

Skýrsla
umboðsmanns Alþingis
fyrir árið 2023

xx

UMBOÐSMAÐUR
ALÞINGIS

Útgefandi

Umboðsmaður Alþingis

Reykjavík

2024

Hönnun & umbrot

Kolofon

Leturgerðir

Trade Gothic

Tuna

ISSN

3023-0047

Til Alþingis

Skýrsla umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2023 sem hér fylgir er tekin saman og send Alþingi í samræmi við 12. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.

Í skýrslunni getur að líta upplýsingar um starfsemi embættisins og úrlausnir mála sem hafa almenna þýðingu og ástæða þykir til að tíunda. Nánari umfjöllun um einstök álit, heildarúrlausn þeirra og viðbrögð stjórnvalda er enn fremur að finna á heimasíðu embættisins: umbodsmadur.is. Á vefnum eru einnig niðurstöður allra mála sem lokið var á árinu og fjöldi fréttu um helstu viðfangsefni umboðsmanns.

Reykjavík, 29. ágúst 2024


Skúli Magnússon

Efnisyfirlit

	Starfsemin	
1	Inngangur	→ 10
1.1	Eining og samhæfing stjórnslukerfisins	10
1.2	Stjórnunar- og eftirlitshlutverk ráðherra	12
1.3	Úrskurðar- og kærunefndir eru stjórnvaldshafar	14
1.4	Ber úrskurðarnefndum að fara að tilmælum umboðsmanns?	17
1.5	Um beitingu lögbundinna neyðarréttarheimilda	20
1.6	Styrking á OPCAT-eftirliti umboðsmanns	22
2	Árið samandregið	25
2.1	Inngangur	25
2.2	Afgreiðsla mála	27
2.3	Frumkvæðismál og OPCAT	29
	Viðfangsefnin	
3	Um hvað fjalla málin?	32
3.1	Skipting eftir málaflokkum	32
3.2	Málshraði	33
3.3	Opinberir starfsmenn	33
3.4	Skattar og gjöld	35
3.5	Almannatryggingar	36
3.6	Fullnusta refsinga	36
3.7	Börn	38
3.8	Skipulags- og byggingarmál	38
3.9	Gjafsókn	38
3.10	Lögreglu- og sakamál	39

3.11	Menntamál	39
3.12	Málefni útlendinga	40
3.13	Aðgangur að gögnum og upplýsingum	40
3.14	Málefni fatlaðs fólks	42
3.15	Rafræn stjórnsýsla	43
3.16	Önnur málefni	44
3.17	Framkvæmd stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og annarra grundvallarreglna stjórnsýsluréttarins	→ 45
3.18	Starfssvið umboðsmanns og samskipti við stjórnvöld	→ 48
4	Meinbugir	51
5	Frumkvæðismál	53
6	OPCAT-eftirlit	57
	Álit	
7	Viðbrögð við álitum umboðsmanns Alþingis	64
7.1	Sérstök tilmæli	64
7.2	Almenn tilmæli	68
7.3	Áður afgreidd mál	70
7.4	Ýmsar athugasemdir og ábendingar til stjórnvalda	71



Starfsemin

Störf og verkefni umboðsmanns
Alþingis árið 2023

1 Inngangur

1.1

Eining og samhæfing stjórnsýslukerfisins

Þótt stjórnvöld hafi lögum samkvæmt fjölbreytt og ólík verkefni, starfi á mismunandi stigum og stundum innan svæðisbundinna marka er ríkið eitt og óskipt og innan þess gilda ein lög. Sameiginlega hafa þau stjórnvöld sem mynda framkvæmdarvaldið þó það hlutverk að annast lagaframkvæmd. Í 1. málslíð 14. gr. stjórnarskrárinnar er því slegið föstu að ráðherrar beri ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum en forseti er hins vegar ábyrgðarlaus af stjórnarathöfnum, sbr. 1. mgr. 11. gr. hennar. Er því litið svo á að ráðherrar séu í reynd æðstu handhafar framkvæmdarvaldsins og þar með yfirstjórnendur stjórnsýslunnar. Af þessu leiðir að stjórnskipulega getur ekki verið um að ræða neina meðferð framkvæmdarvalds sem ekki er á ábyrgð einhvers ráðherra í ríkisstjórn.

Stjórnarskráin gerir ráð fyrir því að störfum sé skipt með ráðherrum en í framkvæmd tekur sú skipan mið af skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta á hverjum tíma. Samkvæmt lögum um Stjórnarráð Íslands er hlutverk forsætisráðherra öðru fremur að gæta þess að verkaskipting innan Stjórnarráðsins í heild sé eins skýr og kostur er. Komi upp vafi eða ágreiningur um það undir hvaða ráðuneyti stjórnarmálefni heyrir sker forsætisráðherra úr. Enn fremur er það hlutverk forsætisráðherra að beita sér fyrir því að stefna og aðgerðir ráðherra á einstökum sviðum séu samhæfðar ef á þarf að halda. Samkvæmt lögum skulu ráðherrarnir þó einnig sjálfir leitast við að samhæfa stefnu og aðgerðir ráðuneyta sinna þegar málefni og málefnasvið skarast. Af þessu, svo og sjálfum grundvelli stjórnarskrárinnar, verður ráðið að þótt stjórnsýslan heyrir undir fleiri ráðherra, sem hver um sig ber sjálfstæða stjórnskipulega ábyrgð, sé henni ætlað að starfa sem einni samhæfðri heild undir verkstjórn forsætisráðherra. Í því sambandi er almennt rætt um „stjórnsýslukerfi“ ríkisins og með því vísað til þeirrar „skipulagsbundnu heildar sem stjórnvöld mynda á grundvelli þess stjórnsýslusambands sem á milli þeirra er“.* Ráðherrar og ráðuneyti þeirra eru með þessum hætti hornsteinar stjórnsýslukerfisins.

* Forsætisráðuneytið. (1999). Starfsskýrði stjórnvalda.

https://www.stjornarradid.is/media/forsaetisraduneyti-media/media/skyrslur/f0033_oll_skor.pdf

Þegar málefni virðist heyra undir málefnasvið fleiri ráðherra, eða jafnvel einskis þeirra, reynir á samstarf og samhæfingu innan stjórnáskrá. Það er þannig ósamrýmanlegt grunnreglum stjórnáskrárinnar að mismunandi einingar stjórnáskrákerfisins bendi hver á aðra og ekkert stjórnáskrá axli í reynd ábyrgð á lagasetningu sem ætlað er að tryggja borgurunum ákveðin réttindi. Sama á við ef enginn innan stjórnáskrákerfisins telur sig hafa það hlutverk að leysa úr aðsteðjandi vanda með viðeigandi ráðstöfunum, til dæmis með stefnumótun, undirbúningi lagafrumvarpa eða útgáfu stjórnáskrávaldsfyrirmæla. Í þessu ljósi þarf ekki að koma á óvart að umboðsmaður hefur í framkvæmd sinni ítrekað talið ástæðu til að fjalla um samstarf og samvinnu stjórnáskrávalda með ýmsum hætti.

Í upphafi síðastliðins árs taldi ég tilefni til að taka til athugunar að eigin frumkvæði mál sem laut beinlínis að samráði ráðherra á vettvangi ríkisstjórnarinnar. Tildrög málsins voru breyttar reglur dómsmálaráðherra um auknar heimildir lögreglu til að bera svonefnd rafvarnarvopn en samkvæmt fréttum virtist hann hafa gefið reglurnar út án samráðs við forsætisráðherra eða samráðherra sína í ríkisstjórn. Í samskiptum mínum við forsætisráðherra kom meðal annars fram að setning reglnanna hefði falið í sér „áherslubreytingu“. Taldi ég að af því yrði ráðið að forsætisráðherra hefði í reynd talið útgáfu reglnanna „mikilvægt stjórnarmálefni“ í skilningi stjórnarskrár og laga um Stjórnarráð Íslands sem hefði þar af leiðandi átt að bera undir ríkisstjórnarfund áður en þær voru gefnar út.

Samskipti ráðherra, ekki síst í fjölflokka ríkisstjórn, eru að verulegu leyti pólitískis eðlis og að því leyti ekki umboðsmanns að hafa á þeim efnislega skoðun. Niðurlagsorðin í lokabréfi mínu til forsætisráðherra vegna málsins takmörkuðust því við að minna á þá lagalegu umgjörð sem þessum samskiptum væri engu að síður sett. Lagði ég þar á það áherslu að skeytingarleysi ráðherra gagnvart þessum reglum fæli ekki eingöngu í sér brot á formreglum heldur græfi undan því pólitíska samráði sem lög og stjórnarskrá gerðu ráð fyrir á vettvangi ríkisstjórnar. Lýsti ég því áliti mínu að brýnt væri að ráðherrar fylgdu þessum reglum af trúmennsku og hefðu markmið þeirra í huga. Í því sambandi sagði orðrétt í bréfinu:

Hljóta slík vinnubrögð og að vera til þess fallin að ráðherrar skiptist síður á skoðunum á opinberum vettvangi, svo sem mál þetta vitnar um, og ríkisstjórn birtist borgurunum sem samhentur hópur stjórnenda. Tel ég að hér sé þar af leiðandi um að ræða atriði sem hefur þýðingu fyrir það traust sem borgararnir eiga að geta borið til þess að æðsta stjórn landsins vinni mál og afgreiði af fagmennsku og yfirvegun.

Líkt og ég hef áður bent á er skortur á samstarfi og samhæfingu innan stjórnarsýslukerfisins ekki vandi sem bundinn er við æðstu stjórnendur þess, það er ráðherra og ráðuneyti þeirra. Eitt dæmi eru mál sem lúta að aðgangi fanga að bráðamóttöku geðdeilda. Er ljóst af þeim málum að skortur á samhæfingu kerfa heilbrigðismála og fullnustu refsinga getur leitt til hættu á því að einstaklingur fái ekki þá heilbrigðisþjónustu sem hann á þó rétt á samkvæmt lögum. Ef þeim stofnunum sem í hlut eiga, í þessu tilviki Landspítala og Fangelsismálastofnun, tekst ekki að leysa vanda þessa eðlis upp á eigin spýtur, svo sem virðist ítrekað vera raunin, þarf að koma til kasta ráðuneytanna og jafnvel ráðherranna sjálfra. Ef allt um þrýtur er það forsætisráðherra að samhæfa störf ráðherra og ráðuneyta þeirra þannig að órofin og heildstæð lagaframkvæmd sé tryggð.

Skorti á viðhlítandi samvinnu á milli ráðherra er þess vart að vænta að öðru máli gegni um ráðuneyti þeirra og undirstofnanir. Öllu heldur má þá frekar vænta þess að vandinn seytlei niður eftir „sílóum“ stjórnkerfisins með tilheyrandi hættu á því að lögverndaðir hagsmunir borgaranna falli á milli skips og bryggju. Við slíkar aðstæður er einnig hættu á að ýmsar aðgerðir stjórnvalda, svo sem stefnumótun og samning lagafrumvarpa á þeim grunni, séu ekki byggðar á nægilegri heildaryfirsýn. Ekki þarf að fara mörgum orðum um að slíkt ástand mála er í andstöðu við þau grunnrök stjórnskipunarinnar sem áður er vikið að. Þeir sem starfa innan stjórnarsýslunnar, hvort heldur er á æðri eða lægri stigum hennar, þurfa því að mínum dómi að hafa í huga að ekkert stjórnvald er eyland heldur hluti kerfis sem í heild sinni er trúað fyrir því að halda uppi lögum Alþingis.

1.2

Stjórnunar- og eftirlitshlutverk ráðherra

Önnur mikilvæg forsenda fyrir heildstæðri og markvissri lagaframkvæmd er yfirstjórn og eftirlit ráðherra með þeirri stjórnarsýslu sem undir ráðuneyti hans heyrir. Ef yfirstjórn og eftirliti með tiltekinni stjórnarsýslu er ábótavant yfir lengra tímabil kann að skapast ástand þar sem tiltekin stofnun starfar meira eða minna á eigin forsendum án tillits til annarra þátta stjórnarsýslunnar. Samkvæmt stjórnskipuninni eiga slíki „fríríki“ innan stjórnarsýslunnar ekki að geta orðið til. Ýmis mál sem koma til kasta umboðsmanns benda hins vegar til meiri eða minni veikleika innan stjórnarsýslukerfisins að þessu leyti.

Hér ber að halda því til haga að yfirstjórn og eftirlit ráðherra með undirstofnunum horfir við á mjög mismunandi veg eftir þeim málefnum og stjórnvöldum sem um er að tefla hverju sinni. Þetta kemur til af því að stjórnarsýslan er lögbundin og stjórnvöld hafa þar af leiðandi mismunandi hlutverki að gegna samkvæmt lögum. Yfirstjórn ráðherra verður því að taka mið af lögákveðinni stöðu og verkefnum undirstofnunar, jafnvel þannig að heimildum hans kunna að vera settar verulegar skorður við íhlutun um einstök mál. Þegar um er að ræða meira eða minna sjálfstæð stjórnvöld er það þó ætíð ráðherra að fylgjast með einhverjum hætti með því að stjórnarsýsla þeirra sé í

samræmi við lög enda er það hann sem að endingu ber stjórnskipulega ábyrgð á framkvæmd þeirra laga sem heyra undir málefnasvið ráðuneytis hans.

Um heimildir og úrræði ráðherra til stjórnunar og eftirlits er nánar kveðið á í lögum um Stjórnarráð Íslands. Þau ákvæði eru þó almennt orðuð og fela fyrst og fremst í sér lögfestingu á óskráðum reglum stjórnskipunarinnar svo og heimildum og skyldum ráðherra í því sambandi. Við nánari framkvæmd og skýringu þessara ákvæða þarf því að hafa stjórnskipulegan grundvöll þeirra og markmið að leiðarljósi. Á mannamáli þýðir þetta meðal annars að ráðherra getur aldrei sagt fyrirvaralaust að kerfislægur vandi stofnunar, sem undir hann heyrir, komi honum ekki við.

Þótt þau mál sem með einhverjum hætti lúta að yfirstjórn og eftirliti ráðherra (og ráðuneyta) heyri síður en svo til undantekninga hjá umboðsmanni tel ég ástæðu til að rifja hér sérstaklega upp álit mitt frá október síðastliðins árs vegna álitaefna um sérstakt hæfi fjármála- og efnahagsráðherra við sölu á 22,5% hlut í Íslandsbanka hf. í apríl 2022. Í málinu var ágreiningslaust að þegar ráðherrann tók ákvörðun um sölu eignarhlutarins var einkahlutafélag í eigu föður hans einn bjóðenda. Var það niðurstaða mín um þetta atriði málsins, sem óþarft er að tíunda frekar hér, að með því hefði verið brotið gegn sérstökum hæfisreglum stjórnýsluréttar. Sú spurning stóð hins vegar eftir hvers vegna sölumeðferðinni hefði verið hagað með þeim hætti að ráðherranum hefði í reynd ekki verið unnt að gæta að sérstöku hæfi sínu og hann þannig útsettur fyrir þeirri hættu á réttarbroti sem atvik málsins báru með sér að hefði raungerst. Var þá einnig haft í huga að af hálfu ráðherrans hafði ítrekað komið fram að af málinu yrði dreginn lærdómur til framtíðar en þau svör urðu vart skilin á aðra leið en hann teldi þá stöðu sem upp hafði komið ekki til eftirbreytni.

Í umræddu máli lá fyrir að eftir ákvörðun ráðherra um að hefja sölumeðferð á eignarhlut ríkisins hafði Bankasýsla ríkisins borið hitann og þungann af undirbúningi hennar og framkvæmd. Um þátt Bankasýslunnar hafði hins vegar verið fjallað í skýrslu Ríkisendurskoðunar um söluna á eignarhlut ríkisins í Íslandsbanka hf. haustið 2022. Athygli mín beindist því að skyldum ráðuneytisins við þær aðstæður sem uppi höfðu verið. Í því efni var í sjálfu sér ágreiningslaust að ráðherrann hafði borið stjórnskipulega ábyrgð á málinu. Hins vegar var í svörum ráðherrans til mín um þetta ítrekað vísað til lögbundinnar stöðu og hlutverks Bankasýslunnar. Urðu svör ráðherra vart skilin á aðra leið en að hann liti svo á að það hefði ekki verið hlutverk ráðuneytisins að fylgjast með því hvort og hvernig reglur um sérstakt hæfi horfðu við fyrirkomulagi sölumeðferðarinnar. Þessari afstöðu ráðherra var ég ósammála svo sem fram kom í áliti mínu:

Í samræmi við almenna skyldu stjórnvalda til að virða valdmörk sín bar ráðherra [...] við afskipti sín af Bankasýslunni að virða hlutverk og verkefni stofnunarinnar eins og þetta leiddi af lögum hverju sinni. Var það til að mynda lögbundið hlutverk Bankasýslunnar en ekki ráðherra að eiga visst frumkvæði að sölu á hlut ríkisins í Íslandsbanka hf. og sjá um framkvæmd tillagna að fengnu samþykki hans. Þá bar ráðherra við möguleg tilmæli sín vegna meðferðar málsins að gæta þeirra nánari takmarkana og fyriræla sem leiddi af lögum. Að mínu mati haggði þetta þó ekki almennri skyldu ráðherra til að fylgjast með því að starfræksla Bankasýslunnar væri í samræmi við lög og góða stjórnsýsluhætti. [/] Samkvæmt þessu get ég ekki litið öðruvísi á en að ráðherra hafi meðal annars borið að fylgjast með því eftir fongum hvort og hvernig fyrirhuguð sölumeðferð horfði við kröfum sérstakra hæfisreglna stjórnsýsluréttar [...].

Við rannsókn mína á málinu gat ég ekki séð að fjármála- og efnahagsráðuneytið hefði við undirbúning málsins veitt álitamála um sérstakt hæfi eftirtekt, svo sem með því að óska eftir rökstuddri afstöðu Bankasýslunnar til þess hvernig ráðgert fyrirkomulag við söluna horfði við að þessu leyti. Að þessu virtu taldi ég að stjórnsýsla ráðherra hefði ekki verið í nægilega góðu samræmi við stjórnunar- og eftirlitsskyldu hans eins og hún leiddi af stjórnarskrá og nánari fyriræmum laga um Stjórnarráð Íslands.

Þetta mál er hér rifjað upp sem eitt dæmi um afleiðingar þess að ráðherra og ráðuneyti standi ekki undir yfirstjórnar- og eftirlitshlutverki sínu og þá með þeirri mögulegu afleiðingu að undirstofnanir fari á nokkurs konar „sjálfstýringu“. Hin hliðin á þessum vanda eru mál sem benda til þess að undirstofnanir skorti forsendur til að sinna verkefnum sínum með viðhlítandi hætti og þá án þess að alltaf verði séð að ráðuneytinu sé fyllilega kunnugt um vandann eða hafi þá gripið til aðgerða af því tilefni. Frá síðastliðnu ári má í þessu sambandi nefna athugun umboðsmanns á viðbrögðum heilbrigðisráðherra við áralöngum töfum á afgreiðslu kvartanamála hjá landlækni sem lauk með bréfi til ráðuneytisins í maí á þessu ári. Einnig má hér vísa til fjölmargra ábendinga til ráðuneyta í skýrslum á grundvelli OPCAT-eftirlits embættisins vegna aðbúnaðar frelsissvipts fólks. Þótt fyrrgreint mál Íslandsbanka hf. hafi farið hátt í opinberri umræðu á sínum tíma tel ég það þar af leiðandi fyrst og fremst til marks um kerfislægan vanda innan stjórnsýslunnar og þá ekki sist æðsta stigs hennar, Stjórnarráðsins.

1.3

Úrskurðar- og kærunefndir eru stjórnvaldshafar

Í fyrri ársskýrslum hefur umboðsmaður fjallað um þá þróun sem orðið hefur á síðustu áratugum að eftirlit með stjórnsýslunni sé að einhverju leyti tekið út úr ráðuneytum og falið úrskurðar- og kærunefndum sem ætlað er að starfa meira eða minna sjálfstætt. Slikum nefndum er því jafnan ætlað að koma í stað

eftirlits ráðuneytis við úrlausn um kærur vegna ákvarðana sem teknar hafa verið á lægra stjórnarsýslustigi. Frá þessu eru ákveðnar undantekningar sem hér eru látnar liggja á milli hluta, svo sem úrskurðarnefndir sem sérstaklega er komið á fót til að fjalla um einkaréttarlegan ágreining borgaranna.

Í tilefni af þessari þróun hefur í skýrslum umboðsmanns áður verið minnt á þær áskoranir sem fylgja því að skilið sé á milli eftirlits- og stjórnunarheimilda ráðneyta og jafnframt varað við hættu á „ábyrgðarleysisvæðingu“ í því sambandi. Með þeirri skírskotun er í grófum dráttum vísað til þeirrar stöðu að ráðuneyti líti að meira eða minna leyti svo á að hlutaðeigandi málefni komi því lítið eða ekkert við eftir að sjálfstæðri úrskurðarnefnd hefur verið komið á fót. Áskoranir tengdar „úrskurðarnefndarvæðingunni“ snúa hins vegar einnig að störfum nefndanna sjálfra og þeim sem þær skipa.

Meginmarkmiðið með stofnun úrskurðarnefndar er iðulega að tryggja að meðferð máls sé hjá sjálfstæðum úrlausnaraðila sem hafi forsendur til að leysa úr því á faglegan hátt samkvæmt lögum. Úrskurðarnefndir eru því jafnan skipaðar lögfræðingum auk sérfræðinga á því sviði sem um er að tefla hverju sinni. Undantekningarlítið er málum þó skipað með þeim hætti að formaður nefndar skuli vera lögfræðingur, stundum þannig að hann uppfylli hæfisskilyrði héraðsdómara. Af ýmsum ástæðum er skiljanlegt að þeir lögfræðingar, sem skipa úrskurðarnefndir, séu í störfum sínum undir ákveðnum áhrifum einkamálaréttarfars, ekki síst þeir sem starfað hafa við meðferð dómsmála, svo sem dómara og lögmenn. Til hliðsjónar má einnig benda á að enn sem komið er eru þau stjórnarsýslumál sem koma til kasta dómstóla rekin eftir reglum laga um meðferð einkamála án þess að um þau gildi nokkrar sérreglur, svo sem viðvikjandi málsforræði og rannsóknarskyldu dómara. Sumar grunnreglur einkamálaréttarfars, til dæmis um jafnræði aðila og andmælarétt, virðast einnig, a.m.k. í fljótu bragði, eiga vel við meðferð mála fyrir úrskurðarnefndum.

Hvað sem þessu líður tel ég tilefni til að minna á að þótt úrskurðarnefndir hafi vissulega ákveðin einkenni sérdómstóla, og virðist jafnvel að ákveðnu marki gegna sambærilegu samfélagslegu hlutverki og slíkar stofnanir erlendis, eru þær engu að síður hluti af stjórnarsýslunni. Úrskurðarnefndir eru þar af leiðandi stjórnvaldshafar og við meðferð mála ber þeim að fara eftir stjórnarsýslulögum og óskráðum reglum stjórnarsýsluréttarins nema annað leiði af þeim sérlögum sem þær starfa eftir. Af þessu leiðir að sumar meginreglur einkamálaréttarfars eiga alls ekki við um meðferð mála fyrir úrskurðarnefndum. Sé farið með mál fyrir úrskurðarnefnd undir of miklum áhrifum frá meginreglum einkamálaréttarfars getur niðurstaðan því orðið sú að úrskurðarnefnd standi ekki undir lögbundnu hlutverki sínu. Einingu stjórnarsýslukerfisins getur einnig verið hætta búin ef úrskurðarnefndir skilgreina hlutverk sitt of þröngt og þá með þeim afleiðingum að heildaryfirsýn og yfirstjórn æðra stjórnvalds skortir með tilteknum málaflokki.

Hér þarf ekki síst að gæta þess að sá grundvallarmunur er á meðferð einkamála fyrir dómi annars vegar og meðferð stjórnsýslumála hins vegar að stjórnvöld, þar á meðal úrskurðarnefndir, hafa sjálfstæða rannsóknarskyldu. Þannig er til að mynda ekki um það að ræða að aðilar hafi almennt forræði á öflun gagna við meðferð mála fyrir stjórnvöldum. Af þessu leiðir einnig að svonefnd útilokunarregla einkamálaréttarfars á hér jafnan ekki við. Komi fram nýjar málsástæður eða gögn á æðra stjórnsýslustigi ber að taka tillit til þeirra jafnvel þótt aðila hefði verið fært að leggja þau fram á fyrri stigum. Er það þá æðra stjórnvalds að ákveða hvort málið skuli fá nýja meðferð hjá hinu lægra setta stjórnvaldi eða hvort leyst er úr því efnislega. Úrskurðarnefndir hafa líkt og önnur stjórnvöld einnig mun ríkari leiðbeiningarskyldu en dómari í einkamáli. Þetta þarf meðal annars að hafa í huga þegar úrskurðarnefnd ákveður að „vísa máli frá“ en með slíku orðalagi felst í reynd synjun við erindi borgarans án þess að tekin hafi verið efnisleg afstaða til þess. Í hinum harða heimi einkamálaréttarfars verður aðili dómsmáls einfaldlega að sætta sig við endanlega niðurstöðu dómstóla að þessu leyti og þá með þeim rökstuðningi sem henni fylgir. Sú staða er hins vegar ekki alltaf boðleg gagnvart þeim sem leitar réttar síns innan stjórnsýslunnar.

Í þessu sambandi er vert að rifja upp mál frá síðastliðnu ári þar sem úrskurðarnefnd velferðarmála hafði frávísað máli, sem laut að synjun fjölskyldu- og barnamálasviðs Hafnafjarðarbæjar við umsókn um sérstakan húsnæðisstuðning, með vísan til þess að nauðsynlegur undanfari kæru hefði verið sá að umsækjandinn hefði fengið afgreiðslu fjölskylduráðs sveitarfélagsins. Í þessu fólst þar af leiðandi sú afstaða úrskurðarnefndarinnar að endanleg ákvörðun af hálfu sveitarfélagsins lægi enn ekki fyrir og málið því ekki tækt til efnismeðferðar á kærustigi. Að fenginni þessari niðurstöðu freistaði umsækjandinn þess að leggja mál sitt fyrir fjölskylduráð sveitarfélagsins og fá þannig botn í erindi sitt hjá sveitarfélaginu. Fjölskylduráð sveitarfélagsins vísaði málinu hins vegar frá þar sem það hefði borist of seint. Umsækjandinn leitaði þá á ný til úrskurðarnefndarinnar með stjórnsýslukæru. Við umfjöllun um þessa nýju kæru staðfesti nefndin hins vegar „frávísun“ fjölskylduráðsins með vísan til þess að fjögurra vikna „áfrýjunarfrestur“ á upphaflegri synjun barna- og fjölskyldusviðs hefði verið liðinn þegar umsækjandinn leitaði til ráðsins. Með hinum nýja úrskurði var því ekki heldur tekin efnisleg afstaða til málsins. Að virtum báðum úrskurðum nefndarinnar virtist það vera afstaða hennar að eiginleg ákvörðun í málinu hefði aldrei verið tekin innan sveitarfélagsins af þar til bærum aðila. Samt sem áður varð ekki ráðið að nefndin hefði talið það vera hlutverk sitt á nokkru stigi málsins að hlutast til um að það færi í réttan farveg innan sveitarfélagsins þannig að lögleg ákvörðun yrði tekin. Staða umsækjandans var því í reynd sú að hann hafði engin úrræði til að fá efnislega afstöðu fjölskyldu- og barnamálasviðs sveitarfélagsins endurskoðaða, hvorki innan sveitarfélagsins né á æðra stjórnsýslustigi.

Í álitinu mínu vegna málsins fjallaði ég meðal annars um réttaröryggis-
hlutverk úrskurðarnefndar velferðarmála og þær kröfur sem gera yrði til
nefndarinnar í því tilliti. Taldi ég að við upphaflega umfjöllun sína um málið
hefði nefndin ekki átt að láta við það sitja að „vísa málinu frá“ með vísan til
þess að fullnaðarafgreiðsla af hálfu sveitarfélagsins lægi ekki fyrir, heldur
hefði hún einnig átt að fjalla um lagalega stöðu þess innan sveitarfélagsins, svo
sem hvort og hvernig eðlilegt væri að það yrði tekið til meðferðar þar að nýju.
Að mínu mati hefði það átt að leiða til þess að umsækjandinn fengi endanlega
niðurstöðu um erindi sitt innan sveitarfélagsins sem hann hefði að svo búnu
getað borið undir úrskurðarnefndina. Niðurstaðan innan stjórnisýslunnar varð
hins vegar sú að borgarinn naut í reynd ekki þess réttaröryggis sem lög gera
ráð fyrir.

Því ber að halda til hoga að þær nánari reglur sem úrskurðarnefnd
starfar eftir, svo og eðli málsins, kunna að fela í sér ýmis tilbrigði og jafnvel frávik
frá almennum reglum stjórnisýsluréttar. Þeir sem sitja í úrskurðarnefndum
þurfa hins vegar, jafnvel við slíkar aðstæður, að hafa í huga að þeir gegna
hlutverki æðra stjórnvalds með því eftirlits- og réttaröryggishlutverki sem af
því leiðir. Sú staða að borgarinn falli á milli skips og bryggju í kerfinu, svo sem
fyrirgreint mál ber með sér, er ósamrýmanleg þeirri hugsun.

1.4

Ber úrskurðarnefndum að fara að tilmælum umboðsmanns?

Umboðsmaður hefur ekki réttarskipandi vald. Af því leiðir að hann getur ekki
gefið stjórnvöldum bindandi fyrirmæli, hvorki almennt né vegna einstakra
mála. Úrlausnir umboðsmanns eru þannig jafnan settar fram sem álit þar
sem fram koma ábendingar og tilmæli til stjórnvalda, svo sem um að rétta
hlut einhvers sem umboðsmaður telur hafa verið beittan rangsleitni innan
stjórnisýslunnar. Áhrif úrlausna umboðsmanns á stjórnisýsluna hvíla þar af
leiðandi alfarið á þeirri forsendu að stjórnvöld fylgi ábendingum og tilmælum
embættisins. Ljóst er að mikilvægur þáttur í að svo megi verða er að niðurstöður
umboðsmanns séu vel rökstuddar. Af því leiðir óhjákvæmilega að úrlausnir
umboðsmanns eru jafnan nokkuð ítarlegar, meðal annars um lögfræðileg
atriði, jafnvel þannig að sumum þykir nóg um! Í þessu efni verður þó að hafa í
huga að boðvald umboðsmanns, ef svo má að orði komast, byggist að verulegu
leyti á gæðum þess rökstuðnings sem hann færir fyrir niðurstöðun sínum.
Óskýr rökstuðningur er því til þess fallinn að draga úr sannfæringarkrafti
umboðsmanns og þar með líkum á því að stjórnvald fari að tilmælum hans.

Reynslan sýnir að í öllum þorra tilvika fallast stjórnvöld á ábendingar
og tilmæli umboðsmanns. Að þessu leyti virðist staða umboðsmanns Alþingis
vera sambærileg stöðu annarra norrænna umboðsmanna þjóðþinganna. Í
þeim undantekningartilvikum sem stjórnvöld gera þetta ekki eru úrræði
umboðsmanns hins vegar takmörkuð. Umboðsmaður fylgir vissulega eftir
álitum sínum, svo og bréfum og skýrslum, og getur óskað eftir skýringum

stjórnvalds ef ábendingum og tilmælum hefur ekki verið sinnt. Ef um er að ræða lægra sett stjórnvald getur þá jafnframt komið til greina að spyrja ráðuneyti út í afstöðu þess og hugsanleg viðbrögð. Sé það hins vegar í grunduð afstaða stjórnvalds að fara ekki að álitum umboðsmanns eru úrræði hans að meginstefnu takmörkuð við það að vekja athygli Alþingis á málinu auk þess sem hann getur mælt með því að einstaklingi, sem hyggst láta reyna á mál sitt fyrir dómstólum, sé veitt gjafsókn.

Hafa ber í huga að þegar um er að ræða stjórnsýslu ráðuneytis eru heimildir Alþingis til að taka mál upp ótvíræðar enda ber ráðherra bæði lagalega og pólitíska ábyrgð gagnvart þinginu. Í meginatriðum á þetta einnig við þegar um er að ræða undirstofnanir ráðherra, svo sem áður er vikið að um yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir hans. Staða þingsins og eftirlitshlutverk liggur hins vegar ekki eins ljóst fyrir þegar um er að ræða stjórnvöld sem samkvæmt lögum eru að meira eða minna leyti sjálfstæð gagnvart ráðherra. Á þetta meðal annars við um úrskurðarnefndir sem ætlað er að vera sjálfstæðar að þessu leyti og bera hvorki lagalega né pólitíska ábyrgð gagnvart þinginu.

Þetta er rifjað upp hér í ljósi tveggja mála sem bæði lutu að úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Í öðru málinu, sem lauk á árinu 2022, hafði nefndin staðfest ákvörðun byggingarfulltrúa sveitarfélags um að stöðva byggingu íbúðarhúss með vísan til þess að það væri ekki í samræmi við skilmála deiliskipulags og uppfærða upprætti hússins. Í málinu lá fyrir að sveitarfélagið hafði gefið út byggingarleyfi fyrir húsinu en byggingarfulltrúi síðar talið að samþykktir upprættir væru ekki í samræmi við deiliskipulag. Hafði hann þá frumkvæði að því að gerðir yrðu nýir upprættir af húsinu og byggingarleyfi breytt til samræmis við þá. Í álitum mínum var bent á að það hefði verið hlutverk úrskurðarnefndarinnar að ganga úr skugga um hvort þessi breyting hefði verið gerð með gildum hætti þannig að hún hefði að svo búnu getað orðið lögmætur grundvöllur stöðvunar framkvæmda. Var þá haft í huga að byggingarleyfishafinn hafði mótmælt því undir meðferð málsins að hafa samþykkt þær breytingar á uppráttum hússins sem lágu til grundvallar ákvörðun sveitarfélagsins um stöðvun framkvæmda. Var það niðurstaða mín að rannsókn nefndarinnar að þessu leyti hefði verið ábótavant. Var því beint til nefndarinnar að taka málið aftur til meðferðar, kæmi fram beiðni þess efnis, og leysa þá úr því í samræmi við þau sjónarmið sem rakin væru í álitinu. Við eftirfylgni málsins á síðastliðnu ári kom hins vegar í ljós að nefndin hafði ákveðið að fara ekki að tilmælum umboðsmanns og meðal annars hafnað beiðni byggingarleyfishafans um endurupptöku málsins.

Í hinu málinu, sem einnig lauk á árinu 2022, hafði sama úrskurðarnefnd fallist á það mat sveitarfélags að stækkun bílskúrs í fjöleignarhúsi hefði ekki verið háð byggingarleyfi heldur einungis verið tilkynningarskyld. Í því sambandi leit nefndin einungis til þeirra breytinga sem gerðar voru á bílskúrnum en horfði ekki til þess hvort hugsanlega hefði verið um að ræða

breytta notkun skúrsins í íbúðarhúsnæði, svo sem kvartandinn í málinu hélt fram. Í álitinu mínu vegna málsins vísaði ég til þess að ýmis gögn þess bentu til þess að framkvæmdir við bílskúrinn hefðu frá upphafi miðast við breytta notkun hans í íbúðarrými. Hins vegar sæi þess ekki stað að sveitarfélagið hefði tekið afstöðu til þess hvort svo hefði verið. Taldi ég að við þessar aðstæður hefði nefndin ekki haft fullnægjandi forsendur til að slá því föstu að athugun sveitarfélagsins, á því hvort framkvæmdin hefði verið byggingarleyfisskyld, hefði verið fullnægjandi. Af þessu virtu taldi ég að rannsókn málsins af hálfu nefndarinnar hefði verið ábótavant. Var því beint til nefndarinnar að taka málið til meðferðar á nýju, kæmi fram beiðni þess efnis, og leysa þá úr því í samræmi við þau sjónarmið sem fram kæmu í álitinu. Við eftirfylgni málsins á síðastliðnu ári var mér hins vegar greint frá því að nefndin hefði ákveðið að fara ekki að þessum tilmælum.

Í ársskýrslu minni 2022 fjallaði ég um hættu á „ábyrgðarleysisvæðingu“ samhliða því að yfirstjórn og eftirlit ráðuneyta væri fært í hendur sjálfstæðum úrskurðarnefndum. Að mínu mati er sú óvissa sem uppi er um heimildir Alþingis gagnvart slíkum nefndum ein birtingarmynd þessa vanda og þá jafnframt atriði sem getur haft óbeina þýðingu fyrir hlutverk umboðsmanns gagnvart stjórnsýslunni. Hvað varðar tvö fyrrgreind mál verður til dæmis að ganga út frá því að það ráðuneyti sem fór með málaflokkinn hafi haft takmarkaðar heimildir til afskipta af þeim. Af því leiðir að litlum tilgangi hefði þjónað fyrir Alþingi, svo sem stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd þess, að kalla hlutaðeigandi ráðherra á fund sinn til þess að skýra hvers vegna tilmælum umboðsmanns hefði ekki verið sinnt í málunum.

Andstætt ráðherra bera þeir sem sitja í úrskurðarnefnd, á borð við þá sem hér um ræðir, hvorki lagalega né pólitíska ábyrgð gagnvart Alþingi. Í ljósi lögákveðinnar stöðu slíkra nefnda er því ekki borðleggjandi að það þyki viðeigandi að kalla fulltrúa þeirra á fund þingsins til þess að skýra mál sitt. Af sömu ástæðum má einnig spyrja hvort slíkar aðgerðir af hálfu þingsins væru yfirhöfuð til þess fallnar að þjóna tilgangi.

Sú staða hefur enn ekki komið upp að sjálfstætt stjórnvald, svo sem úrskurðarnefnd, hafi hafnað því kerfisbundið að fara að tilmælum umboðsmanns. Kæmi slík staða upp yrði það að ráðast af atvikum hver yrðu viðbrögð umboðsmanns og hugsanlega Alþingis. Ég tel það hins vegar skjóta með ákveðnum hætti skökku við ef löggjöf, sem kveður á um sjálfstæði úrskurðarnefndar, verður til þess að skarð sé höggvið í þá réttarvernd sem Alþingi hefur falið umboðsmanni að tryggja borgurunum gagnvart stjórnsýslunni. Þetta tel ég einnig að þeir sem sitja í úrskurðarnefndum ættu að hafa í huga.

1.5

Um beitingu lögbundinna neyðarréttarheimilda

Almennt er litið svo á að grunnhlutverk ríkisins sé að þjóna almannaheill. Á vettvangi löggjafans, einkum Alþingis, er eðlilega tekist á um hvernig almannahagsmunir horfa við, bæði almennt og í einstökum málum. Þegar hinum pólitíska ágreiningi hefur verið ráðið til lykta með lagasetningu í samræmi við reglur stjórnskipunarinnar ber framkvæmdarvaldinu hins vegar að fylgja þeim lögum sem hafa verið sett. Stjórnsýslan er þannig lögbundin og hvers kyns athafnir stjórnvalda verða að eiga sér stoð í lögum, í viðtækum skilningi, og samræmast þeim. Ekki síst af þessum ástæðum eru því takmörk sett að hvaða marki löggjafinn getur framselt stjórnvöldum vald til þess að setja reglur um hagsmuni borgaranna.

Við ófyrirséðar og aðkallandi aðstæður getur þó jafnvel þessi hornsteinn réttarríkisins, lögmætisreglan, þurft að láta undan í ákveðnum skilningi. Skorti stjórnvöld heimildir í lögum til að bregðast við yfirvofandi hættu, eða gildandi reglur eru því til fyrirstöðu að svo sé gert, er þannig ekki útilokað að „naudsyn brjóti lög“. Við mat á því hvenær stjórnvöldum sé heimilt að bregðast við á slíkum grundvelli, jafnvel þannig að gripið sé inn í stjórnarskrárvarin réttindi borgaranna, þarf augljóslega að gæta varfærni. Í ljósi þeirra almennu sjónarmiða sem áður ræðir þarf hér að vera um að ræða aðsteðjandi og alvarlega ógn við mikilvæga hagsmuni samfélagsins, til dæmis líf og heilsu borgaranna, öryggi eða mikilvæga innviði. Aðstæður þurfa hins vegar einnig að vera með þeim hætti að ekki sé tími fyrir stjórnvöld til að afla nauðsynlegra heimilda með lögum Alþingis. Gripi stjórnvöld til aðgerða á slíkum neyðarréttargrundvelli ber þeim þar af leiðandi að gera að því reka eins fljótt og kostur er að hnika málum í átt til stjórnskipulega eðlilegs ástands og þá einkum með því að visa álitafnum til löggjafans. Er þá haft í huga að það er Alþingis en ekki stjórnvalda að leggja mat á og eiga lokaorðið um hvernig almannaheill verður best gætt í ljósi tiltekinna aðstæðna.

Ekki eru mörg dæmi um að reynt hafi með beinum hætti á heimildir stjórnvalda á grundvelli óskráðra reglna um neyðarrétt. Ástæðan er vafalaust sú að löggjafinn hefur búið þannig um hnútana í löggjöf að stjórnvöld hafa jafnan haft talsvert rúmar heimildir til að bregðast við ýmiss konar aðkallandi aðstæðum. Úr núverandi löggjöf má í þessu sambandi nefna sóttvarnarlög nr. 19/1997, með síðari breytingum, sem fela stjórnvöldum, einkum sóttvarnalækni og heilbrigðisráðherra, viðtækar heimildir til aðgerða gegn útbreiðslu hættulegra smitsjúkdóma. Grundvallast sú löggjöf á því mati löggjafans að verulegt svigrúm stjórnvalda til slíkra aðgerða sé nauðsynlegt til verndar heilsu og lífi manna. Er þá litið svo á að þrátt fyrir stjórnskipulegar kröfur um lagaáskilnað sé við þessar aðstæður heimilt að fela stjórnvöldum rýmri heimildir en ella til að grípa inn í stjórnarskrárvarin réttindi borgaranna.

Í tveimur síðustu ársskýrslum fjallaði ég um þær ráðstafanir sem stjórnvöld gripu til á grundvelli sóttvarnalaga í tilefni af COVID-19 faraldrinum.

Kjarninn í þeirri umfjöllun sneri í sjálfu sér ekki að því hvort upphaflega hefði verið tilefni til að grípa til sóttvarnaráðstafana heldur sá langi tími sem aðgerðirnar stóðu yfir svo og hvernig þeim var hagað með hliðsjón af ýmsum kröfum réttarríkisins. Minnti ég í því sambandi á að eftir því sem hættu á sjúkdómi teldist minni og meiri upplýsingar lægju fyrir um eðli hans yrði að gera meiri kröfur til rannsóknar og mats stjórnvalds á því hvort brýn nauðsyn stæði áfram til skerðinga á stjórnarskrárvörðum réttindum. Einnig var áréttað að með tímanum yrði að gera ráð fyrir því að stjórnvöldum gæfist aukið ráðrúm til að bregðast við hættu af faraldri með öðrum og vægari ráðstöfunum en skerðingu stjórnarskrárvörðanna réttinda. Þá varaði ég við því að eftir langvarandi ástand, líkt og það sem skapaðist í heimsfaraldrinum, gætu stjórnvöld í auknum mæli farið að líta á skerðingu grundvallarréttinda sem léttvæga, eða jafnvel sjálfsagðan hlut, með þeirri mögulegu afleiðingu að réttaröryggi borgaranna skertist til frambúðar.

Þetta er rifjað upp hér í ljósi máls sem laut að ákvörðun lögreglustjórans á Suðurnesjum um að banna börnum undir ákveðnum aldri aðgang að gosstöðvum við Fagradalsfjall í ágúst 2022. Umboðsmanni bárust ýmsar kvartanir og ábendingar frá almenningi vegna ákvörðunarinnar, jafnan þó þannig að ekki lá fyrir að stjórnvöld hefðu haft bein afskipti af þeim sem áttu erindin. Ákvað ég því að taka málið upp að eigin frumkvæði og lauk því með álitu í maí síðastliðins árs.

Í upphafi málsins var nokkuð á reiki hvort ákvörðun lögreglustjóra hefði verið grundvölluð á ákvæðum lögreglulaga eða lögum um almannavarnir en í því sambandi má benda á að 2. mgr. 15. gr. fyrrnefndu laganna svipar að nokkru til 1. mgr. 23. gr. þeirra síðarnefndu. Fela bæði ákvæðin þannig í sér rúmar heimildir stjórnvalda til fyrirmæla á hættustund, þar á meðal til að banna dvöl og umferð á ákveðnum svæðum. Líkt og átti við um ráðstafanir stjórnvalda vegna COVID-19 beindist athygli mín í sjálfu sér ekki að því hvort tilefni hefði verið til þess, á ákveðnum tímamarki, að bregðast við yfirvofandi hættu með ráðstöfunum heldur fremur því að fyrirmælum lögreglustjórans hafði hvorki verið markaður sérstakur gildistími né var í þeim gerður fyrirvari um endurskoðun með tilliti til breytinga á aðstæðum.

Í álitu mínu um „barnabannið“ minnti ég á að andspænis yfirvofandi hættu hafa stjórnvöld ekki aðeins heimild til að grípa til viðeigandi ráðstafana heldur hvílir á þeim frumkvæðisskylda til að bregðast við með virkum úrræðum. Einnig áréttaði ég að við slíkar aðstæður verði almennt að játa stjórnvöldum töluvert svigrúm til að meta nauðsyn aðgerða á hverjum tíma, nánar tiltekið þannig að eftir því sem um meiri yfirvofandi hættu eða óvissuástand er að ræða því rýmra svigrúm hafa þau að þessu leyti. Þá sagði eftirfarandi í álitinu:

Í þessu sambandi hefur í téðri umfjöllun umboðsmanns einnig verið vísað til þess að mismunandi kröfur eigi við um rannsókn stjórnvalds eftir því hvernig aðstæður eru hverju sinni. Eftir því sem hættu teljist minni, tíminn líði og meiri upplýsingar liggi fyrir verði þannig að gera meiri kröfur en ella til rannsóknar og mats stjórnvalds á því hvort brýn nauðsyn standi til áframhaldandi takmarkana á stjórnarskrárvörðum réttindum. Í þessu ljósi hefur einnig verið á það bent að þegar um sé að ræða ráðstafanir, sem miðist við tímabundnar aðstæður, beri stjórnvaldi að leggja reglubundið mat á hvort skilyrðum sé fullnægt til að viðhalda takmörkunum og þá í ljósi bestu upplýsinga á hverjum tíma. Leiðir af þessu að ráðstafanir stjórnvalda, sem ætlað er að bregðast við yfirvofandi hættu, geta að jafnaði ekki verið til ótiltekins tíma.

Í þessu ljósi taldi ég að það hefði ekki samrýmst þeim sjónarmiðum sem áttu við um heimild lögreglustjóra samkvæmt 1. mgr. 23. gr. laga um almannavarnir að gefa út ótímabundin fyrirmæli um bann við för barna við gosstöðvarnar. Benti ég á að þau neyðarréttarsjónarmið sem helguðu heimild stjórnvalda að þessu leyti miðuðust við tímabundið hættuástand og væri ekki ætlað að verða grundvöllur að setningu ótímabundinna reglna um háttsemi borgaranna. Ef lögreglustjóri teldi nauðsyn á slíkum reglum til ótiltekins tíma gæti dómsmálaráðherra á grundvelli frumkvæðisréttar síns lagt til við Alþingi tillögur til viðeigandi lagabreytinga. Var með þessu minnt á að það er ekki stjórnvalda að eiga lokaorðið um hvort og með hvaða hætti gripið er inn í grundvallarréttindi borgaranna þótt þeim kunni visslega að vera það bæði heimilt og skylt í skamman tíma andspænis yfirvofandi hættu.

Ég hef skilning á þeirri vandasömu stöðu sem stjórnvöld standa frammi fyrir þegar leggja þarf mat á hvort nauðsynlegt sé að grípa inn í einstaklingsbundin réttindi í því skyni að tryggja öryggi borgaranna eða mikilvæga innviði andspænis yfirvofandi hættu. Engu að síður tel ég mikilvægt að stjórnvöld hafi við slíkar aðstæður í huga þau rök sem slíkar lagaheimildir þeirra hvíla á og þær takmarkanir sem skráðar og óskráðar reglur stjórnskipunarinnar setja í því sambandi.

1.6

Styrking á OPCAT-eftirliti umboðsmanns

Með breytingu á lögum um umboðsmann árið 2018 var embættinu falið að vera eftirlitsaðili með aðbúnaði frelsissvipts fólks samkvæmt valfrjálsri bókun við samning Sameinuðu þjóðanna um varnir gegn pyndingum og annarri grimmi- legri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu. Hafa ber í huga að bókunin beinist ekki aðeins að hagsmunum þeirra sem hafa verið sviptir frelsi með formlegri ákvörðun, svo sem með úrskurði eða dómi um gæsluvarðhald eða fangelsi, heldur hverjum þeim sem í reynd fær ekki að ráða persónulegum högum sínum sjálfur. Undir eftirlitið geta því fallið einstaklingar í mjög fjölbreyttri og viðkvæmri stöðu.

Að mínu mati vitnar reynslan best um að OPCAT-eftirlitið fellur vel að annarri starfsemi umboðsmanns. Í því sambandi tel ég blasa við að það traust sem umboðsmaður nýtur í samfélaginu og sú fagþekking sem embættið býr að hefur nýst með ágætum við eftirlitið. Hér hef ég einnig í huga að málefni OPCAT tengjast með ýmsum hætti öðrum hefðbundnari þáttum í störfum umboðsmanns. Við framkvæmd OPCAT-eftirlitsins gefst þannig meðal annars færi á að vekja athygli frelsissviptra manna á möguleikum þeirra til að kvarta til umboðsmanns. Er þetta mikilvægt þegar um er að ræða fólk sem af einhverjum ástæðum stendur höllum fæti við framsetningu formlegrar kvörtunar til embættisins. Athugast í því tilliti að umboðsmanni berast tiltölulega fáar kvartanir einstaklinga vegna sumra þeirra málefna sem OPCAT-eftirlitið lýtur að. Að þessu slepptu geta atriði, sem umboðsmaður verður áskynja við athuganir sínar, leitt til þess að hafið sé sérstakt frumkvæðismál. Sem dæmi um slík mál frá fyrri árum má nefna athugun á einveruherbergjum barna í grunnskólum og skoðun á fyrirkomulagi vistunar á öryggisgangi á réttargeðdeildinni að Kleppi. Með allt þetta í huga komst ég þannig að orði í ársskýrslu minni 2022 að frumkvæðismál, OPCAT-athuganir og umfjöllun um kvartanir mynduðu sameiginlega eina heild við það meginverkefni umboðsmanns að tryggja rétt borgaranna gagnvart stjórnvöldum

Andstætt stöðu þeirra sem sitja í fangelsi eða eru í haldi lögreglu getur lagaleg umgjörð um réttarstöðu annarra frelsissviptra einstaklinga verið fábrotin, jafnvel þannig að ræða má um „lagalegt tómarúm“. Má og fullyrða að hér sé í sumum tilvikum um að ræða svið samfélagsins sem fengið hafa takmarkaða athygli löggjafans hvað þetta snertir. Við slíkar aðstæður getur það því verið nauðsynleg forsenda OPCAT-eftirlits að fram fari ítarleg greining á því lagaumhverfi sem við á. Þótt slík vinna sé jákvæð að því leyti að hún kann að vekja athygli á ótryggri réttarstöðu tiltekins hóps fólks, og um leið skapa grundvöll fyrir umbótum á lögum, stjórnvaldsfyrirmælum og verklagi, er hún tímafrek. Slík lögfræðivinna er því óhjákvæmilega á kostnað þess eftirlits sem ellar færi fram í rauntíma á áþreifanlegum aðstæðum þeirra sem hér eiga í hlut.

Við fjárlagagerð haustið 2021 ákvað Alþingi að styrkja nokkuð fjárhagslegar forsendur OPCAT-eftirlitsins. Þetta, ásamt innri skipulagsbreytingum, gerði embættinu kleift að fjölga þeim starfsmönnum sem starfa reglubundið að eftirlitinu og eru þeir nú þrír talsins. Þessi styrking OPCAT-einingarinnar hefur gert umboðsmanni kleift að takast á við ný og vandasöm verkefni samhliða því að sinna áfram því eftirliti sem heyrir til hefðbundins kjarna þess, svo sem fangelsum og gæsluklefum lögreglu. Í þessu sambandi nefni ég frá síðastliðnu ári heimsóknir á Klettabæ og Vinakot sem eru einkarekin úrræði þar sem börn með fjölþættan vanda eru vistuð á vegum barnaverndaryfirvalda. Einnig var á árinu heimsótt lokuð deild á hjúkrunarheimili þar sem einkum dvelur aldrað fólk með heilabilun. Var þar einungis um að ræða fyrstu athugun umboðsmanns á stöðu slíkra einstaklinga

sem skipta þó hundruðum hér á landi. Þá vil ég geta skýrslu sem út kom á árinu um aðbúnað og stöðu kvenna í fangelsum og hvernig afplánun þeirra horfir með ólíkum hætti við þeim samanborið við karla. Var þar um að ræða þemaskýrslu sem ólíkt öðrum OPCAT-skýrslum umboðsmanns beindist ekki sérstaklega að tiltekinni stofnun eða úrræði. Um þessa skýrslu og aðra starfsemi OPCAT-einingar embættisins er fjallað nánar í kafla 6 í þessari skýrslu.

Með skýrslum sínum á grundvelli OPCAT-eftirlitsins getur umboðsmaður bent á það sem betur má fara, bæði að því er snertir lagaumgjörð, verklag og áþreifanlegan aðbúnað. Það er hins vegar stjórnvalda, og eftir atvikum Alþingis, að bregðast við slíkum ábendingum umboðsmanns. Óhjákvæmilegt er að benda á að þótt ekki sé ýkja langur tími liðinn frá því OPCAT-eftirlit embættisins hófst eru ýmsar ábendingar og tilmæli embættisins á þessum grunni nú þegar komnar nokkuð til ára sinna án þess að nægilega hafi verið brugðist við. Hér hef ég til dæmis í huga ítrekaða umfjöllun umboðsmanns um stöðu frelsissviptra barna og manna á lokuðum geðdeildum.

Hvað sem þessu líður tel ég að sá árangur sem OPCAT-eftirlitið hefur skilað á undanförunum árum fari ekki á milli mála. Í því tilliti skiptir ekki aðeins máli beinn afrakstur eftirlitsins, það er þær skýrslur sem gefnar hafa verið út, heldur einnig það traust sem starfið nýtur hjá þeim stofnunum og öðrum sem eftirlitið beinist að. Hvort tveggja er að mínu mati mikilvægur þáttur í því að bæta og treysta réttarstöðu þeirra sem eru frelsissviptir sem er hinn eiginlegi tilgangur OPCAT. Þessi árangur hefði þó aldrei orðið ef ekki hefði notið við starfsmanna OPCAT-einingar embættisins sem ekki einungis hafa unnið að þessum verkefnum af fagmennsku heldur einnig framúrskarandi áhuga og metnaði. Þessum, svo og öðrum samstarfsmönnum mínum hjá umboðsmanni, færi ég góðar þakkir fyrir samstarfið á liðnu ári.

2 Árið samandregið

2.1

Inngangur

Kvartanir til umboðsmanns hafa aðeins einu sinni verið fleiri en á síðasta ári. Í fyrra bárust 548 kvartanir sem er fjölgun um tæplega 4% milli ára en árið 2022 voru þær 528. Metárið 2021 voru kvartanirnar 570.

Þá voru 20 mál tekin til skoðunar að eigin frumkvæði og 18 slíkum málum lokið, til samanburðar við 18 hafin mál og 14 lokið árið 2022.

Farið var í sjö heimsóknir á grundvelli OPCAT-eftirlits embættisins en árið áður voru þær sex og 2021 fjórar. Þá voru gefnar út fjórar skýrslur á liðnu ári vegna OPCAT-eftirlitsins og tvær komu út fyrri part ársins 2024.

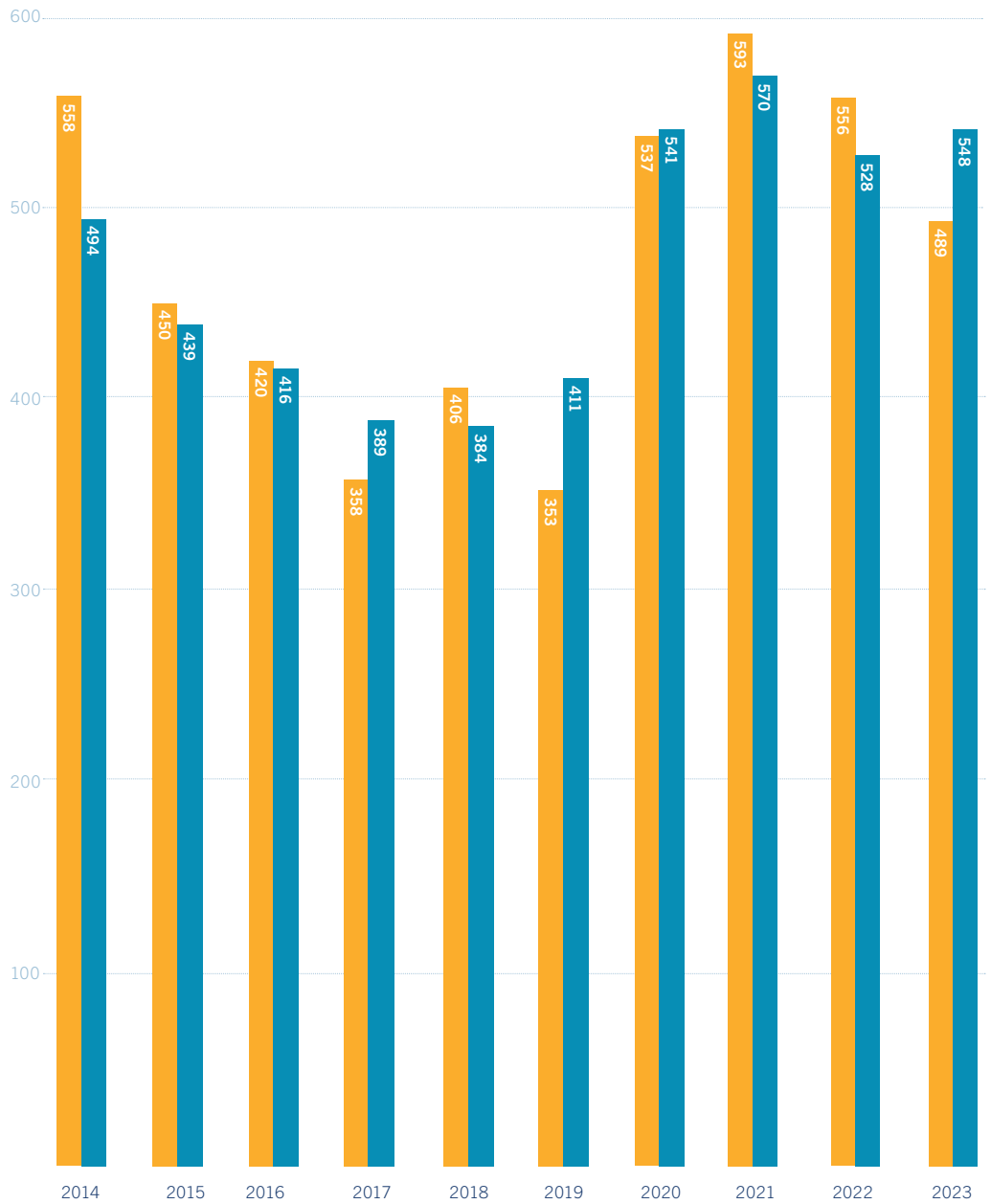
Auk þessa sinnti umboðsmaður fjölda annarra erinda af ýmsum toga, svo sem ábendingum, fyrirspurnum og fundarbeiðnum, en ekki er haldin sérstök tölfræði um þau.

Tölurnar endurspeгла einvörðungu skráð mál. Auk þessa berst fjöldi óformlegra ábendinga um eitt og annað sem haldið er til haga hjá frumkvæðiseiningu umboðsmanns. Hið sama á við um erindi þar sem óskað er eftir upplýsingum eða leiðbeiningum vegna samskipta við stjórnvöld og hvort tilefni sé til að kvarta vegna þeirra. Þá biðja stjórnvöld einnig á stundum um leiðbeiningar eða upplýsingar án þess að slíkt sé fært í málaskrá.

Fjöldi skráðra og afgreiddra kvartana undanfarin 10 ár

Skráðar kvartanir
Afgreiddar kvartanir

Fjöldi mála



2.2

Skipting kvartana milli mánaða

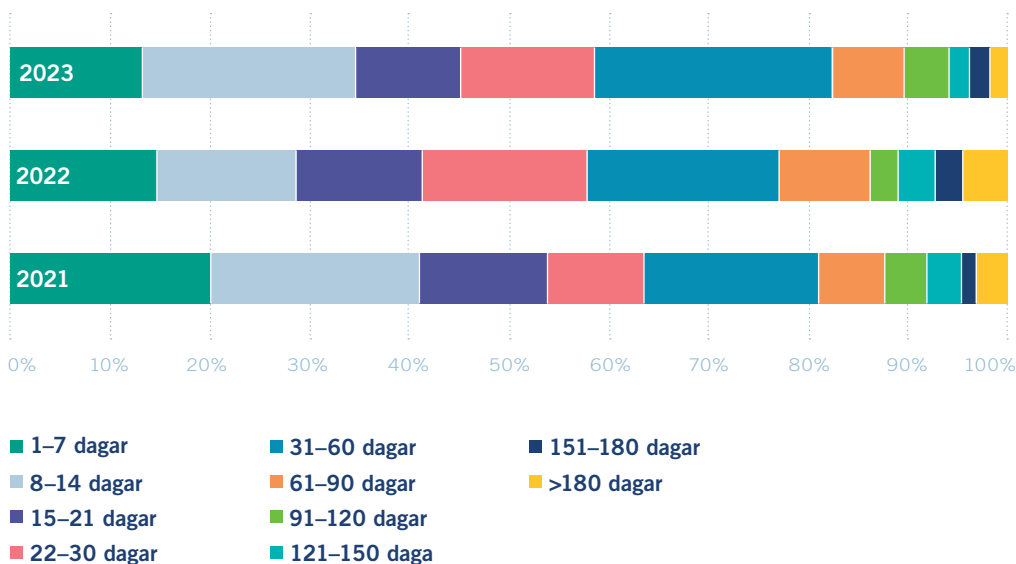
Afgreiðsla mála

Kvartanirnar dreifðust nokkuð jafnt yfir mánuði ársins. Flestar bárust í mars og desember eða 56 í hvorum mánuði og færstar í ágúst, 33. Á árinu voru 489 kvartanir afgreiddar þannig að við áramót voru 137 í vinnslu. Þar af voru 92 til athugunar hjá umboðsmanni, 9 til umsagnar hjá þeim sem kvartaði og beðið svara frá stjórnvöldum í 36 málum. Tæplega 60% kvartana var lokið innan mánaðar frá því að þær bárust, liðlega 80% innan tveggja mánaða og hartnær 90% á þremur mánuðum.

Umboðsmaður skilaði 17 álitum í 18 málum þar sem í einu tilfelli voru tvö mál sameinuð í eitt álit. Þetta er umtalsverð fækkun frá undanförunum tveimur árum þegar þau voru um 60 hvort ár. Þótt engin einhlít skýring sé á þessari fækkun má benda á að samkvæmt bráðabirgðatölum var nálega 23% mála á árinu lokið að fenginni leiðréttingu eða skýringu stjórnvalda en árið 2022 voru það 13%. Einnig ber að hafa í huga að í lokabréfum umboðsmanns kann að vera finna ýmsar athugasemdir og ábendingar til stjórnvalda þótt þær séu ekki settar fram í formlegu álitu.

2023	Innkomin mál	Afgreidd mál	Hjá UA í lok mán.
Jan	46	51	73
Feb	39	42	70
Mar	56	39	87
Apr	38	37	88
Maí	50	42	96
Jún	54	39	111
Júl	44	33	122
Ágú	33	43	112
Sep	38	46	104
Okt	49	39	114
Nóv	45	46	113
Des	56	32	137
Samt.	548	489	

Afgreiðslutími kvartana 2021–2023



Afgreiðsla mála

Afgreiðsla	2023	2022
Álit	17 (3,5%)	59/20(10,6%)
Ábending um að leggja réttarágreining fyrir dómstóla	10 (2%)	15 (2,7%)
Fellt niður að fenginni leiðréttingu eða skýringu stjórnvalds (þar af 43 eftir leiðréttingu stjórnvalds og 10 eftir endurupptöku)	112 (22,9%)	72 (13%)
Féllu utan starfssviðs umboðsmanns		
a. Störf Alþingis, nefnda og stofnana á vegum þess	11 (2,2%)	16 (2,9%)
b. Dómsathafnir	5 (1%)	8 (1,4%)
c. Einkaréttarleg lögskipti	24 (4,9%)	26 (4,7%)
d. Annað	4 (0,8%)	4 (0,7%)
Kæruleið ekki tæmd	113 (23,1%)	113 (20,3%)
Fyrnt	9 (1,8%)	10 (1,8%)
Fallið frá kvörtun eða kvörtun gaf ekki tilefni til frekari meðferðar að lokinni frumathugun	184 (37,8%)	233 (41,9%)
Samtals	489	556

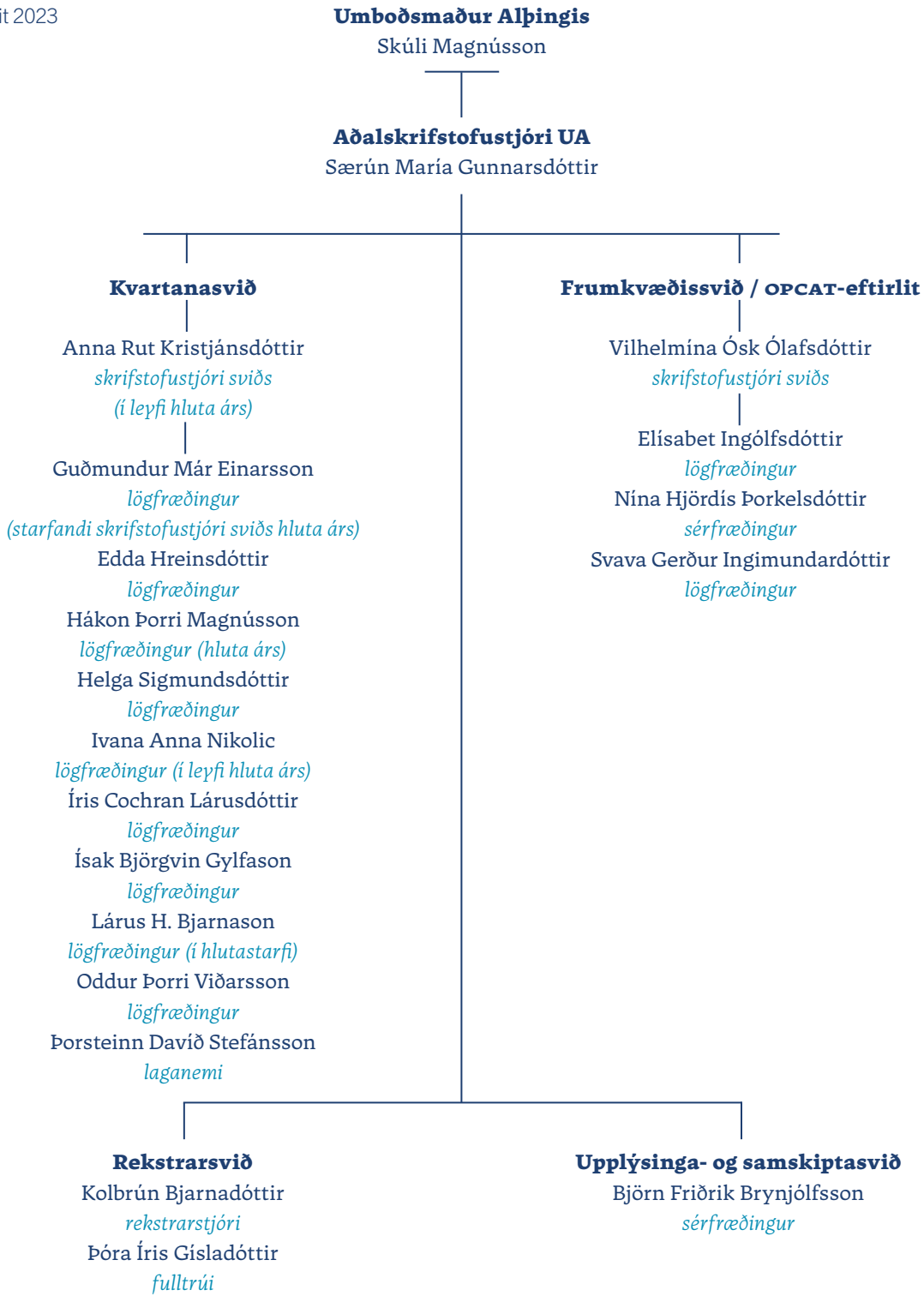
2.3

Frumkvæðismál og OPCAT

Tuttugu mál voru tekin til athugunar að frumkvæði umboðsmanns árið 2023. Átján frumkvæðismálum lauk á árinu og tveimur þeirra með álit. Annað laut að hæfi fjármálaráðherra, undirbúningi og ábyrgð við sölu á hlutum í Íslandsbanka hf. og hitt að ferðafrelsi barna á gosstöðvum í Meradölum.

Farið var í sjö heimsóknir í tengslum við OPCAT-eftirlit umboðsmanns. Þar af voru tvær, í fangelsin á Hólmsheiði og Sogni, vegna þemaskýrslu um kvenfanga og aðbúnað þeirra. Í apríl voru þrjú búsetuúrræði Vinakots í Hafnarfirði skoðuð, í júní var farið í sambærilega heimsókn í sjö úrræði hjá Klettabæ, fangageymslur á Selfossi voru skoðaðar í júlí og í lok árs var lokuð deild fyrir fólk með heilabilunareinkenni heimsótt á hjúkrunarheimilinu Sunnuhlíð. Þá var farið í eftirfylgniheimsókn á Stuðla sem var fyrst slíkra heimsókna á grundvelli OPCAT-eftirlitsins.

Þær OPCAT-skýrslur sem gefnar voru út á árinu vörðuðu allsherjarúttekt á Litla-Hrauni, öryggisúrræði á Akureyri og fangageymslur á Selfossi auk svokallaðrar þemaskýrslu um stöðu kvenna í fangelsum á Íslandi.





Viðfangsefnin

Helstu verkefni umboðsmanns
Alþingis árið 2023

3 Um hvað fjalla málin?

3.1

Skipting eftir málaflokkum

Eins og jafnan var stærsti málaflokkur ársins 2023 kvartanir vegna tafa á afgreiðslu mála eða erinda af hálfu stjórnvalda, eða alls 104 mál sem svara til 19% skráðra mála. Aðrir stærstu málaflokkar voru málefni opinberra starfsmanna, mál vegna skatta og gjalda, almannatrygginga, fullnustu refsinga, skipulags- og byggingarmál og mál er varða börn. Þá barst töluvert af kvörtunum sem lúta að meðferð gjafsóknarbeiðna, lögreglu- og sakamálum, menntamálum og málefnum útlendinga.

Almengustu umkvörtunarefni sem umboðsmanni bárust árið 2023.

I.	Málshraði	2023	19%
		2022	14%
II.	Opinberir starfsmenn	2023	7%
		2022	10%
III.	Skattar og gjöld	2023	7%
		2022	7%
IV.	Almannatryggingar	2023	5%
		2022	6%
V.	Fullnusta refsinga	2023	5%
		2022	4%
VI.	Skipulags- og bygginámál	2023	3%
		2022	4%
VII.	Börn	2023	3%
		2022	3%

Umboðsmaður hafði jafnframt ýmis málefni stjórnarsýslunnar til athugunar að eigin frumkvæði og vísast til kafla 5 um það. Í ýmsum tilvikum tengjast slíkar athuganir þeim kvörtunum og ábendingum sem berast umboðsmanni.

3.2

Málshraði

Umboðsmaður tekur að öllu jöfnu ekki afstöðu til þess hvort brotið hafi verið gegn málshraðareglu stjórnarsýsluréttarins fyrir en erindi hefur verið afgreitt eða mál leitt til lykta enda liggur málsmeðferðartími ekki fyrir fyrir en þá. Hins vegar leggur umboðsmaður mat á þau erindi sem berast og spyr stjórnvald hvað líði meðferð máls og afgreiðslu ef tilefni er til. Auk þess að tryggja hagsmuni borgaranna í einstökum málum er slíkt aðhald almennt nauðsynlegt til að tryggja góða stjórnarsýsluhætti og viðunandi þjónustustig.

Tímalengd málsmeðferðar horfir þó við með ólíkum hætti eftir hagsmunum og eðli máls hverju sinni. Það er vissulega bagalegt þegar tafir verða á svörum stjórnvalda við ýmsum almennum erindum borgaranna, jafnvel þegar þau varða ekki sérstaklega réttarstöðu þeirra. Í öðrum tilvikum geta tafir hins vegar verið verulega íþyngjandi fyrir þann sem í hlut á. Hér má sem dæmi nefna að umtalsverðar tafir hjá stjórnvaldi eins og úrskurðarnefnd um upplýsingamál geta í reynd leitt til þess að reglur um aðgang að upplýsingum hjá opinberum aðilum nái ekki markmiðum sínum.

Þá ber að hafa í huga að mál geta varðað verulega persónulega hagsmuni fólks. Umboðsmanni hafa til að mynda um árábil borist athugasemdir vegna afgreiðslutíma landlæknisembættisins í kvörtunarmálum. Af því tilefni hófst árið 2022 frumkvæðisathugun á því hvort heilbrigðisráðuneytið hefði brugðist við þeirri stöðu með fullnægjandi hætti. Athugunin stóð yfir allt árið 2023 og lauk með álit 6. maí 2024 þar sem niðurstaðan varð sú að skort hefði á nægilega raunhæfar og markvissar aðgerðir af hálfu ráðuneytisins til lausnar á þessum vanda.

📄 Mál nr. F124/2022

3.3

Opinberir starfsmenn

Málefni opinberra starfsmanna voru að venju fyrirferðarmikil í störfum umboðsmanns. Flestar kvartanir lutu með einum eða öðrum hætti að ráðningum í opinber störf og þá gjarnan að efnislegu mati á hæfni þeirra sem ráðnir voru eða öðrum atriðum í ráðningarferlinu. Þegar kvörtun stafar frá einhverjum sem hefur ekki fengið tækifæri til að koma í starfsviðtal og kynna sig nánar beinist athugun umboðsmanns einkum að því með hvaða hætti staðið hefur verið að því að ljúka ráðningarmáli gagnvart viðkomandi fremur en að taka til skoðunar efnislegt mat á hæfni þess sem var ráðinn. Þá er lítið til þess hvernig umsækjendur hafa verið bornir saman þegar valið var í starfsviðtöl. Starfsviðtali er í eðli sínu ætlað að afla viðbótarupplýsinga umfram það sem kemur fram í umsókn og til þess að meta nánar atriði sem talin eru geta skipt máli við samanburð þeirra sem komið hafa best út eftir yfirferð og frummat umsókna.

Ekki hefur verið talið leiða af rannsóknarreglu stjórnslurættarins að stjórnvöldum sé ávallt skylt að gefa umsækjendum kost á að gera nánari grein fyrir sjálfum sér í starfsviðtölum eða afla á annan hátt frekari upplýsinga um starfshæfni. Þörf á viðtali eða frekari upplýsingum, til dæmis umsögnum meðmælenda, til að uppfylla kröfur rannsóknarreglunnar ræðst þar af leiðandi af því hvaða upplýsinga er talið nauðsynlegt að afla til að málið sé nægjanlega upplýst með tilliti til þeirra sjónarmiða sem veitingarvaldshafinn hefur ákveðið að byggja á við mat sitt á umsóknum. Liggja til dæmis þegar fyrir að umsækjandi fullnægi ekki hlutlægu hæfisskilyrði er almennt ekki tilefni til að gera athugasemdir við að stjórnvald hafi ekki aflað viðbótarupplýsinga, hvort heldur með viðtölum eða öðrum hætti. Þá hefur umboðsmaður ekki gert athugasemdir við það fyrirkomulag, sem gjarnan er viðhaft þegar margir sækja um starf, að mat sé lagt á umsóknir og ferilskrár út frá tiltölulega hlutlægum viðmiðum, svo sem um menntun og starfsreynslu, enda séu þau málefnaleg og í eðlilegum tengslum við starfið sem verið er að ráða í. Í framhaldinu eru þá þeir boðaðir í viðtöl sem fullnægja kröfum um hæfi og koma best út úr frummati en aðrir komi ekki til frekari skoðunar.

☞ Mál nr. [11814/2022](#)

Í máli nr. 11814/2022 taldi umboðsmaður sig ekki hafa forsendur til að gera athugasemdir við kröfu um að umsækjendur um starf framhaldsskólakennara hefðu kennsluréttindi. Þar af leiðandi gerði hann ekki athugasemdir við að umsækjandi, sem hafði upplýst um að hann væri við það að ljúka námi, hefði ekki komið til frekara mats og ekki verið boðaður í viðtal. Umboðsmaður tók þó fram að hann teldi ekki útilokað að við tiltekna aðstæður gæti verið heimilt að veita umsækjanda starf sem væri við það að ljúka námi eða öðlast tilskilin réttindi, til dæmis þegar ljóst þætti að hann myndi að öllum líkindum fullnægja umræddu hæfisskilyrði til þess að gegna starfinu. Hins vegar teldi hann ekki unnt að líta svo á að stjórnvaldi væri skylt að taka til greina umsókn frá umsækjanda sem svo háttaði til um.

Ákveði stjórnvald að leita aðstoðar ráðningarfyrtækis við ráðningu opinberra starfsmanna leiðir það af lögmæltu hlutverki þess að ýmsar ákvarðanir sem teknar eru við vinnslu málsins og hafa grundvallarþýðingu fyrir stöðu einstakra umsækjenda verði ekki teknar nema af stjórnvaldinu sjálfu. Hér eru til dæmis hafðar í huga ákvarðanir sem miða að því að þrengja hóp umsækjenda sem til álita kemur að ráða í starfið. Í máli nr. 12155/2023 taldi umsækjandi um starf hjá Vegagerðinni að starfsmaður ráðningarfyrtækis hefði valið þá sem boða skyldi til starfsviðtals. Umboðsmaður fékk þó ekki annað ráðið af gögnum málsins en að ákvörðun um þetta hefði verið tekin af forstjóra stofnunarinnar.

☞ Mál nr. [12155/2023](#)

Þegar bundið er í lög og reglur að stjórnvald, sem veitir starf, skuli taka ákvörðun um ráðningu að fenginni tillögu eða umsögn ákveðins aðila þarf tillagan eða umsögnin að byggjast á viðhlítandi rannsókn og vera rökstudd, enda kemur það jafnan stjórnvaldi að litlum notum að fá niðurstöðu álitgjafa ef henni fylgja engar upplýsingar um það hvaða sjónarmið og rök hafi legið til grundvallar. Meginreglan er jafnframt sú að setja slíkar upplýsingar fram skriflega. Hins vegar ræðast það af nánari lagagrundvelli og atvikum máls hverju sinni hvort álitgjafanum ber, í skriflegum rökstuðningi, að gera grein fyrir mati sínu á öðrum umsækjendum en þeim sem tillaga er gerð um. Í máli nr. 11998/2023 taldi umboðsmaður að sveitarfélag gæti ekki lagt tillögu skólustjóra um ráðningu í starf aðstoðarskólustjóra til grundvallar ákvörðun sinni án þess að bætt hefði verið úr skorti á rökstuðningi tillögunnar.

☞ Mál nr. [11998/2023](#)

3.4

Skattar og gjöld

Eins og árið 2022 beindust hlutfallslega flestar þeirra kvartana sem vörðuðu álagningu skatta og gjalda að álagningu stöðubrotsgjalda en ekkert þeirra mála var þó leitt til lykta með álitgerð. Í því sambandi athugast að samkvæmt umferðarlögum verða þessar ákvarðanir ekki bornar undir æðra stjórnvald. Á meðal mála sem vörðuðu stöðubrotsgjald var mál nr. 12164/2023. Í því var kvartað yfir að ekki hefði verið tekið tilliti til þess að bifreið hefði verið lagt á hluta einkalóðar sem hefð væri fyrir að notaður væri sem bílastæði. Þar sem aka þurfti bifreiðinni um göngustíg til að leggja henni á umræddum stað voru þó ekki gerðar athugasemdir við álagninguna.

☞ Mál nr. [12164/2023](#)

Þá var í máli nr. 12068/2023 kvartað yfir gjaldi sem var lagt á bifreið sem hafði verið lagt í stæði fyrir fatlað fólk á þeirri forsendur að viðkomandi og fleiri hefðu lengi lagt í stæðið án þess að hafa fengið sekt fyrir. Ekki var fallist á að þau sjónarmið gætu leitt til athugasemda við ákvörðun Bílastæðasjóðs. Mál vegna annars konar gjaldtöku voru af ýmsum toga en má þar meðal annars nefna mál sem varðaði uppflettingar í fyrirtækjaskrá Skattsins.

☞ Mál nr. [11711/2022](#)

Í máli nr. 11711/2022 taldi umboðsmaður að fyrirmæli laga um að ekkert gjald skyldi tekið fyrir rafræna uppflettingu í fyrirtækjaskrá, svo og allar upplýsingar skyldu birtast í rafrænni uppflettingu, leiddu til þess að gjaldfráls uppfletting í fyrirtækjaskrá einskorðaðist ekki við svonefndar grunnupplýsingar. Hann tók hins vegar ekki afstöðu til þess hvort heimilt væri að takmarka aðgang að upplýsingunum með almennum hætti og þá án tillits til þess hvort þeim væri miðlað eftir rafrænum eða öðrum leiðum.

3.5

Almannatryggingar

☰ Mál nr. [11723/2022](#)

Kvartanir vegna almannatrygginga voru af ýmsum toga og vörðuðu meðal annars lífeyristryggingar, sjúkratryggingar og félagslega aðstoð. Í máli nr. 11723/2022 komst umboðsmaður að þeirri niðurstöðu að engar haldbærar skýringar hefðu komið fram um nauðsyn þess að binda greiðsluþátttöku í ferðakostnaði vegna sjúkrameðferðar því skilyrði að það væri lækni í heimabyggð sem hefði vísað viðkomandi til meðferðarinnar. Í bréfaskiptum vegna málsins kom raunar fram sú afstaða heilbrigðisráðuneytisins að skilyrðið væri úrelt og til stæði að breyta því. Líta má á málið sem áminningu um að stjórnvísan þurfi að líta til breyttra samfélagshátta og tækniþróunar við reglusetningu.

☰ Mál nr. [11704/2022](#)

Umboðsmaður átti jafnframt, í máli nr. 11704/2022, í bréfaskiptum við félags- og vinnumarkaðsráðuneytið um þann greinarmun sem er gerður á umsækjendum um uppbót á lífeyri eða styrk vegna bifreiðarkaupa. Er hér um að ræða umsækjendur sem taldir eru fullnægja skilyrði um ótvíræða nauðsyn á bifreið vegna hreyfihömlunar. Eftir því hvort hreyfihömlun þeirra er metin „veruleg“, átti annar hópurinn rétt á greiðslu sem var á þeim tíma 360.000 kr., en er nú 500.000, en hinn hópurinn fjárhæð sem var 1.440.000 kr., en er nú 2.000.000. Í bréfaskiptunum kom fram að ráðherra hefði fullan hug á að vinna við endurskoðun á stuðningi vegna bifreiðakostnaðar yrði tekin upp að nýju eftir að heildarendurskoðun örorkulífeyriskerfisins væri lokið. Umboðsmaður mun áfram fylgjast með þessu málefni.

3.6

Fullnusta refsinga

Kvörtunum vegna fullnustu refsinga hefur fjölgað töluvert síðustu ár. Vera kann að sýnileiki starfsmanna umboðsmanns í fangelsum vegna OP-CAT-eftirlits hafi hér haft einhver áhrif. Hugsanlega fá fangar einnig betri upplýsingar en áður um möguleika sína á að leita til umboðsmanns. Hins vegar er tiltölulega háu hlutfalli þessara kvartana vísað frá vegna þess að ekki hefur verið leitað til yfirvalda fangelsismála með stjórnvísan, kvörtun eða athugasemdir áður en leitað hefur verið til umboðsmanns. Í ljósi þess hversu fáar kvartananna eru tækar til efnislegrar umfjöllunar gefur auga leið að heimildir umboðsmanns til þess að taka mál til athugunar að eigin frumkvæði og eftirlit hans á grundvelli OP-CAT-bókunarinnar hefur verulega þýðingu til að tryggja réttarvernd fanga. Í samræmi við það eru allar kvartanir á þessu málefni sviði yfirfarnar með tilliti til þess hvort í þeim komi fram atriði sem rétt er að taka til athugunar að eigin frumkvæði umboðsmanns eða hafa til hliðsjónar við OP-CAT-eftirlitið. Auk þess berast umboðsmanni einnig ábendingar um málefni fanga með öðrum hætti. Í frumkvæðismáli sem lauk á árinu voru til athugunar atriði sem geta haft þýðingu fyrir raunhæfan möguleika fanga á að leita réttar síns.

Mál nr. [F134/2023](#)

Í máli nr. F134/2023 voru til athugunar möguleikar fanga til að hafa samskipti við stjórnvöld símleiðis og fyrirkomulag bréfaskipta í fangelsum. Tilefnið voru ábendingar sem umboðsmanni höfðu borist og atriði sem starfsmenn umboðsmanns urðu áskynja í heimsóknnum í Fangelsin Litla-Hrauni og Hólmsheiði. Þannig virtist ekki vera hægt að hringja af deildum fanga til Fangelsismálastofnunar og dómsmálaráðuneytis og milliganga varðstofu nauðsynleg til að hægt væri að hringja út fyrir fangelsið úr síma í almennu rými. Þá lágu skrifleg erindi milli fanga og stjórnvalda á borði í rými þar sem var almennur umgangur fangavarda og upplýsti fangavörður að eitt bréfið væri kvörtun til umboðsmanns sem varðaði samskipti hans sjálfs við tiltekinn fanga. Eftir að tilkynnt var um breytingar á fyrirkomulagi við símhringingar og fyrirætlanir um skráð verklag hvað varðar símtöl og bréfaskipti lauk umboðsmaður athuguninni en áréttaði að ekki væri heimilt að hlusta á símtöl fanga við opinberar stofnanir eða skoða bréfaskipti fanga og nánar tilgreindra aðila, svo sem lögmann hans eða umboðsmann Alþingis.

Mál nr. [11373/2021](#)

Flutningur fanga á öryggisdeild kom til umfjöllunar á árinu, í máli nr. 11373/2021, og varð til þess að umboðsmaður ítrekaði fyrri ábendingar til dómsmálaráðuneytisins þess efnis að skoða þurfi hvort tilefni sé til að búa vistun fanga á öryggisdeild tryggari og vandaðri umgjörð í lögum en nú er. Í lögum um fullnustu refsinga er ekki fjallað sérstaklega um vistun fanga á sérstakri öryggisdeild og þar af leiðandi ekki um læknisskoðun vegna slíkrar ráðstöfunar. Í framkvæmd getur vistun á öryggisdeild engu að síður haft í för með sér langvarandi félagslega einangrun, svo sem þegar fangar vistast einir á deildinni um lengra skeið og fá ekki heimsóknir, eins og átti við í þessu tilviki. Umboðsmaður hefur talið að við slíkar aðstæður þurfi að horfa til þeirra viðmiða sem gilda um úrræði sem hafa slíka einangrun í för með sér, þar á meðal reglana um skoðun læknis þegar slík vistun er ákveðin og eftir atvikum daglega læknisskoðun auk þess sem leggja verði reglubundið mat á þörf á endurskoðun á vistuninni eða fyrirkomulagi hennar. Þá geti undirbúningur ákvörðunartöku um vistun fanga á öryggisdeild ekki takmarkast við að upplýsa og leggja mat á hvort vistun fanga á deildinni hafi verið nauðsynleg með tilliti til hegðunar hans heldur þurfi að meta aðstæður fanga og aðbúnað hans á deildinni þannig að gætt sé að réttindum hans og velferð.

Þótt kvartanir í þessum málaflokki beinist gjarnan að því að ekki hafi verið fallist á að gera ráðstafanir sem ætlað er að draga úr frelsissviptingu, svo sem ákvörðunum um flutning í opnara fangelsi, reynslulausn, afplánun á áfangaheimili og þess háttar þekkist líka að dómþolar kjósi sjálfir að afplána vararefsingu fésektar en því sé synjað.

☰ Mál nr. [12058/2023](#)

Í máli nr. 12058/2023 beindist kvörtunin að því viðkomandi hefði ekki verið heimilað að afplána vararefsingu fésektar. Umboðsmaður vísaði meðal annars til þess að sýslumaður væri bundinn af meginreglunni um að fullnusta skuli ákvarðaða aðalrefsingu. Af þeirri reglu leiddi að skylt væri að reyna innheimtuaðgerðir til hins ýtrasta með tilliti til atvika máls hverju sinni í ljósi þess að dómþoli hefur ekki val um það hvenær kæmi til beitingar vararefsingar. Ekki var talið efni til að gera athugasemdir við það mat að innheimtuaðgerðir í málinu teldust ekki þýðingarlausar eða fullreyndar.

3.7

Börn

Umboðsmanni barst kvörtun sem laut að bólusetningu barna gegn HPV, það er að þær væru einungis gjaldfrjálsar fyrir börn í sjöunda bekk og yngri. Ekki voru skilyrði að svo stöddu til að taka kvörtunina til meðferðar en umboðsmaður óskaði að eigin frumkvæði eftir upplýsingum og skýringum frá heilbrigðisráðuneytinu um framkvæmdina, svo sem um gjaldtöku og aldursmörk, með tilliti til þess hvort hún stæðist gildandi lagareglur. Athugunin stendur enn yfir.

3.8

Skipulags- og byggingarmál

Í mars 2023 staðfesti innviðaráðherra tillögur svæðisráða að strandsvæðisskipulagi Austfjarða og strandsvæðisskipulagi Vestfjarða. Um var að ræða fyrsta skipulag sem tekur til fjarða og flóa við strendur landsins. Umboðsmanni bárust kvartanir vegna beggja mála. Í máli nr. 12120/2023 voru ekki talin skilyrði að svo stöddu til að fjalla um strandsvæðisskipulag Austfjarða þar sem fyrir lá að mál hafði verið höfðað til ógildingar skipulagsins. Í máli nr. 12218/2023 taldi umboðsmaður ekki forsendur til að leggja til grundvallar að undirbúningur og staðfesting skipulagsins hefðu ekki uppfyllt lágmarkskröfur laga og stjórnvaldsfyrirmæla en vakti athygli viðkomandi á lögbundnum fresti til að leggja fram bótakröfu vegna áhrifa sem staðfesting skipulagsins kynni að hafa á rækjuveiðiheimildir viðkomandi.

☰ Mál nr. [12120/2023](#)

☰ Mál nr. [12218/2023](#)

3.9

Gjafsókn

Í ársskýrslu umboðsmanns fyrir árið 2021 var vakið máls á því að óvenjulega háu hlutfalli kvartana vegna gjafsóknarmála það ár lauk með endurupptöku í tilefni af fyrirspurnum umboðsmanns um málið. Á þessu varð ekki breyting árið 2023 þar sem 69% gjafsóknarmála hjá umboðsmanni lauk með þeim hætti. Líta verður svo á að afstaða dómsmálaráðuneytisins í þeim málum sem eru endurupptekin sé sú að annmarki hafi verið á afgreiðslu þeirra. Þetta vekur því upp spurningar um hvort huga þurfi betur að meðferð þessara mála hjá gjafsóknarnefnd.

3.10

Lögreglu- og sakamál

Nokkur hluti þeirra kvartana sem beindust að lögreglu á árinu laut að töfum á rannsókn mála. Var þar bæði um að ræða kvartanir frá sakborningum og þeim sem höfðu lagt fram kæru hjá lögreglu. Þar sem ríkissaksóknari hefur eftirlit með framkvæmd ákærvalds hjá öðrum ákærendum og getur gefið þeim bindandi fyrirmæli um einstök mál er málsaðilum almennt leiðbeint um að leita þangað telji þeir á sig hallað að þessu leyti. Í þessu sambandi má nefna mál nr. 12331/2023 sem laut að íslenskri refsilögu, en þar var rannsókn máls tekin upp að nýju í tilefni af fyrirspurn umboðsmanns, mál nr. 11954/2022, sem varðaði synjun við beiðni um niðurfellingu sakarkostnaðar og mál nr. 12394/2023, þar sem kvartað var yfir því að lögreglustjóri hefði ekki veitt rökstuðning fyrir þeirri ráðstöfun að gefa út fimm ákæror á hendur fimm mönnum í stað einnar fyrir alla. Í síðastgreinda málinu gerði umboðsmaður ekki athugasemdir enda ekki um stjórnvaldsákvörðun að ræða. Umfangsmest þessara mála, nr. 11551/2022, laut að rafrænni stjórnslu lögreglustjóra við frávisun kærumáls og verður vikið að því síðar. Þá lauk á árinu athugun á máli nr. 12067/2023 vegna kvörtunar Bláðamannafélags Íslands yfir viðbrögðum dómismálaráðuneytisins við erindi frá félaginu vegna afskipta af störfum blaðamanna við fréttáflutning af aðgerðum lögreglu á Keflavíkurflugvelli, einkum með öflugum ljósabúnaði sem beint var að blaðamönnum.

☞ Mál nr. [12331/2023](#)

☞ Mál nr. [11954/2022](#)

☞ Mál nr. [12394/2023](#)

☞ Mál nr. [11551/2022](#)

☞ Mál nr. [12067/2023](#)

3.11

Menntamál

Fjallað um var um þætti í skólastarfi á öllum stigum, það er frá leikskólum til háskólastigs, en sýnu flest málanna sneru þó að opinberum háskólum. Í þremur málum vegna fjögurra kvartana, nr. 11857/2022, nr. 11696/2022 og 11761/2022 og nr. 11975/2022 var fjallað um synjanir við umsóknum um starfsnám lögreglu og í tveimur þeirra voru gerðar verulegar athugasemdir við rökstuðning sem í báðum tilvikum var til þess fallinn að valda misskilningi. Í einu máli var fjallað um úrskurð um tímabundna undanþágu grunnskólabarns frá skólaskyldu og var það óvenjulegt að því leyti að kvörtunin beindist að því að fallist hefði verið á að veita undanþáguna.

☞ Mál nr. [11857/2022](#)

☞ Mál nr. [11696/2022](#)
og [11761/2022](#)

☞ Mál nr. [11975/2022](#)

☞ Mál nr. [12302/2023](#)

Í máli nr. 12302/2023 var kvartað yfir ákvörðun um að veita barni tímabundna undanþágu frá skólaskyldu með vísan til þess að áskilja hefði átt samþykki beggja forsjárforeldra. Eins og atvikum var háttað taldi umboðsmaður ekki ástæðu til að gera athugasemdir við að nægilegt hefði verið talið að lögheimilisforeldri óskaði eitt eftir leyfinu enda var það til tiltölulega skamms tíma. Þannig var ekki um það að ræða að lögbundinni skólaskyldu yrði ekki sinnt um lengra skeið þannig að til álitna kæmi að um væri að ræða meiri háttar ákvörðun foreldris um líf barns.

3.12

Málefni útlendinga

Umboðsmanni berst alltaf nokkuð af málum sem lúta að stjórnýslu útlendingamála, svo sem málum sem varða ríkisborgararétt, alþjóðlega vernd, dvalarleyfi og framkvæmd brottvísana, en fá þeirra hljóta efnislega úrlausn. Umboðsmaður hefur gjarnan nýtt frumkvæðisheimildir sínar til að taka mál-efni á þessu réttarsviði til almennrar athugunar þegar tilefni gefst til.

☞ Mál nr. [F123/2022](#)

Í máli nr. F123/2022 var óskað eftir upplýsingum frá ríkislögreglustjóra um framkvæmd brottvísana umsækjenda um alþjóðlega vernd. Tilefnið var fréttáflutningur af því hvernig brottvísun manns í hjólastól var háttað. Þegar málinu lauk ítrekaði umboðsmaður nauðsyn þess að við skipulagningu og undirbúningu ákvarðana um framkvæmd brottvísana færi fram einstaklingsbundið mat á þörfum þeirra sem um ræddi svo tekið væri nægilegt tilliti til manna í viðkvæmri stöðu, svo sem vegna fötlunar.

3.13

Aðgangur að gögnum og upplýsingum

Í upplýsingalögum er mælt fyrir um upplýsingarétt almennings og takmarkanir á honum. Í lögnum er aftur á móti einnig fjallað um það sem nefnt hefur verið aukinn aðgangur að gögnum máls. Þar kemur fram að heimilt sé að veita aðgang að gögnum í ríkari mæli en skylt er samkvæmt lögnum enda standi aðrar lagareglur því ekki í vegi, þar á meðal ákvæði laga um þagnarskyldu og persónuvernd. Þegar stjórnvöld synja beiðni um aðgang að gögnum á grundvelli tiltekinna ákvæða laganna ber þeim að taka afstöðu til þess hvort veita eigi aðgang í ríkari mæli en skylt er. Þá kunna að vera sérákvæði í lögum sem mæla fyrir um heimild stjórnvalds til að aflétta sérstakri þagnarskyldu.

☞ Mál nr. [12062/2023](#)

Í máli nr. 12062/2023 hafnaði Seðlabankinn því að veita aðgang að stöðugleiksamningum sem gerðir voru við slitabú banka í kjölfar hruns á fjármálamörkuðum haustið 2008. Einnig var sýnað um upplýsingar um fjárfestingaleið bankans, á grundvelli lagagreinar sem heimilaði bankanum að víkja frá sérstöku þagnarskylduákvæði, vægju hagsmunir almennings af birtingu upplýsinga þyngra en hagsmunir sem mæltu með leynd. Umboðsmaður taldi að heimildin yrði ekki skilin þannig að Seðlabankanum væri skylt að birta allar upplýsingar sem uppfylltu það skilyrði að hagsmunir almennings af birtingunni vægju þyngra en hagsmunir sem mæltu með leynd. Þá hefði bankinn forræði á heimildinni og væri ekki skylt að framkvæma sérstakt efnislegt mat á því hvort ástæða væri til að beita heimildinni í hvert sinn sem beiðni um aðgang að gögnum væri sýnað á grundvelli hinnar sérstöku þagnarskyldu enda þótt ekkert girti fyrir að slíkt birting gætti átt sér stað í

kjölfar beiðni. Eftir að hafa kynnt sér málið fékk umboðsmaður ekki annað séð en að bankinn hefði lagt mat á framkomna beiðni en ekki talið ástæðu til að beita heimild sinni til afléttingar. Hann taldi því ekki forsendur til athugasemda.

→[Bréf umboðsmanns til fjármála- og efnahagsráðherra](#)

Umboðsmaður átti einnig í bréfaskiptum við fjármála- og efnahagsráðherra vegna tilkynningar á vef Stjórnarráðsins þar sem fullyrt var að ólöglegt væri að gera vinnuskjöl ríkisendurskoðanda opinber. Hann lauk afskiptum sínum af málinu en lýsti þó þeirri skoðun sinni að uppi væru vísbendingar um að almennt kunni stjórnvöld að skorta fullnægjandi skilning á þeim reglum sem gilda um rétt almennings til aðgangs að vinnuskjölum svo og heimildum stjórnvalda til að birta þau umfram skyldu. Bréfið er birt á vefsíðu umboðsmanns.

Upplýsingaréttur aðila stjórnsýslumáls ræðst ekki af upplýsingalögum heldur af stjórnsýslulögum og eftir atvikum þeim sérlagaákvæðum sem eiga við hverju sinni. Ákvörðun um að veita aðgang að gögnum máls heyrir almennt undir það stjórnvald sem er bært til að leysa úr stjórnsýslumálinu og hefur umráð skjals, enda ber það stjórnvald ábyrgð á að afla skýringa og gagna í málinu. Leiðir þetta af þeim grunnrökum sem búa að baki lagaákvæðum um upplýsingarétt aðila máls og skráningar- og varðveisluskyldu stjórnvalda. Við afmörkun á því hvað teljist til gagna „er mál varða“ í skilningi stjórnsýslulaga skiptir ekki máli hvort þau stafi frá aðila máls, stjórnvöldum eða öðrum, heldur hvort þau snerti þau álitafni sem úrlausn máls getur hverfst um. Leiki vafi á hvaða gögn tilheyri stjórnsýslumáli ræðst það af því hvaða gögn verða talin hafa þá efnislegu þýðingu eða þau tengsl við málið að rétt sé að telja þau til gagna þess. Þau gögn sem beinlínis er byggt á við úrlausn stjórnsýslumáls teljast þannig vafalaust til gagna þess. Stjórnvöld geta sjálf haft undir höndum upplýsingar sem nauðsynlegar eru til úrlausnar tiltekins máls, svo sem vegna afgreiðslu á fyrri málum sama aðila, en jafnframt geta þau haft heimildir til sérstakra rannsóknaraðgerða í þágu gagnaöflunar.

📄 Mál nr. [11696/2022](#) og [11761/2022](#)

Í máli nr. 11696/2022 og 11761/2022 brást ríkislögrelustjóri við beiðnum manns, sem hafði verið sýnjað um inntöku í starfsnám lögreglu, um aðgang að gögnum málanna með því að benda á að gögn þeirra sakamála, sem vísað væri til í ákvörðunum embættisins, mætti nálgast hjá því lögregluembætti sem á þeim hefði forræði. Umboðsmaður taldi beiðnunum réttilega beint að embætti ríkislögrelustjóra sem hefði verið bært til að taka ákvörðun um rétt til aðgangs að gögnum. Þá taldi umboðsmaður að þar sem gagna úr málaskrá lögreglu hafði verið aflað til að leggja mat á umsóknir mannsins og byggt var á þeim við sýnjun þeirra væru þau ótvírætt gögn sem vörðuðu mál hans. Var því talið að ekki hefði verið leyst úr gagnabeiðnunum í samræmi við lög.

Einnig kann fólk að eiga sértækari rétt til aðgangs að upplýsingum á grundvelli sérлагаákvæða, svo sem að eigin heilsufarsupplýsingum, og getur meðferð heilbrigðisstofnana á slíkum beiðnum komið til athugunar og umfjöllunar hjá umboðsmanni.

☞ Mál nr. [11882/2022](#)

Í máli nr. 11882/2022 taldi umboðsmaður að meðferð Landspítala á beiðnum konu um aðgang að eigin sjúkraskrá hefði ekki verið í samræmi við lög þar sem þær hefðu ekki verið teknar til meðferðar í samræmi við lög um sjúkraskrár eða afgreiddar með formlegum hætti.

3.14

Málefni fatlaðs fólks

Þegar reynt hefur á réttindi fatlaðs fólks hefur umboðsmaður talið að samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks hafi þýðingu við skýringu laga þótt hann hafi ekki verið lögfestur í heild sinni. Í samningnum er lögð áhersla á að gera fötluðu fólki kleift að lifa sjálfstæðu lífi, meðal annars með því að gera því mögulegt að komast ferða sinna og bæta aðgengi þess. Í ákvæði samningsins um ferlimál einstaklinga kemur meðal annars fram að aðildarríki samningsins skuli gera árangursríkar ráðstafanir til þess að tryggja að fatlað fólk geti farið allra sinna ferða og tryggja sjálfstæði þess í þeim efnum, eftir því sem frekast er unnt, meðal annars með því að greiða fyrir því að það geti farið allra sinna ferða með þeim hætti og á þeim tíma sem það kys og á viðráðanlegu verði.

☞ Mál nr. [11617/2022](#)

Í máli nr. 11617/2022 fjallaði umboðsmaður um gjaldskrá Reykjavíkurborgar fyrir akstursþjónustu fyrir fatlað fólk og taldi að ekki yrði annað séð en að fatlað fólk sem notaði akstursþjónustu reglulega þyrfti í reynd að greiða töluvert hærra gjald fyrir þjónustuna en þeir sem nýttu sér almenningsamgöngur með tímabilskortu Strætó bs. Það taldi umboðsmaður ekki samrýmast lögum þar sem mælt væri fyrir um að gjald fyrir akstursþjónustuna skyldi vera sambærilegt gjaldi fyrir almenningsamgöngur á höfuðborgarsvæðinu.

Í samningnum er einnig fjallað um að aðildarríki hans skuli gera ráðstafanir til að tryggja fötluðum börnum aðgang til jafns við önnur börn að leikjum og tómstunda- og frístunda- og íþróttastarfi. Í barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna, sem er lögfestur, er einnig fjallað um rétt barna til leiks og tómstunda og kemur þar meðal annars fram að aðstoð við barn með fötlun skuli miðuð við að tryggt sé að barnið hafi meðal annars í raun möguleika á tómstundaiðju, þannig að stuðlað sé að sem allra mestri félagslegri aðlögun og þroska þess, þar á meðal í menningarlegum og andlegum efnum. Barnaréttarnefnd Sameinuðu

Þjóðanna hefur talið að skortur á aðgangi að náttúru sé ein af þeim áskorunum sem aðildarríkin skuli takast á við til að hrinda í framkvæmd réttindum samkvæmt sáttmálanum. Er í því sambandi á það bent að leikur og tómstundir í náttúru hafi margskonar jákvæð áhrif á börn, og veiti meðal annars skilning á heimi náttúrunnar og bæti möguleika til að takast á við streitu.

☞ Mál nr. [11910/2022](#)

Í máli nr. 11910/2022 var fjallað um sýnjun um styrk til handa fötluðu barni til kaupa á rafknúnu þríhjóli sem gerði mögulegt að hjóla með aðstoðarmanni eða hvíla sig á meðan hinn hjólaði. Sýnjunin byggðist á því að fyrirhuguð notkun hjólsins fullnægði ekki skilyrðum reglugerðar um styrki vegna hjálpertækja og laga um sjúkratryggingar á þá leið að hjálpertæki yrði að teljast nauðsynlegt og hentugt til að auðvelda athafnir daglegs lífs. Umboðsmaður leit til þess að hvorki orðalag laganna né tiltæk lögskýringargögn báru með sér að löggjafinn hefði lagt þröngan skilning til grundvallar hugtakinu „athafnir daglegs lífs“ hvað varðaði fötluð börn og réttindi þeirra til leiks og tómstunda, eða að ætlunin hefði verið að draga úr þeim réttindum sem fötluðu fólki bæri að tryggja samkvæmt reglum þjóðaréttar. Þá taldi hann að við setningu reglugerðar hefði ráðherra meðal annars borið að stuðla að því, eftir því sem kostur væri, að fötluð börn gætu notið réttinda sinna til leiks og tómstunda. Ekki yrði því fallist á að hjálpertæki sem væru nauðsynleg eða hentug til leiks og tómstunda barna með fötlun féllu utan laga um sjúkratryggingar. Þvert á móti yrði að ganga út frá því að vilji löggjafans hefði staðið til þess að stutt væri við þessa möguleika þeirra til jafns við önnur börn eftir því sem fært væri. Þá hefði ráðherra borið að gæta þess að ekki væri þrengt um of að svigrúmi úrskurðarnefndarinnar til að leggja sjálfstætt og einstaklingsbundið mat á hvort hjálpertæki teldist nauðsynlegt eða hentugt til að auðvelda athafnir daglegs lífs eins og það hugtak yrði réttilega skýrt. Umboðsmaður taldi því að umrædd reglugerðarákvæði ættu sér ekki lagastoð og sýnjun úrskurðarnefndarinnar hefði verið í ósamræmi við lög.

3.15

Rafræn stjórnsýsla

Umboðsmaður hefur itrekað bent á að þrátt fyrir kosti rafrænnar stjórnsýslu verði jafnframt að gæta hagsmuna þeirra sem ekki geta nýtt sér hana í sama mæli og aðrir. Á árinu voru meðal annars til athugunar kvartanir frá aðstandendum fólks sem ekki átti hægt um vik að nýta sér rafræna auðkenningu vegna fötlunar með þeim afleiðingum að það hafði takmarkað aðgengi að ýmiss konar þjónustu. Einnig átti umboðsmaður, í máli nr. F131/2023, í samskiptum við Vegagerðina vegna fréttáflutnings af því að fósturforeldrar barna í varanlegu fóstri gætu ekki nýtt afslátt af innanlandsflugi fyrir börnin, með svonefndri Loftbrú, og var ástæða þess sú að eingöngu var hægt að sækja afsláttinn rafrænt. Því máli lauk í framhaldi af yfirlýsingu Vegagerðarinnar um úrbætur á þá leið að framvegis yrði einnig unnt að sækja um afsláttinn eftir hefðbundnum leiðum

☞ Mál nr. [F131/2023](#)

auk þess sem umboðsmaður umsækjanda gæti komið fram fyrir hans hönd í rafrænni gátt.

Umboðsmaður hafði einnig til umfjöllunar tvö mál vegna tilkynninga um niðurfellingu máls hjá lögreglu sem voru birtar í stafrænu pósthólf í Ísland.is. Öðru málinu var ekki fylgt eftir en hinu lauk með álit.

☰ Mál nr. [11551/2022](#)

Í máli nr. 11551/2022 hafði maður sent ríkissaksóknara kæru með ábyrgðarbréfi. Ríkissaksóknari framsendi kærana til lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu án þess að tilkynna manninum um það. Lögreglustjóri vísaði kærinni frá og sendi manninum eingöngu tilkynningu um það í pósthólf hans á Ísland.is sem hann hafði ekki aðgang að. Tilraunir mannsins til að fá aðgang að ákvörðuninni eftir öðrum leiðum báru ekki árangur. Að endingu var erindi sem hann setti fram í því skyni að fá aðgang að ákvörðuninni tekið til meðferðar hjá ríkissaksóknara sem stjórnsýslukæra. Þeirri „kæru“ var vísað frá á þeim grundvelli að hún hefði borist að liðnum kærufresti. Umboðsmaður taldi ríkissaksóknara hafa afgreitt erindið á röngum lagagrundvelli og að tilkynningin hefði, á þessum tíma, ekki getað öðlast réttaráhrif nema málsaðili hefði fallist á rafræna málsmeðferð. Enn fremur hefði embættið ekki kannað frekar fullyrðingar mannsins um að hann gæti ekki kynnt sér ákvörðunina áður en málinu var vísað frá. Þá virtist maðurinn ekki enn hafa fengið afhent afrit af ákvörðuninni.

Hér athugast að maðurinn hafði fengið tilkynningu, sem hann gat ekki nálgast í stafrænu pósthólf, frá stjórnvaldi sem hann hafði ekki leitað til sjálfur og vissi ekki að hefði mál hans til meðferðar. Þrátt fyrir ítrekuð samskipti hans við stjórnvöld og beiðnir um afhendingu gagnsins fékk hann það ekki afhent. Þegar atvik málsins áttu sér stað höfðu lög um stafrænt pósthólf í miðlægri þjónustugátt stjórnvalda ekki tekið gildi en lögreglan birti tilkynninguna engu að síður þar og var það þáttur í tilraunaverkefni. Ef ætlunin með því fyrirkomulagi sem var viðhaft var að gera viðtakanda auðveldara fyrir að nálgast tilkynninguna er ljóst að sú ráðagerð gekk ekki eftir.

3.16

Önnur málefni

Auk hefðbundinna málaflokka kenndi ýmissa grasa í framkvæmd umboðsmanns árið 2023. Nokkrar kvartanir bárust til dæmis vegna takmarkana á aðgengi að gosstöðvum, auk þeirrar frumkvæðisathugunar sem umboðsmaður lauk um slík álitæfni, og nokkrar kvartanir vegna stjórnsýslu í tengslum við hvalveiðar. Kvartað var yfir sérstakri athugun Samkeppniseftirlitsins á stjórnunar- og eignatengslum í sjávarútvegi. Þeirri athugun hætti stofnunin eftir að áfrýjunarnefnd samkeppnismála felldi úr gildi ákvörðun hennar um álagningu dagsekta til að knýju fram svör við upplýsingabeiðni. Kom því ekki

til efnislegrar umfjöllunar umboðsmanns um hana. Um þessi mál og önnur má lesa nánar á vefsíðu umboðsmanns.

3.17

Framkvæmd stjórnýslulaga nr. 37/1993 og annarra grundvallarreglna stjórnýsluréttarins

Þótt í starfi umboðsmanns reyni á túlkun og beitingu hinna ýmsu réttarheimilda beinast athuganir oftast en ekki að einhverju leyti að því hvort og þá hvernig framkvæmd stjórnvalda í einstökum málum hefur samrýmst þeim kröfum sem leiða af stjórnýslulögum og óskráðum grundvallarreglum stjórnýsluréttar.

Leiðbeiningarskylda stjórnvalda

Leiðbeiningarskylda stjórnvalda samkvæmt 7. gr. stjórnýslulaga, þar sem mælt er fyrir um að stjórnvald skuli veita þeim sem til þess leitar nauðsynlega aðstoð og leiðbeiningar varðandi þau mál sem snerta starfssvið þess, felur meðal annars í sér að stjórnvald á að aðstoða fólk við að leggja mál sín í réttan farveg ef það verður þess áskynja að tilefni sé til þess. Þannig getur verið nauðsynlegt að veita fólki aðstoð við að afmarka gagnabeidni, sjá til dæmis mál nr. 11876/2022, eða fullnægja formkröfum sem kunna að vera gerðar til að mál hljóti afgreiðslu, sbr. mál nr. 11882/2022. Kröfur sem leiða af þessari reglu eru breytilegar og geta þar atvik og aðstæður fólks haft þýðingu, svo sem fram kemur í síðarnefnda málinu um sérstaka stöðu sjúklinga sem eru nauðungarvistaðir á geðsviði sjúkrahúss. Er þá haft í huga að af nauðungarvistun leiðir oft takmarkaðra aðgengi en ella að rafrænum samskiptabúnaði. Án tillits til þessa ætti markmið stjórnvalda alltaf að vera að greiða götu borgaranna til þess að þeir geti lagt mál sín í réttan farveg og fengið efnislega umfjöllun um réttindi sín og skyldur.

☞ Mál nr. [11876/2022](#)

☞ Mál nr. [11882/2022](#)

Rannsóknarreglan

Rannsóknarreglan er hryggjarstykkið í stjórnýslulögnum og ætlað að stuðla að því að tekin sé efnislega rétt ákvörðun. Meðal þess sem stórnvald getur þurft að gæta að er að staðreyna upplýsingar sem það aflar við rannsókn svo tryggt sé að ákvörðun verði tekin á réttum grundvelli. Það ræðst af mikilvægi málsins, þýðingu upplýsinga, frá hverjum þær stafa og fleiri atriðum hversu ríka skyldu stjórnvöld hafa að þessu leyti. Að meginstefnu er ekki heimilt að byggja ákvarðanir á upplýsingum frá ónafngreindum einstaklingum þótt slíkar ábendingar geti orðið stjórnvaldi tilefni til rannsóknar og upplýsingar sem þannig fáiast kunni þá að verða lagðar til grundvallar við úrlausn máls. Sjá nánar um þetta mál nr. 11975/2022 þar sem ríkislögreglustjóri hafði meðal annars vísað til óstaðfestra fullyrðinga ónafngreindra starfsmanna framhaldsskóla um andfélagsleg viðhorf umsækjanda um starfsnám lögreglu fyrir synjun við umsókn hans. Sé ekki lagður viðhlitandi grundvöllur að máli að þessu leyti kann að vera erfiðleikum bundið að bæta úr slíkum annmarka síðar.

☞ Mál nr. [11975/2022](#)

☰ Mál nr. [11373/2021](#)

Í máli nr. 11373/2021 hafði athugun dómsmálaráðuneytisins á máli fanga sem var vistaður á öryggisdeild takmarkast við að leggja mat á hegðun hans með tilliti til öryggis en ekki til aðbúnaðar hans og aðstæðna á deildinni eða mögulegra neikvæðra áhrifa vistunarinnar á hann í því ljósi. Málið var síðar endurupptekið í ráðuneytinu og þá leitast við að bæta úr annmörkum á rannsókn málsins. Þar sem ekki lá fyrir fullnægjandi skráning um mikilvæg atriði við vistunina og langt var um liðið frá atvikum málsins taldi umboðsmaður að ráðuneytið hefði ekki haft fullnægjandi forsendur til að taka afstöðu til þess hvort hann hefði við vistunina notið þeirra réttinda sem lög og reglur áskilja, þar á meðal eftirlits heilbrigðisstarfsfólks, eða hvort meðalhófs hefði verið gætt við tilhögun vistunarinnar.

☰ Mál nr. [12094/2023](#),
[11998/2023](#) og
[11551/2022](#)

Af öðrum álitum þar sem reyndi á rannsóknarreglu má nefna mál nr. 12094/2023, 11998/2023 og 11551/2022.

Meðalhófsreglan

Stjórnvald skal því aðeins taka íþyngjandi ákvörðun þegar lögmaetu markmiði, sem að er stefnt, verður ekki náð með öðru og vægara móti. Skal þess þá gætt að ekki sé farið strangar í sakirnar en nauðsyn ber til. Þessi efnisregla er lögfest í 12. gr. stjórnsýslulaga en byggist á meginreglu sem hefur víðtækara gildissvið. Hún byggist meðal annars á vissum sanngirnissjónarmiðum og kemur ekki á óvart að oft sé vísað til hennar í kvörtunum þegar fólk telur niðurstöðu stjórnvalda ósanngjarna. Til þess að regla laganna geti átt við verður stjórnvaldið að hafa val um fleiri en eina leið og ákvörðunin að teljast íþyngjandi. Dæmigerð mál þar sem reynir á regluna eru því tilvik þar sem einhver hefur verið beittur viðurlögum, svo sem þegar opinberir starfsmenn eru áminntir eða þegar eftirlitsstjórnvald beitir einhvern sem sætir eftirliti viðurlögum í tilefni af broti. Við slíkar aðstæður þarf að gæta þess að eðlilegt samræmi sé milli eðlis þeirrar hegðunar sem til greinar kemur að áminna fyrir og þeirra úrræða sem gripið er til. Þá er ekki útilokað að tími sem er liðinn frá atviki hafi þýðingu, til að mynda við mat á því hvort áminning nái því markmiði sem stefnt er að og þá einnig við val á heimilum úrræðum.

☰ Mál nr. [12105/2023](#)

Í máli nr. 12105/2023 voru ekki gerðar athugasemdir við að landlæknir hefði áminnt heilbrigðisstarfsmann sem hafði flett upp í sjúkraskrá fyrirverandi sambýliskonu sinnar án heimildar. Í kvörtuninni var því haldið fram að í ljósi þess hve langur tími hafði liðið frá uppflettingunum, í júní og júlí 2017, þar til kom til viðbragða í september 2021, hefði landlækni borið að grípa til vægari úrræða en veitingu áminningar. Umboðsmaður taldi ekki forsendur til að gera athugasemdir við það mat ráðuneytisins að í ljósi alvarleika brotanna og undirliggjandi hagsmuna hefði

vægara úrræði en áminning ekki náð því markmiði sem stefnt hefði verið að. Þar sem landlækni bærust ekki upplýsingar um háttsemina fyrir en í október 2020 var umboðsmaður ekki þeirrar skoðunar að sá tími, sem þá var liðinn, hefði átt að leiða til þess að fallið yrði frá áformum um áminningu og vægari úrræðum beitt eða að hún hefði ekki verið veitt án ástæðulauss dráttar.

Rökstuðningur

Þegar stjórnvaldi er skylt að rökstyðja niðurstöðu sína er það í þágu réttaröryggis og þjónar því markmiði að skapa traust á stjórnsýslunni. Krafa um rökstuðning eykur jafnframt líkur á að ákvörðun verði efnislega rétt þar sem hún knýr á um að vandað sé til undirbúnings og leyst úr máli á málefnalegan hátt. Ekki síst stuðlar vandaður rökstuðningur að því að aðili máls fái í raun skilið niðurstöðu og staðreynt að hún samrýmist lögum. Á árinu 2023 kom efni rökstuðnings til athugunar og umfjöllunar umboðsmanns í fjölmörgum tilvikum og er það venju samkvæmt. Má þar til dæmis nefna mál nr. 11696/2022 og 11761/2022, þar sem rökstuðningur fyrir synjun við umsóknum um starfsnám lögreglu var talinn hafa verið til þess fallinn að valda misskilningi um ástæður synjunarinnar að því leyti að viðkomandi taldi sér hafa verið hafnað á þeirri forsendu að hann hefði gerst brotlegur við refsilög. Í máli nr. 11977/2022, var rökstuðningur úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, fyrir því að hafna því að ógilda ákvörðun byggingarfulltrúa um að beita ekki þvingunarúrræðum vegna smáhýsis á lóð, ekki talinn eins skýr og æskilegt hefði verið þar sem ekki var gerður glöggur greinarmunur á mati sveitarfélags á því hvort ekki hefðu verið uppfyllt lögákvæðin skilyrði fyrir beitingu þvingunarúrræða eða hvort slík úrræði hefðu að svo búnu ekki verið réttlætanagerleg. Í máli nr. 12292/2023 taldi umboðsmaður ekki tilefni til að taka úrskurð sömu nefndar til athugunar þar sem fyrir lá að niðurstaða hennar var í samræmi við kröfur þess sem leitaði til umboðsmanns, það er felld var úr gildi ákvörðun Orkustofnunar um veitingu virkjunarleyfis, og fjallað hafði verið þær meginmálsástæður viðkomandi sem höfðu þýðingu fyrir úrlausn málsins. Var þá ekki talið ráða úrslitum þótt ekki hefði verið fjallað um sjónarmið og málsástæður viðkomandi sem tengdust fremur ákvörðunartöku sem gæti komið til í framhaldi af niðurstöðu nefndarinnar.

Óvenjulegra var að í tveimur tilvikum reyndi á heimild 3. mgr. 22. gr. stjórnsýslulaga til takmörkunar á efni rökstuðnings að því leyti sem vísa má til gagna sem aðila máls er ekki heimill aðgangur að. Í öðru tilvikinu, máli nr. 12193/2023, hafði fanga í afplánun verið synjað um heimsókn sona hans í fangelsið. Í hinu tilvikinu, máli nr. 12228/2023, hafði beiðni fanga um flutning í opið fangelsi verið synjað. Beiting þessarar heimildar á að heyra til undan- tekninga og verður að skýra þröngt. Þegar á hana reynir hefur umboðsmaður farið þá leið að kalla eftir þeim gögnum sem málið hverfist um og meta hvort

☞ Mál nr. [11696/2022](#)
og [11761/2022](#)

☞ Mál nr. [11977/2022](#)

☞ Mál nr. [12292/2023](#)

☞ Mál nr. [12193/2023](#)

☞ Mál nr. [12228/2023](#)

synjunin telst málefnaleg svo og hvort fullnægjandi mat hafi farið fram á þeim hagsmunum sem reynir á. Í hvorugu þessara tilvika taldi umboðsmaður, að lokinni rannsókn og atviksbundnu mati, forsendur til að gera athugasemdir við takmörkun rökstuðnings.

Skráning og varðveisla gagna

Skráning og varðveisla gagna í samræmi við gildandi lagareglur er forsenda þess að upplýsingaréttur, almennings og aðila máls, geti orðið virkur. Skráning og varðveisla gagna er jafnframt forsenda þess að eftirlitsaðili á borð við umboðsmann geti í reynd endurskoðað mál þannig að réttaröryggi borgaranna sé tryggt með þeim hætti sem lög gera ráð fyrir. Þá er hún til þess fallin að tryggja samfellu í störfum stjórnvalda án tillits til breytinga á starfslíði hennar og er þar af leiðandi mikilvægur þáttur í vönduðum stjórnsýsluháttum. Þeim sem sitja í kær- og úrskurðarnefndum í stjórnsýslunni, sem og þeim ráðherra sem ber ábyrgð á viðkomandi málaflokki gagnvart Alþingi, ber að gæta að því að starfshættir nefnda séu að þessu leyti vandaðir og fullnægi, í öllu falli, þeim lágmarkskröfum sem leiða af lögum. Verður skráningu og varðveislu gagna því að haga með þeim hætti að síðar sé unnt að gera skilmerkilega grein fyrir meðferð og gögnum máls, svo sem hvar og hvenær það hafi verið tekið fyrir, hverjir hafi setið fundi eða mætt til þeirra og hvað þar hafi farið fram ef þýðingu hefur fyrir áframhaldandi meðferð eða niðurstöðu málsins. Þá á ekki að fara á milli mála hvað teljist til gagna stjórnsýslumáls og hvaða skjal feli í sér lokaákvörðun þess.

☞ Mál nr. [11793/2022](#)

Í máli nr. 11793/2022 hafði áfrýjunarnefnd í kærumálum háskólanema ekki öll gögn kærumáls undir höndum þegar umboðsmaður óskaði eftir þeim og að því er virtist án þess að vera það ljóst, auk þess sem sérstök fundargerð hafði ekki verið haldin vegna fundar með málsaðilum undir meðferð málsins. Umboðsmaður taldi því að verulega hefði skort á að meðferð málsins hefði verið í samræmi við kröfur upplýsingalaga um varðveislu gagna og skráningu upplýsinga sem og reglur sem giltu um störf nefndarinnar. Þá taldi hann að notkun fyrrverandi nefndarformanns á netfangi lögmannsstofu í samskiptum fyrir hönd nefndarinnar gæfi tilefni til spurninga um hvort gögn málsins hefðu verið nægilega aðgreind og varðveitt með tilliti til trúnaðar- og þagnarskyldureglna.

3.18

Starfssvið umboðsmanns og samskipti við stjórnvöld

Starfssvið umboðsmanns Alþingis er afmarkað í samnefndum lögum, fyrst og fremst við stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga. Að meginstefnu hefur umboðsmaður því ekki eftirlit með einkaaðilum og öðrum handhöfum ríkisvalds en framkvæmdarvaldshöfum, það er Alþingi og stofnunum þess og dómstólum. Í

flestum tilvikum leikur ekki vafi á um hvort mál fellur undir starfssvið. Þó geta komið upp markatilvik og breytingar á lögum jafnframt leitt til þess að mál falli utan starfssviðs, svo sem þegar rekstrarformi Ríkisútvarpsins var breytt á sínum tíma. Þetta átti einnig við þegar breytingar sem gerðar voru með nýjum lögum um þjóðkirkjuna nr. 77/2021.

☰ Mál nr. [11959/2022](#)

Í máli nr. 11959/2022 kvartaði sóknarprestur, skipaður í embætti árið 1995, yfir því að hann hefði verið leystur tímabundið frá störfum. Umboðsmaður rakti að lagabróun hefði verið á þá leið að færa ábyrgð á starfsmannamálum þjóðkirkjunnar til hennar og líta á kirkjuna sem fyllilega sjálfstætt trúfélag. Þótt löggjafinn hefði með bráðabirgðaákvæði við ný lög um þjóðkirkjuna mælt fyrir um að starfsfólk hennar, sem skipað var í embætti í skilningi eldri laga, héldi þeim réttindum og skyldum sem af skipun leiddi út skipunartímann, væri ekki unnt að líta svo á að í því fælist annað en árétting á óbreyttri réttarstöðu þessara starfsmanna gagnvart kirkjunni sem vinnuveitanda að þessu leyti við þessar breytingar á stöðu hennar. Þessi ákvörðun löggjafans gæti hins vegar hvorki haggð sjálfstæðri stöðu þjóðkirkjunnar né því að prestar, þar á meðal þeir sem féllu undir fyrrgreint bráðabirgðaákvæði, teldust ekki lengur til embættismanna eða opinberra starfsmanna. Féll kvörtunarefnið því utan starfssviðs umboðsmanns.

☰ Mál nr. [12169/2023](#)

Umboðsmaður vísaði jafnframt frá, í máli nr. 12169/2023, kvörtun yfir svari biskups við kæru vegna kosninga í sóknarnefnd.

☰ Mál nr. [12246/2023](#)

Annað tilvik sem má nefna í þessu sambandi er mál nr. 12246/2023, sem laut meðal annars að því hvernig staðið var að undirbúningi þingsályktunartillagna um áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða sem samþykktar voru á Alþingi 1. júlí 2015 og 15. júní 2022. Með tilliti til þess hvernig starfssvið umboðsmanns er afmarkað í lögum gagnvart Alþingi var ekki talið rétt að fjalla um þau atriði í kvörtuninni sem beindust að undirbúningi þingsályktunartillagna sem höfðu verið lagðar fram á Alþingi og komið til umfjöllunar á þeim vettvangi. Í málum nr. 12448/2023 og 12449/2023 var kvartað yfir tilteknum atriðum sem sneru að störfum viðkomandi hjá héraðsdómstóli. Í báðum tilvikum var viðkomandi bent á að hægt væri að freista þess að beina kvörtun til dómstólasýslunnar en að fenginni úrlausn hennar væri hægt að leita til umboðsmanns á ný og yrði þá tekin afstaða til þess hvort málið félli undir starfssvið hans.

☰ Mál nr. [12448/2023](#)
[12449/2023](#)

Það liggur í hlutarins eðli að umboðsmaður á í miklum samskiptum við stjórnarsýsluna og starfsmenn hennar og ganga þau yfirleitt lipurlega fyrir sig. Þó kemur fyrir að svör berast seint og í sumum tilvikum séu þau efnislega rýr. Til þess að gæta rækt lögbundið hlutverk sitt hefur umboðsmaður fengið viðtækar heimildir til gagna- og upplýsingaöflunar og getur krafist stjórnvöld

☞ Mál nr. [12155/2023](#)

og aðra sem falla undir eftirlit hans um þær upplýsingar og skriflegar skýringar sem hann þarfnast vegna starfs síns. Getur umboðsmaður þá meðal annars krafist afhendingar á öllum gögnum sem snerta mál og eru til dæmis heilsufarsupplýsingar eða aðrar viðkvæmar persónuupplýsingar þar ekki undanskildar. Forsenda þess að umboðsmaður geti rækt það eftirlitshlutverk sem honum er ætlað er að stjórnvöld veiti umboðsmanni fullnægjandi upplýsingar og skýringar þegar eftir þeim er leitað. Í máli nr. 12155/2023 hafði umboðsmaður óskað eftir tilteknum gögnum sem Vegagerðin afhenti eftir að hafa afmáð ýmsar persónuupplýsingar úr þeim, auk þess sem í fyrstu voru ekki afhentar upplýsingar um umsækjanda sem hafði dregið umsókn sína til baka. Í skýringum á því kom meðal annars fram sú afstaða Vegagerðarinnar að hinar afmáðu upplýsingar hefðu augljóslega enga þýðingu fyrir skoðun umboðsmanns á kvörtuninni. Þetta hefði fremur verið til hægðarauka við vinnslu málsins og í samræmi við þær kröfur sem gera ætti með tilliti til meðalhófs við vinnslu persónuupplýsinga. Í bréfi umboðsmanns til Vegagerðarinnar af þessu tilefni segir eftirfarandi:

Þó stjórnvöldum kunní vissulega að vera rétt að gjalda varhug við því að afhenda umboðsmanni persónuupplýsingar sem hann hefur ekki óskað eftir samrýmist það að sama skapi illa því eftirlitshlutverki sem umboðsmanni hefur verið falið með stjórnslunni að stjórnvöld upp á sitt einsdæmi meti hvort og þá hvaða upplýsingar beri að afmá í gögnum sem hann hefur sannanlega óskað eftir. Er þá tekið eðlilegt mið af þeim reglum og sjónarmiðum sem eiga við um þagnarskyldu þeirra sem starfa á vegum opinberra aðila og höfð hliðsjón af 3. tölul. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 90/2018, um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, um að við meðferð persónuupplýsinga skuli þess gætt að þær séu nægilegar, viðeigandi og ekki umfram það sem nauðsynlegt er miðað við tilgang vinnslunnar.

Stjórnvöldum ber að eftirláta umboðsmanni Alþingis mat á því hvaða upplýsingar eru honum nauðsynlegar til þess að hann geti lagt fullnægjandi grundvöll að athugunum sínum. Er þannig ekki gert ráð fyrir því að umboðsmaður veiti sérstakar skýringar á því að umbeðin gögn séu honum nauðsynleg. Ég tel þó ástæðu til að taka fram, vegna þess sem fram hefur komið í svörum Vegagerðarinnar um umsóknargögn þess umsækjanda sem dró umsókn sína til baka, að athugun umboðsmanns laut að því hvort ráðningarferli Vegagerðarinnar, og þá einkum mat stofnunarinnar á því hverja skyldi boða til viðtals, hefði verið í samræmi við lög. Í ljósi þess að téður umsækjandi var á meðal þeirra sem boðaðir voru til viðtals höfðu gögnin því þýðingu við athugun á því hvort jafnræðis hefði verið gætt við mat á umsóknum umsækjanda og hvort það mat hefði verið forsvaranlegt. Ég minni á í þessu sambandi að heimildir umboðsmanns til upplýsinga- og gagnaöflunar sæta ekki þeim takmörkunum sem upplýsingaréttur aðila máls kann að sæta á grundvelli stjórnslulaga.

4 Meinbugir

Samkvæmt 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, skal umboðsmaður tilkynna Alþingi, hlutaðeigandi ráðherra eða sveitarstjórn ef hann verður þess var að meinbugir séu á gildandi lögum eða almennum stjórnvaldsfyrirmælum. Í tveimur tilvikum var talið rétt að tilkynna formlega um slíkt á þessum grundvelli.

☰ Mál nr. [11373/2021](#)

Kvartað var yfir úrskurði dómsmálaráðuneytisins sem staðfesti ákvörðun forstöðumanns Fangelsisins Litla-Hrauni um að maður skyldi fluttur á öryggisdeild fangelsisins í þrjá mánuði, þar sem hann dvaldi einsamall. Umboðsmaður gerði athugasemdir við meðferð málsins og itrekaði fyrri ábendingar sínar til ráðuneytisins um að skoða hvort tilefni væri til að búa vistun fanga á öryggisdeild tryggari og vandaðri umgjörð í lögum en nú er.

☰ Mál nr. [F139/2023](#)

Í ljósi svara dómsmálaráðuneytis við spurningum um veru vopnaðra og einkennisklæddra erlendra lögreglumanna hér á landi vegna leiðtogafundar Evrópuráðsins benti umboðsmaður forseta Alþingis á að orðalag í lögreglulögum, um heimild ríkislögreglustjóra til að fela erlendum ríkisborgurum framkvæmd löggæsluverkefna á Íslandi, væri of rúmt með tilliti til vilja löggjafans og almennra sjónarmiða um framsal valdheimilda.

Umboðsmaður kann einnig að koma á framfæri almennum ábendingum um að hugsanlega þurfi að huga betur að laga- eða reglusetningu þótt hann sendi ekki Alþingi eða ráðherra sérstaka tilkynningu um það með vísan til 11. gr. laga nr. 85/1997.

☞ Mál nr. [11857/2022](#)

Kvartað var yfir ákvörðun ríkislögreglustjóra um að sýnja umsókn um starfsnám hjá mennta- og starfsþróunarsetri lögreglu. Þótt ekki væri gerð athugasemd við niðurstöðu ríkislögreglustjóra var dómsmálaráðherra send ábending um að ósamræmi virtist vera milli skilyrða fyrir veitingu starfa hjá lögreglu annars vegar og inntöku-skilyrða í starfsnám hjá lögreglu hins vegar.

Umboðsmaður tók einnig framkvæmd frávísana og brottvísana á grundvelli laga um útlendinga til athugunar að eigin frumkvæði. Í framhaldinu kom hann því á framfæri við ráðuneytið að brýnt væri að koma á eftirliti með flutningi brottvísaðra manna eins fljótt og mögulegt væri og kveðið yrði á um það í reglugerð í samræmi við nánari ákvæði laga um útlendinga. Jafnframt yrði þá tekið til athugunar hvort í reglugerð ætti að kveða á um eftirlit eða endurskoðun á mati á nauðsyn fylgdar og gæslu og ákvörðun kostnaðar þar að lútandi. Umboðsmaður lauk málinu með bréfi til dómsmálaráðuneytis, Útlendingastofnunar og Ríkislögreglustjóra 21. apríl 2023.

☞ Mál nr. [F74/2018](#)

5

Frumkvæðismál

Sérstakt svið hjá umboðsmanni sinnir frumkvæðisathugunum en undir sviðið falla bæði frumkvæðismál og OPCAT-eftirlit embættisins, sem nánar er fjallað um í 6. kafla. Það er ekki svo að einungis starfsmenn sviðsins sinni frumkvæðismálum heldur geta allir starfsmenn embættisins komið að vinnslu frumkvæðismála undir stjórn skrifstofustjóra sviðsins. Með þeim hætti nýtist reynsla og þekking lögfræðinga á kvartanasviði auk þess sem fyrirkomulagið er til þess fallið að auka fjölbreytni í verkefnum starfsmanna.

Frumkvæðiseftirlit umboðsmanns á grundvelli 5. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, veitir honum færi á því að stuðla að umbótum í stjórnýslunni og þar með að rækja það lögbundna hlutverk að tryggja rétt borgaranna gagnvart stjórnvöldum landsins án tillits til þess hvort embættinu hafi borist formleg kvörtun. Á sumum sviðum kunna aðstæður að vera með þeim hætti að umboðsmanni berast fáar formlegar kvartanir frá aðilum. Á það til að mynda við um þá sem dvelja í lokuðum úrræðum og einnig þá sem stríða við fíknivanda eða eru af öðrum ástæðum utangarðs í samfélaginu. Þá berast umboðsmanni einnig fáar kvartanir frá til dæmis börnum og fötluðu fólki. Umboðsmaður reynir því, við frumkvæðiseftirlit sitt, að hafa sérstakar gætur á álitaefnum sem tengjast slíkum hópum. Þannig voru til að mynda á árinu tekin til athugunar mál sem vörðuðu gjaldtöku vegna HPV-bólusetninga barna og þvingaðar ófrjósemisaðgerðir á fötluðu fólki.

Þá berast umboðsmanni stundum kvartanir sem af einhverjum ástæðum eru ekki tækar til efnismeðferðar en hann telur engu að síður um að ræða álitaefni sem tilefni sé til að skoða nánar. Þá er það stundum svo að það álitaefni sem kvörtun beinist að snertir hagsmuni þess sem ber hana fram einungis með almennum hætti. Til að umboðsmaður geti fjallað um kvörtun þarf hún hins vegar að beinast að tiltekinni ákvörðun eða athöfn stjórnvalda í máli þess sem kvörtun ber fram. Átti það til dæmis við um frumkvæðismál sem laut að hæfi ráðherra við sölu á hlut í Íslandsbanka.

Umboðsmanni berast árlega fjölmörg erindi og ábendingar vegna hugsanlegra frumkvæðismála. Þessar ábendingar eru yfirfarnar og skráðar sérstaklega sem auðveldar umboðsmanni og starfsmönnum hans að átta sig á því ef um endurteknar ábendingar er að ræða og þannig vísbendingar um sameiginlega annmarka á starfsháttum stjórnvalda. Í slíkum tilvikum geta þau

álitaefni sem eru undirliggjandi verið almenn og jafnvel varðað mikilsverða hagsmuni stærri hóps fólks sem umboðsmaður sér þá tilefni til að taka til athugunar á heildstæðan hátt. Á það til að mynda við um mál sem lúta að málsmeðferðartíma stjórnvalda þar sem tafir eru ekki bundnar við úrlausn einstaks máls heldur virðast vera almennar. Á árinu voru til dæmis teknar til athugunar tafir Vinnumálastofnunar við endurútreikning á áður innheimtum ofgreiddum atvinnuleysisbótum til þeirra sem fengið höfðu greitt orlof eða orlofsuppbót á meðan þeir voru á svonefndum hlutabótum árin 2020 og 2021. Málinu var lokið með áleti á árinu 2024. Í þessu samhengi má einnig nefna að umboðsmaður beindi á árinu sjónum sínum að starfsemi og starfsháttum bótanefndar samkvæmt lögum nr. 69/1995, um greiðslu ríkissjóðs á bótum til þolenda afbrota. Tilefni athugunarinnar voru ýmsar upplýsingar sem bentu til þess að fyrir hendi væri almennur vandi í starfsemi nefndarinnar svo og hugsanlegir annmarkar á umgjörð og starfsaðstæðum hennar.

Þá geta aðstæður eða atvik sem koma til vitundar umboðsmanns þegar hann sinnir OPCAT-eftirliti sínu orðið honum tilefni til að bregðast við og taka þau til athugunar á grundvelli frumkvæðisheimildarinnar. Svo háttáði til varðandi athuganir hans annars vegar á möguleikum fanga til að hafa samskipti við stjórnvöld simleiðis og fyrirkomulagi bréfaskipta í fangelsum og hins vegar á langtímavistun fanga á öryggisgangi Fangelsisins Litla-Hrauni.

Framangreind yfirferð sýnir að nán tengsl eru milli frumkvæðismála embættisins annars vegar og hins vegar kvartana sem honum berast, ábendinga og OPCAT-eftirlitsins. Loks má nefna að fréttir og samfélagsumræða verða stundum kveikjan að frumkvæðisathugunum umboðsmanns. Frumkvæðismál er laut að starfsháttum stjórnvalda við innleiðingu rafvarnarvopna lögreglu kom til dæmis til með þeim hætti. Í þessu tilliti má einnig nefna athuganir er vörðuðu löggæslustörf erlendra lögregluþjóna á Íslandi, tilkynningu fjármála- og efnahagsráðuneytisins á vef Stjórnarráðsins um málefni Lindarhvals og möguleika fósturforeldra barna í varanlegu fóstri til að virkja afsláttarkóða Loftbrúar á island.is fyrir fósturbörn sín.

Frumkvæðismálum lýkur í sumum tilvikum með áleti en stundum með fullnægjandi svörum og skýringum stjórnvalda. Einnig getur verið að það ástand sem varð tilefni athugunar líði undir lok og umboðsmaður telji þá ekki tilefni til að halda athugun sinni áfram. Algengast er þó að frumkvæðismálum ljúki með vísan til viðbragða stjórnvalda í kjölfar fyrirspurna umboðsmanns. Oft er það svo að veittar eru upplýsingar um að stjórnvaldið hafi þegar brugðist við því álitaefni sem athugun umboðsmanns lýtur að eða hafið vinnu í því augnamiði. Ef umboðsmaður metur viðbrögðin fullnægjandi lýkur hann oftast málinu og þá stundum með þeim fyrirvara að hann fylgist áfram með framvindu þess. Á árinu var 13 málum lokið með þessum hætti. Þá er algengt að þegar umboðsmaður lýkur frumkvæðismáli með bréfi að hann komi þar á

framfæri ábendingum sem varða það álitaeftirbúning sem var til athugunar. Háttáði svo til í 8 málum sem lokið var á árinu.

Að lokum er vert að nefna að fundir og ráðstefnur, bæði innan lands og utan, málþing og þess háttar eru þáttur af starfsemi frumkvæðissviðsins en á árinu 2023 sat umboðsmaður eða starfsmenn sviðsins á annan tug slíkra funda eða sóttu slíka viðburði. Meirihluti þeirra vegna OPCAT-eftirlits umboðsmanns.

Tölulegt yfirlit

Stofnað var til 20 nýrra frumkvæðismála á árinu og var 9 þeirra jafnframt lokið innan þess.

Frumkvæðismál sem lokið var á árinu með álit

☞ Mál nr. [F117/2022](#)

☞ Mál nr. [F132/2023](#)

- Barnabann á gosstöðvum (mál nr. F117/2022)
- Hæfi ráðherra við sölu á hlut í Íslandsbanka (mál nr. F132/2023)

Frumkvæðismál sem lokið var á árinu með bréfi

☞ Mál nr. [F74/2018](#)

☞ Mál nr. [F82/2018](#)

☞ Mál nr. [F113/2022](#)

☞ Mál nr. [F119/2022](#)

☞ Mál nr. [F122/2022](#)

☞ Mál nr. [F123/2022](#)

☞ Mál nr. [F125/2023](#)

☞ Mál nr. [F129/2023](#)

☞ Mál nr. [F130/2023](#)

☞ Mál nr. [F131/2023](#)

☞ Mál nr. [F133/2023](#)

☞ Mál nr. [F134/2023](#)

☞ Mál nr. [F135/2023](#)

☞ Mál nr. [F139/2023](#)

☞ Mál nr. [F142/2023](#)

- Kostnaður við flutning úr landi (mál nr. F74/2018)
- Vistheimilið Bjarg (mál nr. F82/2018)
- Krafa sýslumanns um forsjárvottorð (mál nr. F113/2022)
- Fæðingarvottorð fyrir hjónavígslu (mál nr. F119/2022)
- Rafræn birting úrlausna kæruneftirbúninga útendingamála (mál nr. F122/2022)
- Framkvæmd brottvísana (mál nr. F123/2022)
- Heimildir til beitingu rafvarnarvopna (mál nr. F125/2023)
- Starfshættir bótaneftirbúninga (mál nr. F129/2023)
- Eftirlit með símahlustunum og skyldum úrræðum (mál nr. F130/2023)
- Loftbrú II (mál nr. F131/2023)
- Tilkynning fjármála- og efnahagsráðuneytisins á vef Stjórnarráðsins (mál nr. F133/2023)
- Símtöl og bréfaskipti fanga (mál nr. F134/2023)
- Vitneskja félags- og vinnumarkaðsráðuneytisins um úrskurðarframkvæmd úrskurðarneftirbúninga velferðarmála (mál nr. F135/2023)
- Löggæslustörf erlendra lögregluþjóna á Íslandi (mál nr. F139/2023)
- Umönnunargreiðslur frá Tryggingastofnun (mál nr. F142/2023)

Frumkvæðismál sem hófust fyrir árið 2023 og voru enn til athugunar um áramót:

- ☰ Mál nr. [F124/2022](#)
 - Meðferð kvörtunarmála hjá landlækni. Mál nr. F124/2022 sem lauk með álit á árinu 2024.
- ☰ Mál nr. [F128/2023](#)
 - Innleiðing á tölvukerfi Vinnumálastofnunar. Mál nr. F128/2023 sem lauk með álit á árinu 2024.
- ☰ Mál nr. [F116/2022](#)
 - Fyrirmæli ríkissaksóknara um aðgang að gögnum. Mál nr. F116/2022 sem lauk með bréfi á árinu 2024.
- ☰ Mál nr. [F144/2023](#)
 - Þvingaðar ófrjósemisaðgerðir á fötluðu fólki. Mál nr. F144/2023 sem lauk bréfi á árinu 2024.
 - Upplýsingagjöf stjórnvalda til almennings.
 - Kæruleiðir á sviði skattamála.
 - Útgáfa leyfa og eftirlit sveitarstjórna á sviði skipulagsmála.
 - Undirbúningur ákvarðana um skipulag og leyfisveitingar á grundvelli þeirra.
 - Gjaldtaka vegna gagna í málum hjá barnaverndarnefnd.
 - Stjórnsýsla og framgangi ríkisskattstjóra.
 - Stafrænt pósthólf í miðlægri þjónustugátt stjórnvalda.
 - Eftirlit með dvalarheimilum.

6 OPCAT-eftirlit

Frá árinu 2018 hefur umboðsmaður sinnt OPCAT-eftirliti með stöðum þar sem fólk er frelsissvipt eða kann að vera svipt frelsi sínu. Eftirlitið miðar að því að hindra að pyndingar eða önnur grimmileg eða vanvirðandi meðferð viðgangist og grundvallast á valfrjálsri bókun við samning Sameinuðu þjóðanna gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu (OPCAT).

Farið var í sjö eftirlitsheimsóknir á árinu. Í febrúar og mars voru fangelsin að Sogni og Hólmsheiði heimsótt í tengslum við þemaskýrslu um aðbúnað kvenna í fangelsum á Íslandi. Á vormánuðum heimsóttu starfsmenn umboðsmanns tvö búsetuúrræði fyrir börn og ungmenni með fjölþættan vanda, Vinakot og Klettabæ. Þá voru fangageymslur lögreglustjórans á Suðurlandi á Selfossi heimsóttar í júlí en hluti þeirrar heimsóknar fór þannig fram að fylgst var með starfseminni að næturlagi. Í nóvember var farið á neyðarvistun meðferðarheimilisins Stuðla en heimsóknin var liður í eftirfylgni vegna heimsóknar umboðsmanns á neyðarvistun árið 2018. Í lok árs var farið á hjúkrunarheimilið Sunnuhlíð þar sem aðbúnaður og aðstæður á lokaðri deild fyrir heilabílaða voru kannaðar.

Fyrsta OPCAT-skýrsla ársins kom út í maí og laut að öryggisúrræði á vegum Akureyrarbæjar fyrir ósakhæfa einstaklinga sem hafa verið dæmdir til öryggisgæslu á viðeigandi stofnun. Í júlí birti umboðsmaður skýrslu um aðbúnað kvenna í íslenskum fangelsum en skýrslan er fyrsta þemaskýrsla OPCAT-eftirlitsins. Síðla hausts komu út tvær skýrslur, annars vegar um fangageymslur lögreglustjórans á Suðurlandi og hins vegar um fangelsið Litla-Hrauni. Þá voru tvær skýrslur til viðbótar langt komnar við árslok.

Í tengslum við eftirlitið hófust tvö frumkvæðismál á árinu. Aðdraganda annars má rekja til eftirlitsheimsóknar starfsmanna umboðsmanns í fangelsið að Hólmsheiði en málið laut að möguleikum fanga til þess að hafa samskipti við stjórnvöld og umboðsmann Alþingis. Umboðsmaður lauk málinu eftir að fangelsismálayfirvöld upplýstu að breytingar hefðu verið gerðar svo fangar ættu þess kost að hringja milliliðalaust í þá sem um ræddi og vænta mætti frekari úrbóta í tengslum við verklag við símtöl og bréfaskipti fanga. Þótt umboðsmaður hafi látið athugun sinni lokið minnti hann á ýmis atriði um réttindi fanga og beindi því til fangelsismálayfirvalda að hafa þau í huga. Hitt

málið laut að langtímavistun fanga á öryggisdeild Fangelsisins Litla-Hrauni. Það mátti meðal annars rekja til heimsóknar umboðsmanns í fangelsið síðla árs 2022.

Einnig er vert að nefna tvö álit umboðsmanns sem tengjast OPCAT-eftirlitinu þar sem þau varða aðstæður frelsissvipts fólks. Í fyrra málinu hafði fangi kvartað yfir þriggja mánaða vistun á öryggisdeild í fangelsinu Litla-Hrauni þar sem hann dvaldi einsamall. Umboðsmaður komst meðal annars að þeirri niðurstöðu að rannsókn dómsmálaráðuneytisins undir meðferð málsins hefði ekki verið í samræmi við rannsóknarreglu stjórnarsýslulaga. Þar sem langt var liðið frá því að ráðstöfunin leið undir lok var þó ekki mælst til þess að ráðuneytið fjallaði efnislega um málið á nýjan leik heldur var því beint til þess að kanna hvort unnt væri að rétta hlut fangans með öðrum hætti. Þá voru fyrri ábendingar áréttáðar um að taka þyrfti til skoðunar hvort tilefni væri til að búa vistun fanga á öryggisdeild tryggari og vandaðri umgjörð í lögum. Síðara málið laut að aðgangi sjúklings á geðdeild að gögnum úr eigin sjúkraskrá. Í málinu kom fram að sjúkrahúsið hefði ekki litið svo á að um væri að ræða formlega beiðni af hálfu sjúklingsins þar sem henni hafði verið komið á framfæri munnlega. Af hálfu spítalans var því einnig haldið fram að almennt væri það ekki talið þjóna hagsmunum alvarlega veikra sjúklinga á geðdeild að fá aðgang að sjúkraskrá sínum meðan þeir dveldu þar. Umboðsmaður taldi að með umræddu verklagi væri þengt um of að því mati sem lög gera ráð fyrir að gert sé á beiðnum um aðgang að sjúkraskrá og beindi því til spítalans að beiðnir sjúklingsins yrðu teknar til meðferðar og verklag í þessum efnum yrði tekið til skoðunar.

→[Skýrslur um OPCAT-eftirlit umboðsmanns og viðbrögð stjórnvalda](#)

Á vef umboðsmanns getur að líta allar skýrslur OPCAT-eftirlitsins sem komið hafa út og viðbrögð stjórnvalda við þeim.

Öryggisúrræði á Akureyri

→[Heimsóknarskýrsla öryggisúrræðis á Akureyri](#)

Öryggisúrræðið á Akureyri er vistunarúrræði fyrir ósakhæfa einstaklinga sem dæmdir hafa verið til viðeigandi vistunar á grundvelli 62. gr. hegningarlaga. Þar dvelja einstaklingar með fötlun í sérútbúnum öryggisíbúðum með gæslu allan sólarhringinn. Auk annars í skýrslunni vakti umboðsmaður athygli á ýmsum vandkvæðum sem hljótast af skorti á viðhlítandi lagalegri umgjörð um framkvæmd öryggisgæslu og beindi því til félags- og vinnumarkaðsráðherra að fylgja eftir áformum um að leggja fram frumvarp til laga um framkvæmd öryggisráðstafana og öryggisvistunar.

→[Þemaskýrsla um stöðu og aðbúnað kvenna í fangelsum](#)

Þemaskýrsla um stöðu og aðbúnað kvenna í fangelsum

Fyrsta þemaskýrsla umboðsmanns á grundvelli OPCAT-eftirlitsins laut að aðbúnaði og aðstæðum kvenna í fangelsum á Íslandi. Þemaskýrslur eru frábrugðnar hefðbundnum heimsóknarskýrslum að því leyti að tiltekið álitæfni er í brennidepli eða sjónum beint að ákveðnum hópi einstaklinga í stað þess að ákveðin stofnun eða úrræði sé til skoðunar.

Athugun umboðsmanns á ýmsum þáttum er lúta að vistun kvenna í fangelsum, svo sem möguleikum þeirra til að vistast á ólíkum stöðum, aðgengi að námi og starfi og meðferðarúrræðum, leiddi í ljós að fyrirkomulag við afplánun kvenna hér á landi er almennt til þess fallið að gera stöðu þeirra lakari samanborið við karla. Í svari frá Fangelsismálastofnun við tilmælum og ábendingum sem settar voru fram í skýrslunni kemur fram að stofnunin taki undir nauðsyn þess að bæta aðbúnað kvenna í afplánun, þar á meðal möguleika þeirra til vistunar í opnum fangelsum. Eins hefur dómismálaráðherra tekið undir athugasemdir umboðsmanns um að bæta þurfi aðbúnað kvenna í afplánun og boðað áform um stækkun á fangelsinu að Sogni, meðal annars með það fyrir augum að fjölga plássum fyrir konur og greiða fyrir auknum aðskilnaði milli kynja.

→[Svar Fangelsismálastofnunar](#)

Vinakot

→[Heimsóknarskýrsla Vinakots](#)

Vinakot er úrræði fyrir börn og ungmenni með fjölþættan vanda. Umboðsmaður heimsótti þrjú búsetuúrræði Vinakots í Hafnafirði og kom skýrsla um heimsóknina út í júní 2024.

Klettabær

→[Heimsóknarskýrsla Klettabæjar](#)

Klettabær er úrræði fyrir börn og ungmenni með fjölþættan vanda. Umboðsmaður heimsótti sjö búsetuúrræði Klettabæjar á höfuðborgarsvæðinu og kom skýrsla um heimsóknina út í júní 2024.

Fangageymslur lögreglustjórans á Suðurlandi, Selfossi

→[Heimsóknarskýrsla í fangageymslur lögreglustjórans á Suðurlandi, Selfossi](#)

Umboðsmaður heimsótti þær fangageymslur lögreglustjórans á Suðurlandi sem staðsettar eru á Selfossi en þar vistast alla jafna handteknir menn í umdæminu. Um var að ræða fjórðu heimsókn umboðsmanns í fangageymslur lögreglu á grundvelli OPCAT-eftirlitsins.

Í skýrslunni gerði umboðsmaður meðal annars athugasemdir við skort á reglubundnu innliti til handtekinna í klefa og löngum viðbragðstíma við boðum úr neyðarbjöllu í klefa. Þá var ýmislegt annað áréttað sem áður hefur verið bent á í skýrslum OPCAT-eftirlitsins vegna heimsókna í fangageymslur lögreglu, svo sem í tengslum við skráningu upplýsinga í vistunarskýrslur, aðgang handtekinna að heilbrigðisþjónustu og fleira.

→[Heimsóknarskýrsla í fangelsið Litla Hrauni](#)

Fangelsið Litla Hrauni

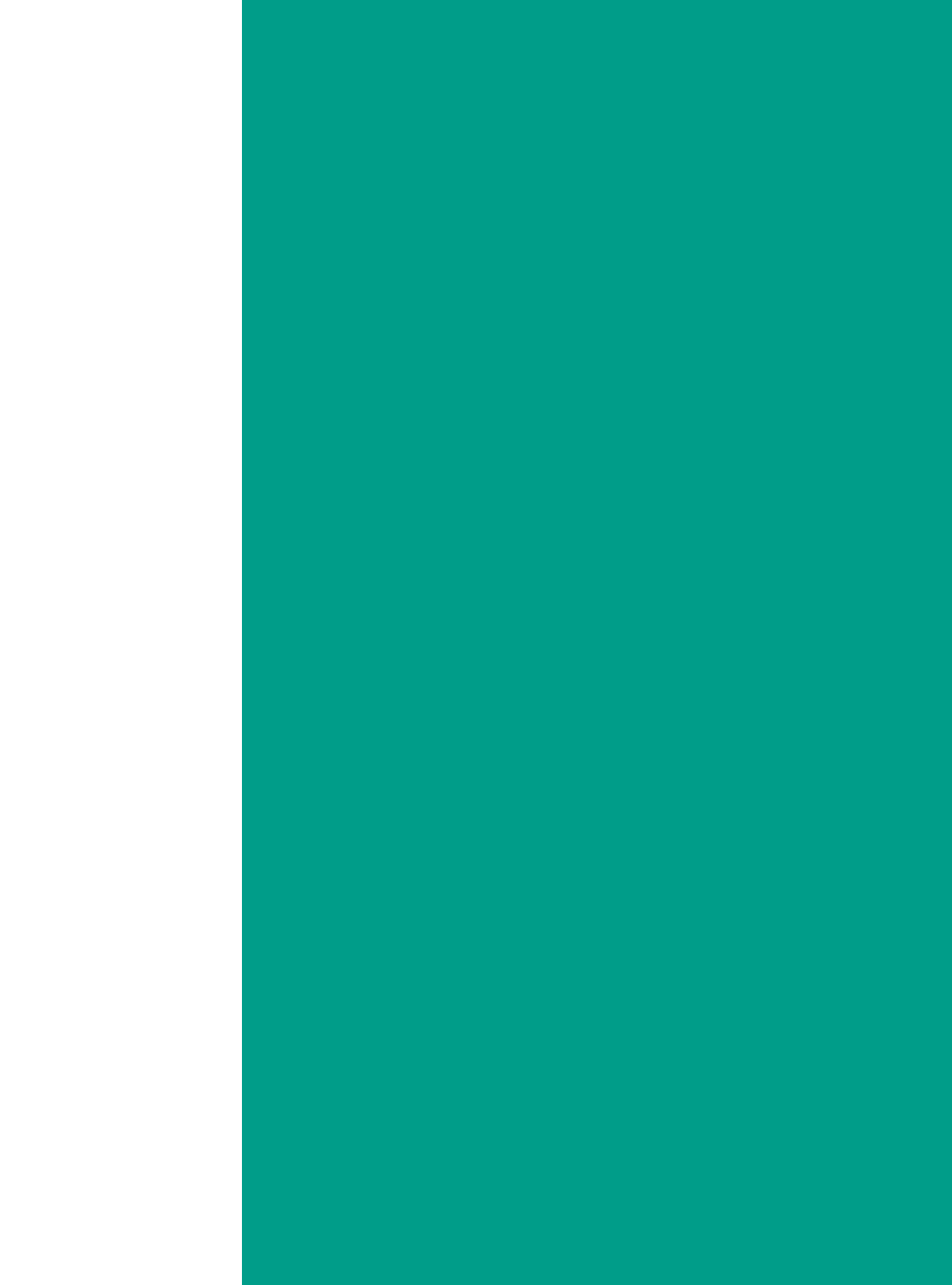
Fangelsið Litla-Hrauni er stærsta og fjölmennasta fangelsi landsins, en það er lokað fangelsi með rými fyrir allt að 83 karlfanga. Umboðsmaður hefur áður heimsótt fangelsið á grundvelli OPCAT-eftirlitsins en umrædd heimsókn var sú fyrsta þar sem allir hlutar og starfsemi fangelsisins komu til skoðunar. Í skýrslunni var fjölmörgum ábendingum og tilmælum komið á framfæri við stjórnvöld en meðal annars voru gerðar alvarlegar athugasemdir við aðbúnað og húsakost fangelsisins.

Neyðarvistun Stuðla

Á neyðarvistun Stuðla vistast börn á aldrinum 12–18 ára í bráðatilvikum, svo sem vegna meintra afbrota eða hegðunarerfiðleika. Hámarksdvöl á neyðarvistun er fjórtán dagar og börn sem þar dvelja hafa ekki kost á að yfirgefa staðinn af sjálfsdáðum. Heimsóknin var liður í eftirfylgni vegna heimsóknar umboðsmanns á stofnunina sem fór fram árið 2018. Vegna upplýsinga sem komu fram í heimsókninni nú í haust þótti tilefni til frekari athugunar á starfsemi og aðbúnaði á neyðarvistuninni og er stefnt að því að heimsóknarskýrsla komi út á árinu 2024.

Hjúkrunarheimilið Sunnuhlíð

Farið var í eftirlitsheimsókn á Þinghól, sérstaka einingu innan hjúkrunarheimilisins Sunnuhlíðar fyrir fólk með heilabilunareinkenni. Um var að ræða fyrstu heimsókn OPCAT-eftirlitsins á hjúkrunarheimili. Skýrsla vegna heimsóknarinnar er áætluð á árinu 2024.



Álit

Viðbrögð stjórnvalda við álitum
umboðsmanns Alþingis árið 2023

7 Viðbrögð við álitum umboðsmanns Alþingis

Umboðsmaður getur lokið málum með álitum og beint tilmælum til stjórnvalds um úrbætur. Í álitum geta falist tilmæli, gagnrýni, ráð eða leiðbeiningar eftir því hvað við á hverju sinni. Ef ástæða er til að beina tilmælum til stjórnvalds geta þau bæði verið almenn og þá varðað starfsemi stjórnvalda til framtíðar og sértæk er tengjast einstökum málum.

Umboðsmaður fylgir álitum sínum jafnan eftir með því að biðja hlutað-eigandi stjórnvöld um upplýsingar um hvort og þá hvernig brugðist hefur verið við tilmælum, hvort sem þau eru almenn eða sérstök. Það sama gegnir stundum um önnur mál þar sem athugun umboðsmanns hefur gefið tilefni til að benda á eitthvað sem betur má fara.

Með því að velja málsnúmer í rafrænni útgáfu skýrslunnar má kalla fram viðkomandi álit ásamt viðbrögðum stjórnvalds við tilmælum umboðsmanns, hafi þau borist.

7.1

Sérstök tilmæli

Umboðsmaður beindi sérstökum tilmælum til stjórnvalda í 14 álitum. Í 12 var farið að tilmælunum, í einu tilfelli var mál enn til meðferðar þegar grennslast var fyrir um viðbrögð við því og í öðru hafði ekki verið leitað aftur til stjórnvalds.

Farið að tilmælum

<p>📄 Mál nr. 11373/2021</p> <p>Stjórnvald</p> <p>Tilmæli</p>	<p>Fullnusta refsinga / Öryggisdeild / Rannsóknarreglan / Skráningarskylda / Meðalhófsreglan / Aðbúnaður í fangelsum / Stjórnarskrá / Mannréttindasáttmáli Evrópu / Evrópskar fangelsisreglur</p> <p>Dómsmálaráðuneyti</p> <p><i>Rétta hlut</i></p>
--	---

Álit

Mál nr. 11394/2021	Stjórnsýsluviðurlög og þvingunarúrræði / Lagaheimild / Rannsóknarreglan / Heimaginging
Stjórnvald	Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti / Menningar- og viðskiptaráðuneyti
Tilmæli	<i>Taka til meðferðar ef óskað</i>
Mál nr. 11551/2022	Lögreglu- og sakamál / Frávísun kærumáls / Rafræn meðferð stjórnsýslumáls / Stjórnvaldsákvörðun / Framsending máls / Upphaf kærufrests / Birting ákvörðunar / Rannsóknarreglan / Leiðbeiningar um heimild til að fá rökstuðning / Aðgangur að gögnum og upplýsingum
Stjórnvald	Ríkissaksóknari
Tilmæli	<i>Taka til meðferðar ef óskað</i>
Mál nr. 11617/2022	Málefni fatlaðs fólks / Sveitarfélög / Akstursþjónusta / Skattar og gjöld / Þjónustugjöld / Lögmætisreglan
Stjórnvald	Úrskurðarnefnd velferðarmála
Tilmæli	<i>Taka til meðferðar ef óskað</i>
Mál nr. 11723/2022	Almannatryggingar / Sjúkratryggingar / Ferðakostnaður / Réttindi sjúklinga / Lögmætisreglan / Meðalhófsreglan
Stjórnvald	Úrskurðarnefnd velferðarmála
Tilmæli	<i>Taka aftur til meðferðar ef óskað</i>
Mál nr. 11723/2022	Almannatryggingar / Sjúkratryggingar / Ferðakostnaður / Réttindi sjúklinga / Lögmætisreglan / Meðalhófsreglan
Stjórnvald	Heilbrigðisráðuneyti
Tilmæli	<i>Taka mið af sjónarmiðum</i>
Mál nr. 11793/2022	Menntamál / Háskólar / Stjórnsýslukæra / Hæfi / Skráning og varðveisla gagna
Stjórnvald	Áfrýjunarnefnd í kærumálum háskólanema
Tilmæli	<i>Taka aftur til meðferðar ef óskað</i>

Álit

Mál nr. 11882/2022	Aðgangur að gögnum og upplýsingum / Aðgangur að sjúkraskrá / Heilbrigðismál / Skyldubundið mat stjórnvalda / Rafræn stjórnsýsla / Leiðbeiningarskylda stjórnvalda
Stjórnvald	Landspítali
Tilmæli	<i>Taka til meðferðar ef óskað</i>
Mál nr. 11910/2022	Málefni fatlaðs fólks / Börn / Almennatryggingar / Sjúkratryggingar / Hjálpartæki / Lögætisreglan / Lögskýring
Stjórnvald	Úrskurðarnefnd velferðarmála
Tilmæli	<i>Taka aftur til meðferðar ef óskað</i>
Mál nr. 11998/2023	Opinberir starfsmenn / Sveitarfélög / Ráðningar í opinber störf / Álitsumleitan / Rannsóknarreglan
Stjórnvald	Sveitarfélagið X
Tilmæli	<i>Rétta hlut</i>
Mál nr. 12094/2023	Persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga / Rannsóknarreglan / Eftirlit stjórnsýsluaðila / Upphaf stjórnsýslumáls
Stjórnvald	Persónuvernd
Tilmæli	<i>Taka til meðferðar ef óskað</i>
Mál nr. F132/2023	Hæfi starfsmanna stjórnsýslunnar / Sérstakt hæfi / Yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir / Yfirstjórnunar- og eftirlitsskyldur ráðherra / Einkaréttarlegir samningar / Vandaðir stjórnsýsluhættir / Skráning upplýsinga
Stjórnvald	Fjármálaráðherra
Tilmæli	<i>Taka mið af sjónarmiðum</i>

Enn til meðferðar

Mál nr. 11711/2022	Skattar og gjöld / Þjónustugjöld / Lagaheimild / Fyrirtækjaskrá / Aðgangur að gögnum og upplýsingum
Stjórnvald	Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti / Menningar- og viðskiptaráðuneyti
Tilmæli	<i>Endurskoða reglugerð</i>

Ekki leitað aftur til stjórnvalds

Mál nr. 11797/2022	Félagsþjónusta og félagsleg aðstoð / Sveitarfélög / Valdframsal / Valdþurrð / Endurupptaka / Frávísun / Úrskurðarhlutverk
Stjórnvald	Úrskurðarnefnd velferðarmála
Tilmæli	<i>Taka til meðferðar ef óskað</i>

7.2

Almenn tilmæli

Umboðsmaður getur beint almennum tilmælum til stjórnvalds í tilefni af athugun á kvörtun eða máli sem hann hefur tekið upp að eigin frumkvæði. Þá fela tilmælin í sér að gera þurfi almennar breytingar á tilteknum vinnubrögðum eða verklagi.

Tilmælin lúta jafnan ýmist að því að tilteknum reglum eða starfsháttum stjórnvalda verði breytt eða því er beint til stjórnvalda að taka til athugunar hvort tilefni sé til að gera ákveðnar breytingar í ljósi þeirra sjónarmiða sem lýst er í álit. Þegar metið er í síðara tilvikinu hvort stjórnvöld hafi farið að ábendingum er fyrst og fremst kallað eftir því að lagt hafi verið mat á það hjá viðkomandi stjórnvaldi hvort tilefni sé til breytinga með tilliti til þessara sjónarmiða sem gjarnan lúta að því að betur sé hugað að réttarstöðu og réttaröryggi borgaranna. Liggi fyrir að stjórnvald hafi í kjölfar slíkra tilmæla framkvæmt matið en ekki talið rétt að ráðast að öllu leyti í breytingar sem tilmæli umboðsmanns lútu að og rökstyðji afstöðu sína með vísan til atriða sem stjórnvaldið hefur lögum samkvæmt mat um er almennt litið svo á að það hafi farið eftir almennum tilmælum umboðsmanns.

Í öllum tilfellum var farið að almennum tilmælum umboðsmanns á árinu 2023.

Farið að tilmælum

Mál nr. 11373/2021	Fullnusta refsinga / Öryggisdeild / Rannsóknarreglan / Skráningarskylda / Meðalhófsreglan / Aðbúnaður í fangelsum / Stjórnarskrá / Mannréttindasáttmáli Evrópu / Evrópskar fangelsisreglur
Stjórnvald	Dómsmálaráðuneyti
Mál nr. 11394/2021	Stjórnsýsluviðurlög og þvingunarúrræði / Lagaheimild / Rannsóknarreglan / Heimagisting Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti / Menningar-og viðskiptaráðuneyti
Stjórnvald	Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti / Menningar-og viðskiptaráðuneyti
Mál nr. 11551/2022	Lögreglu- og sakamál / Frávísun kærumáls / Rafræn meðferð stjórnsýslumáls / Stjórnvaldsákvörðun / Framsending máls / Upphaf kærufrests / Birting ákvörðunar / Rannsóknarreglan / Leiðbeiningar um heimild til að fá rökstuðning / Aðgangur að gögnum og upplýsingum
Stjórnvald	Ríkissaksóknari

Álit

Mál nr. 11617/2022 Stjórnvald	Málefni fatlaðs fólks / Sveitarfélög / Akstursþjónusta / Skattar og gjöld / Þjónustugjöld / Lögætisreglan Úrskurðarnefnd velferðarmála
Mál nr. 11696/2022 og 11761/2022 Stjórnvald	Menntamál / Starfsnám lögreglu / Rökstuðningur / Aðgangur að gögnum og upplýsingum Ríkislögrelustjóri
Mál nr. 11711/2022 Stjórnvald	Skattar og gjöld / Þjónustugjöld / Lagaheimild / Fyrirtækjaskrá / Aðgangur að gögnum og upplýsingum Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti / Menningar- og viðskiptaráðuneyti
Mál nr. 11723/2022 Stjórnvald	Almannatryggingar / Sjúkratryggingar / Ferðakostnaður / Réttindi sjúklunga / Lögætisreglan / Meðalhófsreglan Úrskurðarnefnd velferðarmála
Mál nr. 11750/2022 Stjórnvald	Lögreglu- og sakamál / Eftirlit stjórnsýsluaðila / Skilyrði þess að kvörtun verði tekin til meðferðar / Frávísun / Málshraði Nefnd um eftirlit með lögreglu
Mál nr. 11793/2022 Stjórnvald	Menntamál / Háskólar / Stjórnsýslukæra / Hæfi / Skráning og varðveisla gagna Áfrýjunarnefnd í kærumálum háskólanema
Mál nr. 11797/2022 Stjórnvald	Félagsþjónusta og félagsleg aðstoð / Sveitarfélög / Valdframsal / Valdþurrð / Endurupptaka / Frávísun / Úrskurðarhlutverk Úrskurðarnefnd velferðarmála
Mál nr. 11882/2022 Stjórnvald	Aðgangur að gögnum og upplýsingum / Aðgangur að sjúkraskrá / Heilbrigðismál / Skyldubundið mat stjórnvalda / Rafræn stjórnsýsla / Leiðbeiningarskylda stjórnvalda Landspítali
Mál nr. 11910/2022 Stjórnvald	Málefni fatlaðs fólks / Börn / Almannatryggingar / Sjúkratryggingar / Hjálpartæki / Lögætisreglan / Lögskýring Úrskurðarnefnd velferðarmála

Álit

☒ Mál nr. 11975/2022	Menntamál / Starfsnám lögreglu / Rannsóknarreglan / Rökstuðningur / Aðgangur að gögnum og upplýsingum
Stjórnvald	Ríkislögreglustjóri
☒ Mál nr. 11998/2023	Opinberir starfsmenn / Sveitarfélög / Ráðningar í opinber störf / Álitsumleitan / Rannsóknarreglan / Sveitarfélagið X
Stjórnvald	
☒ Mál nr. 12094/2023	Persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga / Rannsóknarreglan / Eftirlit stjórnsýsluaðila / Upphaf stjórnsýslumáls
Stjórnvald	Persónuvernd
☒ Mál nr. F117/2022	Almannavarnir / Ferðafrelsi / Stjórnarskrá / Lagaheimild / Vandaðir stjórnsýsluhættir
Stjórnvald	Lögreglustjórinn á Suðurnesjum
☒ Mál nr. F132/2023	Hæfi starfsmanna stjórnsýslunnar / Sérstakt hæfi / Yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir / Yfirstjórnunar- og eftirlitsskyldur ráðherra / Einkaréttarlegir samningar / Vandaðir stjórnsýsluhættir / Skráning upplýsinga / Fjármálaráðherra
Stjórnvald	

7.3

Áður afgreidd mál

Ef stjórnvöld hafa ekki brugðist við tilmælum eða ábendingum með fullnægjandi hætti fylgir umboðsmaður þeim málum eftir ár frá ári þar til viðunandi svör hafa fengist og málunum lokið. Þremur slíkum lauk á árinu.

☒ Mál nr. 10052/2019	Skattar og gjöld / Þjónustugjöld / Málkostnaður / Aðgangur að gögnum og upplýsingum / Málshraði / Yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir / Meinbugir
Stjórnvald	Háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneyti
Tilmæli	<i>Taka mið af sjónarmiðum</i>
☒ Mál nr. 11308/2021 , 11312/2021 , og 11315/2021	Almannatryggingar / Örorkumat / Endurupptaka / Stjórnsýslukæra .
Stjórnvald	Úrskurðarnefnd velferðarmála
Tilmæli	<i>Taka til meðferðar ef óskað</i>

<p>☰ Mál nr. 11504/2022</p> <p>Stjórnvald</p> <p>Tilmæli</p>	<p>Aðgangur að gögnum og upplýsingum / Stjórnsýslueftirlit / Lögmætisreglan</p> <p>Nefnd um eftirlit með lögreglu</p> <p><i>Taka til meðferðar ef óskað</i></p>
--	--


7.4

Ýmsar athugasemdir og ábendingar til stjórnvalda


Ef ástæða er til sendir umboðsmaður stjórnvöldum athugasemdir eða bendir á tiltekin atriði sem betur mega fara í starfsemi þeirra. Þetta getur til dæmis snúið að leiðbeiningum stjórnvalda, málshraða, rökstuðningi, varðveislu gagna og skráningu upplýsinga svo nokkuð sé nefnt.

<p>☰ Mál nr. 11723/2022</p> <p>Stjórnvald</p>	<p>Almannatryggingar / Sjúkratryggingar / Ferðakostnaður / Réttindi sjúklinga / Lögmætisreglan / Meðalhófsreglan</p> <p>Heilbrigðisáðuneyti</p>
<p>☰ Mál nr. 11910/2022</p> <p>Stjórnvald</p>	<p>Málefni fatlaðs fólks / Börn / Almannatryggingar / Sjúkratryggingar / Hjálpartæki / Lögmætisreglan / Lögskýring</p> <p>Heilbrigðisáðuneyti</p>
<p>☰ Mál nr. 12075/2023</p> <p>Stjórnvald</p>	<p>Félagsþjónusta og félagsleg aðstoð / Fjárhagsaðstoð / Leiðbeiningarskylda / Kæruleiðbeiningar / Svör við erindum</p> <p>Kópavogsbær</p>
<p>☰ Mál nr. 12112/2023</p> <p>Stjórnvald</p>	<p>Fullnusta refsinga</p> <p>Fangelsið Hólmsheiði</p>
<p>☰ Mál nr. 12155/2023</p> <p>Stjórnvald</p>	<p>Opinberir starfsmenn</p> <p>Vegagerðin</p>
<p>☰ Mál nr. 12410/2023</p> <p>Stjórnvald</p>	<p>Tafir hjá stjórnvaldi á afgreiðslu máls / Menntamál / Háskólar / Hæfi / Skráning og varðveisla gagna</p> <p>Háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneyti</p>
<p>☰ Mál nr. F82/2018</p> <p>Stjórnvald</p>	<p>Málefni fatlaðs fólks / Félagsþjónusta og félagsleg aðstoð / Heilbrigðismál</p> <p>Félags- og vinnumarkaðsráðuneyti</p>


Álit

 Mál nr. [F125/2023](#)
Stjórnvald

Vopn
Forsætisráðuneyti

 Mál nr. [F133/2023](#)
Stjórnvald

Aðgangur að gögnum og upplýsingum
Fjármála- og efnahagsráðuneyti

 Mál nr. [F134/2023](#)
Stjórnvald

Fullnusta refsinga
Dómsmálaráðuneyti / Fangelsismálastofnun /
Fangelsið Litla-Hrauni

