





Útgefandi

Umboðsmaður Alþingis
Reykjavík
2025

Hönnun & umbrot

Kolofon

Ljósmyndir

Gunnar Sverrisson
Starfsfólk umboðsmanns Alþingis

Leturgerðir

PT Serif
Funnel Sans

ISSN

3023-0047

Til Alþingis

Í samræmi við 12. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, afhendi ég hér með skýrslu umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2024.

Reykjavík, 28. ágúst 2025



Kristín Benediktsdóttir



ÞÓRSHAMAR
1912

Efnisyfirlit

1	Inngangur	6
2	Árið samandregið	10
3	Eftirlit með aðstæðum frelsissviptra (OPCAT-efirlit)	19
4	Frumkvæðismál	24
5	Um hvað fjalla málin?	30
6	Framkvæmd stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og annarra grundvallarreglna stjórnsýsluréttarins	46
7	Starfssvið umboðsmanns, skilyrði þess að kvörtun verði tekin til meðferðar og samskipti við stjórnvöld	57
8	Meinbugir	61
9	Mannauður	64

1 Inngangur



Kristín Benediktsdóttir
umboðsmaður Alþingis

Skýrsla þessi er sú fyrsta sem ég skila Alþingi sem kjörinn umboðsmaður frá því að ég tók til starfa 1. nóvember 2024. Þær úrlausnir sem fjallað er um í skýrslunni eru því að langmestu leyti afrakstur góðrar vinnu fyrirrennara míns, Skúla Magnússonar, og starfsmanna embættisins auk Helga I. Jónssonar, sem var settur umboðsmaður um eins mánaðar skeið í októbermánuði 2024. Færi ég Skúla mínar bestu þakkir fyrir störf hans sem umboðsmaður um leið og ég óska honum velfarnaðar á nýjum vettvangi. Sömuleiðis þakka ég Helga fyrir að hafa hlaupið í skarðið.

Þegar þetta er ritað hef ég starfað sem umboðsmaður Alþingis í rétt níu mánuði. Það hefur verið áhugavert að bera þennan tíma saman við þann tíma þegar ég starfaði á árum áður sem lögfræðingur við embættið. Þá var starfsemin mun umfangsminni en

hún er í dag, bæði hvað varðar fjölda mála, sem hefur ríflega tvöfaldast, og fjölda starfsmanna. Að auki eru verkefnin fleiri, en nú hefur umboðsmaður Alþingis eftirlit með aðstæðum frelsissviptra (svonefnt OPCAT-eftirlit) sem er stór og mikilvægur hluti af verkefnum embættisins í dag. Þótt samfélagið hafi breyst og íbúum fjölgað með tilheyrandi áskorunum er hlutverk umboðsmanns óbreytt, þ.e. að hafa eftirlit með stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga í umboði Alþingis.

Eftirlit umboðsmanns fer fram með athugun á kvörtunum sem berast frá einstaklingum og lögaðilum, eða á grundvelli mála sem tekin eru til meðferðar að eigin frumkvæði. Undir þetta eftirlit falla jafnan einungis málefni stjórnvalda eins og áður segir. Umboðsmaður hefur því hvorki eftirlit með Alþingi og stofnunum þess né dómstólum. Ég nefni þetta þar sem reglulega berast kvartanir sem beinast að

störfum Alþingis og úrlausnum dómstóla. Utan starfssviðs umboðsmanns fellur líka eftirlit með einkaaðilum í eigu ríkis eða sveitarfélaga nema að því leyti sem þeim hefur að lögum verið fengið opinbert vald til að taka stjórnvaldsákvæðanir. Sem dæmi um einkaaðila sem almennt falla utan starfssviðs umboðsmanns má nefna opinber hlutafélög en reglulega berast kvartanir vegna starfsemi þeirra. Að síðustu er rétt að geta þess að OPCAT-eftirlit með aðstæðum frelsissviptra tekur einnig til stofnana einkaaðila þar sem frelsissvipting á sér stoð í fyrirmælum opinberra aðila, að undirlagi þeirra, með samþykki eða er látin átölulaus af þeirra hálfu.

Mikilvægt er að hafa í huga að umboðsmaður er sjálfstæður í störfum sínum og óháður fyrirmælum frá öðrum, þar með talið frá Alþingi. Tekur umboðsmaður því ekki við fyrirmælum um að hefja tiltekna athugun eða láta það ógert eða hvernig athugun á að fara fram. Á þetta líka við þegar umboðsmaður hefur OPCAT-eftirlit með aðstæðum frelsissviptra einstaklinga. Umboðsmaður tekur aftur á móti við öllum ábendingum, metur þær og skráir og tekur svo sjálfstæða ákvörðun í framhaldinu um hvort bregðast eigi við þeim og þá eftir atvikum með frumkvæðismáli eða á grundvelli OPCAT-eftirlits þegar við á. Hef ég orðið þess vör að ákveðins misskilnings gæti stundum um þessa stöðu umboðsmanns.

Umboðsmaður hefur mjög víðtækar rannsóknarheimildir við athuganir sínar. Þannig getur umboðsmaður kafið stjórnvöld og þá einkaaðila sem falla undir eftirlit umboðsmanns um hvers kyns skýringar, upplýsingar og gögn, þar með talin viðkvæm gögn, í hvaða formi sem er. Þá getur umboðsmaður kvatt starfsmenn stjórnvalda eða einkaaðila á sinn fund til að ræða þau málefni sem eru á starfssviði umboðsmanns og veita munnlegar upplýsingar og skýringar. Það gæti til að mynda átt við ef umboðsmaður verður þess áskynja að stjórnvöld bregðast ekki við umleitunum umboðsmanns, til dæmis um að afhenda gögn eða veita skýringar vegna einstakra mála. Að auki hefur umboðsmaður aðgang að starfsstöðvum þessara aðila til athugana í þágu starfs síns og ber starfsmönnum að veita umboðsmanni alla aðstoð við slíkar athuganir. Á þetta einnig við um stofnanir einkaaðila þar sem einstaklingar dvelja sem eru eða geta verið sviptir frelsi sínu. Eru þessar heimildir umboðsmanns mjög mikilvægar og stuðla að því að stjórnvöld bregðist vel við beiðnum umboðsmanns um gögn og skýringar. Heimildirnar stuðla jafnframt að því að niðurstöður umboðsmanns séu byggðar á réttum grundvelli. Almennt þekkja stjórnvöld ríkis og sveitarfélaga þessar víðtæku heimildir umboðsmanns og leggja sig fram um að veita aðgang að öllum gögnum viðkomandi máls. Í starfi mínu hef ég ekki orðið vör við annað en að stjórnvöld séu nær undantekningarlaust tilbúin til að vinna með umboðsmanni og að þau bregðist almennt jafnóðum við fyrirspurnum embættisins. Í þau fáu skipti sem svör hafa borist seint hefur það kallað á viðbrögð umboðsmanns. Í slíkum tilvikum hafa stjórnvöld í langflestum tilvikum bætt úr án tafar. Ég tel rétt að nefna þetta þar sem borgarinn hefur oft á tíðum í þessum sömu málum þurft að sæta því að fá ekki svör eða viðbrögð

frá stjórnvöldum áður en hann hefur leitað til umboðsmanns. Við athugun umboðsmanns hefur þá stundum komið í ljós að um mistök eða jafnvel kerfislægan galla er að ræða sem nauðsynlegt er að bæta úr.

Traust hefur ríkt um niðurstöður umboðsmanns bæði hjá borgurunum og stjórnvöldum. Er þetta traust sérstaklega mikilvægt í ljósi þess að niðurstöður umboðsmanns eru ekki bindandi fyrir stjórnvöld. Hafa stjórnvöld jafnan brugðist vel við þeim og fylgt tilmælum sem þar er að finna.

Ljóst er að þegar embætti umboðsmanns Alþingis tók til starfa á árinu 1988 og við setningu stjórnsýslu- og upplýsingalaga á tíunda áratug síðustu aldar urðu grundvallarbreytingar á störfum stjórnsýslunnar. Sú vitundarvakning sem varð innan stjórnsýslunnar og á meðal borgaranna breytti bæði umhverfi og starfsaðstöðu stjórnsýslunnar. Hafa miklar umbætur átt sér stað í stjórnsýslunni á þessum tíma sem liðinn er en virkt aðhald umboðsmanns Alþingis með stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga hefur í því sambandi skipt verulegu máli.

Það breytir þó því ekki að stjórnsýslan stendur sem fyrr frammi fyrir hinum ýmsu áskorunum. Sem dæmi um áskoranir um þessar mundir vil ég nefna aukna notkun stafrænna lausna af hálfu stjórnvalda. Stafræn stjórnsýsla hefur með nýjum tæknilausnum umbylt möguleikum borgaranna til að nálgast upplýsingar og fá úrlausn mála sinna hjá stjórnvöldum. Stafrænar tæknilausnir eru mikilvægar í störfum stjórnvalda, einkum til að auka skilvirkni. Á hinn bóginn verður að gæta varfærni við notkun og útfærslu slíkra lausna og huga að reglum stjórnsýsluréttarins. Hef ég þá einkum í huga þær lágmarksreglur sem gilda um málsmeðferð fyrir stjórnvöldum. Þá verður að tryggja aðgang allra að þjónustunni, ekki aðeins sumra. Þannig þurfa önnur virk úrræði að vera fyrir hendi fyrir þá sem geta ekki nýtt sér stafrænar lausnir hjá stjórnvöldum, hvort sem um er að ræða umsóknir, leiðbeiningar eða aðgang að gögnum. Þá hefur umboðsmaður haft til skoðunar mál þar sem reynir á stafræna birtingu stjórnvaldsákvarðana gagnvart einstaklingum sem eiga óhægt um vik að nýta sér tölvutækni. Ljóst er að staðlaðar upplýsingar og stafrænar lausnir leysa stjórnvöld ekki undan þeirri skyldu að leiðbeina borgurunum sem leita til þeirra eftir aðstoð. Stafrænar lausnir geta heldur ekki leyst stjórnvöld undan því að tryggja aðgengi borgaranna að starfsstöðvum þeirra eða möguleikanum á því að hafa samband með öðrum hætti, t.d. símleiðis. Eru þessar áhyggjur mínar ekki úr lausu lofti gripnar enda hefur embættinu borist nokkur fjöldi kvartana sem lúta að framangreindu en mikilvægt er að innleiðing stafrænna lausna verði ekki á kostnað réttaröryggis borgaranna.

Að endingu vil ég nefna að í úrlausnum umboðsmanns felast einnig leiðbeiningar til stjórnvalda um skýringar á form- og efnisreglum stjórnsýsluréttarins. Á það við hvort heldur þegar um er að ræða gagnrýni eða ábendingar eða þegar ekki eru

gerðar athugasemdir við málsmeðferð stjórnvalda og hún talin vera í samræmi við lög. Er þetta leiðbeiningarhlutverk umboðsmanns mikilvægt og hyggst ég leggja sérstaka áherslu á það í starfsemi embættisins til hagsbóta fyrir borgarana, stjórnsýsluna og samfélagið.

—

Í skýrslunni er að finna samantekt um tölfraði athugana umboðsmanns á síðasta ári og viðbrögð við niðurstöðum, auk þess sem vikið er að nokkrum áhugaverðum úrlausnum. Nánari umfjöllun um einstök mál sem var lokið á árinu, bæði með álitum og bréfum, sem og skýrslur sem varða eftirlit með aðstæðum frelsissviptra (OPCAT-eftirlit) og viðbrögð stjórnvalda við þeim er að finna á heimasíðu umboðsmanns, www.umbodsmadur.is.

Ég leyfi mér að vona að skýrslan sé upplýsandi um starfsemi umboðsmanns Alþingis á starfsárinu 2024 og að hún varpi ljósi á mikilvægt hlutverk umboðsmanns. Færi ég starfsfólki embættisins þakkir fyrir störf sín og samstarfið frá því að ég tók til starfa sem umboðsmaður.

2

Árið samandregið

Fjöldi mála og lok

Umboðsmanni bárust 530 kvartanir á árinu 2024 sem er svipað og undanfarin fimm ár. Fleiri mál voru hins vegar afgreidd, eða 566, sem er 16% meira en árið 2023. Þrettán mál voru tekin til skoðunar að eigin frumkvæði og 17 slíkum lokið. Farið var í sjö heimsóknir á grundvelli OPCAT-eftirlits umboðsmanns, þ.e. á staði þar sem frelsissviptir einstaklingar eru vistaðir, og gefnar voru út þrjár skýrslur.

Fjöldi álita

Umboðsmaður skilaði 21 áliti í 22 málum þar sem í einu tilviki voru tvö mál sameinuð í eitt álit. Hlutfall álita af heildarfjölda afgreiddra mála er nánast það sama og árið áður, eða 3,7%. Átján komu til vegna kvartana og þrjú í tilefni af frumkvæðisathugunum.

Fjöldi mála sem lýkur með leiðréttingu

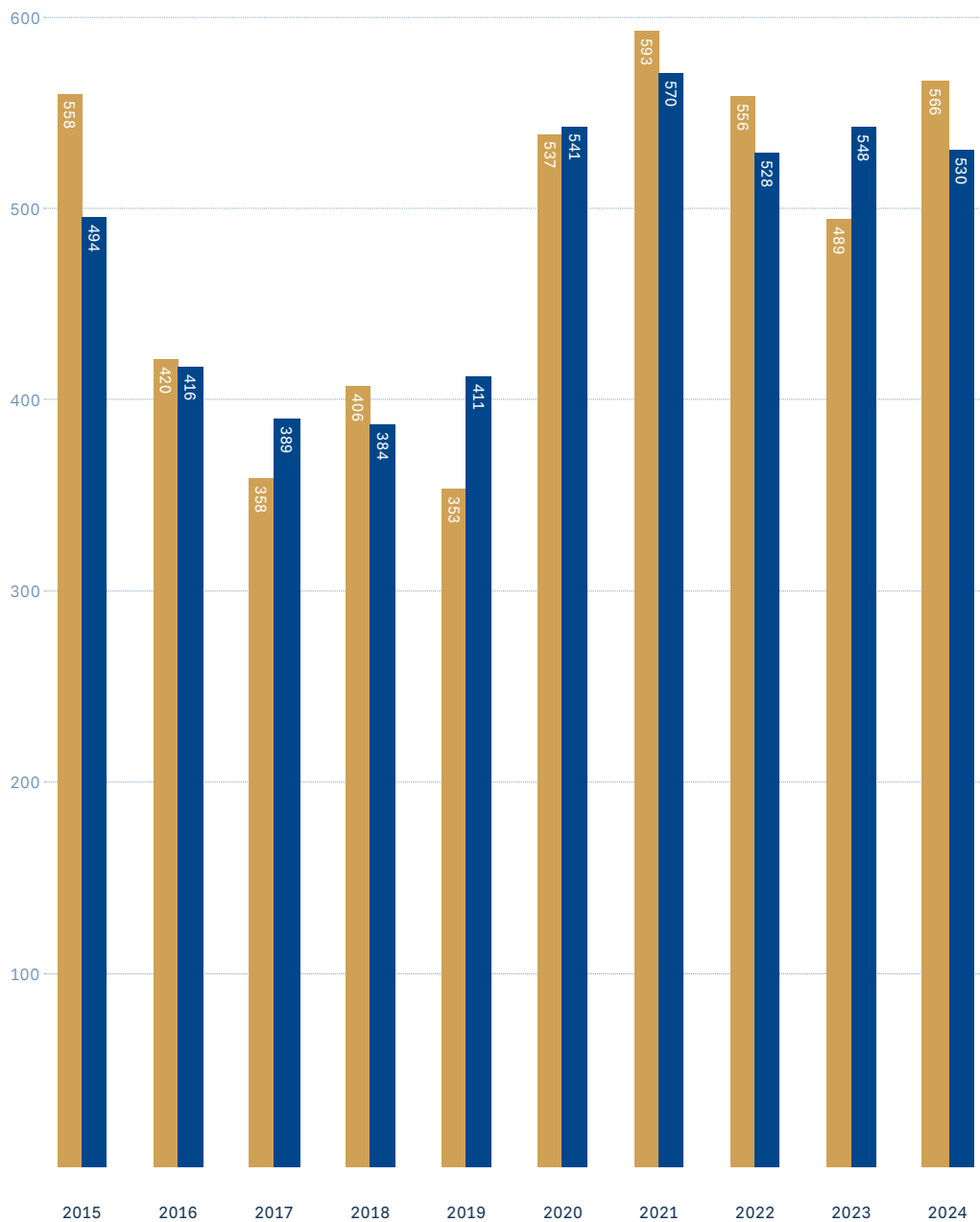
Enn fjölgar þeim málum milli ára sem lýkur með leiðréttingu eða skýringu stjórnvalda og er hlutfall þeirra nú um 25% af heildarfjölda afgreiddra mála. Það er lítið eitt hærra hlutfall en árið 2023. Aftur á móti lauk 13% kvartana með þessum hætti árið 2022.

Ábendingar, fyrirspurnir og fundarbeiðnir

Fjöldi annarra erinda af ýmsum toga kom til kasta umboðsmanns, svo sem ábendingar, fyrirspurnir og fundarbeiðnir sem ekki eru skráð sérstaklega. Fjöldi mála endurspeglar því einungis skráð mál. Þessum óformlegu erindum er öllum svarað og ábendingum haldið til haga með tilliti til frumkvæðiseftirlits enda geta þær gefið vísbendingar um vanda eða álitamál sem gæti þurft að taka til athugunar.

Fjöldi skráðra og
afgreiddra kvartana
undanfarin 10 ár

■ Skráðar kvartanir
■ Afgreiddar
kvartanir



Afgreiðsla kvartana

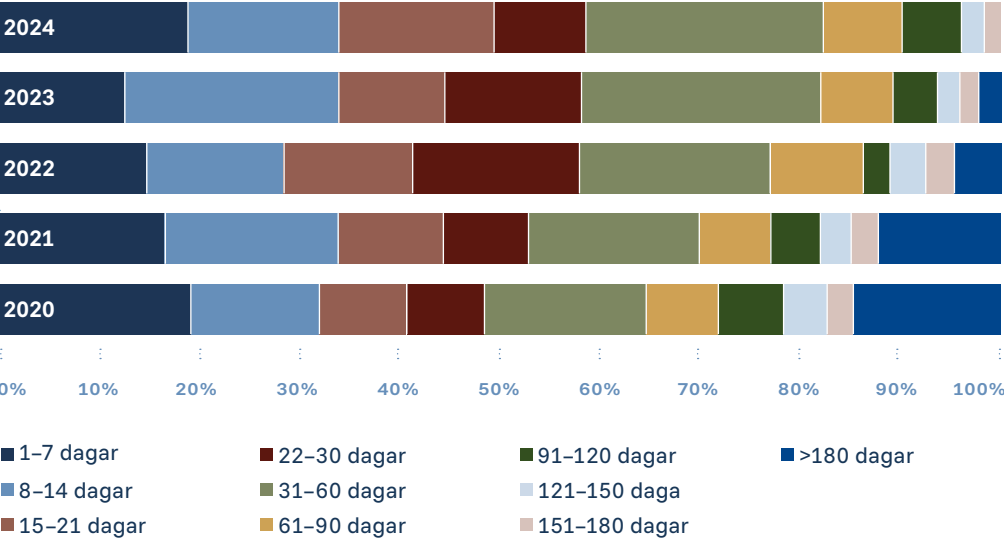
Kvörtunum fækkaði um 3% milli ára en þær voru á pari við meðaltal undanfarinna fimm ára sem er 543. Flestar kvartanir bárust í upphafi árs, 54 í janúar og 55 í febrúar. Líkt og áður bárust fæstar kvartanir yfir hásumarið, 30 í júlí og 39 í ágúst, og 35 bárust í nóvember. Afgreiddum málum fjölgaði úr 489 árið 2023 í 566 og hafa aðeins einu sinni verið fleiri. Við áramót voru 100 mál í vinnslu. Þar af voru 80 til athugunar hjá umboðsmanni, tvö til umsagnar hjá þeim sem kvartaði og beðið var svara frá stjórnvöldum í 18 málum.

Skipting kvartana
milli mánaða

Janúar	Innkomin mál	Afgreidd mál	Hjá UA í lok mánaðar
Janúar	54	56	135
Febrúar	55	69	121
Mars	45	28	138
Apríl	48	60	126
Maí	37	51	112
Júní	50	37	125
Júlí	30	37	118
Ágúst	39	54	103
September	48	45	106
Október	47	55	98
Nóvember	35	36	97
Desember	42	38	100
Samtals	530	566	

Árið 2024 var tæplega 60% kvartana lokið innan mánaðar frá því að þær bárust, rúmlega 80% innan tveggja mánaða og 90% innan þriggja mánaða. Þetta eru nánast sömu hlutföll og árið á undan.

Afgreiðslutími kvartana



Afgreiðsla mála

Afgreiðsla	2024	2023
Álit (þar af 4 án tilmæla)	21 (3,7%)	17 (3,5%)
Ábending um að leggja réttarágreining fyrir dómstóla	11 (1,9%)	10 (2%)
Fellt niður að fenginni leiðréttingu eða skýringu stjórnvalds (þar af 41 eftir leiðréttingu stjórnvalds og 11 eftir endurupptöku)	140 (24,8%)	112 (22,9%)
Féllu utan starfssviðs umboðsmanns		
a. Störf Alþingis, nefnda og stofnana á vegum þess	18 (3,2%)	11 (2,2%)
b. Dómsathafnir	7 (1,2%)	5 (1%)
c. Einkaréttarleg lögskipti	21 (3,7%)	24 (4,9%)
d. Annað	3 (0,5%)	4 (0,8%)
Kæruleið ekki tæmd	131 (23,1%)	113 (23,1%)
Fyrnt	14 (2,5%)	9 (1,8%)
Fallið frá kvörtun eða kvörtun gaf ekki tilefni til frekari meðferðar að lokinni frumathugun	200 (35,4%)	184 (37,8%)
Samtals	566	489

Frumkvæðismál

Umboðsmaður tók 13 mál til athugunar að eigin frumkvæði á síðasta ári og lauk 17 frumkvæðismálum, þar af þremur með álit.

Eftirlit með aðstæðum frelsissviptra einstaklinga (OPCAT-eftirlit)

Farið var í sjö heimsóknir vegna OPCAT-eftirlits umboðsmanns, þ.e. á staði þar sem frelsissviptir einstaklingar eru vistaðir. Neyðarvistun Stuðla við Fossaleyni í Grafarvogi var heimsótt tvisvar en hinar heimsóknirnar voru á neyðarvistun barna við Flatahraun í Hafnarfirði, fangageymslur á Hverfisgötu, Akranesi og í Borgarnesi og á hjúkrunarheimilið Skjól. Þá hófst vinna við þemaskýrslu um sjálfsvíg í fangelsum. Þrjár skýrslur voru gefnar út sem tóku til starfsemi Klettabæjar, Vinakots og neyðarvistunar Stuðla. Þá eru fjórar aðrar skýrslur vel á veg komnar, þ.e. um Sunnuhlíð, Skjól og fangageymslur á Hverfisgötu og á Vesturlandi.

Skipting eftir málaflokkum

Eins og jafnan var stærsti málaflokkur ársins 2024 kvartanir vegna tafa á afgreiðslu mála eða erinda af hálfu stjórnvalda, eða alls 99 mál sem gera 19% skráðra mála. Aðrir stærstu málaflokkar voru mál vegna skatta og gjalda, málefni opinberra starfsmanna, almannatryggingar, heilbrigðismál, skipulags- og byggingarmál, málefni útlendinga, lögreglu- og sakamál og mál sem varða aðgang að gögnum og upplýsingum. Þá barst nokkuð af kvörtunum sem lúta að menntamálum, börnum, samgöngum og velferð dýra. Rétt er að taka fram að flokkun máls tekur mið af meginefni kvörtunar. Þannig geta kvartanir sem fyrst og fremst lúta að töfum á meðferð máls og eru flokkaðar sem slíkar verið vegna umsóknar um byggingarleyfi eða örorkulífeyri.

Algengustu umkvörtunarefni	I.	Tafir	2024	19%
			2023	14%
	II.	Skattar og gjöld	2024	11%
			2023	7%
	III.	Opinberir starfsmenn	2024	8%
			2023	7%
	IV.	Almannatryggingar	2024	5%
			2023	5%
	V.	Heilbrigðismál	2024	4%
			2023	2%
	VI.	Skipulags- og byggingamál	2024	4%
			2023	3%
	VII.	Útlendingar	2024	4%
			2023	2%
	VIII.	Lögreglu- og sakamál	2024	4%
			2023	3%
	IX.	Aðgangur að gögnum og upplýsingum	2024	4%
			2023	3%

Umboðsmaður hafði ýmis málefni stjórnsýslunnar til athugunar að eigin frumkvæði og vísast til kafla síðar í ársskýrslunni um það. Í mörgum tilvikum tengjast slíkar athuganir kvörtunum sem berast umboðsmanni eða hefjast í tilefni af upplýsingum eða ábendingum sem koma fram í þeim og varpa ljósi á mögulega kerfislega annmarka á stjórnsýslu.

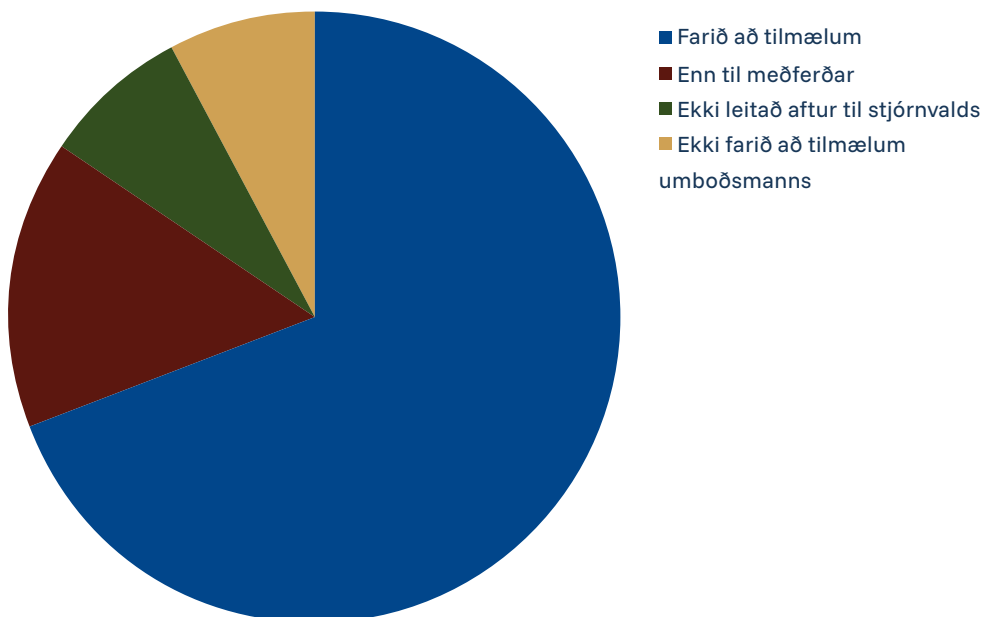
Viðbrögð stjórnsvalda við niðurstöðum umboðsmanns

Umboðsmaður getur lokið málum með álitum og beint tilmælum til stjórnsvalds um úrbætur. Í álitum geta falist tilmæli, gagnrýni, ráð eða leiðbeiningar. Allt eftir því því hvað á við hverju sinni. Ef ástæða er til að beina tilmælum til stjórnsvalds geta þau ýmist verið almenn og varðað starfsemi stjórnsvalda til framtíðar eða sértæk í tengslum við einstök mál.

Umboðsmaður fylgir álitum sínum jafnan eftir með því að biðja hlutaðeigandi stjórnsvald um upplýsingar um hvort og þá hvernig brugðist hefur við tilmælum umboðsmanns. Það sama getur átt við um önnur mál þar sem athugun umboðsmanns hefur gefið tilefni til að benda á eitthvað sem betur má fara.

Sérstök tilmæli

Umboðsmaður beindi sérstökum tilmælum til stjórnsvalda í 13 álitum. Í núu var farið að tilmælunum, í tveimur tilfellum voru mál enn til meðferðar þegar grennslast var fyrir um viðbrögð við þeim, í einu hafði ekki verið leitað aftur til stjórnsvalds og í einu tilviki var ekki farið að tilmælum umboðsmanns.



Almenn tilmæli

Umboðsmaður getur beint almennum tilmælum eða ábendingum til stjórnvalds í tilefni af athugun á kvörtun eða máli sem umboðsmaður 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 lutu 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 2024.

Áður afgreidd mál

Ef stjórnvöld hafa ekki brugðist við tilmælum eða ábendingum með fullnægjandi hætti fylgir umboðsmaður þeim málum eftir þar til viðunandi svör hafa fengist og málunum lokið. Einu slíku máli lauk á árinu, **máli nr. 11711/2022** sem varðaði gjaldfrjálsa uppfléttingu í fyrirtækjaskrá en umboðsmaður hafði afgreitt það mál með álit í apríl 2023.



3

Eftirlit með aðstæðum frelsis-sviptra (OPCAT-eftirlit)

Framkvæmd OPCAT-eftirlitsins

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 valfrjálstri bókun við samning Sameinuðu þjóðanna gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu (OPCAT).

Hvernig fara heimsóknir fram?

Eftirlitsheimsóknir á staði þar sem fólk er frelsissvipt eru hornsteinn OPCAT-eftirlitsins. Þær fara þannig fram að starfsfólk umboðsmanns heimsækir staðinn sem um ræðir til þess að kanna aðbúnað og kynnast starfsemi. Það er meðal annars gert með viðtölum við vistaða einstaklinga, stjórnendur, starfsfólk og eftir atvikum stoðþjónustuaðila, svo sem heilbrigðisstarfsfólk.

Viðtölin eru yfirleitt um 20 til 40 mínútna löng og fara fram í einrúmi. Í þeim er spurt um fjölmarga þætti starfseminnar, svo sem mönnun og starfsanda, upplýsingagjöf, kvörtunar- og kæruleiðir, beitingu þvingana og alvarleg atvik. Lengd heimsóknar veltur á stærð staðarins sem heimsóttur er og umfangi athugunarinnar en yfirleitt varir heimsóknin í tvo til þrjá daga. Við lok heimsóknar er rætt við stjórnendur og athygli þeirra vakin á atriðum sem krefjast viðbragða eða úrbóta án tafar.

Skýrslur

Í kjölfar heimsóknar er unnin skýrsla sem byggir á upplýsingum sem fram komu í heimsókninni auk gagna sem aflað er frá staðnum og eftir atvikum öðrum stjórnvöldum. Auk almennrar umfjöllunar um álitafni tengd aðbúnaði á staðnum eða þáttum í starfsemi hans eru sett fram í heimsóknarskýrslu tilmæli og ábendingar sem beint er til staðarins, og/eða þess stjórnvalds sem er ábyrgt hverju sinni, um atriði sem að mati umboðsmanns þarfnast úrbóta. Ábendingar og tilmæli eru sett fram með hliðsjón af innlendri löggjöf sem og alþjóðlegum viðmiðum og taka mið af fyrirbyggjandi eðli eftirlitsins.

Viðbrögð

Til þess að leggja mat á fylgni við ábendingar og tilmæli sem sett eru fram í skýrslu er óskað viðbragða frá staðnum og ábyrgum stjórnvöldum í kjölfar útgáfu heimsóknarskýrslu en auk þess er farið í svokallaðar eftirfylgniheimsóknir á staðinn næstu ár í kjölfar þess að skýrsla kemur út. Til þessa hefur fylgni við ábendingar og tilmæli almennt verið góð.

Frá því að OPCAT-eftirlitinu var komið á fót hafa ýmsar mikilvægar úrbætur orðið á aðbúnaði frelsissviptra, lagaumgjörð og ýmsum þáttum í starfsemi staða þar sem frelsissviptir dvelja. Hvað aðbúnað varðar má til dæmis nefna að í kjölfar eftirlitsheimsóknar á lögreglustöðina á Hverfisgötu var bekkur til fjötrunar handtekinna manna fjarlægður úr klefa og klukkur festar á vegg svo vistuðum yrði kleift að fylgjast með hvað tímanum liði. Klukkur hafa einnig verið festar á vegg í fangageymslum fleiri lögreglustöðva í kjölfar eftirlitsheimsókna umboðsmanns og hættulegir hlutir í aðbúnaði fjarlægðir, svo sem oddhvassir snagar. Á Kleppi var rúmum sem umboðsmaður taldi að hætta gæti stafað af jafnframt skipt út fyrir öryggisrúm og/eða sérhannaðar dýnur. Þá hefur einnig verið tekið mið af niðurstöðum umboðsmanns við endurskoðun lagaumgjörðar í tengslum við frelsissvipt fólk. Í því samhengi má nefna heildarendurskoðun barnaverndarlaga sem nú stendur yfir og boðaðar breytingar á lögum um réttindi sjúklinga. Einnig stendur til að fjölga fangarýmum fyrir kvenfanga í fangelsinu að Sogni en í þemaskýrslu um aðbúnað kvenfanga í íslenskum fangelsum gerði umboðsmaður alvarlegar athugasemdir við möguleika kvenna til þess að afplána í opnu fangelsi.

Heimsóknir og skýrslur á árinu

Farið var í sjö eftirlitsheimsóknir á árinu. Í febrúar og október var farið á Stuðla, meðferðarstöð fyrir unglinga, til að kanna aðstæður og aðbúnað á neyðarvistun. Fangageymsla lögreglustöðvarinnar á Hverfisgötu var heimsótt í apríl en um var að ræða eftirfylgniheimsókn vegna fyrri skýrslu umboðsmanns um fangageymsluna sem kom út árið 2020. Á sumarmánuðum var hjúkrunarheimilið Skjól heimsótt auk fangageymslna lögreglustjórans á Vesturlandi á Akranesi og í Borgarnesi. Í desember var farið í eftirlitsheimsókn í fangageymsluna á lögreglustöðinni á Flatahrauni í Hafnarfirði, en neyðarvistun Stuðla hélt tímabundið úti starfsemi í aðstöðunni og vistaði þar börn sem ellegar hefðu verið vistuð í húsnaði Stuðla í Grafarvogi.

Í júní komu út tvær OPCAT-skýrslur sem lutu báðar að einkareknum búsetuúrræðum fyrir börn og ungmenni með fjölþættan vanda, Vinakoti og Klettabæ. Skýrsla vegna fyrrgreindra heimsókna á neyðarvistun Stuðla í Grafarvogi kom út í desember.

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

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 14 dagar og börn sem þar dvelja hafa ekki kost á að yfirgefa staðinn af sjálfsdáðum. Umboðsmaður fór í þrjár eftirlitsheimsóknir á deildina, þá fyrstu haustið 2023 en síðari tvær á árinu 2024. Þetta er önnur úttekt OPCAT-eftirlits umboðsmanns á deildinni en sú fyrri var gerð árið 2018.

Í skýrslunni gerði umboðsmaður ýmsar athugasemdir varðandi umgjörð starfseminnar, húsnæði og aðbúnað. Meðal annars var bent á að deildin bjóði upp á takmarkaða möguleika til þess að skilja börn að, svo sem eftir aldri, kyni eða eðli þess vanda sem vistunin grundvallast á. Einnig vék umboðsmaður að fyrirkomulagi myndvöktunar á neyðarvistun, einkum álitamálum í tengslum við vöktun í einu af vistunarrýmum deildarinnar. Þá var athygli hlutaðeigandi ráðuneyta vakin á stöðu neyðarvistaðra barna með geðrænan vanda sem vistast á deildinni vegna skorts á viðeigandi úrræðum.



Setustofa á neyðarvistun Stuðla (mynd úr skýrslu).



Útisvæði á neyðarvistun Stuðla (mynd úr skýrslu).

Í fyrri skýrslu umboðsmanns vegna heimsóknar á Stuðla var meðal annars fjallað um lagagrundvöll fyrir beitingu þvingana og annarra inngripa á meðferðarheimilum á ábyrgð ríkisins. Í þeirri skýrslu var þeim tilmælum beint til ráðherra að gerðar yrðu tillögur um breytingar á lögum með það að markmiði að tryggja betur réttarstöðu barna sem eru frelsissvipt og vistuð á heimilum eða stofnunum á ábyrgð ríkisins. Þar sem engar breytingar hafa orðið á umræddum ákvæðum barnaverndarlaga frá útgáfu fyrri skýrslu voru tilmælin ítrekuð.

Lögreglustöðin á Hverfisgötu

Heimsókn umboðsmanns í fangageymslu lögreglunnar á höfuðborgarsvæðinu á Hverfisgötu fór fram í apríl en um var að ræða athugun á eftirfylgni við tilmælum og ábendingum sem settar voru fram í **skýrslu umboðsmanns árið 2020**. Heimsóknin var því ekki eins ítarleg og venjubundnar eftirlitsheimsóknir og takmarkaðist við skoðun á aðbúnaði og fund með stjórnendum. Skýrsla vegna heimsóknarinnar er áætluð á árinu 2025.

Vinakot og Klettabær

Sumarið 2025 komu út skýrslur vegna heimsókna í tvö einkarekin búsetuúrræði fyrir börn og unglinga með fjölþættan vanda, **Vinakot** og **Klettabæ**. Ábendingar og tilmæli umboðsmanns til úrræðanna og stjórnvalda voru um margt þau sömu í báðum skýrslunum og lutu meðal annars að skorti á lagalegri umgjörð og eftirliti sveitarfélaga með starfseminni.

Eins vakti athygli umboðsmanns að aðkoma fagfólks að umönnun barnanna frá degi til dags var af skornum skammti í báðum úrræðunum. Því var meðal annars beint til úrræðanna að leita leiða til þess að tryggja að faglærðir starfsmenn annist börnin að minnsta kosti hluta úr degi auk þess að veita starfsfólki viðhlítandi fræðslu um réttindi barnanna.

Í skýrslunum er jafnframt fjallað um hvaða þýðingu vistun í slíkum úrræðum hefur fyrir sjálfsákvörðunarrétt barna, einkalífsrétt þeirra og frelsi til þess að njóta félagslegra samskipta. Gagnvart Klettabæ var meðal annars mælt til þess að mat yrði lagt á vægi öryggissjónarmiða andspænis skaðsemi félagslegrar einangrunar, sem að mati umboðsmanns var töluverð hjá börnum í úrræðinu.

Hjúkrunarheimilið Skjól

Farið var í eftirlitsheimsókn á tvær deildir á hjúkrunarheimilinu Skjóli. Um var að ræða aðra heimsókn OPCAT-eftirlitsins á hjúkrunarheimili. Skýrsla vegna heimsóknarinnar er áætluð á árinu 2025.

Úrræði neyðarvistunar Stuðla í fangageymslu lögreglu á Flatahrauni

Í desember **heimsótti umboðsmaður** fangageymslu lögreglustöðvarinnar í Hafnarfirði, en á þeim tíma hafði Barna- og fjölskyldustofa fangageymsluna til umráða fyrir neyðarvistuð börn vegna aðstöðuleysis á meðferðarheimilinu Stuðlum. Úrræðið var hugsað sem lausn til skamms tíma, eða að hámarki í sex mánuði. Hámarksvistunartími barna í úrræðinu var ein vika en þó var miðað við að börn vistuðust helst ekki lengur þar en í tvo sólarhringa.



Í fangageymslu á Flatahrauni (mynd úr skýrslu).

Frumkvæðismál í tengslum við málefni frelsissviptra

Í tengslum við málefni frelsissviptra sérstaklega var stofnað til tveggja frumkvæðismála á árinu. Annars vegar var um að ræða **mál nr. F154/2024** sem laut að dagpeningum og greiðslum þóknana til fanga fyrir ástundun vinnu eða náms en því máli lauk með álit. Hins vegar var um að ræða **mál nr. F149/2024** sem varðaði verklag við líkamsleitir og myndvöktun á Litla-Hrauni en því máli lauk með bréfi. Þessi mál eru reifuð í næsta kafla.

4 Frumkvæðismál

Með 5. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, er umboðsmanni veitt heimild til að taka mál til meðferðar að eigin frumkvæði. Frumkvæðisathuganir á grundvelli ákvæðisins gera umboðsmanni kleift að stuðla að umbótum í stjórnsýslunni og þar með að vinna að því lögbundna markmiði embættisins að tryggja rétt borgaranna gagnvart stjórnvöldum og gæta að því að stjórnsýslan fari fram í samræmi við lög. Sá munur er á kvörtunum annars vegar og frumkvæðisathugunum hins vegar að síðarnefndi þátturinn í starfi umboðsmanns er eðli málsins samkvæmt óháður því hvort kvörtun eða ábending berst.

Hópar sem búa við veika stöðu gagnvart stjórnsýslunni

Við frumkvæðiseftirlit umboðsmanns er sérstakur gaumur gefinn að annars vegar hagsmunum hópa, sem einhverra hluta vegna kvarta síður til umboðsmanns, og hins vegar málefnum sem eru því marki brennd að kvartanir til umboðsmanns eru fátíðar eða jafnvel að einhverju leyti ómögulegar.

Dæmi um frumkvæðisathuganir af þessu tagi á árinu 2024 eru athuganir á málsmeðferðartíma hjá kærunefnd útlendingamála og á afgreiðslu Útlendingastofnunar á umsóknum um dvalarleyfi. Af svipuðum toga eru frumkvæðisathuganir umboðsmanns á aðstæðum frelsissviptra og fatlaðs fólks. Sem dæmi má nefna að umboðsmaður lauk á árinu máli sem varðaði þvingaðar ófrjósemisaðgerðir á fötluðu fólki. Í slíkum tilvikum getur verið rétt og nauðsynlegt að nýta frumkvæðisheimildir umboðsmanns til að kanna starfshætti stjórnvalda nánar.

Í starfi umboðsmanns hefur þess vegna verið lögð áhersla á að kvartanir séu ekki aðeins metnar út frá því hvort skilyrði til hefðbundinnar málsmeðferðar séu fyrir hendi, heldur einnig með hliðsjón af því hvort þær gefi tilefni til skoðunar á grundvelli frumkvæðisheimilda. Þetta á einkum við þegar um er að ræða málefni sem varða hópa sem búa við veika stöðu gagnvart stjórnsýslunni, svo sem börn, fatlað fólk, aldrað fólk, fanga, innflytjendur eða aðra sem hafa ekki sterka rödd í samfélaginu.

Kvartanir sem eru ekki tækar til meðferðar geta leitt til frumkvæðismáls

Líkt og að framan greinir er umboðsmaður óháður kvörtunum frá borgurunum við frumkvæðiseftirlit sitt. Að því sögðu er þó rétt að nefna að nán tengsl eru milli kvartana og annarra erinda, sem umboðsmanni berast, og frumkvæðiseftirlitsins. Kvartanir, sem einhverra hluta vegna eru ekki tækar til meðferðar hjá umboðsmanni, svo sem vegna þess að þær varða ekki með nægilega sértækum hætti hagsmuni þess sem kvörtun ber fram, þær berast utan ársfrests eða svokallaðar kæruleiðir innan stjórnssýslunnar hafa ekki verið tæmdar, geta til dæmis leitt umboðsmanni fyrir sjónir vandkvæði í stjórnssýslunni eða aðra annmarka, sem tilefni kann að vera til að taka til skoðunar með frumkvæðisathugun. Var þetta raunin í **máli nr. F149/2024** sem laut að verklagi við líkamsleitir og myndvöktun í Fangelsinu Litla-Hrauni. Sú athugun hófst í kjölfar kvörtunar fanga enda þótt kvörtunin hafi ekki verið tæk til meðferðar þar sem ekki hafði verið leitað til dómsmálaráðuneytisins áður en hún var lögð fram.

Að sama skapi geta kvartanir til umboðsmanns, hvort sem þær eru tækar til meðferðar eða ekki, dregið fram kerfisbundin vandamál í stjórnssýslunni, til dæmis ef margar kvartanir berast í tilefni af tilteknum þáttum í starfsemi stjórnvalds. Það var tilfellið í **máli nr. F128/2023** sem varðaði innleiðingu á tölvukerfi Vinnu-málastofnunar sem hafði haft í för með sér töluverðar tafir á úrlausnum mála. Athugunin hófst í kjölfar kvörtunar yfir töfum á afgreiðslu málsins og lauk umboðsmaður málinu með vísan til þess að þær tafir sem hefðu orðið væru af almennum orsökum en ekki bundnar við mál þess sem hafði borið fram kvörtunina sérstaklega. Svör Vinnumálastofnunar í málinu urðu umboðsmanni þó tilefni til að taka til athugunar þær tafir sem orðið höfðu á afgreiðslu stofnunarinnar á beiðnum um endurútreikning atvinnuleysisbóta. Þær tafir höfðu orðið til þess að Vinnumálastofnun hafði ekki hafið vinnu við að taka til afgreiðslu beiðnir um endurútreikning atvinnuleysisbóta þar sem tölvukerfið byði enn ekki upp á lausn til að afgreiða slíkar beiðnir.

Á þetta einnig við þegar umboðsmaður verður þess áskynja vegna margra kvartana af sama tagi að málshraði stjórnvalds við afgreiðslu mála kunni að gefa tilefni til sérstakrar athugunar. Á árinu 2024 var til að mynda málshraði Persónuverndar og úrskurðarnefndar um upplýsingamál tekinn til sérstakrar athugunar á grundvelli frumkvæðisheimildar umboðsmanns.

Ábendingar frá borgurunum

Þá berast einnig fjölmargar ábendingar frá borgurunum um kerfislæg vandamál. Þannig getur verið að borgararnir verði þess varir að stjórnssýsla á ákveðnu málefnasviði eða hjá tilteknu stjórnvaldi sé annmörkum háð og beri af því tilefni upp ábendingu við umboðsmann Alþingis. Slíkar ábendingar til umboðsmanns

eru skráðar með kerfisbundnum hætti með það fyrir augum að þær geti, einkum ef margar lúta að sams konar atriðum, leitt í ljós gegnumgangandi eða almenn vandamál. Þar að auki geta einstakar ábendingar einnig orðið umboðsmanni tilefni til athugunar að eigin frumkvæði.

Fjölmiðlaumfjöllun

Þess ber jafnframt að geta að þrátt fyrir þrátt fyrir gagnsemi ábendinga og kvartana við frumkvæðiseftirlit umboðsmanns styðst það ekki síður við að umboðsmaður og starfsfólk embættisins hafi vakandi auga á málefnum líðandi stundar, fjölmiðlaumfjöllun og atriðum, sem þau kunna að verða vör við í störfum sínum. Hér má einnig nefna að við OPCAT-eftirlit umboðsmanns á stöðum þar sem frelsissviptir dvelja geta einstök atriði vakið eftirtekt og orðið til þess að þau séu tekin til athugunar á grundvelli frumkvæðisheimildar umboðsmanns.

Lyktir frumkvæðismála

Lyktir frumkvæðismála geta verið með ólíkum hætti. Þannig lýkur frumkvæðismálum í ákveðnum tilvikum með álit umboðsmanns. Í öðrum tilfellum berast fullnægjandi skýringar frá viðkomandi stjórnvaldi eða þær aðstæður, sem urðu tilefni athugunarinnar, líða undir lok og lýkur umboðsmaður þá athugun sinni með bréfi með vísan til viðbragða stjórnvalda við fyrirspurn umboðsmanns. Í slíkum tilfellum veitir stjórnvaldið þær skýringar að þegar hafi verið brugðist við því sem varð tilefni frumkvæðisathugunarinnar eða að úrbætur vegna þeirra atriða séu hafnar eða á næsta leiti. Telji umboðsmaður slík viðbrögð stjórnvalda fullnægjandi er málinu lokið, eftir atvikum með fyrirvara um að umboðsmaður muni áfram hafa gætur á umræddum atriðum.

Dæmi um mál þar sem umboðsmaður hefur lokið meðferð frumkvæðismáls en síðar hafið á nýjan leik meðferð slíks máls í tilefni sömu atriða er afgreiðslutími úrskurðarnefndar um upplýsingamál, sjá **mál nr. F152/2024**. Afgreiðslutíminn var til skoðunar í máli sem lokið var á árinu 2021 með fyrirvara um að áfram yrðu hafðar gætur á málshraða nefndarinnar og hann eftir atvikum tekinn til athugunar á nýjan leik, en sú varð einmitt raunin árið 2024.

Einnig er algengt að umboðsmaður komi á framfæri ábendingum til stjórnvalds enda þótt málinu sé lokið með bréfi af framangreindum ástæðum. Var slíkum ábendingum til dæmis komið á framfæri í máli, sem lokið var á árinu, og laut að fyrirmælum ríkissaksóknara um aðgang að gögnum í sakamálum sem er lokið, sjá **mál nr. F116/2022**.

Á árinu 2024 var meðferð 17 frumkvæðismála lokið hjá umboðsmanni, þar af átta af þrettán sem hófust það ár.

Frumkvæðismál, sem lokið var árið 2024 með álit:

Staða landlæknis við meðferð kvörtunarmála. **Mál nr. F124/2022**

Innleiðing á tölvukerfi Vinnumálastofnunar. **Mál nr. F128/2023**

Dagpeningar og þóknanir til fanga fyrir ástundun vinnu eða náms. **Mál nr. F154/2024**

Í málinu tók umboðsmaður til athugunar framkvæmd við greiðslur þóknana til fanga fyrir ástundun vinnu eða náms og lauk því máli með álit. Það voru tilmæli hans til dómsmálaráðuneytisins að framkvæmd á greiðslum þóknana til fanga fyrir ástundun vinnu í fangelsi yrði færð til þess horfs að samrýmist ákvæðum gildandi skattalaga og þá bæði um skil upplýsinga og tilheyrandi gjalda sem og um greiðslu annarra gjalda sem byggjast á hinum skattskyldu greiðslum sem gjaldstofni. Þá voru það tilmæli hans til sama ráðuneytis að það tæki framvegis mið af þeim sjónarmiðum sem komu fram í álitinu, þar á meðal um samstarf ráðherra og jöfnun ágreiningsefna. Forsætisráðuneytinu og fjármála- og efnahagsráðuneytinu var til upplýsingar sent afrit álitsins.

Frumkvæðismál, sem lokið var árið 2024 með bréfi:

Upplýsingagjöf stjórnvalda til almennings. **Mál nr. 6385/2011**

Útgáfa leyfa og eftirlit sveitarstjórna á sviði skipulagsmála. Mál nr. F85/2019

Undirbúningur ákvarðana um skipulag. Mál nr. F96/2020

Fyrirmæli ríkissaksóknara um aðgang að gögnum. **Mál nr. F116/2022**

Afgreiðsla Fangelsismálastofnunar á umsóknum um reynslulausn. **Mál nr. F127/2023**

Langtímavistun fanga á öryggisgangi. **Mál nr. F140/2023**

Þvingaðar ófrjósemisaðgerðir á fötluðu fólki. **Mál nr. F144/2023**

Í málinu tók umboðsmaður til athugunar umfjöllun fréttamiðla um þvingaðar ófrjósemisaðgerðir á fötluðu fólki á Íslandi og hvort hún hefði leitt til viðbragða af hálfu heilbrigðisráðherra á grundvelli yfirstjórnunar- og eftirlitsheimilda hans. Í ljósi þess sem fram kom í svörum ráðuneytisins taldi umboðsmaður ekki tilefni til að halda athugun málsins áfram að svo stöddu.

Öryggisúrræði á Akureyri. **Mál nr. F145/2024**

Afgreiðsluhættir Lyfjastofnunar. **Mál nr. F146/2024**

Biðtími í ADHD-greiningu fullorðinna. **Mál nr. F147/2024**

Líkamsleitir og myndvöktun á Litla-Hrauni. **Mál nr. F149/2024**

Í málinu var annars vegar fjallað um verklag við eyðingu myndefnis úr öryggis-myndavélum Fangelsisins Litla-Hrauni og hins vegar verklag við líkamsleitir á fönfum. Með hliðsjón af svörum og skýringum fangelsisins og Fangelsis-málastofnar, meðal annars að endurskoðun stæði yfir á verklagi við líkamsleitir, lauk umboðsmaður athugun málsins. Engu að síður taldi hann ástæðu til að árétta það mikilvæga hlutverk sem myndvöktun getur gegnt við að fyrirbyggja ómannlega eða vanvirðandi meðferð á frelsissviptu fólki sem og við að hlífa starfsfólki við óréttmætum ásökunum þar um. Einnig var þeirri ábendingu beint til fangelsisins að taka til skoðunar hvort ástæða væri til að setja formlegt verklag um varðveislu myndefnis úr öryggismyndavélum fangelsisins.

Lögreglumerki. **Mál nr. F150/2024**

Í málinu tók umboðsmaður notkun lögreglunnar á einkennismerkjum til athugunar í kjölfar þess að honum var bent á að í notkun væru lögreglumerki sem ekki virtust samræmast reglugerðum þar að lútandi. Að fengnum skýringum ríkislögreglustjóra, sem meðal annars tjáði umboðsmanni að áformað væri að breyta ákvæðum viðeigandi reglugerðar, lauk umboðsmaður athugininni. Umboðsmaður beindi því þó til ríkislögreglustjóra að hrinda ekki breytingum í framkvæmd fyrr en réttarreglum hefði verið breytt með viðeigandi hætti. Á fyrri hluta ársins 2025 breytti dómsmálaráðherra reglugerð á þá leið að nú kemur þar fram að nota megi svonefnda einfaldaða lögreglustjörnu.

Afgreiðslutími hjá úrskurðarnefnd um upplýsingamál. **Mál nr. F152/2024**
Misræmi í fréttáflutningi um stöðu og hlutverk starfsmanns. Mál nr. F155/2024

Frumkvæðismál, sem hófust árið 2024 og voru enn til meðferðar um áramót:

Starfsemi réttindagæslu fatlaðs fólks. Mál nr. F148/2024

Gjaldtaka Sorpu bs. Mál nr. F151/2024

Afgreiðslutími kvartana hjá Persónuvernd. Mál nr. F153/2024

Afgreiðsla Útlendingastofnunar á umsóknum um dvalarleyfi. Mál nr. F156/2024

Afgreiðslutími hjá kæruneftnd útlendingamála. Mál nr. F157/2024



5

Um hvað fjalla málin?

Málshraði, tafir á afgreiðslu mála og erindum ekki svarað

Umboðsmaður tekur að öllu jöfnu ekki afstöðu til þess hvort brotið hafi verið gegn málshraðareglu stjórnsluréttarins fyrir en erindi eða mál hefur verið leitt til lykta enda liggur afgreiðslutími málsins ekki fyrir fyrir en þá. Hins vegar hefur umboðsmaður ætíð lagt mat á þau erindi sem berast og ef hann telur tilefni til spurt stjórnvald um hvað líði meðferð máls og afgreiðslu. Auk þess að greiða fyrir því að borgararnir fái sem fyrst úrlausn sinna mála hefur þetta verklag þann tilgang að fylgjast með því hvort fyrir hendi sé almennur eða kerfislægur vandi hjá stjórnvöldum að þessu leyti.

Almennur málshraði

Í sumum tilvikum verða upplýsingar sem þannig koma fram í kvörtunarmáli til þess að umboðsmaður tekur almennan málshraða hjá stjórnvaldi til athugunar að eigin frumkvæði.

Í máli nr. F128/2023 voru teknar til athugunar tafir á afgreiðslu Vinnu-málastofnunar á beiðnum um endurútreikning atvinnuleysisbóta til þeirra sem fengið höfðu greiddar hlutabætur árin 2020 og 2021 í kjölfar úrskurðar úrskurðarnefndar velferðarmála. Þar varð innleiðing á nýju tölvukerfi til þess að engar beiðnir um endurútreikning voru afgreiddar í rúmlega eitt ár. Ekki voru færðar fram fullnægjandi skýringar á því hvort unnt hefði verið að grípa til annarra ráðstafana til að leysa úr stöðunni en að vinna að endurbótum á tölvukerfinu, svo sem að annast útreikningana handvirkt, sem umboðsmaður taldi ekki óraunhæft miðað við fjölda beiðna.

Í máli nr. 12791/2024 vakti það athygli umboðsmanns að það hafði tekið Persónuvernd tæplega fjögur ár að ljúka kvörtunarmáli með úrskurði. Persónuvernd féllst á að tafirnar væru óhæfilegar en tók fram að þær væru almennar og ekki bundnar við þetta mál. Af því tilefni og vegna annarra kvartana og ábendinga sem höfðu borist yfir málshraða Persónuverndar hófst frumkvæðisathugun á afgreiðslutíma kvartana hjá Persónuvernd haustið 2024. Hún stendur enn yfir.

Kerfislægur vandi

Þegar vísbendingar eru uppi um kerfislægan vanda hjá stjórnvöldum við afgreiðslu mála og málshraða hefur umboðsmaður bent á að ef þau telja sig ekki geta sinnt verkefnum sem þeim eru falin innan lögmæltis frests, eða að öðru leyti í samræmi við meginreglu stjórnsýsluréttar um málshraða, beri þeim að gera nauðsynlegar ráðstafanir til úrbóta.

Einnig getur hvílt skylda á þeim ráðherra sem ber ábyrgð á málaflokknum til að grípa til ráðstafana til að tryggja að starfsemi stjórnvaldsins samrýmist lögum. Slíkar ráðstafanir geta falist í að kanna hvort fyrir hendi sé nægt starfsfólk og nauðsynleg þekking innan stofnunar en einnig hvort tiltækum mannaúði og fjárheimildum sé ráðstafað með skynsamlegum hætti. Leiði sú athugun í ljós að skorti á skipulag eða verkferla, sem nauðsynlegir eru til að tryggja að þeim verkefnum sem stjórnvaldi ber að rækja samkvæmt lögum sé sinnt með viðhlítandi hætti, kann að skapast skylda fyrir ráðherra til að bregðast við.

Sama á við ef athugun ráðuneytis leiðir í ljós að verklag sé ekki nægilega skilvirk, svo sem vegna ófullnægjandi forgangs röðunar. Ráðuneyti getur þá að jafnaði á slíkum grundvelli gefið stofnun sem undir það heyrir almenn og sérstök fyrirmæli um starfrækslu á verkefnum þess, fjárreiður og meðferð eigna eða veitt henni leiðbeiningar.

Í máli nr. F124/2022 taldi umboðsmaður að skort hefði á nægilega raunhæfar og markvissar aðgerðir af hálfu heilbrigðisráðuneytisins til lausnar á viðvarandi vanda hjá landlæknisembættinu sem fólst í löngum málsmeðferðartíma við afgreiðslu kvartana.

Erindum ekki svarað

Stór hluti þeirra kvartana sem eru felldar í flokk tafa hjá stjórnvöldum á afgreiðslum lúta að því að erindum sé ekki svarað. Fyrir þessu geta verið ýmsar ástæður en þó ættu þeir sem starfa við stjórnsýslu almennt að vita að sá sem ber upp skriflegt erindi við stjórnvald á rétt á að fá skriflegt svar nema erindið beri með sér að ekki sé vænst svara. Það er ekki bara sjálfsögð kurteisi heldur ein af meginreglum íslensks stjórnsýsluréttar. Í henni felst að stjórnvaldinu er skylt að bregðast við erindi þannig að borgarinn búi ekki við óvissu um hvort það hafi verið mótttekið, sé til meðferðar eða að niðurstaða hafi fengist í því.

Að því sögðu getur framganga þeirra sem senda stjórnvöldum verið með ýmsum hætti og í undantekningartilvikum getur það leitt til þess að stjórnvald getur ákveðið að takmarka skrifleg samskipti við borgara, svo sem með því að loka fyrir tiltekna samskiptaleið. Það þarf þó að gerast að undangengnu heildstæðu mati á atvikum og aðstæðum, byggjast á málefnalegum sjónarmiðum og gæta þarf þess að ekki sé farið strangar í sakirnar en nauðsyn krefur. Þá er æskilegt að upplýsingar um tilefni og forsendur slíkrar ákvörðunar séu skráðar. Um þetta var fjallað í **máli nr. 12659/2024**.

Skattar og gjöld

Sem fyrr kenndi ýmissa grasa í þessum málaflokki eins og undanfarin ár. Málin sneru meðal annars að tekjuskatti, útsvari, tollum, skattmati, fasteignagjöldum, sektum fyrir skattalagabrot, innheimtuháttum og ákvörðun á heimilisfesti. Kvartanir beindust einnig að lagasetningu um sérstakan vaxtastuðning, kílómetragjald og brottfall persónuafsláttar lífeyrisþega erlendis, en þau mál féllu utan starfssviðs umboðsmanns. Þá vakti athygli að þó nokkrar kvartanir bárust vegna gjalddtöku opinberra fyrirtækja og féllu þau einnig utan starfssviðs. Má þar nefna Íslandspóst, Isavia, Rarik og Veitur.

Stöðubrot

Eins og árin 2022 og 2023 beindust hlutfallslega flestar þeirra kvartana sem vörðuðu álagningu skatta og gjalda að álagningu stöðubrotsgjalda, eða um 40%. Í heildina voru þessi mál 23 talsins. Ef stöðubrotamál væru flokkuð ein og sér yrðu þau því fimmti stærsti málaflokkurinn hjá umboðsmanni á árinu 2024. Umboðsmaður lauk 24 slíkum málum á árinu en aðeins eitt þeirra var leitt til lykta með álitsgerð og þá án tilmæla. Í því var til skoðunar samspil umferðarlaga við skipulags- og mannvirkjalöggjöf.

Í máli nr. 12178/2023 hafði maður lagt bifreið á hellulögðum fleti innan lóðarmarka fasteignar sem hann átti. Í málinu var meðal annars uppi ágreiningur um hvort flöturinn þarfnaðist leyfis skipulags- og byggingaryfirvalda og hvort hann og hagnýting hans samrýmdist lögum um mannvirki, byggingarreglugerð og samþykktum aðaluppdráttum fasteignarinnar. Umboðsmaður benti því á að ef sveitarfélag teldi framkvæmdir, frágang eða notkun mannvirkis í andstöðu við lög um mannvirki bæri því að beita þeim úrræðum sem því, einkum byggingarfulltrúa þess, væru fengin á grundvelli þeirra laga og viðhafa þá málsmeðferð sem þar væri mælt fyrir um. Umboðsmaður taldi það því ekki geta ráðið úrslitum málsins hvort flöturinn hefði verið útbúinn í andstöðu við reglur um mannvirki. Hann taldi hins vegar að lagning bifreiðar á umræddum stað hefði verið til þess fallin að valda óþægindum fyrir aðra umferð, þ.e. lagningu ökutækja á hægri vegarhelmingi fyrir framan innkeyrsluna að hinum hellulagða fleti. Hann taldi sig því ekki hafa forsendur til að gera athugasemdir við að bifreiðinni hefði verið lagt í andstöðu við fyrirmæli umferðarlaga.

Í máli nr. 12714/2024 var bifreið lagt á svæði þar sem var malbikaður stígur ætlaður gangandi vegfarendum. Þótt í gildandi deiliskipulagi væri gert ráð fyrir bifreiðastæði á svæðinu gerði umboðsmaður ekki athugasemdir við að lögregla hefði lagt stöðubrotsgjald á bifreiðina. Í því máli vöknudu hins vegar upp spurningar um það fyrirkomulag sem er viðhaft þegar lögregla leggur á stöðubrotsgjald en Bílastæðasjóður afgreiðir beiðni um endurskoðun á álagningunni. Ekki hefur verið ákveðið hvort það verði tekið til frekari athugunar.

Vinna í fangelsum

Umboðsmaður fjallaði að eigin frumkvæði um þá framkvæmd fangelsismála-yfirvalda að undanskilja þóknun fanga fyrir vinnu í fangelsi staðgreiðslu skatta og greiðslu annarra launatengdra gjalda sem byggjast á hinum skattskyldu greiðslum sem gjaldstofni, þ.e. tryggingagjaldi og iðgjaldi í lífeyrissjóð. Þessi framkvæmd var byggð á þeirri afstöðu að á milli yfirvalda fangelsismála og fanga væri ekki hefðbundið vinnuréttarsamband.

Í máli nr. F154/2024 taldi umboðsmaður ekki unnt að gagnálykta frá ákvæðum skattalaga á þá leið að aðrar tekjur en þær sem beinlínis væru taldar upp teldust ekki til skattskyldra tekna í skilningi þeirra. Þá væri hvorki í skattalögum né lögum um fullnustu refsinga að finna ákvæði um undanþágu frá skattskyldu vegna þóknunar fyrir vinnu fanga í fangelsi eða vikið að því að hún félli utan tekjuhugtaks skattalaga. Umboðsmaður benti jafnframt á að undantekningar frá meginreglum um skattskyldu ber að jafnaði að skýra þröngt vegna sjónarmiða um jafnræði borgaranna. Með hliðsjón af þessu fékk umboðsmaður ekki séð að afstaða ráðuneytisins til skattskyldu þóknunar fyrir vinnu fanga væri í samræmi við lög um tekjuskatt. Niðurstaða hans var að líta bæri á þóknun fyrir vinnu fanga í fangelsi sem skattskyldar tekjur og haga bæri lögbundnum skilum gjalda þeirra í samræmi við það.

Opinberir starfsmenn — Ráðningar

Flestar kvartanir vegna málefna opinberra starfsmanna lutu að ráðningum í opinber störf. Af þeim er ljóst að margir sem leita til umboðsmanns hafa væntingar um að unnt sé að ganga lengra í að endurskoða mat veitingarvaldshafa á hæfni umsækjenda en raunin er. Þótt takmörk séu á því að hvaða marki umboðsmaður getur gert athugasemdir við mat á því hvaða verkefnum þarf að sinna, hvaða eiginleikum viðkomandi þarf að búa yfir til að rækja þau og hvernig einstakir umsækjendur falla að kröfum sem gerðar eru til starfsmannsins, þarf þó að sýna fram á að heildstætt og efnislegt mat og samanburður hafi farið fram á hæfni umsækjenda.

Í máli nr. 12273/2023 hafði hvergi verið vikið að starfsreynslu með beinum hætti í auglýsingu á starfi teymisstjóra hjá skólaþjónustu. Hins vegar kom fram að leitað væri eftir „metnaðarfullum einstaklingi sem [byggir] yfir góðri þekkingu á stjórnarsýslu og skólamálum og [hefði] hæfni til að leiða þau verkefni sem undir skólaþjónustuna [heyrðu]“, auk þess sem umsókn þurfti að fylgja starfsferilskrá. Þá varð ekki séð að rök hefðu verið talin standa til þess að gefa sjónarmiðum um faglega reynslu lítið eða ekkert vægi. Umboðsmaður taldi því að við mat á hæfni umsækjenda hefði borið að horfa til þeirra persónulegu eiginleika, menntunar og starfsreynslu sem almennt séð gátu varpað ljósi á væntanlega frammistöðu umsækjenda í starfi. Undir slíka þætti hefði hlotið að falla fagleg starfsreynsla umsækjenda. Við meðferð málsins hefði því borið að afla upplýsinga um slíka reynslu og taka tillit til hennar við heildarmat á hæfni umsækjenda. Þar sem af gögnum málsins varð ekki ráðið að gert hefði verið ráð fyrir markvissu mati á faglegri reynslu umsækjenda var það álit umboðsmanns að ekki lægi fyrir að

fullnægjandi heildstæður samanburður á þeim hefði farið fram. Því hefði skort á að heildstætt og efnislegt mat hefði verið lagt á hæfni umsækjenda um starfið.

Opinberir starfsmenn — Starfslok

Flestar kvartanir sem berast vegna starfsloka hafa undanfarið lotið að uppsögnum í hagræðingarskyni eða vegna skipulagsbreytinga fremur en uppsögnum af ástæðum sem varða viðkomandi sérstaklega. Í þessum kvörtunum koma stundum fram efasemdir um að nauðsynlegt eða skynsamlegt hafi verið að grípa til þeirra ráðstafana sem leiða til uppsagnar og jafnvel grunur um að þær séu til mála-mynda. Reyndin er að forstöðumaður opinberrar stofnunar hefur ríkt svigrúm til þess að gera breytingar sem þjóna málefnalegu markmiði. Í því sambandi hefur umboðsmaður bent á að í almennum stjórnunarheimildum forstöðumanns felist vald til þess að skipuleggja starfsemi, vinnufyrirkomulag, skilgreina starfslýsingar og ákveða hvernig störfum er fyrirkomið í skipuriti stofnunar nema annað leiði af skráðum eða óskráðum reglum. Hann ber líka ábyrgð á því að rekstrarafkoma stofnunar sé í samræmi við fjárlög og fjármunir nýttir á árangursríkan hátt.

Athuganir umboðsmanns leiða þess vegna sjaldan til þess að forsendur séu til að gera við athugasemdir við það mat að nauðsynlegt sé að leggja niður störf. Athuganir umboðsmanns á þessum málum eru þó yfirleitt ekki afmarkaðar við það heldur er tekið til skoðunar hvað réð vali á þeim starfsmanni eða starfsmönnum sem þarf að segja upp. Valið verður að byggjast á málefnalegum sjónarmiðum er taka mið af þeim opinberu hagsmunum sem viðkomandi stjórnvaldi ber að vinna að og því skipulagi sem talið er rétt að viðhafa á hverjum tíma innan stjórnvaldsins í þágu þessara hagsmuna. Almenn er heimilt að líta til atriða sem lúta að hæfni starfsmanna og áherslna í starfsemi stjórnvaldsins. Þannig kunna þættir á borð við starfsreynslu og þekkingu á viðkomandi sviði, svo og hæfni starfsmanna að öðru leyti, að hafa þýðingu. Þá ber að gæta jafnræðis og meðalhófs, svo sem með því að kanna hvort hægt sé að finna viðkomandi annað starf innan stjórnvalds, leggja fullnægjandi grundvöll að mati að þessu leyti og gæta þess að fyrir liggi gögn eða upplýsingar í skráðu formi um forsendur, undirbúning og ákvarðanir um starfslok vegna skipulagsbreytinga. Í málum **nr. 12117/2023, 12121/2023, 12210/2023 og 12273/2023** var fjallað um uppsagnir af þessum toga.

Ákvarðanir sem lúta að innri málefnum stofnunar

Umboðsmanni berast ýmis önnur erindi og kvartanir sem lúta að starfssambandi opinberra starfsmanna og embættismanna við stjórnendur. Ákvarðanir forstöðumanna og annarra stjórnenda um hvernig beri að haga störfum hjá stofnun og leysa tiltekin verkefni af hendi eru ákvarðanir sem lúta almennt að innri málefnum hennar og teljast ekki stjórnvaldsákvarðanir nema þær varði mikilsverð réttindi starfsmanna. Eins og vikið hefur verið að í fyrri ársskýrslum á það til dæmis við um svokölluð leiðbeinandi samtöl og annars konar tiltal eða leiðsögn í tilefni af vinnubrögðum eða starfsháttum starfsmanns enda hafa þau að jafnaði ekki réttaráhrif, en það getur jafnframt átt við um aðrar ráðstafanir. Þá er það almennt ekki hlutverk umboðsmanns að hlutast til um hvernig stofnanir haga þáttum eins og fundarhöldum í starfsemi sinni, sjá **mál nr. 12490/2023**.

Í máli nr. 12187/2023 var kvartað yfir ákvörðun framhaldsskóla um að hafna umsókn um starf sem var auglýst innan skólans. Því var haldið fram að ákvörðunin hefði byggst á ómálefnalegum sjónarmiðum og hvorki hefði verið gætt að andmælarétti né veittur aðgangur að öllum þeim gögnum sem ákvörðunin hefði byggst á. Umboðsmaður tók fram að stjórnunarheimildir forstöðumanna veittu þeim ríkt svigrúm til að skipuleggja störf starfsmanna sinna, meðal annars með því að fela þeim aukna ábyrgð eftir því sem þeir öðluðust meiri reynslu í starfi. Ákvörðun um breytingar á störfum og verkviði sem rúmaðist innan þeirra heimilda væri almennt ekki talin stjórnvaldsákvörðun og um undirbúning slíkra ákvarðana giltu ekki ákvæði stjórnsýslulaga. Við undirbúning ákvörðunar um hverjum yrðu falin verkefni sem um ræddi hefði ekki þurft að gæta málsmeðferðarreglna stjórnsýslulaga en aðrar reglur gætu sett svigrúmi forstöðumanns skorður. Með hliðsjón af fyrirliggjandi upplýsingum taldi umboðsmaður þau sjónarmið sem lágu til grundvallar ákvörðuninni almennt málefnaleg. Þá væru ekki forsendur til að fullyrða að mat á atvikum sem lágu til grundvallar hefði bersýnilega verið óforsvaranlegt eða að skólameistari hefði ekki haft fullnægjandi forsendur til þess að taka ákvörðunina. Jafnframt ættu ákvæði stjórnsýslulaga um upplýsingarétt aðila stjórnsýslumáls ekki við.

Í þessu samhengi má geta þess að þegar fyrir liggur að þess hafi ekki verið gætt um nokkurn tíma í starfsemi undirstofnunar ráðuneytis að haga innra skipulagi hennar og málsmeðferð með þeim hætti sem áskilið er í lögum getur hvílt skylda á ráðherra til að gera ráðstafanir til að koma starfsemi í lögmætt horf. Aðkoma ráðherra að slíkum tilvikum getur komið til sjálfstæðrar athugunar hjá umboðsmanni, sjá mál **nr. 12457/2023** og **12576/2024**.

Almannatryggingar

Kvartanir vegna almannatrygginga voru af ýmsum toga og vörðuðu meðal annars örorkulífeyri, ellilífeyri, greiðsluþátttöku úr sjúkratryggingum og bætur félagslegrar aðstoðar sem greiddar eru af Tryggingastofnun, svo sem makabætur, endurhæfingarlífeyri og bifreiðakostnað.

Í máli nr. 12127/2023 hafði umsókn um makabætur verið synjað á þeim grundvelli að tekjutap eða tekjuleysi viðkomandi hefði ekki leitt af umönnun eiginkonu hans heldur af því að hann hefði nánast tæmt rétt sinn til atvinnuleysisbóta um það leyti sem hann sótti um makabæturnar. Umboðsmaður taldi að ekki hefði mátt einskorða mat á orsökum tekjuleysis við það hvaðan tekjur viðkomandi hefðu komið áður en hann lagði fram umsókn um makabætur og af hvaða orsökum þær höfðu fallið niður. Meta hefði átt með heildstæðum hætti hvort fyrir hendi væri tekjuleysi, miðað við umsóknardag, vegna umönnunarþarfar maka. Í því sambandi hefði verið hægt að óska eftir nánari upplýsingum um möguleika viðkomandi til að afla tekna, ef vafi lék á um það. Þá hefðu gögn málsins getað veitt tilefni til að kanna aðdraganda þess að hann sótti um atvinnuleysisbætur og þá hvort umönnunarþörf eiginkonu hans hefði ráðið þeirri ákvörðun.

Í málum nr. 12162/2023, 12299/2023 og 12663/2024 var kvartað yfir því að Tryggingastofnun hefði ákveðið að hafa milligöngu um meðlagsgreiðslur til barnsmæðra viðkomandi. Í engu tilviki lá fyrir að þeir hefðu staðið skil á meðlagi í samræmi við fyrirbyggjandi samkomulag og því ekki gerðar athugasemdir við það af hálfu umboðsmanns. Í tveimur tilvikanna var tekið fram að óreglulegar og misháar greiðslur gæfu ekki til kynna að með þeim hefði ætlunin verið að greiða meðlag.

Umboðsmaður fjallaði einnig um kvartanir þar sem umsóknum um endurgreiðslu á kostnaði vegna lækni meðferðar erlendis hafði verið synjað.

Í máli nr. 12104/2023 taldi umboðsmaður að úrskurðarnefnd velferðarmála hefði átt að leggja mat á hvort það samrýmdist kröfum um meðalhóf að líta svo á að viðkomandi hefði getað sótt um fyrirfram samþykki Sjúkratrygginga og beðið eftir afgreiðslu slíkrar umsóknar við þær aðstæður sem voru uppi þegar hún ákvað að gangast undir skurðaðgerð erlendis að ráði sérfræðilæknis. Hvorki í úrskurði nefndarinnar né skýringum til umboðsmanns var vikið nánar að fyrirbyggjandi áliti og mati skurðlæknisins sem framkvæmdi aðgerðina eða því hvaða afleiðingar væntanlegur biðtími eftir afgreiðslu umsóknar um fyrirfram

samþykki hefði getað haft. Þá varð ekki séð að frekari gagnaöflun hefði farið fram um þessi atriði, svo sem með tilliti til sjúkrasögu hennar eða með því að óska nánari skýringa á mati skurðlæknisins. Umboðsmaður taldi því að nefndin hefði ekki aflað fullnægjandi gagna um öll þau atriði sem gátu haft þýðingu við mat á tilvikinu og ekki rökstutt með fullnægjandi hætti hvernig það samrýmdist lögum að líta svo á að fært hefði verið að sækja um fyrirfram samþykki Sjúkratrygginga fyrir aðgerðinni og bíða þá eftir afgreiðslu umsóknarinnar í stað þess að gangast undir aðgerðina þegar í stað að ráði sérfræðilæknis.

Í máli nr. 12198/2023 hafði verið sótt um fyrirfram samþykki Sjúkratrygginga fyrir skurðaðgerð erlendis en svar hafði ekki borist þegar hún var framkvæmd og var greiðsluþátttöku því synjað. Í ljósi niðurstöðu umboðsmanns í máli nr. 12104/2023 ákvað úrskurðarnefndin hins vegar að endurupptaka málið. Það kom því ekki til efnislegrar úrlausnar.

Norskar bótagreiðslur

Í máli nr. 11924/2022 fjallaði umboðsmaður um meðferð á greiðslum vegna örorku frá norsku vinnu- og velferðarstofnuninni (NAV). Farið var með greiðslurnar sem erlendan lífeyri sem hafði þá áhrif til skerðingar á tekjutryggingu viðkomandi. Umboðsmaður taldi aftur á móti að bæturnar frá NAV væru jafngildar bótum samkvæmt íslenskri almannatryggingalöggjöf og niðurstöðu stjórnvalda þar af leiðandi í ósamræmi við lög.

Heilbrigðismál

Sértækt opinbert eftirlit með heilbrigðisstofnunum, heilbrigðisstarfsmönnum og heilbrigðisþjónustu er fyrst og fremst í höndum landlæknis undir yfirstjórn ráðherra heilbrigðismála. Almenn þarf sá sem er ósáttur við heilbrigðisþjónustu við sig því að freista þess að leita til landlæknis áður en hann leitar til umboðsmanns með kvörtun.

Málsmeðferðartími landlæknisembættisins í kvörtunarmálum hefur hins vegar þótt langur, sjá **mál nr. F124/2022**. Þá hefur eitthvað borið á því að embættið framsendi kvörtunarmál til þeirrar heilbrigðisstofnunar sem ber ábyrgð á þjónustunni á þeirri forsendu að þau feli fremur í sér athugasemdir við þjónustu

en kvörtun. Um slíkt tilvik er fjallað í **máli nr. 12179/2023**. Þá geta heilbrigðisstarfsmenn sem sæta eftirliti landlæknis leitað til umboðsmanns ef þeir telja brotið á sér. Í **máli nr. 12253/2023** var fjallað um ákvörðun landlæknis-embættisins, staðfesta af heilbrigðisráðuneytinu, um að áminna lækni fyrir brot á starfsskyldum.

Málefni útlendinga

Umboðsmanni berst alltaf nokkuð af málum sem lúta að stjórnsýslu útlendingamála, svo sem málum sem varða ríkisborgararétt, alþjóðlega vernd, dvalarleyfi og framkvæmd brottvísana.

Í máli nr. 12624/2024 var kvartað yfir athafnaleyfi í tengslum við fjölskyldusameiningu Palestínnumanna sem hlotið hefðu dvalarleyfi hér á landi. Kvörtunin beindist ekki að stjórnsýslu Útlendingastofnunar heldur ófullnægjandi aðgerðum íslenskra stjórnvalda, einkum utanríkisráðuneytisins, við að greiða götu fjölskyldu viðkomandi til Íslands. Umboðsmaður vísaði til þess að hlutverk hans væri ekki að taka afstöðu til atriða sem væru af stjórn mála vegar toga. Í þessu tilviki myndu hugsanleg tilmæli til stjórnvalda hins vegar óhjákvæmilega beinast að aðgerðum þeirra erlendis sem hverfðust um þá stefnu sem utanríkisráðherra, eftir atvikum í samráði við ríkisstjórn, hefði ákveðið og framfylgt. Ráðherrann bæri samkvæmt stjórn lögum pólitíska ábyrgð á embættisverkum sínum gagnvart Alþingi og hefðu aðgerðir stjórnvalda í þessu efni komið til umfjöllunar þar. Taldi umboðsmaður því kvörtunina fyrst og fremst snúa að atriðum sem lytu ekki að lagalegum réttindum viðkomandi heldur pólitískum álitaefnum sem meðal annars væru til umræðu á vettvangi Alþingis og féllu því utan starfssviðs umboðsmanns. Umboðsmaður benti hins vegar á að ef fjölskyldan teldi sig hafa verið beitta rangindum við ákvarðanir, athafnir eða athafnaleyfi starfsmanna utanríkisþjónustunnar gæti hún lagt fram kvörtun á nýjan leik.

Umboðsmaður hefur gjarnan nýtt frumkvæðisheimildir sínar til að taka málefni á þessu réttarsviði til almennrar athugunar þegar tilefni gefst til. Í lok ársins 2024 var, í máli nr. F157/2024, óskað eftir upplýsingum um afgreiðslutíma kærufndar útlendingamála á umsóknum um alþjóðlega vernd og túlkun á reglugerðarákvæði um forgangsöröðun í slíkum málum. Þær upplýsingar verða metnar og síðan tekin ákvörðun um hvort tilefni sé til að taka málefnið til frekari athugunar.

Lögreglu- og sakamál

Umboðsmaður getur fjallað um ýmsa þætti í störfum lögreglu og ákærvalds, þar á meðal stjórnvaldsákvarðanir ríkissaksóknara, að eigin frumkvæði eða á grundvelli kvörtunar. Efnisleg athugun kvartana er þó háð tilteknum skilyrðum, meðal annars um að nýttar hafi verið tiltækar leiðir í stjórnsýslunni, mál verið leitt til endanlegra lykta og að sá sem kvartar hafi sjálfur verið beittur rangsleitni.

Í máli nr. 12797/2024 var kvartað yfir því að ríkissaksóknari hefði fellt úr gildi ákvörðun lögreglustjóra um að hætta rannsókn máls. Með afstöðu ríkissaksóknara var jafnframt lagt fyrir lögreglustjórann að fullrannsaka málið og taka ákvörðun um framhaldið að því loknu. Ekki varð því betur séð en að málið væri enn til meðferðar hjá ákærvaldinu og því ekki skilyrði að svo stöddu til að umboðsmaður fjallaði um kvörtunina.

Í máli nr. 12521/2024 var meðal annars kvartað yfir því að ekki hefði verið brugðist við erindum vegna ólöglegra auglýsinga og sölu áfengis. Umboðsmaður benti á að ekki yrði ráðið að viðkomandi hefði orðið fyrir misgerð af völdum afbrots og teldist þannig brotþoli eða nyti réttarstöðu í samræmi við það. Lögregla hefði svigrúm til að meta hvort efni væri til að hefja rannsókn og eftir atvikum hætta henni og væri ekki skylt að tilkynna það kæranda nema hann hefði hagsmuna að gæta. Með hliðsjón af því og aðkomu viðkomandi að málunum taldi umboðsmaður ekki tilefni til að taka kvörtunina til frekari athugunar að þessu leyti en benti á að hægt væri að senda skriflegt erindi og óska eftir upplýsingum um hvort til stæði að bregðast við þeim kærum og ábendingum sem hefðu verið sendar lögreglu.

Nefnd um eftirlit með lögreglu

Kvartanir yfir framgöngu og starfsháttum lögreglu þarf almennt að leita með til nefndar um eftirlit með lögreglu áður en þær koma til kasta umboðsmanns. Nefndin fellur undir eftirlit umboðsmanns eins og önnur stjórnvöld. Málsmeðferð hennar og niðurstöður geta því komið til athugunar, yfirleitt í tilefni af erindum frá þeim sem hafa kvartað til nefndarinnar. Í máli nr. 12816/2024 var það þó lögreglumaður sem leitaði til umboðsmanns vegna málsmeðferðar nefndarinnar. Slík mál þarf að skoða í samhengi við viðbrögð lögreglustjóra gagnvart viðkomandi í tilefni af niðurstöðum nefndarinnar og lagareglum um réttindi opinberra starfsmanna.

Aðgangur að gögnum og upplýsingum

Í upplýsingalögum er mælt fyrir um upplýsingarétt almenninga og takmarkanir á honum. Rétturinn nær aðeins til þeirra gagna sem eru til og liggja fyrir á þeim tíma þegar beiðni um aðgang er sett fram og í þeirri mynd sem þau eru þá í. Þeim sem falla undir lögin er ekki skylt að útbúa ný gögn á grundvelli þeirra.

Í máli nr. 12261/2023 var kvartað yfir viðbrögðum Bankasýslu ríkisins við beiðni um aðgang að upplýsingum vegna sölu á hlutum í Íslandsbanka hf. árið 2021 annars vegar og hins vegar yfir úrskurði úrskurðarnefndar um upplýsingamál í tilefni af kæru vegna þessa. Upplýsingarnar voru fyrirbyggjandi hjá Bankasýslunni og í skjali sem stofnunin tók við frá Íslandsbanka hf. í tengslum við hlutafjárútbóð. Stofnunin hafði ekki breytt þessu gagni eða unnið upp úr því nýjan lista yfir kaupendur hlutabréfa í bankanum. Úrskurðarnefndinni bar því að leysa úr því hvort skylt væri að veita viðkomandi aðgang að þessu tiltekna gagni, í heild eða að hluta, á grundvelli upplýsingalaga. Umboðsmaður taldi ekki tilefni til að gera athugasemdir við að nefndin hefði litið svo á að upplýsingarnar væru um viðskiptamálefni þeirra fjárfesta sem væru á yfirlitinu og Bankasýslan væri bundin sérstakri þagnarskyldu. Hann gerði því ekki athugasemdir við þá niðurstöðu að viðkomandi ætti ekki rétt til aðgangs að því tiltekna gagni sem innihélt upplýsingarnar sem óskað var eftir.

Skráning og varðveisla gagna

Um rétt aðila stjórnsýslumáls til aðgangs að skjölum og öðrum gögnum er mál varða fer eftir stjórnsýslulögum. Forsenda þess að þessi réttindi geti orðið raunhæf og virk er að gögn séu skráð og varðveitt í samræmi við lög. Hafi stjórnvald falið einkaaðila að sinna hluta starfsemi sinnar ber því almennt að tryggja að slíkt fyrirkomulag leiði ekki til þess að réttarstaða borgaranna verði lakari en mælt er fyrir um í lögum, svo sem með því að gera samning þar sem kemur fram að við-semjandi skuldbindi sig til að tryggja að ekkert í aðkomu hans að máli, til dæmis verklagsreglur og vinnulag, hindri að réttur málsaðila samkvæmt stjórnsýslulögum og öðrum lögum verði virtur.

Í málum nr. 12259/2023 og 12379/2023 gat Innheimtustofnun sveitarfélaga ekki orðið við kröfu um afrit af öllum skjölum og gögnum sem lögmannsstofa útbjó og meðhöndlaði er vörðuðu greiðslusögu viðkomandi þar sem stofnunin hafði þau ekki undir höndum og lögmannsstofan varð ekki við beiðni hennar um afhendingu þeirra. Í verksamningi við lögmannsstofuna var hvorki vikið

að miðlun upplýsinga eða gagna frá Innheimtustofnun til hennar, vegna innheimtu á meðlagskröfum fyrir stofnunina, né skyldu hennar til skráningar eða varðveislu upplýsinga sem urðu til við innheimtuna. Umboðsmaður taldi að framkvæmd stofnunarinnar að þessu leyti hefði ekki verið í samræmi við ákvæði laga um skjalastjórn og skjalavörslu svo og skráningarskyldu stjórnvalda. Af þeim sökum væri einnig ljóst að ekki hefði verið nægilega tryggt að réttarstaða þeirra sem ákvarðanir stofnunarinnar beindust að væri í samræmi við stjórnsýslulög að þessu leyti.

Upplýsingaréttur og nafnleynd

Af ákvæðum um upplýsingarétt aðila máls leiðir að stjórnvald getur almennt ekki án lagaheimildar lofað þeim, sem til þess leitar með munnlega eða skriflega ábendingu, umkvörtun eða kæru um ætlað lögbrot annars einstaklings eða lögaðila, að nafn hlutaðeigandi komi ekki fram í gögnum málsins eða að sá sem málið varðar fái ekki aðgang að slíkum upplýsingum. Stjórnvald getur þannig ekki heitið þeim sem til þeirra leita með upplýsingar trúnaði og takmarkað með því aðgang aðila máls að gögnum.

Í máli nr. 12577/2023 var kvartað yfir afgreiðslu Fjölmiðlanefndar á erindi vegna ætlaðs brots fjölmiðils á ákvæðum áfengislaga. Í kvörtuninni voru gerðar athugasemdir við að nefndin hefði boðið viðkomandi að njóta nafnleyndar vegna málsins en síðan fallið frá því í tilefni af beiðni fjölmiðlaveitu, sem starfrækir fjölmiðilinn, um aðgang að gögnum málsins. Að fengnum skýringum Fjölmiðlanefndar um breytt verklag og fyrirhugaða endurskoðun starfs- og málsmeðferðarreglna taldi umboðsmaður ekki tilefni til að fjalla nánar um kvörtunina enda ekki séð að forsendur yrðu til að beina tilmælum til nefndarinnar.

Ákvæði stjórnsýslulaga um upplýsingarétt aðila máls taka ekki til rannsóknar sakamáls og meðferðar þess að öðru leyti. Þó geta sakborningur og brotapolí krafist þess að fá að kynna sér gögn málsins eftir að það hefur verið fellt niður eða því lokið með öðrum hætti. Ríkissaksóknari hefur litið svo á að réttarstaða aðstandanda eða fyrirvarsmanns látins einstaklings sé sambærileg réttarstöðu brotþola að þessu leyti. Hann geti því kynnt sér gögn sakamáls sem hefur verið lokið en sá réttur kunni að sæta takmörkunum. Umboðsmaður hefur ekki gert athugasemdir við þessa almennu afmörkun en ákvarðanir ríkissaksóknara um takmörkun á aðgangi að gögnum geta komið til athugunar umboðsmanns.

Í máli nr. 12567/2024 hafði ríkissaksóknari lagt fyrir lögreglustjóra að afhenda fyrirvarsmanni látins manns afrit af tilteknum hlutum dánarskýrslu. Ríkissaksóknari taldi ekki tilefni til að takmarka aðgang að almennum upplýsingum um tilhögun krufningar, bakgrunnsupplýsingum úr frumskýrslu lögreglu um upphaf rannsóknar og niðurstöður hennar, þ.e. orsakir andlátsins. Hins vegar var talið rétt að takmarka aðgang að öðrum hlutum skýrslunnar á þeim grundvelli að afhending þeirra til annarra, þar á meðal aðstandenda, gengi nærri friðhelgi og reisu hins látna. Umboðsmaður taldi sig ekki hafa forsendur til að gera athugasemdir við það mat ríkissaksóknara.

Gjafsókn

Fjórum gjafsóknarmálum af tíu lauk með endurupptöku í tilefni af fyrirspurnum umboðsmanns um málin og tveimur lauk með álitsgerð.

Tvö mál, nr. 12284/2023 og 12206/2023 vörðuðu synjun dómsmálaráðuneytisins á gjafsókn fyrir Landsrétti. Var það álit umboðsmanns í báðum málunum að hann fengi ekki séð að lagt hefði verið mat á gjafsóknarbeiðnirnar með tilliti til allra þeirra sjónarmiða sem máli skiptu við úrlausn á því hvort nægilegt tilefni væri til áfrýjunar héraðsdóms. Var það því niðurstaða umboðsmanns að ákvörðun ráðuneytisins um að synja beiðni umsækjanda um gjafsókn hefði ekki verið reist á fullnægjandi lagagrundvelli.

Fullnusta refsinga

Eftirlit með stjórnarsýslu fangelsismála og refsifullnustu er fjölbreytt og fer fram á grundvelli kvartana, OPCAT-eftirlits og að eigin frumkvæði umboðsmanns. Þetta er einn af þeim málaflokkum þar sem samhæfing og yfirsýn skiptir miklu máli.

Í máli nr. F140/2023 áréttaði umboðsmaður áður fram komin sjónarmið um mikilvægi þess að gera ráðstafanir til að draga úr neikvæðum áhrifum langvarandi félagslegrar einangrunar fanga sem dveljast til lengri tíma einir á öryggisdeild Litla-Hrauns og að aðbúnaður á deildinni sé vistlegur. Tilefni þeirrar athugunar var heimsókn umboðsmanns á Litla-Hraun vegna OPCAT-eftirlits.

Í máli nr. F149/2024 benti umboðsmaður Litla-Hrauni á að taka til skoðunar að setja formlegt verklag um varðveislu myndefnis úr öryggismyndavélum fangelsisins. Einkum voru höfð í huga tilvik þar sem alvarleg atvik koma upp eða kvartanir vegna atvika sem gerast í rýmum sem eru myndvöktuð en einnig tilvik þar sem fyrirséð er að fangi kunni að verða ósáttur, svo sem vegna líkamlegrar valdbeitingar eða annarra inngripa af hálfu fangavarda. Tilefni þessarar athugunar var kvörtun sem reyndist ekki tæk til meðferðar.

Stjórnvaldsákvörðanir Fangelsismálastofnunar

Stjórnsýsla Fangelsismálastofnunar og annarra fangelsisyfirvalda hefur að mörgu leyti sérstöðu að því leyti að starfsemi þeirra snýr að verulegu leyti að fólki sem er í viðvarandi tengslum við yfirvöld vegna afplánunar refsivistar. Ýmsar ákvarðanir sem hafa áhrif á daglegt líf fanga teljast ekki til stjórnvaldsákvörðana og fer því ekki um þær eftir stjórnsýslulögum. Þau gilda hins vegar um undirbúning og töku stjórnvaldsákvörðana nema annað leiði af lögum.

Í máli nr. 12930/2024 hafði komið fram að Fangelsismálastofnun svaraði almennt ekki umsóknum um flutning í opið fangelsi skriflega að öðru leyti en því að staðfesta móttöku nema þegar fyrirséð væri að umsækjendur væru ekki hæfir til að vistast í opnu fangelsi. Þessi framkvæmd væri byggð á því mati að það væri betra fyrir fanga sem væru hæfir til vistunar í opnu fangelsi að vita að umsókn væri til meðferðar heldur en að fá synjun um vistun. Umboðsmaður benti stofnuninni því á að um meðferð umsóknanna giltu reglur stjórnsýslulaga um málshraða, rannsókn og lok stjórnsýslumáls, svo sem um birtingu ákvörðunar og rökstuðning, auk þess sem réttur til að kæra ákvörðun til æðra stjórnvalds yrði ekki virkur fyrr en fyrir lægi endanleg ákvörðun stjórnvaldsins. Það væri því í betra samræmi við þær reglur að ljúka afgreiðslu mála vegna umsókna, meðal annars þegar fyrir lægi að ekki gæti komið til flutnings að svo stöddu. Slíkt verklag kæmi ekki í veg fyrir að stofnunin héldi áfram þeirri framkvæmd að halda til haga umsóknum fanga sem áður hefðu sótt um en fengið formlega synjun. Þá væru engar athugasemdir gerðar við þá framkvæmd að líta svo á að flutningur í opið fangelsi væri ekki háður umsókn heldur kæmu allir fangar til greina.

Önnur málefni

Önnur mál voru fjölbreytt að vanda. Mál sem komu til umfjöllunar vörðuðu til dæmis þá framkvæmd að við endurnýjun á auknum ökuréttindum stýttist gildistími annarra ökuréttinda. Íbúi á hjúkrunarheimili kvartaði yfir því að mega ekki reykja inni á herberginu sínu. Hæfi orkumálastjóra til að annast tiltekin lögbundin verkefni Orkustofnunar á grundvelli raforkulöggjafar auk annarra stjórnsýsluverkefna var dregið í efa vegna ummæla hennar sem birst höfðu í fjölmiðlum. Kvartað var yfir bréfasendingum fjármála- og efnahagsráðherra við lögregluna um smásölu á áfengi og því haldið fram að þær fælu í sér óeðlileg afskipti af rannsókn sakamáls. Einnig var kvartað yfir reglugerðarákvæðum sem mæla fyrir um einsleitar umbúðir tóbaksvara í litnum matt Pantone 448 C. Umboðsmaður gerði athugasemdir við að bankaráð Seðlabankans hefði vísað frá erindi félags sem laut að efni og lagastoð reglna um viðskiptareikninga og vaxtalaus reikninga við bankann í stað þess að gera því grein fyrir að reglurnar hefðu verið teknar til athugunar og eftir atvikum upplýst um niðurstöðu hennar þegar hún lá fyrir. Fjallað var um stöðu maka og sambúðarmaka við ákvörðunartöku um skipun lögráðamanns og ekki gerðar athugasemdir við að skráning óvígðrar sambúðar í þjóðskrá væri skilyrði þess að hún gæti haft þau réttaráhrif sem mælt er fyrir um í lögræðislögum. Þá var leyst úr kvörtun yfir framkvæmdaleyfi fyrir þriðja áfanga Arnarnesvegar og því að leyfisveitingin byggðist á úreltu umhverfismati. Kvartað var yfir því að menningar- og viðskiptaráðuneytið hefði ekki brugðist tímanlega við tilkynningu tilnefningaraðila um að aðalmaður í úthlutunarnefnd greiðslna fyrir afnot efnis á bókasöfnum óskaði eftir að hætta nefndarstörfum og að það hefði haft áhrif á niðurstöðu við úthlutun greiðslna þar sem nefndin hefði ekki verið fullskipuð. Íþróttasamband kvartaði yfir því að mennta- og barnamálaráðuneytið hefði vísað frá kæru á ákvörðun Íþróttá- og Ólympíusambands Íslands um að synja um styrk úr Afrekssjóði. Þá má nefna kvörtun yfir undirbúningi og setningu reglugerðar þar sem mælt var fyrir um upphafstíma veiða á langreyðum árið 2023. Þessi mál ásamt öðrum sem var lokið á árinu 2024 eru aðgengileg á vefsíðu umboðsmanns.

6 Framkvæmd stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og annarra grundvallarreglna stjórnsýsluréttarins

Aðildarreglur

Eigi maður einstaklegra, verulegra, beinna og lögvarinna hagsmuna að gæta af úrlausn máls verður hann talinn aðili þess. Ekki er einungis átt við þá sem eiga beina aðild að máli heldur geta þeir sem hafa óbeinna hagsmuna að gæta talist aðilar máls. Við úrlausn um aðild að kærumáli þarf að horfa til þess hvernig kærheimild horfir við hagsmunum þess sem leggur fram stjórnsýslukæru, einkum hvaða tilgangi heimildinni er ætlað að þjóna svo og efnis þeirrar ákvörðunar sem um er að ræða hverju sinni, þar á meðal þeirra atvika sem liggja til grundvallar ákvörðun og lagasjónarmiða sem hún er reist á. Áþekk sjónarmið eiga iðulega við þegar þess er freistað að fá stjórnvaldsákvörðun endurskoðaða á grundvelli annarra úrræða eða heimilda í stjórnsýslunni, svo sem á sama stjórnsýslustigi.

Í máli nr. 12283/2023 taldi umboðsmaður að maki hefði, eins og atvik þess máls horfðu við stöðu hans og hagsmunum, átt af því beina, verulega og sérstaka hagsmuni að leyst yrði úr því hvort tilefni væri til að endurskoða ákvörðun um val á lögráðamanni sem þá hafði farið með fjárhagslega hagsmuni eiginkonu hans í liðlega ár.

Upphaf stjórnsýslumáls

Ákvörðun um að hefja stjórnsýslumál telst ekki stjórnvaldsákvörðun heldur ákvörðun um meðferð máls. Málsaðili á því almennt hvorki andmælarétt né rétt til rökstuðnings fyrir slíkri ákvörðun en um meðferð málsins og ákvörðunartöku fer eftir stjórnsýslulögum. Þegar málið hefur verið leitt til lykta geta forsendur þess komið til athugunar.

Í máli nr. 11931/2023 var kvartað yfir ákvörðun barnaverndarþjónustu um að hefja könnun barnaverndarmáls í kjölfar þess að óskað var eftir aðstoð lögreglu vegna háttsemi móður á skrifstofu sveitarfélags. Hún taldi ákvörðunina byggða á ómálefnalegum sjónarmiðum og bera vott um hefndaraðgerð. Umboðsmaður taldi sig aftur á móti ekki hafa forsendur til að slá því föstu að ákvörðun barnaverndar um að hefja könnun málsins hefði verið byggð á ómálefnalegum sjónarmiðum eða að mat hennar hefði að þessu leyti verið bersýnilega óforsvaranlegt.

Leiðbeiningarskylda stjórnvalda

Stjórnvaldi er skylt að veita þeim sem til þess leita nauðsynlega aðstoð og leiðbeiningar varðandi þau mál sem snerta starfssvið þess, sbr. meðal annars 7. gr. stjórnsýslulaga.

Í máli nr. 12759/2024 voru gerðar athugasemdir við að Persónuvernd hefði hafnað beiðni um leiðbeiningar og skýringar á þeim grundvelli að það félli utan lögbundinna hlutverka stofnunarinnar að verða við henni. Þótt ekki yrðu gerðar athugasemdir við þá afstöðu að stofnuninni hefði ekki borið að vinna ítarlega lögfræðilega álitsgerð í tilefni af beiðninni hefði henni að lágmarki borið að veita almennar leiðbeiningar, eftir atvikum með því að vísa á helstu réttarreglur sem málið varðaði, þar á meðal venjubundna stjórnsýsluframkvæmd og úrlausnir stofnunarinnar sem kynnu að hafa þýðingu. Þá varð ekki séð að veitt hefði verið færi á að koma erindinu á framfæri á annan máta eða skýra nánar hvað í því fólst.

Rannsóknarreglan

Stjórnvald skal sjá til þess að mál sé nægjanlega upplýst áður en ákvörðun er tekin í því. Í þessu felst að stjórnvaldi ber að sjá til þess að eigin frumkvæði að skilyrðum reglunnar sé fullnægt. Á kærustigi er aðstaðan að jafnaði sú að fyrir liggur mál sem hefur þegar verið rannsakað hjá lægra settu stjórnvaldi. Ágreiningur máls á úrskurðarstigi lýtur þess vegna oft að nokkuð afmörkuðum atriðum um málsatvik sem ber þá að upplýsa sérstaklega. Forsenda þess að slík rannsókn teljist fullnægjandi er að úrskurðarnefndin hafi aflað allra fyrirbyggjandi gagna málsins þannig að hún geti staðreynt sjálf hvort þær upplýsingar og staðhæfingar sem liggja til grundvallar ákvörðunum lægra setta stjórnvaldsins séu réttar, bæði um meðferð og efni málsins. Af réttaröryggishlutverki kærustjórnvalda leiðir jafnframt að gera verður ríkari kröfur til málsmeðferðar þeirra en ella, meðal annars þannig að fyrir liggi að í reynd hafi verið endurskoðað með fullnægjandi hætti hvort atvik málsins hafi verið réttilega heimfærð til laga. Um þetta var meðal annars fjallað í **máli nr. 11919/2023**.

Í samhengi við rannsóknarregluna er rétt að hafa í huga að þótt stjórnvald búi yfir sérþekkingu sem umboðsmaður hefur ekki, með þeim áhrifum að möguleikar umboðsmanns á að gera athugasemdir við efnislegar niðurstöður þess verða takmarkaðri, haggar það ekki þeim kröfum sem gerðar eru til rannsóknar þeirra.

Í máli nr. 12104/2023 taldi umboðsmaður sig ekki hafa forsendur til að efast um tiltekið mat úrskurðarnefndar velferðarmála, sem var skipuð lækni, enda byggðist það á sérþekkingu hennar. Hann taldi hins vegar að nefndin hefði ekki aflað fullnægjandi gagna til að geta leyst rétt úr málinu og áréttaði að gera yrði ríkari kröfur til málsmeðferðar nefndarinnar í ljósi hlutverks hennar sem endanlegs úrskurðaraðila innan stjórnsýslunnar.

Af öðrum málum má nefna **mál nr. 12281/2023**, þar sem fjallað var um kröfur sem gerðar eru til rannsóknar máls þegar veiting framkvæmdaleyfis er byggð á umhverfismati sem er komið til ára sinna, og **mál nr. 12463/2024** þar sem reyndi á hvort Persónuvernd hefði verið fært að grípa til frekari raunhæfra ráðstafana til að upplýsa í hvaða tilgangi starfsmenn Landspítala flettu upp í sjúkraskrá áður en málið var leitt til lykta með úrskurði.

Andmælareglan

Aðili máls skal eiga þess kost að tjá sig um efni þess áður en stjórnvald tekur ákvörðun í því, enda liggi ekki fyrir í gögnum málsins afstaða hans og rök fyrir henni eða slíkt sé augljóslega óþarft. Í reglunni felst að aðili máls skal eiga þess kost að tryggja réttindi sín og hagsmuni með því að kynna sér gögn máls og málsástæður er ákvörðun mun byggjast á, leiðrétta framkomnar upplýsingar, svo sem með því að benda á misskilning eða ónákvæmni í gögnum, og koma að frekari upplýsingum um málsatvik áður en stjórnvald tekur ákvörðun í máli hans. Með þessu eru ekki aðeins tryggðir hagsmunir málsaðila heldur er tilgangur reglunnar einnig að stuðla að því að mál verði betur upplýst.

Mat á því hvort veita þarf andmælarétt fer eftir atvikum og eðli máls hverju sinni. Sé aðila ókunnugt um að ný gögn og upplýsingar hafi bæst við í máli hans og telja verður að upplýsingarnar séu honum í óhag og hafi verulega þýðingu við úrlausn þess er almennt óheimilt að taka ákvörðun í málinu fyrir en honum hefur verið gefinn kostur á að kynna sér upplýsingarnar og tjá sig um þær. Það ræður ekki úrslitum um skyldu stjórnvalds að þessu leyti hvort efnislegt inntak slíkra gagna eða upplýsinga lýtur að málsástæðum, málsatvikum eða lagagrundvelli málsins.

Í máli nr. 12305/2023 taldi umboðsmaður þannig að Persónuvernd hefði borið að veita manni sem hafði lagt fram kvörtun hjá stofnuninni kost á að tjá sig um efni svarbréfs gagnaðila hans áður en máli var vísað frá á grundvelli röksemda sem komu fram í því um gildissvið persónuverndarlaga.

Þá hefur ekki þýðingu hvort aðila sé kunnugt um hvort upplýsingar, sem hafa bæst við í máli hans, séu til heldur á reglan við ef honum er ókunnugt um að umrædd gögn og upplýsingar séu komin fram í máli hans þannig að til greina komi að byggt verði á þeim í málinu.

Í máli nr. 12436/2023 var talið að skólameistara í framhaldsskóla hefði borið að kynna umsækjanda um starf við skólann að hann hefði undir höndum upplýsingar um að gert hefði verið samkomulag við hann um starfslok og gefa honum kost á að tjá sig um það.

Lögmætisreglan

Stjórnsýslan er lögbundin. Af því leiðir að ákvarðanir og athafnir stjórnvalda verða almennt að vera í samræmi við lög og eiga sér þar viðhlítandi stoð. Eftir því sem ákvörðun telst meira íþyngjandi fyrir borgarann eru og gerðar meiri kröfur að þessu leyti. Þetta á ekki síst við ef um er að ræða skerðingu réttinda sem sérstaklega eru varin í stjórnarskrá. Ákveði löggjafinn að fela stjórnvöldum að útfæra nánar með stjórnvaldsfyrirmælum hvernig setja skuli stjórnskipulega vernduðum atvinnuréttindum skorður er sérstakt tilefni til þess að vandað sé til stjórnsýsluframkvæmdar þannig að tryggt sé að niðurstaðan eigi sér nægilega stoð í lögum og samræmist þeim að öðru leyti. Við nánari túlkun lagaheimilda stjórnvalda til setningar stjórnvaldsfyrirmæla, sem fela í sér takmarkanir atvinnuréttinda og atvinnufrelsis, verður að horfa til almennt viðurkenndra sjónarmiða um skýringu þeirrar löggjafar sem við á, ekki síst þess nánara markmiðs sem löggjafinn hefur stefnt að með því að fela stjórnvaldi heimild til almennra fyrirmæla.

Í máli nr. 12291/2023 dró umboðsmaður þá ályktun af gildandi löggjöf um hvalveiðar að hún gerði ráð fyrir ákveðinni samþættingu markmiða nýtingar og dýravelferðar í lagaframkvæmd. Það tillit sem bæri að taka til lagasamræmis að þessu leyti breytti því þó ekki að löggjafinn hefði komið sérstökum reglum um velferð dýra fyrir í lögum þar um og að sama skapi hefðu lög um hvalveiðar þá hagsmunir ekki að meginmarkmiði. Af þessu leiddi að þegar ráðherra nýtti

sér heimildir sínar samkvæmt lögum um hvalveiðar gæti hún ekki litið fram hjá markmiðum þeirra laga og horft einvörðungu til þeirra hagsmuna sem lögum um velferð dýra væri ætlað að tryggja. Ekki fengist séð að við útgáfu reglugerðar, þar sem mælt var fyrir um upphafstíma veiða á langreyðum árið 2023, hefði ráðherra tekið tillit til markmiða laga um hvalveiðar eða leitast við að samþætta þau sjónarmiðum um velferð dýra. Það var því álit umboðsmanns að ráðherra hefði við útgáfu reglugerðarinnar skort nægilega skýra stoð í 4. gr. laga um hvalveiðar, eins og sú grein yrði skýrð með hliðsjón af markmiðum sínum, lagasamræmi og grunnreglum stjórnskipunarréttar um vernd atvinnuréttinda og atvinnufrelsis.

Meðalhófsreglan

Stjórnvald skal því aðeins taka íþyngjandi ákvörðun þegar lögmætu markmiði, sem að er stefnt, verður ekki náð með öðru og vægara móti. Þess skal þá gætt að ekki sé farið strangar í sakirnar en nauðsyn ber til. Þessi grundvallarregla felur meðal annars í sér að stjórnvaldi er ekki aðeins skylt að líta til þess markmiðs sem starf þess stefnir að heldur ber því einnig að taka tillit til hagsmuna og réttinda þeirra sem athafnir þess og valdbeiting beinist að og ber að fara ákveðinn meðalveg á milli þessara andstæðu sjónarmiða. Í því felst að efni íþyngjandi ákvörðunar verður að vera fallið til þess að þjóna lögmætu markmiði sem að er stefnt. Ef hægt er að velja milli fleiri en eins úrræðis skal velja vægasta úrræðið. Þá verður að vera hóf í beitingu þess úrræðis sem er valið og það má ekki ganga lengra en nauðsyn ber til. Almenn er gengið út frá því að við hagsmunamat á grundvelli meðalhófsreglunnar vegi réttindi sem njóta verndar mannréttindaákvæða stjórnarskrár eða alþjóðlegra mannréttindasáttmála þungt.

Þegar kvartað er yfir uppsögnum sem sagðar eru eiga rætur að rekja til skipulagsbreytinga eða annarra hagræðingaraðgerða reynir nokkuð oft á hvort fram hafi farið mat á því hvort unnt sé að ná markmiði þeirra ráðstafana með öðrum hætti en að segja viðkomandi upp störfum. Á það reyndi í málum **nr. 12117/2023**, **12273/2023** og **12121/2023**.

Í máli nr. 12104/2023 taldi umboðsmaður verulega skorta á að í úrskurði úrskurðarnefndar um velferðarmál kæmi fram rökstudd afstaða til þess hvernig það samrýmdist kröfum um meðalhóf að líta svo á að stúlku, sem gekkst undir skurðaðgerð erlendis, hefði verið fært, við þær aðstæður sem uppi voru, að sækja um fyrirfram samþykki Sjúkratrygginga fyrir því og bíða þá eftir afgreiðslu umsóknarinnar í stað þess að gangast undir aðgerðina þegar í stað að ráði sérfræðilæknis.

Í máli nr. 12291/2023 var talið að útgáfa reglugerðar, þar sem mælt var fyrir um upphafstíma veiða á langreyðum árið 2023, hefði ekki samrýmst kröfum um meðalhóf. Þar var meðal annars horft til þess að fyrirtækið hefði haft réttmæta ástæðu til að ætla að það gæti að meginstefnu haldið áfram atvinnustarfsemi sinni þá um sumarið að óbreyttum lögum og að í ljósi hins skamma aðdraganda og skorts á upplýsingum hefði það fengið ófullnægjandi færi á að mæta þeirri röskun hagsmuna sem fyrirhugað tímabundið veiðibann var fallið til að valda.

Réttmætisreglan

Ákvarðanir og athafnir stjórnvalda verða að byggjast á málefnalegum sjónarmiðum sem ráðast fyrst og fremst af þeim lagareglum sem beitt er hverju sinni. Fari stjórnvald með framkvæmd fleiri en einna laga þarf það þess vegna að greina á milli þeirra heimilda og markmiða sem starf þess miðar að. Þannig er óheimilt að byggja ákvörðun eða athöfn á sjónarmiðum sem leiðir af annarri og óskyldri lagaheimild, jafnvel þótt stjórnvaldið fari einnig með framkvæmd hennar.

Í máli nr. 12178/2023 benti umboðsmaður á að ef sveitarfélag telur framkvæmdir, frágang eða notkun mannvirkis í andstöðu við lög um mannvirki ber því að beita úrræðum sem því, einkum byggingarfulltrúa þess, eru fengin á grundvelli þeirra laga og viðhafa þá málsmeðferð sem þar er mælt fyrir um. Ætlað brot gegn reglum um mannvirki geti hins vegar ekki, eitt og óstutt, leitt sjálfkrafa til þeirrar niðurstöðu að heimilt sé að leggja á stöðubrotsgjald vegna brots gegn umferðarlögum.

Í máli nr. 12291/2023 taldi umboðsmaður að gildandi löggjöf gerði ráð fyrir ákveðinni samþættingu markmiða nýtingar og dýravelferðar í lagaframkvæmd. Það breytti því þó ekki að löggjafinn hefði komið sérstökum reglum um velferð dýra fyrir í lögum þar um og að sama skapi hefðu lög um hvalveiðar þá hagsmuni ekki að meginmarkmiði. Af þessu leiddi að þegar ráðherra nýtti sér heimildir sínar samkvæmt lögum um hvalveiðar gæti hún ekki litið fram hjá markmiðum þeirra laga og horft einvörðungu til þeirra hagsmuna sem lögum um velferð dýra væri ætlað að tryggja.

Jafnræðisreglur

Í stjórnslurétti hefur verið litið svo á að þegar meðferð máls varðar tvo eða fleiri málsaðila með ólíka og jafnvel andstæða hagsmuni þurfi stjórnvald að gæta jafnræðis við málsmeðferð og tryggja málsaðilum eftir fremsta megni jafna aðstöðu til aðkomu að máli. Í þessum tilvikum skulu málsaðilar þannig almennt hafa jafna aðstöðu til að setja fram kröfur, málsástæður og yfirlýsingar, leggja fram gögn og kynna sér kröfur, yfirlýsingar og gögn sem aðrir hafa lagt fram. Af þessu leiðir meðal annars að á stjórnvöldum er talin hvíla skylda til að sjá til þess að hver aðili fái aðgang að öllum gögnum máls og viðhlítandi færi til að tjá sig um þau.

Í máli nr. 12305/2023 taldi umboðsmaður að Persónuvernd hefði borið að veita manni sem hafði lagt fram kvörtun hjá stofnuninni kost á að tjá sig um efni svarbréfs gagnaðila hans áður en máli var vísað frá á grundvelli röksemda sem komu fram í því um gildissvið persónuverndarlaga.

Ákvörðun máls

Feli erindi af hálfu borgara í sér upphaf stjórnsýslumáls, þ.e. máls þar sem taka þarf stjórnvaldsákvörðun eða til greina kemur að taka slíka ákvörðun, er stjórnvaldinu sem um ræðir skylt að ljúka málinu með formlegum hætti. Almennt er það gert með því að taka stjórnvaldsákvörðun, annað hvort um efni málsins eða með því að vísa því frá. Þá er stjórnvaldi skylt að tilkynna borgaranum, aðila málsins, um að ákvörðun hafi verið tekin í máli hans.

Í máli nr. 12930/2024 var Fangelsismálastofnun bent á að það væri í betra samræmi við þessar reglur um upphaf og lok stjórnsýslumáls að ljúka afgreiðslu mála vegna umsókna um flutning í opið fangelsi frekar en að halda þeim opnum þar til unnt væri að verða við þeim. Bent var á að til grundvallar slíkri afstöðu gæti legið tiltekið mat á aðstæðum og högum fangans sem hann kynni að vilja leita endurskoðunar á með stjórnsýslukæru. Þetta kæmi ekki í veg fyrir að halda til haga umsóknum þeirra sem hefðu fengið formlega synjun, auk þess sem ekki yrðu gerðar athugasemdir við að flutningur í opið fangelsi væri ekki háður umsókn heldur kæmu allir fangar til greina.

Rökstuðningur

Aðili máls getur krafist þess að stjórnvald rökstyðji ákvörðun sína skriflega hafi slíkur rökstuðningur ekki fylgt ákvörðuninni þegar hún var tilkynnt. Í úrskurði æðra stjórnvalds í kærumáli skal þó alltaf koma fram rökstuðningur fyrir niðurstöðu málsins, svokallaður samhliða rökstuðningur. Slíka skyldu getur jafnframt leitt af lögum. Við mat á því hvort gætt hafi verið að þeim kröfum sem gerðar eru í lögum til efnis rökstuðnings þarf fyrst og fremst að hafa í huga að rökstuðningur stjórnvaldsákvörðana á að meginstefnu til að vera stuttur en þó það greinargóður að búast megi við því að aðili geti skilið af lestri hans hvers vegna niðurstaða máls hafi orðið sú sem raunin varð. Það fer þannig eftir atvikum máls hverju sinni hversu ítarlegur rökstuðningur þarf að vera til þess að því markmiði sé náð að málsaðili geti skilið hvers vegna niðurstaða hefur orðið sú sem raunin varð.

Í máli nr. 11782/2022 varð ekki annað ráðið af skýringum matsnefndar eignarnámsbóta en að það væri afstaða hennar að ekki væri útilokað að kostnaður eignarnámsþola af því að leita lögmætra leiða til að fá skorið úr um gildi eignarnámsákvörðunar kynni að fást bættur á grundvelli laga um framkvæmd eignarnáms. Það þyrfti þó að meta hverju sinni og atvik í máli þess sem leitaði til umboðsmanns hefðu ekki gefið tilefni til þess. Umboðsmaður taldi óljóst hvaða sjónarmið hefðu legið þeirri niðurstöðu nefndarinnar til grundvallar, enda var hvergi vikið nánar að þeim í úrskurði hennar. Þá höfðu skýringar nefndarinnar í reynd ekki varpað frekara ljósi á þetta atriði. Hún fékk því ekki séð að nefndin hefði fært fram fullnægjandi rök fyrir þeim meginsjónarmiðum sem voru ráðandi við mat hennar á því hvort eignarnema yrði gert að greiða kostnað við stjórnsýslukæru og þá hvort sá kostnaður teldist málefnalegur og hæfilegur.

Í máli nr. 11919/2023 taldi umboðsmaður að rökstuðningur úrskurðarnefndar velferðarmála hefði ekki borið nægilega með sér hvort hún hefði í reynd endurskoðað útreikninga Vinnumálastofnunar með sjálfstæðum hætti. Því yrði ekki ráðið af úrskurðinum hvort viðkomandi hefði í reynd notið til fulls þess réttaröryggisúrræðis sem fólst í því að geta leitað til nefndarinnar. Umboðsmaður benti einnig á að eins og rökstuðningurinn var fram settur hefði hann ekki verið til þess fallinn að málsaðilinn gæti skilið af lestri hans hvers vegna niðurstaða málsins varð sú sem raun varð á og sætt sig við hana. Eins og kæran var sett fram hefði þó verið tilefni til þess að horfa sérstaklega til þess markmiðs rökstuðnings í málinu, en af henni varð ráðið að málsaðila hafi ekki verið fyllilega ljósar forsendur innheimtukröfu Vinnumálastofnunar.

Afturköllunar- og ógildingarheimildir stjórnvalda

Eftir að stjórnvaldsákvörðun hefur verið tekin og birt aðila máls er hún bindandi fyrir hann sem og stjórnvaldið sem tók ákvörðunina. Stjórnvaldinu kann þó að vera heimilt að fella ákvörðunina úr gildi eða breyta henni að undangenginni endurupptöku málsins eða með því að afturkalla hana. Heimildir stjórnvalda til að afturkalla gildandi ákvarðanir geta byggst á 25. gr. stjórnsýslulaga en eru þó ekki tæmandi taldar þar. Það kann að vera mælt fyrir um sérstakar heimildir til afturköllunar í lögum, auk þess sem til greina getur komið að skilyrðum ólögfesta afturköllunarheimilda sé fullnægt og stjórnvaldi því heimilt að taka aftur lögmæta ákvörðun sína, að hluta eða í heild, sem þegar hefur verið birt.

Í máli nr. 12251/2023 var kvartað yfir afturköllun ákvörðunar um alþjóðlega vernd. Umboðsmaður benti á að óumdeilt væri að sú forsenda sem hefði legið til grundvallar upprunalegu ákvörðuninni um að veita viðkomandi vernd hér á landi væri ekki lengur fyrir hendi eftir lok hjúskapar hans. Þá lægi fyrir að hann hefði farið sjálfviljugur aftur til heimaríkis þar sem hann ætti eiginkonu og börn og dvalið þar um tíma. Út frá gögnum málsins og skýringum nefndarinnar fékk umboðsmaður ekki annað ráðið en að fullnægjandi mat hefði verið lagt á hagsmuni mannsins, þar á meðal með tilliti þeirra takmörkuðu væntinga sem hann hlyti að hafa haft til þess að halda vernd sinni og dvalarleyfi á grundvelli breyttra aðstæðna. Taldi umboðsmaður sig ekki hafa forsendur til að gera athugasemdir við afturköllunina.

Stjórnvaldi er einnig heimilt að taka aftur ákvörðun sína að eigin frumkvæði í þeim tilvikum þar sem ákvörðun telst ógildanleg. Leyst er úr því hvort ákvörðun er haldin ógildingarannmarka eftir sömu sjónarmiðum og dómstólar gera. Í dómaframkvæmd hefur verið lagt til grundvallar að ákvörðun sé ógildanleg ef hún er haldin form- eða efnisannmarka að lögum sem getur talist verulegur enda mæli veigamikil rök á borð við réttmætar væntingar og góða trú ekki gegn slíkri niðurstöðu. Um þessi atriði gilda ýmis nánari viðmið þegar tekin er afstaða til þess hvort annmarki teljist verulegur og hvort veigamikil rök mæli gegn ógildingu. Endurskoðun stjórnvalds á eigin ákvörðunartöku með tilliti til hugsanlegrar ógildingar byggist því á heildstæðu mati á fleiri atriðum. Í því sambandi getur haft þýðingu hvort mistök urðu við meðferð máls hjá stjórnvaldi með þeim afleiðingum að röng stjórnvaldsákvörðun var tekin. Ógildanleiki stjórnvaldsákvörðunar getur þó einnig komið til álita þótt hlutaðeigandi stjórnvald hafi í reynd ekki haft möguleika á að uppgötva þá annmarka sem fyrir hendi voru.

Í máli nr. 11783/2022 var kvartað yfir synjun á beiðni tveggja félaga um bakfærslu á flutningi krókaafلامarks í fjórum tilvikum frá skipum í þeirra eigu. Beiðnin var byggð á því að nafngreindur maður hefði ritað nafn fyrirsvarsmanna félaganna á beiðnir um flutning heimildanna án vitundar þeirra og vilja og sent afrit af þeim til Fiskistofu. Umboðsmaður taldi að atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu hefði borið að taka afstöðu til allra framkominna upplýsinga um undirritun flutningsbeiðnanna og horfa þá ekki eingöngu til þess hvernig málin lágu fyrir Fiskistofu við upphaflegar ákvarðanir hennar. Umboðsmaður taldi að ráðuneytið hefði ekki tekið fullnægjandi afstöðu til þess hvort lögbundnum formkröfum hefði, að öllu virtu, verið fullnægt um beiðnir um flutning aflaheimildanna. Hann taldi því að ráðuneytið hefði ekki lagt réttan lagalegan grundvöll að niðurstöðu sinni í málinu.



7

Starfssvið umboðsmanns, skilyrði þess að kvörtun verði tekin til meðferðar og samskipti við stjórnvöld

Starfssvið umboðsmanns

Starfssvið umboðsmanns Alþingis er afmarkað í samnefndum lögum, fyrst og fremst við stjórnarsýslu ríkis og sveitarfélaga. Að meginstefnu hefur umboðsmaður því ekki eftirlit með einkaaðilum og öðrum handhöfum ríkisvalds en framkvæmdarvaldshöfum, þ.e. Alþingi og stofnunum þess, og dómstólum. Í flestum tilvikum leikur ekki vafi á um hvort mál fellur undir starfssvið umboðsmanns en þó geta komið upp markatilvik.

Umboðsmanni berast gjarnan kvartanir sem beinast að fyrirtækjum í opinberri eigu en þær geta almennt ekki komið til meðferðar nema þeim hafi að lögum verið fengið opinbert vald til að taka stjórnvaldsákvarðanir.

Í máli nr. 12839/2024 benti umboðsmaður á að Isavia ohf. og Isavia Innanlandsflugvellir ehf. væru lögaðilar sem störfuðu að jafnaði á grundvelli einkaréttar þótt þau væru í eigu ríkisins. Ákvörðun um gjaldtöku fyrir afnot bílastæða í umsjón Isavia ohf. eða dótturfélaga þess væri einkaréttarlegs eðlis en ekki ákvörðun um rétt eða skyldu manna í skilningi stjórnarsýslulaga og kæmi því ekki til frekari meðferðar hjá umboðsmanni.

Það fellur utan hlutverks umboðsmanns að taka afstöðu til atriða sem eru af stjórnmalalegum toga og þar með án þýðingar fyrir lagaleg réttindi hlutaðeigandi. Undir þetta myndu jafnan falla álitæfni um utanríkisstefnu ríkisins. Á þessum forsendum var í máli nr. 12624/2024 talið að kvörtun sem beindist að ófullnægjandi aðgerðum íslenskra stjórnvalda, einkum utanríkisráðuneytisins, við að greiða fyrir för fjölskyldu til Íslands sem hafði verið veitt dvalarleyfi, félli utan starfssviðs umboðsmanns.

Það er almennt ekki í verkahring umboðsmanns að veita álit um það hvernig til hefur tekist með löggjöf sem Alþingi hefur sett. Ef umboðsmaður verður þess var að meinbugir séu á gildandi lögum eða almennum stjórnvaldsfyrirmælum skal hann tilkynna það Alþingi, hlutaðeigandi ráðherra eða sveitarstjórn, en í lögum er ekki gert ráð fyrir því að kvörtun verði borin fram við umboðsmann eingöngu á þessum grundvelli þótt vitanlega sé öllum frjálst að koma á framfæri við umboðsmann ábendingum um slík atriði. Kvartanir sem bárust af þessum toga lutu meðal annars að tilhögun alþingiskosninga, hvort meðferð lagafrumvarps á Alþingi hefði verið í samræmi við þingskapalög, lagareglum um stuðningsaðgerðir vegna náttúruhamfara í Grindavík, löggjöf um leigubifreiðaakstur, ákvæðum hjúskaparlaga um sáttumleitan, hugtakanotkun og skilgreiningum í lögum um fullnustu refsinga, fyrirkomulag strandveiða, lögbundinni skattheimtu og lögbundnum skilyrðum bótagreiðslna.

Starfssvið umboðsmanns tekur ekki til starfa dómstóla. Það á til dæmis við um ákvarðanir um aðgang að gögnum hjá dómstólum, sjá **mál nr. 12955/2024**. Ekki er heldur fjallað um ákvarðanir og aðrar athafnir stjórnvalda þegar samkvæmt beinum lagafyrirmælum er ætlast til að menn leiti leiðréttingar með málskoti til dómstóla.

*Í **máli nr. 12784/2024** var kvartað yfir málsmeðferð ríkisskattstjóra í aðdraganda þess að embættið beindi kröfu til héraðsdóms um slit félags á þeim grundvelli að það hefði ekki fullnægt skyldu til að tilkynna um raunverulega eigendur. Þar sem í lögum er gert ráð fyrir að endanleg ákvörðun um slit eða skipti félaga sé í höndum dómstóla og það sé því þeirra að taka afstöðu til þess hvort krafa ríkisskattstjóra um skipti eða slit uppfylli skilyrði laga til að verða tekin til greina voru ekki uppfyllt skilyrði laga til að umboðsmaður gæti fjallað um athafnir ríkisskattstjóra í aðdraganda úrskurðar dómstólsins.*

Þá hefur umboðsmaður fylgt þeirri reglu í framkvæmd að fjalla ekki um einstakar kvartanir samhliða því að mál vegna sömu atvika eru rekin fyrir dómstólum og ætla má að þar kunni að reyna á sambærileg álitaefni sem annars myndi reyna á við athugun umboðsmanns á málinu. Eins geta verið slík tengsl milli mála að framangreint verði talið eiga við, jafnvel þótt ekki sé um nákvæmlega sama mál að ræða.

*Í **máli nr. 12455/2023** var ekki talið rétt að taka til athugunar kvörtun yfir því að reglugerð um veiðar á langreyðum skorti lagastoð á sama tíma og skaðabótamál fyrirtækisins á hendur Matvælastofnun, þar sem meðal annars var byggt á sömu málsástæðu, væri til meðferðar fyrir dómstólum.*

Samskipti við stjórnvöld

Umboðsmaður á í miklum samskiptum við stjórnsýsluna og starfsmenn hennar og ganga þau yfirleitt lipurlega fyrir sig. Þó kemur fyrir að svör berist seint og í sumum tilvikum séu þau efnislega rýr. Til þess að geta rækt lögbundið hlutverk sitt hefur umboðsmaður fengið víðtækar heimildir til gagna- og upplýsingaöflunar og getur umboðsmaður kafið stjórnvöld og aðra sem falla undir eftirlit hans um þær upplýsingar og skriflegar skýringar sem hann þarfnast vegna starfs síns. Umboðsmaður getur þá meðal annars krafist afhendingar á öllum gögnum sem mál varða og eru 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, innan hæfilegs tíma.

Í máli nr. 12685/2024 óskaði umboðsmaður meðal annars eftir upplýsingum um hvað liði meðferð og afgreiðslu erindis sem hafði verið sent Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins vegna ráðningar í starf tæpum níu mánuðum áður og fékk þau svör að því hefði ekki verið svarað fyrir mistök en til stæði að bæta úr því. Rúmum tveimur mánuðum eftir að þau svör bárust var haft samband símleiðis við heilsugæsluna til að kanna hvort erindinu hefði verið svarað og ef svo væri var óskað eftir afriti af svarinu. Heilsugæslan sendi þá samdægurs tölvupóst með afriti af bréfi sem hafði verið sent öllum umsækjendum um starfið en erindi viðkomandi virtist hins vegar enn ósvarað. Fyrirspurn um hvað liði meðferð þess og afgreiðslu var því ítrekuð. Tveimur dögum síðar barst erindi frá lögmanni stofnunarinnar þar sem óskað var eftir tæplega tveggja vikna fresti til að svara fyrirspurn umboðsmanns. Bent var á að aðeins væri verið að óska eftir upplýsingum um hvort fyrirætlanir um að afgreiða erindið hefðu gengið eftir en fallist var á að veita umbeðinn frest. Nokkru síðar var upplýst um að erindinu hefði verið svarað og afrit af svarinu fylgdi með. Umboðsmaður minnti á að sinni stjórnvöld því ekki að láta í té nauðsynlegar skýringar og gögn innan hæfilegs tíma frá því að þess er óskað sé torvelt að sinna því eftirlitshlutverki með stjórnsýslunni sem umboðsmanni er ætlað samkvæmt lögum. Þá gæti dráttur á svörum stjórnvalda haft áhrif á þá hagsmuni sem eru undirliggjandi í málinu hverju sinni.

Í máli nr. 12911/2024 var kvartað yfir að meira en tveggja ára gömul beiðni um gögn og upplýsingar frá Reykjavíkurborg hefði ekki verið afgreidd. Erfiðlega gekk fyrir umboðsmann að fá fullnægjandi upplýsingar frá borginni um hvað liði afgreiðslu og meðferð beiðninnar sem hafði verið send milli mismunandi starfsmanna sveitarfélagsins undanfarin tvö ár án þess að formleg svör bærust við henni. Fyrstu svörin sem umboðsmanni bárust voru ekki viðunandi þar sem ekki varð ráðið af þeim hvort eða hvernig beiðnin hefði verið afgreidd. Ítrekað var gengið eftir þeim svörum bæði í síma sem bar engan árangur og tölvupóstum. Í því sambandi var minnt á að forsenda þess að umboðsmaður geti rækt eftirlitshlutverk sitt með stjórnvöldum, eins og umboðsmanni er ætlað, sé að stjórnvöld svari fyrirspurnum umboðsmanns með fullnægjandi hætti og láti fullnægjandi upplýsingar og gögn í té innan hæfilegs tíma. Enn barst ekki viðunandi svar, þ.e. með staðfestingu á að beiðnin hefði verið afgreidd, og þurfti þar af leiðandi að ganga eftir því enn einu sinni. Þegar slík staðfesting loksins barst var ekki tilefni til að fjalla frekar um málið þar sem beiðnin hafði verið afgreidd. Umboðsmaður kom hins vegar þeirri athugasemd á framfæri að dráttur sem varð á að sveitarfélagið brygðist með fullnægjandi hætti við fyrirspurnarbréfum embættisins og afhenti gögn sem staðfestu með óyggjandi hætti hvernig beiðnin var afgreidd hefði ekki samrýmt þeim sjónarmiðum sem lög um umboðsmann Alþingis byggjast á.

8 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 fimm tilvikum var talið rétt að tilkynna formlega um slíkt á þessum grundvelli.

Í máli nr. 11782/2022 taldi umboðsmaður rétt að vekja athygli Alþingis og dómsmálaráðherra á þeim óskýrleika sem væri fyrir hendi um rétt eignarnámsþola til að fá þann kostnað bættan sem hann kynni að þurfa að leggja út fyrir vegna ákvörðunar um eignarnám og aðgerða í aðdraganda þess. Umboðsmaður taldi nánar tiltekið ástæðu til að tekið yrði til skoðunar hvort sú réttarvernd sem leiddi af áskilnaði stjórnarskrárinnar um fullt verð fyrir eign, sem tekin hefði verið eignarnámi, væri tryggð í lögum um framkvæmd eignarnáms með fullnægjandi hætti.

Í málum nr. 12206/2023 og 12284/2023 benti umboðsmaður dómsmálaráðuneytinu á að taka til athugunar hvort ákvæði reglugerðar um skilyrði gjafsóknar og starfshætti gjafsóknarnefndar væru í nægjanlega góðu samræmi við núverandi réttarstöðu. Sérstaklega ætti það við um þau markmið sem stefnt hefði verið að með breytingum á lögum um meðferð einkamála á þá leið að nú væri heimilt að kveðja til sérfróðan meðdómsmann til setu í Landsrétti. Auk þess hefðu verið gerðar veigamiklar breytingar á sönnunarfærslu á áfrýjunarstigi með það fyrir augum að tryggja fulla endurskoðun Landsréttar á öllum þáttum dómsniðurstöðu í héraði, þar á meðal sönnunarmati.

Í máli nr. 12230/2023 taldi umboðsmaður atvik málsins sýna að tilefni kynni að vera til að mæla skýrar fyrir um stjórnsýslulega stöðu ríkissáttasemjara í lögum, en óhjákvæmilegt væri að líta svo á að af gildandi löggjöf yrði ekki

dregin fortakslaus ályktun um að ríkissáttasemjari væri sjálfstætt stjórnvald eða að hvaða marki ráðherra hefði þá heimildir til yfirstjórnar og eftirlits með honum. Hefði það verið vilji löggjafans að ríkissáttasemjari nyti sjálfstæðis að þessu leyti væri það að mati umboðsmanns í betra samræmi við meginregluna um stjórnskipulega ábyrgð og yfirstjórn ráðherra að kveðið væri á um þá skipan með skýrum hætti í lögum. Hann taldi því rétt að vekja athygli Alþingis og félags- og vinnumarkaðsráðherra á þessum sjónarmiðum.

Í **máli nr. 12283/2023** taldi umboðsmaður rétt að vekja athygli Alþingis á mikilvægi þess að staða náninna aðstandenda, með tilliti til aðkomu þeirra að málefnum lögræðissviptra, yrði betur skýrð í lögum.

Í **máli nr. 12370/2023** voru fyrri ábendingar ítrekaðar um nauðsyn þess að taka til athugunar hvort rétt kynni að vera að skýra nánar stöðu náninna aðstandenda með tilliti til aðkomu þeirra að málefnum lögræðissviptra. Engin heildstæð löggjöf hefði verið sett um óvígða sambúð og það væri til þess fallið að skapa réttaróvissu að í lögum væru notuð hugtök eins og „sambúðarmaki“ án þess að nánar lægi fyrir hvort og þá hvaða frekari skilyrði væru fyrir því að sambúð hefði réttaráhrif.

Umboðsmaður ákvað jafnframt að ekki væri tilefni að svo stöddu til að halda áfram frumkvæðisathugun í **máli nr. F150/2024** á notkun á lögreglumerkjum, sem virtist ekki eiga sér stoð í gildandi stjórnvaldsfyrirmælum, með hliðsjón af svörum ríkislögreglustjóra um áformaðar breytingar á ákvæðum þeirra.

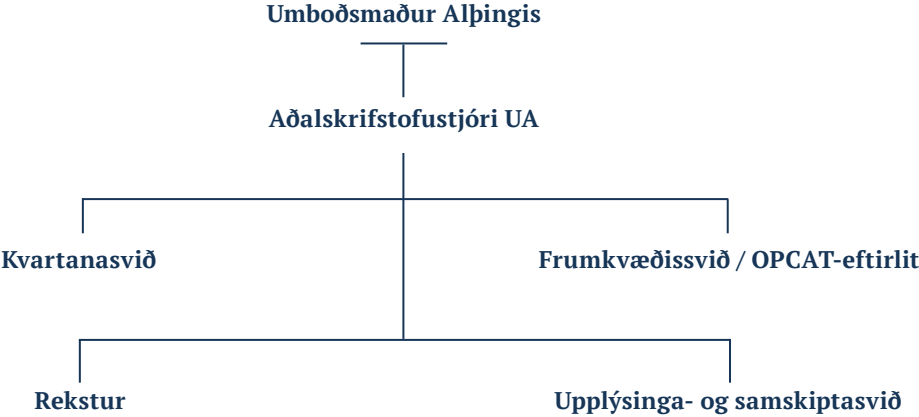


9 Mannauður



Starfsfólk umboðsmanns Alþingis, sumarið 2025

Skipurit skrifstofu og starfsmenn umboðsmanns í árslok 2024



Starfsfólk

Kristín Benediktsdóttir	umboðsmaður Alþingis
Anna Rut Kristjánsdóttir	skrifstofustjóri kvartanasviðs (í leyfi hluta árs)
Björn Friðrik Brynjólfsson	upplýsinga- og samskiptastjóri
Edda Hreinsdóttir	lögfræðingur
Elísabet Ingólfssdóttir	lögfræðingur
Guðmundur Már Einarsson	lögfræðingur
	(starfandi skrifstofustjóri kvartanasviðs hluta árs)
Hákon Þorri Magnússon	lögfræðingur
Helga Sigmundsdóttir	lögfræðingur
Íris Cochran Lárusdóttir	lögfræðingur
Ísak Björgvin Gylfason	lögfræðingur
Kolbrún Bjarnadóttir	rekstrarstjóri
Lárus H. Bjarnason	lögfræðingur
Nína Hjördís Þorkelsdóttir	sérfræðingur
Svava Gerður Ingimundardóttir	lögfræðingur
Særún María Gunnarsdóttir	aðalskrifstofustjóri
Vilhelmína Ósk Ólafsdóttir	skrifstofustjóri frumkvæðissviðs og OPCAT-eftirlits
Þóra Íris Gísladóttir	fulltrúi

Umboðsmaður Alþingis
www.umbodsmadur.is

Þórshamri
Templarasundi 5
101 Reykjavík