágur í tilviki sem því, sem hér er fjallað um.

Þá tel ég augljóst, að lokamálsgr. 6. gr. tollalaga nr. 55/1987 geymi ekki neina sjálfstæða heimild til að veita undanþágur frá tollum. Þar er aðeins heimilað að setja reglur um undanþágur, sem veita má samkvæmt hinum eiginlegu heimildarákvæðum 13. gr..

Það er því skoðun mín, að heimild hafi skort í tilviki því, sem um ræðir í áliti þessu, til að veita nefndar undanþágur frá tollum af frystu grænmeti. Eru það tilmæli mín, að fjármálaráðuneytið geri ráðstafanir til þess að koma þessum málum í löglegt horf.“

19.3. Innflutningsgjald af vélsleðum. Málsmeðferð í ríkisstjórn.  
(Mál nr. 120/1989)

Fyrirtækið A hélt því fram, að ákvæði reglugerðar nr. 613/1987 um sérstakt gjald af bifreiðum og bifhjólum, sbr. reglugerð nr. 572/1988 um br. á þeirri reglugerð, skorti stoð í 16. gr., sbr. 35. gr. laga nr. 4/1960 um efnahagsmál, að því er tæki til innheimtu gjaldsins af vélsleðum. Lagaheimild til gjaldtökunnar næði aðeins til bifreiða og bifhjóla og gæti vélsleði með engu móti fallið undir hið síðarnefnda. Hafði A uppi ýmsar lögskýringar í þessu sambandi. Umboðsmaður taldi, að svo rúma merkingu bæri að leggja í orðið bifreið í 16. gr. laga nr. 4/1960, að það lagaákvæði geymdi viðhlítandi heimild til heimtu gjalds af vélsleðum samkvæmt umræddri reglugerð. Umboðsmaður krafði fjármálaráðuneytið sérstaklega upplýsinga um það, hvernig háttað hefði verið framkvæmd á því ákvæði 34. gr. laga nr. 4/1960, að ríkisstjórnin í heild færi með framkvæmd laganna, þegar ákveðið hefði verið að neyta heimildar 16. gr., sbr. 35. gr. laganna. Fjármálaráðuneytið lét að því liggja í svarbréfi sínu, að ríkisstjórnin hefði í heild um það fjallað. Upplýst var af hálfu forsætisráðuneytisins, að skoðun á fundargerðum ríkisstjórnar og framlögðum skjölum á umræddum tíma hefði ekki leitt í ljós, að slík umfjöllun hefði farið fram á fundi ríkisstjórnar. Umboðsmaður taldi, að samkvæmt lögum og reglugerð um Stjórnarráð Íslands hefði það borið undir fjármálaráðherra að undirbúa, gefa út og annast birtingu umræddra reglugerða, þótt ríkisstjórninni væri falið í lögum nr. 4/1960 að ákveða gjöldin og fara í heild með lagaframkvæmdina. Samkvæmt lögnum bæri hins vegar tvímælaust að leggja umræddar reglugerðir fyrir ráðherrafund til samþykktar. Ekkert lægi fyrir um að það hefði verið gert. Væru það ótæk vinnubrögð og andstætt 16. og 34. gr. laga nr. 4/1960 að láta við það sitja að kynna ráðherrum reglugerðirnar án þess að tryggja önnur gögn um þá kynningu eða tilhögun hennar en „minni þeirra embættismanna, sem um málið fjalla á hverjum tíma“, eins og fjármálaráðuneytið hefði loks upplýst og orðað. Umboðsmaður taldi ekki á sínu færi að skera úr um gildi reglugerðanna á grundvelli fyrirliggjandi upplýsinga.

#### I.

Hinn 22. mars 1989 leitaði fyrirtækið A til mín út af heimtu gjalda af vélsleðum samkvæmt reglugerð nr. 613/1987 um sérstakt gjald af bifreiðum og bifhjólum, sbr. reglugerð nr. 572/1988 um breytingu á þeirri reglugerð. Hélt fyrirtækið því fram, að ákvæði nefndrar reglugerðar skorti stoð í 16. gr., sbr. 35. gr. laga nr. 4/1960 um efnahagsmál, að því er varðar innheimtu gjalds af vélsleðum, þar sem ríkisstjórninni væri einungis heimilt að innheimta sérstakt gjald af bifreiðum og bifhjólum, en engin heimild væri veitt til þess að innheimta gjaldið af öðrum farartækjum, þar á meðal vélsleðum. Orðið bifhjól tæki ekki til vélsleða. Vélsleðar hefðu ekki verið til, þegar lög nr. 4/1960 hefðu verið sett, og gæti því vilji löggjafans ekki staðið til að skattleggja þá. Þá benti fyrirtækið á skilgreiningu á bifhjóli í 2. gr. umferðarlaga nr. 50/1987, en þar væri bifhjóli lýst sem „Vélknúna ökutæki sem ekki teldist torfærutæki og aðallega er ætlað til fólks- eða vöruflutninga og er á tveimur hjólum, með eða án hliðarvagns, eða á þrem hjólum og innan við 400 kg að eigin þyngd.“ Loks væri það viðurkennd lögskýringarregla hér á landi, að skýra bæri þyngjandi lagaákvæði þröngt og velja þann skýringarkost, sem gjaldanda væri hagkvæmastur, ef lög væru tvíræð.

#### II.

Í tilefni af kvörtun A ritaði ég fjármálaráðherra bréf, dags. 7. apríl 1989, þar sem ég

óskaði eftir því með vísan til 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að fjármálaráðuneytið skýrði viðhorf sitt til kvörtunarinnar. Sérstaklega óskaði ég eftir upplýsingum ráðuneytisins um, hvernig háttað hefði verið framkvæmd á því ákvæði 34. gr. laga nr. 4/1960 að ríkisstjórnin í heild færi með framkvæmd laganna, þegar ákveðið hefði verið að neyta heimildar 16. gr., sbr. 35. gr. laganna. Í svari fjármálaráðuneytisins, dags. 6. júlí 1989, sagði meðal annars:

”....

Samkvæmt 16. gr. laga nr. 4/1960, um efnahagsmál er ríkisstjórninni heimilt að innheimta sérstakt gjald af innfluttum bifreiðum og bifhjólum og má gjaldið nema allt að 135% af fob-verði hverrar bifreiðar eða bifhjóls. Á sama hátt má innheimta gjaldið af bifreiðum eða bifhjólum sem framleiddar eru eða settar eru saman hér á landi.

Í kvörtun A er því haldið fram að einungis sé heimilt að leggja gjaldið á bifreiðar og bifhjól. Af þessum sökum hljóti gjaldtaka af vélsleðum að vera ólögmæt og skipti engu í því efni þó vélsleði sé kallaður beltabifhjól í þeim reglugerðum sem um gjaldtökuna gilda. Þessu sjónarmiði til stuðnings er í kvörtuninni bent á að vélsleðar hafi ekki verið komnir til sögunnar þegar lög nr. 4/1960 voru sett. A hélt því fram með vísan til þess sem að ofan er rakið að vilji löggjafans geti ekki hafa staðið til þess að leggja gjaldið á vélsleða.

Af þessu tilefni skal tekið fram að er lög nr. 4/1960 tóku gildi var hvorki í þeim tollskrárlögum né umferðarlögum að finna sérstaka skilgreiningu á tæki því, sem að öllu jöfnu gengur undir nafninu vélsleði, enda var á þessum tíma ekki hafinn innflutningur á þeim. Það er hins vegar grundvallarregla, sem toll- og skattyfirvöld hafa fylgt um áratugaskeið að leggja vöruskilgreiningar og vörulýsingar tollskrárlaga til grundvallar við vöruflokkun þegar um er að ræða gjaldtöku af vörum við tollafgreiðslu enda tollskráin öðrum þræði uppbyggð með það í huga að auðvelda stjórnvöldum gjaldtöku í formi tolla eða annarra aðflutningsgjalda. Verði ekki af tollskrá ráðið svo óyggjandi sé hvernig flokka eða skilgreina beri vöru er að sjálfsögðu litið til annarra laga eftir leiðbeiningum í þessu efni. Að því er ökutæki varðar er þeirra að sjálfsögðu fyrst og fremst leitað í umferðarlögum. Miðað við eðli og eiginleika vélsleða verður varla um það deilt að ökutæki þetta hefði á þessum tíma fallið undir skilgreiningu bæði tollskrárlaga og umferðarlaga á hugtakinu bifreið.

Til glöggvunar í þessu sambandi skal þess getið að skv. umferðarlögum nr. 26/1958, sem í gildi voru þegar lög nr. 4/1960, voru sett var bifreið skilgreind sem vélknúid ökutæki, sem aðallega er ætlað til fólks- og vöruflutninga, svo og til annarra nota, ef það er gert til hraðari aksturs en 30 km. á klst. án verulegra breytinga á því.

Samkvæmt tollskrárlögum nr. 90/1954, sem í gildi voru á þeim tíma sem hér um ræðir, hefði vélsleði að öllum líkindum flokkast í tollskrárnúmer 75.1., þ.e. sem bifreið eingöngu til mannflutninga. Á sama hátt hefði umrætt tæki verið flokkað í vörulið 87.02 í tollskrárlögum nr. 7/1963, en lög þessi leystu lög nr. 90/1954, af hólmi. Í þessum lögum er vöruheitaskrá Tollasamvinnuráðsins í Brussel í fyrsta sinn lögð til grundvallar við gerð íslensku tollskrárinnar og hefur verið svo æ síðan.

Það er síðan í tollskrárlögum nr. 63/1968, að kveðið er á um sérstakan tollflokk fyrir snjósléða, eins og tæki þessi voru þá kölluð, þ.e. tollskrárnúmer 87.02.32. Yfirskrift þessa tollskrárnúmers (þ.e. heiti á vöruliðnum 87.02) hljóðar svo: „Bifreiðar til flutnings á mönnum og vörum (þar með taldar kappakstursbifreiðar)“. Með nýjum tollskrárlögum nr. 120/1976, flokkuðust vélsleðar þeir sem hér um ræðir í tnr. nr. 87.02.-11. Yfirskrift tollskrárnúmersins hljóðaði svo: „Fólksbifreiðar (þó ekki almenningsbifreiðar, þar með

talin ökutæki hönnuð til flutnings bæði á mönnum og vörum.“ Í tollskrárnúmerið 87.02.11 féllu síðan ökutæki sem féllu undir ofangreinda skilgreiningu og sem voru á beltum og voru að eigin þyngd 400 kg. eða minna (þar með talin beltabifhjól).

Ástæðan fyrir því að minnst er sérstaklega á beltabifhjól innan sviga í lýsingu á vörum þeim, sem undir tilvitnað tollskrárnúmer féll, hlýtur að hafa verið sú staðreynd að skömmu fyrir setningu nýrra laga um tollskrá á árinu 1976 voru gerðar nokkrar breytingar á þágildandi umferðarlögum, sbr. lög nr. 62/1976. Þar er m.a. að finna nýja skilgreiningu er lýtur beinlínis að vélsleða eða beltabifhjóli eins og það var kallað í umræddum lögum. Beltabifhjól er í þessum lögum skilgreint á þann veg að um sé að ræða vélknúð ökutæki, sem aðallega er ætlað til fólks- og vöruflutninga og/eða til að draga annað ökutæki og er búið beltum og eftir atvikum hjólum eða meiðum og er 400 kg eða minna að eigin þyngd. Skv. greinargerð með frumvarpi því, sem síðar varð að lögum nr. 62/1976, er frá því greint að vélsleðar hafi verið fluttir inn í nokkur ár án þess að hafa verið skráðir. Frumvarpinu var ætlað að eyða óvissu sem gert hafði vart við sig í framkvæmd varðandi skráningu, tryggingar og réttindi til aksturs þessara tækja. Það hafði hins vegar engin áhrif á tollflokkun þessara samkvæmt hinni nýju tollskrá. Þau voru eftir sem áður skilgreind og skipað í tollflokk sem bifreiðar en hins nýja heitis samkvæmt umferðarlögum þó sérstaklega getið innan sviga til skýringar og leiðbeiningar varðandi tollflokkun.

Í umferðarlögum nr. 50/1987, er tóku gildi hinn 1. mars 1988 er enn að finna nýja skilgreiningu á því sem áður kallaðist beltabifhjól. Samkvæmt hinum nýju lögum kallast tækið nú torfærutæki en efnislega er skilgreiningin í samræmi við skilgreiningu á hugtakinu beltabifhjól í eldri umferðarlögum. Umræddri breytingu á skilgreiningu var ekki frekar en fyrri daginn á nokkurn hátt ætlað að breyta eða hafa áhrif á innheimtu sérstaks innflutningsgjalds af vélsleðum. A.m.k. er hvorki í frumvarpi því sem síðar varð að lögum nr. 50/1987, né öðrum lögskýringargögnum að finna ábendingar um að sá sé tilgangur hinna nýju skilgreininga. Á sama hátt varð við þær viðamiklu breytingar sem urðu á tollskrá hinn 1. janúar 1988 ekki breyting á tollflokkun á vélsleðum. Þeir eru eftir sem áður flokkaðir undir sama vörulið og bifreiðar þ.e. í 8703 og reyndar enn kölluð beltabifhjól í hinni nýju tollskrá.

Með vísan til þess sem hér að framan er rakið sýnist lagagrundvöllur til innheimtu gjaldsins af vélsleðum vera nokkuð ótvíræður þar sem engum vafa er undirorpið að tæki þessi hafa alla tíð fallið undir hugtakið bifreið í skilningi tollskrárlaga. Í samræmi við þetta hefur í öllum reglugerðum um sérstakt innflutningsgjald af bifreiðum frá 1968, þ.e. frá þeim tíma sem vélsleði fékk sérstakt tollskrárnúmer, verið sérstaklega kveðið á um að gjaldfrelsi tækisins eða gjaldskyldu. Fram að gildistöku nýrra umferðarlaga nr. 50/1987, féll tækið á sama hátt undir skilgreiningu umferðarlaga á hugtakinu bifreið eða bifhjól. Þá hefur tollflokkun og tollmeðferð tækja þessara að öðru leyti að því er best er vitað verið ágreinings- og fyrirvaralaus af hálfu innflytjenda um árabíl.

....

Vegna fyrirspurnar yðar um framkvæmd á ákvæðum 34. gr. laga nr. 4/1960, er þess að geta að ákvörðun um breytingar á sérstöku innflutningsgjaldi af bifreiðum hefur í langflestum tilvikum verið tekin af ríkisstjórn sem liður í almennum efnahagsráðstöfunum eða skattalegum aðgerðum t.d. í kjölfar afgreiðslu fjárlaga. Dæmi er og um að gjaldinu hafi verið breytt í samræmi við skuldbindingar ríkisstjórnar um skattalegar aðgerðir til lausnar kjaradeilum. Í samræmi við 4. tl. 5. gr. auglýsingar nr. 96/1969, um staðfestingu forseta Íslands á reglugerð um Stjórnarráð Íslands, sbr. 15. gr. hennar og 1. mgr. 8. gr. laga nr. 73/1969, um Stjórnarráð Íslands, sér fjármálaráðherra

um undirbúning, útgáfu og birtingu reglugerðarinnar um sérstakt innflutningsgjald af bifreiðum en jafnan er reglugerðin kynnt í ríkisstjórn áður en hún er gefin út hverju sinni. ....“

### III.

Með bréfi, dags. 14. júlí 1989, óskaði ég eftir því, að A sendi mér þær athugasemdir, sem fyrirtækið kynni að hafa fram að færa í tilefni af bréfi fjármálaráðuneytisins. Athugasemdir lögmanns A bárust mér síðan í bréfi, dags. 25. júlí 1989.

Hinn 25. september 1989 ritaði ég forsætisráðuneytinu bréf og óskaði upplýsinga um, hvort „ríkisstjórnin í heild“ hefði fjallað um setningu reglugerðar nr. 613/1987 um sérstakt gjald af bifreiðum og bifhjólum og reglugerð nr. 572/1988 um breytingu á þeirri reglugerð. Forsætisráðuneytið svaraði með bréfi, dags. 17. október 1989. Þar segir:

„... Skoðun á fundargerðum ríkisstjórnar og framlögðum skjölum á þessum tíma hefur ekki leitt í ljós, að slík umfjöllun hafi átt sér stað á ríkisstjórnarfundum.“

Af þessu tilefni ritaði ég fjármálaráðherra bréf, dags. 24. október 1989, og ítrekaði það síðan 19. desember s.á. Óskaði ég þar skýringa fjármálaráðuneytisins á því, við hvaða upplýsingar og gögn sú staðhæfing ráðuneytisins styddist, að umræddar reglugerðir nr. 613/1987 og nr. 572/1988 hefðu verið kynntar í ríkisstjórn.

Svar fjármálaráðuneytisins er dagsett 6. febrúar 1990. Þar segir:

„Til svars erindinu tekur ráðuneytið fram að telja má fullvíst að ofangreind reglugerð og breytingar á henni, sérstaklega ef um er að ræða hækkun á hinu sérstaka innflutningsgjaldi af bifreiðum eða, eftir atvikum, breytingar á vörusviði hennar hafa verið kynntar ráðherrum í ríkisstjórn Íslands á hverjum tíma þó svo að það komi ekki fram í bókunum frá ríkisstjórnarfundum. Í þessu sambandi verður að treysta á minni þeirra embættismanna sem um málið fjalla á hverjum tíma.“

Á hitt ber hins vegar að líta að samkvæmt skiptingu verkefna í Stjórnarráðinu fer fjármálaráðuneytið með skatta- og tollamálefni og fjármálaráðherra gefur út reglugerðir sem fjalla um slík mál, hvort sem um er að ræða ákveðna gjaldtöku eða framkvæmdareglur á þeim sviðum.

Það er mat ráðuneytisins að þegar lög nr. 4/1960, um efnahagsmál, voru sett hafi þáverandi ríkisstjórn ákveðið að nota heimild í þeim til að leggja sérstakt innflutningsgjald á bifreiðar en fjármálaráðuneytinu síðan falin framkvæmd innheimtu og álagningar gjaldsins, sbr. framanskráð, í samræmi við stefnu ríkisstjórnar þeirrar sem situr á hverjum tíma.“

### IV.

Í niðurstöðu álits míns, dags. 29. mars 1990, sagði:

„Ég tel, að leggja beri svo rúma merkingu í orðið bifreið í 16. gr. laga nr. 4/1960 um efnahagsmál að það lagaákvæði geymi viðhlítandi lagaheimild til heimtu gjalds af vélsleðum samkvæmt reglugerð nr. 613/1987 um sérstakt gjald af bifreiðum og bifhjólum, sbr. reglugerð nr. 572/1988 um breytingu á þeirri reglugerð.“

Skoðun mín er sú, að í samræmi við 1. mgr. 8. gr. laga nr. 73/1969 um Stjórnarráð Íslands og 4. tl. 5. gr. og 15. gr. reglugerðar nr. 96/1969 um Stjórnarráð Íslands hafi fjármálaráðherra átt að undirbúa, gefa út og annast birtingu umræddra reglugerða um bifreiðagjöld, þótt ríkisstjórn sé falið í lögum nr. 4/1960 að ákveða þessi gjöld og hún fari í heild með framkvæmd laganna, sbr. 16. gr. og 34.-35. gr.

Samkvæmt síðastgreindum lagaákvæðum ber hins vegar tvímælalaust að leggja umræddar reglugerðir fyrir ráðherra fund (ríkisstjórnarfund) til samþykktar. Ekkert liggur fyrir um að það hafi verið gert. Eru það ótæk vinnubrögð og andstæð 16. og 34. gr. laga nr. 4/1960 að láta í þeim efnum við það sitja að kynna ráðherrum reglugerðirnar, án þess að tryggja önnur gögn um þá kynningu eða tilhögun hennar en „minni þeirra embættismanna, sem um málið fjalla á hverjum tíma“, eins og segir í framangreindu bréfi fjármálaráðuneytisins frá 6. febrúar 1990.

Á grundvelli þeirra upplýsinga, sem fyrir liggja, tel ég hins vegar ekki á færi mínu að skera úr um gildi framangreindra reglugerða.“

#### **19.4. Vaxtagjöld til ákvörðunar vaxtabóta. Afturvirkni skattalaga. (Mál nr. 326/1990, 327/1990, 338/1990 og 339/1990)**

Á árinu 1990 báru fjórir aðilar fram kvörtun við mig út af ætlaðri afturvirkni ákvæða 9. gr. laga nr. 117/28. desember 1989, er breyttu C-lið 69. gr. laga nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignarskatt, en með hinu umdeilda lagaákvæði var m.a. girt fyrir það, að áfallnar uppsafnaðar verðbætur af lánnum, sem kaupandi yfirtæki við sölu íbúðar, teldust til vaxtagjalda hjá seljanda og mynduðu þannig grunn til ákvörðunar vaxtabóta seljanda. Með lögum nr. 79/31. maí 1989 um breyting á lögum nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignarskatt voru vaxtabætur teknar upp í stað húsnæðisbóta og vaxtaafsláttar og skyldi hið nýja fyrirkomulag taka gildi frá og með álagningarárinu 1990. Með 9. gr. laga nr. 117, 28. desember 1989 voru gerðar breytingar á hinum nýju reglum og var tekjuárið þá nánast liðið.

Í bréfum mínum til þeirra, sem kvörtun báru fram, dags. 30. nóvember 1990, tjáði ég þeim, að umboðsmanni Alþingis væri ekki ætlað að fjalla um kvartanir út af lögum, sem Alþingi hefði sett, þar sem starfssvið hans tæki til stjórnáslu ríkis og sveitarfélaga, sbr. 2. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis. Því brýsti skilyrði til þess að ég tæki kvartanimar til frekari athugunar sem slíkar. Ég tók hins vegar fram í bréfum mínum, að ég skildi erindi þeirra svo, að með þeim væru þeir að vekja athygli mína á því, að nefnd ákvæði laga nr. 117/1989 féllu að þeirra áliti undir „meinbugi“ á lögum í merkingu 11. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis. Af því tilefni vakti ég athygli á orðum fjármálaráðherra í umræðum vegna fyrirsagnar á Alþingi um þessi ákvæði laga nr. 117/1989. Kom fram í orðum hans, að hann hygðist leggja fram á Alþingi frv. til laga, þar sem kveðið yrði á um það, að umræddar breytingar skv. 9. gr. laga nr. 117/1989 öðluðust ekki gildi fyrr en 1. janúar 1990 og að heimilt yrði að hækka vaxtabætur á árinu 1990 vegna greiddra vaxta á árinu 1989 í þeim tilvikum, þar sem það ætti við. Ég benti því á, að það kæmi til kasta Alþingis á næstunni að fjalla um málefni það, sem umrædd erindi beindust að, og með hliðsjón af því væri niðurstaða mín, að ekki væri rétt, að ég tæki lög nr. 117/1989 til athugunar á grundvelli 11. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis.

Rétt er að geta þess, að það gekk eftir, sem fjármálaráðherra sagði í tilefni fyrrnefndrar fyrirsagnar. Hann lagði fram frv. til laga, þar sem m.a. var gert ráð fyrir frestun á gildistöku umræddra ákvæða laga nr. 117/1989. Var það samþykkt á Alþingi, sbr. ákvæði til bráðabirgða í lögum nr. 112/27. desember 1990 um breyting á lögum nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum.

#### **19.5. Vextir og verðbætur af ofgreiddu skattfé. (Mál nr. 86/1989)**

**Hinn 8. júní 1988 fékk dánarbú B greiddan örorku- og barnalífeyri frá Lífeyrissjóði bænda að fjárhæð kr. 249.163,- og frá þeirri greiðslu voru dregnar kr. 43.314,- vegna staðgreiðslu skatta. Með úrskurði, dags. 16. janúar 1989, ákvarðaði ríkisskattstjóri**

endurgreiðslu skattsins á þeim forsendum, að kr. 194.970,- af greiðslunni heyrðu tekjuárinu 1987 til og voru því skattlagðar á framtali árið 1988. Umboðsmaður taldi úrskurð ríkisskattstjóra tvíþættan. Annars vegar væri fjallað um tekjutímabil (skattlagningarár) og hins vegar endurgreiðslu afdregins staðgreiðslufjár, en ráða mætti að endurgreiðsluna hefði ríkisskattstjóri byggt á heimild 18. gr. laga nr. 45/1987 um staðgreiðslu opinberra gjalda. Að því er varðar fyrra atriðið taldi umboðsmaður, að ákvörðun ríkisskattstjóra hefði verið í samræmi við 60. gr., sbr. 3. mgr. 101. gr. laga nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignarskatt, og um hefði verið að ræða endurákvörðun opinberra gjalda að nýju vegna tekjuársins 1987. Skv. 2. gr. laga nr. 46/1987, um gildistöku laga um staðgreiðslu opinberra gjalda, bæri að fella niður innheimtu tekjuskatts og útsvars vegna launa tekjuársins 1987. Skv. þessu lagaákvæði bæri að fella afdreginn skatt niður af þeim hluta greiðslunnar. Taldi umboðsmaður, að í tilviki þessu hefði borið að beita þeim ákvæðum um vaxtagreiðslur, er væri að finna í 2. mgr. 112. gr. laga nr. 75/1981, sbr. 17. gr. laga nr. 49/1987, og greiða dánarbúi B vexti að því marki, sem um hefði verið að ræða skatt vegna tekna tekjuársins 1987. Þá taldi umboðsmaður vissa leiðbeiningarskyldu skattyfirvalda vera fyrir hendi varðandi endurgreiðslu skatta og vaxtaútreikning í því sambandi. Ennfremur fann umboðsmaður að rökstuðningi úrskurðar ríkisskattstjóra. Hluti greiðslunnar til db. B heyrði til tekjuárinu 1988. Að því er varðaði endurgreiðslu á ofgreiddu staðgreiðslufé og vexti og verðbætur í því sambandi, þá komst umboðsmaður að þeirri niðurstöðu, að lagareglur, sem um þetta giltu, gætu leitt til mismununar eftir því, hvort um væri að ræða endurgreiðslu á staðgreiðslu skv. 18. gr. laga nr. 45/1987 eða endurgreiðslu að lokinni álagningu, sbr. 34. gr. sömu laga og 121. gr. laga nr. 75/1981. Taldi umboðsmaður nauðsynlegt, að leitað yrði leiða til þess að ráða bót á þessu og að um væri að ræða „meinbugi“ á gildandi lögum og reglum að þessu leyti.

#### I.

Til mín leitaði A hinn 26. janúar 1989 og kvartaði yfir því, að ekki hefðu verið greiddar verðbætur eða vextir af skattfé, sem endurgreitt hefði verið til dánarbús látins eiginmanns hennar B skv. úrskurði ríkisskattstjóra, dags. 16. janúar 1989. B hafði sótt um örorku- og barnalífeyri til Lífeyrissjóðs bænda í desember 1987. Hann hafði síðan andast í marslok 1988. Lífeyrissjóðurinn greiddi kr. 249.163,- í örorku- og barnalífeyri hinn 8. júní 1988 og dró jafnframt frá kr. 43.314,- vegna staðgreiðslu skatta. A fór þess á leit við ríkisskattstjóra í nóvember 1988, að afdregin staðgreiðsla yrði endurgreidd.

Ríkisskattstjóri kvað hinn 16. janúar 1989 upp svohljóðandi úrskurð:

„Málavextir eru þessir helstir:

Umsækjandi hefur fengið greidda örorku- og barnalífeyri frá Lífeyrissjóði bænda 8. júní 1988 samtals kr. 249.163. Greiðslur vegna tekna ársins 1987 voru kr. 194.970.

Með hliðsjón af framkomnum upplýsingum er fallist á að greiðslur til umbjóðanda yðar vegna ársins 1987 verði skattlagðar á skattframtali umbjóðanda yðar 1988 og honum endurgreiddur skattur vegna þeirra tekna.

Úrskurði þessum fylgir endurgreiðsluheimild sem framvísa ber til bæjarfógetans á [X].

#### ÚRSKURÐARORÐ:

Endurgreiðsla til [B] kt. ... verður kr. 43.314.“

A taldi, að af hinu endurgreidda staðgreiðslufé hefði borið að greiða verðbætur á sama hátt og þegar launamaður hefði ofgreitt á staðgreiðsluárinu, sbr. 34. gr. laga nr. 45/1987 um staðgreiðslu opinberra gjalda og 121. gr. laga nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignarskatt með

síðari breytingum. Að öðrum kosti hefði þetta fé átt að bera vexti meðan það var í vörslu ríkissjóðs.

## II.

Hinn 16. febrúar 1989 ritaði ég ríkisskattstjóra bréf, þar sem ég með vísan til 7. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis óskaði eftir því, að mér yrðu veittar upplýsingar um, hvaða reglur giltu um greiðslu vaxta og verðbóta af því staðgreiðslufé, sem endurgreitt er samkvæmt úrskurði ríkisskattstjóra, og þá sérstaklega samkvæmt fyrrgreindum úrskurði í máli A frá 16. janúar 1989.

Ríkisskattstjóri svaraði beiðni minni með bréfi, dags. 19. maí 1989, en áður hafði hann tilkynnt mér að svör hans við beiðninni myndu dragast vegna verkfalls opinberra starfsmanna. Bréf ríkisskattstjóra var svohljóðandi:

„Með bréfi yðar, dags. 16. febrúar sl. óskið þér eftir upplýsingum um hvaða reglur gildi um greiðslu vaxta og verðbóta af því staðgreiðslufé sem endurgreitt er samkvæmt úrskurði ríkisskattstjóra og sérstaklega að því er varðar endurgreiðslu samkvæmt úrskurði, dags. 16. janúar 1989 (E 22571988).

Heimild til endurgreiðslu á staðgreiðslu samkvæmt úrskurði ríkisskattstjóra byggist á 18. gr. laga nr. 45/1987 um staðgreiðslu opinberra gjalda með síðari breytingum. Heimildin felur það í sér að í vissum tilvikum geti gjaldandi fyrir álagningu fengið endurgreidda þá staðgreiðslu sem af honum hefur verið tekin, í stað þess að þurfa að bíða eftir slíkri endurgreiðslu þar til álagning fer fram.

Reglur um útreikning verðbóta er að finna í næst síðustu málsgrein 121. gr. 1. nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignarskatt, sbr. 19. gr. laga nr. 49/1987, en þar segir:

„Mismunur, sem í ljós kemur á álögðum tekjuskatti manna og staðgreiðslu samkvæmt lögum um staðgreiðslu opinberra gjalda, sbr. 34. gr. þeirra laga, og stafar af of lágrri staðgreiðslu, skal taka hlutfallslegri breytingu sem nemur mismun á lánskjaravísitölu sem í gildi er 1. júlí á tekjuári og lánskjaravísitölu sem í gildi er 1. júlí á álagningarári. Mismunur, sem rætur á að rekja til of hárrar staðgreiðslu, skal á sama hátt taka sömu hlutfallslegri breytingu miðað við sömu tímamörk. Komi í ljós að ofgreiðsla hefur myndast eftir 1. júlí á staðgreiðsluári má miða upphafsdag verðbótaútreiknings við síðara tímamark eftir nánari reglum sem ráðherra setur með reglugerð.“ Sbr. ennfremur 2. mgr. 34. gr. 1. nr. 45/1987 um staðgreiðslu opinberra gjalda, en þar segir: „Að móttækinni álagningarskrá skv. 1. mgr. skal ríkisskattstjóri ákveða greiðslustöðu hvers gjaldanda með samanburði á álagningarskrá og skrá um staðgreiðslu á staðgreiðsluárinu, að teknu tilliti til breytinga í samræmi við lánskjaravísitölu samkvæmt ákvæðum 121. gr. laga um tekjuskatt og eignarskatt.“ Samkvæmt þessum reglum er ljóst að útreikningur og greiðsla verðbóta af staðgreiðslufé er óhjákvæmilega háð því skilyrði að álagning hafi farið fram.

Í lögum um staðgreiðslu opinberra gjalda er ekki að finna neinar heimildir um greiðslu vaxta af staðgreiðslufé sem endurgreitt er samkvæmt úrskurði ríkisskattstjóra. Í 2. mgr. 112. gr. tekjuskattslaga nr. 75/1981, sbr. 17. gr. laga nr. 49/1987, er að finna reglur um inneignarvexti þegar um er að ræða endurgreiðslur til gjaldanda á ofgreiddum sköttum eftir að álagning hefur farið fram, sbr. sérstaklega lokamálslið nefndrar málsgreinar. Þess ber að geta að endurgreiðslur þessar og vaxtaútreikningar þeim tengdar fara ekki fram á vegum ríkisskattstjóra eða skattstjóra. Rétt þykir að vekja athygli á því að samkvæmt nefndum ákvæðum er skylt í þargreindum tilvikum að endurgreiða og reikna vexti, en skv. 18. grein staðgreiðslulaga er einungis um heimild til endurgreiðslu að ræða.



Úrskurður nr. E 22571988 byggir á því að greiðslur til gjaldanda sem að hluta til vörðuðu árið 1987 og að hluta til árið 1988 hefðu án sérstakrar beiðni þar um átt að tilheyra árinu 1988 og koma til álagningar í framtali 1989. Fallist var á að hluti greiðslanna tilheyrði árinu 1987 (hinu svokallaða skattlausu ári) og var því úrskurðað að áður afdregin staðgreiðsla vegna þess hluta skyldi endurgreidd gjaldanda, án vaxta og verðbóta, enda ekki lagaskilyrði til annars, sbr. það sem um það segir hér að framan.“

### III.

Í tilefni af kvörtun A og framkomnum upplýsingum, ritaði ég fjármálaráðherra bréf hinn 13. júní 1989, þar sem ég fór þess á leit með tilvísun til 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis að fjármálaráðuneytið skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A. Jafnframt greindi ég ráðuneytinu frá því, að ég hefði aflað upplýsinga um mál þetta hjá ríkisskattstjóra og fylgdu þær bréfi mínu til ráðuneytisins ásamt öðrum gögnum málsins.

Svarbréf ráðuneytisins, dags. 2. ágúst 1989, var svohljóðandi:

„Ráðuneytið vísar til bréfs yðar, dags. 13. júní 1989, þar sem þess er óskað, að ráðuneytið skýri viðhorf sitt til kvörtunar [A].

Ráðuneytið tekur undir það álit sem fram kemur í bréfi ríkisskattstjóra, dags. 29. maí 1989, að ekki hafi verið lagaheimild til þess að greiða vexti eða verðbætur við endurgreiðslu í umræddu tilviki.

Ráðuneytið mun kanna hvort rétt væri að setja ákvæði í reglugerð, skv. heimild í 41. gr. laga nr. 45/1987 um staðgreiðslu opinberra gjalda, sem kvæði á um greiðslu vaxta, sbr. 112. gr. laga nr. 75/1981, af staðgreiðslufé sem endurgreitt væri skv. 18. gr. laga nr. 45/1987.“

### IV.

Í niðurstöðu álits míns, dags. 30. apríl 1990, sagði svo um rétt dánarbús B til verðbóta eða vaxta af hinu endurgreidda skattfé og um úrskurð ríkisskattstjóra, dags. 16. janúar 1989:

„Framangreindur úrskurður er tvíþættur. Annars vegar er þar fjallað um, á hvaða ári umræddar greiðslur frá Lífeyrissjóði bænda skuli skattlagðar, og hins vegar er fjallað um endurgreiðslu á því fé, sem lífeyrissjóðurinn dró af greiðslunum vegna staðgreiðslu skatta. Í úrskurðinum er ekki vitnað til lagaheimilda varðandi úrlausnarefnið eða niðurstöður, en af svari ríkisskattstjóra, dags. 29. maí 1989, verður ráðið, að ákvörðun um endurgreiðslu var byggð á 18. gr. laga nr. 45/1987 um staðgreiðslu opinberra gjalda með síðari breytingum. Tilvitnuð 18. gr. fjallar um heimild ríkisskattstjóra til að taka til greina skriflega umsókn launamanns um endurgreiðslu á staðgreiðslu að uppfylltum tilteknum skilyrðum.

Með úrskurði ríkisskattstjóra frá 16. janúar 1989 var fallist á að hluti þeirrar greiðslu, sem dánarbú [B] fékk greidda 8. júní 1988, ætti að teljast til tekna ársins 1987 og koma til skattlagningar á skattframtali ársins 1988. Var sú ákvörðun ríkisskattstjóra í samræmi við 60. gr., sbr. 3. mgr. 101. gr. laga nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignarskatt með síðari breytingum. Með úrskurði sínum var því ríkisskattstjóri í raun að ákvarða viðkomandi aðila skattstofn og skatt að nýju vegna tekjuársins 1987. Samkvæmt 2. gr. laga nr. 46/1987 um gildistöku laga um staðgreiðslu opinberra gjalda o.fl. átti innheimta álagðs tekjuskatts og útsvars manna, sem skattskyldir voru gjaldárið 1988 skv. 1. gr. laga nr. 75/1981 vegna launa á tekjuárinu 1987, að falla niður.

Gagnvart ríkissjóði sem skattkrefjanda var aðstaðan sú, að dánarbú [B] hafði með hinu afdregna fé greitt skatt, sem átti að falla niður, sbr. 2. gr. laga nr. 46/1987. Ég tel, að um vaxtagreiðslur hafi hér borið að beita 2. mgr. 112. gr. laga nr. 75/1981, sbr. 17. gr. laga nr. 49/1987. Er niðurstaða mín samkvæmt því sú, að ríkissjóði hafi borið að greiða dánarbúi [B] vexti í samræmi við nefnd lagaákvæði af því fé, sem endurgreitt var samkvæmt úrskurði

ríkisskattstjóra, dags. 16. janúar 1989, að því marki sem um var að ræða skatt vegna tekna, er tilheyra áttu tekjuárinu 1987. Ég tel, að hér skipti ekki máli, með hvaða hætti umrædd greiðsla barst ríkissjóði.

Eins og tekið er fram í bréfi ríkisskattstjóra, dags. 19. maí 1989, er það ekki verkefni ríkisskattstjóra eða skattstjóra að annast endurgreiðslu ofgreiddra skatta eða vaxtaútreikning af því tilefni. Það leysir þessi yfirvöld hins vegar ekki undan því að leiðbeina skattgreiðendum og innheimtumönnum ríkissjóðs, þegar sérstaklega stendur á. Í þessu máli kom ekki til þess að á slíkar leiðbeiningar reyndi vegna afstöðu skattyfirvalda til túlkunar þeirra á lögnum.

Áður var að því vikið, að í úrskurði ríkisskattstjóra frá 16. janúar 1989 er ekki vísað til þess, á hvaða lagaheimild úrskurðurinn sé byggður. Ég tel hins vegar réttara að slíkt komi fram í úrskurði sem þessum, þannig að sá, er úrskurð fær í hendur, geti sjálfstætt kannað lagagrundvöll hans og þar með tekið afstöðu til þess, á hvern veg hann bregst við slíkum úrskurði.

Í samræmi við niðurstöðu mína hér að framan eru það tilmæli mín, að fjármálaráðuneytið sjái til þess, að dánarbúi [B] verði greiddir þeir vextir, sem það átti kröfu til af hinum ofgreidda skatti.“

## V.

Um lagareglur um vexti og verðbætur af ofgreiddu staðgreiðslufé sagði svo í niðurstöðu álits míns:

„Eins og að framan greinir, er það skilyrði þess að fá greidda vexti eða verðbætur við endurgreiðslu á ofgreiddu staðgreiðslufé, að sú endurgreiðsla fari fram, eftir að álagningu vegna viðkomandi árs lýkur eða við endurákvörðun gjalda. Ríkisskattstjóra er hins vegar veitt heimild til að úrskurða endurgreiðslu á staðgreiðslufé samkvæmt sérstakri umsókn, séu skilyrði 18. gr. laga nr. 45/1987 uppfyllt, en ekki er mælt fyrir um greiðslu vaxta eða verðbóta í því tilvik. Sá, sem uppfyllir skilyrði nefndrar 18. gr., stendur því frammi fyrir því vali að taka við endurgreiðslu samkvæmt úrskurði ríkisskattstjóra án vaxta eða verðbóta fyrir það tímabil, sem féð hefur verið í vörslu ríkissjóðs, eða bíða þar til álagningu lýkur og fá þá verðbætur eftir því sem ákvæði 34. gr. laga nr. 45/1987, sbr. 121. gr. laga nr. 75/1981, nú 19. gr. laga nr. 49/1987, kveður á um.

Ég tel, að sú skipan lagareglna um þessi mál, sem lýst hefur verið hér að framan, geti leitt til mismununar milli þeirra, sem fá staðgreiðslufé endurgreitt, án þess að séð verði að slíks sé þörf vegna framkvæmdar á endurgreiðslunum. Það verður að telja eðlilega reglu, að allir þeir, sem hafa ofgreitt staðgreiðslufé til ríkissjóðs, fái það endurgreitt með sömu kjörum, hvort sem það gerist samkvæmt úrskurði ríkisskattstjóra eða útreikningi í kjölfar álagningar tekjuskatts og útsvars. Er og sérstök ástæða til að benda á, að endurgreiðsla samkvæmt 18. gr. laga nr. 45/1987 fer ekki fram nema uppfyllt séu skilyrði þeirrar greinar og úrskurður ríkisskattstjóra er endanleg ákvörðun í málinu. Hvort greiða skuli verðbætur eða vexti, og þá hvaða vexti, í þessum tilvikum, verður að vera ákvörðun löggjafans eða stjórnvalda samkvæmt sérstakri lagaheimild.

Í svarbréfi fjármálaráðuneytisins til mín, dags. 2. ágúst 1989, er því lýst, að ráðuneytið muni kanna, hvort rétt sé að setja ákvæði í reglugerð, samkvæmt heimild í 41. gr. laga nr. 45/1987, sem kvæði á um greiðslu vaxta, sbr. 112. gr. laga nr. 75/1981, af staðgreiðslufé, er endurgreitt væri samkvæmt 18. gr. laga nr. 45/1987. Mér er ekki kunnugt um að slík ákvæði hafi verið sett í reglugerð eða hvort ráðuneytið hefur tekið frekari afstöðu til þessa máls. Ég tel því ekki ástæðu til þess að fjalla í áliti þessu um, hvaða heimildir fjármálaráðherra hefur samkvæmt hinum tilvitnuðu lagaákvæðum til að mæla fyrir um slíka

vaxtagreiðslu í reglugerð. Ég tek hins vegar undir það með fjármálaráðuneytinu að nauðsynlegt sé að leitað verði leiða til þess að bæta úr þeirri mismunun, sem getur leitt af núgildandi reglum um þessi mál, en ég legg jafnframt áherslu á, að slíkar reglur verða að vera ótvíræðar og skýrar, og á það einnig við lagagrundvöll þeirra.

Það eru því tilmæli mín samkvæmt 11. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að ákvæðum laga og reglna um greiðslu vaxta og verðbóta við endurgreiðslu á staðgreiðslufé verði breytt á þann veg, að jöfnuð verði staða þeirra, sem fá slíkt fé endurgreitt samkvæmt úrskurði ríkisskattstjóra, sbr. 18. gr. laga nr. 45/1987, og þeirra, sem fá endurgreiðslu samkvæmt 34. gr. laga nr. 45/1987, sbr. 121. gr. laga nr. 75/1981 með síðari breytingum.

Í samræmi við 11. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis er álit þetta sent Alþingi og fjármálaráðherra, jafnframt því sem það verður kynnt ríkisskattstjóra.“

## 19.6. Skráning og gjaldskylda færánlegra krana. (Mál nr. 176/1989)

### I.

Hinn 12. september 1989 kvartaði fyrirtækið A yfir því, að færánlegur krani í eigu þess af gerðinni Link Belt 1060 HTC væri af stjórnvöldum bæði talin vinnuvél og ökutæki. Beindi A þessari kvörtun sinni að dómsmálaráðuneytinu. Kvað A afleiðingu af þessu vera þá, að kraninn væri ábyrgðartryggður í sama flokki og vörubifreið og jafnframt tryggður sem vinnuvél. Þá þyrfti einnig að greiða þungaskatt af krananum og gjöld til Vinnueftirlits ríkisins.

### II.

Í tilefni af kvörtuninni óskaði ég með bréfi, dags. 13. nóvember 1989, eftir upplýsingum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins um það, til hvaða flokks ökutækja skv. 2. gr. umferðalaga nr. 50/1987 teldust kranar af þeirri gerð, sem um er fjallað í kvörtuninni, hvort ákvæði 1. mgr. 63. gr. laga nr. 50/1987 um skráningu ökutækja tækju til kranans og hvort ráðherra hefði samkvæmt heimild í þeirri grein fyrirskipað skráningu vinnuvéla. Að síðustu óskaði ég eftir afstöðu ráðuneytisins til þess, hvort kranar sambærilegir þeim, sem hér er fjallað um, væru skráningarskyld vélknúin ökutæki samkvæmt XIII. kafla umferðalaga nr. 50/1987, en í þeim kafla er fjallað um skyldutryggingu og sérstakar bótareglur vegna tjóns af völdum skráningarskylds vélknúins ökutækis.

Ráðuneytið svaraði fyrirspurn minni með bréfi, dags. 5. febrúar 1990. Varðandi fyrstu spurningu mína kom fram, að ráðuneytið taldi samkvæmt upplýsingum Bifreiðaskoðunar Íslands h.f., að umræddur krani flokkaðist nú sem vinnuvél skv. a) lið 2. gr. umferðarlaga nr. 50/1987. Að því er varðar aðra spurningu mína, þ.e. skráningarskyldu skv. 1. mgr. 63. gr. umferðarlaga nr. 50/1987, þá taldi ráðuneytið, að slíkir kranar, sem hér um ræddi, féllu ekki undir þá flokka vélknúinna ökutækja, sem lagaákvæðið mælti fyrir um að væru skráningarskyldir, enda væru vinnuvélar ekki þar á meðal. Í ákvæðinu væri heimild til þess að kveða á um skráningu vinnuvéla. Engar ákvarðanir hefðu hins vegar verið teknar um það af hálfu ráðuneytisins, en viðræður farið fram um það. Tók ráðuneytið fram, að ljóst væri, að sama ökutæki gæti fallið undir mismunandi skilgreiningu í mismunandi löggjöf og háttaði svo um ýmis ökutæki, sem teldust vinnuvél samkvæmt umferðarlögum, að þau gætu einnig fallið undir skilgreiningar m.t.t. vinnueftirlits. Þriðju spurningu minni um skráningarskyldu samkvæmt XIII. kafla umferðarlaga nr. 50/1987 svaraði ráðuneytið neitandi.

Í bréfi sínu vakti dómsmálaráðuneytið jafnframt athygli á því, að skilgreiningu á bifreið annars vegar og vinnuvél hins vegar hefði verið breytt með lögum nr. 50/1987 og vísaði

þar um til athugasemda, sem fylgdu frv. því, er varð að lögum þessum. Slíkir kranar og um ræddi hefðu talist bifreið samkvæmt fyrri umferðarlögum nr. 40/1968 og skráðir svo. Ekki hefði verið komið á endurskoðun varðandi skráningu ökutækja, er hefðu verið skráningarskyld og skráð samkvæmt eldri lögum, en væru ekki lengur skráningarskyld.

Rétt er að fram komi, að mér barst afrit af bréfi Bifreiðaskoðunar Íslands h.f., dags. 9. febrúar 1990, til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, þar sem dregið var í efa að túlka bæri lög nr. 50/1987 svo, að kranar af þessu tagi teldust vinnuvélar.

Að fengnu framangreindu svari dóms- og kirkjumálaráðuneytisins og athugasemdum A í bréfi, dags. 27. febrúar 1990, ákvað ég að óska eftir upplýsingum fjármálaráðuneytisins um það, hvernig hugtakið bifreið í merkingu 4. gr. laga nr. 3/1986 um fjáröflun til vegagerðar væri afmarkað við innheimtu á þungaskatti. Ef það væri afmarkað með öðrum hætti en bifreið, og þar með skráningarskyld bifreið í merkingu umferðarlaga, óskaði ég nánari upplýsinga um, í hverju þau frávik væru fólgin. Að síðustu óskaði ég með hliðsjón af svari dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 5. febrúar 1989, eftir upplýsingum um afstöðu fjármálaráðuneytisins til þess, hvort greiða hafi átt þungaskatt af umræddum krana.

Svar fjármálaráðuneytisins barst mér í bréfi, dags. 6. júní 1990. Varðandi fyrstu spurninguna var svar ráðuneytisins á þá lund, að við innheimtu á þungaskatti hefði verið notuð sú viðmiðun, að þær bifreiðar, sem skráðar væru í bifreiðaskrá, væru taldar bifreiðar í skilningi laga nr. 79/1974, um fjáröflun til vegagerðar, en í þeim lögum væri engin skilgreining á hugtakinu bifreið. Að því er varðar aðra spurningu mína, þá taldi fjármálaráðuneytið, að hugtakið bifreið í merkingu laga um fjáröflun til vegagerðar væri heldur rýmra en hugtak þetta í núgildandi umferðarlögum og rökstuddi þá skoðun með því, að fjáröflunarlögin væru að stofni til frá 1974 eða frá gildistíð eldri umferðarlaga og yrði því að ætla, að hugtakið bifreið hefði við samningu þeirra átt að merkja það sama og bifreiðahugtakið í skilningi þeirra umferðarlaga. Þriðju spurningunni svaraði fjármálaráðuneytið á þann veg, að umrædd kranabifreið væri gjaldskyld til þungaskatts.

### III.

Í svarbréfi mínu til A, dags. 30. nóvember 1990, sagði:

„Með hliðsjón af svari dóms- og kirkjumálaráðuneytisins í bréfi til mín, dags. 5. febrúar 1990, sem tekið er upp hér að framan, tel ég rétt að [A ...] leiti eftir því að skráningu þess krana, sem kvörtunin fjallar um, verði breytt til samræmis við túlkun ráðuneytisins á ákvæðum umferðarlaga nr. 50/1987. Á meðan úrlausn rétttra yfirvalda um það liggur ekki fyrir, tel ég að kvörtun fyrirtækisins, sem beint var að dóms- og kirkjumálaráðuneytinu, geti ekki komið til frekari afgreiðslu af minni hálfu. Gildir það einnig um önnur atriði, sem tilgreind eru í kvörtun fyrirtækisins, þar sem hugsanlega kann í framhaldi af breyttri skráningu að reyna á úrlausnir annarra stjórnvalda um gjaldskyldu, svo sem vegna þungaskatts og gjalda til Vinnueftirlits ríkisins. Skal í því sambandi minnt á, að áður en kvörtun verður borin fram við umboðsmann Alþingis, þarf áður að skjóta máli til æðsta stjórnvalds, sem bært er til að fjalla um málið, ef þess er kostur. Samkvæmt framansögðu er athugun mín á kvörtun [A ...] lokið.“

Í tilefni af athugun minni á framangreindri kvörtun hef ég jafnframt ákveðið með tilvísun til 11. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að vekja athygli dóms- og kirkjumálaráðherra, fjármálaráðherra og félagsmálaráðherra á því, að ástæða sé til að taka til athugunar reglur um skráningu, eftirlit og innheimtu opinberra gjalda af krönum og tækjum, hliðstæðum þeim, sem um er fjallað í kvörtun þessari. Ljósrit af bréfi mínu til ráðherranna fylgir hér með.“

Í bréfum mínum til ráðherranna, dags. sama dag, sagði m.a.:

„Hins vegar hef ég ákveðið að vekja athygli dóms- og kirkjumálaráðherra, fjármálaráðherra og félagsmálaráðherra á þessu máli, og með hliðsjón af 11. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis hef ég ákveðið að beina þeim tilmælum til yðar og hinna tveggja ráðherranna, að reglur um skráningu, eftirlit og innheimtu opinberra gjalda af krönum og tækjum, hliðstæðum þeim, sem um er fjallað í kvörtuninni, verði teknar til athugunar og þeim breytt, að því leyti sem óvissa er um efni þeirra eða tilefni er til af öðrum ástæðum. Miklu getur skipt að ljóst sé, hvaða reglur gilda um þessi tæki, svo sem um tryggingar, ábygð á tjóni af völdum þeirra og skyldu til greiðslu opinberra gjalda. Með sama hætti þarf að vera ótvírætt, hvort og þá hvaða aðili eða aðilar eigi að hafa opinbert eftirlit með þessum tækjum. Rétt er að stjórnvöld, sem málið snertir, hafi frumkvæði að því að samræma nefndar reglur og gera þær þannig úr garði, að þær séu glöggar og skýrar í framkvæmd fyrir þá, sem eftir þeim eiga að fara.“

## 20.0. Skipulags- og byggingarmál.

### 20.1.

#### Gildi byggingarleyfis. Ársfresturinn. (Mál nr. 149/1989)

Umboðsmaður taldi, að deiliskipulag og stækkun byggingarreits hefðu verið „til lykta leidd“ í skilningi 2. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987 með staðfestingu félagsmálaráðherra á ákvörðun og birtingu auglýsingar um það í Stjórnartíðindum. Kvartanir voru því taldar of seint fram komnar. Umboðsmaður taldi, að aðeins verulegir ágallar varðandi frávík frá staðfestu deiliskipulagi og við málsmeðferð gætu leitt til þess að byggingarleyfi yrði fortakslaust ógilt. Ekki talið að úrskurður félagsmálaráðherra um byggingarleyfi ráðhúss í Reykjavík hefði verið ólögmatær eða farið í bága við góða stjórnýsluhætti.

Hinn 28. júní 1989 bárust mér kvartanir nokkurra aðila út af skipulagsmálum og veitingu byggingarleyfis vegna ráðhússbyggingar í Reykjavík. Í samhljóða bréfum mínum, dags. 15. janúar 1990, til þessara aðila sagði:

„Að því leyti sem kvörtun yðar varðar undirbúning og staðfestingu deiliskipulags Kvosarinnar, skal tekið fram, að samkvæmt 2. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987 skal bera fram kvörtun til umboðsmanns Alþingis innan árs frá því „er stjórnýslugerningur sá, er um ræðir, var til lykta leiddur“. Umrætt deiliskipulag var „til lykta leitt“ í skilningi nefnds lagaákvæðis með staðfestingu félagsmálaráðherra 23. febrúar 1988 og auglýsingu hennar í Stjórnartíðindum 29. febrúar 1988. Kvörtun yðar barst mér hins vegar 28. júní 1989. Af þessum sökum brestur lagaskilyrði til þess, að ég fjalli um kvörtun yðar út af deiliskipulaginu. Sama máli gegnir um ákvörðun skipulagsstjórnar ríkisins frá 23. mars 1988 að heimila stækkun byggingarreits ráðhússins, þar sem það mál telst hafa verið „til lykta“ leitt í skilningi 2. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987 með staðfestingu félagsmálaráðuneytisins á þeirri ákvörðun hinn 22. apríl 1988 og auglýsingu hennar í Stjórnartíðindum 29. apríl 1988. Enn á hið sama við um þá ákvörðun byggingarnefndar Reykjavíkur að heimila sameiningu lóðanna nr. 11 við Vonarstræti og nr. 11 við Tjarnargötu og síðan stækkun lóðarinnar, þar sem félagsmálaráðuneytið hafnaði kröfu um ógildingu þeirrar ákvörðunar byggingarnefndar í bréfi 24. maí 1988.

Að því er varðar veitingu byggingarleyfis fyrir ráðhúsið og þann úrskurð félags-

málaráðuneytis frá 29. júní 1988, að hafna kröfu um ógildingu byggingarleyfisins, þá fullnægir kvörtun yðar skilyrðum 6. gr. laga nr. 13/1987. Ég hef athugað þennan þátt málsins á grundvelli þeirra gagna, sem þér hafið lagt fram. Í úrskurði félagsmálaráðuneytisins var meðal annars fjallað um ýmis frávik byggingarleyfis frá deiliskipulaginu. Niðurstaða ráðuneytisins varð sú, að byggingarleyfið væri ekki í slíku ósamræmi við skipulagið að varðaði ógildingu þess.

Skoðun mín er sú, að samkvæmt almennum reglum um stjórnarathafnir hafi frávik byggingarleyfis frá staðfestu deiliskipulagi og aðrir hugsanlegir gallar á málsmeðferð ekki fortakslaust varðað ógildi byggingarleyfisins. Aðeins verulegir ágallar að þessu leyti hafi að lögum getað leitt til þeirrar niðurstöðu, en slíkt er oft álitamál og matsatriði. Með hliðsjón af þessum reglum stjórnarsýsluréttar tel ég athugun mína ekki hafa leitt í ljós, að úrskurður félagsmálaráðuneytisins hafi verið ólögsmætur eða farið í bága við góða stjórnarsýsluhætti. Miðað við þá niðurstöðu er það álit mitt, að ekki sé ástæða til að fjalla nánar um einstaka annmarka á umræddu byggingarleyfi eða undirbúningi þess. Samkvæmt framansögðu hef ég ákveðið að fjalla ekki frekar um kvörtun yðar.“

## **21.0. Starfssvið umboðsmanns Alþingis og skilyrði þess að umboðsmaður fjalli um kvörtun.**

### **21.1. Lagasetning Alþingis.**

#### **Sala fyrirtækja í eigu ríkisins og réttarstaða starfsmanna. (Mál nr. 242/1990)**

A, eitt af félögum opinberra starfsmanna, bar fram kvörtun við mig hinn 30. janúar 1990 vegna þess að það taldi, að með ýmsum lögum hefðu verið skert þau réttindi, sem ríkisstarfsmönnum væru tryggð með 14. gr. laga nr. 38/1954 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins jafnframt því, að í vissum tilvikum hefðu lög beinlínis verið brotin á tilteknum starfsmönnum. Í bréfi mínu til A, dags. 27. mars 1990, sagði:

„1. Ég skil aðfinnslur [A...] svo, að í fyrsta lagi telji félagið, að með ýmsum lögum hafi með óheimilum hætti verið skert þau réttindi, sem ríkisstarfsmönnum ber samkvæmt 14. gr. laga nr. 38/1954 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Í öðru lagi hafi ríkisstarfsmönnum verið mismunað varðandi rétt til launa samkv. 14. gr. í lögum, sem hafa lagt ýmsar ríkisstofnanir niður. Samkvæmt 2. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis er hlutverk umboðsmanns að hafa eftirlit með stjórnarsýslu ríkis og sveitarfélaga. Af því leiðir, að umboðsmanni er almennt ekki ætlað að hafa afskipti af lögum og löggjafarstarfi Alþingis. Því brestur skilyrði til þess, að farið verði með umrædda þætti í aðfinnslum [A...] sem kvörtun samkvæmt lögum nr. 13/1987. Ég lít á nefndar athugasemdir félagsins sem ábendingar um „meinbugi“ á gildandi lögum í skilningi 11. gr. laga nr. 13/1987. ...

2. Í þriðja lagi tel ég koma fram í fyrrgreindu bréfi [A...], að í vissum tilvikum hafi í framkvæmd beinlínis verið brotin lög á tilteknum starfsmönnum, sbr. t.d. það, sem segir í niðurlagi greinargerðar í bréfinu um [X-stofnun] og í athugasemdum varðandi [Y-stofnun]. Samkvæmt 2. mgr. 5. gr. laga nr. 13/1987 getur hver sá borið fram kvörtun við umboðsmann, sem telur stjórnvald hafa beitt sig rangindum. Til þess að ég geti fjallað nánar um nefnd atriði í aðfinnslum félagsins, verða þeir einstaklingar, sem í hlut eiga, eða félagið í umboði þeirra að bera fram kvörtun. Verður þá að gera grein fyrir máli hvers einstaklings um sig.“

### Lagareglur um gjafsókn.

(Mál nr. 261/1990)

A bar fram kvörtun og taldi, að lagareglur um bætur fyrir gæsluvarðhald að ósekju og lagareglur um gjafsókn væru ófullnægjandi. Þá taldi hann niðurstöðu dóms Hæstaréttar í máli hans á hendur ríkissjóði ekki viðunandi. Með bréfi, dags. 18. apríl 1990, tilkynnti ég A, að starfssvið umboðsmanns Alþingis næði til stjórnýslu ríkis og sveitarfélaga en almennt hvorki til laga, sem Alþingi hefði sett, né úrlausna dómstóla. Því brysti lagaskilyrði til þess að ég fjallaði frekar um kvörtun hans.

### Gjaldskylda manna utan trúfélaga.

(Mál nr. 272/1990)

A kvartaði yfir því, að hluti af opinberum gjöldum hans rynni til Háskóla Íslands, þar sem hann væri utan trúfélaga. Í bréfi mínu til A, dags. 25. apríl 1990, lýsti ég ákvæðum 2.-4. mgr. 64. gr. stjórnarskrár og ákvæðum laga nr. 91/1987 um sóknargjöld og sagði síðan:

„Kvörtun yðar beinist í raun að þeirri skipan, sem ákveðin hefur verið í lögum og stjórnarskrá. Kvartanir verða hins vegar aðeins bornar upp við umboðsmann Alþingis út af stjórnýslu ríkis og sveitarfélaga. Eru því ekki lagaskilyrði til þess að ég fjalli frekar um kvörtun yðar.“

### Lagasetning og löggjafarstarf Alþingis.

(Mál nr. 323/1990)

Opinber sjóður bar fram kvörtun við mig vegna lagasetningar og löggjafarstarfs Alþingis. Ég tilkynnti sjóðnum, að ég gæti ekki tekið kvörtun hans vegna laga og löggjafarháttanna Alþingis til meðferðar sem slíka. Væri hins vegar um „meinbugi“ að ræða á lögum í skilningi 11. gr. laga nr. 13/1987, gæti ég ákveðið að fara með slíkt mál í samræmi við lagagrein þessa og myndi láta sjóðinn vita, ef ég teldi ástæðu til þess að taka málið upp á þeim grundvelli.

### Álagning sérstaks eignarskatts og ráðstöfun hans.

(Mál nr. 352/1990)

Með bréfi, dags. 6. nóvember 1990, fór A fram á, að ég tæki til úrlausnar lögmæti skattheimtu ríkisins á hendur honum í tilefni af álagningu sérstaks eignarskatts samkvæmt lögum nr. 49/1986 um Þjóðaráttak til byggingar Þjóðarbókhöðu, sbr. lög nr. 40/1987, og nú lög nr. 83/1989 um Þjóðarbókhöðu og endurbætur menningarbygginga. Bar A fyrir sig, að fjármálaráðherra hefði upplýst á Alþingi, að aðeins hluti innheimts skatts hefði runnið til þeirra verkefna, er lögin kvæðu á um. Vildi hann fá því svarað, hvort hann gæti krafist fjármálaráðherra endurgreiðslu á því hlutfalli skattsins, sem ekki hefði runnið til hinna sérstöku, lögmæltu verkefna en mismunurinn hefði verið notaður til almennra útgjalda ríkissjóðs. Í svarbréfi mínu til A, dags. 3. desember 1990, vísaði ég til þess, að samkvæmt 2. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis væri það hlutverk umboðsmanns að hafa í umboði Alþingis eftirlit með stjórnýslu ríkisins og sveitarfélaga á þann hátt, sem nánar væri greint í lögnum, og tryggja rétt borgaranna gagnvart stjórnvöldum landsins. Þá skyldi umboðsmaður gæta þess, að jafnræði væri í heiðri haft í stjórnýslu og að hún færi að öðru leyti fram í samræmi við lög og góða stjórnýsluhætti. Í 5. gr. laganna segði, að umboðsmaður gæti tekið mál til meðferðar eftir kvörtun eða af sjálfs sín frumkvæði, en kvörtun gæti hver borið fram við umboðsmann, er teldi stjórnvald hafa beitt sig rangindum. Þá tók ég fram í bréfinu, að umboðsmanni væri ekki ætlað að láta uppi almenn álit um framkvæmd einstakra laga, heldur tæki hann mál til meðferðar á grundvelli kvörtunar, sem

fram væri borin í tilefni af tiltekinni ákvörðun eða athöfn stjórnvalda. Ég tjáði A því, að nauðsynlegt væri, að hann tilgreindi nákvæmlega, hvaða ákvarðanir væri um að ræða og upplýsti m.a., hvort og þá með hvaða hætti álagning og innheimta hins sérstaka eignarskatts hefði beinst að honum og hvenær stjórnsýsluákvarðanir um það hefðu verið teknar. Það væri því niðurstaða mín, að ekki væru uppfyllt lagaskilyrði til þess, að ég gæti tekið erindi hans til frekari athugunar sem kvörtun.

## 21.2.

### Dómstólar.

#### Réttarágreiningur, sem á undir dómstóla.

(Mál nr. 288/1990)

Hjónin A og B báru fram kvörtun við mig hinn 25. apríl 1990, er laut að afskiptum starfsmanns byggingarfulltrúa í X-kaupstað af útreikningi á eignarhluta þeirra í húseign nokkurri í kaupstaðnum. Í bréfi mínu til A og B, dags. 25. maí 1990, taldi ég lagaskilyrði breyta til afskipta minna af málinu á svofelldum forsendum sem í bréfinu greinir:

„Samkvæmt kvörtun yðar eru málavextir þeir, að á árinu 1975 var [N], starfsmaður byggingarfulltrúans í [X-kaupstað], fenginn af þáverandi eigendum til þess að reikna út skiptingu milli eignarhluta í húseigninni. Hinn 12. ágúst 1988 var [N] á ný fenginn til þess að gefa yfirlýsingu, er þinglýst var og var þess efnis, að eignarhluti kjallaraíbúðarinnar hefði verið reiknaður miðað við tiltekinn vegg í gangi kjallarans og að rými innan hans hefði verið reiknað sem séreign kjallaraíbúðarinnar. Með yfirlýsingu, dags. 5. júlí 1989, afturkallaði [N] yfirlýsinguna frá 12. ágúst 1988.

Kvörtun yðar lýtur fyrst og fremst að afturköllun yfirlýsingarinnar frá 12. ágúst 1988 svo og tilteknum fullyrðingum í yfirlýsingunni frá 5. júlí 1989.

Samkvæmt 2. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis tekur starfssvið umboðsmanns til stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga. Útreikningur á eignarhluta íbúðarhúsnæðis telst ekki til stjórnsýslu í þessari merkingu og sama á einnig við yfirlýsingar [N] varðandi umræddan útreikning. Í máli þessu reynir á sönnun um ýmis atriði og þá einkum, hvornig eignarhluti kjallaraíbúðarinnar hafi verið reiknaður í upphafi og hvað tilheyri íbúðinni sem séreign. Ég bendi yður á, að sá ágreiningur, sem enn kann að vera fyrir hendi í máli þessu, verður borinn undir dómstóla.“

#### Þinglýsingar.

(Mál nr. 237/1990)

Hlutafélagið A bar fram kvörtun 24. janúar 1990 út af ætluðum mistökum hjá bæjarfógetaembætti einu við þinglýsingu tiltekinna veðréttinda. Af því tilefni hafði A falið lögmanni sínum að hafa uppi kröfur á hendur ríkissjóði. Í bréfi til A, dags. 15. febrúar 1990, tilkynnti ég hlutafélaginu, að kvörtun þess varðaði þinglýsingar, en þær teldust til dómsathafna samkvæmt þinglýsingarlögum nr. 39/1978 og féllu því utan starfssviðs umboðsmanns.

#### Mat skv. 6. gr. girðingarlaga nr. 10/1965.

(Mál nr. 328/1990)

Með bréfi, dags. 14. september 1990, kvartaði A við mig vegna ágreinings við Vegagerð ríkisins út af viðhaldi girðinga, sem Vegagerðin reisti vegna lagningar Norðurlandsvegar um land jarðar hans, en í samningi hans við Vegagerðina, dags. 23. júní 1982, var ekki fjallað um það, hver ætti að annast viðhaldið. Voru girðingar þessar reistar í samræmi við



11. gr. girðingarlaga nr. 10/1965, sbr. lög nr. 41/1971. Samkvæmt lokaákvæði 1. mgr. 7. gr. sömu laga skulu viðkomandi landeigendur bera viðhaldskostnað þeirra girðinga, sem Vegagerðin setur upp, nema girðingin sé eingöngu í þágu vegarins. Ekki segir í ákvæðinu, hvernig skorið skuli úr því, hvort girðing sé eingöngu í þágu vegarins. Í bréfi mínu til A, dags. 30. nóvember 1990, benti ég á, að í 6. gr. girðingarlaganna væru ákvæði um, að nánar tilgreindir matsmenn skæru úr ágreiningi um, hvers konar girðingu skuli setja eða um aðra verkframkvæmd og á nokkrum stöðum í lögnum segði, að úr ágreiningi skuli leyst samkvæmt mati skv. 6. gr. Ég tjáði A því þá skoðun mína, að eðlilegt væri að líta svo á, að löggjafinn hafi til þess ætlast, að um mat á því, hvort girðing væri eingöngu í þágu vegar, færi eftir hinum almennu matsreglum laganna, þ.e. 6. gr. Þar sem slíkt mat kynni að hafa verulega þýðingu, ef til dómsmáls kæmi vegna ágreinings um viðhaldskostnaðinn, væri rétt að leita fyrirfram eftir afstöðu Vegagerðarinnar til þess, að matsmenn samkvæmt 6. gr. laganna skæru úr um ágreiningsefnið. Ef ekki yrði á þetta fallist af Vegagerðarinnar hálfu, væri hugsanlegt að fá dómkvadda matsmenn til að leggja mat á umræddar girðingar eða afla slíks mats. Ég tjáði A því, að meðan ekki hefði verið leitað þeirra leiða, sem ætla yrði að 7. gr. laga nr. 10/1965 gerði ráð fyrir, og ekki lægi fyrir afstaða hlutaðeigandi stjórnvalda til slíks mats, væru ekki uppfyllt skilyrði laga til þess, að ég fjallaði frekar um kvörtun hans og væri afskiptum mínum því lokið í samræmi við 8. gr. í reglum nr. 82/1988 um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis.

#### **Mat og skoðun.**

**(Mál nr. 372/1990)**

Kvörtun A varðaði m.a. störf matsmanna, sem voru dómkvaddir 12. nóv. 1985 til að meta ætlaða galla á húseign hans. Í bréfi, dags. 28. des. 1990, tjáði ég A, að samkvæmt lögum nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis tæki starfssvið umboðsmanns ekki til starfa matsmanna, sem kvaddir hefðu verið til þess að láta í té skoðunar- og matsgerðir í þágu dómsmáls, þar eð slík störf gætu ekki talist til stjórnsýslu ríkis eða sveitarfélaga, sbr. 2. gr. nefndra laga.

#### **21.3.**

#### **Málskot til æðra stjórnvalds.**

#### **Túlkun lyfjaskrár verði skotið til heilbrigðisráðherra.**

**(Mál nr. 251/1990)**

A kvartaði yfir því, hvernig gjaldtöku væri hagað í framkvæmd á því ákvæði lyfjaskrár, sem heimilar lyfjabúðum að taka gjald fyrir hverja lyfjaávisun samkvæmt símalýfseðli. Ég benti A á, að heilbrigðisráðherra færi með framkvæmd lyfjalaga nr. 108/1984, sbr. 1. gr. laganna, og yrði A því að leita úrlausnar heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins um gjaldtökuna. Yrði ákvörðun ráðuneytisins að liggja fyrir, áður en kvörtun yrði borin fram við mig.

#### **Stjórn Húsnæðisstofnunar ríkisins fjalli um ágreining vegna lánveitinga.**

**(Mál nr. 273/1990)**

Hinn 10. apríl 1990 kvartaði A við mig út af afgreiðslu Húsnæðisstofnunar ríkisins á beiðni hans um lán úr Byggingarsjóði ríkisins. Í bréfi mínu til A, dags. 2. maí 1990, vísaði ég til þess, að í 1. mgr. 2. gr. laga nr. 86/1988 um Húsnæðisstofnun ríkisins væri tekið fram, að stofnunin væri sjálfstæð ríkisstofnun, er lyti sérstakri stjórn, húsnæðismálastjórn, og heyrði undir félagsmálaráðuneytið. Samkvæmt 5. gr. laga nr. 86/1988 væri eitt af hlutverkum húsnæðismálastjórnar að skera úr vafa- eða ágreiningsmálum varðandi einstakar lánveitingar.

Samkvæmt 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis væri það skilyrði, að leitað skyldi til æðra stjórnvalds, áður en leitað væri til umboðsmanns. Með því að ekki yrði séð, að A hefði leitað eftir úrskurði stjórnar Húsnæðisstofnunar ríkisins um það málefni, er kvörtunin varðaði, brysti skilyrði fyrir því að umboðsmaður hefði að svo stöddu afskipti af kvörtuninni.

### **Málskot til æðra stjórnvalds út af framkvæmd sauðfjárveikivarna.**

**(Mál nr. 307/1990)**

A kvartaði við mig út af þeirri ákvörðun Sauðfjárveikivarna að verða ekki við beiðni hans um að bú hans yrði fjárlaust til 1991 þrátt fyrir samkomulag um það frá 3. nóvember 1990. Í bréfi mínu til A, dags. 21. júní 1990, vísaði ég til þess, að landbúnaðarráðherra færi með yfirstjórn mála, sem vörðuðu sauðfjárveikivarnir og útrýmingu sauðfjársjúkdóma, sbr. 3. gr. laga nr. 23/1956 um varnir gegn útbreiðslu næmra sauðfjársjúkdóma og útrýmingu þeirra. Ákvarðanir Sauðfjárveikivarna í þessum efnum yrðu bornar undir landbúnaðarráðuneytið til úrskurðar. Ekki væri unnt að kvarta til umboðsmanns Alþingis, fyrr en æðra stjórnvald hefði fellt úrskurð sinn í máli, sbr. 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis. Að svo stöddu væru því ekki skilyrði til þess, að ég fjallaði um málið.

### **Málskot til tollstjóra og ríkistollanefndar.**

**(Mál nr. 325/1990)**

A kvartaði út af gjöldum, sem honum var gert að greiða við tollafgreiðslu á erlendum ritum, er hann fékk send. Í bréfi mínu til A, dags. 1. október 1990, vísaði ég til þess, að samkvæmt 2. mgr. 37. gr. laga nr. 50/1988 um virðisaukaskatt giltu ákvæði tollalaga nr. 55/1987 m.a. um skattskyldu og úrskurði um skattskyldu, væri ekki annað tekið fram í lögum nr. 50/1988 eða reglugerð eða öðrum fyrir mælum settum samkvæmt þeim. Benti ég á, að risi ágreiningur um skattskyldu við innflutning vöru, mætti skjóta honum til tollstjóra og úrskurði hans síðan til ríkistollanefndar, sbr. 100. og 101. gr. tollalaga. Samkvæmt 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis væri ekki unnt að bera fram kvörtun, ef skjóta mætti máli til æðra stjórnvalds og það ekki fellt úrskurð sinn. Brysti því skilyrði til þess, að ég gæti að svo stöddu fjallað um málið.

### **Málskot til æðra stjórnvalds vegna ákvarðana Vegagerðar ríkisins.**

**(Mál nr. 160/1989)**

Vegagerð ríkisins synjaði A um bætur fyrir jarðefni, sem tekin höfðu verið á landsvæði nokkru. Ég benti A á, að ágreiningsefninu mætti skjóta til samgönguráðuneytisins; sbr. 7. gr. vegalaga nr. 6/1977, en samgönguráðherra færi með yfirstjórn allra vegamála samkvæmt lagagrein þessari. Væru því ekki fyrir hendi lagaskilyrði til þess, að ég fjallaði um málið, fyrr en úrlausn samgönguráðuneytisins lægi fyrir.

### **Málskot til tölvunefndar.**

**(Mál nr. 341/1990)**

A taldi, að óheimilt hefði verið, sbr. 3. mgr. 19. gr. laga nr. 121/1989 um skráningu og meðferð persónuupplýsinga, að skrá þær upplýsingar um skuldastöðu, er fram kæmu í bréfi fyrirtækis nokkurs, er hefði með höndum söfnun slíkra upplýsinga. Í svarbréfi mínu til A, dags. 1. nóvember 1990, benti ég honum á, að samkvæmt 14. gr. laga nr. 121/1989, sbr. 20. gr. sömu laga, gæti hann, ef hann teldi upplýsingarnar rangar, óskað eftir leiðréttingu skrárhaldara. Ef hann neitaði leiðréttingu eða svaraði ekki slíkri kröfu innan tilskilins tíma, væri unnt að fara fram á, að tölvunefnd kvæði á um, hvort og að hvaða marki bæri að taka

til greina kröfu um leiðréttingu upplýsinga eða afmáningu þeirra. Sama gildi teldi aðili, að á skrá væru upplýsingar, sem óheimilt væri að skrásetja. Benti ég A á þessa leið, enda væri ekki unnt að kvarta til umboðsmanns, ef skjóta mætti máli til æðra stjórnvalds og það ekki fellt úrskurð sinn, sbr. 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis.

**Ákvörðun lögreglustjóra verður skotið til dómsmálaráðherra.**  
(Mál nr. 343/1990)

Með bréfi, dags. 16. október 1990, kvartaði A við mig út af þeirri ákvörðun lögreglustjóraembættis að taka ekki til greina afturköllun hans á uppsögn úr starfi lögreglumanns. Byggði A kvörtun sína á því, að hann hefði með ólögætum hætti verið fenginn til þess að segja upp starfi sínu. Í bréfi mínu til A, dags. 2. nóvember 1990, vísaði ég til þess, að samkvæmt 2. gr. laga nr. 56/1972 um lögreglumenn færi dómsmálaráðherra með yfirstjórn lögreglunnar, en lögreglustjórar með stjórn lögregluliðs hver í sínu umdæmi. Tjáði ég A þá skoðun mína, að ágreiningi, sem kynni að rísa út af starfslokum lögreglumanna, mætti skjóta til úrlausnar dómsmálaráðuneytisins. Samkvæmt 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis væri ekki unnt að kvarta til umboðsmanns, ef skjóta mætti máli til æðra stjórnvalds og það hefði ekki fellt úrskurð sinn í málinu. Af gögnum málsins yrði ekki ráðið, að A hefði með skýlausum hætti skotið nefndum ágreiningi til dómsmálaráðuneytisins og brysti því skilyrði fyrir umfjöllun minni um kvörtun hans.

**Málskot til stjórnar Lánasjóðs íslenskra námsmanna.**  
(Mál nr. 355/1990)

Kvörtun A varðaði lög um námslán og námsstyrki og framkvæmd þeirra. Í bréfi mínu til A, dags. 19. desember 1990, tók ég fram, að í kvörtun hans kæmi fram, að hann hefði ekki leitað skriflega úrlausnar stjórnar Lánasjóðs íslenskra námsmanna. Á meðan svo væri, brysti skilyrði til þess, að ég gæti fjallað um mál hans, sbr. 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis.

**Málskot til tryggingaráðs.**  
(Mál nr. 357/1990)

Í bréfi til A, dags. 27. nóvember 1990, benti ég honum á í tilefni af kvörtun hans, að í 1. mgr. 7. gr. laga nr. 67/1971 um almannatryggingar væri tekið fram, að rísi „ágreiningur um grundvöll, skilyrði eða upphæð bóta leggur tryggingaráð úrskurð á málið“. Samkvæmt 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis væri ekki unnt að kvarta til umboðsmanns, ef skjóta mætti máli til æðra stjórnvalds og það hefði ekki fellt úrskurð sinn í málinu. Ekki yrði ráðið af kvörtun hans og gögnum málsins, að hann hefði leitað með mál sitt til tryggingaráðs og brysti því skilyrði til frekari umfjöllunar minnar um málið að svo stöddu.

**Ákvörðun Ferðamálasjóðs verður skotið til samgönguráðherra.**  
(Mál nr. 359/1990)

Tvö fyrirtæki kvörtuðu við mig út af synjun stjórnar Ferðamálasjóð á beiðni um flutning veðs vegna láns, sem tekið hafði verið vegna uppbyggingar hótels nokkurs. Ég aflaði afrita af bréfaskiptum fyrirtækjanna við stjórn Ferðamálasjóðs og samgönguráðherra. Í bréfunum kom fram, að stjórn Ferðamálasjóðs hafði á fundi sínum ekki talið sér fært að verða við beiðni um veðflutninginn.

Í bréfi mínu til fyrirtækjanna, dags. 28. desember 1990, gat ég þess, að í 1. mgr. 23. gr. laga nr. 79/1985 um skipulag ferðamála væri tekið fram, að Ferðamálasjóður væri eign

ríkisins og lyti stjórn samgönguráðherra. Samkvæmt 24. gr. sömu laga skipaði ráðherra þrjú menn í stjórn sjóðsins. Þá væri tekið fram í 2. mgr. 31. gr. laganna, að ráðherra ákvæði vexti og önnur kjör þeirra lána, er sjóðurinn veitti, en samkvæmt 3. mgr. sömu lagagreinar skyldu lánin tryggð með veði í fasteign eða á annan jafntryggan hátt. Ég greindi fyrirtækjunum frá því, að það væri niðurstaða mín, að af lagaákvæðum þessum yrði sú niðurstaða dregin, að unnt væri að skjóta ákvörðun stjórnar Ferðamálasjóðs um mál af því tagi, er kvörtunin lyti að, til samgönguráðherra sem æðra stjórnvalds. Samkvæmt 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis væru því ekki skilyrði til þess að ég tæki kvörtunina til frekari umfjöllunar. Hins vegar gætu fyrirtækin borið fram kvörtun á ný, að fengnum úrskurði ráðherra, teldu þau sig hafa verið beitt rangsleitni við umrædda stjórnvaldsákvörðun.

### **Ákvörðun lyfjaeftirlits ríkisins verður skotið til heilbrigðisráðherra.**

**(Mál nr. 362/1990)**

Hinn 22. nóvember 1990 kvartaði A yfir þeirri ákvörðun Lyfjaeftirlits ríkisins að stöðva póstsendingar til A frá Noregi, er höfðu að geyma vítamín að sögn A. Í bréfi mínu til A, dags. 3. desember 1990, tók ég fram, að samkvæmt 1. gr. laga nr. 76/1982 um lyfjadreifingu færi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið með yfirstjórn lyfjadreifingar samkvæmt þeim lögum. Umrædd ákvörðun lyfjaeftirlitsins væri talin byggð á 35. gr. laganna. Ég tjáði A, að ég teldi með hliðsjón af 1. gr. laga nr. 76/1982, að unnt væri samkvæmt almennum reglum um málskot til æðra stjórnvalds að skjóta umræddri ákvörðun til heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins. Þar til úrskurður ráðuneytisins lægi fyrir, væri ekki skilyrði til þess að bera fram kvörtun, sbr. 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis.

### **21.4. Málskot vegna ákvarðana sveitarstjórna.**

#### **Úrskurðarvald félagsmálaráðuneytisins.**

**(Mál nr. 322/1990)**

Með bréfi, dags. 7. ágúst 1990, bar A fram kvörtun við mig út af þeirri ákvörðun bæjarstjórnar í heimilisbæ hans frá 20. júlí 1990 að banna allt sauðfjárhald í kaupstaðnum frá 1. október 1991. Í þessum efnun byggði bæjarstjórnin á fyrirmælum 2. gr. laga nr. 44/1964 um búfjárhald í kaupstöðum og kauptúnum. Í bréfi mínu til A, dags. 31. ágúst 1990, vék ég að því, að samkvæmt 3. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis fjallaði umboðsmaðurinn því aðeins um stjórnsýslu sveitarfélaga, að um væri að ræða ákvarðanir, sem skjóta mætti til ráðherra eða annars stjórnvalds ríkisins. Í lögum nr. 44/1964 um búfjárhald í kaupstöðum og kauptúnum væri ekki ákvæði um, að ákvörðun sveitarstjórna yrði skotið til ráðherra eða annars stjórnvalds ríkisins. Hins vegar teldi ég, að slíkri ákvörðun, sem hér um ræddi, yrði skotið til félagsmálaráðuneytisins til úrskurðar samkvæmt heimild í 118. gr. og 119. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986. Í samræmi við þá niðurstöðu og 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis gæti ég ekki fjallað um mál A, fyrr en afstaða félagsmálaráðuneytisins lægi fyrir. Tjáði ég A því, að ekki væru að svo stöddu skilyrði til þess, að ég fjallaði frekar um kvörtun hans.

#### **Kæruheimild ekki fyrir hendi.**

**(Mál nr. 222/1989)**

Ágreiningur var milli A og hreppsnefndar í heimilissveit hans út af afurðatjóni vegna vörslu sauðfjár. Ég greindi A frá því, að eins og málið lægi fyrir, væru ekki uppfyllt skilyrði til þess að ég fjallaði um það vegna kvörtunar frá honum. Vísaði ég þar til 3. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, þar sem segði að því aðeins fjallaði umboðsmaður um

stjórnsýslu sveitarfélaga, að um væri að ræða ákvarðanir, er skjóta mætti til ráðherra eða annars stjórnvalds ríkisins. Hér væri hins vegar um að ræða ágreining í tilefni af ákvörðun sveitarstjórnar eða oddvita, þar sem hugsanlega kynni að reyna á bótaábyrgð sveitarsjóðs vegna fyrisvarsmanna sveitarfélagsins, án þess að séð yrði, að úr slíkum ágreiningi yrði leyst með stjórnsýslukæru til æðra stjórnvalds.

#### **21.5. Einkaréttarleg sammingsatriði.**

**(Mál nr. 358/1990)**

A kvartaði hinn 28. október 1990 yfir þeirri ákvörðun lífeyrissjóðsins X að lækka áunnin réttindi sjóðfélaga í tilefni af yfirtöku lífeyrissjóðsins Y á skuldbindingum X. Í svarbréfi mínu til A, dags. 3. desember 1990, gat ég þess, að samkvæmt 2. gr. laga nr. 55/1980, um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda, væri launamönnum og þeim, sem stunduðu atvinnurekstur, skylt að eiga aðild að lífeyrissjóði viðkomandi starfsstéttar eða starfshóps, enda starfi lífeyrissjóðurinn samkvæmt sérstökum lögum eða reglugerð, staðfestri af fjármálaráðuneytinu. Af lögum nr. 55/1980 yrði og ráðið, að lífeyrissjóðir, sem orðið hefðu til vegna samninga milli launþega og vinnuveitenda, störfuðu samkvæmt reglugerðum, sem aðilar hefðu komið sér saman um og fjármálaráðuneytið hefði staðfest. Ráðuneytið hefði staðfest á sínum tíma reglugerð fyrir lífeyrissjóðinn X. Færi um réttindi og skyldur sjóðfélaga eftir reglugerðinni, en hún hefði verið grundvölluð á kjarasamningi. Í reglugerðinni kæmi fram, að breytingar á henni væru sammingsatriði launþega og atvinnurekenda og færi um þær eftir sömu reglum og giltu um uppsögn kjarasamninga. Þá sætti ágreiningur út af reglugerðinni úrlausn gerðardóms, er aðilar skipuðu í og sem nánar væri kveðið á um. Ég tjáði A, að samkvæmt 2. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis og 2. gr. reglna nr. 82/1988 um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis tæki starfssvið umboðsmanns til stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga. Utan starfssviðsins féllu afskipti af samningum einstaklinga og samtökum þeirra og með hliðsjón af fyrrnefndum reglugerðarákvæðum teldi ég, að ekki væru uppfyllt skilyrði laga til þess að ég gæti frekar fjallað um kvörtunina.

#### **21.6. Kvörtun þarf að beinast að tilteknum stjórnsýslugerningi.**

**(Mál nr. 360/1990)**

A og B báru fram kvörtun við mig hinn 15. nóvember 1990 og beindist kvörtun þeirra að Vegagerð ríkisins. Í kvörtuninni var almennt fjallað um ástand vega í X-hreppi, án þess að tilgreindar væru einstakar ákvarðanir starfsmanna Vegagerðarinnar eða framkvæmdir, sem stofnuninni hefði borið að sinna en hún látið hjá líða. Í bréfi mínu til A og B, dags. 27. nóvember 1990, tók ég fram, að skv. lögum og reglum um umboðsmann Alþingis gæti hver sá, sem teldi sig hafa verið beittan rangsleitni af hálfu einhvers þess aðila, sem hefði stjórnsýslu með höndum, kvartað af því tilefni til umboðsmanns. Til þess að hann gæti fjallað um málið þyrfti kvörtunin að beinast að tilteknum stjórnsýslugerningi. Kvörtun þeirra uppfyllti ekki lagaskilyrði til þess að ég gæti fjallað um hana.

#### **21.7. Störf lögmanna.**

**(Mál nr. 310/1990)**

A kvartaði m.a. út af vanrækslu lögmanns. Ég tjáði honum í bréfi, dags. 23. júlí 1990, að ég teldi, að slík mál féllu utan starfssviðs míns samkvæmt 2. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis. Því væri ekki lagaskilyrði fyrir því, að ég fjallaði um kvörtun hans.

21.8.

**Málsaðild.****Sala tilraunastöðvar.****(Mál nr. 291/1990)**

A bar fram kvartanir, er vörðuðu tilraunastöð nokkra í landbúnaði. M.a. beindist kvörtun A að því að forstjóra Rannsóknarstofnunar landbúnaðarins væri óheimilt að leggja stöðina niður, meðan lög um hana væru í gildi, en í fjárlögum hafði fjármálaráðherra verið veitt heimild til að selja stöðina. Varðandi þennan þátt í kvörtun A tók ég fram í bréfi til hans, dags. 21. júní 1990, að samkvæmt 2. mgr. 5. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis gæti hver sá borið fram kvörtun, er teldi stjórnvald hafa beitt sig rangindum. Teldi ég, að af gögnum málsins yrði ekki ráðið, að ákvörðun um sölu stöðvarinnar varðaði A svo sérstaklega, að hann gæti af því tilefni borið fram kvörtun samkvæmt lögum nr. 13/1987. Brysti því skilyrði til afskipta af þessari kvörtun hans.

**Álagning og innheimta skemmtanaskatts.****(Mál nr. 364/1990)**

Með bréfi, dags. 15. desember 1990, fór A fram á, að ég léti í ljós skoðun mín á gjaldtöku sýslumanns vegna löggæslu á skemmtunum og dansleikjum í sveitarfélagi A. Í bréfi mínu til A, dags. 28. desember 1990, greindi ég honum frá því, að lög nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis gerðu ekki ráð fyrir, að ég tjáði mig um mál, nema um væri að ræða kvörtun frá aðila, sem teldi, að stjórnvöld hefðu beitt sig rangindum, sbr. 2. mgr. 5. gr. laga nr. 13/1987. Þar sem ekki yrði ráðið, að umrætt gjald hefði verið innheimt hjá A, sbr. fyrirliggjandi kvittun, eða að hann væri fyrirsvarsmáður ungmennafélags þess, er málið varðaði, eða hefði skriflegt umboð frá félaginu, brysti skilyrði til þess, að ég fjallaði frekar um erindi A. Jafnframt tók ég fram, að leita bæri eftir úrskurði æðra stjórnvalds, áður en kvartað væri til umboðsmanns, sbr. 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, en samkvæmt 2. gr. laga nr. 56/1972 um lögreglumenn yrðu ákvarðanir lögreglustjóra bornar undir dómsmálaráðherra til úrskurðar.

21.9.

**Staða starfsdeildar gagnvart stjórnvaldi.****(Mál nr. 299/1990)**

Mér barst kvörtun 13 fréttamanna á fréttastofu ríkisútvarpsins, dags. 14. maí 1990. Tilefni kvörtunarinnar var það, að þeir töldu, að útvarpsráð hefði farið út fyrir valdmörk sín og skert sjálfstæði fréttastofunnar og tjáningarfrelsi fréttamanna með afskiptum sínum af tiltekinni frétt og flutningi hennar, í fyrsta lagi með því að úrskurða, að fréttin, sem þegar hafði verið birt, væri hlutdræg, í öðru lagi með því að þvinga fréttastofuna til að birta ályktun ráðsins gegn vilja fréttastjóra og í þriðja lagi með því að ómerkja frétt, sem fréttastofan hafði birt og lýst yfir, að hún stæði við. Fréttamennirnir reifuðu viðeigandi ákvæði útvarpslaga nr. 68/1985 og reglugerðar um Ríkisútvarpið frá 23. júlí 1986 og töldu útvarpsráð hafa farið út fyrir valdmörk sín í málinu svo sem þau væru ákveðin í réttarheimildum þessum.

Ég tilkynnti talsmanni fréttamannanna með bréfi, dags. 21. júní 1990, að ég teldi kvörtunina ekki uppfylla skilyrði laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis þannig að um hana yrði fjallað samkvæmt þeim lögum. Orðrétt sagði í bréfinu:

„Samkvæmt 2. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis er það hlutverk hans að hafa í umboði Alþingis eftirlit með stjórnarsýslu ríkis og sveitarfélaga á þann hátt, sem nánar greinir í lögnum, og tryggja rétt borgaranna gagnvart stjórnvöldum landsins. Skal umboðsmáður gæta þess, að jafnræði sé í heiðri haft í stjórnarsýslunni og að hún

fari að öðru leyti fram í samræmi við lög og góða stjórnýsluhætti. Í 1. gr. reglna nr. 82/1988 um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis er hlutverk hans nánar skilgreint svo, að hann skuli gæta þess, að stjórnvöld virði rétt einstaklinga og samtaka þeirra. Hefur umboðsmaður í því skyni eftirlit með, að jafnræði sé virt í stjórnýslustörfum og að stjórnýsla sé að öðru leyti í samræmi við lög og góða stjórnýsluhætti.

Í niðurlagi kvörtunar yðar og þeirra tólf nafngreindu fréttamanna, sem undir kvörtunina rita ásamt yður, segir, að útvarpsráð hafi farið út fyrir valdmörk sín, er það úrskurðaði um erindi X, ómerkti frétt fréttastofunnar og hlutaðist til um, að ályktun ráðsins frá 28. apríl s.l. skyldi birt í fréttatíma Ríkisútvarpsins.

Af lýsingu yðar á málavöxtum og því, hvernig þér afmarkið kvörtun yðar, má ráða, að þér teljið útvarpsráð með ályktunum sínum og athöfnum hafa skert tjáningarfrelsi fréttamanna í starfi og þar með sjálfstæði fréttastofu Ríkisútvarpsins. Óskið þér því í raun eftir álit mínu um það, hver sé staða fréttastofu Ríkisútvarpsins sem starfsdeildar þeirrar stofnunar gagnvart útvarpsráði. Með hliðsjón af þessu og hlutverki umboðsmanns Alþingis, svo sem því hefur að framan verið lýst, er það álit mitt, sbr. 10. gr. laga nr. 13/1987, að kvörtun yðar uppfylli ekki skilyrði þeirra laga til þess að um hana verði fjallað samkvæmt lögum nr. 13/1987. Er afskiptum mínum af máli þessu því lokið.“

## 22.0. Sveitarfélög.

### 22.1. Atkvæðagreiðsla um sameiningu sveitarfélaga.

(Mál nr. 221/1989)

A gerði athugasemdir við lagaákvæði um atkvæðagreiðslur um sameiningu sveitarfélaga, sbr. 108. gr. og 109. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986. Í bréfi mínu til A, dags. 8. janúar 1990, kom fram, að ákvæði 109. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986 væru afdráttarlaus um það, hvenær atkvæðagreiðsla samkvæmt 108. gr. sömu laga girti fyrir sameiningu sveitarfélaga. Það væri því aðeins, að meirihluti atkvæðisbærra íbúa sveitarfélags synjaði sameiningu og skipti þátttaka í atkvæðagreiðslu eða úrslit hennar að öðru leyti ekki máli. Í bréfi mínu sagði svo orðrétt:

„Ofangreind ákvæði 109. gr. sveitarstjórnarlaga geyma sérreglu um tiltekna atkvæðagreiðslu. Þau brjóta því ekki í bága við lagareglur, sem gilda um annars konar atkvæðagreiðslur og kosningar. Ég fæ heldur ekki séð, að ákvæði 109. gr. fari á neinn hátt í bága við stjórnarskrána. Almenn er umboðsmanni Alþingis ekki ætlað að fjalla um lög eða löggjafarstörf Alþingis. Slíkt kemur því aðeins til greina, að um sé að ræða „meinbugi“ á lögum, sbr. 11. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis. Samkvæmt framansögðu tel ég að umrædd ákvæði 109. gr. sveitarstjórnarlaga geti ekki talist til „meinbuga“ á lögum. Þótt segja meggi að þessi ákvæði 109. gr. séu óvenjuleg, miðað við þær reglur sem almennt gilda um atkvæðagreiðslur og kosningar, er það að mínum dómi ekki nægileg ástæða til að ég taki málið upp á grundvelli 11. gr. laga nr. 13/1987.“

### 22.2. Framkvæmd sameiningar sveitarfélaga.

(Mál nr. 265/1990)

Með bréfum, dags. 15. mars 1990 og 4. apríl 1990, kvartaði A ásamt þremur öðrum hreppsnefndarmönnum í X-hreppi yfir sameiningu hreppsins við Y-kaupstað samkvæmt auglýsingu félagsmálaráðuneytisins svo og yfir því, hvernig að sameiningunni hefði verið staðið af hálfu ráðuneytisins.

Í bréfi mínu til A, dags. 21. september 1990, sagði:

„Ákvæði 2. mgr. 5. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986 geymir þá meginreglu, að hafi íbúafjöldi sveitarfélags verið lægri en 50 í þrjú ár samfleytt, þá skuli félagsmálaráðuneytið eiga frumkvæði að því að sameina það nágrannasveitarfélagi. Fyrir liggur, að [X-hreppur] féll undir þetta ákvæði sveitarstjórnarlaga.

Undantekningu skal gera frá ofangreindri meginreglu, þegar svo stendur á sem segir í 3. mgr. 5. gr. sveitarstjórnarlaga, en ég tel ljóst, að þetta undantekningarákvæði hafi ekki átt við.

Í 9. mgr. 107. gr. sveitarstjórnarlaga er félagsmálaráðuneytinu hins vegar heimilað að fresta sameiningu sveitarfélaga, þótt fyrrgreind meginregla 2. mgr. 5. gr. eigi við, og eru þeirri heimild ekki settar neinar skorður berum orðum. Þar sem slík frestun á hins vegar að heyra undantekningum til, tel ég að félagsmálaráðuneytið verði ekki gagnrýnt fyrir að setja sér það markmið að ljúka sameiningu sveitarfélaga samkvæmt 2. mgr. 5. gr. á síðastliðnu kjörtímabili sveitarstjórna og að fylgja því eftir gagnvart [X-hreppi].

Samkvæmt 8. mgr. 107. gr. sveitarstjórnarlaga á félagsmálaráðuneytið að óska eftir umsögn viðkomandi sveitarstjórna, þegar á sameiningu reynir. Ráðuneytið óskaði slíkrar umsagnar í bréfi til hreppsnefndar [X-hrepps], dags. 27. febrúar 1990. Voru þar talin tiltekin atriði, er ráðuneytið áleit rétt að fjallað yrði um, og óskað var eftir því að svar bærist ráðuneytinu fyrir 10. mars. Ég tel, að hreppsnefndin hefði átt að óska eftir framlengingu þessa frests, ef hún ætlaði að láta í té umsögn um þau atriði, sem að sameiningunni lutu, og frestur til þess væri að hennar áliti of skammur. Ég tel því ekki ástæðu til athugasemda við framkvæmd félagsmálaráðuneytisins að þessu leyti.

Í fyrrgreindri auglýsingu nr. 133/1990 var ákveðið, sbr. 6. og 7. tölulið auglýsingarinnar, að sameiningin tæki gildi 1. apríl 1990 og að áður kjörin bæjarstjórn [Y-kaupstaðar] skyldi fara með stjórn hins nýja [Y-kaupstaðar] fram að næstu almennu sveitarstjórnarkosningum. Ég er þeirrar skoðunar, að þessi ákvörðun félagsmálaráðuneytisins hafi átt sér nægilega stoð í 8. mgr. 107. gr. sveitarstjórnarlaga, en þar er svo mælt fyrir, að ráðuneytið ákveði, hvernig að sameiningu sveitarfélaga skuli staðið, svo og í 112. gr. laganna, sem heimilar ráðuneytinu meðal annars að ákveða, frá hvaða tíma sameining taki gildi. Af ákvæðum 112. og 113. gr. sveitarstjórnarlaga kemur einnig fram, að ekki er skylt að kosningar til sveitarstjórnar fari fram þegar að sameiningu lokinni. Af ákvörðun um sameiningu [X-hrepps] við [Y-kaupstað] leiddi samkvæmt þessu óhjákvæmilega, að hreppsnefnd [X-hrepps] var lögð niður frá og með 1. apríl. Í samræmi við þessa ákvörðun var eðlilegt, að skjöl og bókhaldsgögn [X-hrepps] yrðu afhent [Y-kaupstað] til varðveislu, sbr. 5. tölul. umræddrar auglýsingar.

Niðurstaða mín er samkvæmt framansögðu sú, að ekki sé ástæða til þess að ég fjalli frekar um kvörtun þessa.“

### 22.3. Undantekning frá lagaskyldu til sameiningar sveitarfélaga. (Mál nr. 266/1990)

Með bréfi, dags. 27. maí 1990, kvartaði A yfir því, að félagsmálaráðuneytið hefði ákveðið sameiningu hreppanna X og Y í eitt sveitarfélag á grundvelli 2. mgr. 5. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986, þ.e.a.s. að íbúafjöldi X hefði verið lægri en 50 í þrjú ár samfleytt og sá hreppur því sameinaður nágrannasveitarfélaginu Y. A taldi, að ráðuneytinu hefði borið að beita undanþáguákvæði 3. mgr. 5. gr. sveitarstjórnarlaga í þessu tilfalli, þ.e.a.s. hindri sérstakar ástæður það að mati ráðuneytisins, að íbúar fámennari sveitarfélagsins geti myndað félagslega heild með íbúum nágrannasveitarfélagsins. A taldi undanþáguákvæðið hafa átt við sakir erfiðra samgangna yfir vetrarmánuðina á umræddu svæði. Í bréfi mínu til



A, dags. 28. desember 1990, gat ég þess, að samkvæmt þeim gögnum, sem ég hefði fengið afhent frá félagsmálaráðuneytinu vegna málsins, væri ljóst, að nefnd þeirri, sem skipuð hefði verið vegna sameiningarinnar samkvæmt 107. gr. sveitarstjórnarlaga, og ráðuneytinu hefðu verið kunn þau atriði, sem kvörtunin fjallaði um, áður en ráðuneytið hefði ákveðið sameiningu X við Y. Þá hefði einnig verið leitt í ljós, að ráðuneytið hefði beitt sér fyrir úrbótum í samgöngumálum innan hins sameinaða sveitarfélags. Ég skýrði A frá því, að við athugun mína á málinu hefði ekki annað komið fram en að undirbúningur og ákvörðun um sameiningu hefði verið í samræmi við lög. Teldi ég ekkert fram komið, er haggði því mati ráðuneytisins, að undantekningarákvæði 3. mgr. 5. gr. laga nr. 8/1986 hefðu ekki átt við í þessu tilviki. Væri því niðurstaða mín, að ekki væri tilefni til frekari athugunar minnar á kvörtuninni.

## 23.0. Verðlagsmál.

### 23.1. Undanþága Verðlagsráðs frá ákvæðum um bann við verðsamráð. (Mál nr. 121/1989)

A kvartaði yfir þeirri ákvörðun Verðlagsráðs og Verðlagsstofnunar, að heimila aðilum að Kaupmannasamtökum Íslands og Verslunardeild SÍS að innheimta sérstakt gjald við sölu plastpoka (umbúðapoka) frá og með 1. mars 1989, er renna skyldi til tilgreinds félagsskapar, Landverndar. Taldi A, að jafna mætti gjalddöku þessari til skattálagningar. Engin lagaheimild væri fyrir hendi sbr. 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar. Hefðu verðlagsyfirvöld farið út fyrir valdsvið sitt, enda væri ekki hlutverk þeirra að taka ákvarðanir um skattamál. Umboðsmaður taldi, að um hefði verið að ræða undanþágu frá ákvæðum 21. gr. laga nr. 56/1978, um verðlag, samkeppnishömlur og óréttmæta viðskiptahætti, er mæltu fyrir um bann við samráði um verð, en heimild til slíkrar undanþágu væri að finna í 24. gr. laganna. Ákvörðunin hefði því verið á valdsviði Verðlagsráðs. Ákvörðunin hefði verið tvíþætt. Annars vegar undanþága frá banni við verðsamráði varðandi burðarpoka og hins vegar heimild til samræmds útsöluverðs kr. 5,00 pr. poka. Að því er varðar fyrra atriðið vildi umboðsmaður ekki staðhæfa að mat Verðlagsráðs á skilyrðum undanþágu skv. C-lið 24. gr. laga nr. 56/1978 hafi verið ólöglegt og ákvörðunin um undanþáguna því ólögleg. Að því er síðara atriðið varðar taldi umboðsmaður ljóst, að útsöluverð það, sem Verðlagsráð ákvað, hefði í einhverjum tilfellum verið hærra en útsöluverð skv. verðútreikningum. Umboðsmaður tók fram, að þrátt fyrir að telja yrði það meginreglu skv. lögum nr. 56/1978, að verðákvarðanir væru innan ramma reiknaðs útsöluverðs, væri ekki fyrir það girt, að Verðlagsráð gæti í tilefni af ákvörðun skv. 24. gr. laganna heimilað að vara væri seld fyrir samræmt meðalverð, svo sem gert hefði verið í máli þessu. Hins vegar hefði verið réttara að afla nánari upplýsinga um framleiðsluverð burðarpokanna og leggja slíkar upplýsingar formlega fyrir ráðið og bóka framlagningu þeirra í fundargerð.

#### I.

A leitaði til mín 29. mars 1989. Samkvæmt beiðni minni lét Verðlagsstofnun mér í té endurrit samþykktar Verðlagsráðs vegna þessa máls frá 16. febrúar 1989 en í samþykktinni sagði m.a.:

„Verðlagsráð hefur fjallað um beiðni Kaupmannasamtaka Íslands um undanþágu frá banni laga nr. 56/1978 við samráði um verð að því er varðar samning

Kaupmannasamtaka Íslands og fleiri aðila og Landverndar um samræmt verð á burðarpokum undir vörur og hlutdeild Landverndar í útsöluverði þeirra.

Með vísan til ofangreinds samkomulags Landverndar og Kaupmannasamtaka Íslands og fl. aðila og með heimild í c. lið 1. mgr. 24. gr. laga nr. 56/1978 fellst verðlagsráð á ofangreinda beiðni og gildir það frá 1. mars n.k.

Verðlagsráð heimilar verðlagsstjóra að heimila öðrum aðild að ofangreindu samráði, berist erindis þess efnis.“

Í tilefni af kvörtun þessari átti ég bréfaskipti við Verðlagsráð og í svari ráðsins, dags. 16. október 1989, við beiðni minni um skýringar í samræmi við 9. gr. laga nr. 13/1987 sagði m.a.:

„Verðlagsráð vísar til 24. gr. c. liðs laga nr. 56/1978 um heimild til undanþágu frá ákvæðum 21. og 23. gr. s.l.. Í umræðum um heimildina til samráðs um verð á burðarpokunum kom það fram, að sala á pokunum mundi minnka notkun þeirra og þannig yrði dregið úr mengun af völdum plastúrgangs í umhverfinu, en það virðist samræmast þjóðarhagsmunum. Þá var það einnig hagstætt fyrir þjóðfélagið í heild, að hluti af verði pokanna yrði fyrir milligöngu Landverndar varið til landgræðslu og náttúruverndar. Loks var ljóst, að sala á pokunum gat hafist án atbeina verðlagsráðs eftir 28. febrúar s.l., en þar sem sala pokanna mundi verða óvinsæl af ýmsum neytendum var það talið mundu draga úr óvinsældum, að allsstaðar væri um sama verð á pokunum að ræða.“

Mér barst síðan svohljóðandi bréf frá Verðlagsstofnun, dags. 26. október 1989:

„Með vísan til samtals við stofnunina vill hún f.h. verðlagsráðs gefa eftirfarandi viðbótarupplýsingar v/sölu á plastpokum:

Samkvæmt upplýsingum frá framleiðenda pokanna frá 14. febrúar 1989 var verð á þeim kr. 3,60 - 4,80 eftir því hvað upplagið væri stórt og hver margir litir væru prentaðir. Þetta gaf útsöluverðið með söluskatti samtals kr. 4,50 - 6,00. Verðið sem ákveðið var kr. 5,00 var því innan ramma útsöluverðs. Verðið kr. 5,00 skyldi skiptast þannig að kr. 2,00 rynnu til kaupmannsins, kr. 2,00 til Landverndar og kr. 1,00 færi í söluskatt. Hið samræmda verð kr. 5,00 fól því ekki í sér gjald til óskylds þriðja aðila auk kostnaðarverðs, álagningar og söluskatts, en sá misskilningur virðist koma fram í bréfi yðar, dags. 14. september 1989, að lagt hafi verið á eitthvert aukagjald (í bréfi yðar 7. apríl 1989 kallað sérstakt gjald). Þrátt fyrir miklar hækkanir síðan verðið var ákveðið kr. 5,00 hefur engin hækkun orðið á því.

Tekið skal fram að ofangreindar upplýsingar komu fram í verðlagsráði við umfjöllun þess 16. febrúar 1989, þó að það sé ekki bókað í fundargerð.“

## II.

Í niðurstöðu álits míns, dags. 31. ágúst 1990, lýsti ég ákvæðum 21.-24. gr. laga nr. 56/1978, um verðlag, samkeppnishömlur og óréttmæta viðskiptahætti, og taldi ljóst af þeim lagaákvæðum, að ákvörðun sú, sem kvörtunin laut að, væri að lögum á valdsviði Verðlagsráðs. Síðan sagði í niðurstöðu álits míns:

„Að efni til var ákvörðun Verðlagsráðs tvíþætt. Annars vegar veitti ráðið undanþágu frá banni við samningum um samráð um verð á burðarpokum. Hins vegar heimilaði ráðið að hið samræmda útsöluverð yrði fimm krónur hver poki og samkvæmt fyrirbyggjandi samningi áttu tekjur af sölnni að skiptast eins og rakið var að framan.“

Ákvörðun Verðlagsráðs að heimila samráð um verðlagningu á burðarpokum var á því byggð, að slík undanþága væri nauðsynleg vegna sérstakra ástæðna, er samræmdust þjóðarhagsmunum, sbr. c-lið 24. gr. laga nr. 56/1978. Í fyrrgreindu bréfi Verðlagsstofnunar, dags. 16. október 1989, er gerð grein fyrir ástæðum þess að Verðlagsráð veitti undanþáguna. Eru þar tilgreindar þrjár ástæður.

Eins og orðalag 24. gr. laga nr. 54/1979 ber með sér, er aðeins heimilt að veita þær undanþágur, sem þar greinir, sé slíkt talið nauðsynlegt til að ná einhverju þeirra markmiða, sem talin eru í einstökum staflidum greinarinnar. Að mínum dómi er vafasamt, að samræmt verð á burðarpokum hafi verið nauðsynlegt til að draga úr notkun þeirra. Ég tel ennfremur ljóst, að óheimilt hafi verið að beita c-lið 24. gr. laga nr. 56/1978 til að draga úr óvinsældum þeirrar ráðstöfnunar að burðarpokar skyldu seldir. Hins vegar kemur einnig fram, að Verðlagsráð hafi talið það hagstætt fyrir þjóðfélagið í heild, að hluta af verði pokanna yrði fyrir milligöngu Landverndar varið til landgræðslu og náttúruverndar. Ég vil því ekki staðhæfa, að ólögmaett hafi verið það mat Verðlagsstofnunar, að samræmt verð á burðarpokum væri, eins og málum var þarna háttað, nauðsynlegt „vegna sérstakra ástæðna, er samrýmast þjóðarhagsmunum“, í skilningi 24. gr. laga nr. 56/1978. Niðurstaða mín er því sú, að umrædd ákvörðun Verðlagsráðs hafi ekki verið ólögleg.

Verðlagsráð féllst jafnframt á, að hið samræmda verð burðarpokanna yrði kr. 5,00 hver poki. Samkvæmt bréfi Verðlagsstofnunar frá 26. október 1989 var verð á pokunum frá framleiðendum 14. febrúar 1989 kr. 3,60 - 4,80 eftir því hvað upplag var stórt og hve margir litir voru prentaðir. Verðlagsstofnunin segir, að á þessum grundvelli hafi útsöluverð með söluskatti átt að vera samtals kr. 4,50 til 6,00. Ljóst er því, að útsöluverð það, sem Verðlagsráð ákvað, kann í einhverjum tilvikum að hafa verið hærra en það verð, sem verðútreikningar sýndu sem útsöluverð, en ekki liggja fyrir upplýsingar um, í hvaða mæli sú varð raunin. Verðlagsráð heimilaði hins vegar að pokarnir yrðu seldir fyrir samræmt meðalverð. Þrátt fyrir að telja verði það meginreglu skv. lögum nr. 56/1978, að verð-ákvarðanir séu innan þess ramma, sem reiknað útsöluverð segir til um, tel ég, að þar með sé ekki girt fyrir að Verðlagsráð geti í tilefni af ákvörðunum samkvæmt 24. gr. sömu laga heimilað að vara sé seld fyrir meðalverð, sem ákveðið er með sama hætti og gert var í þessu máli. Ég tel hins vegar að réttara hefði verið að afla nánari upplýsinga um framleiðsluverð burðarpokanna, heldur en ég hef fengið sendar frá Verðlagsstofnun vegna athugunar á kvörtun þessari. Þá var og réttara að leggja slíkar upplýsingar fyrir Verðlagsráð með formlegum hætti og bóka í fundargerð ráðsins um framlagningu þeirra.

Að öðru leyti en að framan greinir tel ég ekki ástæðu til athugasemda af minni hálfu í tilefni af kvörtun þessari.“

## **24.0. Þvingunarúrræði stjórnvalda.**

### **24.1. Innheimta söluskatts. Stöðvun atvinnurekstrar. (Mál nr. 161/1989)**

Starfsstöð fyrirtækisins A var sett undir innsigli vegna söluskattsskuldar. A kvartaði yfir því, að það hefði verið beitt þvingunum með fyrirvaralausri lokun og því ekki gefist ráðrúm til að bregðast við fyrirætlunum innheimtumanna ríkissjóðs og fjármálaráðherra, áður en af þeim varð. Aðfarargerðir og uppboðsmál í framhaldi af því hefðu gefið A ástæðu til að ætla, að innheimtu yrði hagað með þeim hætti gagnvart því. Þá taldi A sig hafa sætt mismunun af hendi fjármálaráðherra, þar sem það hefði orðið að inna skattskuldina af höndum í reiðufé en aðrir söluskattsskuldarar

hefðu síðar fengið að leggja fram bankatryggingar. Ennfremur taldi A, að þvingunarúrræði laga nr. 10/1960 um söluskatt, einkum 5. mgr. 13. gr., væru í andstöðu við meginreglur í íslensku réttarhari og bar sig m.a. upp undan því í þessu sambandi, að vegna stjórnarfarslegrar samfléttunar legði í raun sami aðillinn skattinn á, úrskurðaði um skattskyldu og innheimti skattinn. Varðandi síðastnefnt umkvörtunarefni taldi umboðsmaður ekki ástæðu til þess að gagnrýna stjórnarfarslega skipun þessara mála og áleit það skipta meginmáli, að ágreiningur yrði borinn undir ríkisskattanevnd, s em óháð væri fyrir mælum fjármálaráðuneytis við úrlausn ágreiningsmála, svo og að lögmæti álagningar yrði jafnan borið undir dómstóla. Þá taldi umboðsmaður, að ekki yrði að því fundið, þótt beitt hefði verið saman lögtaki og stöðvun atvinnurekstrar við innheimtu á söluskattsskuld A. Engu að síður gildi um slíka innheimtu sú grundvallarregla stjórnarfarsréttar, að stjórnvöld verði að gæta hófs í vali og beitingu þeirra úrræða, sem þeim eru að lögum tiltæk í þágu starfs síns og markmiðs með því. Hefðu innheimtumenn ríkissjóðs ekki mátt ganga harðar fram í innheimtu en eftir öllum atvikum málsins var hóflegt miðað við þá hagsmuni, sem í húfi voru, þ.e. annars vegar hag fyrirtækisins og hins vegar nauðsyn á greiðum og öruggum skilum söluskatts. Áleit umboðsmaður, að ekki hefði verið sýnt fram á, að það hefði verið fyllilega réttmætt að stöðva atvinnurekstur A fyrirvaralaust og án nokkurs tækifæris til að firra stöðvun nema með greiðslu í reiðufé. Var þar höfð hliðsjón af því, að ekki var liðinn sá frestur, sem A hafði verið settur í framhaldi af lögtakinu til greiðslu skattskuldarinnar. Með tilliti til þeirrar niðurstöðu sinnar taldi umboðsmaður ekki ástæðu til að fjalla frekar um staðhæfingu A um brot á jafnræðisreglum vegna mismununar söluskattsskuldara við innheimtu skattsins.

#### I.

Hinn 15. ágúst 1989 lagði X héraðsdómslögmaður fram kvörtun fyrir hönd fyrirtækisins A. Í greinargerð lögmannsins fyrir kvörtuninni sagði:

„Kvörtunarefni [A] eru aðgerðir tollstjórans í Reykjavík og bæjarfógetans í Kópavogi, í umboði fjármálaráðherra, til innheimtu á meintri söluskattsskuld [A].

1) Í fyrsta lagi var kvartandi, af hálfu bæjarfógetans í Kópavogi og fjármálaráðherra beittur þvingunum á þann veg að starfsemi hans var innsiglið þann 19. júní 1989 af lögreglu, án nokkurs fyrirvara og gafst [A] því eigi tóm til að bregðast við fyrirætlunum innheimtumanns ríkissjóðs og fjármálaráðherra áður en af þeim varð. En [A] telja að undanfarandi aðfarargerðir innheimtumanns ríkissjóðs er leiddu til rekstrar uppboðsmáls um fasteign kvartanda að ... hafi gefið [A] ástæðu til þess að ætla að innheimtuaðgerðum fjármálaráðherra yrði hagað með þeim hætti gagnvart kvartanda.

Telur kvartandi því að hin fyrirvaralaus lokun á starfsemi [A] án þess að kvartanda hafa verið tilkynnt um yfirvofandi lokun og gefinn kostur á að gera nauðsynlegar ráðstafanir til öflunar lánsfjár til greiðslu skattsins, er nam þá að fjárhæð kr. 3.925.110,00 hafi verið óeðlileg og meiðandi umfram það sem tilefni innheimtuaðgerða gegn kvartanda gáfu tilefni til.

2) Í öðru lagi telja [A] að félagið hafi sætt mismunun af hendi fjármálaráðherra að því er varðar framkvæmd á innheimtu skattsins. Í því sambandi bendir kvartandi á að honum hafi verið meinað að forða innheimtuaðgerðum ríkissjóðs, þ.e. lokun starfsemi sinnar, með öðrum hætti en greiðslu reiðufjár. Hafi [A] verið meinað að leggja fram bankatryggingu fyrir hinni meintu söluskattsskuld þar til ríkisskattanevnd og/eða dómstólar hefðu staðfest skattskyldu félagsins. Þá hafi fyrri aðfarargerðir

(lögta)innheimtumanns ríkissjóðs gegn félaginu fallið niður án sérstakrar skoðunar um haldbærni þeirra tryggingaráðstafana fyrir hinni meintu söluskattsskuld. Hafi [A] því orðið að inna af hendi reiðufé til þess að forða lokun félagsins en aðrir söluskattsskuldarar hafi síðar fengið að leggja fram bankatryggingar og/eða aðrar tryggingar til að forða lokun sinnar starfsemi en án þess þó að inna af hendi reiðufé eins og kvartandi varð að gera.

3) Í þriðja lagi telur kvartandi að þvingunarúrræði laga nr. 10/1960, einkum ákvæði 5. mgr. 13. gr., séu í andstöðu við meginreglur í íslensku réttarfari er mæla fyrir um frestun fullnustu dóma, refsingar og viðurlaga, þar til dómstólar hafi um sakarefnið fjallað. Lagagrein þessi sé í raun brot á réttaröryggi þegna landsins þar sem meintir skattskuldarar verði að sæta aðför og viðurlögum enda þó að þeir hafi borið ágreininginn upp fyrir lögum stjórnmöld og dómstóla landsins og endanleg niðurstaða hlutlausra aðilja liggja eigi fyrir um ágreininginn.

### **RÖKSTUÐNINGUR FYRIR KVÖRTUN:**

1) Kvartandi rökstyður fyrsta lið kvörtunar sinnar á þann veg að það sé í samræmi við meginreglu réttarfars að tilkynna dóm- eller gerðarþolum yfirvofandi fógetaaðgerðir svo að unnt sé fyrir þann aðila sem að þarf að þola slíkar aðgerðir að afstýra aðgerðunum svo unnt sé að forða tjóni. Þessa meginreglu hafi innheimtumenn ríkissjóðs, í umboði fjármálaráðherra, þverbrotið með því að tilkynna kvartanda eigi um hinar fyrirhuguðu aðgerðir og gefa honum þar með kost á að greiða hina meintu skuld og forða þannig starfsemi [A], frá fjárhagstjóni. Í ljósi þess að innheimtumaður ríkissjóðs hafði hinn 12.06.1989 tilkynnt að óskað yrði nauðungarsölu á fasteign kvartanda að ..., hinn 20.06.1989, telur kvartandi að fyrirvaralaus stöðvun á atvinnurekstri hans hafi verið ólögum og um leið brot á þeim starfsaðferðum sem almennt er krafist af stjórnmöldum skv. landslögum.

Telur kvartandi að innheimtuháttur sá sem viðhafður var af hálfu innheimtumanna ríkissjóðs sé í raun valdniðsla enda hafi [A] eigi verið þess umkomnir að gera tiltækar ráðstafanir í tæka tíð og forða því tjóni sem fyrirsjáanlega varð vegna stöðvunar á rekstri félagsins. Við lokunaraðgerðir lögreglu var krafist reiðufjár að upphæð kr. 3.925.110,00 úr hendi kvartanda og jafnframt neitað síðar að móttaka ávísun á innistæðu á bankareikning kvartanda. Enda þó innheimtumanni Ríkissjóðs hafi átt að vera það fullljóst að kvartandi hefði eigi slíkar fjárhæðir í reiðufé í sínum fórum, við óvænta komu innheimtumanns ríkissjóðs á starfsstöð kvartanda, gaf innheimtumaður kvartanda eigi kost á að bregðast við óvæntri stöðu með umþóttunartíma til handa kvartanda. Þess í stað var starfsemi kvartanda stöðvuð og innsiglið og starfsfólki [A], vísað úr húsakynnum kvartanda við svo búð.

2) Í öðru lagi telur kvartandi að fjármálaráðherra hafi gerst sekur um valdniðslu með því að mismuna að geðþótta einstökum skattskuldurum innbyrðis. En svo sem áður frá greinir varð kvartandi að inna af hendi reiðufé til þess að greiða skattskuldina og forða áframhaldandi stöðvun atvinnurekstrar síns þar til úrskurður ríkisskattanefndar og/eða dómstóla lægi fyrir. Óskir kvartanda um að mega leggja fram bankatryggingu fyrir hinni ætluðu söluskattsskuld, þar til afstaða Ríkisskattanefndar/dómstóla lægi fyrir var hafnað án rökstuðnings af innheimtumanni ríkissjóðs.

Þrátt fyrir yfirlýsingar fjármálaráðuneytis um að jafnræði skyldi gilda við innheimtu söluskattsins, hafi fjármálaráðherra, hinn 27. júní 1989, tæpri viku eftir að starfsemi kvartanda var stöðvuð, breytt gildandi reglum um stöðu skuldara á þann veg að skuldurum væri heimilt að bjóða fram sjálfskuldarábyrgð banka og sparisjóða til þess að forða lokunaraðgerðum sbr. 4. mgr. reglugerðar nr. 319/1989.

Hafi fjármálaráðherra hinn 10. júlí s.l. með reglugerð nr. 348/1989 enn aukið á mismræmi í innheimtuaðgerðum með því að heimila að bankaábyrgð skyldi forða lokun bæri gjaldandi ágreining um skattskyldu undir dómstóla. Hafi fjármálaráðherra því ítrekað breytt framkvæmd á innheimtuaðgerðum eftir því sem geðþótti ráðherra sagði til um. Þá hafi fjármálaráðherra undanskilið, í innheimtuaðgerðum sínum, þau fyrirtæki sem höfðu sótt um fyrirgreiðslu til Atvinnutryggingarsjóðs, enda þó um væri að ræða aðilja sem innheimt höfðu söluskatt en eigi skilað honum til ríkissjóðs.

Séu því í dag fjölmörg fyrirtæki sem hafi verið í sömu aðstöðu og kvartandi, þ.e. þeirri að teljast skulda söluskatt en séu með fulla starfsemi með vitund og vilja fjármálaráðherra enda þó ekki hafi orðið af greiðslu skattsins.

Telur kvartandi að augljóst sé að hann hafi ekki setið við sama borð og aðrir skuldarar söluskatts og því hafi gilt um hann aðrar og strangari innheimtureglur en þá aðila sem að eigi hafa þurft að sæta lokun á starfsemi sinni þrátt fyrir að skulda söluskatt. Til stuðnings fullyrðingum sínum bendir kvartandi ennfremur á [B] en það fyrirtæki hefur nýlega fengið staðfestingu á söluskattsskuld af hálfu ríkisskattaneftndar og hefur eigi lagt fram viðunandi bankatryggingu, svo sem þó er boðið en hefur hins vegar fulla starfsemi uppi og án þess að sýnilegar innheimtuaðgerðir beinist gegn því félagi.

Telur kvartandi augljóst að hinn óskipulagði undirbúningur fjármálaráðherra og innheimtumanna ríkisins á innheimtu skattsins hafi leitt af sér mismunun og valdníðslu af hálfu fjármálaráðherra og æskir kvartandi þess að fá álit umboðsmanns Alþingis á þeim innheimtuaðferðum sem fjármálaráðherra hefur viðhaft, með vísan til þess sem að framan hefur verið rakið.

3) Í þriðja lagi telur kvartandi að ákvæði 1. nr. 10/1960, ásamt síðari breytingum, einkum 13. gr. laganna sé í andstöðu við meginreglur réttarfars um frestun fullnustu dóma, refsinga og viðurlaga, þar til endanlegur dómur hefir gengið um ágreiningsefni það sem á í hlut. Samkvæmt ákvæðum 1. nr. 10/1960 fresti áfrýjun skattákvörðunar ellegar deila um skattskyldu eigi eindaga söluskatts eða neinum þeim viðurlögum sem lögð eru við vangreiðslu hans.

Telur kvartandi að framangreind ákvæði 1. nr. 10/1960 hafi í för með sér skert réttaröryggi fyrir þegna landsins enda eigi gerður greinarmunur hvort skattskuldari hafi innheimt söluskatt en eigi skilað til ríkissjóðs, ellegar hvort um sé að ræða síðar til komna álagningu skattstjóra sem hinn meinti skattskuldari á eigi kost á að innheimta af viðsemjendum sínum og verður af þeim sökum að inna af hendi sjálfur. Telur kvartandi að réttarskerðing sú sem fólgin sé í ákvæðum laganna komi ljósast fram í þeirri staðreynd að hinn umdeildi skattur sé álagður af skattstjórum (Ríkisskattstjóra) sem eru skipaðir af Fjármálaráðherra (1. nr. 75/1981, 86. gr., 88. gr.) og heyra því undir ráðherrann (1. nr. 75/1981, 105 gr.) sem ákveður um innheimtu álagðs söluskatt. Það sé því í raun sami aðilinn sem leggi á skatt, úrskurði um skattskyldu (sem stjórnvald) og innheimti skattinn. Að þeirri staðreynd viðbætti að innheimtumaður ríkissjóðs, er stendur að þvingunaraðferðum fjármálaráðherra, er ennfremur dómsvald í viðkomandi umdæmi, staðfestist ljóslega það réttaröryggi sem kvartandi (og aðrir) búi við. Kvartanda hafi því eigi verið búin sú réttarfarslega vernd að skjóta þvingunaraðgerðum fjármálaráðherra til héraðsdóms (í Kópavogi), þar sem bæjarfógeti hafi sjálfur komið fram fyrir hönd fjármálaráðherra við innheimtu skattsins og fengið þóknun fyrir, sem 1. nr. 92/1955 og rgj., byggðar á þeim lögum mæla fyrir um fógeta til handa.

Jafnræðisregla íslensks réttarfars sé því þverbrotin með aðstöðumun ríkissjóðs og skuldara m.t.t. aðstoðar dómstóla við meðferð ágreinings, þar sem fógeti í héraði fari með hagsmuni ríkissjóðs og hafi að auki persónulega fjárhagslega hagsmuni af

innheimtuaðgerðum en skuldari geti eigi skotið sjónarmiðum sínum til hlutlauss dómstóls til verndar sínum rétti.

Vill kvartandi ítreka um réttarskerðingaráhrif laganna með því að vísa til þess að Ríkisskattanefnd felldi niður álögur Ríkisskattstjóra að stórum hluta, með úrskurði uppkveðnum hinn 19. júlí s.l. Hafi því hin meinta söluskattsskuld verið fullkomlega óvís er innheimtuaðgerðir fjármálaráðherra áttu sér stað en þrátt fyrir það sé ríkissjóði veitt víðtækt vald til þvingana í l. nr. 10/1960, sem geri ekki greinarmun á því hvort hinn meinti skuldari, sem þola þarf þvinganir, hefir innheimt söluskatt eða ekki.

Óskað er álits á því hvort framangreind þvingunarúrræði l. nr. 10/1960 ásamt síðari breytingum, séu í samræmi við meginreglur íslensks réttarfars og þær grunnhugmyndir íslenskrar löggjafar um réttaröryggi í landinu.“

## II.

Með bréfi, dags. 31. ágúst 1989, óskaði ég eftir því, að fjármálaráðuneytið skýrði afstöðu sína til kvörtunar [A], sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis. Í svari ráðuneytisins frá 30. september 1989 sagði svo:

„Ráðuneytið vísar til bréfs yðar, dags. 31. ágúst s.l., þar sem óskað er eftir umsögn ráðuneytisins um erindi frá [X] héraðsdómslögmanni þar sem kvartað er yfir því fyrir hönd [A], hvernig staðið hafi verið að innheimtu söluskatts hjá nefndu félagi.

Í þessu sambandi vill ráðuneytið vekja athygli á því að um flest þau efnisatriði, sem kvartað er yfir í umræddu máli, mun verða fjallað í máli sem [C] hefur höfðað fyrir bæjarþingi Reykjavíkur gegn fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs. Í málinu gerir stefnandi annars vegar kröfu til endurgreiðslu á viðbótarsölugjaldi 1981-1984 og hins vegar til skaðabóta vegna innheimtuaðgerða Tollstjórans í Reykjavík hinn 19.-21. júní s.l., er höfuðstöðvar stefnanda voru innsiglaðar.

Vegna þessa máls vill ráðuneytið benda á að söluskattur er helsti tekjustofn ríkissjóðs og því mjög mikilvægt að innheimta á söluskatti sé mjög góð. Á árinu 1989 er gert ráð fyrir því að tekjur ríkissjóðs verði rúmir 77 milljarðar og þar af séu tekjur af söluskatti einum 34 milljarðar eða tæp 45% af heildartekjum ríkissjóðs. Þegar innheimtuátak í söluskatti hófst í júní s.l. voru útistandandi vanskil í söluskatti 3,3 milljarðar króna.

Á undanförmum árum hefur innheimtuárangur söluskatts farið versnandi ár frá ári. Ástæða þessa er fyrst og fremst sú að innheimta á vanskilum á söluskatti hefur ekki verið nægilega góð. Auk þess hefur það gerst á síðustu árum að skuldarar söluskatts hafa í auknu mæli farið þá leið að breyta nafni rekstraraðila áður en eða þegar á að loka fyrirtæki til að koma í veg fyrir að innheimtumáður geti beitt þessu þvingunarúrræði. Hjálagt fylgir bréf Tollstjórans í Reykjavík, dags. 20. mars s.l., þar sem nokkur dæmi um þetta eru nefnd.

Það var með bréfi ráðuneytisins, dags. 8. júní s.l., sem sent var öllum innheimtumönnum ríkissjóðs, að ráðuneytið boðaði hertar innheimtuaðgerðir vegna vanskila á söluskatti. Í umræddu bréfi ráðuneytisins segir m.a.:

„Ráðuneytið vísar til bréfs síns, dags. 31. maí s.l., þar sem kynntar voru hugmyndir um hertar aðgerðir vegna innheimtu á söluskatti. Jafnframt vísar ráðuneytið til þess sem kom fram á fundi fjármálaráðherra með innheimtumönnum ríkissjóðs, þann 7. júní s.l., þar sem fjallað var um innheimtu á opinberum gjöldum. Eins og fram kom vorn útbúnir listar yfir þá aðila sem skulduðu söluskatt þann 12. maí s.l. Þessir listar voru sendir skattstjórum og ríkisskattstjóra sem fóru yfir þá í því skyni að treysta grundvöll

innheimtuaðgerða sem hefjast skulu nú í júní. Kannað var hvort einhverjir af þeim sem voru á þessum listum, og skulduðu söluskatt vegna áætlana, hefðu skilað skýrslum og ef svo var leiðrétti skattstjóri álagninguna. Jafnframt voru skuldir byggðar að öllu leyti eða hluta á áætlunum merktar sérstaklega. Með þessu bréfi fylgir umræddur listi yfir þá aðila sem skulduðu söluskatt þann 12. maí s.l. Vegna þess hve langan tíma það hefur tekið skattstjóra að fara yfir þessa lista er nauðsynlegt að innheimtumenn kanni hvort breyting hefur orðið á skuldum einstakra aðila á þessum listum frá 12. maí s.l.

Ráðuneytið hefur ákveðið að höfðu samráði við innheimtumenn að þessar hertu innheimtuaðgerðir hefjist um allt land þann 19. júní n.k. Stefnt er að því að ljúka þeim á sem skemmstum tíma og að lokunaraðgerðum verði lokið á nokkrum dögum. Óskir um innheimtuaðgerðir felast einkum í eftirfarandi þrem atriðum:

- a) Lokunaraðgerðum verði beitt gagnvart öllum sem á þessum listum eru ef þess er kostur.
- b) Lögtak verði gert til tryggingar skuldunum samhliða lokunaraðgerðum í þeim tilvikum þar sem það hefur ekki verið gert.
- c) Krafist verði gjaldþrotaskipta umsvifalaust, ef annarri leið er ekki til að dreifa.

Nauðsynlegt er að lokunaraðgerðir verði rækilega undirbúnar af innheimtumönnum þannig að það liggi fyrir á tilteknum tíma, sem sé eigi síðar en 16. júní n.k., hjá hvaða aðilum á þessum listum er hægt að beita lokunaraðgerðum. Þær skulu síðan hefjast um allt land, þann 19. júní n.k., og ganga yfir á sem skemmstum tíma. Þetta er gert til að koma í veg fyrir að skuldarar noti tímann til þess að „skipta“ um rekstraraðila og með þeim hætti komast hjá lokunaraðgerðum. Þessi hugmynd felur það í sér að fyrirtækjum verði lokað án nokkurs fyrirvara og án þess að það sé auglýst sérstaklega í fjölmiðlum.

Jafnframt er þess farið á leit að innheimtumenn tilkynni ráðuneytinu um þá aðila á þessum listum sem eru í gjaldþrotameðferð eða þar sem skiptameðferð er lokið. Ráðuneytið stefnir að því að þessir aðilar verði settir á sérstakan lista en verði ekki að finna á almennu vanskilalistunum. Vanskilalistarnir verða með þessum hætti raunhæfari sem vinnugagn.

Ráðuneytið vill benda innheimtumönnum á að ráðuneytið og skattstjórar mun verða þeim innan handar við að skera úr um vafamál, sem upp kunna að koma. Ráðuneytið hefur með bréfi, dags. í dag, óskað eftir því við skattstjóra og ríkisskattstjóra að þeir veiti innheimtumönnum alla þá aðstoð sem þeir geta í þessu máli.

Ráðuneytið vill af gefnu tilefni taka það fram að það mun ekki veita frest í þessum aðgerðum. Þær skulu taka til allra sem skulda hvort sem skuldin byggist á álagningu eða áætlun og að það frestar ekki innheimtuaðgerðum þó að skuldari hafi „véfengt“ umrædda skattákvörðun t.d. með því að bera málið undir ríkisskattanevnd. Í þessum innheimtuaðgerðum skal farið í einu og öllu eftir ákvæðum laga nr. 10/1960 um söluskatt, með síðari breytingum. Í þessu sambandi vill ráðuneytið vekja athygli á því að 5. mgr. 13. gr. nefndra laga hljóðar svo:

„Áfrýjun skattákvörðunar eða deila um skattskyldu frestar ekki eindaga skattsins né leysir undan neinum þeim viðurlögum, sem lögð eru við vangreiðslu hans, en ef skattur er lækkaður eftir úrskurði eða dómi, skal þegar endurgreiða það, sem lækkuninni nemur.““

Að því er varðar lögmatið umræddra innheimtuaðgerða vill ráðuneytið taka fram að átak í innheimtu á söluskatti sem hófst þann 19. júní s.l. er að öllu leyti byggt á ótvíræðum heimildum í lögum og því fráleitt að halda því fram að umræddar aðgerðir hafi verið ólögmatar. Í þessu sambandi má benda á eftirfarandi lagaákvæði:

10. gr. laga nr. 10/1960 um söluskatt, hljóðar svo: „Nú vanrækir aðili að taka



söluskatt af vöru, vinnu eða annarri þjónustu, sem skattskyld er eftir lögum þessum, og ber honum eigi að síður að standa skil á skattinum.“

5. mgr. 13. gr. laga nr. 10/1960 um söluskatt, hljóðar svo: „Áfrýjun skattákvörðunar eða deila um skattskyldu frestar ekki eindaga skattsins né leysir undan neinum þeim viðurlögum, sem lögð eru við vangreiðslu hans, en ef skattur er lækkaður eftir úrskurði eða dómi, skal þegar endurgreiða það sem lækkuninni nemur.“

1. málsl. 1. mgr. 25. gr. laga nr. 10/1960 um söluskatt, hljóðar svo: „Skýri söluskattsskyldur aðili af ásetningi eða stórkostlegu hirðuleysi rangt eða villandi frá einhverju því, er máli skiptir um söluskatt hans, eða afhendi hann eigi á lögmætum tíma söluskattsskýrslu eða þann söluskatt, sem hann hefur innheimt eða honum bar að innheimta, skal hann auk ógreidds söluskatts greiða sekt allt að tífaldrí þeirri fjárhæð, sem undan var dregin eða vanrækt var greiðsla á.“

60. gr. stjórnarskrárinnar hljóðar svo: „Dómendur skera úr öllum ágreiningi um embættistakmörk yfirvalda. Þó getur enginn, sem um þau leitar úrskurðar, komið sér hjá að hlýða yfirvaldsboði í brád með því að skjóta málinu til dóms.“

Þegar framangreind lagaákvæði eru skoðuð í samhengi verður ljós sú meginregla söluskattslaganna að allir sitji við sama borð að því er varðar innheimtuaðgerðir og hve ströng viðurlög eru við því ef þeir sem eiga að greiða söluskatt fara ekki eftir þessum ákvæðum. Ljóst má vera að samkeppnisstöðu fyrirtækja væri stefnt í verulega hættu ef einstakir aðilar kæmst upp með það að greiða ekki söluskatt á meðan þeirra mál væru til meðferðar hjá ríkisskattanevnd eða dómstólum. Hætt væri við því að þeir sem færu að fyrirmælum skattyfirvalda gætu ekki staðist samkeppni við þá sem, vegna deilu við skattyfirvöld, hættu að greiða söluskatt. Meðal annars vegna þess eru ákvæði söluskattslaga svo afdráttarlaus, sbr. 5. mgr. 13. gr. umræddra laga, um það að deila fresti ekki neinum þeim viðurlögum sem lögð eru við vangreiðslu söluskatts.

Að því er varðar þá fullyrðingu að skuldurum söluskatts hafi verið mismunað með útgáfu á reglugerð nr. 319/1989 um innheimtu á vangoldnum söluskatti, vill ráðuneytið benda á að sú reglugerð tók til allra sem skulduðu söluskatt frá og með þeim tíma sem hún öðlaðist gildi. Jafnframt er í umræddri reglugerð settir mjög þröngir frestir fyrir innheimtumenn til þess að hefja innheimtuaðgerðir þ.e. innheimtumaður skal hefja innheimtuaðgerðir sína í síðasta lagi 30 dögum eftir að skattstjóri, eftir atvikum ríkisskattstjóri, hefur ákvarðað söluskatt. Rétt er að taka fram að ráðuneytinu er ekki kunnugt um það að innheimtuaðgerðum hafi verið frestað enn sem komið er vegna þess að skuldari söluskatts hafi boðið fram bankaábyrgð. Í bréfi kvartanda er tiltekið fyrirtæki nefnt sem dæmi um að fyrirtækjum hafi verið mismunað. Ríkisskattanevnd kvað upp úrskurð sinn í umræddu máli þann 13. júlí s.l. Skuld fyrirtækisins var að fullu greidd þann 15. ágúst s.l. Í þessu tilviki ákvað innheimtumaður ríkissjóðs að nota 30 daga frestinn sem hann hefur í reglugerð 319/1989. Ráðuneytið taldi ekki ástæðu til að gera athugasemdir við það mál þar sem skuldin var greidd innan tilskilins frests.

Að lokum vill ráðuneytið ítreka það að við innheimtu á söluskatti er ekki beitt ólögmætum aðferðum eins og fram kemur hér að framan. Ráðuneytið telur ekki ástæðu til að fjalla frekar um einstaka þætti málsins en vísar þess í stað til gagna sem fylgja þessu bréfi. Tekið skal fram að í þessum gögnum eru atriði er varða m.a. aðra aðila en kvartanda og er óskað eftir því að gögnin verði meðhöndluð með það í huga.“

Hinn 24. október 1989 gaf ég A kost á að gera athugasemdir við fyrrgreint bréf fjármálaráðuneytisins. Svar lögmanns A er dagsett 19. desember 1989.

### III.

Í niðurstöðu álits míns, dags. 28. ágúst 1990, sagði:

„Svo sem áður hefur verið gerð grein fyrir, lýtur kvörtun A í fyrsta lagi að aðferðum innheimtumanna ríkissjóðs við innheimtu á vangoldnum söluskatti fyrirtækisins. Er þar einkum vísað til fyrirvaralausrar stöðvunar á atvinnurekstri fyrirtækisins. Í öðru lagi beinist kvörtunin að þeirri mismunun, sem fjármálaráðuneytið hafi orðið bert að við innheimtu hjá skuldurum söluskatts. Benda A á í því sambandi, að fyrirtækinu hafi verið meinað að koma í veg fyrir stöðvun starfsemi sinnar með öðrum hætti en greiðslu reiðufjár, þótt aðrir skattskuldarar hafi notið ýmiss konar hagræðis, sem fólst í greiðslu með öðrum hætti. Í þriðja lagi er óskað álits á því, hvort þvingunarræði laga nr. 10/1960, einkum ákvæði 5. mgr. 13. gr., séu í samræmi við meginreglur í íslensku réttarfari. Telja A, að það sé brot á réttaröryggi þegna landsins, þegar skattskuldarar verði að sæta aðför og viðurlögum, enda þótt þeir hafi borið ágreining varðandi skattskyldu sína upp við lögmæt stjórnvöld og dómstóla landsins. Er áður gerð grein fyrir rökstuðningi A fyrir kvörtuninni og sjónarmiðum fjármálaráðuneytisins í þeim efnum.

#### 1.

Samkvæmt 5. mgr. 13. gr. laga nr. 10/1960 um söluskatt frestaði áfrýjun skattákvörðunar eða deila um skattskyldu ekki eindaga skattsins né leysti heldur undan neinum þeim viðurlögum, sem lögð voru við „vangreiðslu“ hans. Var því með lögum ákveðið, að hvorki kæra til æðra stjórnvalds né málskot til dómstóla fresti innheimtu söluskatts.

Umboðsmanni Alþingis er almennt ekki ætlað að fjalla um fyrirmæli laga, sem Alþingi hefur sett, sbr. 2. gr. laga nr. 13/1987, en ég bendi auk þess á, að það er almenn regla í stjórnarfararsrétti, að kæra til æðra stjórnvalds fresti ekki réttaráhrifum stjórnvaldsákvörðunar og að hið sama gildir um málskot til dómstóla, sbr. ráðagerð um það í 60. gr. stjórnarskrárinnar. Tel ég þess vegna ekki vera grundvöll fyrir því, að ég fjalli frekar um það sjónarmið A, að ákvæði 5. mgr. 13. gr. laga nr. 10/1960 hafi skert óháðilega réttaröryggi skattgreiðenda.

A vekja í greinargerð sinni máls á þeirri tilhögun íslenskra laga, að sami embættismaður fer oft með framkvæmdavald og dómsvald. Á því vandamáli hefur Alþingi tekið í löggjöf um aðgreiningu umboðsvalds og dómsvalds og sömuleiðis hafa gengið hæstaréttardómar um það efni. Með hliðsjón af því tel ég ekki ástæðu til að fjalla um þessi atriði á grundvelli 11. gr. laga nr. 13/1987, en ekki er ætlast til þess, eins og áður segir, að umboðsmaður Alþingis taki slík mál til athugunar samkvæmt kvörtun.

Að mínum dómi er ekki ástæða til að gagnrýna þá skipan íslenskra laga, að fjármálaráðherra sé í fyrirsvari um innheimtu söluskatts og skattstjórar, skipaðir af fjármálaráðherra, annist álagningu söluskatts og úrskurði um ágreining af því tilefni á frumstigi. Þar skiptir meginmáli, að ágreiningur verður borinn undir ríkisskattanevnd, sem er óháð fyrirmælum fjármálaráðuneytis við úrlausn ágreiningsmála, og að lögmæti álagningar verður jafnan borið undir dómstóla.

#### 2.

Með lögum hafa innheimtumönnum opinberra gjalda verið heimiluð ýmis úrræði, til þess að knýja fram greiðslu skatta. Þar má nefna heimild þá, sem fram kom í 8. mgr. 12. gr. laga nr. 10/1960, en þar sagði, að innheimtumaður gæti látið lögreglu stöðva atvinnurekstur þeirra aðila, sem ekki hefðu gert fullnægjandi skil á söluskatti á tilskildum tíma, m.a. með því að setja starfsstöðvar, skrifstofur, útsölur, tæki og vörur undir innsigli, þar til full skil væru gerð. Þá mátti og taka söluskatt lögtaki, sbr. 1. tl. 1. gr. laga nr. 29/1885. Hefur tíðkast í einhverjum mæli að beita heimildum þessum saman, auk þess sem

beðið hefur verið um gjaldþrotaskipti, ef öðrum leiðum hefur ekki verið til að dreifa.

Samkvæmt gögnum þeim, er fyrir mig hafa verið lögð, hófst á vordögum 1989 undirbúningur í fjármálaráðuneytinu að hertri innheimtu ógreidds söluskatts. Teknir voru saman, svo sem nánar er lýst í greinargerð fjármálaráðuneytisins, sbr. II. kafli hér að framan, listar yfir skuldara söluskatts, sem stóðu í mestri skuld hjá hverjum innheimtumanni. Að lokinni vinnu skattstjóra við listana voru þeir sendir innheimtumönnum með ósk um herta innheimtu. Skyldi innheimtan hefjast 19. júní 1989 og þeim vera lokið 1. júlí. Aðgerðirnar skyldu felast í lokunum, lögtaki samhliða lokunum og kröfu um gjaldþrotaskipti, þar sem öðrum úrræðum væri ekki til að dreifa. Var sérstaklega tekið fram í dreifibréfi fjármálaráðuneytisins til innheimtumanna af þessu tilefni, að fyrirtækjum skyldi loka án nokkurs fyrirvara og án þess að það væri auglýst sérstaklega í fjölmiðlum.

Áður hefur verið gerð grein fyrir aðdraganda þess, að innheimtumenn ríkissjóðs hófu innheimtu hjá A á söluskatti, sem var í vanskilum fyrir árin 1985 - 1986. Aðgerðir þessar hófust 28. febrúar 1989, en þann dag var að kröfu tollstjórans í Reykjavík gert lögtak hjá fyrirtækinu í tiltekinni fasteign þess í Reykjavík til tryggingar umræddri söluskattsskuld. Samkvæmt ábyrgðarbréfi tollstjórans í Reykjavík til A, dags. 12. júní 1989, var fyrirtækinu gefinn kostur á að greiða skuldina auk áfallandi dráttarvaxta og kostnaðar. Var frestur í þeim efnum veittur til 20. júní 1989, ella yrði án frekari fyrirvara óskað nauðungaruppbóðs á hinni lögteknun eign. Daginn áður en umræddur frestur rann út, eða 19. júní 1989, innsiglaði lögreglan í Kópavogi starfsstöðvar fyrirtækisins og stöðvaði með því starfsemi þess. Er af fjármálaráðuneytisins hálfu eigi véfengd sú fullyrðing A, að fyrirtækinu hafi ekki verið gefinn kostur á að koma í veg fyrir stöðvun reksturs með öðrum hætti en greiðslu reiðufjár. Þannig hafi verið neitað að veita viðtöku ávísun á innstæðu á bankareikning fyrirtækisins, og fyrirtækinu einnig verið neitað um að leggja fram bankatryggingu fyrir umræddri skuld.

Lagaheimild var til innheimtu söluskatts með lögtaki og til stöðvunar atvinnurekstrar. Telja verður, að heimilt hafi verið að beita þessum úrræðum saman. Engu að síður gildi um slíka innheimtu sú grundvallarregla stjórnarfarsréttar, að stjórnvöld verði að gæta hófs í vali og beitingu þeirra úrræða, sem þeim eru að lögum tiltæk í þágu starfs síns og markmiðs með því. Í því tilviki, sem hér er til umræðu, máttu innheimtumenn ríkissjóðs ekki ganga harðar fram í innheimtu en eftir öllum atvikum málsins var hóflegt miðað við þá hagsmuni, sem í húfi voru, þ.e. annars vegar hag fyrirtækisins og hins vegar nauðsyn á greiðum og öruggum skilum söluskatts.

Í framhaldi af lögtaki, sem gert var 28. febrúar 1989 til tryggingar söluskattsskuld þeirri, sem skattyfirvöld töldu A vera í, var rekstur fyrirtækisins stöðvaður hinn 19. júní s.á., eins og áður hefur verið lýst. Stöðvun atvinnurekstrar hefur í för með sér mjög tilfinnanlega röskun fyrir það fyrirtæki, sem í hlut á. Var því brýn ástæða til að gæta fyrrgreindrar meginreglu stjórnarfarsréttar, þegar slíks úrræðis var neytt. Á móti kom fyrrgreind nauðsyn á greiðri og öruggri innheimtu söluskatts, en þar höfðu orðið ýmsar hindranir í vegi stjórnvalda, svo sem fjármálaráðuneytið hefur lýst í greinargerð sinni í II. kafla hér að framan.

Ég tel, að ekki verði að því fundið, þótt saman færu lögtök og stöðvun atvinnurekstrar við innheimtu þá, er í málinu greinir. Með hliðsjón af því, að ekki var liðinn frestur sá, sem A hafði verið settur í framhaldi af lögtakinu til greiðslu skattskuldarinnar, er það hins vegar álit mitt, að ekki hafi verið sýnt fram á, að fyllilega hafi verið réttmætt að stöðva atvinnurekstur fyrirvaralaust og án þess að nokkurt tækifæri gæfist til að afstýra stöðvun nema með greiðslu í reiðufé. Hefur og komið fram, að síðar var reglum breytt og rýmkuð skilyrði til að koma í veg fyrir stöðvun atvinnurekstrar.

Þar sem niðurstaða mín hefur samkvæmt framansögðu orðið sú, að stöðvun atvinnurekstrar A hinn 19. júní 1989 hafi ekki verið fyllilega réttmæt, tel ég ekki ástæðu til að fjalla frekar um þá staðhæfingu A, að jafnréttisreglur hafi verið brotnar vegna þess að skuldurum söluskatts hafi verið mismunað við innheimtu söluskatts.“

#### IV. UPPLÝSINGAR VEGNA ÁÐUR AFGREIDDRA MÁLA.

Ársskýrsla 1989, bls. 129.

##### Lokun síma vegna ógreidds símareiknings. (Mál nr. 68/1988)

Með bréfi, dags. 19. desember 1990, spurðist ég fyrir um það hjá samgönguráðuneytinu, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í máli þessu í tilefni af tilmælum í álitni frá 14. september 1989. Svar samgönguráðuneytisins, dags. 14. janúar 1991, er svohljóðandi:

„Jafnframt því að vísa til bréfs yðar, hr. umboðsmaður Alþingis, dags. 19. desember sl., upplýsir ráðuneytið að með reglugerð nr. 519 frá 24. desember 1990, um breytingu á gjaldskrá og reglum um símaþjónustu nr. 396/1990, voru gerðar breytingar á reglum um innheimtu gjalda fyrir símaafnot. Tóku umræddar breytingar gildi 1. janúar sl. og fylgja hjálagt.

Helstu breytingar eru þessar:

Samkvæmt 2.4. grein reglugerðarinnar verður útilokun símasambanda vegna vangoldinna gjalda ekki beitt fyrr en frá 15. næsta mánaðar eftir gjalddaga, í stað fyrsta virka dags eftir eindaga, eins og áður var. Ef ætla má vegna framkominna atvika að notandi geti ekki greitt gjaldskuldir sínar á gjalddaga þeirra er þó heimilt að beita útilokun símasambanda fyrirvaralaust, nema notandi setji fullnægjandi tryggingu fyrir gjaldskuldinni og væntanlegri notkun á yfirstandandi afnotatímabili, sbr. grein 2.5.

Ennfremur er hugtakið gjalddagi skilgreint, sbr. grein 2.2. sem fyrsti dagur hvers mánaðar. Eindagi er nú 15 dögum eftir gjalddaga, í stað 10. hvers mánaðar, sbr. gr. 2.3.

Ákvæði um greiðsluskilmála voru gerð fyllri, án þess þó að um efnisbreytingu sé þar að ræða.“

Ársskýrsla 1989, bls. 52.

##### Útgáfa leyfa til veiða á háhyrningum. (Mál nr. 166/1989)

Með bréfi, dags. 19. desember 1990, óskaði ég eftir upplýsingum um viðbrögð sjávarútvegsráðuneytisins við álitni mínu í máli þessu, en það var dagsett 19. desember 1989. Svar sjávarútvegsráðuneytisins er svohljóðandi:

„Vísað er til bréfs yðar dags. 19. desember 1990 varðandi úthlutun heimilda til veiða á lifandi háhyrningum.

Veiðar á lifandi háhyrningum til sölu í dýragarði erlendis hafa verið stundaðar árlega hér á landi síðan 1976 að árunum 1985, 1986, 1988, 1990 undanskildum. Veiðar þessar eru mjög vandasamar og krefjast sérstaks útbúnaðar auk reynslu og kunnáttu þeirra sem að veiðunum standa.

En reynsla fyrri ára sýnir að ekki er nóg að fanga dýrin því mikilvægast er til að megji takast að koma þeim í góðu ásigkomulagi til kaupanda að aðstaða sé fyrir hendi í landi til þess að geyma dýrin er þau hafa verið fönguð. Kemur hér til að geyma þarf dýrin hér á landi í alllangan tíma til að kanna líkamlegt ástand þeirra áður en þau eru flutt úr landi og einnig að venja þau á að taka til sín fæðu við breyttar aðstæður. Getur slíkt tekið nokkurn tíma eða allt að fimm vikur. Þann tíma þurfa dýrin að vera í innibygðri laug undir umsjón dýralækna og annarra sérhæfðra manna.

Varðandi geymslu dýranna verður að leggja sérstaka áherslu á nauðsyn innibygðar laugar þar sem veiðar fara fram að hausti til og dýrin því geymd fram yfir áramót að jafnaði og verður að vernda þau fyrir kulda. Vegna óhappa sem hlutust við geymslu dýranna á fyrstu árum veiðanna réðst Sædýrasafnið í byggingu laugar, sem síðan var byggt yfir. X, sem tók yfir rekstur laugarinnar 1986, eftir gjaldþrot Sædýrasafnsins, hefur síðan endurbætt laugina og kostað til þess verulegum fjármunum. Ennfremur hafa farið fram allmiklar boranir og lagnir til töku sjávar af miklu dýpi sem er nauðsynlegt dýranna vegna í því skyni að fá hreinan sjó í laugina.

Er ljóst að enginn aðili hér á landi annar en X hefur yfir þeirri aðstöðu að ráða sem fullnægjandi megi teljast til geymslu dýranna hér á landi. Þegar til þessa er litið og jafnframt þess að X hefur jafnframt útbúnað til veiða á dýrunum, sérþekkingu á meðferð þeirra og samninga um sölu þeirra til aðila, sem viðurkenningar njóta á þessu sviði, taldi ráðuneytið að X gæti einn aðila veitt dýrin, geymt og flutt út á þann hátt sem fullnægjandi þætti. Var því sú ákvörðun tekin að auglýsa ekki eftir umsækjendum um leyfi til veiða á háhyrningum.

Að lokum vill ráðuneytið taka fram að X fékk leyfi til veiða á fjórum háhyrningum á síðast liðnu hausti, en vegna óvissu í sölumálum ákvað X að falla frá veiði dýranna það árið.“

### Ársskýrsla 1989, bls. 33.

#### Réttur til mæðralauna.

(Mál nr. 59/1988)

Með bréfi, dags. 19. desember 1990, innti ég heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið eftir því, hvað líði endurskoðun á Norðurlandasamningi um félagslegt öryggi, en ráðuneytið hafði áður upplýst, að slík endurskoðun stæði fyrir dyrum og þá yrði tekið til athugunar málefni það, sem fjallað var um í álitu mínu. Svar heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, dags. 2. janúar 1991, hljóðar þannig:

„Ráðuneytið vísar til bréfs dags. 19. desember 1990, mótttekið 27. desember 1990 þar sem spurst er fyrir um hvað líði endurskoðun á Norðurlandasamningi um félagslegt öryggi.

Fulltrúi Íslands í endurskoðunarnefndinni kom á framfæri athugasemdum Íslands vegna mæðralauna í Noregi og er þess getið í plaggi frá endurskoðunarnefndinni, sem sent var norrænu embættismannanefndinni á þessu sviði. Plagg þetta fylgir hér með í ljósríti.

Um endurskoðunina er það að segja að gerð var tillaga um að fresta henni um sinn þangað til ljóst verður um afdrif viðræðna EFTA-EB ríkjanna um evrópskt efnaðagsvæði. Þess er að vænta að öll þau mál skýrist síðar á þessu ári.“

### Ársskýrsla 1989, bls. 92.

#### Synjun umsóknar dansks ríkisborgara um ferðastyrk til náms.

(Mál nr. 163/1989)

Með bréfi, dags. 12. október 1990 greindi formaður Íslandsdeildar Norðurlandaráðs mér frá því, að í tilefni af ofangreindu máli hefði Íslandsdeild Norðurlandaráðs, ritað samstarfsráðherra Norðurlanda bréf, dags. 9. október, þar sem eftirfarandi kom m.a. fram:

„Íslandsdeild Norðurlandaráðs vill af þessu tilefni taka fram eftirfarandi:

Allir íslenskir ríkisborgarar njóta sama réttar til lána og styrkja frá Lánasjóði íslenskra námsmanna (LÍN) án tillits til þess hvort þeir búa á Íslandi eða erlendis.

Allir danskir ríkisborgarar njóta sama réttar til lána og styrkja frá „Statens Uddannelsesstøtte“ (SU) í Danmörku án tillits til þess hvort þeir búa í Danmörku eða erlendis.

Norrænir ríkisborgarar búsettir á Íslandi njóta sama réttar og íslenskir til lána og styrkja frá LÍN vegna náms við *íslenskar* menntastofnanir.

Norrænir ríkisborgarar sem hafa búið í Danmörku í tvö ár og starfað þar helming þess tíma njóta sama réttar og danskir til lána og styrkja frá SU vegna náms við danskar menntastofnanir.

Einungis *íslenskir* ríkisborgarar njóta réttar til lána og styrkja frá LÍN vegna náms *erlendis*.

*Danskir* ríkisborgarar hafa einir norrænna ríkisborgara rétt til lána og styrkja frá SU vegna náms *erlendis*. Undantekning er þó gerð um flóttamenn.

Hvorki íslenska né danska ríkið veitir þannig öðrum Norðurlandabúum en ríkisborgurum viðkomandi ríkis rétt til lána og styrkja vegna náms erlendis. Hvorugt ríkjanna fellir heldur niður rétt sinna ríkisborgara til lána og styrkja vegna náms erlendis við búferlaflutning frá heimalandinu. Þannig eru réttindi danskra og íslenskra ríkisborgara í þessu tilliti sambærileg.

Þó að réttindi íslenskra og danskra ríkisborgara séu þannig sambærileg má á það fallast með Umboðsmanni Alþingis, að réttarstaða dansks ríkisborgara búsetts á Íslandi sé í þessu tilliti ekki alfarið sú sama og íslensks ríkisborgara, þar sem skilyrði SU fyrir veitingu lána og styrkja vegna náms utan Danmerkur eru strangari en skilyrði LÍN.

Íslandsdeild Norðurlandaráðs beinir því þeim tilmælum til Samstarfsráðherra Norðurlanda að láta kanna hvort unnt sé að samræma reglur norrænu námsmanna-lánasjóðanna innbyrðis.“

Með bréfi staðgengils samstarfsráðherra Norðurlanda dags. 23. janúar 1990, upplýsti hann eftirfarandi:

„Hinn 21. nóvember s.l. barst Samstarfsráðherra Norðurlanda erindi Umboðsmanns Alþingis, dags. 31. október s.l., varðandi synjun Lánasjóðs íslenskra námsmanna um ferðastyrk til handa [A] vegna náms í [X-landi], þar sem ennfremur er af gefnu tilefni vakin athygli á ástæðu til endurskoðunar 13. gr. laga nr. 72/1982.

Í ljós þessa hefur afrit af ofanvítuðu bréfi yðar svo og bréfi yðar til [A] verið sent menntamálaráðuneytinu til umsagnar.“

**Ársskýrsla 1989, bls. 133.**

### **Innheimta barnsmeðlaga.**

**(Mál nr. 110/1989)**

Hinn 28. maí 1990 tilkynnti félagsmálaráðuneytið mér, að í tilefni af ofangreindu máli hefði reglugerð nr. 214/1973, um innheimtu og skil á meðlögum o.fl. á vegum Innheimtustofnunar sveitarfélaga, verið breytt (sbr. reglugerð nr. 231/1990). Á eftir 12. gr. reglugerðarinnar hefði verið bætt við svohljóðandi grein:

„Innheimtustofnun sveitarfélaga getur, ef barnsfaðir vanrækir að einhverju eða öllu leyti að verða við innheimtucröfu, krafið kaupgreiðanda um að halda eftir hluta af kaupum eða aflahlut. Slíkar kröfur skulu ganga fyrir öðrum kröfum, þ. á m. kröfum sveitarsjóðs og innheimtumanna ríkissjóðs.

Aldrei skulu launagreiðendur þó halda eftir meiru en nemur 75% af heildarlaunagreiðslu hverju sinni til greiðslu á meðlögum og þeim opinberum gjöldum sem kaupgreiðanda er skylt að halda eftir af launum viðkomandi.“

**Ársskýrsla 1988, bls. 33.**

**Skerðing á tekjutryggingu örorkulífeyrisþega vegna tekna maka.**  
(Mál nr. 26/1988)

Með bréfi, dags. 19. desember 1990, óskaði ég eftir upplýsingum frá heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu um framvindu máls þessa. Svarbréfið, sem er dagsett 2. janúar 1991, er þannig:

„Ráðuneytið vísar til bréfs dags. 19. desember 1990, móttakið 27. desember 1990 þar sem spurst er fyrir um ákvarðanir ráðuneytisins í tilefni af álitum Umboðsmanns í máli nr. 26/1988.

Nefndarstarfi því sem ráðuneytið vísaði til í bréfi sínu dags. 30. janúar 1990 lauk nú í haust er endurskoðunarnefndin skilaði álitum sínu 2. október 1990. Í tillögum nefndarinnar að frumvarpi til laga um almannatryggingar er gert ráð fyrir að 10% skerðing á ellilífeyri hjóna verði felld niður. Þá er gert ráð fyrir að frítekjumark hjóna sem bæði njóta ellilífeyris skuli vera 75% af frítekjumarki tveggja einstaklinga hvað varðar lífeyri og tekjutryggingu. Loks er gert ráð fyrir að njóti annað hjóna ellilífeyris skuli helmingur samanlagðra tekna þeirra teljast tekjur lífeyrisþegans. Að öðru leyti en þessu gilda sömu ákvæði um hjón og einhleypinga hvað ellilífeyri snertir.

Frumvarp þetta er nú til athugunar hjá ríkisstjórninni og þingflokkum stjórnarflokkanna.

Meðfylgjandi er eintak af nefndu frumvarpi ásamt nefndarálitum.“

**Ársskýrsla 1988, bls. 23.**

**Ábending um breytingar á lagareglum um gjafsókn.**  
(Mál nr. 35/1988)

Með bréfi, dags. 19. desember 1990, óskaði ég upplýsinga dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í máli þessu í tilefni af bréfi mínu, dags. 20. september 1988. Svar dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 30. janúar 1991, hljóðar þannig:

„Vísað er til bréfa yðar herra umboðsmaður, dags. 20. september 1988, 24. janúar 1990 og 19. desember 1990, þar sem þér lýsið þeirri skoðun yðar að rétt væri að breyta ákvæðum XI. kafla laga nr. 85/1936 um gjafsókn til samræmis við 3. tl. 10. gr. í reglum nr. 82/1988 um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis.

Af ofangreindu tilefni sendist yður frumvarp til laga um opinbera réttaraðstoð sem lagt hefur verið fram á Alþingi en frumvarpið var samið af nefnd sem dómsmálaráðherra skipaði til þess í maímánuði 1988.

Í V. kafla frumvarpsins sem fjallar um gjafsókn og gjafvörn er í 14. gr. gert ráð fyrir að sérstök nefnd, gjafsóknarnefnd, fjalli um gjafsóknarbeiðnir. Ekki er sérstaklega vikið að því hvernig nefndin skuli fara með gjafsóknarbeiðnir þar sem umboðsmaður Alþingis mælir með því að gjafsókn verði veitt, en í 16. gr. frumvarpsins segir að ráðherra geti, ef sérstaklega standi á, veitt gjafsókn, enda þótt skilyrðum 15. gr., þ.e.

skilyrðum er varða efnahag umsækjenda, sé ekki fullnægt. Til álita komi einkum mál, þar sem tekist er á um grundvallaratriði við lagatúlkun, fjallað um mikilvæga hagsmuni almennings eða málið hefur verulega þýðingu fyrir atvinnu og félagslega stöðu umsækjanda. Gjafsóknarleyfi verði þó ekki veitt á grundvelli þessa nema gjafsóknarnefnd hafi fjallað um umsókn og mælt með því að gjafsókn verði veitt.

Við mat á því hvort veita beri gjafsókn á grundvelli ofanefnds ákvæðis og með hliðsjón af 3. tl. 10. gr. reglna um störf og starfsháttu umboðsmanns Alþingis, sem settar voru með þingsályktun, hlýtur álit umboðsmanns að ráða úrslitum, þannig að ef umboðsmaður mælir með gjafsókn, yrði hún væntanlega jafnan veitt.

Ráðuneytið telur rétt að benda á að í III. kafla frumvarps til laga um opinbera réttaraðstoð er fjallað um réttaraðstoð í einstökum málum. Er í 5. gr. lagt til að menn geti notið aðstoðar vegna kvörtunar til umboðsmanns Alþingis.“



## V. SKRÁR.

### 1. Lagaskrá.

Hér er vitnað til helstu ákvæða laga og stjórnvaldsfyrirmæla, sem beinlínis hefur verið fjallað um í niðurstöðum álita eða öðrum úrlausnum umboðsmanns. Í því sambandi er aðeins vísað til ákvæða, sem beinlínis reyndi á, en að mestu látið hjá líða að vísa til eldri ákvæða, þar sem þau eru rakin. Í skrá þessari er vísað til blaðsíðutals í upphafi álits.

1885, nr. 29. Lög um lögtak og fjárnám án undanfarins dóms eða sáttar.

1. gr. - 89/129, 90/218.

1936, nr. 85. Lög um meðferð einkamála í héraði.

XI. kafli. - 88/23.

1940, nr. 19. Almenn hegningarlög.

37. gr. - 90/97.

39. gr. - 89/43.

46. gr. - 89/43.

55. gr. - 90/109.

197. gr. - 90/129.

1944, nr. 33. Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands.

40. gr. - 90/216.

62. gr. - 90/131.

63. gr. - 88/45, 90/131.

64. gr. - 88/45.

65. gr. - 88/45, 90/97.

66. gr. - 88/45.

67. gr. - 89/55, 89/96.

69. gr. - 90/26.

72. gr. - 88/45.

73. gr. - 88/45.

77. gr. - 90/216.

1947, nr. 80. Framfærslulög.

29. gr. - 88/21.

1949, nr. 26. Lög um hvalveiðar.

1. og 8. gr. - 89/52.

1949, nr. 57. Lög um nauðungaruppböð.

4. gr. 89/28.

1954, nr. 38. Lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

- 89/104, 89/112, 90/171.

3. gr. - 90/158.

4. gr. - 90/171.

5. gr. - 89/104, 89/111, 90/177.

- 6. gr. - 89/104.
- 14. gr. - 89/111, 90/172, 90/177.
- 21. gr. - 90/171.
- 29. gr. - 90/176.

1956, nr. 23. Lög um varnir gegn útbreiðslu sauðfjársjúkdóma og útrýmingu þeirra.

- 37. gr. - 89/96.
- 38. gr. - 89/96.
- 39. gr. - 89/96.
- 40. gr. - 89/96.
- 41. gr. - 89/96.
- 42. gr. - 89/96.
- 44. gr. - 89/96.

1957, nr. 260. Reglugerð um fangavist.

- 2. gr. - 89/43.
- 14. gr. - 90/97.

1960, nr. 4. Lög um efnahagsmál.

- 16. gr. - 89/120, 90/193.
- 34. gr. - 90/193.
- 35. gr. - 89/120, 90/193.

1960, nr. 10. Lög um söluskatt.

- 6. gr. - 89/101.
- 7. gr. - 89/101, 90/186.
- 12. gr. - 90/218.
- 13. gr. - 89/83, 89/101, 90/218.
- 14. gr. - 89/101.
- 20. gr. - 89/101.

1962, nr. 7. Auglýsing um gildistöku samstarfssamnings milli Danmerkur, Finnlands, Íslands, Noregs og Svíþjóðar.

- 2. gr. 89/92.

1963, nr. 29. Lög um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins.

- 89/55.
- 11. gr. - 89/57.
- 12. gr. - 89/55.
- 14. gr. - 89/55.

1963, nr. 69. Lög um fullnustu refsisdóma, sem kveðnir hafa verið upp í Danmörku, Finnlandi, Noregi eða Svíþjóð o.fl.

- 20. og 22. gr. - 89/50.

1964, nr. 34. Reglugerð um skýrslugerðir varðandi heilbrigðismál.

- 1. og 2. gr. - 89/19.

1965, nr. 32. Lög um hreppstjóra.  
6. gr. - 89/23.

1966, nr. 53. Lög um vernd barna og ungmenna.  
IV. kafli - 89/58.  
3. gr. - 89/58.  
10. gr. - 89/58.  
12. gr. - 89/58.  
14. gr. - 89/58, 90/113.  
20. gr. - 89/58.  
29. gr. - 89/79.  
35. gr. - 89/79.  
36. gr. - 89/79.  
51. gr. - 89/58.  
56. gr. - 89/58, 89/79, 90/113.

1967, nr. 58. Orkulög.  
24. gr. - 90/37.

1968, nr. 40. Umferðarlög.  
15. gr. - 90/177.  
33. gr. - 90/177.

1969, nr. 73. Lög um stjórnarráð Íslands.  
8. gr. - 90/193.

1969, nr. 80. Læknalög.  
6. gr. - 90/129.  
18. gr. - 90/129.

1969, nr. 96. Auglýsing um staðfestingu forseta Íslands á reglugerð um Stjórnarráð Íslands.  
2. gr. - 89/83.  
4. gr. - 89/93.  
5. gr. - 90/193.  
11. gr. - 89/93.  
15. gr. - 90/193.

1970, nr. 7. Auglýsing um aðild Íslands að Fríverslunarsamtökum Evrópu (EFTA)  
- 90/186.

1970, nr. 35. Lög um skipan prestakalla og prófastdæma og um kristnisjóð.  
6. gr. - 89/104.

1970, nr. 36. Lög um leigubifreiðar.  
- 88/24, 88/32, 90/29.  
5. gr. - 89/39.

- 1970, nr. 106. Lög um sölu á íbúðum, sem byggðar eru af framkvæmdanefnd bygginga-  
áætlunar í Reykjavík eða til útrýmingar heilsuspillandi húsnæði.  
- 90/127.
- 1970, nr. 76. Lög um lax- og silungsveiði.  
- 90/128.  
15. gr. - 90/128.
- 1971, nr. 19. Útvarpslög.  
2. gr. - 89/101.
- 1971, nr. 54. Lög um innheimtustofnun sveitarfélaga  
5. gr. - 89/133.  
7. gr. - 89/133, 90/12, 90/93.
- 1971, nr. 67. Lög um almannatryggingar.  
5. gr. - 89/35.  
6. gr. - 89/34, 89/35.  
15. gr. - 89/23, 89/33.  
19. gr. - 88/33.  
27. gr. - 89/35.  
29. gr. - 89/35.  
36. gr. - 89/35.  
40. gr. - 89/35, 90/93.  
47. gr. - 89/35.  
73. gr. - 89/133.  
74. gr. - 90/12.
- 1971, nr. 87. Lög um orlof.  
2. gr. - 89/93.  
11. gr. - 89/93.  
13. gr. - 89/93.
- 1972, nr. 45. Heilbrigðisreglugerð.  
176. gr. - 90/124.
- 1972, nr. 56. Lög um lögreglumenn.  
1. gr. - 89/23.  
2. gr. - 89/114.  
11. gr. - 89/23.
- 1972, nr. 60. Lög um stofnun og slit hjúskapar.  
43. gr. - 89/58.  
44. gr. - 89/90.  
47. gr. - 89/14, 89/85, 90/109.  
48. gr. - 89/58.
- 1972, nr. 150. Reglugerð um orlof.  
5. og 7. gr. - 89/93.

- 1973, nr. 11. Lög um framkvæmd eignarnáms.  
4. gr. - 89/96.
- 1973, nr. 31. Búfjárræktarlög.  
X. kafli - 89/23.  
53. gr. - 89/23.  
55. gr. - 89/23.  
56. gr. - 89/23.  
65. gr. - 89/23.
- 1973, nr. 38. Lög um fangelsi og vinnuhæli.  
8. gr. - 90/97.
- 1973, nr. 75. Lög um Hæstarétt Íslands.  
20. gr. - 89/28.
- 1973, nr. 214. Reglugerð um innheimtu og skil á meðlögum o.fl. á vegum Innheimtustofnunar sveitarfélaga.  
3. gr. - 89/133.
- 1974, nr. 63. Lög um grunnskóla.  
1. gr. - 90/134.  
33. gr. - 90/162.  
78. gr. - 90/134.  
80. gr. - 90/134.
- 1975, nr. 12. Lög um samræmda vinnslu sjávarafla og veiðar, sem háðar eru sérstökum leyfum.  
- 90/185
- 1975, nr. 18. Lög um trúfélög.  
8. gr. - 90/131.
- 1975, nr. 213. Reglugerð um rekstrarkostnað grunnskóla.  
38. gr. - 90/134.
- 1976, nr. 12. Lög um kafarastörf.  
- 90/36.
- 1976, nr. 59. Lög um fjölbýlishús.  
- 90/125.
- 1976, nr. 197. Erindisbréf fyrir skólastjóra grunnskóla.  
12. gr. - 90/162.
- 1977, nr. 36. Lög um starfrækslu póst- og símamála.  
3. gr. - 89/129, 90/87.  
11. gr. - 89/120, 89/129.

- 1977, nr. 351. Reglugerð um tekjutryggingu, heimilisuppbót og heimildarhækkunar samkvæmt 19. gr. laga um almannatryggingar.  
- 88/33.
- 1977, nr. 409. Starfsreglur fyrir fangelsismáladeild dóms- og kirkjumálaráðuneytisins.  
- 89/43.
- 1978, nr. 9. Lög um geymslufé.  
1. gr. - 89/93.
- 1978, nr. 32. Lög um hlutafélög.  
XVIII. kafli - 88/40.  
5. gr. - 88/40.  
27. gr. - 88/21.  
81. gr. - 88/21.  
83. gr. - 88/21.  
146. gr. - 88/40.  
147. gr. - 88/40.  
148. gr. - 88/40.
- 1978, nr. 51. Lög um embættisgengi kennara og skólustjóra.  
13. og 14. gr. - 90/17.
- 1978, nr. 54. Byggingarlög.  
8. gr. 89/83.
- 1978, nr. 56. Lög um verðlag, samkeppnishömlur og óréttmæta viðskiptahætti.  
2. gr. - 89/120, 89/124, 90/87.  
7. gr. - 89/120, 89/124.  
20. gr. - 90/87.  
21. gr. - 90/216.  
24. gr. - 90/216.  
26. gr. - 90/41.  
35. gr. - 90/87.
- 1979, nr. 45. Lög um Námsgagnastofnun.  
7. til 9. gr. - 90/134.
- 1979, nr. 60. Lög um Rafmagnseftirlit ríkisins.  
7. gr. - 90/87, 90/37.
- 1979, nr. 63. Lög um skipan gjaldeyris- og viðskiptamála.  
12. gr. - 90/113.
- 1979, nr. 77. Lög um Háskóla Íslands.  
11. gr. - 90/158.
- 1980, nr. 55. Lög um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda.  
- 89/133.

- 1980, nr. 73. Lög um innheimtustofnun sveitarfélaga.  
IV. kafla - 89/133.
- 1980, nr. 98. Lög um breytingu á lögum nr. 29 29. apríl 1963, um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins, sbr. lög nr. 49/1973 og nr. 21/1975.  
5. gr. - 89/57.  
6. gr. - 89/55.  
10. gr. - 89/57.
- 1980, nr. 600. Reglugerð um námsgagnastofnun.  
7. og 17. gr. - 90/134.
- 1981, nr. 9. Barnalög.  
- 89/58.  
VIII. kafla - 89/58.  
14. gr. - 90/108.  
15. gr. - 90/108.  
18. gr. - 90/12.  
20. gr. - 90/108.  
21. gr. - 90/12.  
29. gr. - 90/12.  
38. gr. - 89/14, 89/58.  
39. gr. - 89/58, 90/107.  
40. gr. - 89/79, 90/109.
- 1981, nr. 28. Lög um breyting á lögum nr. 85 23. júní 1936, um meðferð einkamála í héraði.  
- 89/90.
- 1981, nr. 66. Lög um heimild fyrir ríkisstjórnina til þess að fullgilda fyrir Íslands hönd norðurlandasamning um félagslegt öryggi.  
2. gr. - 89/33.  
4. gr. - 89/33.  
6. gr. - 89/33.  
20. gr. - 89/33.
- 1981, nr. 75. Lög um tekjuskatt og eignarskatt.  
60. gr. - 90/197.  
67. gr. - 89/98.  
68. gr. - 89/98.  
69. gr. - 90/197.  
99. gr. - 89/83.  
100. gr. - 89/83.  
101. gr. - 90/197.  
112. gr. - 90/197.  
113. gr. - 89/137.  
121. gr. - 90/197.

1982, nr. 72. Lög um námslán og námsstyrki.

- 1. gr. - 89/92.
- 3. gr. - 90/148.
- 13. gr. - 89/92.
- 16. gr. - 90/148.

1982, nr. 556. Reglugerð um varnir gegn útbreiðslu riðuveiki og kýlapestar í sauðfé og geitum.

- II. kafli - 89/96.
- 11. gr. - 89/96.

1982, nr. 578. Reglugerð um námslán og námsstyrki.

- 5. gr. - 89/92.
- 17. gr. - 90/148.

1983, nr. 41. Lög um málefni fatlaðra.

- 3. gr. - 89/17.
- 4. gr. - 89/17.
- 5. gr. - 89/17.
- 7. gr. - 89/17.

1983, nr. 53. Bráðabirgðalög um breytingu á lögum nr. 51/1980 um Húsnæðisstofnun ríkisins.

- 90/127.

1983, nr. 59. Lög um heilbrigðisþjónustu.

- 1. gr. - 90/93.
- 3. gr. - 89/19.
- 30. gr. - 89/115.

1983, nr. 716. Reglugerð um breytingu á heilbrigðisreglugerð nr. 45/1972.

- 90/124.

1983, nr. 787. Reglugerð um ökukennslu, próf ökumanna o.fl.

- 20. gr. - 90/177.

1984, nr. 47. Lög um breytingu á lögum nr. 29 29. apríl 1963, um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins, sbr. lög nr. 49/1973, nr. 21/1975, nr. 28/1978 og nr. 98/1980.

- 4. gr. - 89/55.
- 9. gr. - 89/55.

1984, nr. 73. Lög um fjarskipti.

- 3. gr. - 90/87.
- 7. gr. - 89/129.
- 9. gr. - 89/129.
- 23. gr. - 89/129.



- 1985, nr. 23. Lög um ríkisábyrgð á launum.  
11. gr. - 89/83.
- 1985, nr. 38. Lög um tannlækningar.  
5. gr. - 90/29.
- 1985, nr. 39. Lög um kerfisbundna skráningu á upplýsingum er varða einkamálefni.  
- 89/23.  
IV. kafli - 89/17.  
10. gr. - 89/19, 89/104.
- 1985, nr. 46. Lög um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum.  
- 89/23.  
54. gr. - 89/23.  
57. gr. - 89/23.
- 1985, nr. 47. Lög um breyting á lögum nr. 75 14. september 1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum.  
2. gr. - 89/98.  
3. gr. - 89/98.
- 1985, nr. 49. Lög um húsnæðissparnaðareikninga.  
- 89/98.
- 1985, nr. 68. Útvarpslög.  
3. gr. - 89/101.  
39. gr. - 89/101.
- 1985, nr. 77. Lög um breytingu á lögum um Húsnæðisstofnun ríkisins nr. 60 1. júní 1984.  
1. gr. - 90/127.
- 1985, nr. 97. Lög um stjórn fiskveiða 1986-1987.  
3. gr. - 90/180.  
13. gr. - 90/180.
- 1985, nr. 293. Reglugerð um takmörkun leigubifreiða í Reykjavík.  
- 88/24, 88/32.
- 1985, nr. 322. Reglugerð um notendabúnað til tengingar við hið opinbera fjarskiptakerfi.  
- 90/87.
- 1986, nr. 3. Lög um fjáröflun til vegagerðar.  
4. gr. - 90/202.
- 1986, nr. 8. Sveitarstjórnarlög.  
5. gr. - 90/215.  
107. gr. - 90/215.  
108. gr. - 90/214.  
109. gr. - 90/214.

112. gr. - 90/215.

113. gr. - 90/215.

1986, nr. 25. Lög um breytingu á lögum nr. 46/1985 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum.

1. gr. - 90/186.

1986, nr. 27. Lög um verðbréfastjórnun.

4. gr. - 90/41.

8. gr. - 90/41.

15. gr. - 90/41.

1986, nr. 33. Póstlög.

19. gr. - 89/120

1986, nr. 36. Lög um Seðlabanka Íslands.

3. gr. - 90/41

1986, nr. 48. Lög um lögverndun á starfsheiti og starfsréttindum grunnskólakennara, framhaldsskólakennara og skólastjóra.

2. gr. - 90/17, 90/20.

3. gr. - 90/17.

9. gr. - 90/162.

11. gr. - 90/162.

13. gr. - 90/162.

15. gr. - 90/17.

1986, nr. 94. Lög um kjarasamninga opinberra starfsmanna.

19. gr. - 90/176.

1986, nr. 321. Reglugerð um lánveitingar Byggingarsjóðs ríkisins.

14. gr. - 90/128.

1986, nr. 402. Reglur um sérfræðileysi tannlækna.

2. gr. - 90/21.

1986, nr. 470. Reglugerð um Seðlabanka Íslands.

IV. kafli - 90/41.

1987, nr. 3. Lög um fjáröflun til vegagerðar.

6. gr. - 89/120.

1987, nr. 5. Lög um breyting á lögum nr. 98/1974, um fjáröflun til vegagerðar, sbr. lög nr. 19/1986, um breyting á þeim lögum.

- 89/120.

1987, nr. 25. Vaxtalög.

13. gr. - 89/93.

- 1987, nr. 30. Lög um orlof.  
11. gr. - 89/93.
- 1987, nr. 34. Lög um breytingu á lögum um stjórn og starfrækslu póst- og símamála, nr. 36/1977.  
- 89/120.
- 1987, nr. 45. Lög um staðgreiðslu opinberra gjalda.  
- 89/113.  
18. gr. - 90/197.  
34. gr. - 90/197.
- 1987, nr. 46. Lög um gildistöku laga um staðgreiðslu opinberra gjalda.  
2. gr. - 90/197.  
6. gr. - 89/98.
- 1987, nr. 49. Lög um breyting á lögum nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum.  
- 89/98.  
9. gr. - 89/98.  
10. gr. - 89/98.  
11. gr. - 88/22.  
17. gr. - 90/197.  
21. gr. - 89/98.
- 1987, nr. 50. Umferðarlög.  
2. gr. - 90/202.  
63. gr. - 90/202.  
64. gr. - 89/124.  
65. gr. - 89/124, 90/177.  
67. gr. - 89/124.
- 1987, nr. 52. Lög um opinber innkaup.  
1. gr. - 90/148.  
6. gr. - 90/148.
- 1987, nr. 55. Tollalög.  
6. gr. - 90/186.  
13. gr. - 90/186.  
100. gr. - 89/83.  
101. gr. - 89/183.
- 1987, nr. 92. Lög um breyting á lögum nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, þar með talin breyting samkvæmt lögum nr. 49/1987 sem taka eiga gildi 1. janúar 1988.  
9. gr. - 88/22.
- 1987, nr. 97. Lög um vörugjald.  
7. gr. - 90/186.

- 1987, nr. 223. Reglugerð um sérstakt jöfnunargjald af kartöflum og vörum unnar úr þeim.  
1. gr. - 90/186.
- 1987, nr. 457. Reglugerð um nám kennara, sem ekki fullnægðu skilyrðum laga nr. 48/1986 um lögverndun á starfsheiti og starfsréttindum grunnskólakennara, framhaldsskólakennara og skólustjóra.  
1. gr. - 90/162.  
10. gr. - 90/162.
- 1987, nr. 546. Reglugerð um fæðingarorlof.  
1. gr. - 89/38.
- 1987, nr. 579. Reglugerð um greiðslu barnabóta á árinu 1988.  
6. gr. - 88/22.
- 1987, nr. 586. Reglugerð um skoðunargjöld ökutækja.  
- 89/124.
- 1987, nr. 613. Reglugerð um sérstakt gjald af bifreiðum og bifhjólum.  
- 90/193.
- 1988, nr. 3. Lög um stjórn fiskveiða 1988-1990.  
9. gr. - 90/179, 90/185.  
10. gr. - 90/179.  
14. gr. - 90/185.  
18. gr. - 90/179.
- 1988, nr. 14. Bráðabirgðalög um aðgerðir í efnahagsmálum.  
- 89/120.  
7. gr. - 89/120, 89/124.
- 1988, nr. 38. Lög um breytingu á áfengislögum.  
- 90/148.
- 1988, nr. 47. Lög um breytingu á lögum nr. 36 9. maí 1970, um leigubifreiðar.  
- 88/24.
- 1988, nr. 48. Lög um fangelsi og fangavist.  
2. gr. - 89/48.  
8. gr. - 89/48.  
12. gr. - 89/43.  
18. gr. - 89/50.
- 1988, nr. 49. Lög um breytingu á lögum um innheimtustofnun sveitarfélaga nr. 54/1969.  
1. gr. - 90/93
- 1988, nr. 53. Læknalög.  
VIII. kafli - 89/19.  
16. gr. - 89/17, 89/19.

- 1988, nr. 62. Lög um breyting á umferðarlögum, nr. 50/1987.  
- 89/112.  
3. gr. - 89/124.
- 1988, nr. 69. Auglýsing um niðurfellingu eða endurgreiðslu aðflutningsgjalda eða sölugjalds af ýmsum aðföngum til samkeppnisiðnaðar.  
8. og 10. gr. - 90/186.
- 1988, nr. 81. Lög um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit,  
2. gr. - 90/124.
- 1988, nr. 83. Bráðabirgðalög um efnahagsaðgerðir.  
16. gr. - 89/120, 89/124.
- 1988, nr. 86. Lög um Húsnæðisstofnun ríkisins.  
64. gr. - 90/125.
- 1988, nr. 88. Reglugerð um kafarastörf.  
- 90/36.
- 1988, nr. 176. Reglugerð um uppgjör orlofsfjár.  
2. gr. - 89/93.  
4. gr. - 89/93.
- 1988, nr. 211. Reglugerð um skipan gjaldeyris- og viðskiptamála.  
- 90/113.
- 1988, nr. 271. Reglugerð um breytingu á reglugerð um dómsmálagjöld o.fl., nr. 585 23. desember 1987.  
- 89/124.
- 1988, nr. 345. Gjaldskrá og reglur fyrir símaþjónustu.  
XIV. kafli - 89/129.
- 1988, nr. 346. Gjaldskrá fyrir pósthjónustu.  
- 89/120.
- 1988, nr. 423. Reglugerð um endurgreiðslu söluskatts af iðgjöldum af ábyrgðartryggingu bifreiða í eigu fatlaðra.  
2. gr. - 88/22.
- 1988, nr. 441. Auglýsing um rafverktakaleyfi.  
4. gr. - 90/37.
- 1988, nr. 530. Auglýsing um skráningu ökutækja, skoðun þeirra og eftirlit.  
- 89/124.
- 1988, nr. 549. Auglýsing um innflutning með greiðslufresti og aðrar erlendar lántökur.  
- 90/113.

- 1988, nr. 558. Reglugerð um bensíngjald.  
- 89/120.
- 1988, nr. 559. Reglugerð um breyting á reglugerð nr. 593/1987 um þungaskatt.  
- 89/120.
- 1988, nr. 569. Reglugerð um upphaf og lok fangavistar.  
1. gr. - 89/48.
- 1988, nr. 572. Reglugerð um breyting á reglugerð nr. 613 31. desember 1987 um sérstakt gjald af bifreiðum og bifhjólum.  
- 89/120.
- 1989, nr. 1. Gjaldskrá fyrir Bifreiðaskoðun Íslands h.f.  
- 89/124.
- 1989, nr. 24. Reglugerð um húsnæðissparnaðareikninga.  
- 89/98.
- 1989, nr. 54. Reglugerð um lánveitingar Byggingarsjóðs ríkisins.  
17. gr. - 90/128.
- 1989, nr. 68. Lög um breyting á lögum nr. 63 31. maí 1979 um skipan gjaldeyris- og viðskiptamála.  
- 90/113.
- 1989, nr. 77. Lög um leigubifreiðar.  
1. gr. - 89/39.  
4. gr. - 89/39, 90/35.  
5. gr. - 89/39, 90/35.  
8. gr. - 89/39.  
9. gr. - 90/26, 90/29.  
14. gr. - 90/26, 90/29.
- 1989, nr. 91. Lög um tekjustofna sveitarfélaga.  
IV. kafli - 89/133.  
30. gr. - 89/133.
- 1989, nr. 117. Lög um breyting á lögum nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignarskatt.  
9. gr. - 90/197.
- 1989, nr. 132. Lög um breyting á lögum um stofnun og slit hjúskapar, nr. 60 29. maí 1972.  
- 89/90.
- 1989, nr. 307. Reglugerð um vörubifreiðar og sendibifreiðar, sem notaðar eru til leiguaksturs og takmarkanir á fjölda þeirra.  
1. gr. - 89/39.

1989, nr. 308. Reglugerð um fólksbifreiðar, sem notaðar eru til leiguaksturs og takmarkanir á fjölda þeirra.

2. gr. - 89/39.

17. gr. - 90/29.

19. gr. - 90/26.

21. gr. - 90/29.

1989, nr. 378. Reglur um netaveiði göngusilungs í sjó.

- 90/128.

1989, nr. 459. Reglugerð um breytingu á heilbrigðisreglugerð nr. 45/1972.

- 90/124.

1989, nr. 499. Auglýsing um innflutning með greiðslufresti og aðrar erlendar lántökur.

- 90/113.

1990, nr. 23. Lög um Námsgagnastofnun.

6. gr. - 90/134.

1990, nr. 119. Reglugerð um bréfaskipti, símtöl og heimsóknir afplánunarfanga.

5. gr. - 90/97.

28. gr. - 90/97.

31. gr. - 90/97.

1990, nr. 121. Reglugerð um vörubifreiðar og sendibifreiðar, sem notaðar eru til leiguaksturs og takmarkanir á fjölda þeirra.

- 90/35.

### **Mannréttindasáttmáli Evrópu.**

Auglýsing nr. 11/1954 um fullgildingu Evrópusamnings um verndun mannréttinda og mannfrelsis, sbr. auglýsingu nr. 58/1958.

5. gr. - 90/97.

6. gr. - 90/97.

8. gr. - 90/109.

## 2. Atriðisorðaskrá.

Aðflutningsgjöld sjá *Skattar og gjöld*

### Aðgangur að gögnum og upplýsingum

Aðgangur að skýrslum um skipulag og starfshætti ríkisstofnunar .....	89/104
Aðgangur að umsögnum barnaverndarnefnda .....	89/14
Aðgangur að upplýsingum hjá Tryggingastofnun ríkisins .....	89/23
Aðgangur foreldra að upplýsingum og gögnum í málum út af forsjá barna .....	89/58
Afhending sjúkraskýrslna .....	89/19
Afhending skýrslna .....	88/21, 89/17
Not upplýsinga í stjórnsýslu .....	89/23

### Afnota- og þjónustugjöld

Grundvöllur símareiknings .....	90/118
---------------------------------	--------

### Almannatryggingar

Fæðingarorlof .....	89/38
Mæðralaun .....	89/23, 89/33, 90/228
Skerðing á tekjutryggingu örorkulífeyrisþega vegna tekna maka .....	89/137, 88/33, 90/230

Sjá einnig *Tryggingaráð, Barnsmeðlög*.

Andmælaréttur sjá *Málsmeðferð*

### Atvinnuréttindi

Atvinnusvið leigubifreiðastjóra .....	89/39
Lögverndun starfsheitis .....	90/17, 90/20
Prófnefnd og atvinnuskírteini kafara .....	90/36
Réttur maka til að nýta leyfi látins eiginmanns, til aksturs leigubifreiðar .....	90/29
Réttur til að nota starfsheitið framhaldsskólakennari .....	90/17
Réttur til, að nota starfsheitið grunnskólakennari .....	90/20
Sérfræðiviðurkenning tannlæknis .....	90/21
Skilyrði rafverktakaleyfis .....	90/37
Svipting leyfis til aksturs leigubifreiða vegna ákvæða reglugerðar um hámarksaldur leigubifreiðastjóra .....	88/24, 88/32, 90/26
Takmörkun á fjölda sendibifreiða .....	90/35

Ákærvald sjá *Meðferð Ákærvalds*

Bankaefirlit sjá *Eftirlit opinbera aðila*

### Barnabætur

Skuldajöfnun barnabóta við álögð gjöld sama árs .....	88/22
-------------------------------------------------------	-------

Barnavernd sjá *Foreldrar og börn*

### Barnsmeðlög

Ákvörðun og endurskoðun meðlagsfjárhæðar .....	90/108
Innheimta meðlaga .....	89/133, 90/12, 90/229

Byggingarmál sjá *Skipulags- og byggingarmál*

Börn sjá *Foreldrar og börn*

### Eftirlit opinbera aðila

Framkvæmd eftirlits með verðbréfamíðlun og verðbréfasjóðum .....	90/41
Tegundarprófun símtækja.....	90/87

### Eignarnám

Ákvörðun bóta í tengslum við niðurskurð sauðfjár .....	89/96
--------------------------------------------------------	-------

### Fangelsismál

Afplánun refsingar að aflokinni sjúkrahúsvist .....	89/43
-----------------------------------------------------	-------



Agaviðurlög í fangelsum .....	90/97
Flutningur fanga úr norsku fangelsi .....	89/50
Skoðun pósts og hlustun símtala fanga .....	90/97
Svör stjórnvalda við erindum fanga .....	89/51
Tannlæknaþjónusta við fanga .....	90/93
Vinna og vinnulaun fanga .....	90/97
<b>Foreldrar og börn</b>	
Ákvarðanir barnaverndaryfirvalda um umgengni foreldris og barns .....	89/79
Meðferð mála út af breytingu á forsjá barna .....	90/107
Meðferð mála út af forsjá barna .....	89/58
Réttaráhrif málskots til Barnaverndarráðs Íslands .....	90/113
<i>Umgengni:</i>	
Frestun á ákvörðun umgengnisréttar .....	90/107
Beiting þvingunarúrræða .....	90/109
<b>Forsjá sjá <i>Foreldrar og börn</i></b>	
<b>Framkvæmd stjórnvalda á lögum og stjórnvaldsfyrirmælum</b>	
Greiðsla námsbókakostnaðar og efnisgjalds í grunnskólum .....	90/134
Hert skilyrði fyrir veitingu áfrýjunarleyfa samkvæmt lögum nr. 57/1949 um nauðungaruppböð .....	89/28
Innheimta barnsmeðlaga .....	89/133
Innheimta söluskatts .....	90/218
Meðferð kvartana vegna símareikninga .....	90/118
Setning fyrirmæla um réttarstöðu eigenda fjár á húsnæðissparnaðarreikningum ..	89/98
Starfshættir hlutafélagaskrár við skráningu og könnun tilkynninga um breytingar á skráðum upplýsingum .....	88/40
Vinna og vinnulaun fanga .....	90/97
<b>Fæðingarorlof sjá <i>Almannatryggingar</i></b>	
<b>Gjafsókn</b>	
Ábending um breytingar á lagareglum um gjafsókn .....	88/23, 90/230
<b>Gjaldeyris- og viðskiptamál</b>	
Gengisáhætta vegna greiðslu á erlendu láni, er gengisskráning var felld niður ....	88/19
Innflutningur með greiðslufresti .....	90/113
<b>Heilbrigðismál</b>	
Heimaslátrun búfjár .....	90/124
<b>Hlutafélagaskrá</b>	
Starfshættir hlutafélagaskrár við skráningu og könnun tilkynninga um breytingar á skráðum upplýsingum .....	89/137, 88/40
<b>Húsnæðismál</b>	
Forkaupsréttur sveitarfélaga að félagslegum íbúðum .....	90/127
Húsfélög og samtök í verkamannabústöðum .....	90/125
Umsóknarfrestur til Byggingarsjóðs ríkisins .....	90/128
<b>Húsnæðissparnaðarreikningar sjá <i>Skattar</i></b>	
<b>Hvalveiðar</b>	
Útgáfa leyfa til veiða á háhyrningum .....	89/52, 90/227
<b>Hæfi</b>	
Rannsóknar- og ákvörðunarvald vegna sauðfjár sjúkdóma .....	90/178
Fyrri afskipti barnaverndarnefndar af forsjársviptu foreldri .....	90/113

Starfsmaður ráðuneytis oddamaður í álitsgefandi nefnd .....	90/186
<b>Innheimta meðlags sjá <i>Barnsmeðlög</i></b>	
<b>Innheimtutilkynning</b>	
Upptaka vegna fiskveiðibrots .....	88/22
<b>Jafnræði</b>	
Heimildarlaus undanþága frá tollskyldu .....	90/186
Jafnræði við opinber innkaup .....	90/148
<b>Kafarar sjá <i>Atvinnuréttindi</i></b>	
<b>Kæruheimild sjá <i>Starfssvið umboðsmanns Alþingis</i></b>	
<b>Lagaheimild</b>	
Afdráttur barnsmeðlags af kaupum .....	89/133, 90/12
Forkaupsréttur sveitarfélags að félagslegum íbúðum .....	90/127
Gjaldtaka vegna umbúðapoka .....	90/216
Heimild til innflutnings með greiðslufresti .....	90/113
Heimild til skoðunar pósts og hlustunar símtala fanga .....	90/97
Hækkun gjalda á verðstöðvunartímabili .....	89/120, 89/124
Lokun síma .....	89/129, 90/227
Námsgagnakostnaður og efniskostnaður í grunnskólum .....	90/134
Niðurfelling tolla af frystu grænmeti .....	90/186
Reglur um netaveiði göngusilungs .....	90/128
Réttindanáms kennara .....	90/162
Skerðing á tekjutryggingu örorkulífeyrisþega vegna tekna maka 88/33, 137/89, 90/230	
Skilyrði rafverktakaleyfis .....	90/37
Skuldajöfnun barnabóta við álögd gjöld sama árs .....	88/22
Talning búfjár .....	89/23
Sjá einnig <i>Atvinnuréttindi, Þvingunarúrræði</i>	
<b>Lax- og silungsveiði</b>	
Reglur um netaveiði göngusilungs .....	90/128
<b>Leigubifreiðar sjá <i>Atvinnuréttindi</i></b>	
<b>Leiðbeiningar og útskýringar</b>	
Leiðbeiningarskylda skattyfirvalda .....	90/197
Upplýsingar um framsal veiðiheimilda .....	90/185
<b>Lífeyrisréttindi</b>	
Ellilífeyrir samkvæmt lögum um lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins .....	89/55
Lífeyrir eftir lát sambúðarmanns .....	89/57
<b>Læknar</b>	
Fyrirmæli læknalaga um afhendingu sjúkraskýrslna .....	89/19
Refsiábyrgð sjálfstætt starfandi lækna .....	90/129
Störf fangelsislækna .....	89/43
<b>Lögregla</b>	
Þátttaka lögreglu í búfjartalningu .....	89/23
<b>Lögreglurannsókn sjá <i>Meðferð ákærvalds</i></b>	
<b>Mannréttindi</b>	
Ábending um ófullkomin ákvæði til verndar mannréttindum í íslenskum lögum .....	88/45, 89/137
Agaviðurlög í fangelsum .....	90/97
Félagafrelsi .....	90/35
Mannréttindasáttmáli Evrópu .....	89/58, 89/79

Viðurkenning trúfrelsis .....	90/131
<b>Málsmeðferð</b>	
Afgreiðsla á umsóknum um náðun .....	89/48
Afgreiðsla á sérfræðileyfum til tannlækna .....	90/21
Ákvörðun og endurskoðun meðlagsfjárhæðar .....	90/108
Frankvæmd lokunar starfsstöðvar .....	90/218
Frankvæmd sameiningar sveitarfélaga .....	90/214, 90/215
Innheimta barnsmeðlaga .....	90/12
Málshraði í málum út af forsjá barna .....	89/58
Málsmeðferð í ríkisstjórn .....	90/193
Málsmeðferð við stöðuveitingu .....	90/154, 90/158
Meðferð og skráning veiðiheimilda .....	90/179
Meðferð mála, sem skotið er til tryggingaráðs .....	89/35
Meðferð undanþága frá tollskyldu .....	90/186
Ráðstöfun stöðu setts skólustjóra í réttindanámi .....	90/162
Svör stjórnvalda við bréfum, sem þeim berast .....	89/83, 90/154
Umråd skjala og afrita .....	89/14
Umsagnarfrestur um stjórnvaldsfyrirmæli .....	90/176
Umsagnir barnaverndaryfirvalda .....	89/58
Útgáfa leyfa til veiða á háhyrningum .....	89/52
Sjá einnig: <i>Aðgangur að gögnum og upplýsingum, Rökstuðningur, Jafnræði</i>	
<b>Málskot til æðra stjórnvalds</b> sjá <i>Starfssvið umboðsmanns Alþingis</i>	
<b>Meðferð ákærvalds</b>	
Ákvörðun ríkissaksóknara um niðurfellingu máls .....	90/129
<b>„Meinbugir á lögum“</b>	
Agaviðurlög í fangelsum .....	90/97
Ákvæði heilbrigðisreglugerðar um heimaslátrun búfjár .....	90/124
Ákvörðun ellilífeyris samkvæmt lögum um lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins .....	89/55
Greiðsla námsbókarkostnaðar og efnisgjalds í grunnskólum .....	90/134
Lagaákvæði um refsíabyrgð sjálfstætt starfandi lækna .....	90/129
Kostnaður vegna heilbrigðisþjónustu við fanga .....	90/93
Reglur um skráningu færanlegra krana .....	90/202
Sáttaumleitan vegna hjónaskilnaðar .....	89/90
Skipan tegundarprófunar símtækja .....	90/87
Vextir og verðbætur af ofgreiddu skattfé .....	90/197
<b>Menntamál</b>	
Innheimta efnisgjalds .....	90/134
Námsgögn og námsgagnakostnaður í skyldunámi .....	90/134
Sjá einnig <i>Námslán</i>	
<b>Milliríkjasamningar</b> sjá <i>Samningar við önnur ríki</i>	
<b>Mæðralaun</b> sjá <i>Almannatryggingar</i>	
<b>Námsgögn</b> sjá <i>Menntamál</i>	
<b>Námslán</b>	
Beiðni dansks ríkisborgara um ferðastyrk .....	89/92, 90/228
Reglur um úthlutun námslána .....	90/148
<b>Nefndir</b>	
Formaður nefndar starfsmaður ráðuneytis .....	90/186
Hagsmunaaðili tilnefndir ekki mann í prófnefnd .....	90/36

Skipan nefndar ekki samkvæmt lögum .....	90/21
<b>Nemendur</b> sjá <i>Menntamál</i>	
<b>Norðurlandasamningar</b>	
Norðurlandasamningur um félagslegt öryggi .....	89/33
Samstarfssamningur Norðurlandanna .....	89/92
<b>Ólögmet sjónarmið</b>	
Ákvarðanir barnaverndaryfirvalda um umgengni foreldris og barns .....	89/79
Niðurlagning stöðu .....	90/172
<b>Opinber innkaup</b>	
Skilyrði fyrir þátttöku í lokuðu útboði .....	90/148
<b>Opinberir starfsmenn</b>	
Aðgangur að skýrslum um starfshætti og skipulag ríkisstofnunar .....	89/104
<i>Áminning:</i>	
Tílefni og skýrleiki áminningar .....	89/104
<i>Auglýsing á lausum stöðum:</i>	
Forgangur til starfs .....	90/177
Laus staða í kjölfar skipulagsbreytinga á ríkisstofnun .....	89/111
Svar við umsókn um auglýsta stöðu .....	89/104
Fyrirmæli um störf og starfsskyldur .....	89/104
Launagreiðslur til maka látins starfsmanns .....	90/171
Lögverndun starfheitis framhaldsskóla- og grunnskólakennara .....	90/17, 90/20
Málskot til æðra stjórnvalds í tilefni af uppsögn .....	89/115
<i>Málsmeðferð við stöðuveitingu:</i>	
Mat á hæfni umsækjenda .....	90/158
Ráðstöfun stöðu setts skólastjóra í réttindanámi .....	90/162
Umsagnir við stöðuveitingu .....	90/154
<i>Staða lögð niður:</i>	
Í kjölfar skipulagsbreytinga á ríkisstofnun .....	89/111
Ólögmet sjónarmið .....	90/172
Ríkisstofnun hættir ákveðinni starfsemi .....	90/177
Tilmæli um að starfsmaður segi upp starfi .....	90/172
Verkfallsheimild .....	90/176
<b>Orlof</b>	
Skil á orlofsfé og greiðsla vaxta af orlofsfé .....	89/93
<b>Rafverktakar</b> sjá <i>Atvinnuréttindi</i>	
<b>Ríkissaksóknari</b> sjá <i>Meðferð Ákærvalds</i> .	
<b>Rökstuðningur</b>	
Rökstuðningur úrskurðar ríkisskattstjóra .....	90/197
Synjun beiðnar um náðun .....	89/48
Synjun leyfis til áfrýjunar á nauðungaruppboði .....	89/28
Tilvísun til lagaákvæða .....	90/21
Úrskurðir í málum út af forsjá barna .....	89/58
<b>Samningar við önnur ríki</b>	
Lögfesting þjóðréttarsamninga .....	88/fskj. I
<b>Sauðfjárveikivarnir</b>	
Ákvörðun bóta í tengslum við niðurskurð sauðfjár .....	89/96
Ákvörðun um niðurskurð á sauðfé .....	90/178

Umgengni foreldra og barna sjá *Foreldrar og börn*

Úrskurðarvald ráðuneyta um ákvarðanir sveitarstjórna sjá *Sveitarfélög*

**Verðlags- og neytendamál**

Hækkun gjalda á verðstöðvunartímabili .....	89/120, 89/124
Undanþága frá banni við verðsamráði .....	90/216
Verslun með símtæki .....	90/87

**Vextir**

Vexir og verðbætur af ofgreiddu skattfé .....	90/197
Sjá einnig <i>Orlof</i>	

**Þjóðréttarsamningar** sjá *Samningar við önnur ríki*.

**Þvingunarúrræði**

Innheimta barnsmeðlaga .....	89/133, 90/12, 90/229
Lokun síma .....	89/129, 90/227
Stöðvun atvinnurekstrar vegna söluskattsvanskila .....	90/218
Úrræði til þess að framfylgja umgengnisrétti .....	90/109



