

TIL ALÞINGIS

Sú skýrsla umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2011, sem hér fylgir, er tekin saman og send Alþingi í samræmi við 12. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Í skýrslunni er gerð grein fyrir starfsemi umboðsmanns á árinu 2011 þar sem leitast er við að draga saman upplýsingar um starfsemina og gera þær aðgengilegar fyrir Alþingi og birta um leið opinberlega. Álit og aðrar niðurstöður umboðsmanns eru að jafnaði birtar þegar þær liggja fyrir á heimasíðu umboðsmanns (sjá: www.umbodsmadur.is). Því er látið við það sitja að birta aðeins í skýrslunni reifanir og útdrætti einstakra mála sem umboðsmaður hefur fjallað um og talið er tilefni til þess að gera Alþingi grein fyrir. Eins og áður hefur verið lögð áhersla á að afla upplýsinga um viðbrögð stjórnvalda við tilmælum umboðsmanns og gera Alþingi grein fyrir þeim. Í skýrslunni er gerð grein fyrir álitum og bréfum sem ég lauk sjálfur en einnig koma fram í skýrslunni upplýsingar um mál sem Róbert R. Spanó, prófessor við lagadeild Háskóla Íslands, lauk á árinu 2011 sem settur umboðsmaður. Róbert var sumarið 2010 settur af hálfu forsætisnefndar Alþingis sem umboðsmaður Alþingis í tilteknum málum sem þá voru til lokaafgreiðslu og hann hafði unnið að sem settur umboðsmaður á meðan ég var í leyfi frá daglegum störfum umboðsmanns vegna starfa í rannsóknarnefnd Alþingis.

Á árinu 2011 fjölgaði þeim kvörtunum sem bárust umboðsmanni um 40% frá árinu 2010. Sambærilega þróun í aukningu mála mátti merkja fram eftir þessu ári. Þessi mikla aukning nýrra mála hefur sett mark sitt á starfsemi umboðsmanns síðustu tvö ár og leitt til þess að mikið álag hefur verið á mér og starfsfólki mínu. Af því leiðir að afgreiðslutími þeirra mála sem þarfnast ítarlegri athugunar við hefur lengst verulega umfram það sem ég tel ásættanlegt. Þá hefur þessi staða jafnframt leitt til þess að nánast ekkert hefur verið hægt að sinna frumkvæðismálum, hvorki þeim málum sem tekin hafa verið til athugunar né nýjum. Sama má segja um vettvangsathuganir í stofnunum, t.d. þar sem frelsissviptir eru vistaðir, eða athuganir á almennum starfsháttum stjórnvalda. Ég hef því talið rétt að gera Alþingi sérstaklega grein fyrir þessari þróun mála í meðfylgjandi skýrslu. Hins vegar verður það að vera verkefni Alþingis að taka afstöðu til þess hvaða umgjörð það vill búa starfi umboðsmanns Alþingis í forni starfsheimilda og fjárveitinga, og þar með hvernig hann á að vera í stakk búinn til þess að sinna því verkefni sem honum er falið af Alþingi við að greiða götu borgaranna í samskiptum þeirra við stjórnvöld og gæta að því að stjórnsýslan leysi úr málum þeirra í samræmi við lög og vandaða stjórnsýsluhætti, og nú síðast tilteknar síðareglur.

Samkvæmt lögum um umboðsmann Alþingis skal prenta skýrslu umboðsmanns og birta árlega fyrir 1. september. Í ljósi þess sem hér hefur verið rakið hafa annir í starfi umboðsmanns að undanfögnu orðið til þess að seinka vinnu við frágang þessarar skýrslu. Hér þurfti að forgangsraða málum. Ég biðst afsökunar á því að hafa ekki skilað þessari skýrslu innan lögmæltra tímamarka og vona að það komi ekki að sök við umfjöllun Alþingis um skýrsluna.

Reykjavík, 1. október 2012.

Tryggvi Gunnarsson.

Skýrsla

umboðsmanns Alþingis

fyrir árið 2011

1. október 2012

ISSN númer: 1670-3634

Prentsmiðjan Oddi ehf., umhverfisvottuð prentsmiðja

EFNISYFIRLIT

I. STÖRF UMBOÐSMANNS ALÞINGIS 2011	9
1. Skrifstofa umboðsmanns Alþingis	9
2. Fjöldi kvartana, erinda og fyrirspurna	9
3. Helstu viðfangsefni á árinu	10
3.1 Skipting eftir málaflokkum	10
3.2 Framkvæmd stjórnarsýslulaga nr. 37/1993	11
3.3 Óskráðar grundvallarreglur stjórnarsýsluréttarins	13
3.4 Vandaðir stjórnarsýsluhættir	14
3.5 Borgarinn á ekki að gjalda þess að leita til umboðsmanns Alþingis	14
3.6 Erindi til umboðsmanns um störf Alþingis og lagasetningu	16
3.7 Er engin þörf á fræðslu fyrir starfsfólk stjórnarsýslunnar um þær	
sérstöku reglur sem gilda um meðferð mála borgaranna þar? ...	18
3.8 Breytt embætti – þörf á stefnumörkun Alþingis?	20
4. Frumkvæðismál	29
4.1 Inngangur	29
4.2 Frumkvæðismál sem hófust á árinu 2011	29
4.3 Frumkvæðismál sem lokið var við á árinu 2011 og viðbrögð	
stjórnvalda við þeim	31
4.4 Önnur frumkvæðismál sem enn eru til umfjöllunar	33
5. Erlent samstarf og fundir	35
II. TÖLULEGAR UPPLÝSINGAR UM SKRÁÐ MÁL OG AFGREIÐSLUR	
ÞEIRRA ÁRIÐ 2011	37
1. Skráð mál og afgreiðslur þeirra árið 2011	37
1.1 Málafjöldi	37
1.2 Skipting kvartana	37
1.3 Afgreiðsla mála	39
1.4 Skipting mála eftir aðilum sem kvörtun beinist að	39
1.5 Skipting skráðra mála 2011 eftir viðfangsefnum	42
2. Tölfræðilegar upplýsingar um áður afgreidd mál	43
2.1 Skráð og afgreidd mál 1988–2011	43
2.2 Skipting mála eftir afgreiðslu þeirra 1988–2011	44
2.3 Mál er fallið hafa utan starfssviðs umboðsmanns 1988–2011 ...	45
2.4 Mál flokkuð eftir ráðuneytum 1988–2011	46
2.5 Mál flokkuð eftir viðfangsefnum 1988–2011	46
3. Viðbrögð stjórnvalda við sérstökum tilmælum umboðsmanns	47
4. Viðbrögð stjórnvalda við almennum tilmælum umboðsmanns	50
5. Tilkynningar umboðsmanns til Alþingis, ráðherra eða sveitarstjórna í	
tilefni af meinbugum á lögum eða almennum stjórnvaldsfyrirmælum eða	
–framkvæmd, sbr. 11. gr. laga nr. 85/1997	53
5.1 Tilkynningar til Alþingis og/eða ráðherra um meinbugi á lögum	53
5.2 Aðrar almennar ábendingar um efni laga eða stjórnvaldsfyrirmæla	55
III. ÁLIT OG AÐRAR NIÐURSTÖÐUR Í MÁLUM AFGREIDDUM ÁRIÐ	
2011	57
1. Aðgangur að gögnum og upplýsingum	57
1.1 Gögn máls. Lagagrundvöllur synjunar. (Mál nr. 6121/2010)	57

2.	Almannatryggingar	59
2.1	Valdsvið. Úrskurðarskylda. Framsending. Málshraði. (Mál nr. 6083/2010)	59
2.2	Styrkur til kaupa á bifreið. Upphafstími vaxta. Forsvaranlegt mat. Rannsóknarregla. (Mál nr. 6333/2011)	60
3.	Atvinnuleysistryggingar	62
3.1	Vinumarkaðsaðgerðir. Námssamningur. Rannsóknarregla. Rökstuðningur. Eftirlit æðra stjórnvalds. Stjórnvaldsfyrirmæli. (Mál nr. 6034/2010)	62
4.	Áfengismál	64
4.1	Lagastoð stjórnvaldsfyrirmæla. Tjáningarfrelsi. Atvinnufrelsi. Rökstuðningur. Hæfi. (Mál nr. 6116/2010)	64
5.	Eignir ríkisins	66
5.1	Kaup á leigulóð. Réttmætar væntingar málsaðila. Vandaðir stjórnsýsluhættir. Jafnræðisreglan. (Mál nr. 5958/2010)	66
6.	Fæðingarorlof	68
6.1	Útreikningur greiðslna úr Fæðingarorlofssjóði. Lögskýring. (Mál nr. 5862/2009)	68
7.	Gjafsókn	70
7.1	Lagaskilyrði fyrir gjafsókn. Börn. Framfærsluskylda foreldra. (Mál nr. 5979/2010)	70
7.2	Lagaskilyrði fyrir gjafsókn. Endurupptaka. (Mál nr. 6086/2010)	70
8.	Hlutfélag	72
8.1	Eftirlitsskylda efnahags- og viðskiptaráðuneytisins gagnvart rannsóknarmönnum. Málshraði. Vandaðir stjórnsýsluhættir. Stjórnvaldsákvörðun. (Mál nr. 6182/2010)	72
9.	Húsnæðismál	74
9.1	Lokaúttekt byggingarfulltrúa. Stjórnvaldsákvörðun. Stjórn- sýslukæra. Kæruaðild. (Mál nr. 6242/2010)	74
10.	Landbúnaður	76
10.1	Umsókn um heimild til innflutnings á eggjum. Dráttur á afgreiðslu máls. (Mál nr. 6372/2011)	76
11.	Lyfjamál	78
11.1	Greiðslupátttaka í lyfjakostnaði. Andmælaréttur. Aðgangur að gögnum máls. Vandaðir stjórnsýsluhættir. Skráningarskylda upp- lýsinga. Rökstuðningur. Afturköllun. (Mál nr. 6073/2010)	78
12.	Lögheimili	80
12.1	Skráning á lögheimili þeirra sem dveljast erlendis við nám eða vegna veikinda. (Mál nr. 5783/2009)	80
13.	Lögreglumál	82
13.1	Leit. Framhaldsskólar. Lög um meðferð sakamála. Stjórnarskrá. Mannréttindasáttmáli Evrópu. Frumkvæðisathugun. (Mál nr. 5918/2010)	82
14.	Mannréttindi	84
14.1	Skattar og gjöld. Bann við endurtekinni málsmeðferð og tvöfaldri refsingu. Meinbugir á lögum. (Mál nr. 5925/2010, 5926/2010 og 5927/2010)	84
15.	Menningarmál	86

15.1	Auglýsing á styrkveitingum. Yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðherra. Skortur á setningu stjórnvaldsfyrirmæla. Meinbugir á lögum. (Mál nr. 6052/2010)	86
16.	Menntamál	88
16.1	Framhaldsskólar. Forgangsregla við innritun í framhaldsskóla. Lagaheimild stjórnvaldsfyrirmæla. Birting stjórnvaldsfyrirmæla. Réttmætar væntingar. (Mál nr. 5994/2010 og 6009/2010)	88
17.	Námslán og námsstyrkir	91
17.1	Rannsóknarreglan. Leiðbeiningarskylda. Meðalhófsregla. Vandaðir stjórnsýsluhættir. (Mál nr. 5924/2010)	91
17.2.	Breyting á stjórnsýsluframkvæmd. Birting. Gildistaka. Vandaðir stjórnsýsluhættir. (Mál nr. 6109/2010)	93
18.	Opinberir starfsmenn	95
18.1	Auglýsing á lausum embættum. Skipun í embætti prests. Sjóarmið sem ákvörðun verður byggð á. Reglur um mat á hæfni umsækjenda. (Mál nr. 5757/2009)	95
18.2	Auglýsing á lausum embættum. Skipun í embætti prests. Sjóarmið sem ákvörðun verður byggð á. Reglur um mat á hæfni umsækjenda. (Mál nr. 5778/2009)	97
18.3	Skipun í embætti forstöðumanns. Varðveisla og skráning gagna. Aðgangur að gögnum máls. Rannsóknarreglan. Jafnræðisreglan. Aðstoð ráðningarfyrirtækis. (Mál nr. 5890/2010)	98
18.4	Ráðning í starf umsjónarmanns. Auglýsing á lausum störfum. Almenn hæfisskilyrði. Skráningarskylda. Rökstuðningur. Birting ákvörðunar. Leiðbeiningar um rétt til rökstuðnings. (Mál nr. 5949/2010 og 5959/2010)	100
18.5	Ráðningar læknanema í afleysingarstörf á heilbrigðisstofnunum. Félagafrelsi. Valdframsal. Yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðherra. (Mál nr. 5986/2010)	102
18.6	Ráðningar í störf skólameistara framhaldsskóla. Skólanefnd. Yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðherra. (Mál nr. 6186/2010 og 6198/2010)	104
18.7	Ráðning í starf upplýsingafulltrúa. Ráða skal hæfasta einstaklinginn í starfið. Rannsóknarreglan. Vandaðir stjórnsýsluhættir. Aðgangur að gögnum máls. Rökstuðningur. (Mál nr. 6218/2010)	105
18.8	Aðstoð ráðningarfyrirtækja. Skráningarskylda. (Mál nr. 6320/2011)	106
18.9	Ríkisstofnun. Gildissvið stjórnsýslulaga. Meinbugir á lögum. (Mál nr. 6327/2011)	108
18.10	Auglýsing á lausum störfum. (Mál nr. 6425/2011)	109
19.	Sjávarútvegsmál	111
19.1	Úthlutun byggðakvóta. Meinbugir á lögum. (Mál nr. 5046/2007)	111
20.	Skaðabætur	112
20.1	Skilyrði bótaskyldu samkvæmt lögum nr. 69/1995. Bótanefnd. (Mál nr. 6251/2010)	112
21.	Skattar og gjöld	114
21.1	Gjöld vegna þjónustu Fasteignaskrár Íslands. Staðfestingarhlutverk ráðherra. Frumkvæðisathugun. (Mál nr. 5796/2009) . . .	114

21.2	Úthlutun tollkvóta. Framsal skattlagningarvalds. Lagaheimild. Stjórnarskrá. Meinbugir á lögum. (Mál nr. 6070/2010)	115
22.	Starfshættir stjórnvalda	117
22.1	Svör stjórnvalda við erindum sem þeim berast. (Mál nr. 5932/2010)	117
22.2	Aðgangur að upplýsingum. Óskýr ábyrgð eftir skipulagsbreytingar. (Mál nr. 5997/2010)	117
22.3	Frestun á afgreiðslu máls vegna kvörtunar til umboðsmanns Alþingis. (Mál nr. 6071/2010)	119
23.	Starfssvið umboðsmanns og skilyrði þess að umboðsmaður	120
23.1	Viðurkenning á starfsmenntun og hæfi. Solvit. (Mál nr. 6573/2011)	120
23.2	Aðgangur að gögnum og upplýsingum hjá Bændasamtökum Íslands. (Mál nr. 6775/2011)	120
23.3	Íþróttafélög. (Mál nr. 6283/2011)	121
23.4	Stjórnmalastarf. (Mál nr. 6762/2011)	121
24.	Umferðarmál	122
24.1	Skaðabótaréttur. Endurkröfunefnd. Rökstuðningur. Málshraði. Vandaðir stjórnsýsluhættir. (Mál nr. 6222/2010)	122
25.	Umhverfismál	124
25.1	Virkjunarleyfi. Mat á umhverfisáhrifum. Matsskylda. Álitsumleitan. Rannsóknarreglan. (Mál nr. 5726/2009)	124
IV. UPPLÝSINGAR VEGNA ÁÐUR AFGREIDDRA MÁLA		126
V. SKRÁR		132
1.	Númeraskrá	132

I. STÖRF UMBOÐSMANNS ALÞINGIS 2011

1. Skrifstofa umboðsmanns Alþingis

Skrifstofa umboðsmanns Alþingis að Álftamýri 7 í Reykjavík var á árinu opin almenningi frá kl. 9.00 til 15.00 frá mánudegi til föstudags. Auk mín störfuðu að jafnaði sjö starfsmenn á skrifstofunni á árinu 2011. Berglind Bára Sigurjónsdóttir skrifstofustjóri, Ingibjörg Þóra Sigurjónsdóttir rekstrarstjóri Erna Guðrún Sigurðardóttir lögfræðingur, Margrét María Grétarsdóttir lögfræðingur, Ottó Björgvin Óskarsson lögfræðingur og Særún María Gunnarsdóttir lögfræðingur voru í starfi allt árið. Hafsteinn Dan Kristjánsson lögfræðingur fór til náms erlendis í ágúst 2011. Anna Tryggvadóttir lögfræðingur kom til starfa 24. október 2011. Þá kom Inga Helga Sveinsdóttir lögfræðingur til tímabundinna starfa 1. október 2011.

Ég naut á árinu sem fyrr aðstoðar Róberts R. Spanó prófessors, áður aðstoðarmanns umboðsmanns, við viss verkefni. Auk þess hafði forsætisnefnd Alþingis samþykkt á fundi sínum 23. júní 2010 að Róbert yrði áfram settur umboðsmaður Alþingis í vissum málum sem voru til lokaafgreiðslu þegar ég kom aftur til daglegra starfa umboðsmanns 1. júlí 2010 eftir störf mín í rannsóknarnefnd Alþingis sem starfaði á grundvelli laga nr. 142/2008. Í ársbyrjun 2011 var afgreiðslu tíu þessara mála ekki lokið. Þeim lauk á árinu 2011 fyrir utan tvö mál sem höfðu verið tekið til athugunar að frumkvæði umboðsmanns og ég tók aftur við til lokaafgreiðslu.

Yfir sumarmánuðina voru starfandi á skrifstofunni tveir lögfræðingar sem lokið höfðu BA-gráðu.

2. Fjöldi kvartana, erinda og fyrirspurna

Á árinu 2011 voru skráð 528 ný mál. Málum fjölgaði því töluvert frá árinu 2010 en þá voru skráð mál alls 377. Af þessum 528 málum tók ég níu mál til athugunar að eigin frumkvæði en kvartanir voru 519 talsins. Tekið skal fram að mál er aðeins skráð ef um skriflega kvörtun er að ræða eða þegar umboðsmaður tekur mál til athugunar að eigin frumkvæði. Hins vegar er einnig algengt að fólk hringi eða komi á skrifstofu umboðsmanns og beri upp mál sín munnlega og leiti upplýsinga. Er þá oftast greitt úr málum með skýringum eða með því að beina þeim í réttan farveg innan stjórnsýslunnar án þess að erindi sé skráð sem mál. Á árinu var þessi þáttur í starfi umboðsmanns sem fyrr tímafrekur.

Í júní 2011 var opnuð endurnýjuð og endurbætt vefsíða umboðsmanns Alþingis. Henni er eins og áður ætlað að veita upplýsingar um starfsemi umboðsmanns en jafnframt að auka möguleika til að veita bæði almenningi og þeim sem starfa innan stjórnsýslunnar meiri upplýsingar um þá starfsemi sem fram fer á vegum umboðsmanns og greiða götu þeirra sem vilja leita til umboðsmanns. Þannig eru nú, auk upplýsinga og reifana á álitum, birtar á vefsíðunni fréttir af starfi umboðsmanns og reifanir á málum sem lýkur með bréfum og talin eru upplýsandi um afstöðu umboðsmanns til viðkomandi máls, þar með talið um ástæður þess að umboðsmaður hefur vísað máli frá. Jafnframt er hægt að senda kvörtun beint af vefsíðunni með því að fylla út rafrænt eyðublað. Þá hefur færst í vöxt að fólk sendi formlegar kvartanir með tölvupósti og er áætlað að um fjórðungur kvartana berist þannig. Með tölvupósti berast jafnframt ýmiss konar almennar ábendingar um mál sem fólk telur rétt að vekja athygli umboðsmanns á, fyrirspurnir og beiðnir um upplýsingar. Erindum er svarað eins fljótt og kostur er.

Á árinu 2011 hlutu 473 mál lokaafgreiðslu og voru 157 mál óafgreidd í árslok. Til samanburðar voru afgreidd 398 mál á árinu 2010 en mál til meðferðar við lok þess árs voru 102. Af þeim 157 málum sem voru óafgreidd í árslok 2011 var í 55 tilvikum beðið eftir skýringum og upplýsingum frá stjórnvöldum, í 27 málum var beðið eftir athugasemdum frá þeim sem borið höfðu fram kvörtun, fimm mál voru til frumathugunar og 70 mál voru til athugunar hjá umboðsmanni að fengnum skýringum viðkomandi stjórnvalda. Þar af voru 14 mál sem umboðsmaður hafði tekið til athugunar að eigin frumkvæði á árinu 2011 eða fyrr. Þessum 70 málum má skipta þannig að í 20 málum höfðu gögn og upplýsingar borist frá stjórnvöldum eftir 15. nóvember 2011. Í 50 málum höfðu gögnin borist fyrir þann tíma og þar af voru 14 frumkvæðismál.

Í árslok 2011 voru enn til meðferðar hjá mér 57 mál sem höfðu verið skráð fyrir 1. júlí 2011. Þar af voru 13 frumkvæðismál. Af þessum 57 málum var í sjö tilvikum beðið eftir skýringum og upplýsingum frá stjórnvöldum og í fjórum málum var beðið eftir athugasemdum frá þeim sem borið hafði fram kvörtun. Við lok ársins voru 44 mál til athugunar hjá mér að fengnum skýringum stjórnvalda. Þar af voru 13 frumkvæðismál. Hinn 1. október 2012 var 22 þessara mála lokið og 22 biðu endanlegrar afgreiðslu. Þrettán þessara mála voru frumkvæðismál og níu mál áttu rætur að rekja til kvartana.

Eins og ég fjallaði um í skýrslu minni til Alþingis fyrir árið 2010 tók kvörtunum að fjölga á síðari hluta þess árs miðað við sömu mánuði árin þar á undan. Sú þróun hélt áfram á árinu 2011. Skrifstofa umboðsmanns hafði aldrei haft eins mörg erindi til meðferðar og á árinu 2010, eða alls 377 mál. Þar af voru 370 kvartanir. Kvörtunum fjölgaði engu að síður um 40% milli árána 2010 og 2011 eða í 519. Þá er það sérstakt áhyggjuefni hversu mjög óafgreiddum málum hefur fjölgað. Eins og að framan greinir voru þau 102 í lok árs 2010 en 157 í lok árs 2011, sem er 54% fjölgun. Um mitt ár 2012 voru óafgreidd mál rúmlega 200. Afgreiðslutími mála hefur lengst og þrátt fyrir að meðalafgreiðslutími sé innan þeirra sex mánaða tímamarka sem stefnt hefur verið að er ljóst að flóknari málum er æ oftast lokið á töluvert lengri tíma.

3. Helstu viðfangsefni á árinu

3.1 Skipting eftir málaflokkum

Eins og kom fram í skýrslu minni til Alþingis fyrir árið 2010 er það jafnan svo að breyttar áherslur í starfi stjórnarsýslunnar og breyttar samfélagsaðstæður endurspeglast í þeim erindum, kvörtunum, fyrirspurnum og ábendingum sem berast umboðsmanni. Eins og sjá má af yfirliti um skiptingu skráðra mála árið 2011 (sjá yfirlit 1.5. í kafla II, bls. 42) eru flest málín, eða 135 þeirra, rétt eins og síðustu ár felld undir flokkinn tafir hjá stjórnvaldi á afgreiðslu máls. Þetta eru rúmlega 25,5% skráðra mála og hlutfallslega eru þetta nokkuð fleiri mál en verið hefur síðustu ár. Jafnframt fjölgar mest í þessum málaflokki af þeim sem komu til kasta umboðsmanns á árinu. Mál vegna tafa voru 67 talsins árið 2010. Því er næsta ljóst að álag er víða í stjórnarsýslunni.

Hlutfallsleg fjölgun var mest í málum sem varða fjármála- og tryggingastarfsemi, eða um 213% (15 mál árið 2010, 32 mál árið 2011). Þar undir falla t.d. kvartanir sem beinast að opinberu eftirliti með fjármála- og tryggingastarfsemi, en einnig kvartanir sem beinast að fjármálafyrirtækjum, s.s. vegna innheimtu- og lánamála, og aðkomu opinberra aðila eins og umboðsmanns skuldara að þeim málum. Starfsemi einkaréttarlegra aðila, s.s. fjármálafyrirtækjanna sjálfra, fellur utan starfssviðs umboðsmanns Alþingis. Þegar mér hafa borist kvartanir vegna slíkra aðila hef ég lagt áherslu á að leiðbeina fólki um hvort það geti leitað annað með erindi sín og þá eftir atvikum hvort þeim sé unnt að leita úrræða í stjórnarsýslunni vegna aðstæðna sinna. Annar stór málaflokkur á árinu var eins

og síðustu ár skattar og gjöld (10%). Skráðum málum í þeim málaflokki fjölgaði úr 36 málum árið 2010 í 53 á árinu 2011 og var það í samræmi við þá hlutfallslegu fjölgun sem varð á kvörtunum milli ára. Þá má nefna málefni opinberra starfsmanna (7,2%), almannatryggingar (4%) og lögreglu- og sakamál (3,6%). Þessir málaflokkar hafa allir verið talsvert fyrirferðarmiklir í starfsemi umboðsmanns í árunna rás og er ekki að merkja verulega breytingu á þeim miðað við heildarfjölda mála. Kvörtunum vegna afgreiðslu á beiðnum um aðgang að gögnum og upplýsingum fjölgaði hins vegar úr fjórum í tíu, gjafsóknarmálum fjölgaði úr þremur í níu og sex kvartanir vegna lífeyrismála bárust en engin slík kvörtun barst árið 2010. Fangelsismálum fjölgaði úr sex í ellefu. Í nokkrum málaflokkum fækkaði nokkuð. Málum sem tengdust málefnum barna fækkaði úr ellefu í fjögur, málum vegna námslána og námsstyrkja fækkaði úr átta í fjögur, skipulags- og byggingarmálum fækkaði úr átta í tvö og kvörtunum vegna málefna sveitarfélaga fækkaði úr átta í fjögur. Við síðastnefnda málaflokkinn verður þó að gera þann fyrirvara að mál, sem varða félagsþjónustu og skólamál, eru ekki talin þar með heldur með málum sem varða félagsþjónustu og félagslega aðstoð annars vegar og menntamál hins vegar.

3.2 Framkvæmd stjórnýslulaga nr. 37/1993

Í starfi mínu reynir á túlkun og beitingu hinna ýmsu lagabálka og stjórnvaldsreglna. Athuganir mínar beinast þó sýnu mest að því hvort og þá hvernig framkvæmd stjórnvalda í einstökum málum hefur samrýmst ákvæðum stjórnýslulaga enda hafa þau að geyma þær almennu leikreglur sem stjórnvöld verða að þekkja og fara eftir.

Á árinu 2011 var áberandi hversu oft reyndi á rannsóknarreglu 10. gr. stjórnýslulaga, rökstuðningsreglu 22. gr. laganna og málshraðareglu 9. gr. laganna. Þessar reglur hafa einmitt verið gerðar að sérstöku umtalsefni í síðustu ársskýrslum.

Um rannsóknarregluna er fjallað í máli nr. 5726/2009, bls. 124, 5890/2010, bls. 98, 5924/2010, bls. 91, máli nr. 6034/2010, bls. 62, og máli nr. 6218/2010, bls. 105. Ég tel rétt að vekja athygli á því að tvö þessara mála vörðuðu ráðningar í opinber störf og í þeim reyndi m.a. á hvort þeir huglægu þættir, sem höfðu þýðingu við val á milli umsækjenda, hefðu verið kannaðir með viðhlítandi hætti. Í hvorugu málinu taldi ég mig hafa forsendur til að fullyrða að rannsóknarreglan hefði verið brotin. Í öðru tilvikinu taldi ég þó að það hefði verið í betra samræmi við regluna að leggja frekari grundvöll að ákvörðuninni. Ég tel hins vegar ástæðu til að nefna hér sérstaklega að það getur verið afar vandmeðfarið að leggja fullnægjandi mat á huglæg sjónarmið, s.s. um persónulega eiginleika, út frá upplýsingum sem eingöngu koma fram í umsóknargögnum, s.s. starfsumsóknum eða ferilskrám. Í flestum tilvikum þarf að koma til frekari rannsóknar, s.s. með starfsviðtali og eftir atvikum með því að ræða við umsagnaraðila, eigi ráðningarferlið að skila því markmiði sínu að hæfasti umsækjandinn sé valinn.

Algengt er að á rannsóknarregluna reyni í málum þar sem taka þarf matskennda stjórnvaldsákvörðun, s.s. um ráðningu í starf. Hins vegar þarf jafnframt að gæta hennar í tilvikum þar sem reynir á fastmótuð lögbundin skilyrði. Í áliti setts umboðsmanns Alþingis frá 1. mars 2011 í máli nr. 5726/2009, bls. 124, reyndi á hvort fullnægt hefði verið því lögbundna skilyrði fyrir útgáfu virkjunarleyfis að ákvörðun Skipulagsstofnunar um matsskyldu framkvæmdar lægi fyrir áður en leyfið var veitt. Við undirbúning ákvörðunar um leyfisveitinguna hafði iðnaðarráðuneytið óskað eftir umsögn Skipulagsstofnunar um umsóknina og Skipulagsstofnun veitt umsögnina en ekki tekið formlega ákvörðun um matsskylduna. Settur umboðsmaður féllst ekki á það með iðnaðarráðuneytinu að ganga hefði mátt út frá því að umsögn Skipulagsstofnunar um umsóknina hefði falið í sér þá afstöðu að framkvæmdin félli ekki undir ákvæði 6. gr. laga nr. 106/2000, um mat á umhverfisáhrifum, um matsskyldu framkvæmdar. Í áliti setts umboðsmanns segir m.a. að þegar lög geri ráð fyrir því að ákvörðun stjórnvalds sé háð því að fyrir liggir

ákvörðun annars stjórnvalds leiði af rannsóknarreglu 10. gr. stjórnarsýslulaga rík skylda fyrir fyrrnefnda stjórnvaldið til að afla með forsvaranlegum hætti nægilegra upplýsinga um hvort ákvörðun síðarnefnda stjórnvaldsins liggja fyrir og þá hvers efnis hún er.

Fjallað var um rökstuðning í málum nr. 5949/2010 og 5959/2010, bls. 100, máli nr. 6034/2010, bls. 62, máli nr. 6073/2010, bls. 78, máli nr. 6116/2010, bls. 64, máli nr. 6218/2010, bls. 105, og máli nr. 6222/2010, bls. 122. Í máli nr. 6116/2010, bls. 64, hafði fjármálaráðuneytið staðfest ákvörðun Áfengis- og tóbaksverslunar ríkisins um að hafna umsókn um sölu á bjór á þeim grundvelli að vörumerki og heiti bjórsins brytu í bága við ákvæði í vöruvalsreglum ÁTVR um almennt velsæmi. Í úrskurði ráðuneytisins í málinu var því m.a. hafnað að brotið hefði verið gegn jafnræði í málinu þar sem umbúðir bjórsins væru ekki sambærilegar umbúðum annarra vara sem væru til sölu hjá ÁTVR og að engin þeirra vara, sem lögmaður framleiðanda bjórsins nefndi í kærú sinni, bæri sömu eða álíka trúarlega tilvísun í texta og myndmáli. Í úrskurðinum var hins vegar ekki gerð grein fyrir því í hverju munurinn fælist. Af þeim sökum óskaði ég eftir nánari skýringum á því, auk þess sem ég fór fram á að ráðuneytið gerði grein fyrir afstöðu sinni til þess hvort rökstuðningur í úrskurðinum væri að þessu leyti í samræmi við þær kröfur til efnis rökstuðnings sem leiða má af 22. gr. stjórnarsýslulaga. Í skýringum fjármálaráðuneytisins til mín á þessu atriði kom fram að það hefði gert rökstuðning lægra setta stjórnvaldsins að sínum og að hann hefði verið í samræmi við 22. gr. stjórnarsýslulaga. Á það gat ég ekki fallist enda var um að ræða málsástæðu í kærú máli fyrir æðra settu stjórnvaldi, verulegir hagsmunir voru í húfi fyrir kæranda og málsástæðan laut að broti á jafnræðisreglu. Í máli nr. 6222/2010, bls. 122, hafði endurkröfunefnd gert manni að sæta endurkröfu á grundvelli 95. gr. umferðarlaga nr. 50/1987 vegna tjóns sem hann hafði valdið á bifreið. Hann taldi á skorta að tilteknir kostnaðarliðir endurkröfunnar teldust til bótaskylds tjóns og hafði komið þeim sjónarmiðum sínum á framfæri við nefndina. Nefndin komst engu að síður að þeirri niðurstöðu án sérstaks rökstuðnings að ekki þættu efni til að gera athugasemdir við tjónsfjárhæðina eins og hún væri sett fram af hálfu váttryggingafélagsins í greiðslufirliti. Ekki var vikið að öðrum skilyrðum skaðabótaréttar eða að athugasemdum mannsins. Í skýringum endurkröfunefndar til setts umboðsmanns sagði að vísað hefði verið til greinargerðar váttryggingarfélagsins í niðurstöðunni og því hefði engum vafa verið undirorpið á hvaða forsendum og með hvaða rökum nefndin hefði komist að niðurstöðu sinni. Efni greinargerðarinnar var hins vegar ekki rakið í ákvörðuninni. Settur umboðsmaður taldi því ljóst að rökstuðningur endurkröfunefndar fyrir ákvörðun í málinu hefði verið ófullnægjandi og ekki í samræmi við kröfur 22. gr. stjórnarsýslulaga. Hann tók sérstaklega fram að þrátt fyrir að manninn hefði verið veittur kostur á að kynna sér greinargerð váttryggingafélagsins kæmi slíkt ekki í stað rökstuðnings. Þrátt fyrir að atvik þessara tveggja mála séu ólík að efni til eiga þau það þó sammerkt að í báðum tilvikum vísar stjórnvald, annars vegar æðra sett stjórnvald á kærustigi og hins vegar stjórnvald sem tekur ákvarðanir sem ekki sæta kærú til æðra stjórnvalds, til þess að það sé fullnægjandi að rök fyrir niðurstöðu máls sé að finna í öðrum gögnum málsins. Í umræddum tilvikum voru það umsögn lægra setta stjórnvaldsins sem tók hina kærðu ákvörðun og greinargerð aðila sem hafði andstæðra hagsmuna að gæta. Slíkt er ófullnægjandi og ekki í samræmi við þær lágmarkskröfur sem felast í 22. gr. stjórnarsýslulaga, þar sem gert er ráð fyrir að í rökstuðningi frá stjórnvaldinu sjálfu skuli kom fram tilvísun til réttarreglna sem ákvörðun byggist á, meginsjónarmið sem mat stjórnvalds, ef því er til að dreifa, og upplýsingar um málsatvik sem höfðu verulega þýðingu fyrir niðurstöðuna þar sem ástæða er til.

Undanfarin ár hef ég yfirleitt fjallað um málshraða stjórnvalda í einstökum tilvikum með því að fylgja því eftir að mál hljóti afgreiðslu og síðan í framhaldi af því komið bréflægri ábendingu á framfæri við viðkomandi stjórnvald ef afgreiðslutími hefur verið úr hófi, ljóst er að tilteknir annmarkar á almennu verklagi stjórnvalds eru líklegir til að valda

töfum á afgreiðslu máls eða ef málsaðila hefur ekki verið haldið upplýstum um tafir á máli með fullnægjandi hætti. Ég hef hins vegar almennt ekki tekið málshraða til sérstakrar umfjöllunar í álitum nema í samhengi við annars konar annmarka á málsmeðferð eða niðurstöðum stjórnvalds eða á almennum grundvelli samkvæmt þeirri heimild sem mér er fengin í 5. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Stundum gefst þó sérstakt tilefni til þess og á árinu 2011 lauk ég athugun á einu slíku máli, máli nr. 6372/2011, bls. 76. Í málinu hafði fyrirtæki sótt um leyfi til innflutnings á 10 kg. af ferskum eggjum hjá sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytinu. Umsóknin var afgreidd þremur árum og átta mánuðum eftir að hún var lögð fram. Settur umboðsmaður Alþingis hafði þegar fjallað um málshraða ráðuneytisins í málinu í áliti sínu frá 17. nóvember 2010 í máli nr. 5347/2008, og vísast nánar um það til skýrslu umboðsmanns til Alþingis fyrir árið 2010, og talið að þær tafir sem þá voru orðnar á afgreiðslu málsins hefðu ekki samrýmst málshraðareglu 1. mgr. 9. gr. stjórn-sýslulaga. Eftir að sú niðurstaða lá fyrir liðu ellefu mánuðir þar til málið var endanlega afgreitt, þar af liðu rúmlega fjórir og hálfur mánuður frá því að umsögn yfirdýralæknis Matvælastofnunar, þar sem lagt var til að innflutningurinn yrði heimilaður, lá fyrir og þrjú mánuðir frá því að starfsmenn ráðuneytisins höfðu lagt til við ráðherra að innflutningurinn yrði heimilaður. Engar skýringar voru veittar á þessum viðbótartöfum á málinu og ég tel að þær hafi ekki samrýmst málshraðareglu stjórn-sýslulaga.

Eins og sést af atriðisorðum sem tilgreind eru við reifanir á álitum, sem var lokið á árinu 2011 og birtar eru hér síðar í skýrslunni, reyndi í þeim málum á ýmsar aðrar reglur stjórn-sýslulaganna en þær sem hafa verið gerðar að sérstöku umtalsefni hér. Vísast um þau atriði til reifana í III. kafla skýrslunnar.

3.3 Óskráðar grundvallarreglur stjórn-sýsluréttarins

Í starfi umboðsmanns reynir meðal annars á þær óskráðu grundvallarreglur stjórn-sýsluréttarins sem mótast hafa í starfi stjórn-sýslunnar í árunna rás með tilliti til stöðu hennar og verkefna, fordæma dómstóla og skrifa fræðimanna. Sem dæmi um mál innan stjórn-sýslunnar þar sem reynir á slíkar óskráðar grundvallarreglur er undirbúningur stöðuveitingar og mat á hæfni umsækjenda. Til þeirra reglna var m.a. vísað í álitum í málum nr. 5757/2009, bls. 95 og 5778/2009, bls. 97. Annar málaflokkur þar sem reynir á slíkar reglur er taka þjónustugjalda, sjá t.d. mál nr. 5796/2009, bls. 114.

Reglurnar um eftirlits- og yfirstjórnunarheimildir ráðherra með undirstofnunum og einnig sjálfstæðum stofnunum og nefndum hafa að verulegu leyti byggst á óskráðum reglum. Í skýrslu umboðsmanns til Alþingis fyrir árið 2010 var sérstaklega fjallað um eftirlitsþáttinn í starfi stjórnvalda. Athugun þeirra mála sem komu til afgreiðslu á árinu 2011 gefur enn frekara tilefni til að minna á mikilvægi þess þáttar í starfi stjórnvalda. Þau mál voru líka til marks um hversu fjölþætt þessi eftirlitsverkefni ráðuneytanna eru og má þar nefna álit í máli nr. 6182/2010, bls. 72, þar sem fjallað var um eftirlitsskyldu efnahags- og viðskiptaráðuneytisins gagnvart störfum rannsóknarmanna sem skipaðir voru samkvæmt hlutafélagalögum og álit í máli nr. 5796/2009, bls. 114. Þar var fjallað um þær eftirlitsskyldur sem hvíla á ráðherra við staðfestingu á gjaldskrá fyrir þjónustu undirstofnunar. Eins og fjallað var um í áliti í máli nr. 6083/2010, bls. 59, getur einnig reynt á eftirlits- og yfirstjórnunarheimildir þegar sjálfstæðar úrskurðar- og kærunefndir eiga í hlut að því er varðar almenna starfshætti slíkra nefnda, svo sem um málsmeðferðartíma. Á það var minnt hér að framan að reglur um eftirlits- og yfirstjórnunarheimildir ráðherra hafa lengst af byggst að mestu á óskráðum reglum. Með nýjum lögum um Stjórnarráðs Íslands nr. 115/2011, sem samþykkt voru haustið 2011, hafa þessar meginreglur verið lögfestar í IV. kafla laganna. Er vonandi að það verði til þess að þessum skyldum verði gefinn meiri gaumur í starfi ráðuneytanna.

3.4 Vandaðir stjórnsýsluhættir

Umboðsmanni er meðal annars ætlað að hafa eftirlit með því að stjórnsýslan fari fram í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti. Á árinu 2011 var fjallað um vandaða stjórnsýsluhætti í ýmsum álitum.

Almennt mætti orða það svo að í vönduðum stjórnsýsluháttum felist að stjórnsýslan sé vinsamleg og tillitssöm, eins opin og gegnsæ og unnt er, skapi traust og sé skilvirk og skipulögð. Sum þessara sjónarmiða eiga sér endurömun í þeim starfsskyldum sem hvíla á opinberum starfsmönnum lögum samkvæmt og önnur endurspeglar hugmyndir um það hvað felst í góðri þjónustu. Í máli nr. 5958/2010, bls. 66, taldi ég sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytinu hefði tekist sérstaklega illa til við að fylgja sjónarmiðum um eðlilega og sanngjarna samskiptahætti í tengslum við beiðni leigutaka lóðar úr ríkisjörð um að fá að festa kaup á lóðinni. Í máli nr. 6182/2010, bls. 72, taldi ég að í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti væri efnahags- og viðskiptaráðuneytinu rétt að gæta þess við skipun rannsóknarmanna samkvæmt 97. gr. laga nr. 2/1995, um hlutafélög, og annarra hliðstæðra lagaákvæða, að taka fram í skipunarbréfi innan hvaða tímamarka ráðuneytið miðaði við að niðurstaða lægi fyrir með fyrirvara um að við rannsóknina kæmu ekki fram atriði sem kölluðu á lengri tíma. Slíkt veitti rannsóknarmönnum vissu aðhald og væri til upplýsinga fyrir eigendur viðkomandi hlutafélags. Í tveimur málum, máli nr. 6073/2010, bls. 78, og máli nr. 6222/2010, bls. 122, höfðu lyfjagreiðslunefnd annars vegar og endurkröfunefnd hins vegar ekki gætt að því að tilgreina hvaða nefndarmenn stóðu að ákvörðunartöku. Það var ekki talið samrýmast vönduðum stjórnsýsluháttum og í því sambandi bent á að vitneskja aðila um þetta atriði getur t.d. haft þýðingu þegar metið er hvort gætt hafi verið að kröfum II. kafla stjórnsýslulaga nr. 37/1993, um sérstakt hæfi, eða hvort málsmeðferð stjórnsýslunefndar hafi verið í samræmi við 34. gr. laganna. Í tilviki endurkröfunefndar var minnt á að áður höfðu verið gerðar athugasemdir við þetta atriði vegna athugunar á eldra máli. Í máli nr. 5924/2009, bls. 91, gerði ég það að sérstöku umtalsefni að af sjónarmiðum um vandaða stjórnsýsluhætti leiddi að LÍN bæri að gæta þess við innheimtu krafna á hendur lánþegum, og eftir atvikum ábyrgðarmönnum, að fara eftir meginreglum íslensks kröfuréttar. Í því sambandi nefndi ég að ekki yrði gengið að sjálfsskuldarábyrgðarmanni fyrr en greiðsluskylda væri orðin virk og krafan hefði verið vanefnd. Í málinu hafði maður, sem var í ábyrgð fyrir námsláni, m.a. gert athugasemdir við að í stað þess að senda skuldaranum greiðsluseðla eða óska eftir upplýsingum um tekjur hans frá honum sjálfum hefði LÍN sent greiðsluseðlana beint til sín. Í máli nr. 6109/2010, bls. 93, komst ég að þeirri niðurstöðu að stjórn LÍN og mennta- og menningarmálaráðuneytið hefðu ekki gefið námsmönnum fullnægjandi ráðrúm til þess að bregðast við breytingum á framkvæmd útreiknings á hámarki skólagjaldalána samkvæmt úthlutunarreglunum LÍN. Með hliðsjón af fyrri stjórnsýsluframkvæmd og að virtum ríki hagsmunum námsmanna taldi ég að ekki hefði verið að þessu leyti gætt víðeigandi lagasjónarmiða og vandaðra stjórnsýsluhátta um birtingu og gildistöku ákvæðisins. Að lokum taldi ég, í máli nr. 6218/2010, bls. 105, að það hefði verið í betra samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti að leggja frekari grundvöll að ákvörðun um ráðningu í starf upplýsingafulltrúa í sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytinu með tilliti til mats á huglægum sjónarmiðum, sérstaklega að því er varðaði þá umsækjendur sem helst komu til greina. Þá taldi ég að það væri í betra samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti að stjórnvöld tækju ákvörðun um það, áður en þau auglýstu tímabundið starf laust, til hversu langs tíma það væri hugsað og að þær upplýsingar kæmu skýrt fram í auglýsingu.

3.5 Borgarinn á ekki að gjalda þess að leita til umboðsmanns Alþingis

Á hverju ári leitar fjöldi fólks til umboðsmanns Alþingis til að afla sér upplýsinga um hvernig það á að bera sig að við að leggja fram kvörtun. Í samtölum við starfsfólk

embættisins koma stundum fram áhyggjur af því hvernig viðkomandi stjórnvald muni bregðast við því að kvartað hafi verið til umboðsmanns. Einstaka sinnum verður umboðsmaður jafnframt var við að stjórnvöld láti það hafa áhrif á afgreiðslu máls ef aðili hefur nýtt sér rétt sinn til að leita til umboðsmanns vegna málsins.

Sumarið 2010 leitaði til umboðsmanns Alþingis aðili sem kvartaði yfir því að erindi sem hann lagði fram tíu mánuðum áður, í október 2009, hefði ekki enn verið afgreitt hjá tilteknu stjórnvaldi. Umboðsmaður skrifaði viðkomandi stjórnvaldi bréf vegna málsins í júní, ágúst og desember 2010 og aftur í mars og maí 2011. Málið var að lokum tekið til úrskurðar í júlí 2011. Þar sem kvörtun aðilans laut að því að málið hefði ekki verið afgreitt lauk umboðsmaður athugun sinni á málinu í framhaldi af því. Hins vegar gerði umboðsmaður verulegar athugasemdir við þá afstöðu stjórnvaldsins að því hefði verið heimilt að aðhafast ekki frekar í málinu fyrr en að fenginni afstöðu umboðsmanns til skýringa þess á málsmeðferðinni og tiltekinnna efnisatriða þess. Umboðsmaður gat ekki fallist á þessa afstöðu og taldi að kvörtun málsaðilans til sín gæti engu breytt um þá almennu skyldu að afgreiða málið í samræmi við gildandi málshraðareglur. Þá áleit umboðsmaður það ekki samrýmast markmiðum laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, að aðilinn hefði að einhverju leyti verið látinn gjalda þess að hafa leitað til umboðsmanns með erindi sitt, en slíkt varð ráðið af svörum stjórnvaldsins. Þess má geta að forstöðumaður viðkomandi stofnunar hefur að eigin frumkvæði upplýst umboðsmann um viðbrögð sín við athugasemdunum. Hann kynnti athugasemdirnar fyrir starfsmönnum sínum og áréttaði m.a. að kvörtun málsaðila til umboðsmanns mætti ekki hafa nein áhrif á mál hjá stjórnvaldinu.

Í öðru tilviki kvartaði einstaklingur yfir uppsögn úr starfi. Staða hans hafði verið lögð niður af hagræðingarástæðum. Umboðsmaður lauk athugun sinni á málinu með bréfi að fengnum skýringum stjórnvaldsins en gerði hins vegar athugasemdir við það að af skýringunum mætti ráða að það að málsaðilinn hefði leitað til umboðsmanns vegna uppsagnarinnar stæði í vegi því að hann ætti kost á að starfa við tiltekin verkefni í þágu stjórnvaldsins. Umboðsmaður taldi það ekki samrýmast markmiðum laga nr. 85/1997 að það stjórnvald, sem kvörtun beindist að, léti einstakling gjalda þess með einhverjum hætti að hafa leitað til umboðsmanns og vakti athygli þess ráðherra, sem stjórnvaldið heyrði undir, á málinu með það fyrir sjónum að séð yrði til þess að stjórnvaldið það gerðist ekki aftur.

Samkvæmt 1. mgr. 2. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, er það hlutverk umboðsmanns að hafa í umboði Alþingis eftirlit með stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga á þann hátt sem nánar greinir í lögum og tryggja rétt borgaranna gagnvart stjórnvöldum landsins. Hann skal gæta þess að jafnræði sé í heiðri haft í stjórnsýslunni og að hún fari að öðru leyti fram í samræmi við lög, vandaða stjórnsýsluhætti og siðareglur settar á grundvelli laga um Stjórnarráð Íslands og laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Með lögum nr. 85/1997 er hverjum þeim, sem telur sig hafa verið beittan rangsleitni af hálfu einhvers þess aðila, sem fellur undir ákvæði 1. eða 2. mgr. 3. gr. laganna, tryggður réttur til þess að bera fram kvörtun til umboðsmanns. Löggjöf um umboðsmann Alþingis er þannig ætlað að treysta réttaröryggi borgaranna í sessi. Ljóst er að það úrræði, sem borgurunum er fengið með löggjöfinni, nýtist ekki sem skyldi ef aðili stendur frammi fyrir því að velja á milli þess að leita réttar síns með neikvæðum afleiðingum í eftirfarandi samskiptum sínum við hlutaðeigandi stjórnvald eða láta kyrrt liggja og fá aldrei lyktir í mál þar sem hann telur hafa verið brotið gegn sér. Þess vegna fær það ekki samrýmst markmiðum laga nr. 85/1997 ef stjórnvald það, sem kvörtun beinist að, lætur einstakling, sem leitar til umboðsmanns, gjalda þess með einhverjum hætti. Slíkt er einnig fallið til þess að draga úr trausti manna á stjórnsýslunni. Þá verða stjórnvöld að gæta þess í störfum sínum að hlíta þeirri óskráðu

grundvallarreglu íslensks stjórnisýsluréttar að byggja sérhverja ákvörðun sína og athöfn á málefnalegum sjónarmiðum.

3.6 Erindi til umboðsmanns um störf Alþingis og lagasetningu

Hlutverk umboðsmanns er að hafa í umboði Alþingis eftirlit með stjórnisýslu ríkis og sveitarfélaga og tryggja rétt borgaranna gagnvart stjórnvöldum landsins. Eftirlit umboðsmanns er þannig hluti af þinglegu eftirliti sem beinist fyrst og fremst að því hvort sá hluti ríkisvaldsins sem telst til framkvæmdarvaldsins fari að lögum. Aðrir þættir ríkisvaldsins, Alþingi og stofnanir þess og dómstólar, sæta hins vegar ekki eiginlegu eftirliti umboðsmanns.

Hvað sem þessu líður er það þó svo að fólk leitar mjög oft til umboðsmanns með mál sem lúta að lagasetningu eða starfsháttum Alþingis. Þessi mál eru af margvíslegum toga og má þar nefna athugasemdir við framgöngu einstakra þingmanna innan eða utan þings, kvartanir yfir því að erindum til þingsins eða einstakra þingmanna hafi ekki verið svarað og athugasemdir við vinnubrögð við undirbúning lagasetningar. Algengustu málin varða efni laga og þá er því oftlega lýst svo að þau séu á einhvern hátt ósanngjörn eða í ósamræmi við stjórnarskrá. Þessi mál ræðir fólk jafnan við mig og starfsfólk mitt í síma eða í viðtölum á skrifstofu þar sem reynt er eftir fremsta megni að leiðbeina því um hvert það getur leitað og hvernig það getur snúið sér í því. Árlega berst þó einnig töluverður fjöldi formlegra kvartana sem beinist að Alþingi eða lagasetningu. Þau mál falla utan starfssviðs umboðsmanns og lýkur því almennt með því að ég rita viðkomandi aðila bréf þar sem ég útskýri hvers vegna ég get ekki fjallað efnislega um kvörtunina.

Eins og sjá má af töflu í kafla II.1.3 í þessari skýrslu voru formlegar kvartanir sem beindust að Alþingi eða lagasetningu um 7% afgreiddra mála á árinu 2011 og rúmlega 48% þeirra mála sem annaðhvort féllu utan starfssviðs umboðsmanns eða talið var að heyrðu fremur undir dómstóla. Þetta felur í sér nokkra aukningu frá árinu 2010. Þá voru þessi mál 4,8% afgreiddra mála og um 41% mála sem féllu utan starfssviðs umboðsmanns eða voru fremur talin heyra undir dómstóla. Þegar lítið er til árabilsins 1988-2011 hafa þessi mál verið um 4,2% af heildarfjölda afgreiddra mála og um 33% af málum sem falla utan starfssviðs eða heyra fremur undir dómstóla. Þessi aukning felur auðsýnilega í sér viðbótarálag á starfsfólk umboðsmanns. Fyrst og fremst sýnir þetta þó þörf og viðleitni borgaranna til þátttöku í samfélaginu með því að koma skoðunum sínum og sjónarmiðum á framfæri. Þar sem umboðsmaður starfar á vegum Alþingis kann að vera ástæða til þess að huga að því hvort tilefni sé til þess að finna þessum ábendingum og sjónarmiðum farveg inn á Alþingi þannig að þingnefndir og alþingismenn eigi kost á því að kynna sér upplýsingar um þau og geti þá, ef þeim þykir tilefni til, komið þeim í viðeigandi farveg innan þingsins.

Þegar lítið er yfir farinn veg á árinu 2011 og hugað nánar að því að hverju athugasemdir og kvartanir vegna starfa Alþingis lúta kennir að venju ýmissa grasa. Þau mál sem eru í deigluinni hverju sinni rata og með einum eða öðrum hætti inn á skrifstofu umboðsmanns. Auðvitað eru þar á meðal mál sem alþingismönnum eru vel kunn úr samfélagsumræðunni, svo sem mál er varða ákvæði vaxtalaga um verðtryggingu, setningu „neyðarlaganna“ og laga um heimild fjármálaráðherra til að staðfesta svokallaða Icesave III-samninga. Þarna eru einnig mál sem lúta fremur að tilteknum atriðum í lögum sem snert hafa viðkomandi vegna aðstæðna hans eða annarra honum nátengdum eða hann hefur veit sérstaka athygli, oft vegna starfa hans eða áhugamála. Þessi mál varða oft atvinnuréttindi, skatta og gjöld. Ýmiss konar misrétti er einnig hugleikið þeim sem leita til umboðsmanns leita, enda ber umboðsmanni að gæta þess að jafnræði sé í heiðri haft í stjórnisýslunni. Þetta eru oft ábendingar og sjónarmið um atriði sem í sjálfu sér fara ekki hátt í samfélagsumræðunni og stundum er þar vísað á atriði í lögum sem ekki verður séð að hugað hafi verið nægjanlega

að við setningu þeirra en snerta síðan einstaklinga og lögaðila með þeim hætti að fullt tilefni getur verið til þess að skoða hvort sú hafi verið ætlunin með lagareglunni. Þá er athyglisvert að a.m.k. þrjú mál vörðuðu fyrirhugaða lagasetningu. Tvö þeirra vörðuðu fyrst og fremst óánægju með þann skort sem viðkomandi einstaklingar töldu vera á samráði við almenning eða hagsmunahópa við undirbúning lagasetningarinnar.

Þrátt fyrir að hlutverk umboðsmanns Alþingis sé fyrst og fremst eftirlit með stjórn-sýslu ríkis og sveitarfélaga kemur jafnframt fram í 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, að umboðsmaður skuli tilkynna það Alþingi, hlutaðeigandi ráðherra eða sveitarstjórn, ef hann verður þess var að meinbugir séu á gildandi lögum eða almennum stjórnvaldsfyrirmælum. Í ljósi þess hvernig starfssviði umboðsmanns er hagað er almennt ekki gert ráð fyrir því að einstaklingur eða lögaðili geti lagt fram kvörtun yfir því að meinbugir séu á gildandi lögum heldur er gengið út frá því að umboðsmaður geti tekið slík mál til athugunar að eigin frumkvæði. Tildrög slíkra athugana eru þó oft og tíðum ábendingar og samtöl við áhugasama borgara. Þá er tilgangurinn með þessu ákvæði fyrst og fremst að umboðsmaður geti komið á framfæri við hlutaðeigandi aðila, hvort sem það er Alþingi eða aðili innan stjórnkerfisins, ábendingum um meinbugi á lögum og stjórnvaldsfyrirmælum sem hann verður var við í þeim hefðbundnu málum sem hann hefur tekið til athugunar á grundvelli kvartana. Sú vitneskja sem verður til við athugun umboðsmanns um slík atriði falli ekki niður heldur komist til rétttra aðila.

Ég kem nokkrum ábendingum um meinbugi á lögum á framfæri á ári hverju. Árlega kem ég jafnframt á framfæri ýmsum almennum ábendingum um að hugsanlega þurfi að huga betur að laga- eða reglusetningu, þótt ekki sendi ég Alþingi eða ráðherra sérstaka tilkynningu um það með vísan til 11. gr. laga nr. 85/1997. Nánar er fjallað um þær í kafla II. 5 í þessari skýrslu. Hins vegar verður að hafa í huga að starfskraftur umboðsmaður er takmarkaður og aðalhlutverk hans annað en að hnýta í lög. Því gefst ekki alltaf tóm til að taka allar þær ábendingar sem mér berast til gagnerrar athugunar. Þá hef ég litið svo á, eins og almennt er gert í réttarkerfi okkar, að það sé fyrst og fremst hlutverk dómstóla að kveða upp úr um álitæfni um það hvort lög, sem eru afgreidd af Alþingi með stjórnskipulega réttum hætti, samrýmist stjórnarskrá eða þjóðréttarlegum skuldbindingum sem íslenska ríkið hefur undirgengist. Helst getur komið til þess að ég nýti heimild mína til tilkynningar um slíka meinbugi á lögum þegar þá niðurstöðu má leiða af dómum Hæstaréttar eða, eftir atvikum, fjölþjóðlegra úrskurðaraðila. Hjá umboðsmanni Alþingis verður því til á hverju ári nokkur efniviður sem endurspeglar sjónarmið, áhyggjuefni og skoðanir borgaranna á störfum Alþingis. Á fundi með stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis í júní 2012 var m.a. rætt um það hvernig koma megi þessum upplýsingum á framfæri við Alþingi. Af mínum sjónarhóli er hugmyndin góð. Eg hef þó lagt á það áherslu að gæta trúnaðar gagnvart þeim sem hingað leita, að úrvinnsla slíkra mála til Alþingis sé með einföldum hætti og án þess að umboðsmaður taki neina afstöðu til viðkomandi efnisatriða, og að það hafi ekki í för með sér að umboðsmaður verði dreginn inn á vettvang stjórn-málaátaka. Ég hef líka lagt á það áherslu að verði þessi leið farin sé mikilvægt að hún sé sýnileg almenningi að því er varðar efni athugasemdanna og jafnframt sá farvegur sem þær fara í innan Alþingis. Þá verður að gera þann fyrirvara að miðað við núverandi álag í starfi umboðsmanns kann að vera erfiðleikum bundið að sinna þessu verkefni með fullnægjandi hætti nema starfsfólki hans verði fjölgað. Til að kanna frekar möguleika á því hvernig mæta megi þeim áhuga, sem fram kom af hálfu stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis um þessi mál, hef ég m.a. látið kanna að hvaða marki megi nýta betur rafræna tækni til að halda utan um slíkar ábendingar og vinna úr þeim.

3.7 Er engin þörf á fræðslu fyrir starfsfólk stjórnsýslunnar um þær sérstöku reglur sem gilda um meðferð mála borgaranna þar?

Veigamesti þátturinn í starfi umboðsmanns er eftirlit með því að stjórnsýslan hafi við úrlausn mála og í starfi sínu fylgt þeim sérstöku reglum sem gilda um málsmeðferð og starfshætti í stjórnsýslunni. Það fer því ekki hjá því að umboðsmanni sé hugleikið hvernig háttað sé þekkingu þeirra, sem starfa innan stjórnsýslunnar, á þessum sérstöku reglum og á sérstöðu starfa innan stjórnsýslunnar að þessu leyti.

Það vill oft gleymast að munurinn á einkaaðilum, t.d. atvinnufyrirtækjum, og opinberum aðilum er sá að hjá þeim fyrrnefndu er til staðar eigandi sem getur hverju sinni fylgst með rekstrinum og sagt til um það gagnvart stjórnendum hvernig hann vill að rekstri fyrirtækisins sé hagað og þar á meðal úrlausn mála gagnvart viðskiptavinum þess. Hjá einkafyrirtækjum á hinum frjálsa markaði ráða þannig eigendur og stjórnendur hvernig þeir standa að málum innan fyrirtækisins og gagnvart viðskiptavinum innan marka þeirra almennu laga sem gilda um viðkomandi starfsemi. Þeir ráða því þannig almennt við hvaða aðila þeir eiga viðskipti, hvaða tíma þeir taka til þess að ráða málum til lykta og hvort og þá hversu ítarlegar skýringar þeir gefa viðskiptavinum. Það er þeirra að ákveða þjónustustigið og gæðin í þjónustunni. Á sama hátt geta eigendur og stjórnendur einkafyrirtækja ákveðið hvernig þeir haga meðferð fjármuna innan fyrirtækisins enda sé hún í samræmi við lög, t.d. um bókhald og skattskil.

Hjá hinu opinbera er aðstaðan hins vegar sú að leiðin frá eigendunum, þ.e. hinum almenna borgara, til stjórnenda og starfsmanna byggist á umboðsvaldi. Borgararnir hafa sem kjósendur kosið fulltrúa á Alþingi og það er almennt svo að í skjóli meiri hluta þess sitja ráðherrar sem fara með æðsta stjórnsýsluvald á sínu málefnasviði. Undir ráðherrum starfa síðan bæði starfsmenn ráðuneytanna og einstakra stofnana. Til viðbótar koma svo sjálfstæðar stofnanir sem lúta stjórn sem ræður yfirmann eða starfa alfarið undir stjórn yfirmanns sem ráðherra hefur ráðið til starfsins. Starfsmenn slíkra stofnana starfa þá undir stjórn þess yfirmanns. Á sama hátt kjósa íbúar sveitarfélags fulltrúa í sveitarstjórn og starfsmenn sveitarfélagsins starfa í umboði hennar. Þessum starfsmönnum stjórnsýslu hins opinbera er síðan fengið það verkefni að fjalla um og taka ákvarðanir um málefni borgaranna í samræmi við lög. Geta þá stjórnendur og starfsmenn í opinberri stjórnsýslu ákveðið sjálfir, með sama hætti og í einkarekstri, hvernig þeir haga meðferð mála og ákvarðanatöku eða meðferð fjármuna, svo fremi sem það brýtur ekki í bága við þau sömu lög og gilda um einkaaðila? Svarið er nei. Um meðferð mála í stjórnsýslunni, hjá bæði ríki og sveitarfélögum, gilda sérstakar reglur, skráðar og óskráðar.

Að því er varðar hinar skráðu reglur sem gilda um málsmeðferð í stjórnsýslunni og meðferð fjármuna í opinberum rekstri er aðstaðan sú að þeir, sem fengið hafa umboðsvald frá „eigendum“ rekstursins, þ.e. borgurunum, í almennum kosningum, hafa með lögum samþykktum á Alþingi og reglum samþykktum í sveitarstjórnunum gefið starfsmönnum ríkis og sveitarfélaga fyrirmæli um það hvernig þeim ber að standa að undirbúningi og töku ákvarðana um málefni borgaranna og fara með fjármuni hins opinbera. Dæmi um þetta eru t.d. stjórnsýslulög, upplýsingalög, sveitarstjórnarlög og lög um fjárreiður ríkisins. Við meðferð mála í stjórnsýslunni er ekki eingöngu byggt á því að þeir, sem þar starfa að úrlausn mála, þurfi að fylgja settum lögum við málsmeðferðina og í starfsháttum, heldur ber þeim einnig að fylgja óskráðum grundvallarreglum stjórnsýsluréttarins og vönduðum stjórnsýsluháttum. Þá hafa skráðar síðareglur fengið aukið vægi í opinberri stjórnsýslu.

Aðstaðan er því sú að þeir, sem starfa innan stjórnsýslunnar, eiga það sameiginlegt að þurfa í störfum sínum að fylgja sérstökum reglum sem gilda um málsmeðferð og starfshætti þar. Þetta eru aðrar reglur en gilda almennt í störfum fólks á vinnumarkaðnum. Ekki er sjálfgefið að þeir, sem ráðast til starfa í stjórnsýslunni eða hafa starfað þar í einhvern tíma, hafi í námi eða fyrri störfum fengið fræðslu um þessar sérstöku reglur sem þeim ber að

fylgja í störfum sínum innan stjórnsýslunnar. Aukin fjölbreytni í menntun þeirra, sem ráðast til starfa í stjórnsýslunni, hefur hér líka þýðingu. Þótt stofnun ráði lögfræðing til starfa getur verið mjög misjafnt í hvaða mæli hann hefur fengið kennslu í stjórnsýslurétti í námi sínu. Hvað sem því líður er það fyrst og fremst á ábyrgð stjórnenda stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga að tryggja að á hverjum tíma sé fyrir hendi fullnægjandi þekking hjá starfsfólkinu á þeim almennu málsmeðferðarreglum og reglum um starfshætti í stjórnsýslunni sem því ber að fara eftir í störfum sínum. Slíkt er líður í því að tryggja réttaröryggi borgaranna og gæði þeirrar þjónustu sem stjórnsýslan á að veita.

Það vakti athygli okkar, sem komum að starfi hjá umboðsmanni, að í könnun, sem gerð var meðal forstöðumanna hjá ríkinu og birt var í apríl 2012, kom fram að þegar spurt var um á hvaða viðfangsefnum forstöðumenn teldu sérstaklega mikilvægt að öðlast meiri færni og þekkingu á komandi árum var lagaumhverfi opinberra stofnana meðal þeirra atriða sem fengu minnst vægi. Þá er það athyglisvert að hjá sérstöku fræðsluatriði sem komið hefur verið upp sameiginlega af félögum starfsmanna og vinnuveitendum hjá hinu opinbera, sem ætlað er að sinna heildstæðri þjónustu á sviði starfstengdrar símenntunar og mannauðsefningar fyrir opinberar stofnanir og starfsmenn þeirra, er ekki að finna nein námskeið eða fræðslu um þær sérstöku reglur um málsmeðferð, svo sem stjórnsýslulög, og starfshætti sem starfsfólki í stjórnsýslunni ber að fylgja í störfum sínum. Raunar er það svo að í samanburði við næstu nágrannalönd okkar er Ísland eina landið þar sem ekki er í boði heildstæð, skipuleg og virk fræðsla og endurmenntun fyrir starfsfólk stjórnsýslunnar um þær sérstöku reglur sem gilda um málsmeðferð og starfshætti þar. Þessi starfsemi er þá jafnan í höndum aðila sem ríki og sveitarfélög standa að eða þá að samið er við skóla eða einkaaðila um að bjóða upp á slíka fræðslu. Hér á landi hefur vissulega verið boðið upp á einstök námskeið á þessu sviði en þar hefur ekki verið um samræmda og skipulega fræðslustarfsemi að ræða sem ríki og sveitarfélög hafa staðið að sem vinnuveitendur. Þá hefur slík fræðsla ekki verið skipulögð með tilliti til mismunandi verkefna og starfa starfsmanna innan stjórnsýslunnar. Ég nefni hér að þekking á þessum reglum er ekki bara nauðsynleg þeim sem koma að úrlausn flókinna stjórnsýslumála heldur getur reynt á vissa grundvallarþekkingu á þessum reglum, t.d. hjá þeim sem sinna kennslustörfum innan skólakerfisins, heilbrigðisstarfsmönnum og starfsfólki í félagsþjónustu. Dæmi um reglur, sem getur reynt á hjá þessum starfstéttum, eru t.d. þagnarskyldureglur og hvenær reglur stjórnsýslulaganna eiga við.

Auðvitað er ástæða til að spyrja sig hvort staðan hér á Íslandi sé kannski einfaldlega sú að ekki sé þörf fyrir skipulega fræðslu fyrir starfsfólk stjórnsýslunnar af þessu tagi eins og tíðkast í nágrannalöndunum. Sé tekið mið af reynslu umboðsmanns Alþingis er ljóst að í mörgum tilvikum verður ekki annað ráðið af athugun umboðsmanns á málum en að það sem fór úrskeiðis í málsmeðferðinni megi rekja til þess að sá starfsmaður, sem fjallaði um málið, hafði ekki næga þekkingu eða þjálfun í að beita málsmeðferðarreglum stjórnsýsluréttarins. Ég hef líka iðulega bent á það á fundum mínum með starfsfólki úr stjórnsýslunni að það sé ekki góð staða að vera settur í það hlutverk að þurfa að finna að störfum starfsmanna í stjórnsýslunni og að það skorti á kunnáttu um þær málsmeðferðarreglur sem gilda innan stjórnsýslunnar þegar viðkomandi hefur ekki átt kost á neinni fræðslu um þessar reglur. Ég hef enn fremur áður lýst þeirri skoðun minni að ég fái ekki séð að í sjálfu sér sé þörf á breytingum eða frekari lagareglum um málsmeðferð í stjórnsýslunni til að ná meiri umbótum í starfsháttum stjórnvalda, heldur sé besta ráðið til að ná fram slíkum umbótum og bæta þjónustuna, og auka þar með réttaröryggi borgaranna í samskiptum við stjórnsýsluna, að efla fræðslu fyrir starfsfólk stjórnsýslunnar um þær sérstöku reglur sem þeim ber að fylgja í samskiptum við borgarana og undirbúning og töku ákvarðana um málefni þeirra. Reynsla mín af því að sinna fræðslu fyrir starfsfólk stjórnsýslunnar er líka sú að aukin þekking starfsmanna á stjórnsýslureglum verður þeim

oft hvati til að leita leiða til að bæta þjónustuna við borgarana. Þekkingin verður þá til þess að auka styrk starfsmanna til að leggja fram tillögur um breytingar á verklagi og umbótum.

Hin mikla fjölgun kvartana til umboðsmanns síðustu tvö ár hefur enn orðið til að beina sjónum mínum að þörfinni fyrir aukna fræðslu fyrir starfsfólk stjórnsýslunnar. Ég geri mér grein fyrir því að tvennt hefur einkum takmarkað möguleikana á því að auka þessa fræðslu, Lítið er til af aðgengilegu og rituðu fræðsluefni sem hentar fyrir hina almennu starfsmenn í stjórnsýslunni, sem leiðir aftur til þess að erfitt hefur verið að stækka þann hóp sem kemur að fræðslunni sem leiðbeinendur. Ég hef nefnt áður að það hefur jafnan verið nokkur ásókn í að umboðsmaður og starfsmenn hans sinni slíkri fræðslu. Slík verkefni eru þó fyrst og fremst á ábyrgð stjórnenda innan stjórnsýslunnar en ekki umboðsmanns. Vegna álags í starfi hjá umboðsmanni gefst enn fremur takmarkaður tími til að sinna slíku fræðslustarfi þótt ég hafi reynt að leyfa starfsfólki mínu að koma að slíkum verkefnum enda er slíkt ákjósanlegur liður í endurmenntun starfsfólksins. Ástæðan fyrir þessari ásókn er væntanlega sú að hjá umboðsmanni Alþingis hefur byggst upp víðtæk reynsla og þekking á þessum málaflokki og í úrlausnum umboðsmanns á liðnum árum hefur verið fjallað um fjölmörg álitaefni sem fengur er fyrir starfsfólk stjórnsýslunnar að fá innsýn í. Ég hef áður nefnt það að ef til vill væri það notadrýgst til þess að auka möguleika stjórnsýslunnar til að sinna betur fræðslu fyrir starfsfólk hennar um þær sérstöku reglur sem gilda um starfsemi stjórnsýslunnar ef umboðsmanni og starfsfólki hans yrðu sköpuð skilyrði til þess að miðla þeirri þekkingu sem þar er til staðar með því að taka saman fræðsluefni á þessu sviði og gera jafnframt það efni sem fyrir liggur í úrlausnum umboðsmanns aðgengilegt til að nota við slíka fræðslustarfsemi. Með slíku efni yrði ekki einungis til fræðsluefni til að nota við kennslu og á námskeiðum heldur gæti það einnig orðið viss þekkingarbrunnur sem starfsfólk stjórnsýslunnar ætti aðgang að í daglegum störfum sínum. Ég tel einnig að slíkt fræðsluefni myndi koma starfi umboðsmann Alþingis til góða í framtíðinni með því að málsmeðferð og þjónusta í stjórnsýslunni yrði betri og þar með ætti að draga úr fjölda þeirra mála sem berast umboðsmanni ef vel tekst til að nýta þetta fræðsluefni. Ég tel að það færi vel á því að þau tímamót, sem verða í starfi umboðsmanns Alþingis á árinu 2013, yrðu tilefni þess að umboðsmanni Alþingis yrðu sköpuð skilyrði til þess að gera slíkt fræðsluefni aðgengilegt fyrir stjórnsýsluna. Á árinu 2013 verða 25 ár liðin frá því að umboðsmaður Alþingis tók til starfa og samantekt á slíku efni væri þá um leið visst uppgjör á starfinu þessi ár og liður í að rækja það hlutverk umboðsmanns að auka réttaröryggi borgaranna gagnvart stjórnsýslunni. Um leið væri það viss þakklætisvottur til starfsfólks í stjórnsýslunni fyrir sambúðina með umboðsmanni þessi 25 ár.

3.8 Breytt embætti – þörf á stefnumörkun Alþingis?

Á árinu 2011 fjölgaði þeim kvörtunum sem bárust umboðsmanni um 40% frá árinu 2010. Sama þróun hélt áfram á fyrri hluta ársins 2012. Kvörtunum hefur síðan fækkað aftur þannig að áætla má að í heild verði fjöldi kvartana árið 2012 áþekkur því sem hann var árið 2011. Í meðfylgjandi töflu má sjá þróun á fjölda skráðra mála hjá umboðsmanni frá árinu 2005. Næstu árin þar á undan hafði fjöldi skráðra mála að jafnaði verið um 300.

Ár	Innkomin mál	Afgreidd mál	Fjöldi lögfræðinga	Innkomin mál á lögfræðing	Afgreidd mál á lögfræðing	Fjárveiting og uppþætur	Rekstur
2005	314	325	6,6	47,6	49,2	82,7	82,4
2006	273	282	7	39,0	40,3	96	93,6
2007	308	265	6,7	46,0	39,6	109,3	101,4
2008	346	354	7,3	47,4	48,5	124,8	127,1
2009	338	319	7	48,3	45,6	123,6	121,7
2010	377	398	6,9	54,6	57,7	114,9	113,3
2011	528	479	6,4	82,5	74,8	115	115,4
2012*	535	500	7,35	72,8	68,0	139	149,2

* Aðrar tölur en fjárveiting skv. fjárlögum eru áætlaðar.

Á árinu 2011 voru ný mál alls 528. Þessi mikla fjölgun mála á stuttum tíma samhliða því sem starfsmönnum fækkaði vegna lægri fjárveitinga til embættisins hefur leitt til erfiðleika við að halda afgreiðslu mála og málskraða í eðlilegu horfi og í reynd sett starfsemi umboðsmanns úr skorðum miðað við það sem var á meðan árlegur málafjöldi var um 300. Þótt nú hafi dregið úr þessari fjölgun er ekki ástæða til að ætla að draga muni að ráði úr heildarfjölda kvartana – nema þá ef fólk hættir að leita til umboðsmanns vegna þess langa tíma sem afgreiðsla mála tekur. Ég tel því ástæðu til að huga nánar að þessari stöðu mála og varpa fram þeirri spurningu hvort Alþingi þurfi að taka afstöðu til þess hvort endurskoða eigi þá umgjörð sem starfi umboðsmanns Alþingis er búin í formi fjárveitinga og starfsmannafjölda eða hvort þrengja eigi verksvið umboðsmanns og draga þannig úr möguleikum borgaranna til að leita með mál sín til hans. Hér þarf sérstaklega að gæta að því að umboðsmanni séu búin þau starfsskilyrði að hann geti lokið afgreiðslu mála innan hæfilegs tíma. Að öðrum kosti er kvörtun til umboðsmanns ekki það úrræði fyrir borgarana sem henni er ætlað að vera og starf umboðsmanns veitir stjórnvöldum ekki það aðhald sem því er ætlað. Síðan er sjálfstætt mál hvort og í hvaða mæli gera eigi umboðsmanni Alþingis kleift að taka mál til athugunar að eigin frumkvæði og sinna vettvangseftirliti með starfsemi opinberra stofnana og þar sem þjónusta við borgarana er veitt á vegum ríkis og sveitarfélaga.

Embætti umboðsmanns Alþingis er sérstakt starf að því leyti að þar kys Alþingi einstakling persónulega til þess að hafa í umboði Alþingis eftirlit með stjórnslu ríkis og sveitarfélaga. Þetta er sama fyrirkomulag og í næstu nágrannalöndum okkar en það hefur orðið fyrirmynd að slíku starfi í mörgum ríkjum. Umboðsmaður ákveður sjálfur hvort hann telur tilefni til þess að taka til athugunar þær kvartanir sem honum berast og metur hvort þær uppfylla skilyrði laga til þess að hann geti fjallað um þær. Sá sem ber fram kvörtun á því ekki að lögum kröfu á því að umboðsmaður leysi efnislega úr máli líkt og reyndin er t.d. þegar ákvörðun lægra setts stjórnvalds er skotið til æðra stjórnvalds á grundvelli kærueimildar eða þegar niðurstöðu héraðsdóms er skotið til Hæstaréttar. Á sama hátt er það háð ákvörðun umboðsmanns hvaða mál hann tekur til athugunar að eigin frumkvæði. Enn frekar kemur þetta persónulega eðli starfs umboðsmanns fram í því að samkvæmt lögum er það umboðsmaður sem tekur afstöðu til lokaafgreiðslu allra mála sem honum berast hvort sem þeim er lokið með einföldu bréfi eða álit. Þessi sérstaða umboðsmanns birtist líka í því að öll bréf sem hann sendir frá sér er fela í sér lyktil mála eru rituð í fyrstu persónu umboðsmanns. Umboðsmaður fer ekki með neinar valdheimildir gagnvart stjórnvöldum og þær niðurstöður sem hann sendir frá sér eru ekki bindandi fyrir stjórnvöld. Umboðsmaður getur aftur á móti látið í ljós álit sitt og beint tilmælum til stjórnvalda um úrbætur. Umboðsmaður Alþingis er ekki hluti af stjórnslunni og

skrifstofa hans er ekki hefðbundin stjórnvöldun þar sem jafnt yfirmaður sem aðrir starfsmenn taka ákvarðanir og koma fram í nafni stofnunarinnar. Í samræmi við þetta hefur verið litið svo á að umboðsmaður Alþingis geti ekki samkvæmt gildandi lögum framselt vald til starfsmanna sinna til að ljúka málum endanlega þótt það komi eðlilega í hlut starfsmanna hans að afla gagna og upplýsinga frá stjórnvöldum, hafa samskipti fyrir hönd umboðsmanns við bæði þá sem leita til hans og stjórnvöld og undirbúa og gera tillögur að afgreiðslu mála. Það kemur svo í hlut umboðsmanns að fara sjálfur yfir þær tillögur og gera videigandi breytingar og endurbætur ef þörf krefur og ljúka málinu. Til viðbótar þarf umboðsmaður að sinna eðlilegum stjórnunarskyldum sem fylgja slíku starfi og starfsmannahaldi. Starf umboðsmanns Alþingis er því ekki hefðbundið starf forstöðumanns opinberrar stofnunar þar sem stjórnunarskyldur eru í öndvegi heldur þarf umboðsmaður sjálfur að vera virkur í vinnslu og afgreiðslu þeirra mála sem berast eða eru tekin til athugunar að hans frumkvæði. Þá er ástæða til að minna á að starf umboðsmanns tekur til allrar stjórnvöldun ríkis og sveitarfélaga og þar með til allra þeirra fjölbreyttu verkefna og lagareglna sem þar reynir á. Í fámennum hópi starfsmanna umboðsmanns gefast því takmörkuð tækifæri til að starfsmenn einbeiti sér að tilteknum málaflokkum heldur þurfa jafnt starfsmenn sem umboðsmaður að takast á við hina ýmsu málaflokka sem stjórnvöldun fjallar um. Sú mikla fjölbreytni sem einkennir þau málefni sem berast umboðsmanni og fyrirspurnir sem berast skrifstofu hans gera líka kröfu til þess að þeir sem þar koma að málum hafi almennt góða yfirsýn og þekkingu á lagareglum og lögfræði í heild sinni sem og uppbyggingu stjórnvöldunnar.

Af þessu persónulega eðli starfs umboðsmanns Alþingis hefur m.a. leitt að frá upphafi starfs hans árið 1988 hefur skrifstofa umboðsmanns ekki verið fjölmennur vinnustaður og fjölgun starfsfólks hefur ráðist af því annars vegar hvaða aðstoð umboðsmaður hefur talið sig þurfa á hverjum tíma og hins vegar fjárveitingum. Þegar ég tók við starfi umboðsmanns Alþingis á árinu 1998 voru starfsmenn auk mín alls fimm. Þar af voru fjórir lögfræðingar og einn í starfi skrifstofustjóra sem sá um allt skrifstofuhald, afgreiðslu, skráningu mála, frágang bréfa og álita, póstsendingar og umsjón með fjármálum, þ.m.t. skráningu á bókhaldi, auk þess að hafa umsjón með heimasíðu umboðsmanns eftir að hún kom til. Starfsmönnum fjölgaði síðan og þeir voru flestir á árunum 2008 og 2009 eða 10 alls. Ekki var þó í öllum tilvikum um að ræða fullt starfshlutfall. Þá hafði líka verið gerð sú breyting að ráðið var sérstaklega í starf lögfræðis skrifstofustjóra sem hefur á hendi fyrstu athugun nýrra kvartana og verkstjórn við vinnslu mála. Starfsheiti skrifstofustjóra var breytt árið 1999 í rekstrarstjóra sem áfram sinnti sömu verkefnum við skrifstofuhald og fjármál skrifstofu umboðsmanns. Sérstakur aðstoðarmaður umboðsmanns hafði starfað með umboðsmanni við frágang mála og úrlausn annarra lögfræðilegra verkefna frá því fyrst var ráðið í það starf 1991 og til mars 2009. Frá þeim tíma hefur enginn verið ráðinn í það starf, m.a. vegna samdráttar í fjárveitingum. Frá árinu 2006 og fram á árið 2008 starfaði hjá umboðsmanni félagsfræðingur sem sinnti sérstaklega verkefnum við frumkvæðisathuganir. Á þessum árum störfuðu því að jafnaði átta, stundum níu, lögfræðingar með umboðsmanni, að lögfræðum skrifstofustjóra og aðstoðarmanni meðtöldum, þótt hluti þeirra væri ekki í fullu starfi. Þá hefur sá háttur verið hafður á frá upphafi starfs umboðsmanns að hann hefur fengið til aðstoðar við sig einstaklinga, gjarnan einstaklinga sem áður hafa starfað með honum, til að vinna að tilteknum verkefnum og aðstoða hann.

Í kjölfar þess að fjárveitingar til umboðsmanns Alþingis lækkuðu frá og með árinu 2009 þurfti að fækka starfsfólki. Við afgreiðslu fjárlaga fyrir árið 2012 ákvað Alþingi að auka við fjárveitingar til umboðsmanns. Í samræmi við það hefur tekist að fjölga starfsmönnum á nýjan leik þótt fara hafi þurft varlega í þeim efnum þar sem auknar fjárveitingar hafa ekki nema að hluta náð að mæta þeim almennu hækkunum sem orðið hafa á launa-

kostnaði. Í byrjun september 2012 eru starfsmenn umboðsmanns auk umboðsmanns alls níu og þar af eru lögfræðingar að meðtöldum skrifstofustjóra átta.

Í töflunni er að finna yfirlit um fjölda lögfræðinga, þ.m.t. skrifstofustjóra, sem starfað hafa með umboðsmanni á árunum 2005 til og með 2012 að afgreiðslu mála miðað við starfshlutfall og starfstíma innan hvers árs. Eins og sést þar voru innkomin mál á árunum 2005 til og með 2009 að jafnaði 315 eða að meðaltali um 45 mál á hvern lögfræðing. Á árinu 2011 urðu málin alls nær 68% fleiri og ég áætla að fjöldi málanna verði áþekkur árið 2012. Fjölgun mála á árinu 2010 sagði til sín í fleiri málum á hvern lögfræðing og á árinu 2011 urðu málin 82,5 á hvern þeirra. Þrátt fyrir fækkun í hópi lögfræðinganna tókst engu að síður framan af að halda hlutfalli milli innkominna mála og afgreiddra mála eins og verið hafði. Á árinu 2010 afgreiddi hver lögfræðingur t.a.m. fleiri mál en komu inn. Þannig voru alls 102 mál til meðferðar hjá umboðsmanni í lok árs 2010, þ.e. mál sem voru til frumathugunar, mál þar sem beðið var eftir skýringum stjórnvalda eða athugasemdum þess sem kvartaði og mál sem höfðu verið tekin til lokaafgreiðslu. Á árinu 2011 fjölgaði þessum málum hins vegar. Þau voru 157 í árslok og það sem af er árinu 2012 urðu þau flest um mánaðamótin maí/júní, þegar 209 mál voru til meðferðar.

Þessi mikla fjölgun mála virðist ekki stafa af fjölgun í tilteknum málaflokkum þótt vissulega hafi orðið nokkur fjölgun mála á þeim sviðum sem tengjast afleiðingum bankahrunsins haustið 2008 og breytingum sem urðu í samfélaginu í kjölfar þess. Þannig fjölgaði málum sem lutu að atvinnuleysistryggingum, atvinnumálum og félagslegum réttindum strax á árinu 2009. Síðan þá hefur fjöldi þeirra mála verið nokkuð stöðugur. Af öðrum málaflokkum þar sem marktæk fjölgun mála hefur orðið að undanförunu má nefna fjármála- og tryggingastarfsemi og eftirlit með þeim málum, greiðsluáðlögun og mál tengd fjárhagserfiðleikum og uppgjóri skulda. Málum vegna skatta og gjalda hefur líka fjölgað verulega en skráðum málum undir þeim málaflokki fjölgaði úr 24 árið 2009 í 53 árið 2011. Á liðnum árum hafa kvartanir vegna tafa á afgreiðslu stjórnvalda verið milli 16% og 18% skráðra mála en á árinu 2011 urðu þau rúm 25% af heildarfjölda málanna. Fjölgun þessara mála skýrir því nær helming þeirra viðbótarmála sem bárust árið 2011. Af athugun þeirra er ljóst að þar segir m.a. til sín aukið álag og fleiri verkefni innan stjórnvöldunar síðustu misseri. Að öðru leyti verður helst ráðið að fjölgun þeirra erinda sem hafa borist til umboðsmanns skýrist ekki síst af almennri óánægju og skorti á trausti til stjórnvalda. Þar kemur einnig til að fólk telur sig í mörgum tilvikum ekki hafa fengið nægar leiðbeiningar og skýringar á því hvers vegna stjórnvöld hafa komist að tiltekinni niðurstöðu í máli þess eða telja sig ekki eiga að fjalla um viðkomandi mál. Ég hef áður vakið athygli á því að á árinu 2010 fjölgaði mjög þeim málum sem umboðsmaður felldi niður að fenginni leiðréttingu eða skýringu stjórnvalda. Það árið voru það 45,5% málanna en á árinu 2011 voru það 37,6% málanna. Að hluta til er þar um að ræða mál sem umboðsmaður hefur talið nauðsynlegt að grennslast fyrir um hjá stjórnvöldum þar sem ekki hefur verið hægt að ráða nægjanlega af þeim gögnum, sem fylgt hafa kvörtun, hvers vegna stjórnvöld hafa komist að þeirri niðurstöðu sem kvartað er yfir. Þar kann að hafa skort á skýringar á því á hvaða lagagrundvelli afgreiðsla málsins var byggð eða hvernig tekin hefur verið afstaða til tiltekinna matskennra sjónarmiða. Í þessum málum hefur það verið niðurstaða umboðsmanns, að fengnum viðunandi skýringum stjórnvalda eða tilkynningu um að þau ætli að taka mál til meðferðar að nýju, að fella mál niður. Slík úrlausn kallar hins vegar oft á að umboðsmaður þurfi að útskýra réttarstöðuna fyrir viðkomandi í bréfi og gera grein fyrir því hvers vegna hann telur skýringar stjórnvalda leiða til þess að ekki sé tilefni til að aðhafast frekar vegna málsins.

Þegar framangreind fjölgun kvartana fór að segja verulega til sín, og það gerðist nokkuð skyndilega í lok sumars 2011, var ákveðið að leggja áherslu á að taka sem fyrst afstöðu til allra nýrra mála og leggja þau í farveg. Þannig fengju þeir sem leituðu til

umboðsmanns sem fyrst upplýsingar um hvort kvörtun þeirra yrði tekið til athugunar og ef svo væri ekki hvort þeir þyrftu t.d. fyrst að nýta sér tiltækar kæruleiðir í stjórnýslunni. Á sama hátt taldi ég mikilvægt að kynna sem fyrst fyrir hlutaðeigandi stjórnvaldi þær kvartanir sem teknar væru til meðferðar og að hverju athugun mín í viðkomandi máli beindist. Þannig gæfist stjórnvöldum tækifæri til þess að bregðast sjálf við athugasemdum viðkomandi borgara og eftir atvikum að taka mál til afgreiðslu að nýju eða setja fram skýringar sínar þannig að ég gæti sem fyrst tekið afstöðu til þess hvort þörf væri á frekari afskiptum mínum af málinu. Ég taldi ekki sist mikilvægt að fara þessa leið með tilliti til þeirra ástæðna sem virtust búa að baki þessari fjölgun kvartana. Slíkt væri líka mikilvægur liður í því að varðveita traust á starfi umboðsmanns og rækja það hlutverk að greiða götu borgaranna í samskiptum þeirra við stjórnvöld. Eins og áður sagði tók kvörtunum að fjölga mjög í lok sumars 2011. Á árinu 2010 og fram eftir árinu 2011 fjölgaði kvörtunum lítillega. Stökkið kom síðan í ágúst 2011. Þá bárust 61 kvörtun. Til samanburðar má geta að í ágúst 2010 bárust 18 kvartanir. Væntingar um að þessi fjölgun gengi til baka næstu mánuði þar á eftir rættust ekki og það var ekki fyrr en kom fram á sumarið 2012 sem dró úr kvörtunum. Þetta hefur orðið til þess að auka mjög álag í starfinu hjá umboðsmanni sem aftur hefur leitt til þess að tafir hafa orðið á vinnslu þeirra mála sem þarf að ljúka með álitum eða lengri bréfum. Afgreiðslutími þeirra mála hefur því lengst verulega umfram það sem ég tel ásættanlegt og dæmi eru um að hann hafi verið allt að rúmum tveimur árum í einstökum málum.

Framangreindar tölur um fjölda mála ná aðeins til þeirra mála sem eru skráð formlega, þ.e. skriflegra kvartana og mála sem umboðsmaður tekur til athugunar að eigin frumkvæði. Frá því að umboðsmaður Alþingis hóf störf hefur það jafnan verið veigamikill þáttur í starfi skrifstofu hans að sinna fyrirspurnum sem berast símleiðis, síðar einnig í formi tölvupósta, og í heimsóknum á skrifstofuna. Þessar fyrirspurnir eru margvíslegar að efni til. Þær lúta að möguleikum fólks til þess að bera fram kvörtun til umboðsmanns, hvert það eigi að leita með mál sín innan stjórnýslunnar og hvaða þýðingu einstakar ákvarðanir þar hafi. Þetta geta líka verið erindi sem lúta að því að fólk vilji koma á framfæri athugasemdum við ákvæði í löggjöf og starfshætti stjórnmalamanna eða annarra aðila í samfélaginu sem ekki falla undir starfssvið umboðsmanns. Nánar er fjallað um þau mál í kafla I.3.6. Oft eru þetta líka samtöl við einstaklinga sem telja sig ekki eiga í önnur hús að venda með áhyggjur sínar og vandamál. Hjá umboðsmanni á fólk kost á að ræða við lögfræðing og fá þannig leiðbeiningar og svör við spurningum sínum eftir því sem samrýmst getur hlutverki umboðsmanns. Hjá umboðsmanni höfum við fundið fyrir því að fyrirspurnir af þessum toga hafa aukist verulega í kjölfar þeirra erfiðleika sem verið hafa í samfélaginu síðustu ár. Ég hef raunar stundum sagt að það heyrir nánast til undantekninga ef þau mál sem hæst ber í samfélaginu og fjölmiðlum á hverjum tíma koma ekki með einhverjum hætti til umboðsmanns. Þessi þáttur í starfsemi umboðsmanns Alþingis er hins vegar tímafrekur. Starfsmenn hafa skipst á sinna þessum samtölum fyrirspurnum og það getur eðlilega raskað öðrum verkefnum sem starfsmenn sinna á hverjum tíma við úrvinnslu kvartana og annarra mála.

Þessu til viðbótar þarf að hafa í huga að umboðsmaður og starfsmenn hans þurfa einnig að sinna ýmsum verkefnum sem lúta að stjórnun og málum eins og frágangi efnis á heimasíðu og í ársskýrslu til Alþingis. Þá hefur jafnan verið nokkuð um óskir um að umboðsmaður og starfsmenn hans mæti á fundi vegna málefna sem tengjast starfi umboðsmanns og komi að fræðslu á sviði stjórnýslureglna. Ég vík sérstaklega síðar að vinnu við þau mál sem umboðsmaður tekur til athugunar að eigin frumkvæði og möguleikum umboðsmanns til að sinna vettvangseftirliti með starfsemi á vegum hins opinbera.

Eins og lýst hefur verið hér að framan er ljóst að verulegur hluti af tíma umboðsmanns og starfsmanna hans fer í að sinna verkefnum sem lýkur ekki með álitum umboðsmanns þar sem sett er fram gagnrýni á störf stjórnvalda og tilmæli um úrbætur. Í sumum tilvikum er látið nægja að koma á framfæri við stjórnvöld skriflegum ábendingum um atriði sem betur mega fara til framtíðar. Í þessu sambandi er rétt að vekja athygli á þeim upplýsingum sem koma fram í kafla II í skýrslunni um skiptingu mála eftir afgreiðslu þeirra á árinu 2011 og frá stofnun embættisins árið 1988. Þar kemur fram að rétt um 55% afgreiddra mála hefur að jafnaði lokið þar sem þau hafa fallið utan starfssviðs umboðamanns, máli hefur ekki verið skotið til æðra stjórnvalds, ársfrestur til að bera fram kvörtun hefur verið liðinn, fallið hefur verið frá kvörtun eða kvörtun hefur ekki gefið tilefni til frekari athugunar að lokinni frumathugun. Að því er varðar þau mál sem tekin hafa verið til frekari meðferðar hefur þróunin allra síðustu ár verið á þann veg að málum sem lokið hefur með álitum hefur fækkað hlutfallslega frá því að vera 15-20% mála í að vera um 7% mála árið 2011. Á móti hefur komið að málum sem felld eru niður að fenginni leiðréttingu eða skýringu stjórnvalds hefur fjölgað úr því að vera að jafnaði um 25% mála í um og yfir 40%. Þannig urðu þau mál 37,6% árið 2011 en voru flest árið 2010, eða 45,5%.

Sústaðamála að stærsturhluti þeirra fjármuna sem veittir eru til starfsemi umboðsmanns og tími umboðsmanns og starfsmanna hans fari í að sinna málum og verkefnum sem með einum og öðrum hætti er vísað frá eða lýkur án þess að þau hljóti afgreiðslu, sem birtist með formlegum hætti sem álit eða lokabréf, og fá þá eftir atvikum opinberlega umfjöllun í fjölmiðlum, er ekki bundin við embætti umboðsmanns Alþingis. Þessi mál voru nýlega til umræðu á fundi umboðsmanna þjóðþinganna í Danmörku, Noregi, Íslandi, Færeyjum og Grænlandi. Þar kom fram að eftir athugun innan embættis umboðsmanns danska þjóðþingsins mætti áætla að milli 70 til 80% af fjármunum sem færu í rekstur embættisins og tíma umboðamanns og starfsmanna hans færu í önnur mál og verkefni en þau sem lokið væri með formlegu áliti eða bréfum sem jafna mætti til þeirra. Fram kom hjá hinum umboðsmönnum að staðan væri áþekk hjá embættum þeirra. Ljóst er að þar vegur eins og áður var vikið að þungt sá tími sem verja þarf í viðtöl og svör við fyrirspurnum frá borgurum. Í umræðum var bent á að þegar horft væri til þeirra hugmynda, sem búið hefðu að baki stofnun embættis umboðsmanns þjóðþinganna í vestnorrænu ríkjunum, um að hinn almenni borgari ætti þess kost að leita til óháðs og sjálfstæðs aðila sem starfaði í umboði þingsins til að greiða götu þeirra í sífellt flóknara kerfi opinberrar stjórnsýslu og fá jafnframt afstöðu hans til þess hvort stjórnvöld hefðu staðið rétt að úrlausn á tilteknu máli viðkomandi borgara, væri óhjákvæmilegt að verulegur hluti af fjármunum og tíma starfsmanna færi í að sinna fyrirspurnum og verkefnum sem ekki væri á endanum þörf á að ljúka með ítarlegri lögfræðilegri úrlausn. Vandinn væri hins vegar að samræma þetta og tryggja að fyrir hendi væri innan embættanna færni og þekking til að sinna báðum þessum þáttum. Skyndileg fjölgun kvartana og fyrirspurna væri líka þáttur sem erfitt væri að mæta þannig að ekki yrði röskun á afgreiðslu þeirra mála sem taka þyrfti til ítarlegri og oft krefjandi lögfræðilegrar athugunar vegna skorts á fordæmum og óvissu um lagareglur. Þar kæmi ekki síst til að verkefni hjá umboðsmanni gerðu kröfu um yfirgripsmikla og góða þekkingu á þeim réttarsviðum sem opinber stjórnsýsla fjallar um og þjálfun í að beita þeim við úrlausn mála. Að þessu leyti er líka munur á því milli embættum umboðsmanna þjóðþinganna í næstu nágrannalöndum okkar í hvaða mæli þar hefur byggst upp þekking og reynsla með starfsmönnum sem í sumum tilvikum eiga að baki áratuga starfstíma hjá umboðsmanni. Þar skiptir jafnframt máli hvaða fjármunum embættin hafa úr að spila til að tryggja að unnt sé að ráða inn fólk sem hefur reynslu og þekkingu sem nýtist í starfi hjá umboðsmanni og ekki síður að halda í það fólk sem öðlast hefur reynslu og færni í úrlausn mála þar. Eins og ég lýsti áður gerir starfið hjá umboðsmanni kröfu til þess að umboðsmaður hafi á að skipa mjög hæfum lögfræðingum og það þarf því að vera unnt að

launa þá sem þar koma að störfum í samræmi við það sem almennt gengur og gerist hjá slíkum starfsmönnum.

Hér að framan hefur verið fjallað um þann þátt í starfi umboðsmanns Alþingis sem lýtur að kvörtunum og fyrirspurnum frá borgurunum og sérstaklega um hvaða áhrif nokkuð skyndileg fjölgun kvartana á stuttum tíma hefur haft á starfsemi umboðsmanns. Í 5. gr. laga um umboðsmann er tekið fram að umboðsmaður geti að eigin frumkvæði ákveðið að taka mál til meðferðar. Sérstaklega er nefnt að hann geti jafnframt tekið starfsemi og málsmeðferð stjórnvalda til almennrar athugunar. Hér er rétt að rifja upp að við setningu fyrstu laga um umboðsmann á Alþingi árið 1987 var gengið út frá því að meginviðfangsefni umboðsmanns yrði að rannsaka einstök mál á grundvelli kvartana sem honum bærust en að auki gæti hann tekið til athugunar að eigin frumkvæði, eins og þar sagði, „hvers konar atferli stjórnvalda, sem honum þykir rannsóknar vert“. Tekið var fram að gert væri ráð fyrir að umboðsmaður fengi aðallega vitneskju um slík mál í gegnum fjölmiðla. Þegar lög um umboðsmann voru endurskoðuð árið 1997 var lögð áhersla á að það væri umboðsmanns sjálfs að ákveða hvaða mál og starfsemi hann tæki til athugunar á þessum grundvelli og jafnframt var vísað til þess að einn þáttur í störfum umboðsmanns hefði verið að vitja starfsstöðva stjórnvalda og kanna starfsemi þeirra. Þannig hefði umboðsmaður og starfsmenn hans t.d. heimsótt geðdeild sjúkrahúss og fangelsi. Þá er rétt að taka það fram að á fundum umboðsmanns með þeim þingnefndum Alþingis sem fjallað hafa um málefni embættisins á liðnum árum hefur iðulega verið lögð áhersla á það af hálfu þingmanna að umboðsmaður þyrfti að hafa tækifæri til að sinna þessum þætti í starfsemi embættisins.

Frá því að umboðsmaður hóf starfsemi sína hefur hann talið rétt að beita þessari heimild sinni í nokkrum málum á hverju ári. Þessi mál hafa í flestum tilvikum lotið að almennum atriðum í málsmeðferð eða starfsháttum stjórnvalda og þá málum sem umboðsmaður hefur talið mikilvægt að taka til athugunar með tilliti til þess að stuðla að almennum umbótum í stjórnsýslunni eða starfsháttum einstakra stjórnvalda. Þótt kveikjan að þessum málum hafi í ýmsum tilvikum verið umfjöllun í fjölmiðlum hafa það ekki síður verið ábendingar sem umboðsmanni hafa borist og atriði sem komið hafa upp við athuganir á formlegum kvörtunum sem hafa orðið tilefni frumkvæðisathugana. Heimildin til að taka mál til athugunar að eigin frumkvæði hefur þá nýst til að taka vissa annmarka á starfsháttum og málsmeðferð til athugunar með víðtækari hætti en leitt hefur af athugun á einstökum kvörtunum.

Eins og sjá má í meðfylgjandi töflu um fjölda frumkvæðismála, sem tekin voru til athugunar á árunum 1995 til ársins 2012, hefur verið nokkuð misjafnt í hvaða mæli umboðsmaður hefur nýtt þessa heimild.

Ár	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Fjöldi	4	4	6	10	9	3	2	3	6	3	2	7	16	6	15	7	9	2*

*Fjöldi 1. október.

Þegar þessar tölur eru skoðaðar er ljóst að það hversu mörg mál hafa verið tekin upp á hverju ári hefur ekki síst ráðist af því hvert álagið hefur verið í starfi umboðsmanns vegna afgreiðslu á kvörtunum og fjölda starfsmanna hverju sinni. Þannig fækkaði kvörtunum sem bærust árið 1998 miðað við árin næst þar á undan. Á árunum 2000 til 2005 dró verulega úr fjölda frumkvæðismálanna og komu þar m.a til breytingar í hópi starfsmanna umboðsmanns samhliða því að lögð var áhersla á að stytta afgreiðslutíma mála vegna kvartana. Fjölgun frumkvæðismálanna á árunum 2006 og fram á árið 2008 má fyrst og fremst rekja til þess að þau ár var í starfi hjá umboðsmanni félagsfræðingur sem sérstaklega vann að gagnaöflun og úrvinnslu gagna, m.a. tölfræðigagna, vegna frumkvæðismálanna.

Fjöldi frumkvæðismála á árinu 2009 má rekja til þeirrar stöðu sem uppi var í samfélaginu í kjölfar bankahrunsins og nýrra viðfangsefna sem þá komu til kasta stjórnvalda. Sú mikla fjölgun kvartana til umboðsmanns sem orðið hefur á síðustu tveimur árum hefur, ásamt þeirri fækkun sem orðið hafði í starfslíði umboðsmanns árin þar á undan vegna lægri fjárveitinga, leitt til þess að veruleg vandkvæði hafa verið á því að ljúka afgreiðslu á þeim frumkvæðismálum sem umboðsmaður hefur tekið til athugunar á undanförunum árum. Enn frekar hefur þetta orðið til þess að það er erfiðleikum háð að taka ný mál til athugunar að frumkvæði umboðsmanns. Þannig biðu alls 16 frumkvæðismál lokaafgreiðslu 1. september 2012 og það sem af er árinu 2012 hefur umboðsmaður aðeins tekið tvö mál til athugunar að eigin frumkvæði. Þess ber þó að geta að í nokkrum tilvikum hefur verið farin sú leið að óska eftir tilteknum upplýsingum frá stjórnvöldum til þess að unnt sé að taka ákvörðun um hvort mál verður formlega tekið til athugunar að eigin frumkvæði umboðsmanns. Slík bréfaskipti hafa í vissum tilvikum leitt til þess að hlutaðeigandi stjórnvald eða ráðuneyti, sem það heyrir undir, hefur sjálft ákveðið að taka viðkomandi atriði til frekari skoðunar með það í huga að bæta úr þeim annmörkum sem fyrirspurn umboðsmanns hefur lotið að. Í þeim tilvikum hef ég talið rétt að biða með frekari afskipti af málinu þar til séð verður hver verður framvinda málsins hjá stjórnvöldum. Slík mál eru þá ekki skráð formlega sem frumkvæðismál.

Sú staða sem verið hefur uppi í starfi umboðsmanns síðustu árin hefur ekki aðeins takmarkað möguleika á að taka mál til athugunar að frumkvæði umboðsmanns heldur hefur jafnframt ekki gefist tækifæri til að sinna sem skyldi vettvangsathugunum á starfsstöðum stjórnvalda. Sérstaklega tel ég bagalegt að hafa ekki getað farið í heimsóknir á opinberar stofnanir þar sem frelsissviptir einstaklingar og aðrir, sem ráða ekki för sinni eða högum að öllu leyti, eru vistaðir, svo sem í fangelsi, á geðdeildir sjúkrahúsa, vistheimili barna og unglínga og vissar deildir fyrir aldraða. Það verður þó að hafa í huga að umboðsmanni er ekki ætlað að hafa reglubundið eftirlit með þessari starfsemi heldur er það fyrst og fremst verkefni viðkomandi yfirstjórnar innan stjórnsýslunnar. Tilfallandi eftirliti umboðsmanns er ætlað að ganga úr skugga um að starfsemin og ráðstafanir gagnvart hinum frelsissviptu séu í samræmi við lög, reglur og vandaða stjórnsýsluhætti. Reynslan sýnir engu að síður að það er mjög mikilvægt að umboðsmaður hafi ráðrúm, fari hann og starfsmenn hans á annað borð í heimsóknir á slíkar stofnanir, til þess að geta rætt við þá sem þar eru vistaðir, tekið við ábendingum þeirra og kvörtunum og unnið úr þeim innan hæfilegs tíma.

Nauðsyn á vettvangsathugunum umboðsmanns er ekki bundin við ofangreindar stofnanir heldur sýnir reynslan að ýmis atriði í starfsháttum stjórnvalda, t.d. hvernig þau beita málsmeðferðarreglun stjórnsýslulaga og veita opinbera þjónustu, verða ekki könnuð svo viðhlítandi sé nema með því að fara í heimsóknir í viðkomandi stofnanir og gera þar ákveðnar athuganir á vettvangi. Dæmi um slíkt eru t.d. þær athuganir sem lokið var á árinu 2006 á skráningu og afgreiðslu mála hjá 32 stjórnvöldum (mál nr. 3566/2002) og um afgreiðslutíma 48 sjálfstæðra stjórnsýslu- og úrskurðarnefnda (mál nr. 4193/2004).

Eftir að hafa sinnt starfi umboðsmanns frá árinu 1998 tel ég fullljóst að forsendan fyrir því að hægt sé að sinna frumkvæðismálum og nauðsynlegum vettvangsathugunum af hálfu umboðsmanns er að í hópi starfsmanna umboðsmanns séu einn eða fleiri starfsmenn sem geta helgað sig þessum verkefnum eingöngu undir stjórn umboðsmanns. Ef vel ætti að vera þyrftu að koma að þessu verkefni starfsmenn með góða þekkingu á sviði stjórnsýsluréttar og tölfraði til söfnunar og úrvinnslu upplýsinga. Eins og fjárveitingum til embættis umboðsmanns hefur verið háttáð síðustu ár hefur ekki verið kostur á að ráða sérstaklega starfsmenn til að sinna þessum verkefnum. Ég tel hins vegar mjög mikilvægt að unnt verði sem allra fyrst að sinna þeim betur og þá í ljósi þess fjölda tilvika sem komið hafa upp í starfi mínu og hafa orðið mér tilefni til að huga að því hvort viðkomandi mál þurfi að taka til athugunar að mínu frumkvæði. Ég bendi líka á að Ísland hefur undirgengist

ýmsar fjölpjóðlegar skuldbindingar sem gera m.a. ráð fyrir að stjórnvöld eða óháðir aðilar sinni eftirliti með starfsemi stofnana, og eftir atvikum einkaaðila, þar sem frelsissviptir einstaklingar eða aðrir sem ekki ráða för sinni dveljast. Þótt það sé í sjálfu sér ekki verkefni umboðsmanns að sinna slíkum verkefnum, sem jafnan ættu að vera á hendi framkvæmdarvaldsins, er mikilvægt að umboðsmaður, sem eftirlitsaðili á vegum Alþingis, geti gengið úr skugga um hvort slíkt eftirlit sé fullnægjandi, upplýst Alþingi og erlenda eftirlitsaðila sem hingað koma um stöðu þeirra mála og komið á framfæri viðeigandi ábendingum ef tilefni er til.

Fyrirsögn á þessum kafla í inngangi ársskýrslunnar er „Breytt embætti – þörf á stefnumörkun Alþingis?“ Hér að framan hef ég kosið að lýsa þeirri stöðu sem nú er uppi í starfi umboðsmanns Alþingis og þá í ljósi þeirrar reynslu sem ég hef af þessu starfi. Ég hef jafnan lagt á það áherslu að haga rekstri embættisins þannig að ekki sé farið umfram heimildir í fjárlögum að viðbættum uppþótum og geymdum fjárveitingum frá fyrri árum. Útgjöld vegna reksturs embættis umboðsmanns eru að langstærstum hluta kostnaður vegna starfsmanna. Sá liður hefur síðustu ár verið á bilinu 65 til 75% af árlegum útgjöldum. Kostnaður við húsaleigu er nær 10% þannig að eðlilega hefur þurft að gæta ýtrasta aðhalds í öllum rekstri. Því var áður lýst að munur á starfi umboðsmanns og hefðbundinnar stjórnsýslustofnunar kæmi m.a. fram í því að umboðsmaður ræður sjálfur á hverjum tíma hvaða kvartanir hann telur rétt að taka til meðferðar og í hvaða frumkvæðisathuganir hann ræðst. Á stjórnsýslustofnun hvílir aftur á móti skylda til að sinna verkefnum sem stofnuninni eru falin með lögum. Vandinn er hins vegar sá að Alþingi hefur með lögum um umboðsmann Alþingis veitt borgurunum kost á að leita með mál sín gagnvart stjórnsýslunni til óháðs trúnaðarmanns þingsins. Eðli málsins samkvæmt hafa þeir vissar væntingar um að umboðsmaður taki mál þeirra til meðferðar ef hnókrar hafa orðið á afgreiðslu stjórnvalda og þá ekki síður til þess að hann geti leyst úr því innan hæfilegs tíma. Ég hef því talið rétt að fara varlega í að hafna því að taka kvartanir til athugunar vegna þess eins að starfskraftur umboðsmanns sé takmarkaður eða vísa málum frá nánast án þess að skýra frá ástæðum þess að ég geti ekki tekið mál til athugunar. Nú er hins vegar ljóst að afgreiðslutími þeirra mála sem umboðsmaður telur þörf á að ljúka með álitum eða lengri bréfum að undangenginni ítarlegri athugun er orðinn lengri en svo að ég telji það ásættanlegt ef sú leið borgaranna að leita til umboðsmanns á að vera raunhæft og virkt úrræði fyrir þá. Þá er einnig veruleg hættu á að langur afgreiðslutími dragi almennt úr trausti á starfi umboðsmanns og athugasemdir hans m.a. um drátt á afgreiðslu mála hjá stjórnvöldum hljómi sem orðin tóm. Það gefur líka augaleið að áhrifamáttur embættis, sem ekki hefur neinar valdheimildir gagnvart stjórnvöldum heldur lætur aðeins uppi álit, byggist alfarið á því að borið sé traust til þess og þess einstaklings sem því gegnir. Einnig hef ég verulegar áhyggjur af því að umboðsmaður geti nánast ekki sinnt frumkvæðismálum eða vettvangsathugunum.

Ég tek fram að þrátt fyrir að kvörtunum kunni að fækka eitthvað á næstu misserum, og þá meðal annars í ljósi vitneskju um hversu langan tíma afgreiðsla mála tekur hjá umboðsmanni, tel ég að það muni í sjálfu sér ekki duga til þess að breyta miklu til bóta um þau atriði sem ég hef nefnt hér að framan. Það er ærið verkefni að reyna að stytta afgreiðslutíma mála hjá umboðsmanni og þá þarf að gæta þess að hann fari ekki aftur úr skorðum.

Umboðsmaður Alþingis starfar á vegum Alþingis og ég hef talið rétt að gera Alþingi grein fyrir þeirri stöðu sem ég hef rakið hér að framan með það í huga Alþingi verður að taka afstöðu til þess hver eigi að vera umgjörð embættisins á næstu misserum, bæði að því er varðar starf umboðsmanns og hvaða fjármunum eigi að verja til þessa starfs. Nú er unnið að endurskoðun á lögum um umboðsmann Alþingis af sérstakri nefnd sem forsætisnefnd Alþingis skipaði. Alþingi fær því væntanlega innan tíðar tækifæri til að fjalla um

hina lagalegu umgjörð um starf umboðsmanns. Það er hins vegar brýnt að Alþingi taki sem allra fyrst afstöðu til þess hvaða fjármunum eigi að verja til starfsemi umboðsmanns Alþingis og þar með hvaða möguleika umboðsmaður á að hafa til þess að rækja hlutverk sitt gagnvart borgurunum. Að óbreyttum fjárveitingum miðað við fyrirliggjandi fjárlagafrumvarp fyrir árið 2013 er ekki um annað að ræða en að draga enn saman seglin og vísa málum og fyrirspurnum frá í auknum mæli. Þá verður ekki kostur á að sinna frumkvæðismálum eða vettvangsathugunum svo að neinu nemi.

4. Frumkvæðismál

4.1 Inngangur

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

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

4.2 Frumkvæðismál sem hófust á árinu 2011

Á árinu 2011 hóf ég athugun á níu málum að eigin frumkvæði. Í fyrirspurnarbréfum vegna sumra þessara mála var strax óskað eftir skýringum frá stjórnvöldum. Vegna annarra mála var fyrst óskað eftir upplýsingum frá stjórnvöldum til þess að hægt væri að leggja mat á hvort tilefni væri til að taka þau til nánari athugunar að eigin frumkvæði. Ég lauk tveimur þessara mála á árinu. Sjö mál voru enn til athugunar í árslok 2011. Þessi mál beindust að eftirfarandi atriðum:

1. Lögmæti ákvæða í gjaldskrá vegna stöðvunarbrota í Reykjavíkurborg, staðfestri af samgönguráðherra á grundvelli 5. mgr. 108. gr. umferðarlaga nr. 50/1987, sbr. augl. nr. 414/2010. Nánar tiltekið laut athuginin að því hvort og þá hvernig ákvæði 1.-3. gr. gjaldskrárinnar, þar sem fram kemur að veittur skuli 1.100 kr. afsláttur af þartilgreindum gjöldum „ef greitt er án fyrirvara og andmæla í bankastofnun eða heimabanka innan þriggja virkra daga frá álagningu gjaldsins“, samrýmdust 13. gr. stjórnáskilulaga nr. 37/1993 og þeirri meginreglu að ákvarðanir og athafnir stjórnvalda verði ávallt að byggjast á málefnalegum sjónarmiðum. Ég lauk athugun minni á málinu með bréfum til Reykjavíkurborgar og innanríkisráðu-

neytisins með vísan til a-liðar 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997. Sjá nánar kafla 4.3.4 hér á eftir. (Mál nr. 6260/2011.)

2. Hvort fangar séu vistaðir á lögreglustöðvum og þá hvernig vistun þeirra er háttáð. Jafnframt hvort fangar séu vistaðir saman í fangaklefum og þá hvernig þeirri vistun er háttáð. Málið er enn til athugunar. (Mál nr. 6334/2011.)
3. Hvernig staðið var að framkvæmd launalækkana starfsmanna ríkisins samkvæmt samþykkt ríkisstjórnarinnar frá 18. ágúst 2009 með tilliti til samræmis og jafnræðis. Málið er enn til athugunar. (Mál nr. 6376/2011.)
4. Viðbrögð og afgreiðsla fjármálaráðuneytisins á beiðnum a.m.k. tveggja fjölmiðla um afhendingu á upplýsingum um kostnað íslenska ríkisins vegna samninga-nefndar um Icesave-samninginn, sem Alþingi samþykkti 22. febrúar 2011 með lögum nr. 13/2011, og sérfræðikostnaði henni tengdum. Við athugun á málinu kom fram að vissir þættir þess höfðu verið kærðir til úrskurðarnefndar um upplýsingamál. Ég taldi því rétt að biða með frekari athugun á því þar til niðurstaða nefndarinnar lægi fyrir. Dráttur varð hins vegar á því að nefndin úrskurðaði í málinu og varð það mál og fleiri mér tilefni til þess að óska eftir almennum upplýsingum um ástæður þeirra tafa sem þá höfðu orðið á úrlausn mála hjá nefndinni. Í framhaldi af svörum nefndarinnar hef ég síðan fylgst með því hvort henni hafi tekst að stytta afgreiðslutíma mála og spurst fyrir hjá forsætisráðuneytinu um hvort fyrirhugað væri að gera einhverjar ráðstafanir til að greiða fyrir afgreiðslutíma hjá nefndinni. Nefndin kvað upp úrskurð sinn í ofangreindu máli 29. desember 2011. Í framhaldi af því hefur málið, og þá m.a. með tilliti til almenns afgreiðslutíma mála hjá nefndinni, sjá hér síðar, verið til athugunar. (Mál nr. 6385/2011.)
5. Hvernig tryggð eru réttindi hælisleitenda hér á landi samkvæmt innlendum lögum og þeim alþjóðlegu skuldbindingum sem Ísland hefur undirgengist. Málið er enn til athugunar. (Mál nr. 6497/2011.)
6. Starfshættir Fjármálaeftirlitsins í tengslum við rækslu eftirlitshlutverks þess með váttryggingamiðlurum, einkum með tilliti til beitingar dagsekta. Ég lauk athugun minni á málinu með bréfi til Fjármálaeftirlitsins með vísan til a-liðar 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997. Sjá nánar kafla 4.3.5 hér á eftir. (Mál nr. 6534/2011.)
7. Efni leiðbeininga ríkisskattstjóra vegna skattframtala. Málinu lauk með bréfi til ríkisskattstjóra, dags. 1. mars 2012, og verður gerð nánari grein fyrir lyknum málsins í skýrslu fyrir árið 2012. (Mál nr. 6678/2011.)
8. Hvers vegna fjárhæðir í gjaldskrá um þóknun fyrir vinnu og nám og upphæð dagpeninga fanga hafa ekki tekið breytingum frá árinu 2008. Málið er enn til athugunar. (Mál nr. 6679/2011.)
9. Hvort og þá hvernig velferðarráðuneytið hefur brugðist við þeim viðvarandi vanda hjá úrskurðarnefnd atvinnuleysistrygginga og vinnumarkaðsaðgerða að halda málshraða í viðunandi horfi. Málið er enn til athugunar. (Mál nr. 6716/2011.)

Til viðbótar þeim frumkvæðisathugunum sem lýst er hér að ofan óskaði ég í fjórum tilvikum eftir upplýsingum frá stjórnvöldum til þess að leggja mat á hvort tilefni væri til að taka tiltekið mál til athugunar að eigin frumkvæði. Málin beindust að eftirfarandi atriðum:

1. Málsmeðferðartíma úrskurðarnefndar um upplýsingamál. Mér hafa borist upplýsingar frá nefndinni um mál sem bárust henni á árunum 2010 og 2011 og hef óskað eftir því að mér verði látnar í té uppfærðar upplýsingar fram til 1. febrúar 2012. Svörin hafa borist og málið er enn til athugunar.
2. Málsmeðferðartíma Samkeppniseftirlitsins. Af svörum Samkeppniseftirlitsins er ljóst að stofnunin er meðvituð um þann vanda sem er til staðar og hefur leitað leiða til að bregðast við honum. Ég taldi því ekki ástæðu til að aðhafast gagnvart Samkeppniseftirlitinu. Hins vegar hef ég ritað efnahags- og velferðarráðuneytinu bréf á grundvelli 5. gr. laga nr. 85/1997 og óskað upplýsinga um hvort ráðuneytið haft haft upplýsingar um þá stöðu sem Samkeppniseftirlitið væri í og þá hvort lagt hafi verið mat á þá stöðu, hvort gripið hafi verið til einhverra aðgerða af því tilefni og þá hverra. Að sama skapi hef ég óskað þess, hafi ráðuneytið ekki haft upplýsingar um stöðu stofnunarinnar, að mér verði gerð grein fyrir hvort það telji rétt að bregðast við með einhverjum hætti. Frumkvæðisathugun þessi hefur hlotið málsnúmerið 7068/2012 og hefur ráðuneytinu verið veittur svarfrestur til 1. október 2012.
3. Hvort leikskólastjórum í Reykjavík hefðu verið gefin bein fyrirmæli um að veita fréttastofu Ríkisútvarpsins ekki upplýsingar um fjölda lausra plássá í leikskólum borgarinnar, og þá hver hafi veitt slík fyrirmæli og á hvaða grundvelli. Einnig á hvaða lagagrundvelli synjun Reykjavíkurborgar á beiðni fréttastofu Ríkisútvarpsins um upplýsingar um fjölda lausra plássá í leikskólum borgarinnar byggðist. Með tilliti til almennra atriða sem lúta að tjáningarfrelsi opinberra starfsmanna og skipulagi upplýsingagjafar til fjölmiðla af hálfu stjórnvalda hafa orðið tafir á því að taka ákvörðun um framhald þessa máls.
4. Tilteknum almennum atriðum er varða málsmeðferð og matsgrundvöll sem kærufélag jafnréttismála byggir á í starfi sínu. Síðar barst mér kvörtun frá einstaklingi sem laut að hluta til að sambærilegum atriðum og þeim sem ég hafði í huga í þessu sambandi. Ég taldi því ekki tilefni til að aðhafast frekar að eigin frumkvæði, a.m.k. á þessu stigi málsins, en ég hef umrædda kvörtun hins vegar enn til athugunar.

4.3 Frumkvæðismál sem lokið var við á árinu 2011 og viðbrögð stjórnvalda við þeim

Lokið var við fimm frumkvæðisathuganir á árinu 2011. Einu máli lauk með álit setts umboðsmanns, Róberts R. Spanó, þ.e. máli nr. 5918/2010 en öðrum lauk ég með bréfi til viðkomandi stjórnvalds. Álit í máli nr. 5918/2010 og bréf mín til viðkomandi stjórnvalda í málum nr. 5046/2007, 5783/2009 og 6260/2011 eru reifuð í þessari skýrslu. Um mál nr. 6534/2011 læt ég nægja að geta þeirra upplýsinga sem hér fara á eftir:

1. Reglugerðarákvæði um úthlutun byggðakvóta, mál nr. 5046/2007

Árið 2007 tók umboðsmaður Alþingis til athugunar að eigin frumkvæði hvort reikniregla, sem kom fram í 4. gr. B í reglugerð nr. 440/2007, um úthlutun

byggðakvóta til byggðarlaga, samrýmdist b-lið 2. tölul. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða. Nánar tiltekið laut athugunin að því hvort það samrýmdist lögum að reikna ráðstöfun aflaheimilda til byggðarlaga, sem hafa orðið fyrir „óvæntri skerðingu á heildaraflaheimildum fiskiskipa“, eingöngu út frá „samdrætti í vinnslu á skel og rækju“. Sama reikniregla hefur verið lögð til grundvallar við úthlutun byggðakvóta á síðari fiskveiðiárum. Tildrög athugunarinnar voru þau að umboðsmanni barst kvörtun frá sveitarfélagi yfir úthlutun byggðakvóta fiskveiðiárið 2006 til 2007 þar sem m.a. voru gerðar athugasemdir við magn aflaheimilda sem komu í hlut sveitarfélagsins. Umboðsmaður taldi ekki skilyrði til að taka kvörtunina til sjálfstæðrar umfjöllunar á hefðbundnum grundvelli, sbr. 1. mgr. 2. gr. og 2. mgr. 4. gr. laga nr. 85/1997, þar sem ekki er gert ráð fyrir að stjórnvald geti kvartað yfir gjörðum annars stjórnvalds, en ákvað hins vegar að taka framangreint atriði til athugunar að eigin frumkvæði. Um mál þetta er nánar fjallað á bls. 111.

2. Skráning á lögheimili þeirra sem dveljast erlendis við nám eða vegna veikinda, mál nr. 5783/2009

Umboðsmaður Alþingis tók til athugunar framkvæmd Þjóðskrár á lögheimiliskráningu þeirra sem dveljast erlendis við nám. Tildrög athugunarinnar voru að í tengslum við kvörtun einstaklings yfir því að Þjóðskrá hefði skráð lögheimili hans erlendis bærust umboðsmanni m.a. þau svör frá dóms- og kirkjumálaráðuneytinu, en Þjóðskrá var þá skrifstofa í því ráðuneyti, að sú venja hefði skapast að vottorð frá Lánasjóði íslenskra námsmanna (LÍN) um að nám viðkomandi manns væri metið lánshæft væri tekið gilt sem sönnun fyrir því að ákvæðum lögheimilislaga væri fullnægt. Í svörunum kom jafnframt fram að við túlkun á 9. gr. lögheimilislaga væri ekki við lögskýringargögn að styðjast og í greinargerð með frumvarpi því, sem varð að lögnum, væri ekki að finna skilgreiningu á orðinu námsmaður. Því hefði verið stuðst við skilgreiningu í reglugerð nr. 648/1995, um réttindi og skyldur manna sem dveljast erlendis við nám samkvæmt ákvæðum laga um opinber gjöld, þótt hún fjallaði um skattalega heimilisfesti. Athugun á máli viðkomandi einstaklings lauk en ákveðið var að leita frekari skýringa á almennti framkvæmd á lögheimiliskráningu námsmanna sem dveljast erlendis. Um mál þetta er nánar fjallað á bls. 80.

3. Fíkniefnaleit í Tækniskólanum í Reykjavík 11. febrúar 2010, mál nr. 5918/2010

Í tilefni af fjölmiðlaumfjöllun um fíkniefnaleit lögreglunnar á höfuðborgarsvæðinu í Tækniskólanum í Reykjavík 11. febrúar 2010 ákvað settur umboðsmaður Alþingis að hefja athugun að eigin frumkvæði á því hver hefði verið aðdragandi og tilefni leitarinnar og á hvaða lagagrundvelli hún hefði byggst. Lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu og dómsmála- og mannréttindaráðuneytið lýstu þeirri afstöðu að hafið væri yfir vafa að lögreglu væri heimilt að leita í skólahúsnæði og vísuðu þar til 3. mgr. 75. gr. laga nr. 88/2008 um meðferð sakamála. Þar segir að leit sé heimil án dómsúrskurðar á víðavangi og í húsakynnum eða farartækjum, sem eru opin almenningi eða hver og einn getur átölulaust gengið um, þótt ekki sé fullnægt skilyrðum 74. gr. laganna. Athugun umboðsmanns beindist því að hvort leitin í Tækniskólanum hefði verið heimil á þeim grundvelli. Um mál þetta er nánar fjallað á bls. 82.

4. Gjaldskrá vegna stöðvunarbrota í Reykjavík, mál nr. 6260/2011

Umboðsmaður Alþingis tók til athugunar að eigin frumkvæði lögmati ákvæða í gjaldskrá vegna stöðvunarbrota í Reykjavíkurborg, staðfestri af samgönguráðherra á grundvelli 5. mgr. 108. gr. umferðarlaga nr. 50/1987, sbr. augl. nr.

414/2010. Nánar tiltekið laut athugunin að því hvort og þá hvernig ákvæði 1.-3. gr. gjaldskrárinnar, þar sem fram kemur að veittur skuli 1.100 kr. afsláttur af þartilgreindum gjöldum „ef greitt er án fyrirvara og andmæla í bankastofnun eða heimabanka innan þriggja virkra daga frá álagningu gjaldsins“, samrýmdust 13. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 og þeirri meginreglu að ákvarðanir og athafnir stjórnvalda verði ávallt að byggjast á málefnalegum sjónarmiðum. Tildrög athugunarinnar var kvörtun einstaklings yfir innheimtu Bílastæðasjóðs Reykjavíkur á gjaldi fyrir stöðubrot með álagi og málsmeðferð sjóðsins við álagningu gjaldsins. Því máli lauk en við athugun þess vakti framangreint atriði athygli umboðsmanns.

5. Eftirlit Fjármálaeftirlitsins með váttryggingamiðlurum, mál nr. 6534/2011

Tildrög þessarar athugunar var kvörtun váttryggingamiðlunar yfir ákvörðun Fjármálaeftirlitsins um að leggja dagsektir á félagið vegna vanskila á endurskoðuðum ársreikningi, ákvörðun stjórnar Fjármálaeftirlitsins um að innheimta álagðar dagsektir og málsmeðferð Fjármálaeftirlitsins í málinu. Umboðsmaður Alþingis lauk athugun sinni á málinu þar sem meira en ár var liðið frá því að ákvarðanirnar voru teknar, sbr. 2. mgr. 6. gr. laga nr. 85/1997, en ákvað að rita Fjármálaeftirlitinu bréf og óska eftir tilteknum upplýsingum og skýringum til að meta hvort ástæða væri til að hefja frumkvæðisathugun á starfsháttum Fjármálaeftirlitsins í tengslum við rækslu eftirlitshlutverks þess með váttryggingamiðlurum, einkum með tilliti til beitingar dagsekta. Í málinu óskaði umboðsmaður eftir upplýsingum um hvort dagsektir hefðu verið lagðar á váttryggingamiðlara á tilgreindu tímabili, hvaða fjárhæðum sektirnar námu, á hvaða sjónarmiðum eða viðmiðum ákvarðanir um þær byggðust, hvers konar brot hefði verið um að ræða og um fjárhagsstærðir í rekstri viðkomandi aðila. Þessar spurningar voru einkum lagðar fram í því skyni að kanna hvort og þá hvernig Fjármálaeftirlitið hefði gætt samræmis og jafnræðis í stjórnarsýslufráfarum sinni. Umboðsmaður óskaði einnig eftir upplýsingum um það hvaða sjónarmið byggju að baki því að veita aðila, sem ákvörðun um dagsektir eða féviti beinist að, einungis sjö daga frest til að koma að skriflegum andmælum áður en stjórn Fjármálaeftirlitsins tekur ákvörðun í máli hans, sbr. 2. gr. reglugerðar nr. 397/2010, um beitingu dagsekta og févitis í opinberu eftirliti með fjármálastarfsemi, og jafnframt afstöðu stofnunarinnar til þess hvort fresturinn væri of stuttur. Í skýringum Fjármálaeftirlitsins kom m.a. fram að afar fátítt væri að váttryggingamiðlarar væru beittir dagsektum. Í ljósi þess og skýringa Fjármálaeftirlitsins að öðru leyti ákvað umboðsmaður að ekki væri tilefni til að hefja frumkvæðisathugun vegna málsins en tók fram að hann myndi eftir því sem tilefni gæfist til fylgjast með starfsháttum stofnunarinnar að því er varðaði ákvarðanir um dagsektir á váttryggingamiðlara.

4.4 Önnur frumkvæðismál sem enn eru til umfjöllunar

Auk þeirra frumkvæðismála, sem getið hefur verið um hér að framan, voru átta önnur mál sem tekin höfðu verið til athugunar á þeim grundvelli á árunum fyrir 2011 enn til athugunar við lok þess árs. Eins og áður sagði hef ég kosið að bíða með frekari úrvinnslu frumkvæðismálanna þegar stjórnvöld hafa lýst áformum sínum um breytingar eða uppi hafa verið ráðagerðir um endurskoðun löggjafar á viðkomandi sviðum. Sum þessara mála hafa hins vegar verið opin til athugunar hjá mér um nokkurt skeið án þess að tækifæri hafi gefist til að ljúka þeim formlega vegna anna við önnur mál hjá umboðsmanni. Í vissum tilvikum hafa stjórnvöld og eftir atvikum Alþingi haft þessi mál til meðferðar þannig að staða þeirra hefur breyst frá því að athugun mín hófst. Í öðrum veita þær upplýsingar, sem aflað var á fyrri stigum athugunar minnar, ekki fullnægjandi upplýsingar um núverandi stöðu viðkomandi mála hjá stjórnvöldum. Ég mun því um leið og færi gefst frá úrlausn

mála vegna kvartana taka afstöðu til þess hvort unnt sé að ljúka þessum málum með bréfum til stjórnvalda án þess að taka þau til frekari athugunar eða senda frá mér álit um þau. Þessar athuganir beinast að eftirfarandi atriðum:

1. Auglýsingar á lausum embættum og störfum þegar ráðherra fer með veitingarvald, mál nr. 4890/2006

Framfylgni við ákvæði laga og reglna um auglýsingar á lausum embættum og störfum hjá ráðuneytunum og í þeim tilvikum þar sem ráðherra fer með ráðningarvaldið, varðandi störf forstöðumanna ríkisstofnana eða önnur störf hjá ríkinu. Eins og kom fram í skýrslu minni fyrir árið 2010 hefur þetta mál þetta verið til athugunar um nokkurt skeið en ekki tekist að ljúka því, m.a. vegna anna hjá embættinu, en jafnframt hef ég talið rétt að fylgjast með framvindu þessara mála í umfjöllun um þau á Alþingi og þeim umbóta sem af hljótast í stjórnsýslunni, og þá m.a. að því er varðar ráðningar æðstu stjórnenda og starfsmanna ráðuneytanna, sem boðaðar hafa verið í kjölfar úttekta á starfsháttum í stjórnsýslunni og samþykktu Alþingis í framhaldi af skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.

2. Samningsgerð við einkaaðila, mál nr. 5105/2007

Heimildum ráðherra til að ganga til samninga við einkaaðila eða gefa viljayfirlýsingar sem fela í sér fyrirheit um fjárframlög ríkisins til tiltekinna verkefna, án þess að fyrir liggja afstaða Alþingis til málsins. Málið er til athugunar að fengnum upplýsingum og gögnum frá stjórnvöldum.

3. REI-málið, mál nr. 5117/2010

Meðferð valds og eftirlit vegna eignaraðildar að Orkuveitu Reykjavíkur. Athuginin hófst haustið 2007. Í svörum þeirra sveitarfélaga sem eru eigendur Orkuveitu Reykjavíkur við fyrirspurnum mínum í tilefni af þessu máli kom fram að ætlun þeirra væri að vinna að mótun nýrra reglna um þessi mál. Undanfarin ár hef ég verið upplýstur um framgang þeirrar vinnu. Að undanförunu hefur hún miðað að samþykkt sérstakrar eigendastefnu sem hlaut síðan afgreiðslu hjá sveitarstjórnunum júní og júlí 2012. Ég mun því á næstunni taka afstöðu til þess hverjar verða lyktir þessarar athugunar minnar og þá bæði í ljósi samþykktar umræddrar eigendastefnu og annarra ákvarðana sveitarfélaganna um málefni Orkuveitu Reykjavíkur, og einnig með tilliti til samþykktar Alþingis á nýjum sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011.

4. Einkavæðing ríkisfyrirtækja, mál nr. 5520/2008

Eins og greint var frá í skýrslu fyrir árið 2010 hafði forsætisráðherra lagt til við ráðherranefnd um efnahagsmál að skipaður yrði starfshópur þriggja ráðuneyta, forsætisráðuneytis, fjármálaráðuneytis og efnahags- og viðskiptaráðuneytis, til að yfirfara hvort í lögum og reglum væri nægilega tryggt jafnræði og gagnsæi við sölu á fyrirtækjum eða hlutum í fyrirtækjum í beinni eða óbeinni eigu ríkisins og leggja fram tillögur og ábendingar um að hverju skuli gætt. Einnig skyldi kanna hvort ástæða sé til að endurskoða reglur sem lífeyrissjóðir starfa eftir til þess að tryggja að sömu grundvallarreglur gildi um ráðstöfun eigna á þeirra vegum. Starfshópur forsætisráðherra skilaði skýrslu í febrúar 2012 og var hún kynnt undir heitinu „Breytt verklag við sölu ríkisfyrirtækja“. Jafnframt kom fram að í kjölfar kynningar á ríkisstjórnarfundum myndi fjármálaráðherra hafa forgöngu um löggjöf á grundvelli tillagna og ábendinga starfshópsins. Ég mun á næstunni taka afstöðu til þess hvernig ég lýk þessari athugin minni í ljósi þess framgangs sem verið hefur á þessu máli hjá stjórnvöldum og með tillöguflutningi á Alþingi.

5. **Félagsbústaðir hf., mál nr. 5544/2008**

Hvernig staðið er að ákvörðunum og framkvæmd mála er lúta að félagslegu leiguhúsnæði sem Félagsbústaðir hf. fara með fyrir hönd Reykjavíkurborgar. Tílefni athugunarinnar eru erindi og kvartanir sem umboðsmanni hafa borist þar sem gerðar eru athugasemdir við það hvernig staðið hefur verið að uppsögnum á slíku leiguhúsnæði og framkomu starfsmanna Félagsbústaða hf. gagnvart leigutökum. Athugun mín hefur jafnframt beinst almennt að samspili þess að sveitarfélögin fela sérstökum hlutafélögum eignarhald og meðferð á félagslegu leiguhúsnæði en það er síðan áfram í höndum félagsþjónustu viðkomandi sveitarfélags að sinna almennt úrlausn húsnæðismála þeirra sem rétt eiga til félagsþjónustu innan þess. Málið er enn til athugunar að fengnum skýringum borgarstjórnar.

6. **Innheimta seðilgjalda, mál nr. 5265/2008**

Hvort fjármálaráðherra og viðskiptaráðherra hafi hugað að því að kanna nánar í hvaða mæli það tíðkast að opinberar stofnanir og fyrirtæki innheimti seðilgjöld og í hvaða tilvikum fullnægjandi lagaheimild standi til slíkrar gjaldtöku. Málið er enn til athugunar að fengnum skýringum fjármálaráðherra og viðskiptaráðherra.

7. **Valdmörk ráðuneyta í málum er varða ágreining um gjaldtöku vegna kostnaðar í skyldunámi, mál nr. 5700/2009**

Hvar mörkin á milli úrskurðar- og eftirlitsvalds annars vegar samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins, nú innanríkisráðuneytisins, og hins vegar mennta- og menningarmálaráðuneytisins, um ágreining um gjaldtöku vegna kostnaðar í skyldunámi, liggja eftir gildistöku laga nr. 91/2008, um grunnskóla. Málið er enn til athugunar að fengnum skýringum mennta- og menningarmálaráðuneytisins.

8. **Sálfræðiþjónusta í fangelsum, mál nr. 5869/2009**

Fyrirkomulagi sálfræðiþjónustu í fangelsum. Málið er enn til athugunar að fengnum skýringum innanríkisráðuneytisins.

5. **Erlent samstarf og fundir**

Frá stofnun embættis umboðsmanns Alþingis árið 1988 hafa umboðsmaður og starfsmenn hans tekið nokkurn þátt í fjölbjóðlegu samstarfi umboðsmanna þjóðþinga og annarra slíkra umboðsmanna sem eru óháðir stjórnvöldum. Þá hefur umboðsmaður reglulega tekið á móti erlendum gestum til fundar á skrifstofu sinni, auk þess að halda reglulega fundi með starfsmönnum stjórnvalda hér á landi um einstök mál eða almenn atriði. Dagana 26. - 27. maí 2011 stóð ECRI (e. European Commission against Racism and Intolerance), eða Evrópunefnd um kynþáttafordóma og umburðarleysi, fyrir málstofu um kynþáttamismunun á vinnumarkaði. Nefndin bauð umboðsmanni að senda fulltrúa sinn á fundinn og sótti Margrét María Grétarsdóttir hann.

Norrrant lögfræðingaping var haldið í Stokkhólmi dagana 18. - 19. ágúst 2011. Þar var m.a. fjallað um lögfræðileg álitafni á sviðum sem umboðsmaður og starfsmenn hans fjalla um í störfum sínum. Þingið sóttu Tryggvi Gunnarsson, Berglind Bára Sigurjónsdóttir og Hafsteinn Dan Kristjánsson. Á þinginu stjórnaði Tryggvi málstofu þar sem rætt var um réttarþróun um greiðslu skaðabóta vegna skerðingar á mannréttindareglum.

Dagana 21. - 22. september 2011 funduðu mannréttindastofnanir Evrópuráðsríkja í Madrid á Spáni. Evrópuráðið bauð umboðsmanni Alþingis að senda fulltrúa á fundinn og sótti Erna Guðrún Sigurðardóttir hann.

Dagana 20. – 22. október 2011 var haldinn í Kaupmannahöfn fundur umboðsmanna þjóðþinga og svæðisbundinna umboðsmanna sem taka þátt í sérstökum samráðs- og upplýsingavettvangi sem umboðsmaður Evrópusambandsins hefur haldið úti í nokkur ár. (Eighth National Seminar of the European Network of Ombudsmen.) Fundinn sóttu Tryggvi Gunnarsson og Særún María Gunnarsdóttir. Umboðsmaður Alþingis hefur tekið þátt í þessum samráðs- og upplýsingavettvangi vegna aðildar Íslands að EES samningnum og Schengen-samstarfinu og er Særún María fulltrúi umboðsmanns í því starfi.

Hliðstæð löggjöf um störf og starfshætti umboðsmanna þjóðþinga í Danmörku, Noregi og á Íslandi varð til þess að umboðsmenn þessara þinga hafa frá árinu 1989 átt með sér samstarf. Síðar hafa umboðsmenn þinga á Grænlandi og í Færeyjum bæst í hópinn. Umboðsmennirnir hafa að jafnaði haldið einn til þrjá fundi árlega þar sem meðal annars er rætt um einstök álitafni sem þeir hafa til úrlausnar, ásamt því að skipst er á upplýsingum um starfsemi embætta þeirra. Þrír slíkir fundir voru haldnir á árinu. Fyrsti fundurinn var haldinn í Kaupmannahöfn dagana 4. - 5. apríl 2011, annar hér á landi í Vestmannaeyjum dagana 12. – 14. ágúst 2012 og sá þriðji í Kaupmannahöfn dagana 7. – 9. desember 2011. Tryggvi Gunnarsson sótti alla fundina. Auk þess tók Ottó Björgvin Óskarsson þátt í fundinum í Vestmannaeyjum.

Eins og tíðkast hefur í störfum umboðsmanns átti ég á árinu 2011 fjölmarga fundi með fyrirsvarsmönnum opinberra stofnana og nefnda um einstök mál sem ég hafði til umfjöllunar eða vegna almennra atriða í stjórnsýslufráttum viðkomandi stjórnvalds. Hinn 1. júní 2011 fór ég ásamt starfsfólki mínu til Vestmannaeyja. Heimsóttum við þá bæði embætti sýslumannsins í Vestmannaeyjum og skrifstofur Vestmannaeyjabæjar. Rætt var við stjórnendur og hluta starfsfólks á þessum stöðum um stjórnsýsluverkefni þeirra, tengslin við ráðuneyti og aðrar stofnanir og gerð var grein fyrir starfsemi umboðsmanns á viðkomandi sviðum.

II. TÖLULEGAR UPPLÝSINGAR UM SKRÁÐ MÁL OG AFGREIÐSLUR ÞEIRRA ÁRIÐ 2011

1. Skráð mál og afgreiðslur þeirra árið 2011

1.1 Málafjöldi

Á árinu 2011 voru alls 528 mál skráð hjá umboðsmanni Alþingis og skiptust þau þannig:

Kvartanir	519
Mál tekin upp að eigin frumkvæði umboðsmanns	9
Samtals	528

1.2 Skipting kvartana

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

Janúar	31
Febrúar	38
Mars	52
Apríl	33
Mái	45
Júní	45
Júlí	48
Ágúst	61
September	41
Október	40
Nóvember	54
Desember	31
Samtals	519

Að þessum 519 kvörtunum stóðu samtals 543 aðilar eða 470 einstaklingar og 73 lögaðilar. Af einstaklingum voru 126 konur og 344 karlar. Yngsti einstaklingurinn, sem lagði fram kvörtun á árinu, var 17 ára og sá elsti 88 ára. Aldursskipting einstaklinganna var sem hér segir:

20 ára og yngri	3
21 -- 30 ára	38
31 -- 40 --	84
41 -- 50 --	119
51 -- 60 --	121
61 -- 70 --	69
71 árs og eldri	36

Eftirfarandi yfirlit sýnir skiptingu kvartana eftir landshlutum og sveitarfélögum miðað við búsetu aðila. Ellefu kvartanir bárust frá Íslendingum búsettum erlendis og fimm kvartanir frá erlendum aðilum. Málafjöldi og hlutfall af honum er miðað við þau 528 mál er skráð voru á árinu. Mál sem umboðsmaður tók upp að eigin frumkvæði teljast þar með.

	Fjöldi mála	Hlutfall af heildarmálafjölda	Hlutfall af heildaríbúafjölda landsins
Reykjavíkurborg	232	43,9%	37,3%
Höfuðborgarsvæðið	120	22,7%	26,2%
- Álftanes	7		
- Garðabær	11		
- Hafnarfjarðarkaupstaður	33		
- Kópavogsbær	47		
- Mosfellsbær	15		
- Seltjarnarneskaupstaður	7		
Suðurnes	32	6,1%	6,6%
- Garður	3		
- Grindavíkurbær	1		
- Reykjanesbær	22		
- Sandgerðisbær	1		
- Vogar	5		
Vesturland	19	3,6%	4,8%
- Akraneskaupstaður	9		
- Borgarbyggð	3		
- Dalabyggð	3		
- Eyja- og Miklaholtshreppur	1		
- Grundarfjarðarbær	2		
- Snæfellsbær	1		
Vestfirðir	6	1,1%	2,2%
- Ísafjarðarbær	3		
- Vesturbyggð	3		
Norðurland vestra	17	3,2%	2,4%
- Akrahreppur	1		
- Blönduósbær	6		
- Húnavatnshreppur	3		
- Sveitarfélagið Skagafjörður	7		
Norðurland eystra	28	5,3%	9,1%
- Akureyrarkaupstaður	19		
- Dalvíkurbyggð	1		
- Fjallabyggð	1		
- Norðurþing	6		
Austurland	14	2,7%	3,9%
- Djúpvogshreppur	1		
- Fjarðabyggð	6		
- Fljótshálfshérað	6		
- Seyðisfjarðarkaupstaður	1		
Suðurland	31	5,9%	7,5%
- Árborg	16		
- Bláskógabyggð	1		
- Flóahreppur	1		
- Grímsnes- og Grafningshreppur	1		
- Hveragerðisbær	4		
- Mýrdalshreppur	2		
- Rangárþing ytra	2		
- Sveitarfélagið Hornafjörður	1		
- Vestmannaeyjar	2		
- Ölfus	1		
Íslendingar búsettir erlendis	17	3,2%	
Erlendir aðilar	3	0,6%	
Mál tekin upp að eigin frumkvæði	9	1,7%	
	528	100,0%	100,0 %

1.3 Afgreiðsla mála

Á árinu hlutu 473 mál lokaafgreiðslu.

Mál til meðferðar í upphafi árs	102
Mál til meðferðar á árinu	528
Afgreidd mál	473
Mál til meðferðar í árslok	157

Af þeim 157 málum, sem voru óafgreidd í árslok 2011, var í 55 tilvikum beðið eftir skýringum og upplýsingum frá stjórnvöldum, í 27 málum var beðið eftir athugasemdum frá þeim sem borið höfðu fram kvörtun, fimm mál voru til frumathugunar, 70 mál voru til athugunar hjá umboðsmanni að fengnum skýringum viðkomandi stjórnvalda.

Málum sem berast umboðsmanni eða hann tekur upp að eigin frumkvæði getur lokið með ýmsum hætti. Máli kann að ljúka þegar eftir frumathugun þar sem ekki eru uppfyllt lagaskilyrði til þess að umboðsmaður taki málið til frekari meðferðar, t.d. samkvæmt liðum 4–6 í eftirfarandi yfirliti. Sé mál tekið til efnismeðferðar getur því m.a. lokið með þeim hætti sem greinir þar í liðum 1–3. Í yfirlitinu eru mál, afgreidd á árinu 2011, flokkuð eftir því með hvaða hætti þau hafa verið afgreidd. Tekið skal fram að í nokkrum tilvikum hefur efni málanna verið fjölþætt og einstökum þáttum þeirra lokið með mismunandi hætti. Hér eru þessi mál hins vegar flokkuð í samræmi við þá afgreiðslu sem telja verður meginatriði viðkomandi máls.

Afgreiðsla	Fjöldi mála	
1. Álit	33	(7,0%)
2. Ábending um að leggja réttarágreining fyrir dómstóla	11	(2,3%)
3. Felld niður að fenginni leiðréttingu eða skýringu stjórnvalds	178	(37,6%)
4. Féllu utan starfssviðs umboðsmanns		
a) Störf Alþingis, nefnda og stofnana á vegum þess	33	(7,0%)
b) Dómsathafnir	4	(0,8%)
c) Einkaréttarleg lögskipti	14	(3,0%)
d) Önnur atriði	6	(1,3%)
5. Aðili máls á eftir að skjóta máli til æðra stjórnvalds	111	(23,5%)
6. Ársfrestur liðinn, sbr. 2. mgr. 6. gr. laga nr. 85/1997	10	(2,1%)
7. Fallið frá kvörtun eða kvörtun gaf ekki tilefni til frekari meðferðar að lokinni frumathugun	73	(15,4%)
Samtals	473	(100,0%)

1.4 Skipting mála eftir aðilum sem kvörtun beinist að

Í eftirfarandi yfirliti eru kvartanir þær sem umboðsmanni bárust og mál þau er hann tók upp að eigin frumkvæði á árinu 2011 flokkuð eftir þeim stjórnvöldum sem kvörtun beinist að. Tekið skal fram að í ýmsum tilvikum hafa kvartanir beinist að fleiri en einu stjórnvaldi. Í yfirlitinu eru þær kvartanir skráðar á þann aðila sem telja verður að kvörtun beinist einkum að. Það skal ítrekað að hér eru teknar fyrir allar skráðar kvartanir en eins og fram kemur í yfirliti um afgreiðslu mála á árinu var aðeins hluti þeirra tekinn til nánari athugunar.

Í þeim tilvikum þegar meðferð á kvörtun lauk strax að lokinni frumathugun var mál afgreitt ýmist áður en frekari upplýsinga var aflað frá hlutaðeigandi stjórnvöldum eða

eftir slíka gagnaöflun. Því er hugsanlegt að í yfirlitinu komi fram nöfn stjórnvalda sem umboðsmaður hefur ekki beint máli formlega til.

A. Ráðuneyti og ríkisstofnanir

1. Forsætisráðuneytið

- Ráðuneytið	6	
- Úrskurðarnefnd um upplýsingamál	7	<u>13</u>

2. Mennta- og menningarmálaráðuneytið

- Ráðuneytið	16	
- Háskóli Íslands	7	
- Húsafríðunarnefnd	1	
- Lánasjóður íslenskra námsmanna	3	
- Málskotsnefnd LÍN	2	
- Ríkisútvarpið	1	
- Þjóðminjasafn Íslands	1	<u>31</u>

3. Utanríkisráðuneytið

- Ráðuneytið	8	
- Íslandsstofa	2	<u>10</u>

4. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið

- Ráðuneytið	13	
- Fiskistofa	2	<u>15</u>

5. Innanríkisráðuneytið

- Ráðuneytið	76	
- Áfrýjunarnefnd neytendamála	1	
- Biskupsstofa – Biskup Íslands	3	
- Fangelsisýfirvöld	6	
- Flugmálastjórn Íslands	2	
- Héraðsdómar	3	
- Kirkjugarðar Reykjavíkurprófastsdæma	1	
- Lögregluyfirvöld	15	
- Nefnd um dómaraströf	2	
- Neytendastofa	3	
- Persónuvernd	4	
- Ríkissaksóknari	10	
- Sérstakur saksóknari	1	
- Siglingastofnun Íslands	2	
- Sýslumenn	6	
- Umferðarstofa	4	
- Úrskurðarnefnd lögmanna	1	
- Úrskurðarnefnd þjóðkirkjunnar	1	
- Útlendingastofnun	4	
- Vegagerðin	3	
- Yfirfasteignamatnefnd	1	
- Þjóðskrár Íslands	8	<u>157</u>

6. Velferðarráðuneytið

- Ráðuneytið	15	
- Barnaverndarstofa	2	
- Fæðingarorlofsráðgjafi	3	
- Heilbrigðisstofnanir	4	
- Íbúðalánasjóður	8	
- Kærunefnd húsamála	1	
- Kærunefnd jafnréttismála	1	
- Landlæknisembættið	11	
- Sjúkratryggingar Íslands	4	
- Tryggingastofnun ríkisins	11	
- Umboðsmaður skuldara	5	
- Úrskurðarnefnd almannatrygginga	13	
- Úrskurðarnefnd atvinnuleysisstrygginga og vinnumarkaðsaðgerða	10	
- Úrskurðarnefnd félagsþjónustu og húsnæðismála	6	
- Úrskurðarnefnd í fæðingar og foreldra-orlofsmálum	2	
Vinnueftirlit ríkisins	1	
- Vinnumálastofnun	7	<u>104</u>

8. Fjármálaráðuneytið

- Ráðuneyti	8	
- Kjararáð	2	
- Kærunefnd útboðsmála	2	
- Lífeyrissjóður starfsmanna ríkisins	2	
- Ríkistollanefnd	1	
- Skattayfirvöld	27	
- Yfirskattanefnd	4	<u>46</u>

10. Iðnaðarráðuneytið

- Ráðuneytið	7	
- Orkustofnun	1	<u>8</u>

11. Efnahags- og viðskiptaráðuneytið

- Ráðuneytið	3	
- Fjármálaeftirlitið	18	
- Hagstofa Íslands	2	
- Prófanefnd fasteigna-, fyrirtækja- og skipasala 2009-2013	1	
- Samkeppniseftirlitið	6	<u>30</u>

12. Umhverfisráðuneytið

- Ráðuneytið	7	
- Landgræðsla ríkisins	1	
- Mannvirkjastofnun	3	
- Umhverfisstofnun	3	
- Úrskurðarnefnd í skipulags- og byggingarmálum	1	<u>15</u>

B. Sveitarfélög

Innheimtustofnun sveitarfélaga	<u>9</u>
Lífeyrissjóður starfsmanna sveitarfélaga	<u>1</u>
Reykjavíkurborg	
- Stjórnsýsla borgarinnar	12
- Bílastæðasjóður Reykjavíkur	2
- Orkuveita Reykjavíkur	3
	<u>17</u>
Garðabær	<u>1</u>
Hafnarfjarðarbær	<u>3</u>
Kópavogsbær	<u>1</u>
Mosfellsbær	<u>1</u>
Sveitarfélagið Álftanes	<u>1</u>
Sveitarfélagið Vogar	<u>1</u>
Akraneskaupstaður	<u>1</u>
Blönduósbær	<u>2</u>
Húnavatnshreppur	<u>1</u>
Akureyrarkaupstaður	<u>4</u>
Fjarðabyggð	<u>2</u>
Árborg	<u>1</u>
Bláskógabyggð	<u>1</u>
Grímsnes- og Grafningshreppur	<u>1</u>

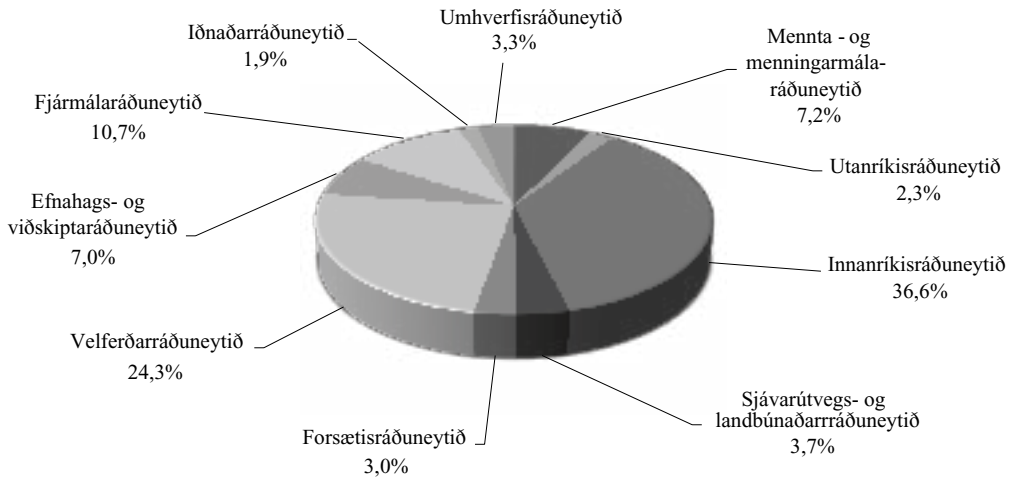
C. Annað

Öflokkað	<u>51</u>
----------	-----------

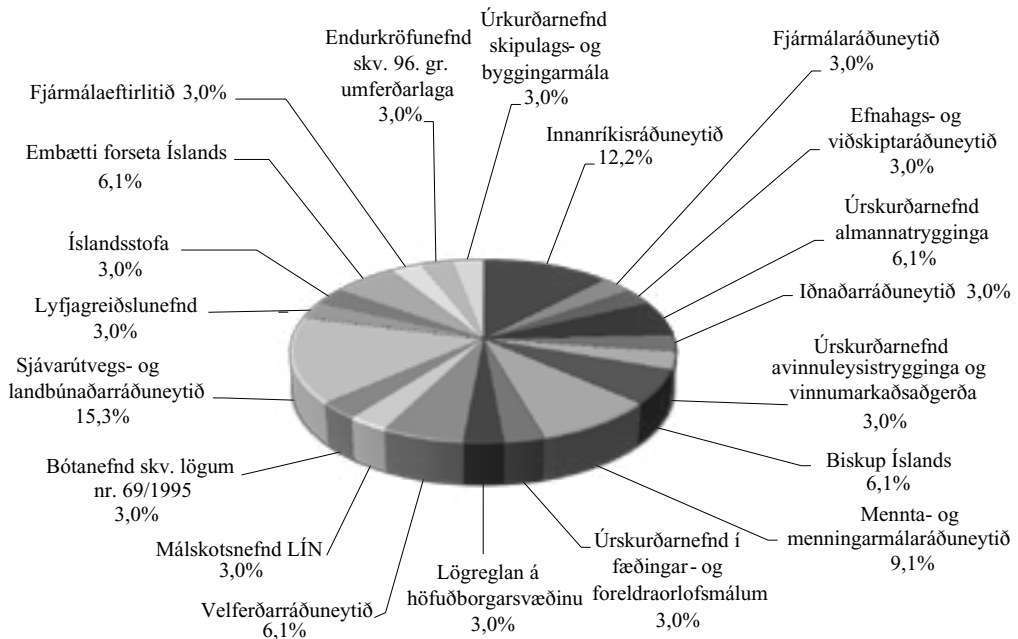
SAMTALS

528

D. Skráð mál 2011 flokkuð eftir ráðuneytum



E. Mál flokkuð eftir stjórnvöldum sem lokið var með álitum umboðsmanns Alþingis árið 2011, sbr. b. lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997 um umboðsmann Alþingis

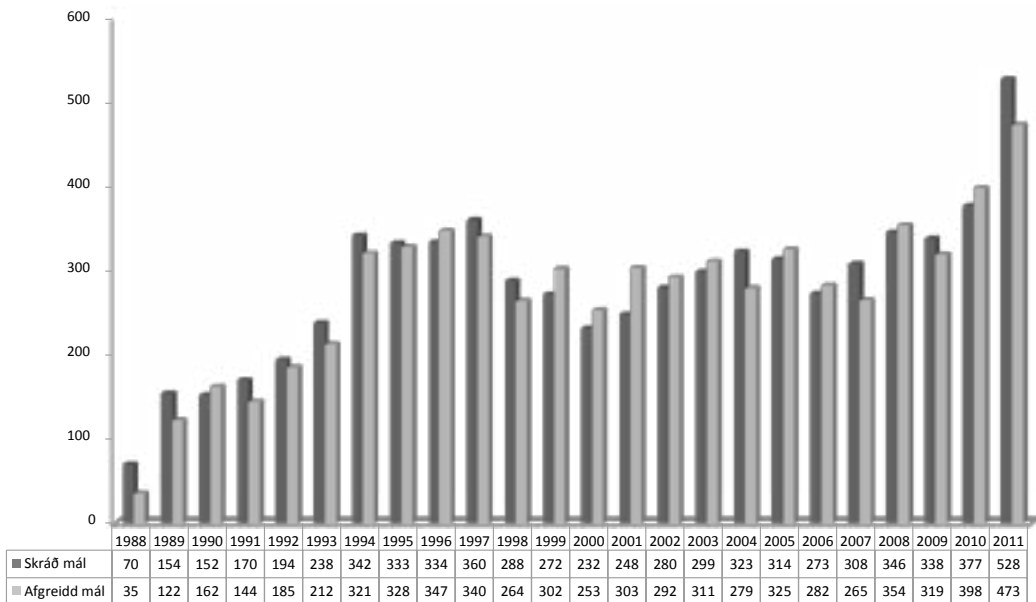
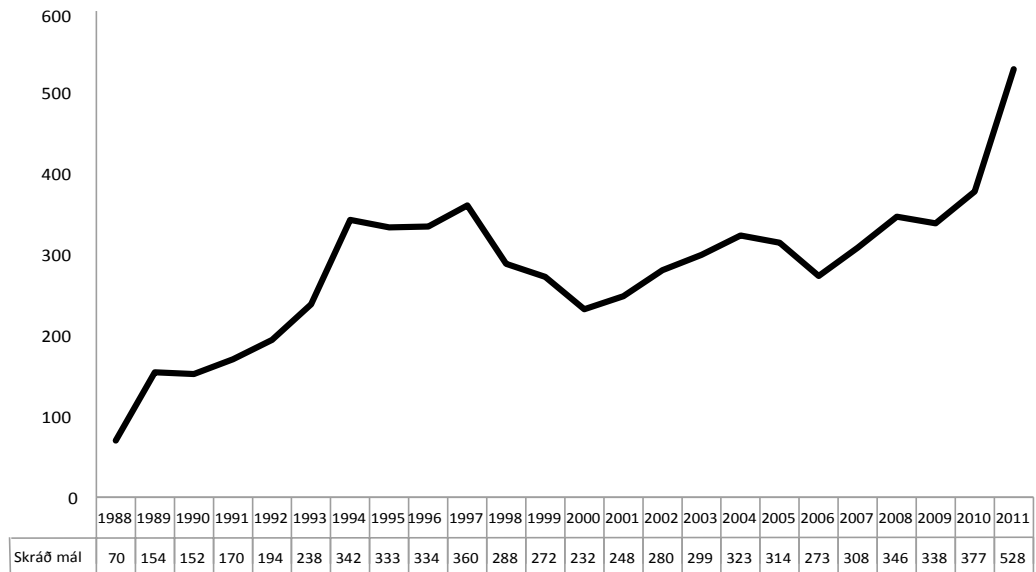


1.5 Skipting skráðra mála 2011 eftir viðfangsefnum

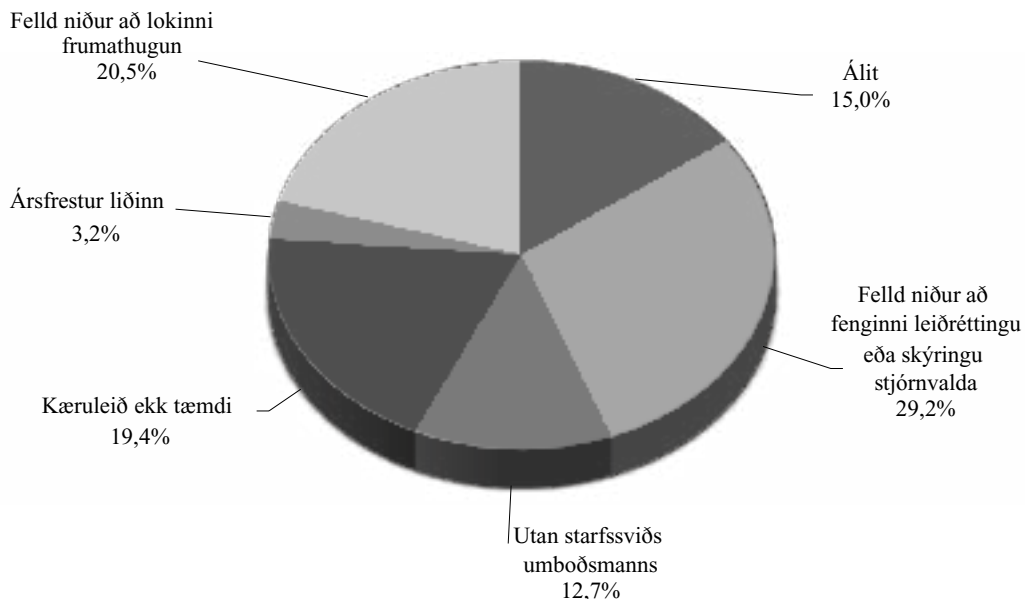
Aðgangur að gögnum og upplýsingum	10	Samkeppnismál	3
Almannatryggingar	21	Samningar	1
Atvinnuleysistryggingar	13	Sjávarútvegur	8
Atvinnuréttindi og atvinnufrelsi	12	Skaðabætur	2
Áfengismál	1	Skattar og gjöld	53
Börn	4	Skipulags- og byggingarmál	2
Dánarbú	1	Stjórnsýsluviðurlög	2
Dómstólar og réttarfar	4	Styrkveitingar	1
Eftirlit stjórnsýsluaðila	8	Sveitarfélög	4
Fangelsismál	11	Tafir hjá stjórnvaldi á afgreiðslu máls	135
Fasteignaskráning og fasteignamat	2	Tolleftirlit	1
Félagsþjónusta og félagsleg aðstoð	6	Umhverfismál	3
Fjarskiptamál	3	Útlendingar	3
Fjármála- og tryggingastarfsemi	32	Vegabréf og persónuskilríki	3
Fullnustugerðir og skuldaskil	5	Veiðimál- og veiðiréttindi	3
Fæðingar- og foreldraorlof	5	Vinnueftirlit	2
Gjafsókn	9	Vinnuréttur	1
Gjaldeyrismál	1	Vopn	2
Greiðsluaðlögun og eignaráðstöfun	3	Þinglýsing	1
Hagskýrslugerð	2	Ættleiðingar	1
Heilbrigðismál	9		
Hollustuhættir og heilbrigðiseftirlit	3	Samtals	528
Húsnæðismál	9		
Hæfi	1		
Jafnréttismál	3		
Jarðamál	1		
Kirkjumál og trúfélög	4		
Kosningar	2		
Kostnaður aðila við rekstur stjórnsýslumáls	1		
Landbúnaður	3		
Lífeyrismál	6		
Lögheimili	2		
Lögreglu- og sakamál	19		
Málefni fatlaðra	2		
Málsmeðferð og starfshættir stjórnsýslunnar	9		
Menningarmál	2		
Menntamál	11		
Námslán og námsstyrkir	4		
Opinber innkaup og útboð	3		
Opinberir starfsmenn	38		
Orku- og auðlindamál	3		
Persónuréttindi	3		
Persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga	2		
Sakarkostnaður	1		
Samgöngumál	3		

2. Tölfræðilegar upplýsingar um áður afgreidd mál

2.1 Skráð og afgreidd mál 1988–2011

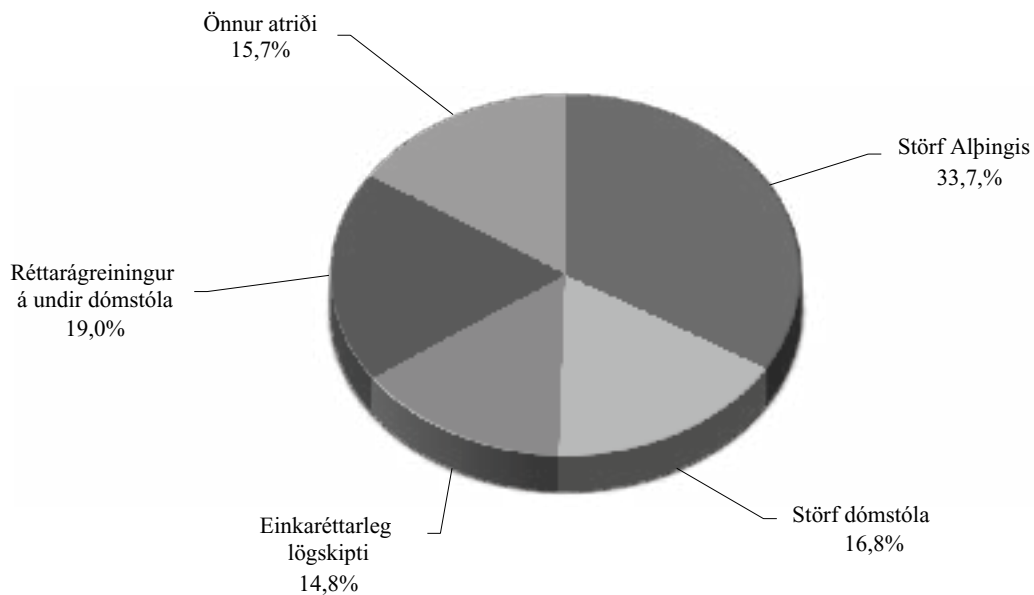


2.2 Skipting mála eftir afgreiðslu þeirra 1988 – 2011



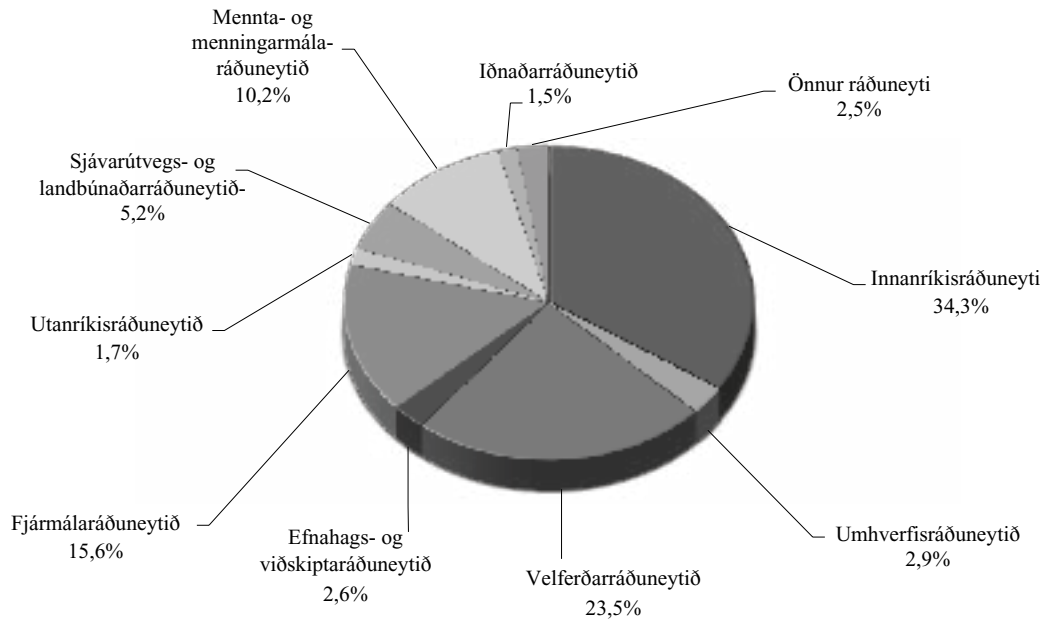
Ár	Álit	Felld niður að feng. leiðr. eða skýr. stjórnv.	Utan starfssviðs umboðsmanns	Kæruleið ekki tæmdd	Ársfrestur liðinn	Felld niður að lokinni frumathugun
1988	5	2	11	5	1	11
1989	29	5	26	23	10	29
1990	35	26	34	31	8	28
1991	23	27	19	32	8	35
1992	36	53	26	37	5	28
1993	50	51	31	33	13	34
1994	51	85	41	76	22	46
1995	59	97	39	73	11	49
1996	80	114	38	58	9	48
1997	53	105	43	65	4	70
1998	67	83	23	44	6	41
1999	68	76	36	48	10	64
2000	60	35	39	29	7	83
2001	59	70	28	37	9	100
2002	36	84	25	56	5	86
2003	35	97	23	57	7	92
2004	37	88	27	67	6	54
2005	37	96	38	72	9	73
2006	39	73	38	62	13	57
2007	23	83	40	54	10	55
2008	24	128	53	62	10	77
2009	30	97	47	69	7	69
2010	21 (5,3%)	181 (45,5%)	46 (11,5%)	83 (20,9%)	15 (3,8%)	52 (13,0%)
2011	33 (7,0%)	178 (37,6%)	68 (14,4%)	111 (23,5%)	10 (2,1%)	73 (15,4%)
Samtals	990	1934	839	1284	215	1354

2.3 Mál er fallið hafa utan starfssviðs umboðsmanns 1988 – 2011

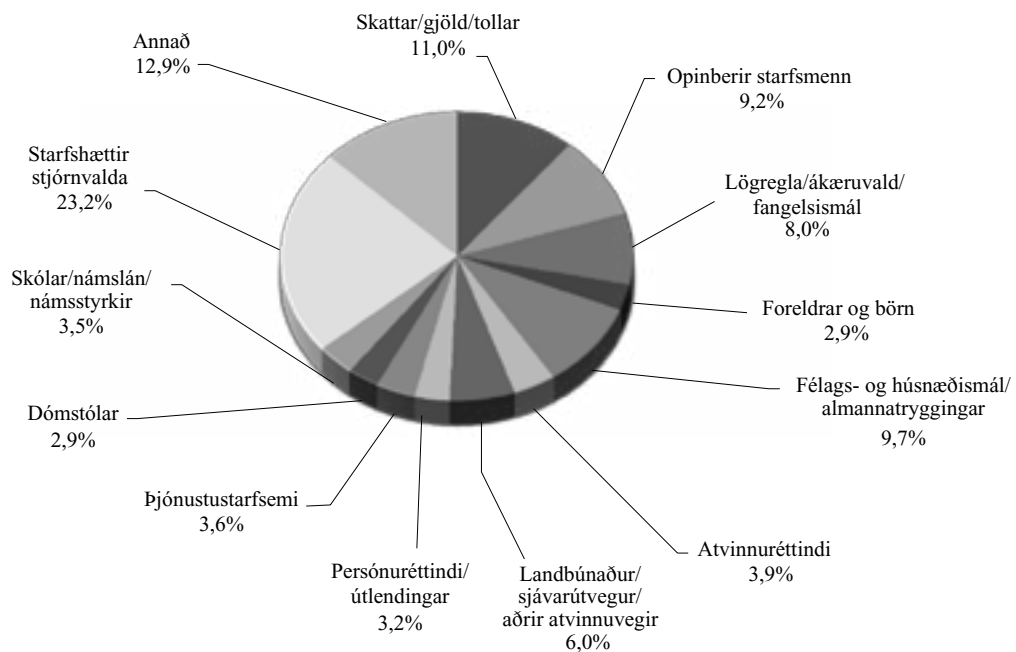


Ár	Störf Alþingis	Störf dómstóla	Einkaréttarleg lögskipti	Réttarágreiningur á undir dómstóla	Önnur atriði
1988		6	2		1
1989	2	14	1	3	6
1990	15	8	1	1	9
1991	6	3	3	4	3
1992	5	9	2	5	5
1993	7	9	3	4	8
1994	6	12	7	9	7
1995	9	10	5	7	8
1996	10	8	5	8	7
1997	23	5	3	4	8
1998	9	2	1	4	7
1999	16	2	8	2	8
2000	5	12	4	5	13
2001	11	4	5	3	5
2002	6	5	4	5	5
2003	12	4	3	2	2
2004	8	1	5	9	4
2005	14	5	2	15	2
2006	18	4	4	11	1
2007	9	4	12	12	3
2008	24	2	5	13	9
2009	15	7	15	8	2
2010	19 (41,3%)	1 (2,2%)	10 (21,7%)	14 (30,4%)	2 (4,4%)
2011	33 (48,5%)	4 (5,9%)	14 (20,6%)	11 (16,2%)	6 (8,8%)
Samtals	282	141	124	159	131

2.4 Mál flokkuð eftir ráðuneytum 1988–2011



2.5 Mál flokkuð eftir viðfangsefnum 1988–2011



3. Viðbrögð stjórnvalda við sérstökum tilmælum umboðsmanns

Þegar umboðsmaður lætur í ljós álit sitt um að athafnir stjórnvalda brjóti í bága við lög eða vandaða stjórnsýsluhætti getur hann jafnframt beint sérstökum tilmælum til stjórnvalda um úrbætur, sbr. lokamálslið b-liðar 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Sú leið hefur verið farin að beina eftir atvikum þeim tilmælum til hlutaðeigandi stjórnvalds eða aðila að taka umrætt mál til endurskoðunar sökum annmarka á málsmeðferð eða efnislegrar niðurstöðu þess berist beiðni um endurupptöku málsins frá þeim aðila sem kvartað hefur til umboðsmanns Alþingis. Ekki er alltaf ástæða fyrir umboðsmann til að beina tilmælum af þessu tagi til stjórnvalds enda þótt fundið hafi verið að störfum þess og stundum verður það að vera verkefni dómstóla að leggja mat á hvort slík frávik leiði til skaðabótaskyldu stjórnvalda. Í þeim tilvikum eru oft einungis sett fram almenn tilmæli til viðkomandi stjórnvalds um það hvernig rétt sé að haga sambærilegum málum framvegis.

Hér að neðan er yfirlit sem ég hef tekið saman um viðbrögð stjórnvalda eða annarra aðila við sérstökum tilmælum sem beint var til þeirra í álitum á árinu 2011. Í yfirlitinu koma aðeins fram þau mál þar sem tilmælum var beint til stjórnvalds eða aðila um að taka þá ákvörðun sem var tilefni kvörtunar til meðferðar að nýju kæmi fram ósk um það frá þeim sem bar fram kvörtun eða gera tiltekna ráðstafanir í tilteknu og afmörkuðu tilviki. Í 16 þessara mála var almennum tilmælum einnig beint til viðkomandi stjórnvalds eða aðila en í 10 málum, sem lokið var á árinu 2011, var eingöngu beint almennum tilmælum til stjórnvaldsins sem í hlut átti.

Í yfirlitinu eru tilgreind alls 18 álit vegna 19 mála. Í sex tilvikum hefur sá sem bar fram kvörtun til mín ekki leitað til stjórnvaldsins að nýju vegna þess máls sem álitid fjallaði um og í 11 tilfellum er farið að tilmælunum. Í einu tilviki fæ ég ekki annað ráðið af þeim viðbrögðum sem mér bárust en að ekki hafi verið farið að tilmælum. Nánar er greint frá svörum stjórnvalda við fyrirspurnum um viðbrögð sín við sérstökum tilmælum í umfjöllun um viðkomandi mál í III. kafla skýrslunnar.

Mál nr.	Bls. í skýrslu	Stjórnvald	Ekki leitað aftur til stjórnvalds	Farið að tilmælum	Ekki farið að tilmælum	Enn til meðferðar
5862/2009	68	Úrskurðarnefnd fæðingar- og foreldraorlofsmála		x		
5890/2009	98	Velferðarráðuneytið	x			
5924/2010	91	Málskotsnefnd LÍN		x		
5932/2010	117	Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið		x		
5949/2010 5959/2010	100	Skrifstofa forseta Íslands		x		
5958/2010	66	Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið		x		
5986/2010	102	Heilbrigðisstofnun Suðurlands			x	
6073/2010	78	Lyfjagreiðslunefnd		x		
6083/2010	59	Úrskurðarnefnd almannatrygginga		x		
6116/2010	64	Fjármálaráðuneytið	x			
6121/2010	57	Fjármálaeftirlitið				
6182/2010	72	Efnahags- og viðskiptaráðuneytið		x		
6218/2010	105	Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið	x			
6222/2010	122	Endurkröfunefnd skv. 96. gr. umferðarlaga		x		
6242/2010	74	Úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála	x			
6251/2010	112	Bótanefnd skv. lögum nr. 69/1994		x		
6327/2011	108	Íslandsstofa		x		
6333/2011	60	Úrskurðarnefnd almannatrygginga	x			
		Samtals	6	11	1	

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

Þá ber einnig að hafa í huga að oft lúta tilmæli umboðsmanns Alþingis að því að bæta þurfi úr vissum annmörkum sem hafa verið á málsmeðferð stjórnvalds þegar það tók þá ákvörðun sem kvörtun til mín laut að. Í þeim tilvikum kann stjórnvald að hafa farið að þeim tilmælum að taka mál fyrir að nýju og þá bætt úr annmörkum á málsmeðferðinni. Sú efnisúrlausn sem þá liggur fyrir getur síðan orðið til þess að sá sem ákvörðunin beinist að sé enn ósáttur við lyktir máls og kvarti þá eftir atvikum aftur til umboðsmanns Alþingis.

Í því tilviki þar sem ekki var farið að sérstökum tilmælum komst ég að þeirri niðurstöðu að ekki hefði verið heimilt að lögum að gera það að skilyrði fyrir ráðningu læknanema í afleysingarstörf á opinberum heilbrigðisstofnunum að Félag læknanema hefði milligöngu um ráðningarnar. Af því taldi ég jafnframt leiða að sú afstaða Heilbrigðisstofnunar Suðurlands, að tiltekinn umsækjandi um slíkt starf hjá stofnuninni kæmi ekki til greina í afleysingarstarf árið 2009 nema hann nýtti sér ráðningarkerfi Félags læknanema, hefði ekki verið í samræmi við lög. Ég beindi m.a. tilmælum til Heilbrigðisstofnunar Suðurlands um að tekið yrði til athugunar með hvaða hætti hægt væri að rétta hlut viðkomandi einstaklings kæmi fram ósk um slíkt frá honum. Í bréfi Heilbrigðisstofnunar Suðurlands til

mín, dags. 14. mars 2012, kemur fram að í kjölfar álitsins hafi stofnuninni borist fjákræfa frá umsækjandanum vegna launamismunar og lögmannskostnaðar. Heilbrigðisstofnun Suðurlands telji bótaskyldu ekki hafa stofnast og að ekki hafi verið fyrir hendi skilyrði til að fallast á fjárkröfur í málinu. Þá hafi fjárhæðum kröfunnar sem slíkum verið mótmælt. Umsækjandinn hafi áréttað fjárkröfur sínar og getið þess að ef ekki yrði á þær fallist yrði málið borið undir dómstóla. Af þessu tilefni óskaði ég eftir frekari upplýsingum um hvort stofnunin hefði að öðru leyti leitað leiða til að rétta hlut einstaklingsins en fékk þau svör að það hefði ekki verið gert. Álit í málinu er reifað í skýrslu þessari á bls. 102 og birt á heimasíðu embættisins, www.umbodsmadur.is.

4. Viðbrögð stjórnvalda við almennum tilmælum umboðsmanns

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

Í yfirlitinu hér að neðan eru tilgreind 27 álit í 29 málum þar sem almennum tilmælum hefur verið beint til viðkomandi stjórnvalds á árinu 2011. Þessi tilmæli lutu ýmist að því að tilteknum reglum eða starfsháttum stjórnvalda yrði breytt eða því var beint til stjórnvalda að taka til athugunar hvort tilefni væri til að gera tilteknar breytingar og þá í ljósi þeirra sjónarmiða sem ég hafði lýst í álitu mínu. Þegar metið er í síðara tilvikinu hvort stjórnvöld hafi farið að ábendingum mínum verður að leggja áherslu á að þar hef ég fyrst og fremst verið að kalla eftir að hjá viðkomandi stjórnvaldi yrði lagt mat á hvort tilefni sé til breytinga með tilliti til þessara sjónarmiða sem jafnan hafa þá lotið að því að betur verði hugað að réttarstöðu og réttaröryggi borgaranna. Liggi það fyrir að stjórnvald hafi í kjölfar slíkra tilmæla frá mér lagt mat á þessi atriði en ekki talið rétt að gera að öllu leyti breytingar á þeim atriðum sem tilmæli mín lutu að og rökstyðji þá afstöðu sína með atriðum sem stjórnvaldið hefur lögum samkvæmt mat um, hef ég almennt litið svo á að stjórnvaldið hafi farið eftir þeim almennu tilmælum sem ég setti fram.

Af yfirlitinu sést að stjórnvöld hafa í öllum tilvikum farið að almennum tilmælum sem sett hafa verið fram. Nánar er greint frá svörum stjórnvalda við fyrirspurnum mínum vegna almennra tilmæla í umfjöllun um viðkomandi mál í III. kafla skýrslunnar.

Mál nr.	Bls. í skýrslu	Stjórnvald	Farið að tilmælum	Ekki farið að tilmælum	Enn til meðferðar
5726/2009	124	Iðnaðarráðuneytið	x		
5757/2009	95	Biskup Íslands	x		
5778/2009	97	Biskup Íslands	x		
5796/2009	114	Fjármálaráðuneytið Innanríkisráðuneytið	x x		
5890/2009	98	Velferðarráðuneytið	x		
5918/2010	82	Lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu	x		
5924/2010	91	Málskotsnefnd LÍN	x		
5932/2010	117	Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið	x		
5949/2010 5959/2010	100	Skrifstofa forseta Íslands	x		
5958/2010	66	Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið	x		
5986/2010	102	Heilbrigðisstofnun Suðurlands Velferðarráðuneytið	x x		
5994/2010 6009/2010	88	Mennta- og menningarmálaráðuneytið	x		
6034/2010	62	Úrskurðarnefnd atvinnuleysistrygginga og vinnumarkaðsaðgerða Velferðarráðuneytið	x x		
6073/2010	78	Lyfjagreiðslunefnd	x		
6083/2010	59	Úrskurðarnefnd almannatrygginga	x		
6109/2010	93	Mennta- og menningarmálaráðuneytið	x		
6116/2010	64	Fjármálaráðuneytið	x		
6121/2010	57	Fjármálaeftirlitið	x		
6182/2010	72	Efnahags- og viðskiptaráðuneytið	x		
6218/2010	105	Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið	x		
6222/2010	122	Endurkröfunefnd skv. 96. gr. umferðarlaga	x		
6242/2010	74	Úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála	x		
6251/2010	112	Bótanefnd skv. lögum nr. 69/1995	x		
6327/2011	108	Íslandsstofa	x		
6333/2011	60	Úrskurðarnefnd almannatrygginga	x		
6372/2011	76	Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið	x		
		Samtals	27	0	0

Ég tel rétt að nefna hér niðurstöðu mína í máli nr. 6372/2011. Í því tilviki taldi ég að tafir sem urðu á afgreiðslu sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins á umsókn um leyfi til innflutnings á ferskum eggjum frá Svíþjóð hefðu ekki verið í samræmi við 1. mgr. 9. gr. stjórnssýslulaga nr. 37/1993. Þá taldi ég að málsmeðferð ráðuneytisins hefði ekki verið í nægilega góðu samræmi við 3. mgr. 9. gr. stjórnssýslulaga. Að lokum taldi ég að það hefði ekki samrýmst þeim sjónarmiðum sem lög nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, byggjast á að afhenda mér ekki öll gögn málsins eins og óskað hafði verið eftir. Ég beindi þeim tilmælum til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins að gæta sérstaklega að því

að gera nauðsynlegar úrbætur á verklagi og starfsháttum innan ráðuneytisins til að hraða afgreiðslu mála þannig að tafir af því tagi, sem urðu í þessu máli, endurtaki sig ekki. Jafnframt voru það tilmæli mín að ráðuneytið hefði að öðru leyti þau sjónarmið, sem rakin væru í álitinu, framvegis í huga í störfum sínum. Í svarbréfi sjávarútvegs- og landbúnaðar-ráðuneytisins, dags. 15. mars 2012, kemur m.a. fram að stefnt sé að því að tafir af því tagi sem urðu í málinu endurtaki sig ekki og að ráðuneytið muni hafa þau sjónarmið, sem rakin eru í álitinu, í huga í störfum sínum. Hins vegar segir einnig að ekki hafi verið gerðar sérstakar breytingar á verklagi eða starfsháttum til að hraða afgreiðslu mála. Þrátt fyrir að að það virðist vera mat ráðuneytisins að ekki sé þörf á sérstökum breytingum á verklagi eða starfsháttum í tilefni af álitinu í málinu tel ég að af bréfinu verði að öðru leyti ráðið að það hyggist fara að tilmælum mínum. Ég mun fylgjast með því hvort þau áform gangi eftir. Álit í málinu er reifað í skýrslu þessari á bls. 72 og birt á heimasíðu embættisins, www.umbodsmadur.is.

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

Samkvæmt 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, skal umboðsmaður tilkynna það Alþingi, hlutaðeigandi ráðherra eða sveitarstjórn, ef hann verður þess var að meinbugir séu á gildandi lögum eða almennum stjórnvaldsfyrirmælum. Hér á eftir eru tilgreind þau mál þar sem umboðsmaður taldi á árinu 2011 að rétt væri að tilkynna framangreindum aðilum, einum eða fleiri, um slíka meinbugi. Jafnframt er gerð grein fyrir viðbrögðum hlutaðeigandi aðila af þessu tilefni þar sem slíkar upplýsingar liggja á annað borð fyrir.

Auk þess sem að framan greinir kem ég á ári hverju á framfæri ýmsum almennum ábendingum um að hugsanlega þurfi að huga betur að laga- eða reglusetningu þótt ég sendi ekki Alþingi eða ráðherra sérstaka tilkynningu um það með vísan til 11. gr. laga nr. 85/1997. Hér að neðan er gerð grein fyrir nokkrum slíkum ábendingum.

5.1 Tilknynningar til Alþingis og/eða ráðherra um meinbugi á lögum

1. Mál nr. 5925/2010, 5926/2010 og 5927/2010 (sjá bls. 84). Í álitinu taldi ég verulegan vafa leika á því að beiting 108. og 109. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, 27. og 40. gr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt og 28. og 30. gr. laga nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, væri í öllum tilvikum í samræmi við 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka Mannréttindasáttmála Evrópu, eins og ákvæðið yrði túlkað í ljósi dóms Mannréttindadómstóls Evrópu frá 10. febrúar 2009 í máli Zolotukhin gegn Rússlandi. Ég taldi því rétt að vekja athygli Alþingis, fjármálaráðherra og innanríkisráðherra á því, sbr. 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, að tilefni kynni að vera til þess að lög nr. 90/2003, lög nr. 50/1988 og lög nr. 45/1987 og/eða framkvæmd þeirra yrðu tekin til endurskoðunar með það fyrir sjónum að þau samrýmist 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka Mannréttindasáttmála Evrópu.

Í bréfi fjármálaráðuneytisins til mín, dags. 23. mars 2012, kemur m.a. fram að fjármálaráðherra hafi falið tekju- og skattaskrifstofu að taka málið til skoðunar í samræði við lögfræðisvið ráðuneytisins og stofnanir skattkerfisins. Mikilvægt sé í því samhengi að skoða og taka saman hvernig löggjöfinni sé hagað á Norðurlöndunum. Vegna núverandi aðstæðna í þjóðfélaginu sé starfsfólk ráðuneytisins störfum hlaðið og sú vinna því enn yfirstandandi. Ætla megi að henni ljúki um mitt ár 2012.

Í bréfi innanríkisráðuneytisins, dags. 16. maí 2012, kemur m.a. fram að þar sem álitið varði löggjöf er heyrir undir ábyrgð fjármálaráðuneytis hafi innanríkisráðuneytið ekki gripið til neinna sérstakra aðgerða í framhaldi af álitinu.

2. Mál nr. 6052/210 (sjá bls. 86). Mál þetta varðaði kvörtun félags yfir því að mennta- og menningarmálaráðuneytið hefði ekki samþykkt beiðni félagsins um gerð samnings um fjárstuðning á grundvelli leiklistarlaga nr. 138/1998. Ég lauk athugun minni á málinu með vísan til a-liðar 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997. Athugun mín á málinu varð mér þó tilefni tilefni til að vekja athygli mennta- og menningarmálaráðherra á því, með vísan til 11. gr. laga nr. 85/1997, hversu óljóst efni 2. mgr. 16. gr. leiklistarlaga er, og koma þeirri ábendingu á framfæri að gætt verði að því við endurskoðun laganna að gera ákvæðið skýrara ef talin er þörf á því að hafa það í lögum.

Hinn 30. mars 2012 lagði mennta- og menningarmálaráðherra fram á Alþingi frumvarp til sviðslitalaga (þskj. 1049 á 140. löggjafarþingi). Í 18. gr. frumvarpsins er m.a. fjallað um úthlutun styrkja úr sviðslistasjóði. Í 3. mgr. 18. gr. frumvarpsins segir að sviðslistaráð ákveði árlega skiptingu ráðstöfunarfjár sviðslistasjóðs á fjárlögum á milli viðfangsefna hans og úthluti úr sjóðnum. Ákvarðanir sviðslistaráðs séu endanlegar á stjórnarsýslustigi og sæti ekki kæru til ráðherra. Í 4. mgr. 18. gr. kemur segir að sviðslistaráð geri tillögur til ráðherra um stefnu og helstu áherslur í starfi sjóðsins til þriggja ára. Ráðherra setji sviðslistasjóði reglur um auglýsingar, meðferð umsókna og afgreiðslu þeirra. Í reglum megi mæla fyrir um heimild til þess að leita umsagnar manna með sérkunnáttu um einstakar umsóknir.

3. Mál nr. 6070/2010 (sjá bls. 115). Í álitinu taldi ég þær heimildir, sem ráðherra eru veittar til ákvörðunar um álagningu tolla samkvæmt ákvæðum 3. mgr. 5. gr. tollalaga nr. 88/2005 og 3. mgr. 12. gr. sömu laga, sbr. 65. gr. A laga nr. 99/1993, um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, ekki í samræmi við þær kröfur um skattlagningarheimildir sem leiða af ákvæðum 40. gr. og 1. mgr. 77. gr. stjórnarskrárinnar. Ég beindi þeim tilmælum til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra, og eftir atvikum fjármálaráðherra vegna almenns fyrirsvars tollamála, að brugðist yrði við niðurstöðu hans um að tilgreind ákvæði tollalaga nr. 88/2005, sbr. 1. mgr. 65. gr. A í lögum nr. 99/1993, um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, væru ekki í samræmi við framangreind ákvæði stjórnarskrárinnar. Einnig ákvað ég að tilkynna Alþingi um álitid með vísan til 11. gr. laga nr. 85/1997.

Í bréfum fjármálaráðuneytisins til mín, dags. 22. febrúar 2012, og sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins, dags. 27. febrúar 2012, kemur fram að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra hafi lagt fram frumvarp á Alþingi um breytingu á lögum um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum og tollalögum (þskj. 770 á 140. löggjafarþingi) og að með því sé ætlunin að koma til móts við þær athugasemdir sem komu fram í álitinu mínu.

4. Mál nr. 6327/2011 (sjá bls. 108). Tildrög athugunar minnar á málinu var kvörtun einstaklings sem hafði óskað eftir aðgangi að upplýsingum og rökstuðningi fyrir ráðningu í starf framkvæmdastjóra Íslandsstofu en fengið synjun með vísan til þess að Íslandsstofa hefði stöðu einkaréttarlegs aðila. Í álitinu mínu í málinu komst ég að þeirri niðurstöðu að Íslandsstofa teljist stjórnvald, þ.e. tilheyri stjórnarsýslu ríkisins í skilningi 1. mgr. 1. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Í því sambandi tók ég m.a. fram að það væri afar mikilvægt með tilliti til hagsmuna borgaranna að þingið tæki skýra afstöðu til þess hver væri stjórnarsýsluleg staða stofnunar, fyrirtækis eða annarra aðila, sem komið væri á fót með lögum og/eða væru fjármagnaðir með opinberu fé, þ.m.t. gjöldum sem innheimt eru í formi skatta, og þá hvaða réttarreglur giltu um einstaka aðila hverju sinni sem gegndu þýðingarmiklu hlutverki í samfélaginu og í samskiptum við borgara þessa lands. Ég taldi að hefði ætlunin verið að búa svo um hnútana að Íslandsstofa teldist til einkaaðila, og að reglur stjórnarsýsluréttarins giltu ekki um starfsemi stofnunar, hefði það ekki verið gert með fullnægjandi hætti. Ég ákvað því að kynna Alþingi álitid með vísan til 11. gr. laga nr. 85/1997.

5.2 Aðrar almennar ábendingar um efni laga eða stjórnvaldsfyrirmæla

1. Mál nr. 6250/2010. Í máli þessu hafði ég til athugunar kvörtun manns sem var kvæntur en bjó ekki með eiginkonu sinni af ástæðum sem mátti rekja til langvarandi veikinda hennar. Maðurinn kvartaði yfir úrskurði úrskurðarnefndar almannatrygginga þar sem staðfest var ákvörðun Tryggingastofnunar ríkisins um að synja umsókn hans um greiðslu heimilisuppbótar á þeim grundvelli að hann væri ekki einhleypingur í skilningi 8. gr. laga nr. 99/2007, um félagslega aðstoð. Ég taldi mér unnt að gera athugasemdir við niðurstöðu úrskurðarnefndarinnar og lauk því athugun minni á málinu. Hins vegar ákvað ég að rita velferðarráðherra bréf og koma þeirri ábendingu á framfæri að gildandi fyrirkomulag fæli í sér vissan aðstöðumun á milli annars vegar einstaklings sem býr heima og á maka sem er vistaður til frambúðar á stofnun og hins vegar einstaklings sem á maka sem þarf að dveljast um lengri tíma og jafnvel varanlega í öðru sveitarfélagi vegna veikinda þar sem hann sækir endurhæfingu og þjálfun. Ég taldi, m.a. í ljósi 65. og 76. gr. stjórnarskrár, ekki útilokað að um slíkan aðstöðumun væri ræða að stjórnvöld þyrftu skýra lagaheimild til að gera mun af þessu tagi með setningu stjórnvaldsfyrirmæla. Ég kom því þeirri ábendingu á framfæri við velferðarráðuneytið að við yfirstandandi endurskoðun laga um almannatryggingar og félagslega aðstoð yrði hugað að ákvæði 8. gr. laga nr. 99/2007 með tilliti til afmörkunar á hugtakinu einhleypingur og að tekin yrði afstaða til þess hvort við endurskoðunina ætti að huga að breytingu á ákvæði gildandi reglugerðar um heimilisuppbót og uppbætur á lífeyri.
2. Mál nr. 5046/2007 (sjá bls. 111). Árið 2007 tók ég til athugunar að eigin frumkvæði hvort reikniregla, sem kom fram í 4. gr. B í reglugerð nr. 440/2007, um úthlutun byggðakvóta til byggðarlaga, samrýmdist b-lið 2. tölul. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða. Nánar tiltekið laut athuginin að því hvort það samrýmdist lögum að reikna ráðstöfun aflaheimilda til byggðarlaga, sem hafa orðið fyrir „óvæntri skerðingu á heildaraflaheimildum fiskiskipa“, eingöngu út frá „samdrætti í vinnslu á skel og rækju“. Sama reikniregla hefur verið lögð til grundvallar við úthlutun byggðakvóta á síðari fiskveiðiárum. Í málinu komst ég að þeirri niðurstöðu að meðferð Alþingis á frumvarpi því, er síðar varð að lögum nr. 21/2007 um breytingu á lögum nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða, veitti vissar vísbendingar um að löggjafinn hefði talið að byggðakvóta ætti ekki að nýta til að koma til móts við áföll sem væru fyrirsjáanleg vegna verulegra breytinga á aflamarki einstakra tegunda, s.s. rækju og skel. Ég taldi hins vegar að orðalag ákvæðis b-liðar 2. tölul. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 116/2006 væri með þeim hætti að ég gæti ekki fullyrt með óyggjandi hætti að umrædd reikniregla, sem miðaðist við samdrátt í byggðarlagi í vinnslu á skel og rækju, samrýmdist ekki orðalagi ákvæðisins. Ég lauk því athugun minni á málinu og ákvað að rita sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra bréf þar sem ég benti á að æskilegt væri að taka afstöðu til þess hvort tilefni væri til að huga að því, við fyrirhugaða endurskoðun á lögum um stjórn fiskveiða, hvort ákvæði 10. gr. laganna fæli í sér nægilega skýra afstöðu til þess hvort ráðherra væri heimilt að takmarka úthlutun aflaheimilda til byggðarlaga sem hafa orðið fyrir óvæntri skerðingu á heildaraflaheimildum við skerðingu vegna sam-dráttar í vinnslu á skel og rækju.

3. Mál nr. 6454/2011. Mál þetta varðaði kvörtun yfir úrskurði velferðarráðuneytisins um að vísa frá stjórnslukæru á ákvörðun Vinnueftirlits ríkisins um að taka ekki til efnislegrar meðferðar kvörtun hennar yfir einelti á vinnustað og fyrirkomulagi vinnuverndarráðgjafar á viðkomandi vinnustað í kjölfar þess. Ég lauk athugun minni á málinu og ákvað að rita velferðarráðherra bréf til þess að vekja almenna athygli á því að af kvörtunum þeirra, sem hefðu á undanförunum árum leitað til mín vegna eineltis sem þeir telja sig verða fyrir á vinnustað, yrði ráðið að þeir myndu fyrir vissu úrræðaleysi þar sem ekki væri gert ráð fyrir aðkomu vinnueftirlitsins að því upplýsa og meta hvort einelti hefði í reynd átt sér stað. Ábendingin var sett fram til þess að ráðuneytið gæti tekið afstöðu til þess hvort ástæða væri til að haga lögum eða reglugerðum með öðrum hætti. Sjálfur tók ég enga afstöðu til þess.

III. ÁLIT OG AÐRAR NIÐURSTÖÐUR Í MÁLUM AFGREIDDUM ÁRIÐ 2011

1. Aðgangur að gögnum og upplýsingum

1.1 Gögn máls. Lagagrundvöllur synjunar. (Mál nr. 6121/2010)

A kvartaði yfir því að Fjármálaeftirlitið hefði synjað honum um aðgang að gögnum í stjórnslumáli er laut að hæfi hans til að gegna stöðu framkvæmdastjóra lífeyris-sjóðsins X. Synjunin byggðist á 3. mgr. 15. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993. Umboðsmaður Alþingis tók til athugunar hvort synjun Fjármálaeftirlitsins hefði byggst á réttum lagagrundvelli.

Umboðsmaður tók fram að ákvörðun stjórnar Fjármálaeftirlitsins, dags. 31. ágúst 2010, um að beina því til X að séð yrði til þess að A myndi ekki gegna starfi framkvæmdastjóra sjóðsins, væri stjórnvaldsákvörðun. A hefði því notið réttinda samkvæmt stjórnslulögum við meðferð málsins, þ. á m. réttar til aðgangs að gögnum eftir því sem fyrir væri mælt í 15.-19. gr. laganna.

Í skýringum Fjármálaeftirlitsins til umboðsmanns kom fram að farin hefði verið sú leið að lýsa, í bréfi til A, dags. 11. maí 2010, í löngu og ítarlegu máli þeim efnisatriðum og sjónarmiðum sem stofnunin hugðist leggja til grundvallar mati sínu. Þegar A óskaði eftir aðgangi að gögnum málsins með bréfi, dags. 27. maí s.á., hefðu ekki legið fyrir í málinu önnur gögn en tölvupóstur með tilkynningu X um að hann hefði verið ráðinn framkvæmdastjóri, upplýsingar er vörðuðu starfsferil hans, eitt minnisblað Fjármálaeftirlitsins og framanrakið bréf, dags. 11. maí s.á. Tiltekin önnur gögn hefðu tilheyrt öðrum málum sem hefðu eftir atvikum verið send til rannsóknar hjá embætti sérstaks saksóknara. Þau hefðu ekki lögð fyrir stjórn Fjármálaeftirlitsins og því hefði ákvörðunin ekki byggst á þeim.

Af þessu tilefni tók umboðsmaður til skoðunar hvaða gögn hefðu tilheyrt stjórnslumáli A. Hann tók fram að við afmörkun á því hvaða gögn teldust „varða mál“ í skilningi 1. mgr. 15. gr. stjórnslulaga yrði að líta til þess hvort þau hefðu efnislega þýðingu eða tengsl við tiltekið úrlausnarefni, sem væri eða hefði verið til meðferðar hjá stjórnvaldi og ætlunin væri að leysa úr, eða úr því hefði verið leyst með stjórnvaldsákvörðun. Umboðsmaður komst að þeirri niðurstöðu að ekki yrði önnur ályktun dregin af skýringum Fjármálaeftirlitsins til hans og gögnum málsins en að stofnunin hefði að einhverju leyti byggst á þeim upplýsingum og gögnum sem rakin væru í bréfi hennar til A, dags. 11. maí 2010. Því yrði að telja að þau skjöl og önnur gögn, sem ályktanir þessar byggðust á, hefðu varðað mál hans. Umboðsmaður taldi að það hefði enga þýðingu þótt gögnin hefðu upphaflega tilheyrt öðrum málum.

Umboðsmaður tók því næst til skoðunar hvort synjun Fjármálaeftirlitsins á að afhenda A umbeðin gögn hefði byggst á réttum lagagrundvelli. Hann rakti efni 3. mgr. 15. gr. stjórnslulaga og tók fram að réttaráhrif þess ákvæðis væru ekki þau að gögn máls, sem sættu meðferð eða rannsókn sem sakamál, væru undirorpin trúnaði heldur þau að 1. mgr. 15. gr. stjórnslulaga ætti ekki við um aðgang að gögnum í því máli. Aðrar réttarreglur giltu um rétt aðila máls til aðgangs að gögnum í slíkum málum. Ef skjöl og önnur gögn, sem tilheyra sakamáli, væru notuð í öðrum stjórnslumálum, sem ekki væru andlag sakamálarannsóknar, ætti undantekning

3. mgr. 15. gr. ekki við. Umboðsmaður benti á að fyrir lægi að mál A teldist ekki vera sakamál í skilningi þess ákvæðis. Synjun Fjármálaeftirlitsins um að veita aðgang að gögnum hefði því ekki byggst á réttum lagagrundvelli.

Umboðsmaður benti hins vegar á að 17. gr. stjórnisýslulaga gæti átt við í slíkum tilvikum. Það ákvæði áskildi hins vegar tilvikabundið mat. Það að gagn tilheyrði sakamáli leiddi því ekki sjálfkrafa til þess að undanþága 17. gr. laganna ætti við.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til Fjármálaeftirlitsins að það tæki erindi A til afgreiðslu að nýju, kæmi fram ósk þess efnis frá honum, og leysti úr því máli í samræmi við þau sjónarmið sem umboðsmaður hefði gert grein fyrir í álitinu. Hann beindi jafnframt þeim tilmælum til stofnunarinnar að hún hefði framangreind sjónarmið í huga við úrlausn sambærilegra mála í framtíðinni.

Fjármálaeftirlitinu var ritað bréf, dags. 15. febrúar 2012, þar sem þess var óskað að stofnunin upplýsti mig um það hvort álit mitt í máli þessu hefði orðið tilefni til einhverra viðbragða eða annarra ráðstafana og ef svo væri í hverju þær ráðstafanir fælust.

Í svarbréfi Fjármálaeftirlitsins, dags. 12. mars 2012, kom fram að A hefði ekki óskað eftir því að mál hans yrði tekið til athugunar að nýju. Jafnframt kom fram að Fjármálaeftirlitið hefði haft þau sjónarmið, sem komu fram í áliti mínu, í huga við úrlausn sambærilegra mála og að beiðnum um afhendingu gagna hefði ekki verið synjað á grundvelli 3. mgr. 15. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993.

2. **Almannatryggingar**

2.1 **Valdsvið. Úrskurðarskylda. Framsending. Málshraði. (Mál nr. 6083/2010)**

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir tveimur úrskurðum úrskurðarnefndar almannatrygginga þar sem kröfum hans f.h. dánarbús B, annars vegar um greiðslu frá TR að tiltekinni fjárhæð og hins vegar um niðurfellingu á endurkröfu TR vegna ofgreiddra bóta, var vísað frá. Báðir úrskurðirnir byggðust á því að úrskurðarnefnd almannatrygginga taldi sig ekki hafa að lögum vald til að leysa úr ágreiningnum þar sem dánarbú væri nú aðili máls en ekki bótaþegi. A sat í óskiptu búi eftir andlát B og bar ábyrgð á fjárhagslegum skuldbindingum búsins. Sú afstaða byggðist á 1. mgr. 7. gr. laga nr. 100/2007, eins og það ákvæði var úr garði gert fyrir þá breytingu sem gerð var með lögum nr. 120/2009.

Umboðsmaður taldi það hafa fallið undir valdsvið úrskurðarnefndar almannatrygginga á grundvelli áðurgildandi 1. mgr. 7. gr. laga nr. 100/2007 að skera úr um ágreining um endurkröfurétt vegna ofgreiddra eða vangreiddra bóta á grundvelli laganna, óháð því hvort bótaþegi væri á lífi. Umboðsmaður taldi jafnframt að dánarbú og eftirlifandi maki, sem sæti í óskiptu búi og bæri þar af leiðandi ábyrgð á skuldum búsins, hefðu uppfyllt skilyrði til að eiga aðild að slíku kærumáli fyrir nefndinni. Í samræmi við það taldi umboðsmaður að úrskurðarnefnd almannatrygginga hefði borið að taka stjórnslukærur A til efnislegrar úrlausnar. Þar sem það var ekki gert varð niðurstaða umboðsmanns sú að frávísun mála dánarbús B frá nefndinni hefði ekki verið í samræmi við lög. Umboðsmaður benti einnig á að ef niðurstaða úrskurðarnefndarinnar um að nefndina skorti vald til að leysa úr ágreiningi A við TR hefði staðist, hefði nefndinni verið rétt að framsenda málið til félags- og tryggingamálaráðuneytisins, sbr. 2. mgr. 7. gr. stjórnslulaga. Að lokum taldi umboðsmaður að afgreiðsla kærumála A hjá úrskurðarnefndinni hefði ekki verið í samræmi við málshraðareglu 1. mgr. 9. gr. stjórnslulaga og 6. mgr. 8. gr. laga nr. 100/2007 um lögmæltan afgreiðslufrest. Í því sambandi benti hann á að ekki yrði séð af málsgögnum að nefndin hefði, þegar fyrirsjáanlegt var að ekki næðist að kveða upp úrskurði innan lögmæltis afgreiðslufrests, tilkynnt A um tafir á afgreiðslu málanna og leitast við að veita upplýsingar um hvenær ákvörðunar væri að vænta, sbr. 3. mgr. 9. gr. stjórnslulaga.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til úrskurðarnefndar almannatrygginga að taka mál A til endurskoðunar, kæmi fram beiðni þess efnis frá honum, og að úrskurðarnefndin tæki þá mið af þeim sjónarmiðum sem rakin væru í álitinu. Umboðsmaður sá hins vegar ekki ástæðu til þess að beina almennum tilmælum til úrskurðarnefndarinnar um að taka framvegis mið af þessum sjónarmiðum, enda hefði 7. gr. laga nr. 100/2007 nú verið breytt á þann hátt að ótvírætt væri að dánarbú hefðu kærurétt til nefndarinnar vegna ágreinings um ofgreiddar eða vangreiddar bætur. Þá mæltist umboðsmaður til þess að úrskurðarnefndin gætti betur að lögboðnum málsmeðferðartíma við afgreiðslu kærumála hjá nefndinni og sendi aðilum þær tilkynningar sem kveðið væri á um í 3. mgr. 9. gr. stjórnslulaga vegna meðferðar mála fyrir nefndinni eftir því sem sú regla ætti við. Vegna umfjöllunar um málsmeðferðartíma úrskurðarnefndarinnar ákvað umboðsmaður, í ljósi yfirstjórnunarhlutverks velferðarráðherra, að vekja athygli ráðherra á álitinu.

Úrskurðarnefnd almannatrygginga var ritað bréf, dags. 15. febrúar 2012, þar sem þess var óskað að nefndin upplýsti mig um það hvort álit mitt í máli þessu hefði orðið tilefni til einhverra viðbragða eða annarra ráðstafana hjá nefndinni og ef svo væri í hverju þær ráðstafanir fælust.

Í svarbréfi úrskurðarnefndar almannatrygginga, dags. 15. mars 2012, kom fram að A hefði óskað eftir því að mál sín yrðu tekin til nýrrar athugunar með bréfi, dags. 6. september 2011, greinargerð tryggingastofnunar hefði borist og mál hans væru á dagskrá úrskurðarnefndarinnar 28. mars 2012. Um viðbrögð nefndarinnar við tilmælum mínum um að gæta betur að lögboðnum málsmeðferðartíma við meðferð kærumála hjá nefndinni og sendingu tilkynninga til málsaðila samkvæmt 3. mgr. 9. gr. stjórnisýslulaga, sagði eftirfarandi í bréfinu:

„Á undanförunum árum hefur málum fjölgað mjög mikið hjá úrskurðarnefndinni, sem leiddi til þess að málsmeðferðartími varð í sumum tilvikum lengri en lögboðinn frestur skv. 6. mgr. 8. gr. laga nr. 100/2007 um almannatryggingar. Þegar af þeirri ástæðu var starfsmönnum fjölgað og hefur afgreiðsla mála því gengið hraðar fyrir sig nú en áður. Einnig höldum við vel utan um skrár á símtölum þar sem kærendur eru að spyrjast fyrir um stöðu mála sinna, þannig eru tafir kynntar kærendum og þeim gerð grein fyrir því hvernig framvinda málsins muni verða hjá úrskurðarnefndinni. Á þann hátt getum við fylgst með upplýsingaflæði til kærenda. Í sumum tilvikum dragast málin þar sem verið er að óska eftir frekari gögnum og fá þá kærendur bréf eða afrit af bréfi vegna þessa og geta þannig fylgst með afgreiðslu mála hjá úrskurðarnefndinni. Ef frekari upplýsinga er óskað eru þær fúslega veittar.“

2.2 Styrkur til kaupa á bifreið. Upphafstími vaxta. Forsvaranlegt mat. Rannsóknarregla. (Mál nr. 6333/2011)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir úrskurði úrskurðarnefndar almannatrygginga þar sem staðfest var ákvörðun Tryggingastofnunar ríkisins um upphafstíma vaxta af styrk til kaupa á bifreið. A hafði sótt um styrk til bifreiðar-kaupa árið 2007 en hlotið synjun sem síðar var staðfest af úrskurðarnefnd almanna-trygginga. Hann leitaði til umboðsmanns vegna þeirrar ákvörðunar og í álit frá 1. desember 2008 í máli nr. 5132/2007 komst umboðsmaður að þeirri niðurstöðu að ákvörðunin hefði byggst á skilyrðum sem ekki ættu sér stoð í lögum. Á meðan málið var til athugunar hjá umboðsmanni lagði A fram nýja umsókn og var ákveðið að greiða honum styrk að tiltekinni fjárhæð 5. mars 2008. Ágreiningurinn í þessu máli snerist um upphafstíma vaxta af þeirri greiðslu. Tryggingastofnun ríkisins og síðar úrskurðarnefnd almannatrygginga lögðu til grundvallar að vextir skyldu reiknast frá þeim degi er skilyrði til bóta voru uppfyllt og töldu það hafa verið 5. mars 2008. A hélt því aftur á móti fram að upphafstíma vaxtanna bæri að miða við daginn sem tryggingastofnun synjaði upphaflegri umsókn hans um styrkinn, þ.e. 14. maí 2007. Athugun umboðsmanns beindist að því hvort ákvörðun á upphafstíma vaxta-greiðslunnanna hefði verið í samræmi við lög.

Umboðsmaður fékk ekki séð að forsvaranlegt hefði verið að leggja það til grundvallar að síðari styrkumsókn A hefði falið í sér að hann hefði unað fyrri ákvörðun í máli sínu og að úrskurðarnefndinni hefði þar með verið heimilt að miða upphafstíma vaxta við daginn sem síðari umsókn hans var afgreidd. Einnig taldi

umboðsmaður að úrskurðarnefndina hefði skort grundvöll til að byggja á því að A hefði ekki keypt sérútbúna bifreið í samræmi við reglur tryggingastofnunar. Þá yrði ekki séð að nefndin hefði leitast við að upplýsa þetta atriði í málinu. Að virtum fyrirbyggjandi gögnum málsins taldi umboðsmaður að ekki lægi annað fyrir en að A hefði fullnægt lögmætum skilyrðum til styrks vegna kaupa bifreiðar þegar upphafleg umsókn hans var afgreidd 14. maí 2007. Hann taldi því að úrskurðarnefndin hefði ekki fært fram viðhlítandi rök fyrir þeirri afstöðu að upphafstíma vaxtagreiðslna af styrkfjárhæðinni bæri að miða við 5. mars 2008. Niðurstaða umboðsmanns varð því sú að úrskurður úrskurðarnefndar almannatrygginga í máli A hefði því ekki verið í samræmi við lög.

Umboðsmaður tók fram upphafleg umsókn A væri frá árinu 2007. Hann hefði þurft að leita til umboðsmanns í þriggung til að ná fram rétti sínum í málinu. Málið hefði komið fjórum sinnum inn á borð úrskurðarnefndar almannatrygginga. Í tvígang hefði Tryggingastofnun ríkisins afgreitt umsóknir hans á grundvelli skilyrða sem ættu sér ekki lagastoð. Þrátt fyrir að úrskurðarnefndin hefði fallist á að endurupptaka mál vegna fyrri umsóknar hans hefði nefndin síðar fellt það niður án þess að gefa honum kost á að koma að athugasemdum. Það hefði nefndin gert á þeim grundvelli að A hefði sótt að nýju um styrk. Umboðsmaður fékk ekki annað séð en að það hefði hann gert til að takmarka tjón sitt. Umboðsmaður taldi því að þegar ferill málsins væri virtur heildstætt yrði ekki séð að stjórnvöld hefðu gætt þess nægjanlega að haga meðferð sinni á máli A í samræmi við vandaða stjórnsluhætti, sbr. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.

Umboðsmaður beindi tilmælum til úrskurðarnefndar almannatrygginga um að taka mál A enn og aftur til afgreiðslu, kæmi fram ósk um það frá honum, og leysa þá úr málinu í samræmi við þau sjónarmið sem gerð væri grein fyrir í álitinu. Jafnframt beindi umboðsmaður þeim almennu tilmælum til nefndarinnar að hafa umrædd sjónarmið framvegis í huga við úrlausn sambærilegra mála. Enn fremur ákvað umboðsmaður að vekja athygli Tryggingastofnunar ríkisins á þeim sjónarmiðum um vandaða stjórnsluhætti sem lýst var í álitinu.

Úrskurðarnefnd almannatrygginga var ritað bréf, dags. 15. mars 2012, þar sem þess var óskað að nefndin upplýsti mig um það hvort álit mitt í máli þessu hefði orðið tilefni til einhverra viðbragða eða annarra ráðstafana hjá nefndinni og ef svo væri í hverju þær ráðstafanir fælust.

Í svarbréfi úrskurðarnefndar almannatrygginga, dags. 26. mars 2012, kom fram að A hefði ekki leitað á nýjan leik til úrskurðarnefndarinnar vegna máls síns. Þá kom fram að úrskurðarnefnd almannatrygginga myndi hafa þau sjónarmið, sem komu fram í áliti mínu, til hliðsjónar við úrlausn sambærilegra mála hjá nefndinni.

3. Atvinnuleysistryggingar

3.1 Vinnumarkaðsaðgerðir. Námssamningur. Rannsóknarregla. Rökstuðningur. Eftirlit æðra stjórnvalds. Stjórnvaldsfyrirmæli. (Mál nr. 6034/2010)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir úrskurði úrskurðarnefndar atvinnuleysistrygginga og vinnumarkaðsaðgerða þar sem staðfest var sú ákvörðun Vinnumálastofnunar að hafna umsókn hans um atvinnuleysistryggingar á sama tíma og hann væri í námi. Byggðist þessi niðurstaða á því að nám A væri of umfangsmikið til þess að hann gæti talist vera í virkri atvinnuleit í skilningi laga nr. 54/2006, um atvinnuleysistryggingar. Jafnframt taldi A að brotið hefði verið gegn jafnræðisreglu 11. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993, þar sem hann hefði ekki átt kost á námssamningi. Slíkur samningur hefði hins vegar verið gerður við einstakling sem hann taldi vera í sambærilegri stöðu og hann.

Umboðsmaður taldi sig ekki hafa forsendur til að gera athugasemd við niðurstöðu úrskurðarnefndarinnar að efni til, þ.m.t. vegna þeirrar athugasemdar í kvörtun A um að jafnræðisregla 11. gr. stjórn-sýslulaga hefði verið brotin. Hafði umboðsmaður þá einkum í huga þær skýringar Vinnumálastofnunar að sá einstaklingur, sem A bar sig saman við, hefði aðeins átt eftir eina námsönn af námi sínu til lokagráðu. A hefði á hinn bóginn verið að hefja tveggja ára nám á meistarastigi.

Niðurstaða umboðsmanns varð sú að úrskurðarnefndin hefði ekki lagt fullnægjandi grundvöll að niðurstöðu sinni, enda hefði hún ekki aflað nægjanlegra upplýsinga til að geta lagt mat á það hvort Vinnumálastofnun hefði gætt að jafnræðisreglu 11. gr. stjórn-sýslulaga. Umboðsmaður taldi því að málsmeðferð nefndarinnar hefði ekki verið í samræmi við rannsóknarreglu 10. gr. stjórn-sýslulaga. Hann tók einnig fram að ekki yrði ráðið af málinu að úrskurðarnefndin hefði gefið A færi á að koma að athugasemdum í samræmi við andmæla-reglu 13. gr. stjórn-sýslulaga vegna tiltekinnar upplýsinga sem nefndin aflaði frá Vinnumálastofnun. Ekki yrði annað séð en að um hefði verið að ræða nýjar upplýsingar sem haft hefðu verulega þýðingu honum í óhag.

Umboðsmaður taldi enn fremur að úrskurður nefndarinnar hefði ekki verið í samræmi við kröfur 22. gr. stjórn-sýslulaga um efni rökstuðnings. A hefði lagt áherslu á jafnræði við gerð námssamninga í kærú sinni til nefndarinnar og því hefði henni borið að fjalla um þessa málsástæðu. Þá tók umboðsmaður fram að í úrskurðum nefndarinnar hefði ekki verið vikið að því atriði í stjórn-sýslukæru A að hann hefði í tvígang óskað eftir rökstuðningi Vinnumálastofnunar, án árangurs. Af þessu tilefni minnti umboðsmaður á að það væri hlutverk úrskurðarnefndarinnar sem æðra setts stjórnvalds að taka ekki aðeins afstöðu til þess hvort niðurstaða lægra setts stjórnvalds hefði verið í samræmi við lög, heldur hefði nefndinni einnig borið að taka afstöðu til þess hvort gætt hefði verið að réttum málsmeðferðar- og réttaröryggisreglum.

Þrátt fyrir þá galla sem umboðsmaður taldi hafa verið á meðferð málsins taldi hann ekki þörf á að beina þeim tilmælum til úrskurðarnefndarinnar að taka mál A til nýrrar meðferðar. Hann beindi þó þeim tilmælum til nefndarinnar að hún gætti framvegis betur að þessum atriðum í störfum sínum. Umboðsmaður ákvað jafnframt að senda velferðarráðherra álitíð með þeirri ábendingu að ráðuneytið hugaði að því í hvaða mæli unnt væri að gera stjórnvaldsfyrirmæli, og eftir atvikum verklagsreglur

um framkvæmd þessara mála, skýrari um réttindi og möguleg úrræði til handa þeim sem falla undir lög nr. 54/2006, um atvinnuleysistryggingar.

Úrskurðarnefnd atvinnuleysistrygginga og vinnumarkaðsaðgerða var ritað bréf, dags. 15. febrúar 2012, þar sem þess var óskað að nefndin upplýsti mig um það hvort álit mitt í máli þessu hefði orðið tilefni til einhverra viðbragða eða annarra ráðstafana hjá nefndinni og ef svo væri í hverju þær ráðstafanir fælust.

Í svarbréfi úrskurðarnefndarinnar, dags. 16. maí 2012, kom m.a. fram að nefndin tæki fullt tillit til ábendinga og athugasemda frá umboðsmanni Alþingis og leitaðist við að bæta málsmeðferð til samræmis við ábendingar hans og athugasemdir.

Velferðarráðherra var einnig ritað bréf, dags. 15. febrúar 2012, þar sem þess var óskað að velferðarráðuneytið upplýsti mig um það hvort ábending sú, sem ég kom á framfæri við ráðherra í tilefni af álitinu, hefði orðið tilefni einhverra viðbragða eða annarra ráðstafana í ráðuneytinu og ef svo væri í hverju þær ráðstafanir fælust.

Í svarbréfi velferðarráðuneytisins, dags. 12. júní 2012, segir m.a. eftirfarandi:

„Ljóst er að lítið reyndi á atvinnuleysistryggingakerfið frá þeim tíma er því var breytt sumarið 2006 fram til haustsins 2008 enda var skráð atvinnuleysi mjög lítið á því tímabili. Hins vegar hefur að mati ráðuneytisins reynt afar mikið á kerfið síðan í nóvember 2008 þegar skráð atvinnuleysi jókst skyndilega mjög hratt en frá þeim tíma hefur skráð atvinnuleysi verið frekar mikið miðað við fyrri ár hér á landi.

Ráðuneytið vill ávallt vera vakandi gagnvart framkvæmd laga sem falla undir málefnasvið ráðuneytisins, meðal annars á sviði atvinnuleysistrygginga og vinnumarkaðsaðgerða, sem og með þeim vanköntum sem fram kunna að koma við framkvæmdina. Í því skyni hefur ráðuneytið í samvinnu við Vinnumálastofnun og aðila vinnumarkaðarins farið reglulega yfir reynsluna af framkvæmd laga á sviði atvinnuleysistrygginga og vinnumarkaðsaðgerða og hefur sú vinna meðal annars leitt til þess að frá því í lok árs 2008 hefur ráðherra lagt fram á Alþingi nokkur frumvörp til breytinga á lögum um atvinnuleysistryggingar. Þessum breytingum hefur meðal annars verið ætlað að skýra þær reglur sem gilda á sviði atvinnuleysistrygginga ásamt því að bæta að einhverju leyti réttarstöðu þeirra sem misst hafa atvinnu sína að hluta eða öllu leyti. Á sama tíma hefur reglugerðum á sviði atvinnuleysistrygginga og vinnumarkaðsaðgerða jafnframt verið breytt í sama skyni.

Ráðuneytið mun áfram í samvinnu við Vinnumálastofnun og aðila vinnumarkaðarins fara reglulega yfir reynsluna af framkvæmd laga á sviði atvinnuleysistrygginga og vinnumarkaðsaðgerða. Við þá yfirferð mun ráðuneytið meðal annars hafa álit umboðsmanns Alþingis sem og úrskurði úrskurðarnefndar atvinnuleysistrygginga og vinnumarkaðsaðgerða til hliðsjónar. Enn fremur mun ráðuneytið í þeirri vinnu hér eftir sem hingað til gæta þess eins og kostur er að þær reglur sem gilda á fyrrnefndu sviði séu sem skýrastar og þá ekki síst í ljósi umræddrar ábendingar umboðsmanns Alþingis í kjölfar fyrrnefnds álits undir málsnúmerinu 6034/2010.“

4. Áfengismál

4.1 Lagastoð stjórnvaldsfyrirmæla. Tjáningarfrelsi. Atvinnufrelsi. Rökstuðningur. Hæfi. (Mál nr. 6116/2010)

A ehf. leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir úrskurði fjármálaráðuneytisins þar sem staðfest var ákvörðun Áfengis- og tóbaksverslunar ríkisins (ÁTVR) um að hafna umsókn um sölu á björnum Heilögum Papa á þeim grundvelli að vörumerki og heiti bjórsins brytu í bága við ákvæði í vöruvalsreglum ÁTVR um almennt velsæmi með skírskotun til trúarbragða.

Eftir að atvik málsins áttu sér stað tóku gildi ný lög nr. 86/2011, um verslun með áfengi og tóbak, þar sem m.a. kemur fram í 11. gr. að ÁTVR sé heimilt að hafna vörum sem brjóta í bága við almennt velsæmi, m.a. með skírskotun til trúar. Slíkt ákvæði var ekki að finna í eldri lögum nr. 63/1969.

Umboðsmaður taldi ótvírætt að val A á vörumerki og heiti bjórsins Heilags Papa og framsetning á umbúðum hans hefði notið verndar ákvæða stjórnarskrárinnar um tjáningar- og atvinnufrelsi. Hann taldi því að ákvörðun ÁTVR um að hafna að taka vöruna til sölu hefði, í samræmi við þessi ákvæði stjórnarskrárinnar, orðið að byggjast á skýrri og ótvíræðri lagaheimild. Umboðsmaður féllst ekki á að umrætt ákvæði vöruvalsreglna ÁTVR hefði átt sér fullnægjandi lagastoð í 14. gr. laga nr. 63/1969. Þar var að finna almenna heimild fyrir ráðherra til að kveða nánar á um framkvæmd laganna með reglugerð. Ekki var vikið að því hvort heimilt væri að neita að taka vörur til smásölu með vísan til almenns velsæmis og ef svo væri á hvaða nánari skilyrðum slík ákvörðun ætti að byggjast. Umboðsmaður féllst ekki heldur á að 7. gr. laganna hefði haft að geyma viðhlítandi lagastoð. Í ákvæðinu kom fram að ÁTVR skyldi tryggja að þjónusta við viðskiptavinum væri vönduð, sem og upplýsingar sem gefnar væru viðskiptavinum um þá vöru sem á boðstólum væri, allt eftir því sem samrýmdist lögnum, áfengislögum og öðrum lagafyrirmælum og reglum á hverjum tíma. Umboðsmaður taldi að ákvæðið hefði fyrst og fremst lotið að gæðum þjónustu ÁTVR, t.d. við að koma upplýsingum um vöruúrval og nýjar áfengistegundir til almennings án þess að brjóta gegn auglýsingabanni, en hefði ekki falið í sér sjálfstæða heimild til að hafna því að taka vöru til sölu á þeim grundvelli að hún bryti gegn almennu velsæmi með skírskotun til trúarbragða. Að lokum fékk umboðsmaður ekki séð að önnur ákvæði laga nr. 63/1969 eða áfengislaga nr. 75/1998 hefðu haft að geyma lagastoð fyrir ákvæðið. Að öllu þessu virtu taldi umboðsmaður að umrætt ákvæði vöruvalsreglna ÁTVR hefði ekki átt sér viðhlítandi stoð í settum lögum eins og áskilið væri í ákvæðum stjórnarskrárinnar um tjáningarfrelsi og um atvinnufrelsi.

Umboðsmaður taldi einnig að fjármálaráðuneytið hefði ekki rökstutt með fullnægjandi hætti í úrskurði sínum, í samræmi við. 22. gr. stjórnarsýslulaga, afstöðu sína til staðhæfingar lögmanns A um að ákvörðun ÁTVR bryti gegn jafnræðisreglu þar sem trúarlegar tilvísanir væri að finna í vörumerkjum og heitum annarra áfengistegunda sem seldar væru í verslunum ÁTVR. Þá taldi umboðsmaður að almenn tilvísun í úrskurði til dóma Evrópudómstólsins og Hæstaréttar Íslands um að ríkjum væri heimilt að setja strangar reglur um meðferð og sölu áfengis með vísan til heilbrigðissjónarmiða hefði ekki verið fullnægjandi. Umboðsmaður taldi sig

hins vegar ekki hafa forsendur til að fullyrða að tiltekinn starfsmaður fjármálaráðuneytisins, sem bæði staðfesti vöruvalsreglur ÁTVR með undirskrift sinni og skrifaði undir úrskurð ráðuneytisins í kærumáli A, hefði verið vanhæfur af þeirri ástæðu einni. Þar sem öðrum vanhæfisstæðum hafði ekki verið haldið fram taldi hann sig jafnframt ekki hafa forsendur til að fullyrða að starfsmaðurinn hefði verið vanhæfur til meðferðar málsins í skilningi 3. gr. stjórnslulaga.

Umboðsmaður mæltist til þess að mál A yrði tekið til nýrrar meðferðar kæmi fram beiðni þess efnis. Jafnframt mæltist hann til þess að ráðuneytið hugaði framvegis betur að þeim atriðum sem rakin væru í álitinu.

Fjármálaráðherra var ritað bréf, dags. 15. febrúar 2012, þar sem þess var óskað að ráðuneyti hans upplýsti mig um það hvort álit mitt í máli þessu hefði orðið tilefni til einhverra viðbragða eða annarra ráðstafana í ráðuneytinu og ef svo væri í hverju þær ráðstafanir fælust.

Í svarbréfi fjármálaráðuneytisins, dags. 18. apríl 2012, kemur m.a. fram að A hafi ekki óskað eftir því að málið yrði tekið til nýrrar athugunar. Í bréfinu segir einnig eftirfarandi:

„Líkt og kom fram í svari ráðuneytisins, dags. 5. janúar 2012, við erindi yðar frá 25. ágúst 2010, skipaði ráðherra starfshóp sem hafði það verkefni að gera drög að nýju frumvarpi til heildstæðrar áfengislöggjafar í samræmi við áfengisstefnu stjórnvalda. Þau sjónarmið sem vísað var til í álitinu yðar nr. 6116/2010 voru tekin til sérstakrar skoðunar á vettvangi starfshópsins, einkum sjónarmið um nauðsyn þess að í lögum væri að finna skýra og ótvíræða leiðsögn um þær takmarkanir sem vörur og umbúðir vara, sem óskað er að ÁTVR hafi á boðstólum, eiga að lúta. Frumvarpið varð að lögum hinn 10. júlí 2011 sbr. lög nr. 86/2011, um verslun með áfengi og tóbak. Helstu breytingar frá eldri lögum lúta að samfélagslegri ábyrgð ÁTVR, ákvæði um vöruvalsreglur sem og heimild til handa ÁTVR að hafna vörum á grundvelli þeirra sjónarmiða sem fram koma í vöruvalsreglunum, sbr. 1. mgr. 11. gr. laganna. Jafnframt var gerður áskilnaður um setningu reglugerðar um vöruval, sbr. 1. mgr. 11. gr. laganna. Í framhaldi af gildistöku laganna setti ráðherra reglugerð nr. 755/2011, um vöruval og sölu áfengis og skilmála í viðskiptum við birgja, sem felldi um leið niður reglur nr. 663/2009, um vöruval.“

5. Eignir ríkisins

5.1 Kaup á leigulóð. Réttmætar væntingar málsaðila. Vandaðir stjórnisyluhættir. Jafnræðisreglan. (Mál nr. 5958/2010)

A kvartaði yfir þeirri ákvörðun sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins að synja beiðni hans, fyrir hönd leigutaka lóðar úr ríkisjörðinni X í Y, um að fá að kaupa lóðina án þess að hún yrði auglýst opinberlega til sölu, sbr. 3. mgr. 38. gr. jarðalaga nr. 81/2004. Tengdafaðir A hafði haft lóðina á leigu frá árinu 1966 og hún verið í umsjá fjölskyldunnar eftir andlát hans árið 2002. Fjölskyldan hafði hafið umfangsmikla ræktun á landinu. Í kvörtuninni var því annars vegar haldið fram að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið hefði verið búið að taka skuldbindandi ákvörðun um að selja A landið. Hins vegar var því haldið fram að ráðuneytið hefði vakið réttmætar væntingar A í þá veru. Athugun umboðsmanns beindist að því hvort ákvörðun ráðuneytisins hefði verið reist á lögmætum og málefnalegum forsendum.

Umboðsmaður tók fram að þegar stjórnvald ráðstafar eignum ríkisins gilda um þá ákvörðun reglur stjórnisyluréttar, sbr. dóm Hæstaréttar í máli nr. 407/1999. Þá benti hann á að í 40. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 væri mælt fyrir um bann við sölu fasteigna í eigu ríkisins nema samkvæmt lagaheimild. Í málinu lá fyrir að landbúnaðarráðuneytið hafði fjórum sinnum farið fram á að aflað yrði lagaheimildar til sölu hluta af landi X. Umboðsmaður tók fram að A gæti ekki á þeim grundvelli einum byggt rétt að lögum til að fá spilduna keypta. Á því léki hins vegar enginn vafi að óskir ráðuneytisins um að veittar yrðu umræddar heimildir í fjárlögum hefðu alfarið verið byggðar á fyrirætlunum ráðuneytisins um að selja A leigulóðina.

Umboðsmaður taldi að við mat á því hvort athafnir og samskipti stjórnvalda við A hefðu vakið með honum réttmætar væntingar um að til sölu á leigulóðinni X yrði gengið, yrði einkum að líta til vissra samskipta sem hann gerði síðan nánari grein fyrir í álitinu. Af þeim dró umboðsmaður þá ályktun að málsmeðferð og yfirlýsingar sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins hefðu verið með þeim hætti að A hefði mátt ætla að af sölunni yrði og þá eigi síðar en á árinu 2009 þegar heimild var til þess í fjárlögum. Því tók umboðsmaður til athugunar hvort málefnaleg og lögmæt sjónarmið hefðu staðið til þess að heimilt hefði verið að horfa fram hjá réttmætum væntingum A í málinu.

Umboðsmaður taldi ekki annað verða ráðið af synjunarbréfum sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins til A en að meginástæða þess að hafnað var að selja A leigulóðina hefði verið afstaða Y. Jafnframt hefði þá fyrst verið vísað til þess að verðmat á lóðinni frá 2007 væri ófullkomið og að ekki lægi fyrir kauptilboð af hálfu ráðuneytisins.

Umboðsmaður féllst ekki á að ráðuneytið hefði lagt nægjanlega vandaðan grundvöll að því mati sínu að réttmætt væri að hætta viðræðum við A um sölu lóðarspildunnar vegna andstöðu bæjarstjórnar Y við sölna. Hann tók fram að ráðuneytið virtist ekki hafa lagt frekari grundvöll að þeirri ákvörðun og þá með sjálfstæðri gagnaöflun um það hvort forsendur væru til að telja afstöðu sveitarfélagsins geta breytt ferli málsins í ljósi réttarstöðu A. Þá tók umboðsmaður fram að þótt ráðuneytið hefði talið að draga mætti í efa réttmæti verðmatsins frá 2007 hefði því verið í lófa lagið að ræða við A um það og þá hvort hann féllist á að fram færi nýtt mat á verðmæti landsins og samþykkti þá kauptilboð í samræmi við það. Sú forsenda

hefði því ekki heldur, að virtum réttmætum væntingum A, getað réttlætt breytta afstöðu ráðuneytisins á þessum tímapunkti í málinu. Umboðsmaður tók einnig fram að hann fengi ekki séð að ráðuneytinu hefði verið rétt að ganga út frá því að það, að sveitarfélagið Y hefði ekki sinnt beiðni um umsögn vegna landskipta í samræmi við 1. mgr. 13. gr. jarðalaga, gæti staðið því í vegi að unnt væri að skipta lóðinni til þess að selja hana leigutökum og mæta þannig réttmætum væntingum þeirra.

Með vísan til framangreinds var það niðurstaða umboðsmanns að ákvörðun sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins um að synja beiðni A um kaup á leigulandi úr ríkisjörðinni X, hefði brotið gegn réttmætum væntingum A um að gengið yrði til samninga við hann um kaupin fyrir hönd leigutaka. Í samræmi við þá niðurstöðu taldi umboðsmaður að ráðuneytið hefði ekki fært viðhlítandi rök fyrir þeirri ákvörðun að ljúka ekki þeim samningum um sölu lóðarinnar við leigutaka hennar sem unnið hafði verið að og þá þannig að nýta mætti þá lagaheimild sem Alþingi hafði veitt til sölunnar. Þá taldi umboðsmaður að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytinu hefði tekist sérstaklega illa til við að fylgja sjónarmiðum um eðlilega og sanngjarna samskiptahætti í málinu. Málsmeðferð ráðuneytisins hefði því ekki verið í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti.

Umboðsmaður mæltist til þess að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið gerði nauðsynlegar ráðstafanir til þess að rétta hlut leigutaka lóðarinnar gerðu þeir kröfu um það. Að öðru leyti taldi hann að það væri verkefni dómstóla að skera úr um það hvaða afleiðingar að lögum málsmeðferð ráðuneytisins kynni að hafa í för með sér og þá hvort það skapaðist eftir atvikum skylda til samningsgerðar af hálfu ráðuneytisins eða hvort leigutakar kynnu að eiga skaðabótarétt af þessu tilefni. Umboðsmaður beindi jafnframt þeim almennu tilmælum til ráðuneytisins að þess yrði framvegis gætt að haga sambærilegum málum í samræmi við þau sjónarmið sem rakin væru í álitinu.

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra var ritað bréf, dags. 15. mars 2012, þar sem þess var óskað að ráðuneyti hans upplýsti mig um það hvort álit mitt í máli þessu hefði orðið tilefni til einhverra viðbragða eða annarra ráðstafana í ráðuneytinu og ef svo væri í hverju þær ráðstafanir fælust.

Í svarbréfi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins, dags. 10. apríl 2012, segir m.a. að málið sem um ræðir sé mjög sérstakt og hafi að álitu ráðuneytisins takmarkað fordæmisgildi. Þá kemur fram að á grundvelli fundar með rektor Landbúnaðarháskóla Íslands og fulltrúum sveitarfélagsins Y sé, í samvinnu við sveitarfélagið, í smíðum sáttatillaga sem vonast er til að verði tilbúin til kynningar í aprílmánuði 2012. Í bréfi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins, dags. 20. apríl 2012, er síðan áréttað að ráðuneytið ætli að taka tillit til þeirra almennu sjónarmiða sem rakin eru í álitu mínu.

Ég tek jafnframt fram að 21. maí 2012 barst mér afrit af bréfi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins til lögmanns A þar sem A og fjölskyldu hans er gert nýtt sölutilboð vegna lóðarinnar og óskað eftir afstöðu þeirra til þess fyrir 1. júlí 2012. Samkvæmt upplýsingum frá A var tilboðinu hafnað þar sem það var ekki talið viðunandi og hefur hann höfðað dómsmál vegna ágreinings í málinu.

6. Fæðingarorlof

6.1 Útreikningur greiðslna úr Fæðingarorlofssjóði. Lögskýring. (Mál nr. 5862/2009)

A kvartaði yfir úrskurði úrskurðarnefndar fæðingar- og foreldraorlofsmála þar sem ákvörðun Vinnumálastofnunar-Fæðingarorlofssjóðs um útreikning greiðslna til hennar í fæðingarorlofi var staðfest. Kvörtun A laut m.a. að túlkun úrskurðarnefndar fæðingar- og foreldraorlofsmála á ákvæði 3. másl. 2. mgr. 13. gr. laga nr. 95/2000, um fæðingar- og foreldraorlof, sbr. 8. gr. laga nr. 74/2008.

A eignaðist barn í lok árs 2007 og þáði í kjölfarið greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði til loka árs 2008. A átti samtals rétt á sex mánaða fæðingarorlofi og ákvað að dreifa greiðslunum niður á tólf mánuði. Í byrjun september árið 2009 eignaðist A annað barn. Þar sem A hafði dreift fæðingarorlofi með eldra barni á tólf mánuði voru þær greiðslur, sem fram komu á viðmiðunartímabilinu vegna fæðingar yngra barns hennar samkvæmt útreikningi Vinnumálastofnunar-Fæðingarorlofssjóðs, 50% af þeim meðaltækjum sem A hafði verið með í fyrra orlofi með uppreikningi, í stað 100% ef um sex mánaða fæðingarorlof hefði verið að ræða.

Settur umboðsmaður rakti viðeigandi ákvæði laga nr. 95/2000, einkum 10. og 13. gr. laganna, sem og lögskýringargögn. Taldi hann að af texta 3. másl. 2. mgr. 13. gr. laga nr. 95/2000 og lögskýringargögnum yrði ekki dregin önnur ályktun en að við útreikning fæðingarorlofsgreiðslna vegna síðara barns, a.m.k. í þeim tilvikum þegar foreldri hefði á viðmiðunartímabili verið í fæðingarorlofi vegna eldra barns og ekki þegið aðrar tekjur, t.d. vegna hlutastarfs, bæri fortakslaut að miða við þær viðmiðunartekjur sem mynduðu grunn fyrir greiðslu fæðingarorlofs vegna fyrra barns. Skipti þá engu máli hvort foreldri hefði í samráði við vinnuveitanda, og með heimild í 10. gr. laganna, skipt fæðingarorlofi sínu upp í fleiri mánuði en þá sex sem það ætti rétt á, nýtti það einnig sjálft þá þrjá mánuði sem það ætti sameiginlega með hinu foreldrinu. Settur umboðsmaður taldi því að úrskurður úrskurðarnefndar fæðingar- og foreldraorlofsmála í máli A hefði ekki verið í samræmi við lög. Beindi hann þeim tilmælum til úrskurðarnefndar fæðingar- og foreldraorlofsmála að hún tæki mál A til endurskoðunar, kæmi fram beiðni þess efnis frá henni, og að úrskurðarnefndin tæki þá mið af þeim sjónarmiðum sem rakin væru í álitinu.

Úrskurðarnefnd fæðingar- og foreldraorlofsmála var ritað bréf, dags. 15. febrúar 2012, þar sem þess var óskað að nefndin upplýsti mig um það hvort álit setts umboðsmanns í máli þessu hefði orðið tilefni til einhverra viðbragða eða annarra ráðstafana hjá nefndinni og ef svo væri í hverju þær ráðstafanir fælust.

Í svarbréfi úrskurðarnefndarinnar, dags. 22. febrúar 2012, segir eftirfarandi:

„Í kjölfar framangreinds álits umboðsmanns barst úrskurðarnefnd fæðingar- og foreldraorlofsmála beiðni kærands, [A], um endurupptöku málsins. Féllst úrskurðarnefndin á beiðnina og úrskurðaði að nýju í málinu þann 3. mars 2011, sbr. úrskurður nefndarinnar nr. 4/2011. Með úrskurðinum var hin kærða ákvörðun Fæðingarorlofssjóðs felld úr gildi í samræmi við þau sjónarmið sem fram komu í fyrrnefndu áliti umboðsmanns, þannig að við útreikning meðaltals heildarlauna kæranda skyldi taka miða af þeim viðmiðunartækjum sem greiðsla fyrra fæðingarorlofs hennar miðaðist við.

Með lögum nr. 136/2011 voru hins vegar gerðar þær breytingar á lögum um fæðingar- og foreldraorlof nr. 95/2000 að hafi foreldri kosið að dreifa greiðslum hlutfallslegra á lengri tíma samhliða hlutastarfi eða leyfi, launuðu eða ólaunuðu, skuli taka mið af þeim viðmiðunartekjum sem þær greiðslur miðuðust við í sama hlutfalli og greiðslurnar voru inntar af hendi á því viðmiðunartímabili sem um ræðir. Hefur þannig nú verið lögfest til framtíðar sú reikniregla sem Fæðingarorlofssjóður hafði beitt í hinni kærðu ákvörðun.“

7. Gjafsókn

7.1 Lagaskilyrði fyrir gjafsókn. Börn. Framfærsluskylda foreldra. (Mál nr. 5979/2010)

A kvartaði yfir ákvörðun dómsmála- og mannréttindaráðuneytisins um að synja ólögráða syni hennar, B, um gjafsókn vegna höfðunar bótamáls á hendur leikskóla. B hafði orðið fyrir líkamstjóni á leikskólanum og hlotið 20% varanlega örorku. Kvörtunin laut að því að í áliti gjafsóknarnefndar, sem lagt var til grundvallar ákvörðun ráðuneytisins, var litið til tekna foreldra B. Sjálfur hafði B engar tekjur. A taldi skilyrði til gjafsóknar vera fyrir hendi og að taka bæri umsóknina til greina.

Þrátt fyrir að mat á því hvort kostnaður af gæslu hagsmuna yrði einstaklingi fyrirsjáanlega ofviða í skilningi 1. mgr. 126. gr. l. nr. 91/1991 beindist að viðkomandi einstaklingi, taldi umboðsmaður Alþingis sig ekki geta fullyrt að óheimilt væri að líta til réttarreglna sem með einum eða öðrum hætti vörðuðu fjárhagsstöðu viðkomandi einstaklings að lögum. Hann rakti ýmis ákvæði laga um inntak forsjárskyldna og tók fram að þegar foreldrar höfðuðu mál fyrir hönd barna sinna væri það almennt undir þeim komið að standa straum af þeim kostnaði sem af því hlytist. Umboðsmaður taldi sig ekki geta fullyrt að þegar foreldrar hefðu tekið ákvörðun um að höfða dómsmál til að tryggja fjárhagslega velferð og réttindi ólögráða barns síns væri óheimilt að líta til þeirrar grundvallarreglu að framfærsla barna hvíldi almennt á herðum foreldra barnsins, sbr. 1. mgr. 53. gr. nr. 76/2003. Umboðsmaður gerði því ekki athugasemdir við að við mat á grundvelli 1. mgr. 126. gr. laga nr. 91/1991 væri litið til forsjár- og framfærsluskyldna foreldra með börnum sínum, þótt leggja yrði síðan sjálfstætt mat á aðstæður í hverju tilviki í ljósi þeirra reglna sem giltu um gjafsókn.

Umboðsmaður taldi sig hvorki hafa forsendur til að gera þá athugasemd að óheimilt hefði verið að líta til tekna foreldra B í umræddu tilviki né að það mat gjafsóknarnefndar, að kostnaður af gæslu hagsmuna B í umræddu dómsmáli væri foreldrum hans ekki fyrirsjáanlega ofviða í merkingu 1. mgr. 126. gr., væri óforsvaranlegt. Hann lauk athugun sinni á málinu með vísan til a-liðar 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997.

7.2 Lagaskilyrði fyrir gjafsókn. Endurupptaka. (Mál nr. 6086/2010)

A kvartaði yfir synjun dómsmála- og mannréttindaráðuneytisins á beiðni um endurupptöku á máli þar sem henni var synjað um gjafsókn vegna málarekstrar fyrir Hæstarétti með vísan til umsagnar gjafsóknarnefndar sem taldi ekki nægilegt tilefni til áfrýjunar á dómi héraðsdóms í málinu í skilningi 126. gr. laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála. Með dómi Hæstaréttar í málinu var A hins vegar dæmd greiðsla í samræmi við varakröfu og í kjölfarið óskaði hún eftir endurupptöku málsins. Ráðuneytið synjaði beiðninni með vísan til umsagnar gjafsóknarnefndar þar sem fram kom að málflutningsþóknun skuli ákveðin í dómi og því verði gjafsókn ekki veitt eftir að niðurstaða dóms liggur fyrir.

Umboðsmaður taldi að endurupptökubeiðni A hefði byggst á því að upphaflegt mat gjafsóknarnefndar á tilefni málshöfðunarinnar hefði verið rangt. Athugun umboðsmanns beindist því að því hvort borið hefði að endurupptaka málið á grundvelli

óskráðra meginreglna stjórnisýsluréttarins og þá á þeim grundvelli að umsögn gjafsóknarnefndar í málinu hefði ekki verið í samræmi við lög. Af umsögninni taldi umboðsmaður verða ráðið að nefndin hefði horft til niðurstöðu héraðsdóms í málinu, sem byggðist á mati á þeim sönnunargögnum sem lögð voru fyrir dóminn, og hefði ekki talið að nokkrar líkur væru á því að málið ynnist fyrir dómi. Umboðsmaður taldi að stjórnvöldum yrði að játa nokkurt svigrúm við mat á því hvort nægilegt tilefni væri til áfrýjunar, svo lengi sem það mat byggðist á málefnalegum sjónarmiðum og væri forsvaranlegt. Með tilliti til þess og eftir að hafa farið yfir umsögn gjafsóknarnefndar og þau gögn, sem lágu fyrir nefndinni, taldi umboðsmaður sig ekki hafa forsendur til að fullyrða að við upphaflega höfnun gjafsóknarnefndar á veitingu gjafsóknar til A hefðu verið gerð mistök. Umboðsmaður taldi því ekki forsendur til athugasemda við synjun á beiðni A um endurupptöku málsins.

Þrátt fyrir niðurstöðu sína í málinu ákvað umboðsmaður að rita innanríkisráðuneytinu bréf þar sem fram kom að hann féllist ekki á þá afstöðu innanríkisráðuneytisins og gjafsóknarnefndar að óheimilt væri að endurupptaka gjafsóknarmál eftir að dómur Hæstaréttar hefði fallið í máli sem gjafsóknarbeiðni varðaði. Í bréfi umboðsmanns kom m.a. fram að ákvæði réttarfarslaga, þar sem fjallað er um veitingu gjafsóknar, vikju ekki til hliðar stjórnisýslulögum að þessu leyti.

8. Hlutafélög

8.1 Eftirlitsskylda efnahags- og viðskiptaráðuneytisins gagnvart rannsóknarmönnum. Málshraði. Vandaðir stjórnisýsluhættir. Stjórnvaldsákvörðun. (Mál nr. 6182/2010)

B kvartaði fyrir hönd A ehf. yfir seinagangi rannsóknarmanna, sem skipaðir voru af þáverandi viðskiptaráðherra samkvæmt 97. gr. laga nr. 2/1995, um hlutafélög, við að skila skýrslu um starfsemi C hf. og viðbrögðum ráðuneytisins af því tilefni.

Umboðsmaður ákvað að beina athugun sinni að aðkomu efnahags- og viðskiptaráðuneytisins að málinu og eftirlitsskyldu þess gagnvart rannsóknarmönnum samkvæmt 97. gr. laga nr. 2/1995. Þegar umboðsmaður lauk athugun sinni á málinu voru nær tvö ár liðin frá því að rannsóknarmennirnir voru skipaðir til verksins. Þeir höfðu þó ekki enn skilað skýrslu um rannsókn sína til hluthafafundar í C hf.

Umboðsmaður rakti ákvæði 97. gr. laga nr. 2/1995 og lögskýringargögn að baki ákvæðinu. Þá vék hann að lagasjónarmiðum að baki ákvæðinu. Var það álit hans að drægist vinna rannsóknarmanna fram yfir eðlilegan málshraða yrði ráðherra að gera viðeigandi ráðstafanir til að upplýsa um ástæður tafanna og taka afstöðu til þess hvort þær forsendur, sem skipun hlutaðeigandi rannsóknarmanna hefði byggst á, um eðlilegan málshraða verksins af þeirra hálfu, væru breyttar og þá eftir atvikum brostnar þannig að taka yrði nýja stjórnvaldsákvörðun um hverjir ættu að sinna umræddri rannsókn. Umboðsmaður tók fram að síðar kynni að reyna á hvort tilefni og skilyrði væru til þess að endurupptaka málið eða eftir atvikum að afturkalla fyrri ákvörðun um skipun rannsóknarmanna. Umboðsmaður taldi að í þessu efni væru möguleikar ráðuneytisins til afskipta af málinu ekki takmarkaðir við að fyrir lægju varanleg forföll eða að rannsóknarmaður hefði þurft að segja sig frá starfinu, heldur gæti einnig komið til þess að skipa yrði nýja rannsóknarmenn ef sýnt þætti að þegar hefðu orðið verulegar tafir á framgangi verksins miðað við það sem ætla hefði mátt í upphafi og síðar hefði komið í ljós um umfang þess og ekki yrði séð að rannsóknarmennirnir myndu ljúka verkinu innan hæfilegs tíma.

Umboðsmaður taldi að efnahags- og viðskiptaráðuneytið hefði ekki gert nægjanlegar ráðstafanir til að fylgja eftir framkomnum athugasemdum A ehf. um tafir á því að rannsóknarmennirnir skiluðu skýrslu sinni til hluthafafundar í C hf. Umboðsmaður taldi þannig að ráðuneytið hefði, þegar fyrirspurnir þess um framvindu verksins í tilefni af athugasemdum A ehf. leiddu ekki til þess að verkinu lyki innan hæfilegs tíma, þurft að taka afstöðu til þess hvort tilefni væri til að taka skipun rannsóknarmannanna til endurskoðunar og skipa nýja einstaklinga til verksins.

Umboðsmaður mæltist til þess að ráðuneytið tæki málið til meðferðar að nýju og gerði viðeigandi ráðstafanir til að tryggja að ákvörðun þess um að fallast á að gera rannsókn á grundvelli 97. gr. laga nr. 2/1995 á tilteknum þáttum í starfsemi C hf. kæmi til framkvæmda og að skilað yrði skriflegri skýrslu til hluthafafundar í samræmi við 3. mgr. 97. gr. laga nr. 2/1995. Þá beindi umboðsmaður þeim tilmælum til efnahags- og viðskiptaráðuneytisins að gæta þess framvegis, í samræmi við vandaða stjórnisýsluhætti, sem og hina óskráðu grundvallarreglu stjórnisýsluréttarins um að ákvarðanir í málum stjórnvalda skuli að efni til vera nægjanlega glöggar og skýrar, að fram komi í skipunarbréfi innan hvaða tímamarka ráðuneytið miði við að niðurstaða

rannsóknar liggi fyrir. Loks beindi umboðsmaður þeim almennu tilmælum til ráðuneytisins að gæta þess framvegis í störfum sínum að haga málsmeðferð sambærilegra mála í samræmi við þau sjónarmið sem rakin væru í álitinu.

Efnahags- og viðskiptaráðherra var ritað bréf, dags. 15. febrúar 2012, þar sem þess var óskað að ráðuneyti hans upplýsti mig um það hvort álit mitt í máli þessu hefði orðið tilefni til einhverra viðbragða eða annarra ráðstafana í ráðuneytinu og ef svo væri í hverju þær ráðstafanir fælust.

Í svarbréfi efnahags- og viðskiptaráðuneytisins, dags. 30. mars 2012, segir eftirfarandi:

„Hvað varðar lyktir þess máls sem var grunnur að álitu í máli númer 6182/2010 þá fékk ráðuneytið, um svipað leyti og álituð barst, upplýsingar um að rannsóknarmennirnir hefðu lokið við skýrsluna og undirritað 29. júní 2011. Með bréfi ráðuneytisins dags. 18. júlí 2011 var þess farið á leit við rannsóknarmenn að skýrslan yrði send féluginu [C] í síðasta lagi 29. júlí 2011 þannig að stjórn félagsins gæti boðað hluthafafund í félaginu. Þá var í bréfinu greint frá álitu umboðsmanns Alþingis í málinu, sem jafnframt var sent með bréfinu.

Rannsóknarmennirnir urðu ekki við því að senda skýrsluna til félagsins fyrr en 10. október 2011 og var aðalfundur félagsins haldinn 11. nóvember 2011 þar sem skýrsla rannsóknarmannanna var á dagskrá. Það skal upplýst að reikningar vegna vinnu rannsóknarmannanna hafa verið sendir félaginu og eru þeir enn ógreiddir að hluta, en ágreiningur er um greiðslu þeirra.

Ekki hafa verið skipaðir rannsóknarmenn síðan framangreint mál var til meðferðar en slík mál eru fátíð. Ráðuneytið mun leggja ábendingar um betri stjórnsýsluframkvæmd sem fram kom í álitinu til grundvallar næst þegar beiðni á grundvelli 97. gr. laga nr. 2/1995 verður lögð fram.

Hvað varðar stjórnsýsluframkvæmd í ráðuneytinu almennt þá tekur ráðuneytið ábendingar umboðsmanns Alþingis alvarlega. Þess er að geta að ráðuneytið hefur tekið ákvörðun um að yfirfara verkferla og setja fram skýrari verklagsreglur er lúta að meðferð stjórnsýslumála í ráðuneytinu. Er í þeim tilgangi m.a. fyrirhugað að farið verði yfir alla þá löggjöf sem er á ábyrgð ráðuneytisins og ferlar í stjórnsýslumálum greindir og settir fram skriflega. Sú vinna mun hefjast á næstu vikum og vonandi ljúka fyrir næsta haust. Þá er þess að geta að farið hefur verið yfir að tímatakmörk séu almennt nýtt við meðferð stjórnsýslumála m.a. í samræmi við ábendingar í álitum umboðsmanns og þannig gætt að málshraða við rannsókn og meðferð mála í ráðuneytinu.“

9. Húsnæðismál

9.1 Lokaúttekt byggingarfulltrúa. Stjórnvaldsákvörðun. Stjórnsýslukæra. Kæruaðild. (Mál nr. 6242/2010)

Húsfélagið C leitaði til umboðsmanns og kvartaði annars vegar yfir samskiptum við bæjarráð og byggingarfulltrúa X og hins vegar yfir úrskurði úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála. Með úrskurðinum vísaði nefndin frá kæru húsfélagsins á framkvæmd lokaúttektar byggingarfulltrúa í X á fjölbýlishúsinu að C, sem gefið var vottorð fyrir, og útgáfu vottorðsins um lokaúttektina, á þeim grundvelli að félagið teldist ekki aðili kærumálsins.

Athugun umboðsmanns laut að því hvort úrskurður úrskurðarnefndarinnar hefði verið reistur á réttum lagagrundvelli. Einnig taldi umboðsmaður rétt að fjalla um hvort útgáfa lokaúttektarvottorðs væri stjórnvaldsákvörðun.

Umboðsmaður fékk ekki annað séð af lagagrundvelli málsins en að ákvörðun byggingarfulltrúa um útgáfu lokaúttektarvottorðs hefði þýðingu fyrir rétt og skyldur byggingarstjóra og byggjanda að lögum og þá sem kynnu að koma í þeirra stað þar til lokaúttekt hefði farið fram. Umboðsmaður féllst því ekki á þá afstöðu úrskurðarnefndarinnar að útgáfa lokaúttektarvottorðs væri ekki stjórnvaldsákvörðun. Þá taldi umboðsmaður að eigendur húss, sem ekki hefði farið fram lokaúttekt á, kynnu að eiga verulega, sérstaka og lögvarða hagsmuni af því að lokaúttekt færi fram með réttum hætti. Þótt ákvörðun um útgáfu lokaúttektarvottorðs hefði ekki beinst beinlínis að viðkomandi aðilum gæti hún varðað verulega hagsmuni þeirra. Umboðsmaður benti á að í málinu hefði legið fyrir að fulltrúar húsfélagsins hefðu verið viðstaddir lokaúttekt og gert athugasemdir við tiltekin atriði sem lutu að byggingu og frágangi hússins. Að virtu efni athugasemdanna, sem lutu að meintum göllum sem vörðuðu íbúðir einstakra eigenda og sameign eigendanna og kunnu að snerta öryggi og heilsu þeirra, taldi umboðsmaður ekki útilokað að þessir gallar fælu í sér brot á byggingarreglugerð. Það hefði því komið í hlut byggingarfulltrúa að taka afstöðu til þess við útgáfu vottorðs um lokaúttektina hvort þessar athugasemdir stæðu því í vegi að vottorðið yrði gefið út. Umboðsmaður fékk því ekki annað séð en að málið hefði beinlínis varðað hagsmuni íbúðareigenda í fjölbýlishúsinu að C. Það var því niðurstaða hans að húsfélagið hefði átt aðild að kærumálinu og að frávisun úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála hefði ekki byggst á réttum lagagrundvelli.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til úrskurðarnefndarinnar að taka mál húsfélagsins til nýrrar meðferðar, kæmi fram beiðni um það, og haga úrlausn þess máls í samræmi við þau sjónarmið sem rakin væru í álitinu. Umboðsmaður beindi einnig tilmælum til úrskurðarnefndarinnar um að taka til skoðunar hvort rétt væri að taka úrskurð nefndarinnar í öðru tilgreindu máli, þar sem fram kom sú afstaða að útgáfa lokaúttektarvottorðs væri ekki stjórnvaldsákvörðun, til nýrrar meðferðar í samræmi við þau sjónarmið sem gerð væri grein fyrir í álitinu. Loks fór umboðsmaður fram á að úrskurðarnefndin hefði þau atriði, sem rakin væru í álitinu, framvegis í huga í störfum sínum.

Úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála var ritað bréf, dags. 15. febrúar 2012, þar sem þess var óskað að nefndin upplýsti mig um það hvort álit mitt í máli þessu hefði

orðið tilefni til einhverra viðbragða eða annarra ráðstafana hjá nefndinni og ef svo væri í hverju þær ráðstafanir fælust.

Í svarbréfi úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála, dags. 13. mars 2012, kemur fram að forsvarsmanni húsfélagsins C hafi verið tjáð að málið yrði endurupptekið ef þess yrði óskað en slík beiðni hefði ekki enn borist nefndinni. Þá kemur fram að samkvæmt upplýsingum lögmanns byggingarstjóra í því eldra máli, sem vísað var til í svarbréfi úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála til mín, dags. 5. maí 2011, hafi ágreiningur í málinu verið leiddur til lykta og ekki sé óskað eftir því að úrskurðarnefndin taki málið til meðferðar að nýju. Að lokum kemur fram að kærsmål vegna úttekta hafi verið fá og ekkert slíkt mál hafi komið til úrlausnar eftir að úrskurður gekk í máli húsfélagsins C. Jafnframt segir að ný úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála muni við meðferð mála af þessu tagi líta til þeirra sjónarmiða sem rakin eru í álitinu. Einnig þurfi að líta til nýrra ákvæða byggingarreglugerðar nr. 112/2010, um úttektir og framkvæmd þeirra.

10 Landbúnaður

10.1 Umsókn um heimild til innflutnings á eggjum. Dráttur á afgreiðslu máls. (Mál nr. 6372/2011)

A ehf. kvartaði yfir því að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið hefði ekki afgreitt umsókn félagsins um leyfi til innflutnings á ferskum eggjum frá Svíþjóð. Settur umboðsmaður Alþingis hafði þegar fjallað um málshraða sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins í málinu í álitinu frá 17. nóvember 2010 í máli nr. 5347/2008 og þá m.a. komist að þeirri niðurstöðu að þær tafir, sem þá voru orðnar á afgreiðslu umsóknarinnar, hefðu ekki samrýmst málshraðareglu 1. mgr. 9. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993.

Umboðsmaður gerði verulegar athugasemdir við þann tíma sem það tók sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið að afgreiða umsókn A ehf. Leyfi til innflutnings var ekki gefið út fyrir en þremur árum og átta mánuðum eftir að umsóknin var lögð fram. Þar sem settur umboðsmaður hafði þegar fjallað um málshraða í málinu í álitinu frá 17. nóvember 2010 í máli nr. 5347/2008 taldi umboðsmaður ekki ástæðu til að fjalla sérstaklega um meðferð málsins fram að þeim tíma.

Ellefu mánuðir liðu frá því að settur umboðsmaður lauk athugun sinni og þar til umsókn A ehf. var endanlega afgreidd hinn 18. október 2011. Rúmlega fjórir og hálfur mánuður liðu frá því að fyrir lá umsögn yfirdýralæknis Matvælastofnunar, dags. 3. júní 2011, þar sem lagt var til að innflutningurinn yrði heimilaður, þar til fallist var á umsóknina. Þá höfðu starfsmenn ráðuneytisins lagt til við ráðherra að innflutningurinn yrði heimilaður í minnisblöðum sínum, dags. 18. júlí og 26. ágúst 2011. Þegar umsögn Matvælastofnunar barst lá fyrir álit setts umboðsmanns um að þegar hefðu orðið slíkar tafir á afgreiðslu málsins að málsmeðferðin samrýmdist ekki málshraðareglu stjórnisýslulaga. Umboðsmaður taldi því að enn brýnna hefði verið en ella að hraða afgreiðslu málsins. Hann taldi að sumarleyfi starfsmanna gætu almennt ekki réttlætt tafir á afgreiðslu slíkra mála heldur yrði að haga skiptingu verkefna milli starfsmanna, skipulagi sumarleyfa og ráðstöfunum af því tilefni á þann hátt að fært væri að afgreiða þau innan hæfilegs tíma. Umboðsmaður tók enn fremur sérstaklega fram að pólitísk afstaða ráðherra til þess hvort veita ætti leyfi, þegar fyrir lægi að tilskilin skilyrði laga væru uppfyllt, gæti ekki réttlætt að afgreiðslu á umsókn um slíkt leyfi væri látin bíða umfram þau mörk sem leiða af málshraðareglum. Samkvæmt framansögðu taldi umboðsmaður að málsmeðferð sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins hefði ekki verið í samræmi við 1. mgr. 9. gr. stjórnisýslulaga. Þá taldi hann að ráðuneytinu hefði borið, sbr. 3. mgr. 9. gr. stjórnisýslulaga, að veita lögmanni A ehf. nákvæmari upplýsingar en gert var um það hvenær ákvörðunar í málinu væri að vænta.

Að lokum taldi umboðsmaður að ekki hefði samrýmst þeim sjónarmiðum, sem lög nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, byggjast á, að afhenda honum ekki öll gögn málsins líkt og óskað var eftir.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins að gera nauðsynlegar úrbætur á verklagi og starfsháttum innan ráðuneytisins til að hraða afgreiðslu mála þannig að tafir af því tagi, sem urðu í þessu máli, endurtækju sig ekki. Umboðsmaður mæltist jafnframt til að ráðuneytið hefði

að öðru leyti þau sjónarmið, sem rakin voru í álitinu, framvegis í huga í störfum sínum.

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra var ritað bréf, dags. 15. febrúar 2012, þar sem þess var óskað að ráðuneyti hans upplýsti mig um það hvort álit mitt í máli þessu hefði orðið tilefni til einhverra viðbragða eða annarra ráðstafana í ráðuneytinu og ef svo væri í hverju þær ráðstafanir fælust.

Í svarbréfi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins, dags. 27. febrúar 2012, segir m.a. eftirfarandi:

„Í ráðuneytinu hafa ekki verið gerðar sérstakar breytingar á verklagi eða starfsháttum til að hraða afgreiðslu mála en stefnt er að því að tafir af því tagi sem urðu í máli þessu endurtaki sig ekki.

Rétt er að taka fram að starfsmönnum ráðuneytisins ber að skrá öll málsgögn inn í málaskrá ráðuneytisins. Í máli þessu fyrirfirst að skrá ákveðin tölvupóstsamskipti í málaskrá og beðist er velvirðingar á því að umbeðin gögn fylgdu ekki með gögnum málsins.

Ráðuneytið hefur farið yfir þau sjónarmið sem rakin eru í álitinu og mun framvegis hafa þau í huga í störfum sínum.“

11. Lyfjamál

11.1 Greiðslubátttaka í lyfjakostnaði. Andmælaréttur. Aðgangur að gögnum máls. Vandaðir stjórnisýsluhættir. Skráningarskylda upplýsinga.

Rökstuðningur. Afturköllun.
(Mál nr. 6073/2010)

A hf. kvartaði fyrir hönd B yfir ákvörðun lyfjagreiðslunefndar um að afturkalla greiðslubátttöku vegna sérlyfsins X og málsmeðferð nefndarinnar í því máli. Jafnframt kvartaði A hf. yfir því að hafa ekki fengið aðgang að gögnum málsins eftir að því lauk.

Umboðsmaður taldi að lyfjagreiðslunefnd hefði borið að eigin frumkvæði að veita A hf. tækifæri til að koma að athugasemdum vegna álita Geðlæknafélagsins og Taugalæknafélags Íslands og þeirra upplýsinga, sem höfðu borist nefndinni frá landlækni og Lyfjastofnun, að þessum stofnunum hefðu borist ábendingar um misnotkun lyfsins X, áður en ákvörðun var tekin í málinu. Það var hins vegar ekki gert og taldi umboðsmaður því að málsmeðferð lyfjagreiðslunefndar hefði að þessu leyti ekki samrýmst 13. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993.

Umboðsmaður taldi einnig að sú fortakslausa „regla“ nefndarinnar að senda ekki frá sér sérfræðiálit lækna, annarra heilbrigðisstétta eða fagfélaga sem aflað væri í tengslum við umfjöllun um umsóknir, samrýmdist ekki meginreglu 1. mgr. 15. gr. stjórnisýslulaga.

Umboðsmaður féllst ekki heldur á þann skilning nefndarinnar að fylgiskjöl við bréf nefndarinnar til umboðsmanns nr. 2, 10, 16 og 20, sem A hf. hafði óskað eftir aðgangi að, teldust vera vinnuskjöl í skilningi 3. tölul. 1. gr. 16. gr. stjórnisýslulaga og komst að þeirri niðurstöðu að synjun lyfjagreiðslunefndar á að afhenda fylgiskjölin hefði ekki byggst á réttum lagagrundvelli. Í bréfi lyfjagreiðslunefndar til umboðsmanns kom fram að nefndin legðist ekki gegn afhendingu fylgiskjala nr. 13 og 14. Umboðsmaður tók því ekki afstöðu til þess hvort synjun á að afhenda þau hefði byggst á réttum lagagrundvelli. Hann benti þó á að stjórnvöldum væri heimilt að veita aðgang að gögnum í ríkari mæli en leiddi af meginreglu 1. mgr. 15. gr. stjórnisýslulaga. Þá taldi umboðsmaður að synjun lyfjagreiðslunefndar á að afhenda umrædd skjöl hefði ekki fullnægt kröfum 22. gr. stjórnisýslulaga um rökstuðning, sbr. 19. gr. laganna.

Loks taldi umboðsmaður að framsetning á ákvörðun lyfjagreiðslunefndar hefði ekki samrýmst vönduðum stjórnisýsluháttum, þar sem ekki kom fram hvaða nefndarmenn hefðu staðið að henni. Umboðsmaður kom þeirri ábendingu á framfæri við lyfjagreiðslunefnd að að mikilvægt væri að huga að 23. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996, um skráningarskyldu upplýsinga.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til lyfjagreiðslunefndar að taka upp mál A hf. er lyti að afturköllun á fyrri ákvörðun nefndarinnar og aðgangi að gögnum máls, kæmi fram beiðni frá félaginu þess efnis. Jafnframt beindi umboðsmaður þeim tilmælum til nefndarinnar að hún tæki framvegis mið af þeim atriðum sem gerð væri grein fyrir í álitinu.

Lyfjagreiðslunefnd var ritað bréf, dags. 15. febrúar 2012, þar sem þess var óskað að nefndin upplýsti mig um það hvort álit mitt í máli þessu hefði orðið tilefni til einhverra

viðbragða eða annarra ráðstafana hjá nefndinni og ef svo væri í hverju þær ráðstafanir fælust.

Í svarbréfi lyfjagreiðslunefndar, dags. 13. mars 2012, kemur m.a. fram að félagið C, sem tók við umboði markaðsdeildar B hinn 1. desember 2010, hafi óskað eftir endurupptöku málsins með bréfi, dags. 15. september 2011. Á það hafi verið fallist og ný ákvörðun í málinu hafi verið tekin á fundi lyfjagreiðslunefndar 26. janúar 2012. Í svarbréfinu segir jafnframt eftirfarandi:

„Nefndin tók til umfjöllunar álit umboðsmanns Alþingis nr. 6073/2010, dags. 13. júlí 2011 á 156. fundi sínum 18. ágúst sl. Á fundinum var ákveðið að þegar teknar væru íþyngjandi ákvarðanir hjá nefndinni komi fram í bréfi hennar hvaða nefndarmenn standi að ákvörðuninni. Jafnframt verði hugað sérstaklega að vanhæfi nefndarmanna hafi þeir áður komið að íþyngjandi ákvörðunum sem varða sama erindi.

Einnig var rætt um andmælarétt og aðgang að gögnum sem ákvarðanir byggja á. Í þeim tilfellum er nefndin styðst við sérfræðiálit eða byggir ákvarðanir sínar á þeim eru þau send út til umboðsmanna viðkomandi sérlyfs til athugasemda. Þetta vinnulag hefur nefndin viðhaft um nokkurn tíma.“

12. Lögheimili

12.1 Skráning á lögheimili þeirra sem dveljast erlendis við nám eða vegna veikinda. (Mál nr. 5783/2009)

Umboðsmaður Alþingis tók til athugunar framkvæmd Þjóðskrár á lögheimilis-skráningu þeirra sem dveljast erlendis við nám. Tildrög athugunarinnar voru að í tengslum við kvörtun einstaklings yfir því að Þjóðskrá hefði skráð lögheimili hans erlendis bærust umboðsmanni m.a. þau svör frá dóms- og kirkjumálaráðuneytinu, en Þjóðskrá var þá skrifstofa í því ráðuneyti, að sú venja hefði skapast að vottorð frá Lánasjóði íslenskra námsmanna (LÍN) um að nám viðkomandi manns væri metið lánshæft væri tekið gilt sem sönnun fyrir því að ákvæðum lögheimilislaga væri fullnægt. Í svörunum kom jafnframt fram að við túlkun á 9. gr. lögheimilislaga væri ekki við lögskýringargögn að styðjast og í greinargerð með frumvarpi, sem varð að lögunum, væri ekki að finna skilgreiningu á orðinu námsmaður. Því hefði verið stuðst við skilgreiningu í reglugerð nr. 648/1995, um réttindi og skyldur manna sem dveljast erlendis við nám samkvæmt ákvæðum laga um opinber gjöld, þótt hún fjallaði um skattalega heimilisfesti. Athugun á máli viðkomandi einstaklings lauk og ákveðið var að leita frekari skýringa á almennri framvæmd lögheimilisskráningar námsmanna sem dveljast erlendis. Meðal atriða, sem umboðsmaður leitaði skýringa á, voru hvers vegna lánshæfi náms hjá LÍN væri gert að skilyrði fyrir skráningu lögheimilis á Íslandi og hvers vegna talið væri að heimild lögheimilislaga væri bundin við nám á framhalds- og háskólastigi. Þá var skýringa óskað á því hvers vegna talið væri heimilt að líta til skilgreiningar í reglugerð nr. 648/1995 við afmörkun á inntaki ákvæðis í lögum nr. 21/1990.

Umboðsmaður lauk athugun sinni á málinu með bréfi, dags. 8. ágúst 2011, með vísan til a-liðar 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997.

Í skýringum Þjóðskrár Íslands til umboðsmanns vegna málsins kom m.a. fram að ljóst væri að gengið hefði verið of strangt fram og að viðmið stofnunarinnar hefðu verið of ströng. Horfið yrði til fyrri framkvæmdar og það metið sjálfstætt í hverju tilviki hvort ákvæði 1. mgr. 9. gr. laga nr. 21/1990 ættu við á grundvelli gagna um viðkomandi menntastofnun, tilhögun náms, próftöku og viðurkenningu námsins í námslandinu. Í ljósi þessara viðbragða taldi umboðsmaður ekki ástæðu til að afhafast frekar, að minnsta kosti að sinni, á grundvelli 5. gr. laga nr. 85/1997, en lagði ríka áherslu á að ákvörðun um hvort lögheimili manns væri skráð hér á landi kynni að hafa verulega þýðingu fyrir hagsmuni hlutadeigandi, m.a. í heilbrigðis- og almanna-tryggingarkerfum. Því væri afar mikilvægt að Þjóðskrá Íslands vandaði til málsmeðferðar í þessum tilvikum. Þá taldi umboðsmaður nauðsynlegt að gera athugasemdir við þann tíma sem það tók að svara fyrirspurnarbréfi í málinu, dags. 16. september 2009, en í því hafði verið lögð áhersla á að svör bærust ekki síðar en 2. október 2009. Fyrirspurnin var ítrekað bréflaga alls fimm sinnum og auk þess send skrifstofustjóra Þjóðskrár að nýju, að hans beiðni, með símbréfi. Þá átti umboðsmaður símtal við skrifstofustjóra borgara- og neytendaskrifstofu um stöðu málsins og lagði áherslu á að fyrirspurnarbréfinu yrði svarað og kvaðst skrifstofustjórinn hyggjast ræða það við skrifstofustjóra Þjóðskrár. Engu að síður barst ekki svar frá Þjóðskrá Íslands fyrr en 15. júlí 2011, eða tæplega 22 mánuðum eftir að fyrirspurnin var send. Umboðsmaður taldi ljóst að þessi dráttur hefði ekki samrýmst þeim sjónarmiðum,

sem búa að baki lögum um umboðsmann Alþingis, og mæltist til þess að tryggt yrði að dráttur af þessu tagi endurtæki sig ekki.

13. Lögreglumál

13.1 Leit. Framhaldsskólar. Lög um meðferð sakamála. Stjórnarskrá. Mannréttindasáttmáli Evrópu. Frumkvæðisathugun. (Mál nr. 5918/2010)

Í tilefni af fjölmiðlaumfjöllun um fíkniefnaleit lögreglunnar á höfuðborgarsvæðinu í Tækniskólanum í Reykjavík 11. febrúar 2010 ákvað settur umboðsmaður Alþingis að hefja athugun að eigin frumkvæði á því hver hefði verið aðdragandi og tilefni leitarinnar og á hvaða lagagrundvelli hún hefði byggst. Lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu og dómsmála- og mannréttindaráðuneytið töldu að hafið væri yfir vafa að lögreglu væri heimilt að leita í skólahúsnaði og vísuðu þar til 3. mgr. 75. gr. laga nr. 88/2008 um meðferð sakamála. Þar segir að leit sé heimil án dómsúrskurðar á viðavangi og í húsakynnum eða farartækjum, sem eru opin almenningi eða hver og einn getur átölulaust gengið um, þótt ekki sé fullnægt skilyrðum 74. gr. laganna. Athugun umboðsmanns beindist því að hvort leitin í Tækniskólanum hefði verið heimil á þeim grundvelli.

Settur umboðsmaður rakti efni 71. gr. stjórnarskrárinnar og 8. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu. Bæði ákvæðin fjalla um friðhelgi einkalífs og heimilis. Þá nefndi umboðsmaður tiltekin ákvæði laga nr. 88/2008 um heimildir lögreglu til leitar. Einnig rakti hann sjónarmið fræðimanna. Því næst tók hann til umfjöllunar hvort framhaldsskólar teldust vera húsakynni sem eru opin almenningi eða hver og einn getur gengið átölulaust um í skilningi 3. mgr. 75. gr. laga nr. 88/2008. Umboðsmaður taldi að með undanþáguheimild 3. mgr. 75. gr. laga nr. 88/2008 hefði verið stefnt að því að lögregla gæti, rétt eins og almenningur, farið um svæði og húsakynni og svipast um eftir mönnum og munum. Umferð og innganga lögreglu væri því ekki takmarkaðri að þessu leyti en almennings. Einnig þyrfti að líta til þess hvort borgararnir hefðu réttmætar væntingar til að njóta friðar um lífshætti sína og einkahagi á viðkomandi stað og þá gagnvart tilviljana- eða handahófskenndum afskiptum stjórnvalda. Sérstaklega þyrfti að huga að því hvort almenningur ætti almennt erindi í slík húsakynni eða einstök rými þess í ljósi þess hlutverks sem því væri ætlað og eðlis húsnaðisins að öðru leyti.

Settur umboðsmaður tók fram að framhaldsskólar væru vinnustaðir kennara og nemenda og því ekki beinlínis ætlað að laða til sín almenning. Nemendur kynnu því að hafa réttmætar væntingar til þess að njóta nokkurs friðar um lífshætti sína og einkahagi innan veggja skóla og gagnvart afskiptum stjórnvalda. Umboðsmaður féllst því ekki á þá afstöðu lögreglu og ráðuneytisins að skólahúsnaði framhaldsskóla teldist til húsakynna sem væru að öllu leyti opin almenningi eða þess eðlis að hver og einn gæti gengið átölulaust þar um í skilningi 3. mgr. 75. gr. laga nr. 88/2008, eins og ákvæðið yrði túlkað í ljósi ákvæða 71. gr. stjórnarskrárinnar og 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu um friðhelgi einkalífs. Skólastofur, kennarastofur og afmarkaðir samkomustaðir nemenda og nemendafélaga væru t.d. rými sem almennt féllu utan við ákvæðið. Hins vegar væri ekki útilokað að einhver rými innan veggja skóla kynnu að falla þar undir, t.d. afgreiðslurými og anddyri. Þá taldi settur umboðsmaður að með því að loka Tækniskólanum með þeim hætti að nemendur hefðu þurft að nota einn tiltekinn útgang, sem lögreglumenn með fíkniefnahund vöktuðu, hefði eðli húsnaðisins verið breytt. Jafnvel þótt á það yrði fallist að húsakynni teldust opin

almenningi í upphafi lögregluaðgerðar væri ekki lengur um það að ræða þegar leit væri framkvæmd með þessum hætti.

Setts umboðsmaður Alþingis taldi að leit lögreglunnar á höfuðborgarsvæðinu 11. febrúar 2010 í Tækniskólanum í Reykjavík hefði ekki getað stuðst við undanþáguheimild 3. mgr. 75. gr. laga nr. 88/2008. Hann beindi þeim tilmælum til lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu að hafa þau sjónarmið, sem rakin væru í álitinu, framvegis í huga og tók fram að þau hefðu almenna þýðingu um leit lögreglu í skólastofnunum.

Lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu var ritað bréf, dags. 15. mars 2012, þar sem þess var óskað að hann upplýsti mig um það hvort álit setts umboðsmanns í máli þessu hefði orðið tilefni til einhverra viðbragða eða annarra ráðstafana hjá embætti hans og ef svo væri í hverju þær ráðstafanir fælust.

Í svarbréfi lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu, dags. 10. apríl 2012, segir eftirfarandi:

„Embættið hefur farið vandlega yfir framangreint álit setts umboðsmanns Alþingis. Ekki hefur verið ráðist í sambærilegar leitir og þá sem til skoðunar var í álitinu, frá þeim tíma sem athugun setts umboðsmanns Alþingis hófst. Komi til þess að talið verði nauðsynlegt að ráðast í slíka leit verður farið að þeim tilmælum sem fram koma í álitinu setts umboðsmanns.“

14. Mannréttindi

14.1 Skattar og gjöld. Bann við endurtekinni málsmeðferð og tvöfaldri refsingu. Meinbugir á lögum. (Mál nr. 5925/2010, 5926/2010 og 5927/2010)

Þrjár einstaklingar leituðu til umboðsmanns og kvörtuðu yfir úrskurðum yfirskattanefndar í málum þeirra þar sem þeim var gert að greiða fésektir fyrir tilgreind brot á skattalöggjöfnni. Kvartanir hans beindust m.a. að því að í málunum hefði ekki verið tekin til greina sú málsástæða að vísa bæri málunum frá á þeim grundvelli að gjaldendum hefði þegar verið ákvarðað álag á vantalda skattstofna með úrskurðum ríkisskattstjóra. Frávísunarkrafan byggðist á réttinum til að þurfa ekki að sæta endurtekinni málsmeðferð eða tvöfaldri refsingu, sbr. 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka við Mannréttinasáttmála Evrópu. Umboðsmaður lauk málum þessara einstaklinga með bréfi til lögmanns þeirra með vísan til þess að í ljósi niðurstöðu Hæstaréttar Íslands frá 22. september 2010 í máli nr. 371/2010 væri ekki grundvöllur til athugasemda af hans hálfu við þau atriði í úrskurðum yfirskattanefndar sem kvartanir þeirra beindust að.

Umboðsmaður ákvað hins vegar að rita álit á grundvelli 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, og vekja athygli Alþingis, fjármálaráðherra og innanríkisráðherra á því að meinbugir kynnu að vera á gildandi lögum nr. 90/2003, um tekjuskatt, lögum nr. 50/1988, um virðisaukaskatt og lögum nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, miðað við núverandi framkvæmd þeirra.

Umboðsmaður gerði grein fyrir lagagrundvelli álagsbeitingar og refsinga í skattamálum. Því næst gerði hann grein fyrir ákvæði 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka Mannréttinasáttmála Evrópu og stefnumarkandi dómi yfirdeildar Mannréttindadómstóls Evrópu frá 10. febrúar 2009 í máli Sergey Zolotukhin gegn Rússlandi. Umboðsmaður tók fram að niðurstaða yfirdeildarinnar byggðist á því að við mat á því hvort um sama brot væri að ræða yrði að líta til þess hvort málsatvik væru eins eða nægjanlega sambærileg. Í dóminum væri vikið með þýðingarmiklum hætti frá fyrri fordæmum Mannréttindadómstóls Evrópu um túlkun á efnisskilyrðum ákvæðisins og þá í átt til rýmkunar á þeirri réttindavernd sem ákvæðið veitir borgurinum.

Því næst gerði umboðsmaður grein fyrir dómi Hæstaréttar frá 22. september 2010. Í þeim dómi kæmi fram að óvissu gætti um skýringu bæði á gildissviði og inntaki ákvæðisins og engin fordæmi væru fyrir því frá Mannréttindadómstóli Evrópu að það færi í bága við 4. gr. 7. viðauka að stjórnvöld beiti álagi á skattstofna vegna brots á reglum um að telja fram til skatts og að sama manni væri í öðru máli gerð refsivíðurlög fyrir dómi vegna sömu málsatvika. Það væri verkefni löggjafans að gera nauðsynlegar breytingar á landsrétti til að virða skuldbindingar íslenska ríkisins samkvæmt Mannréttinasáttmála Evrópu. Svo að til greina kæmi að slá því föstu að þessi skipan skattamála hér á landi fengi ekki staðist vegna ákvæða sáttmálans yrði a.m.k. að liggja skýrt fyrir að íslensk lög færu í bága við þau, eftir atvikum í ljósi dóma Mannréttindadómstóls Evrópu. Umboðsmaður gerði jafnframt grein fyrir því hver viðbrögðin hefðu verið í Noregi og Svíþjóð við umræddum dómi Mannréttindadómstóls Evrópu.

Umboðsmaður taldi, í ljósi þess hvernig ákvæði 108. og 109. gr. laga nr. 90/2003, 27. og 40. gr. laga nr. 50/1988, og 28. og 30. gr. laga nr. 45/1987 væru úr garði gerð, að verulegur vafi væri á því að núverandi framkvæmd á þeim stæðist í öllum tilvikum

1. mgr. 4. gr. 7. viðauka Mannréttindasáttmála Evrópu. Hann hefði einkum í huga þau tilvik þegar sömu eða nægjanlega sambærileg málsatvik byggju að baki annars vegar álagsbeitingu og hins vegar ákvörðun fésektar eða annarra refsinga, og jafnframt að álag teldist vera refsing í merkingu Mannréttindasáttmála Evrópu. Umboðsmaður tók fram að m.t.t. þeirra skyldna sem íslenska ríkið hefði undirgengist teldi hann mikilvægt að handhafar löggjafar- og/eða framkvæmdarvalds hefðu frumkvæði að því að skýra réttarstöðu borgaranna og það samspil réttarheimilda sem hér reyndi á. Hann tók jafnframt fram að þegar sleppti þeim tilvikum, þar sem lögin mæltu beinlínis fyrir um að beita skyldi álagi, kynni að vera nægjanlegt, til þess að uppfylla í framkvæmd þau skilyrði sem 4. gr. 7. viðauka sáttmálans setur, að stjórnvöld mótuðu sér stefnu innan ramma gildandi lagaheimilda. Í tilefni af brotum á skattalögum skyldi þá vegna „sama brots“ annaðhvort látið við það sitja að beita álagi ellegar leggja málið í þann farveg að þar til bærir aðilar, yfirséttanefnd eða dómstólar, taki afstöðu til þess hvaða refsingu skuli gera viðkomandi vegna brots á skattalögum.

Fjármálaráðherra var ritað bréf, dags. 15. febrúar 2012, þar sem þess var óskað að hann upplýsti mig um það hvort álit mitt í máli þessu hefði orðið tilefni til einhverra viðbragða eða annarra ráðstafana hjá ráðuneyti hans og ef svo væri í hverju þær ráðstafanir fælust.

Í svarbréfi fjármálaráðuneytisins, dags. 23. mars 2012, segir m.a. eftirfarandi:

„Fjármálaráðherra hefur í kjölfar álita umboðsmanns Alþingis falið tekju- og skattaskrifstofu að taka málið til skoðunar í samráði við lögfræðisvið ráðuneytisins og stofnanir skattkerfisins. Mikilvægt er í því samhengi að skoða og taka saman hvernig löggjöfinni er hagað á Norðurlöndunum. Vegna núverandi aðstæðna í þjóðfélaginu er starfsfólk ráðuneytisins störfum hlaðið og sú vinna því enn í gangi. Ætla má að henni ljúki um mitt árið.“

Samkvæmt símtali starfsmanns míns við fjármálaráðuneytið, dags. 26. september 2012, hefur ekki náðst að ljúka þessari vinnu vegna anna í ráðuneytinu.

Þar sem innanríkisráðherra var einnig sent álitnið og innanríkisráðuneytið fer með mál er varða mannréttindi, þar á meðal mannréttindasáttmála, var innanríkisráðherra jafnframt ritað bréf, dags. 15. febrúar 2012, þar sem þess var óskað að hann upplýsti mig um það hvort álit mitt í máli þessu hefði orðið tilefni til einhverra viðbragða eða annarra ráðstafana hjá ráðuneyti hans og ef svo væri í hverju þær ráðstafanir fælust.

Í svarbréfi innanríkisráðuneytisins, dags. 16. maí 2012, kom m.a. fram að þar sem álitnið varðaði löggjöf er heyrði undir ábyrgð fjármálaráðuneytisins hefði innanríkisráðuneytið ekki gripið til neinna sérstakra aðgerða í framhaldi af álitinu.

15. Menningarmál

15.1 Auglýsing á styrkveitingum. Yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðherra. Skortur á setningu stjórnvaldsfyrirmæla. Meinbugir á lögum.

(Mál nr. 6052/2010)

A ehf. kvartaði því að mennta- og menningarmálaráðuneytið hefði ekki samþykkt beiðni leikhússins um gerð samnings um fjárstuðning. A ehf. taldi ráðuneytið hafa brotið gegn 2. mgr. 16. gr. leiklistarlaga nr. 138/1998, þar sem fram kemur að við gerð tímabundins samnings við rekstraraðila atvinnuleikhúss skuli taka sérstakt tillit til leiklistarstofnana og félaga sem lengi hafa notið fjárhagslegs stuðnings úr ríkissjóði, og vísaði í því sambandi til þess að gerður hefði verið samningur við B og C sem hefðu notið stuðnings í skemmri tíma en A ehf. Af kvörtuninni varð einnig ráðið að A ehf. væri ósátt við að þremur umsóknum þess um verkefnastyrki hefði verið synjað og að A ehf. teldi að leiklistarráð hefði ekki gætt að rannsóknarskyldu sinni þegar tekin var ákvörðun um tillögur til styrkja fyrir árið 2010.

Umboðsmaður Alþingis lauk athugun sinni á málinu með bréfi, dags. 28. desember 2011, með vísan til a-liðar 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.

Umboðsmaður taldi ekki ástæðu til að gera athugasemdir við þau sjónarmið sem voru lögð til grundvallar tillögum leiklistarráðs og ákvörðunum mennta- og menningarmálaráðuneytisins um úthlutun styrkja til atvinnuleikhópa árið 2010. Þá taldi hann sig ekki hafa forsendur til að draga í efa það faglega mat leiklistarráðs að þeir, sem hlutu fjárstuðning umrætt sinn, hefðu verið best að því komnir miðað við þau sjónarmið sem lögð voru til grundvallar úthlutuninni eða að leiklistarráð hefði haft fullnægjandi forsendur til að leggja mat á þær umsóknir sem bárust. Að lokum taldi umboðsmaður 2. mgr. 16. gr. leiklistarlaga ekki fela í sér skýr skilyrði um að þeir, sem lengi hefðu notið fjárstuðnings, skyldu ávallt hafa forgang fram yfir aðra umsækjendur. Það varð niðurstaða umboðsmanns að hann hefði ekki forsendur til að gera athugasemdir við að A ehf. hefði ekki hlotið fjárstuðning árið 2010.

Umboðsmaður lauk umfjöllun sinni um kvörtunina. Hins vegar ákvað hann í kjölfarið að rita mennta- og menningarmálaráðherra bréf og koma á framfæri tilteknum ábendingum um stjórnarsýslu ráðuneytisins. Umboðsmaður taldi að þegar auglýst væri eftir umsóknum um styrki og samninga á grundvelli leiklistarlaga yrði að gera skýrari og gleggri mun á því hvort styrkveitingin væri á grundvelli 14. eða 16. gr. laganna. Nokkur munur væri á efni þeirra ákvæða. Vegna samninga á grundvelli 16. gr. væri einnig rétt að fram kæmi hvort og þá hvaða áskilnaður væri gerður um aðkomu sveitarfélaga að slíkum samningum og til hvaða tíma til greina kæmi að semja. Þar sem þessara atriða var ekki gætt taldi umboðsmaður að undirbúningur styrkúthlutana til atvinnuleikhópa árið 2010 hefði ekki verið í nægjanlegu samræmi við sjónarmið um vandaða stjórnarsýsluhætti.

Umboðsmaður vakti jafnframt athygli á því hversu óljóst efni 2. mgr. 16. gr. leiklistarlaga væri og kom þeirri ábendingu á framfæri við ráðuneytið með hliðsjón af 11. gr. laga nr. 85/1997 að gæta að því við endurskoðun laganna að gera ákvæðið skýrara ef á annað borð væri talin þörf á því.

Umboðsmaður taldi enn fremur að sú framkvæmd mennta- og menningarmálaráðuneytisins, að takmarka athugun sína á tillögum leiklistarráðs við að kanna hvort hæfisreglur hefðu verið virtar, væri ekki í nægilega góðu samræmi við þær skyldur sem hvíla á ráðuneytinu lögum samkvæmt, s.s. til að byggja ákvarðanir sínar

um úthlutun verkefnastyrkja á fullnægjandi grundvelli, t.d. með því að kynna sér á hvaða sjónarmiðum umsögn fagaðila byggist og ganga þannig úr skugga um að hann hafi gætt jafnræðis og málefnalegra sjónarmiða að öðru leyti.

Að lokum gerði umboðsmaður athugasemdir við að mennta- og menningarmálaráðuneytið hefði ekki sett reglugerð um undirbúning og tilhögun styrkveitinga á grundvelli leiklistarlaga eins og gert væri ráð fyrir í lögunum heldur starfaði leiklistarráð eftir vinnureglum þar sem kveðið væri á um ýmis atriði sem sneru beinlínis að undirbúningi og tilhögun styrkveitinga og fælu jafnvel í sér frekari skilyrði fyrir styrkveitingu en kæmu fram í leiklistarlögum. Umboðsmaður kom því þeirri ábendingu á framfæri við mennta- og menningarmálaráðherra að sjá til þess að reglugerðin yrði sett. Umboðsmaður benti ráðuneytinu jafnframt á að taka afstöðu til þess hvort tilefni væri til að huga að því að gera regluverk um aðgengi að fjármunum, sem úthlutað væri til leiklistarstarfsemi, skýrara, s.s. með tilliti til þess á hvaða grundvelli styrkúthlutun eða samningur byggðist, aðkomu leiklistarráðs og eftirlitshlutverks ráðuneytisins.

16. Menntamál

16.1 Framhaldsskólar. Forgangsregla við innritun í framhaldsskóla. Lagaheimild stjórnvaldsfyrirmæla. Birting stjórnvaldsfyrirmæla. Réttmætar væntingar. (Mál nr. 5994/2010 og 6009/2010)

A og B, nemendur í 10. bekk grunnskóla, leituðu til umboðsmanns Alþingis og kvörtuðu yfir því að mennta- og menningarmálaráðherra hefði ákveðið að skólaárið 2010/2011 yrðu a.m.k. 45% lausra plássá í framhaldsskólum tekin frá fyrir nemendur í forgangshópi, þ.e. nemendur sem kæmu úr grunnskólum sem væru tilgreindir sem forgangsskólar hvers framhaldsskóla og væru jafnan staðsettir í nágrenni hans. Þar sem grunnskólanemar sækja að jafnaði grunnskóla í næsta nágrenni við heimili sitt réðst forgangur nemenda því í reynd oft af búsetu. Það var þó ekki einhlítt. Í kvörtun A kom fram að hún teldi innritunarreglurnar fela í sér mismunun á grundvelli búsetu og brjóta í bága við jafnræðisreglur. Hún benti á að framhaldsskólar væru ekki allir sambærilegir og að í þeim væri ekki sama námsframboð. Í kvörtun B kom fram að hún teldi innritunarreglurnar ekki byggjast á málefnalegum sjónarmiðum. Með þeim væri réttur nemenda til valfrelsis skertur og þeim mismunað á ómálefnalegum forsendum. Hún benti á að framhaldsskólar væru ólíkir og að hún hefði t.d. hug á að stunda nám í bekkjarkerfi.

Umboðsmaður taldi að af forgangsreglu ráðherra leiddi að möguleikar nemenda, sem ekki hefðu stundað nám í forgangsskólum hlutaðeigandi framhaldsskóla, til þess að velja sér framhaldsskóla og fá inngöngu í þann skóla yrðu í reynd takmarkaðri en áður og réðust ekki í sama mæli af námsárangri í grunnskóla og öðrum undirbúningi fyrir framhaldsnám. Umboðsmaður benti jafnframt á að í lögum og framkvæmd væri gengið út frá því að í framhaldsskólum væru starfræktar ólíkar námsbrautir og boðið upp á mismunandi námsfyrirkomulag. Forgangsreglan hefði því þau áhrif að munur gæti orðið á efni og inntaki þeirrar opinberu þjónustu sem einstaklingum, sem kynnu að einhverju leyti að vera í sambærilegri lagalegri stöðu, t.d. að því er varðar námsárangur í grunnskóla, staði til boða. Athugun umboðsmanns beindist því einkum að því hvaða lagaheimildir þyrftu að vera fyrir hendi til þess að heimilt væri að mæla fyrir um misjafnan rétt borgaranna, m.a. á grundvelli búsetu, til að nýta þá opinberu þjónustu, og þar með opinber fjárframlög, sem felst í framhaldsskólanámi.

Umboðsmaður taldi líkur standa til þess að skipulagt nám, er miðar að skilgreindum námslokum á framhaldsskólastigi, falli undir hugtakið almennt nám í merkingu 2. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar, þar sem kveðið er á um að öllum skuli tryggður í lögum réttur til almennrar menntunar og fræðslu við sitt hæfi. Umboðsmaður taldi að af stjórnarskrárákvæðinu leiddi að lagaheimild þyrfti til þess að stjórnvöld gætu takmarkað jafnan aðgang þeirra, sem rétt ættu til að hefja nám í framhaldsskóla, að almennri menntun. Hann benti á að í framhaldsskólalögum væri ekki að finna beina efnisreglu um það fyrirkomulag við innritun í framhaldsskóla sem fólst í forgangsreglu ráðherra. Það var því niðurstaða umboðsmanns að 3. gr. framhaldsskólalaga nr. 92/2008, sem fjallar um yfirstjórn ráðherra, gæti ekki ein sér eða í tengslum við útfærslu á fræðsluskyldu samkvæmt 32. gr. laganna verið nægjanlegur lagagrundvöllur undir forgangsregluna. Umboðsmaður taldi enn fremur að heimildir ráðherra til að gera skólasamning við framhaldsskóla væru ekki fullnægjandi lagagrundvöllur til að kveða í slíkum samningi á um forgang að skólunum

með þeim hætti sem gert var. Þá vakti umboðsmaður athygli á því að mennta- og menningarmálaráðherra hefði ekki farið þá leið að mæla fyrir um forgangsregluna í reglugerð settri samkvæmt heimild í 3. mgr. 32. gr. framhaldsskólalaga nr. 92/2008. Umboðsmaður taldi ekki unnt að útiloka að ráðherra gæti kveðið á um innritunarskilyrði í slíkri reglugerð enda brytu þau ekki í bága við efnisreglur laganna og almennar réttarreglur. Hann minnti hins vegar á að taka þyrfti sjálfstæða afstöðu til þess að hvaða marki unnt væri að beita reglugerðarheimildinni sem grundvelli reglna um mismunandi aðgang að framhaldsskólum og þá í ljósi lagaáskilnaðarreglu 2. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar og almennra jafnræðisreglna. Umboðsmaður kom því ábendingu á framfæri við mennta- og menningarmálaráðuneytið um að sérstaklega yrði hugað að lagagrundvelli reglna sem ráðuneytið teldi þörf á að setja um innritun í framhaldsskóla og um forgang tiltekinna hópa í því sambandi.

Í ljósi lagareglna um birtingu, gildistöku og réttaráhrif stjórnvaldsfyrirmæla, og þar sem forgangsregla ráðherra var sett með almennum fyrirmælum í bréfum og skólasamningum, en ekki samkvæmt reglugerðarheimild 3. mgr. 32. gr. framhaldsskólalaga, taldi umboðsmaður rétt að beina þeim tilmælum til mennta- og menningarmálaráðuneytisins að það hugaði betur að því í framtíðinni í hvaða búning það kysi að setja fyrirmæli sín og tæki þá jafnframt afstöðu til þess hvort löggjafinn hefði gert ráð fyrir því að fyrirmæli tiltekins eðlis eða efnis væru sett í annan og vandaðri búning en í form einfaldra fyrirmæla.

Að lokum taldi umboðsmaður, m.a. í ljósi sjónarmiða um réttmætar væntingar og tilkynningar um breytingar á stjórnáskilnaðarreglu, rétt að mælast til þess að við íþyngjandi breytingar á reglum um innritun nemenda í framhaldsskóla yrði framvegis betur gætt að því að kynna þær með hæfilegum fyrirvara.

Mennta- og menningarmálaráðherra var ritað bréf, dags. 15. mars 2012, þar sem þess var óskað að hann upplýsti mig um það hvort álit mitt í máli þessu hefði orðið tilefni til einhverra viðbragða eða annarra ráðstafana hjá ráðuneyti hans og ef svo væri í hverju þær ráðstafanir fælust.

Í svarbréfi mennta- og menningarmálaráðuneytisins, dags. 27. júní 2012, kemur fram að í framhaldi af álitinu hafi reglugerð nr. 1150/2008, um innritun nemenda í framhaldsskóla, verið breytt með reglugerð nr. 204/2012, sem tók gildi 1. mars 2012, og að í breytingunni hafi falist að forgangsreglunni var ekki beitt við innritun nýnema vorið 2012. Einnig segir að brugðist hafi verið athugasemdum um birtingu fyrirmæla ráðuneytisins með því að ákveða að framvegis verði slík stjórnvaldsfyrirmæli birt í reglugerð með hæfilegum fyrirvara. Jafnframt segir að með breytingarreglugerð nr. 204/2012 hafi framhaldsskólum hverjum um sig verið eftirlátið að bera ábyrgð á innritun á grundvelli málefnalega sjónarmiða, þ.m.t. hvort og þá að hversu miklu leyti nemendum í nærumhverfi skólans er veittur forgangur að skólavist. Um það hvernig hugað hefur verið að þeim almennu sjónarmiðum, sem koma fram í álitinu, segir að lokum eftirfarandi í bréfi ráðuneytisins:

„Með [reglugerð nr. 204/2012] eru fyrirmæli ráðuneytisins um hlutfallslegan forgang nema úr tilgreindum grunnskólum, þ.e. nema úr nærumhverfi framhaldsskólans, felld úr gildi og í stað þess sett heimildarákvæði fyrir hvern framhaldsskóla um hvort þeir veiti þessum nemendum ákveðinn forgang. Ákvörðun um innritun nemenda var því hvað þetta varðar að öllu leyti sett í hendur hvers framhaldsskóla um sig. Ráðuneytið mun að öðru leyti ekki gefa út fyrirmæli um hvernig einstökum skólum ber að nýta heimildina. Með því telur ráðuneytið að vikið sé frá þeirri reglu sem tekin var upp 2010 og umboðsmaður telur íþyngjandi og skorta lagastoð. Með þessu er snúið aftur til fyrirkomulags sem lengi hefur verið við lýði við innritun í

framhaldsskóla og byggir á því að framhaldsskólarnir skilgreini viðmið um innritun í samræmi við gildandi ákvæði námskráa, skólasamninga og fjárveitinga til skóla-starfsins.

Samkvæmt 2. gr. reglugerðar nr. 204/2012 bætast tvær nýjar málsgreinar við á eftir 2. mgr. 7. gr. reglugerðar nr. 1150/2008. Í 1. mgr. 2. gr. er mælt fyrir um að eftirfarandi forgangsröðun skuli lögð til grundvallar við innritun tilgreindra nemendahópa.

nemendur sem flytjast milli anna eða skólaára í núverandi skóla, að meðtöldum nemendum yngri en 18 ára með ófullnægjandi námsárangur sem hafa haldið skólareglur að öðru leyti,

nemendur á starfsbrautum fatlaðra,

nýnemar sem útskrifast úr grunnskóla á næstliðnu vori fyrir upphaf skólaárs,

umsækjendur yngri en 18 ára sem eru að sækja um í fyrsta sinn,

umsækjendur yngri en 18 ára sem eru að sækja um eftir hlé á námi,

umsækjendur yngri en 18 ára sem flytjast milli framhaldsskóla,

aðrir umsækjendur yngri en 25 ára sem uppfylla skilyrði,

aðrir umsækjendur um dagskóla og

umsækjendur um fjarnám eða kvöldskóla.

Samkvæmt framansögðu hafa framhaldsskólarnir ekki einskorað vald til ákvörðunar um forgangsröðun umsókna. Áréttað skal að ráðuneytið tryggir öllum nýnemum skólavist í framhaldsskólum.“

17. Námslán og námsstyrkir

17.1 Rannsóknarreglan. Leiðbeiningarskylda. Meðalhófsregla. Vandaðir stjórnarsýsluhættir. (Mál nr. 5924/2010)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir úrskurði málskotsnefndar LÍN þar sem staðfestur var úrskurður stjórnar LÍN um að hafna beiðni A um að tekjutengd afborgun vegna ársins 2008 af námsláni dóttur hans, B, sem hann ábyrgðist efndir á og hafði verið krafinn um, miðaðist við tekjur hans en ekki áætlaðar tekjur hennar. Í kvörtun A kom fram að B hefði flutt úr landi árið 2007 og ekki greitt af námsláni sínu frá þeim tíma. Hún hefði heldur ekki talið fram til skatts á Íslandi og því hefðu henni verið áætlaðar tekjur. Kröfu um greiðslu afborgana af láninu hefði síðan verið beint að A sem ábyrgðarmanni og hann ætti nú í erfiðleikum með að standa undir greiðslunum.

Umboðsmaður Alþingis taldi sig ekki hafa forsendur til að gera athugasemdir við þá afstöðu málskotsnefndar LÍN að borið hefði að hafna þeirri beiðni að útreikningur á viðbótargreiðslu af námsláni B yrði miðaður við tekjur A. Í ljósi skýringa málskotsnefndarinnar á meðferð sinni á málinu ákvað umboðsmaður hins vegar að taka til athugunar hvort nefndin hefði lagt fullnægjandi grundvöll að þeirri niðurstöðu sinni að staðfesta úrskurð stjórnar LÍN með þeim réttaráhrifum fyrir A að greiðslubyrði hans vegna ábyrgðar á námsláni B hélt óbreytt miðað við greiðsluseðil þar sem B voru áætlaðar tekjur fyrir árið 2008 er námu átta milljónum króna.

Umboðsmaður rakti ákvæði laga nr. 21/1992, um Lánasjóð íslenskra námsmanna, einkum ákvæði 8. - 10. gr. laganna sem fjalla um endurgreiðslu námslána. Einnig fjallaði hann um hlutverk málskotsnefndar LÍN. Í því sambandi minnti hann á að málskotsnefndinni væri lögum samkvæmt ætlað að sinna því eftirlits- og réttaröryggishlutverki sem að jafnaði væri í höndum æðra stjórnvalds. Nefndinni bæri því að eigin frumkvæði að sjá til þess að mál væri nægjanlega upplýst áður en hún kvæði upp úrskurð sinn og afstaðan væri önnur en fyrir dómstólum þar sem byggt væri á málsforræði og sönnunarfærslu af hálfu aðila.

Í úrskurði málskotsnefndarinnar í máli A var lagt til grundvallar að skattyfirvöld hefðu áætlað B 8 milljónir kr. í tekjur árið 2008. Í skýringum málskotsnefndarinnar til umboðsmanns kom aftur á móti fram að gögn málsins bæru ekki með sér á hvaða grundvelli tekjur B hefðu verið reiknaðar og að ekki hefði verið óskað sérstaklega eftir upplýsingum um það frá LÍN. Þar sem óljóst var af gögnum og skýringum nefndarinnar hvernig áætlaðar tekjur B voru ákveðnar aflaði umboðsmaður frekari gagna þar um frá LÍN. Við þetta kom í ljós að það var LÍN sem hafði áætlað tekjur B árið 2008 á grundvelli 3. mgr. 10. gr. laga nr. 21/1992, en ekki skattyfirvöld. Einnig kom í ljós að þrátt fyrir að sú afborgun, sem A var krafinn um, hefði verið miðuð við heildarskuld B við LÍN hefði hann einungis ábyrgst eitt skuldabréf hennar af sjö og aðeins verið í ábyrgð fyrir 22,97% af heildarskuldinni.

Umboðsmaður taldi að ef málskotsnefnd LÍN hefði gengið eftir því að fá öll gögn málsins afhent frá LÍN yrði að ætla að við athugun nefndarinnar á þeim hefði henni mátt verða ljóst að þörf var á, sbr. 10. gr. stjórnarsýslulaga, að taka til nánari athugunar og úrlausnar hvort LÍN hefði lagt fullnægjandi grundvöll að kröfugerð á hendur A í samræmi við þær reglur sem sjóðnum bar að fylgja. Umboðsmaður tók jafnframt fram að til viðbótar kæmi að málskotsnefndin hefði ekki aflað gagna um eða tekið

sérstaka afstöðu til þeirra athugasemda sem A gerði í kærnu sinni við að áður en kröfunni var beint að honum hefði LÍN hvorki sent greiðsluseðla beint til B né skorað á hana að leggja fram upplýsingar um tekjur sínar. Umboðsmaður taldi enn fremur að frekari rannsókn málsins hefði orðið liður í því að ganga úr skugga um hvort LÍN hefði fullnægt þeim kröfum sem leiða af meðalhófsreglum stjórnarsýsluréttarins að því marki sem stjórnvaldsákvæðanir lágu til grundvallar innheimtunni. Í því sambandi minnti umboðsmaður á að þegar gerðar væru athugasemdir við réttmæti kröfu um tekjutengda afborgun á námsláni, sem byggðist á áætlun LÍN, kæmi í hlut málskotsnefndarinnar að meta hvort gætt hefði verið réttra reglna og hvort sú fjárhæð, sem miðað væri við, væri eðlileg með tilliti til atvika og aðstæðna lánþega. Því til viðbótar tók umboðsmaður fram að ekki lægi fyrir að LÍN hefði gert reka að því að finna heimilisfang B í Danmörku til þess að beina áskorun greiðslu afborgana af láninu til hennar sjálfar eða afla upplýsinga um stöðu hennar og hagi.

Umboðsmaður taldi að slíkir annmarkar hefðu verið á rannsókn málsins af hálfu málskotsnefndar LÍN og úrlausn hennar um kærnu A að ekki hefði verið lagður fullnægjandi grundvöllur að málinu í samræmi við rannsóknarreglu 10. gr. stjórnarsýslulaga áður en nefndin kvað upp úrskurð í málinu. Umboðsmaður mæltist því til þess að úrskurðarnefndin tæki málið til meðferðar að nýju, kæmi fram ósk um það frá A, og hagaði þá meðferð þess í samræmi við sjónarmið sem gerð væri grein fyrir í álitinu. Þá taldi umboðsmaður að á hefði skort að málskotsnefndin fjallaði um brot stjórnar LÍN á leiðbeiningarskyldu, sbr. 7. gr. stjórnarsýslulaga, gagnvart A um möguleg úrræði hans til að sækja um undanþágu frá greiðslu afborgunarinnar. Hann mæltist til þess að málskotsnefndin tæki framvegis mið af þeim sjónarmiðum sem kæmu fram í álitinu.

Í ljósi þess að álitid varðaði almenna starfshætti LÍN við innheimtu á kröfum í eigu sjóðsins, og að kærna A í málinu varðaði aðeins eina tiltekna afborgun, ákvað umboðsmaður að senda stjórn LÍN afrit af álitinu.

Málskotsnefnd LÍN var ritað bréf, dags. 15. febrúar 2012, þar sem þess var óskað að nefndin upplýsti mig um það hvort álit mitt í máli þessu hefði orðið tilefni til einhverra viðbragða eða annarra ráðstafana hjá nefndinni og ef svo væri í hverju þær ráðstafanir fælust.

Í svarbréfi málskotsnefndarinnar, dags. 5. mars 2012, kemur fram að A hafi verið tilkynnt um endurupptöku málsins með bréfi, dags. 14. apríl 2011. Hins vegar hafi stjórn LÍN 26. apríl 2011 sent málskotsnefndinni upplýsingar um að mál A hefði verið tekið fyrir að nýju hjá stjórn LÍN og að þar sem í ljós hefði komið að hann hefði greitt af láni B umfram upprunalega ábyrgð sína yrði honum endurgreiddur mismunurinn. Í ljósi þess að A væri ekki lengur í ábyrgð vegna námsláns hjá LÍN hefði málskotsnefndin ekki lengur talið tilefni til að taka málið til athugunar og fellt það niður. Í svarbréfi nefndarinnar kemur einnig fram að nefndin hafi gefið því gaum við athugun sína á einstökum kærnumálum hvort lánasjóðurinn hafi fylgt bæði þeim sérstöku reglum sem koma fram í lögum og reglum um starfsemi sjóðsins og almennum stjórnarsýslureglum. Þetta hafi orðið nefndinni tilefni til að fella úr gildi úrskurði stjórnar LÍN í tilgreindum málum er varða sambærilegt úrlausnarefni og var fyrir hendi í máli A.

Stjórn LÍN var einnig ritað bréf, dags. 15. febrúar 2012, þar sem þess var óskað að stjórnin upplýsti mig um það hvernig brugðist hefði verið við vegna annarra krafna á hendur A sem ábyrgðarmanni að lánum B.

Í svarbréfi stjórnar LÍN, dags. 9. mars 2012, kemur m.a. fram að í ljós hafi komið að A hafi greitt af láni B umfram sinn hluta ábyrgðar á láninu. Honum hafi verið endurgreidd fjárhæðin og ábyrgð hans á láninu sé því uppgreidd.

17.2 Breyting á stjórnsluframkvæmd. Birting. Gildistaka.
Vandaðir stjórnsluhættir.
(Mál nr. 6109/2010)

A kvartaði yfir því hversu seint úthlutunarreglur Lánasjóðs íslenskra námsmanna (LÍN) fyrir skólaárið 2010-2011 hefðu verið birtar. Í kvörtun A kom fram að hún hefði verið á leið til náms erlendis haustið 2010 og þegar úthlutunarreglurnar hefðu verið birtar um mánaðamótin júní-júlí 2010 hefði komið í ljós að reglum um hámark skólagjaldalána hefði verið breytt frá því sem verið hafði í úthlutunarreglum síðustu árin þar á undan. Þetta hefði orðið til þess að réttur hennar til frekari skólagjaldalána rýrnaði verulega frá því sem verið hefði samkvæmt úthlutunarreglum LÍN fyrir skólaárið 2009-2010.

Athugun umboðsmanns laut að því hvort mennta- og menningarmálaráðuneytið og stjórn LÍN hefðu gætt að lögum og vönduðum stjórnsluháttum við breytingu og birtingu á ákvæðum úthlutunarreglna LÍN fyrir skólaárið 2010-2011 um skólagjaldalán að teknu tilliti til efnis fyrri úthlutunarreglna og hagsmuna nemenda.

Umboðsmaður rakti gr. 4.8 um skólagjaldalán í úthlutunarreglum LÍN fyrir skólaárið 2010-2011 og eldri ákvæði í úthlutunarreglum LÍN. Taldi hann að talsverðar breytingar hefðu verið gerðar á því hvernig reikna skyldi út svigrúm til frekari skólagjaldalána með núgildandi úthlutunarreglum LÍN. Í stað þess að miða við hversu hátt skólagjaldalán námsmenn hefðu fengið hverju sinni væri nú miðað við hversu hátt hlutfall námsmenn hefðu þegar tekið af þeim skólagjaldalánnum sem stæðu til boða í fyrra námslandi og það hlutfall svo reiknað til að finna út hversu mikið viðkomandi námsmaður ætti möguleika á að fá í lán.

Umboðsmaður tók fram að almennt bæri að játa stjórnvöldum svigrúm til að gera breytingar á stjórnsluframkvæmd enda væru þær innan marka laga og byggðar á málefnalegum sjónarmiðum. Væru slíkar breytingar íþyngjandi gagnvart borgurunum með tilliti til fyrri stjórnsluframkvæmdar yrðu stjórnvöld almennt að kynna breytinguna fyrirfram með skýrum og glöggum hætti og nægjanlegum fyrirvara þannig að þeir aðilar, sem málið snerti, hefðu raunhæft tækifæri til að gera viðeigandi ráðstafanir og bregðast við breyttri framkvæmd. Sérstaklega ætti þetta við ef hin breytta framkvæmd leiddi til þess að skilyrði fyrir því að njóta tiltekkinnar fyrirgreiðslu eða réttinda samkvæmt þeim reglum og framkvæmd, sem stjórnvald hefði viðhaft, breyttust verulega með íþyngjandi hætti, eða slík fyrirgreiðsla eða réttindi yrðu alfarið felld niður.

Þegar litið var til þess að umrædd breyting á gr. 4.8 í úthlutunarreglum LÍN fyrir skólaárið 2010-2011 hafði ekki verið kynnt fyrirfram og nemendur gátu fyrst gert sér grein fyrir henni við birtingu úthlutunarreglna LÍN í Stjórnartíðindum 29. júní 2010, um tveimur mánuðum áður en skólaárið hófst, og með vísan til þess hversu þýðingarmikil breytingin var fyrir þá nemendur sem áður höfðu fengið skólagjaldalán vegna fyrra náms, taldi umboðsmaður að stjórn LÍN og mennta- og menningarmálaráðuneytið hefðu ekki gætt þess með fullnægjandi hætti að haga framkvæmd breytinganna þannig að þeir nemendur, sem áður höfðu fengið skólagjaldalán og hugðust taka slík lán á ný, líkt og A, fengju hæfilegt svigrúm og fyrirvara til að gera ráðstafanir af því tilefni. Umboðsmaður komst því að þeirri niðurstöðu að stjórn LÍN og mennta- og menningarmálaráðuneytið hefðu ekki gefið námsmönnum fullnægjandi ráðrúm til að bregðast við breytingu á framkvæmd útreiknings á hámarki skólagjaldalána. Með hliðsjón af fyrri stjórnsluframkvæmd og hagsmunum námsmanna taldi umboðsmaður að ekki hefði verið að þessu leyti gætt viðeigandi lagasjónarmiða og vandaðra stjórnsluhátta af hálfu stjórnar LÍN og mennta- og menningarmálaráðu-

neytisins um birtingu og gildistöku ákvæðis gr. 4.8 í úthlutunarreglum LÍN. Beindi hann þeim tilmælum til stjórnar LÍN og mennta- og menningarmálaráðuneytisins að framvegis yrði tekið mið af þeim sjónarmiðum, sem rakin væru í álitinu, um kynningu og gildistöku við breytingu á stjórnarsýslufrákvæmd.

Mennta- og menningarmálaráðherra var ritað bréf, dags. 15. febrúar 2012, þar sem þess var óskað að ráðuneyti hans upplýsti mig um það hvort álit mitt í máli þessu hefði orðið tilefni til einhverra viðbragða eða annarra ráðstafana hjá ráðuneytinu eða stjórn LÍN og ef svo væri í hverju þær ráðstafanir fælust.

Í svarbréfi mennta- og menningarmálaráðuneytisins, dags. 26. mars 2012, kemur fram að ráðuneytið hafi ákveðið að taka málsmeðferð á úthlutunarreglum LÍN til skoðunar. Í því sambandi segir að til athugunar komi að settar verði skýrar málsmeðferðarreglur í frumvarpi til laga um lánasjóðs íslenskra námsmanna sem ráðgert sé að lagt verði fram á 141. löggjafarþingi. Þá kemur fram að endurskoðun á úthlutunarreglum hafi hafist fyrr en venjulega, eða í lok febrúar, og búist sé við að þær verði birtar í júnímánuði 2012. Reglurnar voru birtar í B-deild Stjórnartíðinda 27. júní 2012 með auglýsingu nr. 560/2012.

18. Opinberir starfsmenn

18.1 Auglýsing á lausum embættum. Skipun í embætti prests. Sjóarmið sem ákvörðun verður byggð á. Reglur um mat á hæfni umsækjenda. (Mál nr. 5757/2009)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir þeirri ákvörðun biskups Íslands að skipa X í embætti prests við Seljaprestakall. Athugasemdir A lutu m.a. að því að hann hefði verið hæfari en X að nær öllu leyti, m.a. þegar litið væri til þeirra sjónarmiða sem mælt væri fyrir um í starfsreglum fyrir valnefndir og leggja bæri til grundvallar við ákvörðun um skipun í embætti prests.

Umboðsmaður taldi að ekki væri tilefni til að gera athugasemdir við það fyrirkomulag, sem viðhaft hefði verið á auglýsingu embættisins, að geta þess sérstaklega að lögð skyldi sérstök áhersla á hæfni og reynslu á sviði æskulýðs- og barnastarfs.

Umboðsmaður kvaðst ekki fá annað séð en að við mat á umsóknum A og X hefði fyrst og fremst verið litið til hæfni og reynslu þeirra á sviði æskulýðs- og barnastarfs. Ekki hefði hins vegar verið vikið að því hvort og þá hvernig umsóknir umsækjenda hefðu verið metnar og bornar saman á grundvelli þeirra sjónarmiða sem fram kæmu í 1. másl. 17. gr. starfsreglna nr. 735/1998, um presta, og 7. gr. leiðbeinandi reglna biskups um málsmeðferð fyrir valnefnd við val á sóknarpresti eða presti í prestakalli, þ.e. á grundvelli menntunar, starfsaldurs, starfsreynslu, starfsferils o.s.frv. Í málinu lögju heldur ekki fyrir önnur gögn þar sem finna mætti upplýsingar um innbyrðis samanburð á umsækjendum á grundvelli framangreindra sjónarmiða. Þannig lægi ekki fyrir á hverju sú niðurstaða valnefndar, um að hún mæti báða umsækjendurna mjög vel hæfa til þjónustunnar, hefði byggst.

Umboðsmaður nefndi að þrátt fyrir að 2. másl. 17. gr. starfsreglna nr. 735/1998 mælti fyrir um að í þeim tilvikum þegar áskilin væri sérstök þekking eða reynsla í auglýsingu um laust embætti eða það væri að öðru leyti mjög sérhæft skyldi meta umsækjendur eftir því hvernig þeir uppfylltu þau sérstöku skilyrði, yrði ekki séð að umrætt ákvæði fæli í sér að litið skyldi að öllu leyti fram hjá þeim sjónarmiðum sem vikið væri að í 1. másl. 17. gr. reglnanna, þ.e. menntun, starfsaldri, starfsreynslu, starfsferli og hæfni til samskipta, heldur mælti ákvæðið fyrir um viðbótarsjórnarmið sem kæmi til skoðunar við hæfnismatið og þá sem einn þáttur heildarmatsins. Umboðsmaður benti einnig á að samkvæmt leiðbeinandi reglum biskups væru atriði, sem sérstök áhersla væri lögð á í auglýsingu prestsembættis, einn þáttur af fleiri sem líta bæri til við ákvörðun um skipun í viðkomandi embætti. Í þessu sambandi vísaði umboðsmaður til þess að í álitinu frá 7. apríl 2000 í máli nr. 2630/1998 hefði m.a. komið fram að væri við töku ákvörðunar um skipun í opinbert embætti byggð á einu sjónarmiði, sem málefnalegt gæti talist, án þess að litið væri til annarra þýðingarmikilla sjónarmiða, með hliðsjón af viðkomandi starfi, kynni ályktun um hver yrði talinn hæfastur umsækjenda að vera haldin annmarka. Slíkur annmarki gæti leitt til þess að grundvöllur ákvörðunarinnar yrði talinn ófullnægjandi þannig að farið hefði í bága við þá meginreglu að leitast skyldi við að velja hæfasta umsækjandann.

Umboðsmaður taldi sig ekki geta fullyrt að ekkert mat eða enginn samanburður hefði farið fram á umsækjendum af hálfu valnefndar á grundvelli atriða sem fram kæmu í 1. másl. 17. gr. starfsreglna nr. 735/1998, um presta, og 7. gr. leiðbeinandi reglna biskups. Hins vegar lögju engar skýringar eða gögn fyrir í málinu sem sýndu fram á hvort og þá hvernig innbyrðis samanburði á umsækjendum hefði verið háttáð

með hliðsjón af þessum atriðum. Umboðsmaður benti enn fremur á að af fyrirbyggjandi gögnum um umsækjendur yrði heldur ekki séð að staða A og X hvað varðaði þessi atriði hefði verið svo sambærileg að unnt hefði verið að byggja ákvörðun um skipun í embættið á því einu að umsækjendurnir væru mjög vel hæfir til þjónustunnar án þess að valnefnd gerði formlegan samanburð á þeim á grundvelli þessara atriða. Umboðsmaður tók einnig fram að þrátt fyrir að í auglýsingu um prestsembættið hefði verið tekið fram að lögð væri sérstök áhersla á hæfni og reynslu á sviði æskulýðs- og barnastarfs teldi hann að ekki yrði litið framhjá því við mat á umsækjendum að í þessu tilviki var verið að skipa í embætti prests sem starfa skyldi við hlið sóknarprests og sinna margvíslegum og hefðbundnum prestsstörfum innan prestakallsins samhliða því að sinna sérstaklega æskulýðs- og barnastarfi. Umboðsmaður taldi að í ljósi þessa og þeirra reglna sem giltu á þessu sviði hefði þannig orðið að leggja heildstætt mat á þau atriði sem tilgreind hefðu verið í reglunum og í auglýsingunni með tilliti til þess hvor umsækjenda teldist hæfari til að sinna því prestsembætti sem auglýst var.

Niðurstaða umboðsmanns varð sú að ekki yrði séð að biskup Íslands hefði sýnt fram á að heildstæður samanburður hefði farið fram á milli A og X á grundvelli þeirra sjónarmiða, sem mælt væri fyrir um í gildandi reglum um skipun í prestsembættið, er fullnægði þeim kröfum sem taldar væru hluti af grundvallarreglum í stjórnsýslurétti um undirbúning stöðuveitingar og mat á hæfni umsækjenda. Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til biskups Íslands að gerðar yrðu ráðstafanir til að leiðbeina þeim sem kæmu að undirbúningi skipana í embætti presta, og þá sérstaklega valnefndum, um þau sjónarmið sem fram kæmu í álitinu.

Biskupi Íslands var ritað bréf, dags. 15. febrúar 2012, þar sem þess var óskað að hann upplýsti mig um það hvort álit mín í máli þessu og í máli nr. 5778/2009 hefðu orðið tilefni til einhverra viðbragða eða annarra ráðstafana af hálfu biskups Íslands og ef svo væri í hverju þær ráðstafanir fælust.

Í svarbréfi biskups Íslands, dags. 9. mars 2012, segir m.a. eftirfarandi:

„Álit umboðsmanns í ofangreindum málum voru kynnt viðkomandi próföstum, sem eru formenn valnefnda, um leið og þau bárust biskupsembættinu en hafa nú verið kynnt öllum próföstum á árlegum fundi biskupa og prófasta sem haldinn var 6. og 7. mars sl. Á þeim fundi var einnig fjallað ítarlega um nýjar starfsreglur um val og veitingu prestsembætta sem gengu í gildi um síðustu áramót. (<http://www2.kirkjan.is/node/11362>)

Hvað varðar viðbrögð við álitum umboðsmanns Alþingis hafa frá því í byrjun árs 2010 og fram að kirkjuþingi 2011 starfsreglur um val á presti verið í endurskoðun. Eftir að fram komu ofangreindar kvartanir til umboðsmanns skipaði kirkjuráð nefnd til að yfirfara starfsreglur um presta sérstaklega með tilliti til breytinga á reglum um val á presti. Á kirkjuþingi 2011 voru síðan samþykktar nýjar starfsreglur um val og veitingu prestsembætta sem eiga að stuðla að því að málsmeðferð hjá valnefndum við val á presti verði markvissari og þær fái aðstoð og leiðbeiningar. Einnig er í reglunum skýrð ábyrgð biskups sem veitingarvald prestsembætta.“

Í bréfinu er síðan gerð grein fyrir helstu nýmælum starfsreglnanna sem þetta varða. Síðan segir:

„Með breytingum þeim á starfsreglum um val á presti sem hér hafa verið raktar er talið að tekið hafi verið m.a. mið af þeim sjónarmiðum sem komu fram í álitum

umboðsmanns Alþingis frá árinu 2011 enda fengu nefndarmenn, sem unnu að starfsreglunum, álitin í hendur um leið og þau bárust Biskupsembættinu. Einnig er talið að með því að komið sé á fót starfi sérstaks ráðgjafa vafanda sé verið að leitast við að tryggja að valnefndir fái leiðbeiningar um ráðningarferlið og um aðferðir við mat á umsækjendum um prestsembætti eins og umboðsmaður bendir á í niðurstöðum sínum.“

18.2 Auglýsing á lausum embættum. Skipun í embætti prests. Sjónarmið sem ákvörðun verður byggð á. Reglur um mat á hæfni umsækjenda. (Mál nr. 5778/2009)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir þeirri ákvörðun biskups Íslands að skipa X í embætti prests við Garðaprestakall. Í þessu sambandi benti hann á að hlutlægt mat á þeim atriðum, sem fram kæmu í 17. gr. starfsreglna nr. 735/1998, um presta, og 7. gr. leiðbeinandi reglna biskups, um málsmeðferð fyrir valnefnd við val á sóknarpresti eða prest í prestakalli, hefði verið sér í hag en valnefnd hefði ekki rökstutt val sitt með hliðsjón af þessum atriðum.

Umboðsmaður taldi að ekki væri tilefni til að gera athugasemdir við það fyrirkomulag að geta þess sérstaklega að æskilegt væri að viðkomandi hefði reynslu af barna- og æskulýðsstarfi, líkt og gert hefði verið við auglýsingu embættisins,

Umboðsmaður vísaði til þess að við mat á umsóknum A og X virtist einkum hafa verið litið til hæfni og reynslu þeirra á sviði barna- og æskulýðsstarfs. Ekki hefði hins vegar verið vikið að því hvort og þá hvernig umsóknir umsækjenda hefðu verið metnar og bornar saman á grundvelli þeirra sjónarmiða sem fram kæmu í 1. másl. 17. gr. starfsreglna nr. 735/1998, um presta, og 7. gr. leiðbeinandi reglna biskups um málsmeðferð fyrir valnefnd við val á sóknarpresti eða prest í prestakalli, þ.e. á grundvelli menntunar, starfsaldurs, starfsreynslu, starfsferils o.s.frv. Í málinu lögju heldur ekki fyrir önnur gögn þar sem finna mætti upplýsingar um innbyrðis samanburð á umsækjendum á grundvelli þessara sjónarmiða. Í þessu sambandi vísaði umboðsmaður til þess að matsblað það, sem fyrir lægi í málinu, fæli aðeins í sér lýsingu á tilteknum staðreyndum um menntun og starfsferil umsækjenda og þegar litið væri til þeirra atriða, sem þar væru tilgreind og byggðust á mati, þ.e. á samskiptahæfni, stjórnunarhæfni og reynslu af barna- og unglíngastarfi, væru ummælin þau sömu hjá öllum umsækjendum.

Umboðsmaður nefndi að þrátt fyrir að 2. másl. 17. gr. starfsreglna nr. 735/1998 mælti fyrir um að í þeim tilvikum þegar áskilin væri sérstök þekking eða reynsla í auglýsingu um laust embætti eða það væri að öðru leyti mjög sérhæft, skyldi meta umsækjendur eftir því hvernig þeir uppfylltu þau sérstöku skilyrði yrði ekki séð að umrætt ákvæði fæli í sér að litið skyldi að öllu leyti framhjá þeim sjónarmiðum sem vikið væri að í 1. másl. 17. gr. reglnanna, þ.e. menntun, starfsaldri, starfsreynslu, starfsferli og hæfni til samskipta, heldur mælti ákvæðið fyrir um viðbótarsjónarmið sem kæmi til skoðunar við hæfnismatið og þá sem einn þáttur heildarmatsins. Umboðsmaður benti einnig á að samkvæmt leiðbeinandi reglum biskups væru atriði sem sérstök áhersla væri lögð á í auglýsingu prestsembættis einn þáttur af fleiri sem líta bæri til við ákvörðun um skipun í viðkomandi embætti. Í þessu sambandi vísaði umboðsmaður til þess að í álitinu sínu frá 7. apríl 2000 í máli nr. 2630/1998 hefði m.a. komið fram að væri við töku ákvörðunar um skipun í opinbert embætti byggt á einu sjónarmiði, sem málefnalegt gæti talist, án þess að litið væri til annarra þýðingarmikilla sjónarmiða, með hliðsjón af viðkomandi starfi, kynni ályktun um það hver

yrði talinn hæfastur umsækjenda að vera haldin annmarka. Slíkur annmarki gæti leitt til þess að grundvöllur ákvörðunarinnar yrði talinn ófullnægjandi þannig að farið hefði í bága við þá meginreglu að leitast skyldi við að velja hæfasta umsækjandann.

Í ljósi gagna málsins taldi umboðsmaður sig ekki geta fullyrt að ekkert mat eða samanburður hefði farið fram á umsækjendum af hálfu valnefndar á grundvelli þeirra atriða sem fram kæmu í 1. málsl. 17. gr. starfsreglna nr. 735/1998, um presta, og 7. gr. leiðbeinandi reglna biskups. Hins vegar lægju engar skýringar eða gögn fyrir í málinu sem sýndu fram á hvernig innbyrðis samanburði á umsækjendum hefði verið háttáð með hliðsjón af þessum atriðum. Umboðsmaður benti enn fremur á að af fyrirbyggjandi gögnum um umsækjendur yrði heldur ekki séð að staða A og X hvað varðaði þessi atriði hefði verið svo sambærileg að unnt hefði verið að byggja ákvörðun um skipun í embættið fyrst og fremst á reynslu þeirra á sviði barna- og æskulýðsstarfs án þess að gerður væri formlegur samanburður á þeim á grundvelli þessara atriða.

Umboðsmaður tók einnig fram að þrátt fyrir að í auglýsingu um prestsembættið hefði verið tekið fram að æskilegt væri að viðkomandi umsækjandi hefði reynslu af barna- og æskulýðsstarfi teldi hann að ekki yrði litið framhjá því við mat á umsækjendum að í þessu tilviki var verið að skipa þriðja prest í prestakallinu við hlið sóknarprests og annars starfandi prests sem skyldi hafa sérstakar skyldur við Bessastaðasókn ásamt því að sinna margvíslegum og hefðbundnum prestsstörfum innan prestakallsins samhliða barna- og æskulýðsstarfi. Umboðsmaður taldi að í ljósi þessa og þeirra reglna sem giltu á þessu sviði hefði þannig orðið að leggja heildstætt mat á þau atriði sem tilgreind hefðu verið í reglunum og í auglýsingunni með tilliti til þess hvaða umsækjandi teldist hæfastur til að sinna því prestsembætti sem auglýst var.

Umboðsmaður fékk ekki séð að biskup Íslands hefði sýnt fram á að heildstæður samanburður hefði farið fram á milli A og X á grundvelli þeirra sjónarmiða, sem mælt væri fyrir um í þeim reglum sem giltu um skipun í prestsembættið, sem fullnægði þeim kröfum sem taldar væru hluti af grundvallarreglum í stjórnsýslurétti um undirbúning stöðuveitingar og mat á hæfni umsækjenda. Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til biskups Íslands að gerðar yrðu ráðstafanir til að leiðbeina þeim sem kæmu að undirbúningi skipana í embætti presta, og þá sérstaklega valnefndum, um þau sjónarmið sem fram kæmu í álitinu.

Biskupi Íslands var ritað bréf, dags. 15. febrúar 2012, þar sem þess var óskað að hann upplýsti mig um það hvort álit mín í máli þessu og í máli nr. 5757/2009 hefðu orðið tilefni til einhverra viðbragða eða annarra ráðstafana af hálfu biskups Íslands og ef svo væri í hverju þær ráðstafanir fælust. Gerð er grein fyrir svörum biskups í Íslands á bls. 96-97 hér að framan.

18.3 Skipun í embætti forstöðumanns. Varðveisla og skráning gagna. Aðgangur að gögnum máls. Rannsóknarreglan. Jafnræðisreglan. Aðstoð ráðningarfyrtækis. (Mál nr. 5890/2010)

A kvartaði yfir skipun félags- og tryggingamálaráðuneytisins í embætti forstjóra Þjónustu- og þekkingarmiðstöðvar fyrir blinda, sjónskerta og daufblinda einstaklinga.

Umboðsmaður tók til skoðunar hvort brotið hefði verið í bága við 10. og 11. gr. stjórnsýslulaga. Hann tók fram að af skýringum ráðuneytisins og gögnum málsins

mætti ráða að lagt hefði verið sambærilegt mat á huglæga þætti hjá umsækjendum sem uppfylltu skilyrði auglýsingar, þ.e. með greiningu á umsóknum og fylgiskjöllum þeirra og formföstum viðtölum. Með hliðsjón af þeim tilgangi sem bjó að baki því að afla umsagna gerði umboðsmaður ekki athugasemdir við að aðeins hefði verið aflað umsagna á síðari stigum málsins. Umboðsmaður tók fram að hann hefði ekki forsendur til að fullyrða að 10. og 11. gr. stjórnarsýslulaga hefðu verið brotnar með þeirri aðferð sem var viðhöfð til að rannsaka málið og hann fengi heldur ekki séð að það að síðar var aflað umsagna um þá sem taldir voru standa öðrum umsækjendum framar haggæði þessu áliti hans. Hann lagði þó áherslu á að honum hefðu ekki borist öll gögn málsins og því byggði niðurstaða hans um þetta atriði einvörðungu á þeim gögnum sem honum hefðu borist.

Umboðsmaður tók til athugunar hvort starfsmenn ráðuneytisins hefðu tekið allar ákvarðanir sem höfðu verulega þýðingu fyrir framgang umsækjenda í ráðningarferlinu. Umboðsmaður taldi sig ekki geta fullyrt um það hvort sú aðkoma starfsmanna ráðuneytisins á vali á þeim þrettán úr hópi umsækjenda sem boðaðir voru í fyrstu viðtöl vegna skipunar í embættið hafi fullnægt þeim kröfum sem leiða má af reglunni um nauðsyn aðkomu stjórnvaldsins á ákvörðunum sem hafa verulega þýðingu gagnvart umsækjendum í ráðningarferlinu. Hann taldi hins vegar ekki ástæðu til að gera athugasemdir við það hvernig staðið var að ákvörðun um val á þeim sjö umsækjendum sem kallaðir voru í síðara viðtal með tilliti til áður nefndrar reglu.

Í bréfi félags- og tryggingamálaráðherra til umboðsmanns kom fram sú afstaða ráðuneytisins að því bæri ekki að geyma vinnugögn sem hefðu orðið til í tengslum við úrvinnslu sérfræðings ráðningarfyrirtækis á umsóknum, m.a. vegna viðtala við umsækjendur, heldur væri nægjanlegt að varðveita gögn um niðurstöður sérfræðingsins sem legði mat á hæfi umsækjenda. Umboðsmaður féllst ekki á að sú almenna afstaða væri í samræmi við 22. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996. Þá réð umboðsmaður af gögnum málsins að mat á frammistöðu í viðtölum hefði haft áhrif á það hvernig umsækjendur voru taldir uppfylla tiltekna matsþætti. Hann fengi því ekki annað séð en að í þessum viðtölum hefðu komið fram upplýsingar sem gátu haft þýðingu við mat á umsækjendum og því hefði borið að skrá þær niður og varðveita, sbr. 23. og 22. gr. upplýsingalaga.

Umboðsmaður tók að lokum til athugunar hvort sú ákvörðun að synja A um aðgang að hluta að gögnum málsins hefði verið í samræmi við lög. Synjun ráðuneytisins hafði byggst á tveimur ástæðum. Annars vegar því að þær upplýsingar sem væri að finna í gögnunum hefðu komið fram í bréfum ráðuneytisins til A og hins vegar að ákvæði 17. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 hefði staðið því í vegi. Í gögnum málsins væri að finna upplýsingar um einkamálefni annarra umsækjenda. Umboðsmaður tók fram varðandi fyrri ástæðuna að hann gæti ekki fallist á að aðgangur að gögnum máls væri bundin þeirri takmörkun. Um síðari ástæðuna sagði hann að A hefði aðeins óskað eftir upplýsingum er vörðuðu úrvinnslu ráðgjafa X á umsókn hans en ekki um aðra umsækjendur. Hann fengi ekki séð að tilhögun gagna málsins hefði staðið því í vegi að unnt hefði verið að afhenda þau. Hann komst því að þeirri niðurstöðu að synjun á afhendingu gagnanna hefði ekki verið í samræmi við 1. mgr. 15. gr. stjórnarsýslulaga.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til ráðuneytisins að taka mál A til endurskoðunar kæmi fram beiðni um aðgang að gögnum frá honum. Jafnframt beindi hann þeim tilmælum til ráðuneytisins að það hefði þau sjónarmið, sem rakin voru í álitinu, framvegis að leiðarljósi.

Velferðarráðherra var ritað bréf, dags. 15. febrúar 2012, þar sem þess var óskað að hann upplýsti mig um það hvort álit mitt í máli þessu hefði orðið tilefni til einhverra viðbragða eða annarra ráðstafana í ráðuneytinu og ef svo væri í hverju þær ráðstafanir fælust.

Í svarbréfi velferðarráðuneytisins, dags. 12. mars 2012, kemur m.a. fram að A hafi ekki leitað aftur til ráðuneytisins vegna beiðni sinnar um aðgang að gögnum. Síðan segir eftirfarandi:

„Því er til svara að ráðuneytið hefur endurskoðað og bætt þau verkferli sem notuð eru við ráðningar og þannig reynt að bæta ferlinn í heild sinni einkum sem snýr að skráningu gagna sem verða til við ferli ráðninga. Ráðuneytið hefur ávallt reynt eftir bestu getu að vanda til ráðninga og fylgja ýrtruðu lögum og reglum sem og að styðjast við fastmótað ráðningarferli. Þrátt fyrir það má alltaf bæta verkferlið með skýrari og vandaðri vinnubrögðum. Síðan nýtt velferðarráðuneyti tók til starfa í byrjun árs 2011 hefur ráðuneytið séð sjálft um allar ráðningar. Þó getur komið upp sú staða að leita verði til ráðningarstofa eða utanaðkomandi aðila til að aðstoða við ráðningu til dæmis vegna tímaskorts eða skorts á vinnuafli í verkefnið innan ráðuneytisins. Þá er einnig sérstakt fyrirkomulag við skipun embættismanna sbr. lög um Stjórnarráð Íslands nr. 115/2011. Þegar leitað er til utanaðkomandi aðila til að aðstoða við ráðningu verður hugað sérstaklega að skráningu og varðveislu gagna sem verða til í samskiptum við viðkomandi aðila og varðandi þau gögn sem verða til við ferli ráðningar og snúa að umsækjendum og vinnslu við ráðningu starfsmanna.

Ráðningar og val starfsmanna falla undir skrifstofu rekstrar og innri þjónustu og er hver ráðning lögð upp sem sérstakt verkefni með upphaf og endi þar sem fyrirfram ákveðnir aðilar leggja sjálfstætt mat á umsækjendur og unnið er samkvæmt skráðum verklags- og vinnureglum fyrir ráðningar hjá ráðuneytinu, samanber meðfylgjandi fylgiskjöl. Unnið er að sambærilegum verklags- og vinnureglum vegna skipunar embættismanna. Að auk hefur verið farin sú leið að skrá skipulega þau gögn sem koma fram við öflun upplýsinga vegna umsækjenda. Þannig er hvert viðtal skráð af ritara meðan á því stendur þannig að til verði aðgengileg og skrifleg gögn um það sem fram kom í viðtali. Þá er einnig skráð með skipulögðum hætti þau gögn sem verða til við öflun umsagna hjá umsagnaraðilum.“

Svarbréfi velferðarráðuneytisins fylgdi verklagsregla um ráðningarferil í ráðuneytinu.

18.4 Ráðning í starf umsjónarmanns. Auglýsing á lausum störfum. Almenn hæfisskilyrði. Skráningarskylda. Rökstuðningur. Birting ákvörðunar. Leiðbeiningar um rétt til rökstuðnings. (Mál nr. 5949/2010 og 5959/2010)

A og B leituðu til umboðsmanns Alþingis og kvörtuðu yfir þeirri ákvörðun skrifstofu forseta Íslands að ráða C í starf umsjónarmanns á Bessastöðum. Beindist kvörtun þeirra m.a. að því að sá umsækjandi, sem ráðinn hefði verið í starfið, hefði ekki haft meirapróf til aksturs bifreiða eins og áskilið hefði verið í starfsauglýsingu, en bæði A og B uppfylltu þetta skilyrði þegar þeir sóttu um starfið.

Umboðsmaður vísaði til þess að þrátt fyrir orðalag auglýsingar starfsins um að „[n]auðsynlegt [væri] að umsækjendur [hefðu] meirapróf“ virtist það hafa verið mat forsetaskrifstofunnar að meirapróf hefði ekki verið nauðsynlegt skilyrði til að ræksla starfsins yrði talin óaðfinnanleg í skilningi 5. tölul. 1. mgr. 6. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, og hefði því ekki verið almennt

hæfisskilyrði til að gegna starfinu, þar sem auglýsingin hefði borið með sér að ekki væri um að ræða bílstjórarstarf heldur starf sem fæli í sér umsjón með fasteignum og öryggi á Bessastöðum.

Umboðsmaður tók fram að þótt það yrði ekki ótvírætt ráðið af lýsingu á starfskyldum umsjónarmannsins að akstur bifreiða, eða bifreiða þar sem krafist væri aukinna ökuréttinda, væri slíkur meginþáttur í starfi hans að nauðsynlegt hefði verið af þeim sökum að gera kröfu um meirapróf sem almennt hæfisskilyrði til að gegna starfinu, yrði ekki litið framhjá því hvernig forsetaskrifstofa hafði kosið að beita lagaheimildum sínum í þessu efni. Í þessu sambandi vísaði umboðsmaður til þess að í auglýsingu starfsins hefði komið skýrt fram að „[n]auðsynlegt [væri] að umsækjandi [hefði] meirapróf“. Þetta skilyrði hefði einnig verið í samræmi við þá starfslýsingu sem gerð hefði verið fyrir starf umsjónarmanns á Bessastöðum. Þar hefði m.a. sérstaklega verið tekið fram að umsjónarmaður „[skyldi] hafa meirapróf á ökutæki“. Jafnframt hefði komið fram í starfslýsingunni að umsjónarmaður skyldi sinna akstri fyrir embætti forseta Íslands eftir nánara samkomulagi. Umboðsmaður vakti einnig athygli á því að í síðari rökstuðningsbréfum forsetaskrifstofu til A og B hefði komið fram að þeim einstaklingi, sem ráðinn hefði verið, hefði verið gert ljóst að það væri „forsenda þess að hann fengi starfið“ að hann aflaði sér meiraprófs eins fljótt og auðið væri, enda hefði hann þegar hafð nám í því skyni. Í ljósi framangreinds gat umboðsmaður ekki fallist á þær skýringar forsetaskrifstofu að krafa um meirapróf hefði ekki verið sett fram sem almennt hæfisskilyrði í skilningi 5. tölul. 1. mgr. 6. gr. laga nr. 70/1996 þegar starf umsjónarmanns á Bessastöðum hefði verið auglýst.

Umboðsmaður vísaði til þess að væri mælt fyrir um almennt hæfisskilyrði, t.d. í formi menntunar eða sérþekkingar, í auglýsingu opinbers starfs, væri almennt ekki unnt að falla frá því síðar í ráðningarferlinu og ráða í starfið einstakling sem ekki uppfyllti hið almenna hæfisskilyrði, nema með því að auglýsa starfið á ný. Umboðsmaður taldi því að það hefði ekki verið í samræmi við lög að ráða einstakling sem ekki uppfyllti skilyrði um meirapróf, sem fram hefði komið í auglýsingu starfsins, á því tímamarki þegar hann sótti um starfið og ráðið var í það.

Umboðsmaður taldi einnig að forsetaskrifstofa hefði ekki gætt þess að haga málsmeðferð sinni við öflun umsagna um umsækjendur og skráningu upplýsinga um hugmyndir þeirra um starfið, sem fram komu í viðtölum við þá, í samræmi við þær skyldur sem leiddu af 23. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996. Þá taldi umboðsmaður að rökstuðningur forsetaskrifstofu fyrir ráðningu í starfið hefði ekki verið í samræmi við 22. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993.

Umboðsmaður taldi ólíklegt að þeir annmarkar, sem hefðu verið á meðferð málsins, myndu leiða til ógildingar á ákvörðun um ráðningu í starfið þegar litið væri til hagsmuna þess einstaklings sem ráðinn hefði verið og þess að honum hefði verið gert að afla sér þeirra réttinda sem sett höfðu verið sem almennt hæfisskilyrði til að gegna starfinu. Umboðsmaður beindi hins vegar þeim tilmælum til forsetaskrifstofu, með tilliti til atvika í málinu, að leitað yrði leiða til að rétta hlut A og B, þar sem meðferð málsins hefði ekki verið í samræmi við lög, enda hefði verið ráðinn til starfa umsækjandi sem ekki uppfyllti almennt hæfisskilyrði um meirapróf til aksturs bifreiða, sem sett hafði verið fram í auglýsingu. Umboðsmaður taldi, að öðru leyti, að það yrði að vera verkefni dómstóla að fjalla um hugsanlegar afleiðingar þeirra annmarka sem hefðu verið á meðferð málsins. Þá beindi umboðsmaður þeim tilmælum til forsetaskrifstofunnar að hún tæki framvegis mið af þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í álitinu.

Skrifstofu forseta Íslands var ritað bréf, dags. 15. febrúar 2012, þar sem þess var óskað að skrifstofan upplýsti mig um það hvort álit mitt í máli þessu hefði orðið tilefni til einhverra viðbragða eða annarra ráðstafana af hálfu skrifstofunnar og ef svo væri í hverju þær ráðstafanir fælust.

Í svarbréfi skrifstofu forseta Íslands, dags. 15. mars 2012, kemur fram að skrifstofan hafi falið ríkislögmanni að leita eftir samkomulagi við A vegna málsins og að það hafi náðst. Í kjölfarið hafi verið gengið frá samkomulagi við B. Í bréfinu kemur jafnframt fram að þau almennu sjónarmið, sem reifuð séu í álitinu, verði höfð í huga næst þegar ráðinn verði nýr starfsmaður til embættisins.

18.5 Ráðningar læknanema í afleysingarstörf á heilbrigðisstofnunum. Félagafrelsi. Valdframsal. Yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðherra. (Mál nr. 5986/2010)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir því að Heilbrigðisstofnun Suðurlands hefði dregið til baka ákvörðun um ráðningu hans í sumarstarf árið 2009 þar sem ákveðið hefði verið að læknanemar yrðu eingöngu ráðnir til starfa fyrir milligöngu Félags læknanema. Í kvörtuninni var því haldið fram að með aðkomu Félags læknanema að ráðningarferlinu hefði orðið ólögmeitt valdframsal þar sem stjórnendur heilbrigðisstofnunarinnar fengju ekki sjálfir í hendur umsóknir um störf heldur réðu undantekningarlaust þá umsækjendur sem félagið úthlutaði starfinu. Einnig sagði í kvörtuninni að þar sem ekki væri tekið við umsóknum nema fyrir milligöngu Félags læknanema væri þeim, sem ekki væru félagsmenn eða vildu af öðrum ástæðum ekki notfæra sér ráðningarkerfi félagsins, ómögulegt að sækja um sumarstörf.

A hafði áður leitað til umboðsmanns Alþingis vegna aðkomu Félags læknanema að ráðningum læknanema í afleysingarstörf á heilbrigðisstofnunum, sjá mál nr. 5858/2009. Því máli lauk vegna þeirrar afstöðu heilbrigðisráðuneytisins að það fyrirkomulag við ráðningar læknanema fyrir milligöngu Félags læknanema sem tíðkast hafði á heilbrigðisstofnunum samrýmdist ekki gildandi lögum og að ráðuneytið myndi bregðast við á grundvelli yfirstjórnunar- og eftirlitsheimilda sinna kæmi í ljós að heilbrigðisstofnanir hefðu, þrátt fyrir dreifibréf sem ráðuneytið sendi öllum heilbrigðisstofnunum um ráðningarnar á árinu 2009, haldið þeim áfram á grundvelli fyrirkomulagsins. Í ljósi þess sem kom fram við athugun umboðsmanns á seinni kvörtun A ákvað hann, þrátt fyrir þessa aðkomu heilbrigðisráðuneytisins og síðar velferðarráðuneytisins, að taka til umfjöllunar hvort opinberum heilbrigðisstofnunum hefði verið heimilt að gera það að skilyrði fyrir því að umsækjandi kæmi til greina í afleysingarstarf að Félag læknanema hefði milligöngu um ráðninguna. Umboðsmaður ákvað einnig að fjalla um yfirstjórnunar- og eftirlitslutverk velferðarráðuneytisins í málinu.

Umboðsmaður taldi leiða af félagafrelsisákvæði 74. gr. stjórnarskrárinnar að stjórnvald gæti ekki gert aðild að einkaréttarlegu félagi að skilyrði fyrir ráðningu í opinbert starf nema slíkt styddist við sérstaka lagaheimild eða hugsanlega kjarasamning og þá án þess að brotið væri gegn kjarna þeirra réttinda sem vernduð væri af ákvæðinu. Ekki var leitt í ljós að slíkar heimildir hefðu verið fyrir hendi vegna ráðninga læknanema í afleysingarstörf á heilbrigðisstofnunum. Umboðsmaður fékk jafnframt ekki betur séð en að aðkoma Félags læknanema að ráðningunum hefði falist í því að þrengja hóp umsækjenda og það hefði haft afgerandi áhrif til útilokunar gagnvart læknanemum eins og A sem ekki höfðu hug á að nýta sér kerfið.

Umboðsmaður taldi að í því að fela Félagi læknanema að þrengja hóp umsækjenda um opinber störf með þeim hætti sem gert var hefði falist framsal stjórnýsluvalds til aðila utan stjórnýslukerfisins án þess að til þess hefði staðið viðhlítandi heimild að lögum. Af þessu taldi umboðsmaður leiða að sú afstaða Heilbrigðisstofnunar Suðurlands, að A kæmi ekki til greina í afleysingarstarf á stofnuninni nema hann nýtti sér ráðningarkerfi Félags læknanema, hefði ekki verið í samræmi við lög.

Umboðsmaður tók fram að eftir að heilbrigðisráðuneytið sendi dreifibréf til heilbrigðisstofnana vegna ráðninga læknanema á árinu 2009 hefði orðið sú breyting á framkvæmd mála að stofnað hefði verið sérstakt félag, Ráðningarfélag læknanema, til að sinna ráðningarmálum. Umboðsmaður fékk hins vegar ekki annað séð af lögum þess félags en að enn væri viðhaldið í öllum meginatriðum ráðningarkerfi sem væri haldið sömu annmörkum og hið fyrra, þ.e. ef stjórnendur heilbrigðisstofnana færu þá leið að óska eftir milligöngu Ráðningarfélags læknanema við ráðningar í einstök laus störf. Umboðsmaður fékk ekki séð að þær ráðstafanir, sem velferðarráðuneytið, og áður heilbrigðisráðuneytið, hafði gripið til vegna annmarka á ráðningum læknanema, hefðu endanlega leitt til þess að bætt hefði verið úr annmörkunum. Hann ákvað því að senda velferðarráðuneytinu álit sitt í máli A og mælast til þess að það gerði, á grundvelli yfirstjórnunar- og eftirlitsskyldna sinna, ráðstafanir til þess að starfs-hættir heilbrigðisstofnana yrðu framvegis í samræmi við þá afstöðu sem fram kæmi í dreifibréfi heilbrigðisráðuneytisins og bréfaskiptum þess og síðar velferðarráðuneytisins við umboðsmann vegna mála A og þau sjónarmið sem fram kæmu í álitinu. Umboðsmaður mæltist einnig til þess að velferðarráðuneytið legði mat á hvort þörf væri á að veita heilbrigðisstofnunum ítarlegri leiðbeiningar um þær kröfur sem gildandi lög gerðu til málsmeðferðar við ráðningar opinberra starfsmanna en gert var í dreifibréfi heilbrigðisráðuneytisins frá 2009. Þar var eingöngu vísað til þess að um ráðningar læknanema við heilbrigðisstofnanir giltu sömu reglur og um ráðningar í aðrar stöður á ríkisstofnunum, og dreifibréfi velferðarráðuneytisins frá 2011.

Umboðsmaður mæltist einnig til þess að Heilbrigðisstofnun Suðurlands tæki til athugunar með hvaða hætti hægt væri að rétta hlut A, setti hann fram ósk um slíkt. Þá mæltist umboðsmaður til þess að þau sjónarmið, sem kæmu fram í álitinu, yrðu framvegis höfð í huga við úrlausn sambærilegra mála hjá stofnuninni.

Heilbrigðisstofnun Suðurlands var ritað bréf, dags. 15. febrúar 2012, þar sem þess var óskað að stofnunin upplýsti mig um það hvort álit mitt í máli þessu hefði orðið tilefni til einhverra viðbragða eða annarra ráðstafana af hálfu stofnunnarinnar og ef svo væri í hverju þær ráðstafanir fælust.

Í svarbréfi Heilbrigðisstofnunar Suðurlands, dags. 14. mars 2012, kemur fram að í kjölfar álits míns í málinu hafi stofnuninni borist fjárfrafa A vegna launamismunar og lögfræðikostnaðar. Krafan hafi síðar verið áréttuð og þess þá getið að yrði ekki á þær fallist færi málið fyrir dómstóla. Með vísan til þess væri nú beðið eftir stefnu í málinu. Í svarbréfinu kemur jafnframt fram að í kjölfar álitsins hafi allir verkferlar verið endurskoðaðir í tengslum við ráðningar læknanema til afleysingarstarfa og verði slíkum ráðningum eftirleiðis hagað í samræmi við þau viðmið og sjónarmið sem komu fram í álitinu. Formlegu samstarfi við Félag læknanema við ráðningar í afleysingarstörf hafi því verið hætt.

Velferðarráðherra var einnig ritað bréf, dags. 15. febrúar 2012, þar sem þess var óskað að ráðuneyti hans upplýsti mig um það hvort álit mitt í máli þessu hefði orðið tilefni til einhverra viðbragða eða annarra ráðstafana hjá ráðuneytinu og ef svo væri í hverju þær ráðstafanir fælust.

Í svarbréfi velferðarráðuneytisins, dags. 11. maí 2012, segir m.a. eftirfarandi:

„Í kjölfar álitsins ákvað Félag læknanema þann 16. janúar sl. að hætta milligöngu um ráðningu læknanema og samkvæmt upplýsingum formanns hefur félagið frá þeim tíma einungis auglýst lausar stöður á heimasíðu sinni, hafi þess verið óskað, en ekki haft önnur afskipti af ráðningum. Í samtölum ráðuneytisins við nokkra af forstöðumönnum stærstu heilbrigðisstofnana kom fram að ráðningar læknanema í afleysingarstöðu árið 2012 eru með sama hætti og ráðningar almennt.

Eins og fram hefur komið sendi ráðuneytið heilbrigðisstofnunum bréf þann 10. júní 2009 þar sem undirstrikað var að sömu reglur giltu um ráðningu læknanema og annarra starfsmanna. Þetta var síðan ítrekað með bréfi dags. 2. febrúar 2011. Í ljósi þess að Félag læknanema hefur ekki lengur milligöngu um ráðningu læknanema telur velferðarráðuneytið ekki þörf á frekari ráðstöfunum vegna álitsins, en mun eftir sem áður leggja áherslu á að forstöðumenn heilbrigðisstofnana gæti að ákvæðum stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, meginreglum stjórnarsýsluráttarins og ákvæðum laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins við ráðningar í störf, þ.m.t. ráðningar læknanema.“

18.6 Ráðningar í störf skólameistara framhaldsskóla. Skólanefnd. Yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðherra. (Mál nr. 6186/2010 og 6198/2010)

A og B kvörtuðu yfir skipunum mennta- og menningarmálaráðherra í embætti skólameistara við framhaldsskóla. Umboðsmaður Alþingis lauk athugunum sínum á málum þeirra með bréfum sem bæði voru dagsett 30. nóvember 2011, með vísan til 1. mgr. 10. gr. og a-liðar 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Hann ákvað þó að rita mennta- og menningarmálaráðuneytinu bréf í tilefni af málunum og svörum ráðuneytisins við fyrirspurn um aðkomu skólanefnda að skipunum í embætti skólameistara. Fyrir lá að í málum nr. 6186/2010 og 6198/2010 var sú aðkoma með nokkuð ólíkum hætti. T.d. tók skólanefnd framhaldsskólans Y viðtöl og aflaði umsagna en mat skólanefndar X var eingöngu gert á grundvelli umsóknargagna. Í bréfinu vakti umboðsmaður athygli ráðuneytisins á tilteknum atriðum í því sambandi í því skyni að metið yrði hvort tilefni væri til að veita skólanefndunum frekari leiðbeiningar.

Umboðsmaður lýsti því fyrst hvaða skilyrðum umsögn skólanefndar um umsækjendur um embætti skólameistara þarf að fullnægja um undirbúning og efni. Hann benti m.a. á að umsögn skólanefndar yrði að uppfylla lágmarkskröfur um rökstuðning. Umboðsmaður taldi líka réttara að leiðbeiningar ráðuneytisins til skólanefnda tækju mið af því að í lögum væri ekki lengur gert ráð fyrir því að skólanefnd gerði tillögu um skipun í embætti skólameistara heldur veitti hún nú umsögn um umsækjendur. Þá taldi umboðsmaður eðlilegt að ráðuneyti nýtti stjórnunarheimildir sínar til að mæla fyrir um vissat verklag skólanefnda við að veita umsagnirnar, m.a. um það á hvaða gögnum og upplýsingum umsögn skyldi byggjast á, að því gættu að nefndin ætti möguleika á því að fá upplýsingar sem sérstaklega kynni að vera þörf á vegna þeirra sjónarmiða sem hún kysi að byggja umsögn sína á. Eðlilegt kynni að vera að öflun slíkra viðbótarupplýsinga ætti sér stað með atbeina ráðuneytisins og þá eftir að skólanefnd hefði sett fram beiðni um slíkt. Skólanefndum þyrfti að leiðbeina um skráningu upplýsinga til samræmis við reglu 23. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996, þ.e. ef upplýsingar hafa verulega þýðingu fyrir úrlausn máls og er ekki að finna í öðrum gögnum þess, með tilliti til síðari meðferðar ráðuneytisins á málinu, svo sem vegna hugsanlegs andmælaréttar samkvæmt 13. gr. stjórnarsýslulaga.

18.7 Ráðning í starf upplýsingafulltrúa. Ráða skal hæfasta einstaklinginn í starfið. Rannsóknarreglan. Vandaðir stjórnarsýsluhættir. Aðgangur að gögnum máls. Rökstuðningur. (Mál nr. 6218/2010)

A kvartaði yfir ráðningu C í starf upplýsingafulltrúa hjá sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytinu og gerði ýmsar athugasemdir við meðferð málsins.

Umboðsmaður taldi sig ekki hafa forsendur til að gera athugasemdir við val sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins á þeim sjónarmiðum, sem voru rakin í auglýsingu um starfið, og þeim sem ráðgjafi X ehf. hafði stuðst við mat á hæfni umsækjenda. Umboðsmaður tók jafnframt fram að með hliðsjón af því svigrúmi sem játa yrði veitingarvaldshafa við ráðningu í opinber störf og þegar litið væri til umsóknargagna A og C og þeirra sjónarmiða sem voru lögð til grundvallar teldi hann ekki ástæðu til að gera athugasemdir við þá niðurstöðu ráðuneytisins að ráða C í starfið, í tilefni af kvörtun A.

Umboðsmaður taldi, með tilliti til þess að vikið var að huglægum sjónarmiðum í auglýsingu um starfið og eftir að hafa kynnt sér gögn málsins, að ekki yrði fullýrt af hans hálfu að rannsóknarregla 10. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 hefði verið brotin. Hann taldi hins vegar að það hefði verið í betra samræmi við 10. gr. stjórnarsýslulaga og vandaða stjórnarsýsluhætti að leggja frekari grundvöll að ákvörðuninni að þessu leytnu til, a.m.k. hvað varðaði þá umsækjendur sem helst komu til greina í starfið.

Umboðsmaður féllst ekki á þá afstöðu ráðuneytisins að því væri ekki heimilt að veita beinan aðgang að starfsumsóknnum og ferilskrá annarra umsækjenda vegna þess að slíkar upplýsingar teldust til einkamálefna. Hann fékk ekki séð að umsókn og ferilskrá C hefði að geyma upplýsingar sem væri heimilt að takmarka aðgang að á grundvelli 17. gr. stjórnarsýslulaga, fyrir utan ljósmynd af C og upplýsingar um fjölskylduhagi.

Þá tók umboðsmaður fram að ef það hefði verið afstaða ráðuneytisins að þessi gögn hefðu að geyma upplýsingar sem A ætti ekki rétt til aðgangs að hefði ráðuneytinu borið að taka afstöðu til þess hvort mögulegt væri að veita honum aðgang að hluta gagnanna. Hefði það verið afstaða ráðuneytisins að A hefði þurft að afmarka beiðni sína nánar hefði því borið, á grundvelli 7. gr. stjórnarsýslulaga, að leiðbeina honum um það. Það gerði ráðuneytið hins vegar. Umboðsmaður komst því að þeirri niðurstöðu að synjun á að veita honum aðgang að tilteknum gögnum málsins hefði ekki verið í samræmi við 1. mgr. 15. gr. stjórnarsýslulaga.

Umboðsmaður taldi að rökstuðningur ráðuneytisins hefði ekki verið í samræmi við 1. mgr. 22. gr. stjórnarsýslulaga, sbr. 1. mgr. 19. gr. laganna.

Að lokum taldi umboðsmaður að það hefði verið í betra samræmi við vandaða stjórnarsýsluhætti að taka ákvörðun um það, áður en tímabundið starf væri auglýst laust, til hversu langs tíma því er ætlað að vara og að í auglýsingu komi þær upplýsingar skýrt fram. Í bréfum ráðuneytisins til umboðsmanns og gögnum málsins kom fram að ekki hefði verið tekin ákvörðun um til hversu langs tíma ráðning í starfið skyldi vara áður en starfið var auglýst. Í umsóknarferlinu hefði það hins vegar verið rætt innanhúss að um þriggja mánaða starf væri að ræða.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins að endurupptaka það mál er laut að aðgangi að gögnum máls, kæmi fram beiðni þess efnis frá A. Jafnframt beindi hann þeim tilmælum til ráðuneytisins að það hugaði framvegis betur að þeim atriðum sem rakin væru í álitinu.

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra var ritað bréf, dags. 15. febrúar 2012, þar sem þess var óskað að ráðuneyti hans upplýsti mig um það hvort álit mitt í máli þessu hefði orðið tilefni til einhverra viðbragða eða annarra ráðstafana hjá ráðuneytinu og ef svo væri í hverju þær ráðstafanir fælust.

Í svarbréfi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins, dags. 24. febrúar 2012, kemur m.a. fram að A hafi ekki leitað að nýju til ráðuneytisins og óskað eftir aðgangi að umsókn þess er hlaut starfið eða öðrum gögnum málsins. Tekið er fram að ef hann hefði sóst eftir aðgangi að þeim upplýsingum, sem honum var neitað um haustið 2010 og falla ekki undir 17. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993, hefði hann fengið þær upplýsingar. Í bréfinu er einnig vísað til þess að á meðan á athugun minni stóð hafi ráðuneytið harmað þau mistök að leiðbeina A ekki um heimild til að fá ákvörðun um ráðninguna rökstudda. Jafnframt er tekið fram að í ársbyrjun 2011 hafi verið gerðar ráðstafanir innan ráðuneytisins til að fyrirbyggja að slíkt gerðist aftur. Að lokum segir að ráðuneytið taki fullt tillit til ábendinga minna og niðurstöðu í málinu, auk annarra atriða sem komu fram í álitinu varðandi ráðningarferilinn í starf upplýsingafulltrúa.

18.8 Aðstoð ráðningarfyrirtækja. Skráningarskylda. (Mál nr. 6320/2011)

A kvartaði yfir málsmeðferð við töku ákvörðunar stjórnar Íbúðalánasjóðs um að skipa B í embætti framkvæmdastjóra sjóðsins. A var á meðal umsækjenda og taldi að B hefði ekki verið hæfasti umsækjandinn. Í kvörtun hans kom jafnframt fram að hann teldi gagnrýni sína um Íbúðalánasjóð hafa haft áhrif á niðurstöðu málsins. A taldi einnig að rökstuðningur stjórnarinnar fyrir skipuninni hefði verið óviðunandi. Þá gerði hann athugasemdir við að ekki hefði verið aflað umsagna meðmælanda um sig. Í rökstuðningi stjórnarinnar kom fram að meðmæli B hefðu haft vægi við ákvörðun um skipun í embættið.

Umboðsmaður Alþingis lauk athugun sinni á málinu með bréfi, dags. 28. desember 2011, með vísan til a-liðar 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.

Í skýringum Íbúðalánasjóðs kom m.a. fram að sérstaklega hefði verið leitað eftir umsögnum um þriðja umsækjanda, sem var boðið starfið en hafnaði því, og að stjórnin hefði lesið meðmæli um B sem aflað hefði verið vegna umsóknar hans um annað starf. Um hefði verið að ræða „lokaskimun“ áður en umsækjendunum var boðið starfið. Þá hefði meðmælabréf fylgt umsókn B. Í ljósi þessara skýringa taldi umboðsmaður sér ekki fært að fullyrða að brotið hefði verið gegn rannsóknarreglu stjórnisýsluréttarins með því að afla ekki umsagna um A. Þá fékk umboðsmaður ekki annað séð en að ákvörðun um skipun í embætti framkvæmdastjóra Íbúðalánasjóðs hefði byggst á heildstæðu mati á mörgum þáttum. Með hliðsjón af því svigrúmi sem játa yrði veitingarvaldshafa við skipun í opinbert embætti og þegar litið væri til rökstuðnings stjórnarinnar fyrir ákvörðuninni, skýringa stjórnarinnar og umsagnargagna A og B, var það niðurstaða umboðsmanns að ekki væru forsendur til þess af sinni hálfu að gera athugasemdir við þá ákvörðun stjórnar Íbúðalánasjóðs að skipa B í embættið.

Í tilefni af athugasemdum A við að B hefði ekki verið á meðal þeirra fjögurra umsækjenda sem ráðningarfyrirtæki, er aðstoðaði stjórn Íbúðalánasjóðs við undirbúning ákvörðunarinnar, taldi hæfasta og fjallaði um í samanburðarskýrslum, tók umboðsmaður fram að hann fengi ekki betur séð en að ákvörðun stjórnarinnar um að boða fleiri umsækjendur til viðtals við sig en þá sem ráðningarfyrirtækið mat hæfasta hefði verið í samræmi við þau sjónarmið sem leiða má af óskráðum meginreglum stjórnisýsluréttar um að stjórnvaldi beri að leggja sjálfstætt mat á allar

umsóknir sem berast um starfið áður en ákveðið er hversu margir umsækjendur koma til viðtals.

Að lokum tók umboðsmaður fram að ekkert í gögnum málsins veitti honum nægar forsendur til að fullyrða að gagnrýni A á Íbúðalánasjóð hefði haft þýðingu við skipun í embættið og því teldi hann ekki tilefni til frekari umfjöllunar um það.

Umboðsmaður lauk athugun sinni á málinu. Hann ákvað þó að rita stjórn Íbúðalánasjóðs bréf þar sem hann gerði athugasemdir við stjórnarsýslu í málinu.

Umboðsmaður gerði athugasemdir við að embættið hefði eingöngu verið auglýst í tveimur dagblöðum og á Starfatorgi en ekki í Lögbirtingablaði, sbr. 7. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Í ljósi þeirra skýringa að mistök hefðu valdið því taldi hann ekki ástæðu til að aðhafast frekar vegna þessa.

Umboðsmaður taldi sig ekki geta fullyrt um það hvort aðkoma stjórnar Íbúðalánasjóðs að vali á þeim fjórtán umsækjendum, sem voru boðaðir í fyrstu viðtöl hjá ráðningarfyrirtæki, hefði fullnægt þeim kröfum sem leiða má af meginreglu stjórnarsýsluréttar um nauðsyn á aðkomu stjórnvaldsins sjálfs að ákvörðunum sem hafa verulega þýðingu gagnvart umsækjendum í ráðningarferli. Þá fékk hann ekki heldur að fullu ráðið að hvaða leyti stjórn Íbúðalánasjóðs lagði sjálfstætt mat á umsækjendurna fjórtán áður en fjórir nánar tilgreindir umsækjendur voru boðaðir til viðtals við stjórnina þótt ráða mætti af gögnum málsins að slíkt mat hefði farið fram eftir að tiltekinn umsækjandi afþakkaði boð stjórnarinnar um að taka við embættinu. Umboðsmaður taldi því rétt að koma því á framfæri að hugað yrði að þessum þáttum við meðferð mála í tilefni af ráðningum í störf hjá stofnuninni.

Þar sem fyrir lá að stjórn Íbúðalánasjóðs fékk ekki afhent persónuleikapróf sem ráðningarfyrirtækið lagði fyrir umsækjendurna fjórtán, önnur gögn sem sérstaklega var vísað til í rökstuðningi fyrir ráðningunni var ekki að finna í gögnum málsins og ekki varð ráðið í hvaða mæli aðrar upplýsingar sem ráðningarfyrirtækið aflaði lágu fyrir hjá stjórninni, minnti umboðsmaður á nauðsyn þess að stjórn Íbúðalánasjóðs kallaði eftir öllum gögnum sem ráðningarfyrirtæki, sem stofnunin leitar aðstoðar hjá, hefði aflað og minnti í því sambandi á að gögn og upplýsingar sem aflað væri í tengslum við ráðningu í opinbert starf, svo sem upplýsingar sem fram koma í viðtölum, væru háðar reglum um upplýsingarétt málsaðila og skráningar- og varðveisluskyldu stjórnvalda.

Þá taldi umboðsmaður að þrátt fyrir að ekki yrðu gerðar athugasemdir við að fulltrúar ráðningarfyrirtækis hefðu rætt munnlega við fyrirsvarsmenn Íbúðalánasjóðs á fundi um starfsviðtöl sem fyrirtækið tók yrði að áskilja að samhliða munnlegri upplýsingagjöf lægju fyrir skriflegar upplýsingar um viðtölin svo að stjórnvaldinu væri fært að meta á þeim grundvelli hvort skilyrði 23. gr. upplýsingalaga væru uppfyllt. Jafnframt væri í betra samræmi við vandaða stjórnarsýsluhætti að skrá þegar í upphafi upplýsingar sem fram koma í viðtölum við umsækjendur um opinbert starf, jafnvel þótt ekki sé fyrirfram ljóst að þær muni hafa verulega þýðingu fyrir úrlausn málsins. Auk þess fékk umboðsmaður ekki annað séð en að í viðtölum stjórnar Íbúðalánasjóðs við umsækjendur hefðu komið fram upplýsingar sem gátu haft þýðingu við mat á umsækjendum og því hefði borið að skrá þær og varðveita, sbr. 22. og 23. gr. upplýsingalaga.

Til viðbótar þessu gerði umboðsmaður athugasemdir við að upplýsingar um framtíðarsýn B og annarra umsækjenda hefðu ekki verið skráðar og varðveittar í samræmi við ákvæði upplýsingalaga. Hann taldi auk þess að með tilliti til 2. mgr. 22. gr. stjórnarsýslulaga og þess að framtíðarsýn B hefði m.a. legið til grundvallar ákvörðun um skipunina hefði átt að gera nánari grein fyrir framtíðarsýn B í rökstuðningi stjórnarinnar fyrir ákvörðuninni.

Að lokum taldi umboðsmaður að Íbúðalánasjóði hefði sjálfum borið að tilkynna umsækjendum um ákvörðun sína um skipunina í stað þess að fela ráðningarfyritækinu að gera það. Í ljósi þeirra skýringa að misskilningur milli stjórnarinnar og fyrirtækisins hefði leitt til þessa og þeirrar afstöðu stjórnarinnar að henni hafi borið að tilkynna umsækjendum um lyktir málsins, sbr. 1. mgr. 20. gr. stjórnsýslulaga, taldi umboðsmaður þó ekki ástæðu til að aðhafast frekar vegna þessa atriðis.

18.9 Ríkisstofnun. Gildissvið stjórnsýslulaga. Meinbugir á lögum. (Mál nr. 6327/2011)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir málsmeðferð við ráðningu í starf framkvæmdastjóra Íslandsstofu. A var á meðal umsækjenda. Í kvörtuninni kom fram að hann hefði óskað eftir upplýsingum frá stjórn Íslandsstofu um hvaða umfjöllun og meðferð umsókn hans um starfið hefði fengið, aðgangi að hæfnismati sem lá til grundvallar ákvörðun um að verða ekki við beiðni hans um viðtal vegna starfs-umsóknarinnar og rökstuðningi fyrir ákvörðun um ráðningu í starfið í samræmi við ákvæði stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Því hefði hins vegar verið hafnað með vísan til þess að Íslandsstofa hefði stöðu einkaréttarlegs aðila.

Umboðsmaður Alþingis ákvað að afmarka athugun sína við það hvort Íslandsstofa væri stjórnvald og bæri af þeim sökum að fylgja ákvæðum stjórnsýslulaga og óskráðum reglum stjórnsýsluréttarins í störfum sínum, þ. á m. við ráðningu starfsmanna.

Umboðsmaður rakti lagagrundvöll málsins. Hann benti á að Íslandsstofu hefði verið komið á fót með lögum nr. 38/2010 og að af þeim yrði ekki ráðið að stofunni hefði verið komið á fót á einkaréttarlegum grundvelli. Íslandsstofa væri auk þess fjármögnuð með almannafé og á meðal tekna hennar væri markaðsgjald sem væri lagt á gjaldstofn til greiðslu tryggingagjalds. Enn fremur væri Íslandsstofa flokkuð í A-hluta fjárlaga sem ríkisstofnun er heyrir undir utanríkisráðuneytið. Þá benti umboðsmaður á að Ríkisendurskoðun annaðist árlega endurskoðun reikninga Íslandsstofu og að stofan væri undanþegin tekjuskatti. Því til viðbótar væru utanríkisráðherra tryggð áhrif á starfsemi Íslandsstofu með því að lögum samkvæmt skipar hann alla sjö stjórnarmenn stofnunarinnar, setur nánari reglur um ráðgjafaráð, hefur heimild til að kveða nánar á um starfsemi stofunnar í reglugerð og ber að boða til stofnfundar hennar. Auk þess taldi umboðsmaður ekki verða litið fram hjá því að Íslandsstofa færi með stjórnsýsluverkefni í þágu ríkis og sveitarfélaga. Á meðal verkefna hennar væri að veita alhliða þjónustu og ráðgjöf í því skyni að greiða fyrir útflutningi á vöru og þjónustu, laða til landsins erlenda ferðamenn með samræmdu kynningar- og markaðsstarfi, að laða erlenda fjárfestingu til landsins og styðja við kynningu á íslenskrri menningu erlendis.

Að öllu framangreindu virtu var það álit umboðsmanns að Íslandsstofa væri stjórnvald og hefði því borið að fylgja stjórnsýslulögum, óskráðum reglum stjórnsýsluréttarins og ákvæðum laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, við ákvörðun um ráðningu í starf framkvæmdastjóra. Þar sem fyrir lá að reglur stjórnsýsluréttarins voru almennt ekki lagðar til grundvallar í ráðningarferlinu taldi umboðsmaður að afgangi á beiðni A um rökstuðning og aðgang að gögnum hefði ekki byggst á réttum lagagrundvelli. Í ljósi þess taldi umboðsmaður ekki tilefni til að taka afstöðu til þess hvort einstakar reglur stjórnsýsluréttarins hefðu verið brotnar í ráðningarferlinu.

Umboðsmaður tók fram að vegna þeirra ólíku reglna sem gilda um starfsemi stjórnvalda og einkaaðila verði að telja það til grundvallaratriða við samningu frumvarpa til laga um starfsemi sem stofnað er til með lögum að taka afstöðu til þess hvort slíkur aðili teljist stjórnvald eða einkaaðili. Sé ekki talið rétt að hinar almennu reglur stjórnáráðgjafarinnar gildi um slíka starfsemi sé engu að síður mikilvægt að Alþingi taki afstöðu til þess hvaða frávík eigi að gera í því efni og hvort tilefni sé til þess að sérstakar reglur gildi um starfsemi einkaaðila með tilliti til réttaröryggis þeirra sem eiga úrlausn mála sinna undir valdi slíkra einkaaðila. Umboðsmaður taldi að hefði ætlunin verið að búa svo um hnútana með lögum nr. 38/2010 að Íslandsstofa teldist einkaaðili og að reglur stjórnáráðgjafarinnar giltu ekki um starfsemi hennar hefði það ekki verið gert með fullnægjandi hætti. Hann ákvað því að kynna Alþingi álit sitt í málinu, sbr. 11. gr. laga nr. 85/1997, m.a. með það í huga að vekja athygli á mikilvægi þess að taka hverju sinni skýra afstöðu til stjórnáráðgjafarinnar stöðu þeirrar stofnana, fyrirtækja og annarra aðila sem komið er á fót með lögum og/eða eru fjármagnaðar með opinberu fé.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til Íslandsstofu að taka beiðni A um rökstuðning og aðgang að gögnum til nýrrar meðferðar, kæmi fram beiðni þess efnis frá honum, og að haga framvegis störfum sínum í samræmi við þær reglur stjórnáráðgjafarinnar, skráðar og óskráðar, sem stjórnvöldum ber almennt að fara eftir í störfum sínum.

Íslandsstofu var ritað bréf, dags. 15. febrúar 2012, þar sem þess var óskað að hún upplýsti mig um það hvort álit mitt í máli þessu hefði orðið tilefni til einhverra viðbragða eða annarra ráðstafana hjá Íslandsstofu og ef svo væri í hverju þær ráðstafanir fælust.

Í svarbréfi Íslandsstofu, dags. 1. mars 2012, kemur fram að Íslandsstofu hafi borist þrjú bréf frá A sem öllum hafi verið svarað og hann hafi fengið allar upplýsingar sem Íslandsstofa hafi fram að færa. Síðan segir eftirfarandi:

„[...] Íslandsstofa er samstarfsvettvangur atvinnulífs og stjórnvalda um markaðs- og kynningarstarf á erlendum mörkuðum og telur stjórn Íslandsstofu að það henti illa þeirri starfsemi sem stofan sinnir að vera bundin af reglum stjórnáráðgjafarinnar, enda hafi það aldrei verið meining Alþingis að svo væri. Á fundi stjórnarinnar 31. janúar sl. var því ákveðið að óska eftir því við Samtök atvinnulífsins og utanríkisráðuneytið að þau hefji viðræður um framtíðarskipan löggjafar um Íslandsstofu sem taki af allan vafa um stjórnáráðgjafarinnar stöðu hennar. Fram að þeim tíma að slík niðurstaða liggur fyrir mun Íslandsstofa kappkosta í starfi sínu að fylgja í hvívetna settum lögum og reglum og ástunda góða og viðurkennda stjórnunnarhætti með samfélagslega ábyrgð að leiðarljósi.“

18.10

Auglýsing á lausum störfum. (Mál nr. 6425/2011)

A kvartaði yfir ákvörðun Umferðarstofu um ráðningu í starf lögfræðings. A var á meðal umsækjenda um starfið. Hann taldi að sá sem hlaut ráðninguna hefði ekki uppfyllt skilyrði auglýsingar starfsins um meistaraþróf í lögfræði þegar hann sótti um.

Umboðsmaður Alþingis lauk athugun sinni á málinu með bréfi, dags. 7. nóvember 2011, með vísan til a-liðar 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.

Í skýringum Umferðarstofu kom fram að sá sem hlaut ráðninguna hefði þegar lokið skrifum á meistararitgerð sinni þegar ákvörðun um ráðninguna var tekin, að grunnforsenda ráðningarinnar hefði verið að hann myndi útskrifast og að ákveðið hefði verið að hann myndi ekki hefja störf fyrr en eftir útskrift. M.a. í ljósi þess, en einnig með tilliti til rökstuðnings Umferðarstofu fyrir ákvörðuninni, lýsingu á starfinu og ráðningarsamningsins sem gerður var, taldi umboðsmaður ekki ástæðu til að aðhafast frekar í tilefni af kvörtun A.

Umboðsmaður lauk athugun sinni á málinu. Hann ákvað þó að rita forstjóra Umferðarstofu bréf þar sem hann benti á að í ljósi þeirrar þróunar, sem orðið hefði á laganámi og þeirra skýringa Umferðarstofu að stofnunin hefði ætlað sér að ráða lögfræðing sem lokið hefði grunnnámi í lögfræði og meistaranámi í sömu námsgrein, hefði borið að taka fram í starfsauglýsingu að grunnnám í lögfræði væri skilyrði ásamt meistaraprófi í lögfræði eða eftir atvikum embættisprófi, sbr. 7. tölul. 4. gr. reglna nr. 464/1996, um auglýsingar á lausum stöfum, og sjónarmið um vandaða stjórnarsýsluhætti. Jafnframt hefði átt að taka fram í auglýsingunni hvenær umsækjandi sem ráðinn yrði skyldi hefja störf, sbr. 10. tölul. 4. gr. reglna nr. 464/1996. Þar sem skýringum Umferðarstofu til umboðsmanns fylgdu einungis gögn úr viðtali við þann umsækjanda sem ráðinn var í starfið og ekki lá fyrir hvort upplýsingar úr viðtölum við aðra umsækjendur hefðu verið skráðar eða lögju fyrir innan stofnunarinnar minnti umboðsmaður einnig á mikilvægi þess að skrá upplýsingar sem koma fram í starfsviðtölum í samræmi við 23. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996 og vandaða stjórnarsýsluhætti. Að lokum gerði umboðsmaður athugasemdir við að Umferðarstofa hefði ekki gert A grein fyrir því hvaða umsækjandi var ráðinn þegar honum var tilkynnt um ráðninguna og að honum hefði ekki verið leiðbeint um heimild til þess að fá ákvörðunina rökstudda, sbr. 20. gr. stjórnarsýslulaga.

19. Sjávarútvegsmál

19.1 Úthlutun byggðakvóta. Meinbugir á lögum. (Mál nr. 5046/2007)

Árið 2007 tók umboðsmaður Alþingis til athugunar að eigin frumkvæði hvort reikniregla, sem kom fram í 4. gr. B í reglugerð nr. 440/2007, um úthlutun byggðakvóta til byggðarlaga, samrýmdist b-lið 2. tölul. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða. Nánar tiltekið laut athuginin að því hvort það samrýmdist lögum að reikna ráðstöfun aflaheimilda til byggðarlaga, sem hafa orðið fyrir „óvæntri skerðingu á heildaraflaheimildum fiskiskipa“, eingöngu út frá „samdrætti í vinnslu á skel og rækju“. Sama reikniregla hefur verið lögð til grundvallar við úthlutun byggðakvóta á síðari fiskveiðiárum. Tildrög athugunarinnar voru þau að umboðsmanni barst kvörtun frá sveitarfélagi yfir úthlutun byggðakvóta fiskveiðiárið 2006 til 2007 þar sem m.a. voru gerðar athugasemdir við magn aflaheimilda sem komu í hlut sveitarfélagsins. Umboðsmaður taldi ekki skilyrði til að taka kvörtunina til sjálfstæðrar umfjöllunar á hefðbundnum grundvelli, sbr. 1. mgr. 2. gr. og 2. mgr. 4. gr. laga nr. 85/1997, þar sem ekki er gert ráð fyrir því að stjórnvald geti kvartað yfir gjörðum annars stjórnvalds, en ákvað hins vegar að taka framangreint atriði til athugunar að eigin frumkvæði.

Umboðsmaður lauk athugun sinni á málinu með bréfi, dags. 30. september 2011, með vísan til 1. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997.

Umboðsmaður gerði grein fyrir lagagrundvelli málsins. Hann taldi að meðferð Alþingis á frumvarpi því, er síðar varð að lögum nr. 21/2007, um breytingu á lögum nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða, veitti vissar vísbendingar um að það hefði verið afstaða löggjafans að byggðakvóta ætti ekki að nýta til að koma til móts við áföll sem væru fyrirsjáanleg vegna verulegra breytinga á aflamarki einstakra tegunda, s.s. rækju og skel. Hann taldi hins vegar að orðalag ákvæðis b-liðar 2. tölul. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 116/2006 væri með þeim hætti að hann gæti ekki fullyrt með óyggjandi hætti að umrædd reikniregla, sem miðaðist við samdrátt í byggðarlagi í vinnslu á „skel og rækju“, samrýmdist ekki orðalagi ákvæðisins. Þar hafði umboðsmaður jafnframt í huga að í 10. gr. er ekki kveðið á um hvernig ráðherra ber að haga ráðstöfun þeirra aflaheimilda sem þar er fjallað um og því er ljóst að ráðherra hefur þar talsvert svigrúm. Umboðsmaður ákvað hins vegar að rita sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra bréf þar sem hann benti á að æskilegt væri að taka afstöðu til þess hvort tilefni væri til að huga að því, við fyrirhugaða endurskoðun á lögum um stjórn fiskveiða, hvort ákvæði 10. gr. laganna fæli í sér nægilega skýra afstöðu til þess hvort ráðherra væri heimilt að takmarka úthlutun aflaheimilda til byggðarlaga sem hafa orðið fyrir óvæntri skerðingu á heildaraflaheimildum við skerðingu vegna samdráttar í vinnslu á „skel og rækju“.

20. Skaðabætur

20.1 Skilyrði bótaskyldu samkvæmt lögum nr. 69/1995. Bótanefnd. (Mál nr. 6251/2010)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir ákvörðun bótanefndar samkvæmt lögum nr. 69/1995, um greiðslu ríkissjóðs á bótum til þolenda afbrota. Með ákvörðuninni hafnaði bótanefndin umsókn A um bætur úr ríkissjóði vegna líkamsárásar, sem hann varð fyrir, á þeim grundvelli að skilyrði 1. mgr. 6. gr. laga nr. 69/1995 hefði ekki verið uppfyllt þar sem hann hefði ekki gert kröfu um greiðslu skaðabóta úr hendi brotamanns á meðan málið var til rannsóknar hjá lögreglu. Í lögregluskýrslu kom fram að A kærði árásina til refsingar og bótaskyldu. Athugun umboðsmanns beindist að því hvort A hefði með þeirri yfirlýsingu í reynd sett fram bótakröfu sem uppfyllti að formi og efni til skilyrði 1. mgr. 6. gr.

Umboðsmaður rakti að hvorki af texta 1. mgr. 6. gr. laga nr. 69/1995 né af lögskýringargögnum yrði ályktað að krafa tjónþola um skaðabætur úr hendi brotamanns þyrfti fortakslaust að fullnægja form- og efnisskilyrðum lagaákvæða um einkaréttarkröfur í sakamálum. Hann benti á að bótanefnd væri stjórnarsýslunefnd og að um málsmeðferð hennar giltu m.a. ákvæði stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 og óskráðar meginreglur stjórnarsýsluréttarins. Þegar tjónþoli hefði að mati bótanefndar ekki lagt að öllu leyti fram fullnægjandi gögn eða upplýsingar til að unnt væri að afgreiða umsókn hans um bótagreiðslu leiddi af rannsóknar- og leiðbeiningarskyldu bótanefndar, sbr. 7. og 10. gr. stjórnarsýslulaga, að henni bæri að tilkynna málsaðilanum um það hvaða gögn skorti eða eftir atvikum benda honum á að tilgreina kröfur sínar betur. Umboðsmaður taldi ljóst að túlka yrði 1. mgr. 6. gr. laga nr. 69/1995 á þann hátt að fyrst og fremst þyrfti að liggja nægilega fyrir að tjónþoli hefði, áður en hann hefði sótt um bætur frá bótanefnd, krafist bóta úr hendi brotamanns. Ekki yrði áskilið í upphafi máls hjá bótanefnd að slík bótakrafa hefði að efni til verið ítarlega rökstudd og sundurliðuð enda væri ekkert því til fyrirstöðu að nefndin óskaði eftir frekari gögnum og upplýsingum frá tjónþola við mat sitt. Niðurstaða umboðsmanns varð sú að ekki lægju fyrir haldbær rök fyrir því að yfirlýsing A við skýrslutöku hjá lögreglu teldist ekki til bótakröfu í merkingu 1. mgr. 6. gr. laga nr. 69/1995.

Umboðsmaður taldi að ákvörðun bótanefndar í máli A hefði ekki verið í samræmi við lög. Hann mæltist til þess að mál A yrði tekið til afgreiðslu að nýju kæmi fram ósk um það frá honum og að leyst yrði úr málinu í samræmi við þau sjónarmið sem gerð væri grein fyrir í álitinu. Hann beindi jafnframt þeim almennu tilmælum til bótanefndar að hafa sjónarmiðin framvegis í huga við úrlausn sambærilegra mála.

Bótanefnd skv. lögum nr. 69/1995 var ritað bréf, dags. 15. febrúar 2012, þar sem þess var óskað að nefndin upplýsti mig um það hvort álit mitt í máli þessu hefði orðið tilefni til einhverra viðbragða eða annarra ráðstafana hjá nefndinni og ef svo væri í hverju þær ráðstafanir fælust. Svör nefndarinnar bárust með bréfi, dags. 16. febrúar 2012. Talið var tilefni til að leita nánari skýringa sem bárust með bréfi nefndarinnar, dags. 10. maí 2012.

Í bréfi bótanefndar, dags. 10. maí 2012, kemur fram að umboðsmaður A hafi óskað eftir því að mál hans verði tekið til nýrrar meðferðar og muni það verða gert á fundi nefndarinnar 22. maí 2012. Um viðbrögð nefndarinnar að öðru leyti segir m.a. eftirfarandi í bréfinu:

„Þar sem nefndin hefur ekki enn fjallað efnislega um málið og undirritaður hefur ekki umboðs til að slá því föstu hvaða niðurstaða muni nást í hverju einstöku máli, er aðeins hægt að svara erindi yðar með almennum hætti, eða líta svo á að enn sé til athugunar hvort farið verði að tilmælum yðar. Undirrituðum er kunnugt um að frá árinu 2006 hafa nefndinni borist nokkur tilmæli frá yður og hafa þau jafnan verið höfð í huga við afgreiðslu mála hjá henni, en sú nefnd sem nú situr er sú sama og var skipuð á árinu 2006. Verður því að telja yfirgnæfandi líkur á að tilmæli yðar verði höfð til hliðsjónar við afgreiðslu á erindi [A], sem og framvegis í öðrum sambærilegum málum.“

Í símtali starfsmanns míns við starfsmann bótanefndar 27. september 2012 kom fram að mál hefði hlotið afgreiðslu og honum hefðu verið ákvarðaðar bætur með tilliti til athugasemda umboðsmanns.

21. Skattar og gjöld

21.1

Gjöld vegna þjónustu Fasteignaskrár Íslands. Staðfestingarhlutverk ráðherra. Frumkvæðisathugun. (Mál nr. 5796/2009)

Settur umboðsmaður Alþingis tók til athugunar að eigin frumkvæði, sbr. 5. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, hvort gjaldtaka samkvæmt gjaldskrá nr. 1174/2008, vegna þjónustu Fasteignaskrár Íslands, ætti sér viðhlítandi lagastoð og samrýmdist grundvallarreglum stjórnýsluréttar um undirbúning, ákvörðun og töku þjónustugjalda. Um var að ræða gjald fyrir vélrænar fyrirspurnir úr þinglýsingarhluta fasteignaskrár og gjöld fyrir eignastöðuvottorð og eignasöguvottorð.

Settur umboðsmaður rakti lagagrundvöll gjaldskrárinnar samkvæmt lögum nr. 6/2001, um skráningu og mat fasteigna. Tók hann fram að fjármálaráðherra hefði ótvírætt borið stjórnarfarslega ábyrgð á því að gjaldskráin ætti sér viðhlítandi stoð í lögum og væri hverju sinni í samræmi við grundvallarreglur íslensks stjórnýsluréttar um töku þjónustugjalda. Ákvæði 2. mgr. 9. gr. og 1. mgr. og c-liðar 2. mgr. 24. gr. laga nr. 6/2001 hefðu að geyma heimild til álagningar og töku þjónustugjalda. Túlkun og beiting þessara gjaldtökuheimilda yrði því að samrýmast grundvallarreglum um töku þjónustugjalda.

Settur umboðsmaður tók fram að ekki yrði önnur ályktun dregin af gögnum málsins en að við ákvörðun á fjárhæð gjalda fyrir vélrænar fyrirspurnir úr þinglýsingarbók, eignastöðuvottorð og eignasöguvottorð fyrir hverja kennitölu hefði í öllum megindráttum verið litið til almenns rekstrarkostnaðar sem ekki hefði verið í nánum og efnislegum tengslum við að veita hið sérgreinda endurgjald. Þá yrði ekki önnur ályktun dregin af þeim skýringum sem honum hefðu verið láttnar í té og meðfylgjandi gögnum en að gjaldskrá nr. 1174/2004 hefði ekki verið reist á traustum og vönduðum útreikningi á þeim kostnaðarliðum sem stæðu í nánum og efnislegum tengslum við að veita hið sérgreinda endurgjald samkvæmt c-lið 2. mgr. 24. gr. laga nr. 6/2001. Settur umboðsmaður taldi því að fjármálaráðherra hefði ekki sýnt honum fram á að umrædd gjöld hefðu verið ákvörðuð í samræmi við 1. mgr. og c-lið 2. mgr. 24. gr. laga nr. 6/2001, eins og þau ákvæði bæri að túlka til samræmis við grundvallarreglur stjórnýsluréttar um töku þjónustugjalda. Af því leiddi að fjármálaráðherra hefði ekki gætt að þeim eftirlitsskyldum sem fólust í staðfestingarhlutverki hans samkvæmt 1. mgr. 24. gr. laganna.

Þar sem verkefni Fasteignaskrár Íslands höfðu færst yfir til innanríkisráðuneytisins frá því að gjaldskráin var sett beindi settur umboðsmaður þeim tilmælum til innanríkisráðuneytisins að tekið yrði til athugunar hvort ástæða væri til að endurskoða fjárhæðir einstakra gjalda í gjaldskrá nr. 1174/2008 með hliðsjón af þeim sjónarmiðum sem rakin voru í álitinu. Jafnframt beindi settur umboðsmaður þeim almennu tilmælum til fjármálaráðherra að hann gætti framvegis betur að þeim skyldum sem á honum hvíldu við staðfestingu stjórnvaldsfyrirmæla af því tagi sem álitíð fjallaði um.

Fjármálaráðherra var ritað bréf, dags. 15. febrúar 2012, þar sem þess var óskað að ráðuneyti hans upplýsti mig um það hvort álit mitt í máli þessu hefði orðið tilefni til einhverra viðbragða eða annarra ráðstafana hjá ráðuneytinu og ef svo væri í hverju þær ráðstafanir fælust.

Í svarbréfi fjármálaráðuneytisins, dags. 20. mars 2012, kemur m.a. fram að í framhaldi af álitum umboðsmanns Alþingis í málinu hafi fjármálaráðuneytið lagt áherslu á að farið sé eftir þeim grundvallarreglum stjórnarsýsluréttar sem fjallað er um í álitinu við töku þjónustugjalda hjá ráðuneytinu og stofnunum þess.

Innanríkisráðherra var einnig ritað bréf, dags. 15. febrúar 2012, þar sem þess var óskað að ráðuneyti hans upplýsti mig um það hvort álit mitt í máli þessu hefði orðið tilefni til einhverra viðbragða eða annarra ráðstafana hjá ráðuneytinu og ef svo væri í hverju þær ráðstafanir fælust.

Í svarbréfi innanríkisráðuneytisins, dags. 16. maí 2012, segir m.a. eftirfarandi:

„Ráðuneytið upplýsir að þann 17. desember 2011 voru samþykkt lög nr. 118/2011 um breytingu á lögum nr. 6/2001, um skráningu og mat fasteigna, með síðari breytingum (gjaldtökuheimild) sem ráðuneytið lagði fram og öðluðust löggin gildi þann 1. janúar 2012. Gerðar voru þær breytingar á 24. gr. laga nr. 6/2001 á þann veg að c-liður 2. mgr. ákvæðisins féll brott og við bættist ný málsgrein svohljóðandi: „Gjald fyrir vélrænar fyrirsurnir úr þinglýsingabók er 850 kr. og rennur það óskipt til Þjóðskrár Íslands.“ Þannig var ákvæði um gjald fyrir rafrænt veðbandayfirlit fært úr gjaldskrá nr. 1174/2008, um þjónustu vegna Fasteignaskrár Íslands, í lög nr. 6/2001, um skráningu og mat fasteigna. Þá voru gerðar viðeigandi breytingar á gjaldskrá nr. 1174/2008, sbr. auglýsingu nr. 1279/2011 um breytingu á gjaldskrá vegna þjónustu Fasteignaskrár Íslands nr. 1174/2008.“

21.2 Úthlutun tollkvóta. Framsal skattlagningarvalds. Lagaheimild. Stjórnarskrá. Meinbugir á lögum. (Mál nr. 6070/2010)

Samtök verslunar og þjónustu leituðu til umboðsmanns Alþingis og kvörtuðu yfir þremur reglugerðum sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins um tollkvóta vegna innflutnings á 1) smjöri og ostum, 2) nautgripa-, svína- og alifuglakjöti og 3) unnum kjötvörum, nr. 419/2010, 420/2010 og 421/2010. Kvörtunin laut nánar tiltekið að því að lagðir væru tollar á tollverð vara sem fluttar væru inn samkvæmt tollkvótum fremur en vörumagni. Samtökin drógu í efa að það fyrirkomulag stæðist m.a. ákvæði 3. mgr. 12. gr. tollalaga nr. 88/2005. Þá töldu samtökin að við ákvörðun um fyrirkomulagið hefði ekki verið fylgt grundvallarreglum stjórnarsýsluréttar til að tryggja vandaða málsmeðferð og gæta að lögmætum hagsmunum innflutningsaðila.

Athugun umboðsmanns á málinu varð honum tilefni til þess að taka til umfjöllunar hvernig þau ákvæði tollalaga nr. 88/2005 og laga nr. 99/1993, um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, sem framangreindar reglugerðir um úthlutun tollkvóta eru byggðar á, og þar með grundvöllur þeirra ákvæðana sem ráðherra tók með útgáfu þeirra, samrýmdist þeim kröfum sem leiddu af ákvæðum stjórnarskrárinnar um skattlagningarheimildir. Umboðsmaður taldi hins vegar ekki tilefni til að fjalla sérstaklega um stjórnarsýslulega meðferð ráðherra á þeim valdheimildum sem honum voru fengnar í lögum til þess að úthluta tollkvótum.

Umboðsmaður rakti tiltekin ákvæði laga nr. 88/2005 og laga nr. 99/1993 og taldi að ekki yrði annað séð en að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra hefði með framsali verið fengið vald til að ákvarða hvort sá afsláttur, sem veittur væri frá greiðslu á fullum tolli samkvæmt tollalögum, miðaðist við verð eða magn þeirrar vöru sem flutt

væri til landsins í samræmi við tollkvóta samkvæmt viðaukum III A og B og IV A og B. Þá væri honum jafnframt í reynd falið vald til að ákveða hversu hár tollur á þessar vörur skyldi vera svo lengi sem hann væri ekki hærri en þær tollabindingar sem tilgreindar væru í viðaukum II A, II B og II C með tollalögum. Umboðsmaður áréttaði að 3. mgr. 5. gr. tollalaga hefði ekki að geyma efnisleg hlutlæg viðmið fyrir ráðherra til að taka ákvörðun um álagningu tollsins heldur leiddi aðeins af ákvæðinu að hámarkstollur færi eftir því hvort verðtollabinding eða magntollabinding leiddi af sér hærri álagningu. Með tilliti til þess taldi umboðsmaður að hann fengi ekki séð að þau lagaákvæði, sem ákvörðun sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra væri reist á, um að leggja verð- eða magntolla til grundvallar við álagningu tolls á þær vörur sem fluttar væru inn samkvæmt tollkvótum, sem tilgreindir væru í viðaukum III A og IV A við tollalög, væru í samræmi við kröfur um skýra afstöðu löggjafans til innheimtu skatta og tolla sem koma fram í 1. másl. 40. gr. og 1. mgr. 77. gr. stjórnarskrárinnar og þá eins og Hæstiréttur hefði túlkað ákvæðin.

Umboðsmaður vék einnig að efni 3. mgr. 12. gr. tollalaga þar sem ráðherra er fengin heimild til að ákveða í reglugerð toll á vörur fluttar inn samkvæmt tollkvótum tilgreindum í viðaukum IV A og B með tollalögum. Umboðsmaður taldi að löggjafinn hefði með reglugerðarheimild ákvæðisins, sbr. 1. mgr. 65. gr. A í lögum nr. 99/1993, gengið lengra við framsal á valdi til að ákvarða álögur í formi tolla á vörur, sem væru fluttar inn samkvæmt tollkvótum sem tilgreindir væru í viðauka IV A, en samrýmdist þeim kröfum um skýrleika sem leiddar yrðu af 1. másl. 40. gr. og 1. mgr. 77. gr. stjórnarskrárinnar, enda væru sjónarmið ákvæðisins sem takmörkuðu að einhverju leyti valdframsal til ráðherra matskennd og vörpuðu ekki skýru ljósi á hvernig tollprósenta skyldi ákvörðuð.

Umboðsmaður taldi samkvæmt framangreindu að þær heimildir, sem sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra væru veittar til ákvörðunar um álagningu tolla samkvæmt ákvæðum 3. mgr. 5. gr. tollalaga og 3. mgr. 12. gr. sömu laga, sbr. 65. gr. A laga nr. 99/1993, væru ekki í samræmi við þær kröfur um skattlagningarheimildir sem leiddu af ákvæðum 40. gr. og 1. mgr. 77. gr. stjórnarskrárinnar. Í samræmi við þessa niðurstöðu og efni 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, beindi umboðsmaður þeim tilmælum til ráðherrans, og eftir atvikum fjármálaráðherra vegna almenns fyrirsvars hans fyrir tollamál, að brugðist yrði við þeirri niðurstöðu hans að framangreind ákvæði væru ekki í samræmi við stjórnarskrá. Umboðsmaður ákvað einnig að tilkynna Alþingi um álitid.

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra var ritað bréf, dags. 15. febrúar 2012, þar sem þess var óskað að ráðuneyti hans upplýsti mig um það hvort álit mitt í máli þessu hefði orðið tilefni til einhverra viðbragða eða annarra ráðstafana hjá ráðuneytinu og ef svo væri í hverju þær ráðstafanir fælust. Í ljósi almenns fyrirsvars fjármálaráðherra vegna tollamála var honum einnig ritað bréf sama efnis, dags. 15. febrúar 2012.

Í svarbréfi fjármálaráðuneytisins, dags. 22. febrúar 2012, kemur fram að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra hafi lagt fram frumvarp á Alþingi um breytingu á lögum um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum og tollalögum (þskj. 770 á 140. löggjafarþingi) og að með því sé ætlunin að koma til móts við þær athugasemdir sem komu fram í álitu mínu. Svarbréf sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins, dags. 27. febrúar 2012, er efnislega samhljóða. Frumvarpinu var vísað til atvinnuveganefndar 22. febrúar 2012 og varð ekki útrætt á 10. löggjafarþingi.

22. Starfshættir stjórnvalda

22.1 Svör stjórnvalda við erindum sem þeim berast. (Mál nr. 5932/2010)

A ehf. leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir því að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið hefði ekki svarað erindi fyrirtækisins um úthlutun byggðakvóta í sveitarfélaginu X fyrir fiskveiðarárið 2006/2007.

Umboðsmaður rakti að A ehf. hefði lagt erindi sitt fram hjá ráðuneytinu í apríl 2009. Málið væri engu að síður óafgreitt og hefði því verið til meðferðar í ráðuneytinu í 22 mánuði. Umboðsmaður taldi tafir á meðferð málsins ekki samrýmast gildandi rétti um málshraða og svör stjórnvalda við skriflegum erindum. Þá höfðu einnig orðið verulegar tafir á því að umboðsmanni bærust svör við fyrirspurnum sem hann sendi ráðuneytinu vegna þessa máls.

Umboðsmaður mæltist til þess að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið tæki mál A ehf. til úrlausnar og afgreiðslu án frekari tafa. Teldi ráðuneytið að það þyrfti frekari tíma til að svara erindinu mæltist umboðsmaður jafnframt til þess að ráðuneytið gerði A ehf. grein fyrir því hverjar væru ástæður þess og hvenær vænta mætti svars. Þá beindi umboðsmaður þeim tilmælum til ráðuneytisins að það hefði þau sjónarmið, sem rakin væru í álitinu, framvegis í huga í störfum sínum. Að lokum mæltist umboðsmaður til þess að gerðar yrðu ráðstafanir til að tryggja að dráttur af því tagi sem varð á svörum til umboðsmanns Alþingis endurtæki sig ekki.

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra var ritað bréf, dags. 15. febrúar 2012, þar sem þess var óskað að ráðuneyti hans upplýsti mig um það hvort álit mitt í máli þessu hefði orðið tilefni til einhverra viðbragða eða annarra ráðstafana hjá ráðuneytinu og ef svo væri í hverju þær ráðstafanir fælust.

Í svarbréfi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins, dags. 15. mars 2012, kemur m.a. fram að mál A ehf. hafi verið afgreitt með samkomulagi 3. maí 2011. Ekki hafi verið talið nauðsynlegt að senda forsvarsmönnum A ehf. sérstaka tilkynningu um afgreiðslu málsins eftir að álit mitt barst ráðuneytinu þar sem samkomulagið hafði þá verið í vinnslu í nokkurn tíma og ráðuneytið taldi að forsvarsmönnum væri kunnugt um fyrirhugaða úrlausn. Einnig kemur fram að afgreiðslutími málsins hafi verið mun lengri en afgreiðslutími flestra annarra mála í ráðuneytinu á undanförunum árum af ástæðum sem gerð hafi verið grein fyrir í skýringum á meðan á athugun málsins af minni hálfu stóð. Jafnframt kemur fram að ráðuneytið hafi, m.a. eftir að framangreint álit barst því, reynt eins og unnt er að hraða afgreiðslutíma þeirra mála sem hafa borist frá umboðsmanni og að aðlaga stjórnsýslu ráðuneytisins að þeim athugasemdum sem þar komu fram. Að lokum kemur fram að ráðuneytið muni reyna að tryggja að þær tafir, sem urðu á svörum til mín í tilefni af málinu, endurtaki sig ekki.

22.2 Aðgangur að upplýsingum. Óskýr ábyrgð eftir skipulagsbreytingar. (Mál nr. 5997/2010)

A kvartaði yfir því að erindum sínum til Fasteignaskrár Íslands, nú Þjóðskrár Íslands, um aðgang að gögnum, hefði ekki verið svarað. Um var að ræða tölvubréf til stjórnarformanns stofnunarinnar, dags. 21. desember 2009, ítrekað með tölvubréfi

dags. 20. febrúar 2010. Fasteignaskrá var send fyrirspurn vegna málsins, sem var ítrekuð fjórum sinnum án þess að svör bærust. Umboðsmaður ritaði því innanríkisráðherra bréf með vísan til þess að Þjóðskrá starfaði á ábyrgð innanríkisráðuneytisins og undir umsjón þess og óskaði þess að sér yrðu sendar frekari upplýsingar um hvað liði afgreiðslu á erindi A og jafnframt skýringar á tölum á afgreiðslunni. Í framhaldi af því barst svar frá Þjóðskrá Íslands þar sem fram kom að erindinu hefði nú verið svarað. Þá barst svarbréf innanríkisráðuneytisins þar sem fram kom með hvaða hætti ráðuneytið brást við erindi umboðsmanns til ráðherra vegna málsins. Í ljósi þess leit umboðsmaður svo á að A hefði nú fengið leiðréttingu máls síns og lauk umfjöllun sinni um kvörtun hans, með bréfi dags. 17. maí 2011, með vísan til a-liðar 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997.

Umboðsmaður ákvað þó að rita Þjóðskrá Íslands bréf þar sem hann kom á framfæri athugasemdum sínum við stjórnýslu stofnunarinnar í máli A. Þar kom fram að þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. 11. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996 hefði erindi A ekki verið svarað fyrr en 16 mánuðum eftir að hann lagði það fram, án þess að séð yrði að málið hefði verið mikið umfangs eða flókið úrlausnar. Þá lágu ekki fyrir í gögnum málsins upplýsingar um að A hefði verið skýrt frá ástæðum tafa á afgreiðslu málsins eða veittar upplýsingar um hvenær ákvörðunar væri að vænta, sbr. 1. mgr. 11. gr. upplýsingalaga og 3. mgr. 9. gr. stjórnýslulaga. Umboðsmaður taldi veittar skýringar á tölum málsins, þ.e að skort hefði á skýrleika um hver hefði talist ábyrgðarmaður þess, óviðunandi og tók fram að gera yrði þá kröfu að stjórnvöld höguðu innra skipulagi og verkferlum með þeim hætti að tryggt væri að erindi borgaranna fengju sem skjótasta afgreiðslu, að uppfylltum öðrum kröfum sem gerðar væru í lögum. Umboðsmaður benti á að hefði verið óljóst á hvers verksviði málið var, hefði forstöðumanni borið að taka af skarið um það, sbr. 2. mgr. 38. gr. laga nr. 70/1996, og minnti í því sambandi einnig á 14. gr. laga nr. 70/1996. Í ljósi upplýsinga í bréfi innanríkisráðuneytisins um fyrirhugaðar umbætur taldi umboðsmaður ekki ástæðu til að aðhafast frekar í málinu. Hann lagði þó áherslu á mikilvægi þess að tekin yrði afstaða til þess við fyrsta tækifæri, eftir að erindi hefði borist, í hvaða farveg rétt væri að beina því, að fyrir lægi með skýrum hætti hver bæri ábyrgð á afgreiðslu máls og hver ætti að hafa eftirlit með því að starfsmenn færu að viðmiðum um tímamörk á afgreiðslu mála. Umboðsmaður kom því þeirri ábendingu á framfæri við Þjóðskrá Íslands að setja sér hið fyrsta viðmiðanir og/eða verklagsreglur um þessi atriði, hefði það ekki þegar verið gert. Umboðsmaður taldi að lokum ótvírætt að sá dráttur, sem varð á því að Fasteignaskrá Íslands, síðar Þjóðskrá Íslands, svaraði fyrirspurnarbréfum embættisins í tilefni af málinu hefði ekki samrýmt þeim sjónarmiðum sem lög um umboðsmann Alþingis byggðust á og mæltist til þess að þegar yrðu gerðar ráðstafanir til að tryggja að dráttur af þessu tagi endurtæki sig ekki.

Í ljósi aðkomu innanríkisráðuneytisins að málinu á grundvelli yfirstjórnunar- og eftirlitsheimilda ráðherra sendi umboðsmaður innanríkisráðherra afrit af bréfi sínu til Þjóðskrár Íslands. Í bréfi til innanríkisráðherra vegna málsins og annarra kvartana, sem beindust að Þjóðskrá Íslands, lagði umboðsmaður á það áherslu að ráðuneytið fullvissaði sig um að fyrirætlanir Þjóðskrár Íslands um vandaðri starfshætti gengju eftir og gripi til frekari aðgerða ef þurfa þætti. Þá óskaði umboðsmaður þess að verða upplýstur um frekari samskipti ráðuneytisins við stofnunina vegna málsins og framvindu þeirra umbóta sem boðaðar hefðu verið í starfi stofnunarinnar.

22.3 Frestun á afgreiðslu máls vegna kvörtunar til umboðsmanns Alþingis. (Mál nr. 6071/2010)

Hinn 24. júní 2010 kvartaði A yfir því að erindi félagsins frá 14. október 2009, er varðaði endurgreiðslu afdregins fjármagnstekjuskatts vegna arðgreiðslu frá X hf. á árinu 2008, hefði ekki verið afgreitt af hálfu ríkisskattstjóra.

Umboðsmaður Alþingis lauk meðferð sinni á málinu með bréfi, dags. 30. september 2011, með vísan til a-liðar 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997.

Málið var afgreitt með úrskurði, dags. 5. júlí 2011. Þar sem kvörtunin laut að því að erindi A hefði ekki verið afgreitt taldi umboðsmaður ekki ástæðu til að aðhafast frekar vegna kvörtunarinnar. Hann ákvað þó að rita ríkisskattstjóra bréf þar sem hann kom tilteknum ábendingum á framfæri vegna meðferðar á máli A. Á meðan á athugun málsins stóð kom fram sú afstaða ríkisskattstjóra að heimilt hefði verið að aðhafast ekki frekar í máli A fyrr en að fenginni afstöðu umboðsmanns til skýringa á málsmeðferðinni og tiltekinna efnisatriða málsins. Af því tilefni tók umboðsmaður fram að athugun sín hefði aðeins lotið að drætti á afgreiðslu og meðferð málsins. Hann benti jafnframt á að umboðsmaður Alþingis væri ekki hluti af stjórnarsýslu ríkisins og færi ekki með ákvörðunarvald í einstökum stjórnarsýslumálum sem hlutaðeigandi stjórnvaldi bæri að halda til haga og ljúka afgreiðslu á innan þeirra almennu og sérstöku stjórnarsýslureglna sem giltu um viðkomandi málefnasvið, s.s. um málshraða og leiðbeiningarskyldu stjórnvalda. Umboðsmaður gat því ekki fallist á afstöðu ríkisskattstjóra og taldi að kvörtun A til sín gæti engu breytt um þá almennu skyldu ríkisskattstjóra að afgreiða málið í samræmi við gildandi málshraðareglur. Umboðsmaður tók einnig fram að af svörum og afstöðu ríkisskattstjóra mætti ráða að A hefði að einhverju leyti verið látið gjalda þess að hafa leitað til umboðsmanns með erindi sitt. Umboðsmaður áleit það ekki samrýmast markmiðum laga nr. 85/1997 og taldi mikilvægt að ríkisskattstjóri hefði það framvegis í huga við úrlausn sambærilegra mála. Í skýringum ríkisskattstjóra um hvernig gætt hefði verið að leiðbeiningarskyldu samkvæmt 7. gr. stjórnarsýslulaga í tengslum við að tiltekin gögn skorti til að unnt væri að afgreiða málið, var vísað til þess að umboðsmaður A, Y, væri löglærður og starfaði sem sérfræðingur á sviði skattaréttar. Af því tilefni vakti umboðsmaður athygli á því að þótt slíkt kynni að hafa áhrif á inntak leiðbeiningarskyldunnar hyrfi hún hins vegar ekki og mæltist til þess að það yrði framvegis haft í huga. Enn fremur taldi umboðsmaður ummæli um Y í skýringum ríkisskattstjóra, þess efnis að hann hefði vísitandi látið undir höfuð leggja fram gögn vegna málsins, ekki samrýmast vönduðum stjórnarsýsluháttum og mæltist til þess að framvegis yrði yrði gætt að því atriði í starfsemi embættisins. Að lokum mæltist umboðsmaður til þess að ríkisskattstjóri hugaði framvegis betur að því að haga störfum embættisins í samræmi við málshraðareglu 9. gr. stjórnarsýslulaga.

23. Starfssvið umboðsmanns og skilyrði þess að umboðsmaður fjalli um kvörtun

23.1 Viðurkenning á starfsmenntun og hæfi. Solvit. (Mál nr. 6573/2011)

A, sem hafði lokið fimm ára námi í framleiðslu og framreiðslu veitinga, veitinga- og rekstrarstjórn í Belgíu, kvartaði yfir ákvörðun mennta- og menningarmálaráðuneytisins í tilefni af umsókn hans um viðurkenningu á námi og starfsmenntun. Ráðuneytið taldi að menntun hans yrði ekki jafnað til íslensks sveinsprófs í matreiðslu. A taldi ráðuneytið ekki hafa metið nám sitt með réttum hætti og að ekki hefði verið litið til allra gagna sem fylgdu umsókninni, auk þess sem að svar ráðuneytisins við umsókninni væri óskýrt.

Umboðsmaður Alþingis lauk athugun sinni á málinu með bréfi, dags. 19. desember 2011, með vísan til a-liðar 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.

Umboðsmaður vakti athygli A á því að þar sem mál hans snerist um álitaeftni á sviði Evrópuréttar og varðaði viðurkenningu á starfsmenntun og hæfi gæti hann nýtt sér svokallað Solvit-kerfi sem væri starfrækt á vettvangi Evrópusambandsins og teldist hluti af stjórnarsýslu viðkomandi aðildarríkja sambandsins eða EES-samningsins. Markmiðið með kerfinu væri að leysa úr vandamálum sem koma upp hjá einstaklingum í tengslum við beitingu reglna innri markaðarins. Umboðsmaður ákvað að ljúka afskiptum sínum af málinu. Hann tók þó fram að ef A ákvæði að leita ekki til Solvit væri honum velkomið að leita til sín að nýju innan hæfilegs tíma. Hann tók jafnframt fram að tæki Solvit málið til meðferðar og A hugnaðist ekki úrlausn þess ætti hann kost á að leita til sín á nýjan leik og þá jafnvel þótt ársfrestur 2. mgr. 6. gr. laga nr. 85/1997 væri liðinn.

23.2 Aðgangur að gögnum og upplýsingum hjá Bændasamtökum Íslands. (Mál nr. 6775/2011)

A kvartaði yfir því að Bændasamtök Íslands hefðu ekki brugðist við beiðni sinni um að fá afhenta ársreikninga og ársskýrslur samtakanna.

Umboðsmaður Alþingis lauk athugun sinni á málinu með bréfi, dags. 30. desember 2011, með vísan til 1. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.

Þar sem engin gögn um samskipti A við Bændasamtök Íslands fylgdu með kvörtun hans til umboðsmanns gat umboðsmaður ekki metið hvort beiðnin beindist sérstaklega að stjórnarsýsluverkefnum sem samtökin sinna á vegum ríkisins og hún væri þá sett fram á grundvelli upplýsingalaga. Umboðsmaður benti á að þrátt fyrir að samtökin önnuðust tiltekin stjórnarsýsluverkefni fyrir hönd ríkisins teldust þau að öðru leyti vera einkaaðili og starfsemi þeirra vegna annarra verkefna en stjórnarsýsluverkefna sem ríkið hefði falið þeim félli þar með utan við starfssvið umboðsmanns. Eins og kvörtunin var sett fram fékk umboðsmaður því ekki séð að það félli undir starfssvið sitt að fjalla um afgreiðslu Bændasamtaka Íslands á beiðni A um að fá afhenta ársreikninga og ársskýrslur samtakanna. Umboðsmaður benti A jafnframt á að ef hann teldi beiðnina setta fram á grundvelli upplýsingalaga gæti það mál ekki komið til umfjöllunar hjá sér fyrr en hann hefði borið synjun samtakanna undir úrskurðarnefnd um upplýsingamál, sbr. 3. mgr. 6. gr. laga nr. 85/1997.

Umboðsmaður benti A hins vegar á að þar sem fram kæmi í í gildandi samningi milli ríkisins og Bændasamtaka Íslands að samtökin skyldu skila ársreikningi til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins kynni A að vera fær sú leið að óska eftir aðgangi að þeim ársreikningum samtakanna sem væru í vörslu ráðuneytisins á grundvelli upplýsingalaga. Ef ráðuneytið synjaði beiðninni ætti hann þess kost að bera synjunina undir úrskurðarnefnd um upplýsingamál. Umboðsmaður lauk athugun sinni á málinu en tók fram að ef A bæri málið undir sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið og úrskurðarnefnd um upplýsingamál og teldi niðurstöðu nefndarinnar óviðunandi væri honum frjálst að leita til sín að nýju.

23.3

Ípróttafélög.
(Mál nr. 6283/2011)

Skákfélag kvartaði yfir ákvörðun stjórnar Skáksambands Íslands um val keppenda á tiltekið skákmót. Umboðsmaður Alþingis lauk athugun sinni á málinu með bréfi með vísan til þess að það félli utan við starfssvið umboðsmanns Alþingis, eins og það væri markað í ákvæðum laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, að fjalla frekar um kvörtunina. Umboðsmaður benti á að Skáksamband Íslands væri einkaréttarlegt félag og félli því ekki undir stjórnýslu ríkis og sveitarfélaga í skilningi laga nr. 85/1997. Þá hefði Skáksambandinu ekki verið falin meðferð opinbers valds í skilningi 2. mgr. 3. gr. laga nr. 85/1997 sem haft gæti þýðingu í málinu. Umboðsmaður tók fram að hann teldi ekki skipta máli í þessu sambandi þótt Skáksamband Íslands hlyti bein fjárframlög í fjárlögum Alþingis. Hann tók fram að sér væri ekki kunnugt um hvort fyrir lægi einhver samningur milli t.d. mennta- og menningarmálaráðuneytisins og Skáksambands Íslands sem kynni að hafa þýðingu í þessu sambandi og til slíks samnings væri heldur ekki vísað í kvörtuninni.

23.4

Stjórnmalastarf.
(Mál nr. 6762/2011)

A leitaði til umboðsmanns og vísaði til fréttar af netmiðli um að tiltekinn stjórnmalaflokkur færi ekki að lögum og reglum um fjármál stjórnmalasamtaka. A vildi vita hvort stjórnmalaflokkur færu eftir lögum og að umboðsmaður skoðaði þau mál.

Umboðsmaður Alþingis lauk athugun sinni á málinu með bréfi, dags. 30. desember 2011, með vísan til 1. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.

Umboðsmaður benti á að það væri ekki hlutverk umboðsmanns að taka afstöðu til atvika eða aðstæðna sem væru alfarið af stjórnmalalegum toga, þ. á m. athafna stjórnmalaflokka, þingflokka eða þingmanna eða starfa stjórnmalaflokkana sem einkaréttarlegra aðila. Umboðsmaður lauk því umfjöllun sinni um málið, en vakti athygli A á eftirlitshlutverki Ríkisendurskoðunar samkvæmt lögum nr. 162/2006, um fjármál stjórnmalasamtaka og frambjóðenda og um upplýsingaskyldu þeirra.

24. Umferðarmál

24.1 Skaðabótaréttur. Endurkröfunefnd. Rökstuðningur. Málshraði. Vandaðir stjórnsýsluhættir. (Mál nr. 6222/2010)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir ákvörðun endurkröfunefndar samkvæmt 96. gr. umferðarlaga nr. 50/1987 um að endurkröfu skyldi beitt gagnvart honum á grundvelli 95. gr. umferðarlaga. Ekki var deilt um að A hefði með háttsemi sinni valdið tjóni á bifreiðinni X sem síðar var bætt úr með ábyrgðartryggingu hans hjá Y. A gerði hins vegar athugasemdir við fjárhæð endurkröfunnar og taldi á skorta að tilgreindir kostnaðarliðir hennar teldust til bótaskylds tjóns, þ.e. kostnaður vegna afnotamissis eiganda bifreiðarinnar X og kostnaður vegna þjónustu dráttarbílastöðvar.

Kjörinn umboðsmaður vék sæti í málinu og var Róbert R. Spanó prófessor settur til að fara með málið.

Settur umboðsmaður Alþingis taldi að endurkröfunefnd hefði ekki sýnt fram á að eigandi bifreiðarinnar X hefði orðið fyrir tjóni af völdum A vegna afnotamissis hennar, enda lá ekki fyrir að hann hefði haft heimild til að nota bifreiðina þann tíma sem skipti máli, þar sem skráningarmerki höfðu verið tekin af henni. Af því taldi settur umboðsmaður jafnframt leiða að endurkröfunefndin hefði ekki sýnt fram á að skilyrði hefðu verið fyrir því að heimila beitingu endurkröfu á grundvelli 95. gr. umferðarlaga vegna afnotamissis eiganda bifreiðarinnar. Settur umboðsmaður benti hins vegar á að vegna tjónsins hefði reynst nauðsynlegt að færa bifreiðina á tjónaskoðunarstöð til athugunar og þar sem skráningarmerki bifreiðarinnar höfðu verið fjarlægð hefði verið nauðsynlegt að kaupa þjónustu dráttarbílastöðvar. Hagsmunir eiganda bifreiðarinnar af þessum kostnaðarlið hefðu notið verndar skaðabótareglna. Þá væri vafalaust að þessi afleiðing af háttsemi A teldist sennileg í skilningi almennra reglna skaðabótaréttar.

Settur umboðsmaður taldi einnig að rökstuðningur endurkröfunefndar fyrir ákvörðun í máli A hefði verið ófullnægjandi og ekki í samræmi við kröfur 22. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Þá taldi hann að það hefði verið í betra samræmi við sjónarmið um vandaða stjórnsýsluhætti að taka fram í endurríti úr gjörðabók endurkröfunefndar, sem vísað var til í tilkynningu til A um ákvörðun nefndarinnar, hvaða nefndarmenn tóku þátt í ákvörðuninni. Að lokum taldi settur umboðsmaður að meðferð endurkröfunefndar á máli A hefði ekki verið í samræmi við 1. og 3. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga.

Settur umboðsmaður mæltist til þess að endurkröfunefnd tæki mál A til afgreiðslu að nýju kæmi fram ósk um það frá honum og leysti þá úr málinu í samræmi við sjónarmið sem gerði væri grein fyrir í álitinu. Hann beindi jafnframt þeim almennu tilmælum til nefndarinnar að hafa slík sjónarmið framvegis í huga við úrlausn sambærilegra mála. Mæltist hann til þess að sett yrðu viðmið eða verklagsreglur um málshraða í málum hjá nefndinni hefði það ekki þegar verið gert.

Endurkröfunefnd skv. 96. gr. umferðarlaga nr. 50/1987 var ritað bréf, dags. 15. febrúar 2012, þar sem þess var óskað að nefndin upplýsti mig um það hvort álit setts umboðsmanns í máli þessu hefði orðið tilefni til einhverra viðbragða eða annarra ráðstafana hjá nefndinni og ef svo væri í hverju þær ráðstafanir fælust.

Í svarbréfi endurkröfunefndar, dags. 12. mars 2012, segir eftirfarandi:

„Álit umboðsmanns var sent endurkröfunefnd með bréfi, dags. 26. ágúst 2011. Á fyrsta fundi nefndarinnar eftir að álit umboðsmanns lá fyrir, þ.e. þann 12. september 2011, var ítarlega fjallað um álitid. Á þeim fundi var almennt farið yfir efni þess, samdar málshraðareglur fyrir endurkröfunefnd og mál [A] tekið upp á nýjan leik, og afgreitt að teknu tilliti til sjónarmiða umboðsmanns Alþingis, sem fram komu í álitu hans.“

Bréfi nefndarinnar fylgdi endurrit af fundargerð, þar sem m.a. er að finna málshraðareglur þær sem nefndin hefur sett sér, og ný ákvörðun nefndarinnar í máli A.

25. Umhverfismál

25.1 Virkjunarleyfi. Mat á umhverfisáhrifum. Matsskylda. Álitsumleitan. Rannsóknarreglan. (Mál nr. 5726/2009)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis fyrir hönd náttúruverndarsamtakanna B og kvartaði yfir ákvörðun iðnaðarráðherra um að gefa út endurnýjað virkjunarleyfi fyrir Múlavirkjun. Í kvörtuninni var því m.a. haldið fram að þar sem Skipulagsstofnun hefði ekki fjallað um matsskyldu framkvæmdarinnar hefði útgáfa virkjunarleyfisins brotið í bága við lög.

Tildrög málsins voru þau að árið 2003 tilkynnti C ehf. Skipulagsstofnun um fyrirhugaðar virkjunarframkvæmdir í Straumfjarðará á Snæfellsnesi. Skipulagsstofnun komst að þeirri niðurstöðu að framkvæmdin skyldi ekki háð mati á umhverfisáhrifum og í kjölfarið gaf iðnaðarráðherra út virkjunarleyfi til reksturs allt að 1900 kW vatnsaflsvirkjunar. Nokkru eftir útgáfu leyfisins varð iðnaðarráðuneytið þess áskynja að uppsett afl Múlavirkjunar væri hærra en tilkynnt hefði verið til Skipulagsstofnunar og kveðið var á um í leyfinu. Í kjölfarið var ákveðið að C ehf. myndi sækja um nýtt virkjunarleyfi vegna virkjunarinnar og þá í samræmi við breyttar forsendur. C ehf. lagði í framhaldinu fram umsókn um endurnýjað virkjunarleyfi. Í umsóknarferlinu óskaði iðnaðarráðuneytið m.a. eftir umsögn Skipulagsstofnunar um umsóknina. Skipulagsstofnun veitti umsögn um hina breyttu framkvæmd. Iðnaðarráðherra veitti C ehf. nýtt virkjunarleyfi 28. október 2008 til að reka allt að 3228 kW vatnsaflsvirkjun í Straumfjarðará.

Settur umboðsmaður Alþingis rakti að ljóst væri að það væri m.a. lögbundið skilyrði fyrir útgáfu virkjunarleyfis að ákvörðun Skipulagsstofnunar um matsskyldu framkvæmdar samkvæmt 6. gr. laga nr. 106/2000, um mat á umhverfisáhrifum, lægi fyrir áður en leyfi væri veitt. Þegar lög gerðu ráð fyrir því að ákvörðun stjórnvalds væri háð því að fyrir lægi ákvörðun annars stjórnvalds, leiddi af 10. gr. stjórnisýslulaga rík skylda fyrir fyrrnefnda stjórnvaldið að afla með forsvaranlegum hætti nægilegra upplýsinga um hvort ákvörðun hins síðarnefnda stjórnvalds lægi fyrir og þá hvers efnis hún væri. Skipulagsstofnun upplýsti í bréfi til setts umboðsmanns að stofnunin hefði ekki tekið ákvörðun með formlegum hætti um hvort fjalla þyrfti um breytingar á Múlavirkjun samkvæmt 6. gr. laga nr. 106/2000. Í skýringum til setts umboðsmanns taldi iðnaðarráðuneytið engu að síður að ganga hefði mátt út frá því að umsögn sú, sem Skipulagsstofnun veitti um umsókn C ehf., hefði falið í sér þá afstöðu að framkvæmdin félli ekki undir 6. gr. laga nr. 106/2000.

Settur umboðsmaður Alþingis taldi að iðnaðarráðuneytinu hefði í samræmi við 10. gr. stjórnisýslulaga a.m.k. borið að leita staðfestingar Skipulagsstofnunar á því að ákvörðun um hvort breytingar á Múlavirkjun féllu utan 6. gr. laga nr. 100/2006. Þar sem það var ekki gert var taldi settur umboðsmaður að ekki hefði verið forsvaranlegt hjá iðnaðarráðuneytinu að leggja til grundvallar, við töku ákvörðunar um að veita C ehf. nýtt virkjunarleyfi, að fyrir lægi ákvörðun Skipulagsstofnunar um að breytingarnar á Múlavirkjun féllu utan 6. gr. laga nr. 106/2000. Hann taldi því að málsmeðferð iðnaðarráðuneytisins hefði ekki verið í samræmi við 10. gr. stjórnisýslulaga.

Settur umboðsmaður taldi jafnframt að Skipulagsstofnun hefði mátt vera ljóst að beiðni iðnaðarráðuneytisins um umsögn stofnunarinnar um umsókn C ehf. hlyti einkum að lúta að því hvort breytingarnar teldust matsskyldar. Skipulagsstofnun

hefði því með réttu borið að meta hvort breytingarnar féllu undir 2. viðauka við lög nr. 106/2000 og ef svo væri að taka ákvörðun um matsskyldu framkvæmdarinnar. Skipulagsstofnun hefði borið að koma afstöðu sinni til þessara atriða á framfæri við iðnaðarráðuneytið með skýrum og ótvíræðum hætti.

Settur umboðsmaður taldi ekki tilefni til að fjalla um þau réttaráhrif sem annmarki á meðferð málsins kynni að hafa að lögum. Hann beindi þó þeim tilmælum til iðnaðarráðuneytisins að taka framvegis mið af þeim sjónarmiðum, sem rakin væru í álitinu, í störfum sínum. Settur umboðsmaður ákvað einnig að kynna Skipulagsstofnun og umhverfisráðherra álitid.

Iðnaðarráðherra var ritað bréf, dags. 15. febrúar 2012, þar sem þess var óskað að ráðuneyti hans upplýsti mig um það hvort álit setts umboðsmanns í máli þessu hefði orðið tilefni til einhverra viðbragða eða annarra ráðstafana hjá ráðuneytinu og ef svo væri í hverju þær ráðstafanir fælust.

Í svarbréfi iðnaðarráðuneytisins, dags. 2. mars 2012, segir m.a. eftirfarandi:

„Sem svar við erindi umboðsmanns Alþingis bendir ráðuneytið á að samkvæmt framangreindu álit setts umboðsmanns Alþingis, dags. 1. mars 2011, sneri annmarki ráðuneytisins í málsmeðferð að því hvernig staðið var að beiðni um umsögn Skipulagsstofnunar um matsskyldu vegna breytingar á Múlavirkjun. Umbeðin umsögn Skipulagsstofnunar var ekki nægjanlega skýr og ráðuneytið hefði átt að kalla eftir skýrari umsögn til þess hvort breytingarnar teldust matsskyldar samkvæmt lögum nr. 106/2000, þ.e. kalla eftir skýrari „ákvörðun“ Skipulagsstofnunar.

Ráðuneytið tekur tilmæli umboðsmanns alvarlega og mun tryggja að eftir þeim verði farið framvegis í stjórnýslu ráðuneytisins. Í því felst að tryggt verður að samskipti ráðuneytisins við stofnanir og opinbera aðila sem hafa lögbundin verkefni með höndum (sbr. Skipulagsstofnun) verði með skýrum og formlegum hætti og þegar leitað er umsagnar hjá slíkum aðila sé gengið eftir því að skýrt komi fram í umbeðinni umsögn ákvörðun viðkomandi stofnunar eða skýr afstaða. Sé umbeðin umsögn ekki nægjanlega skýr mun ráðuneytið leita umsagnar að nýju áður en stjórnýsluleg ákvörðun er tekin í viðkomandi máli, í samræmi við 10. gr. stjórnýslulaga.

Varðandi innleiðingu á framangreindu verklagi bendir ráðuneytið á að undanfarna mánuði hefur verið unnið að gerð gæðahandbókar innan ráðuneytisins þar sem er að finna verkferla fyrir þau störf sem unnin eru í ráðuneytinu. Meðal annars er þar að finna verklagsreglu um stjórnýslulega meðferð mála sem eru til úrlausnar í ráðuneytinu og hvernig standa skuli m.a. að öflun umsagna. Við gerð þeirrar verklagsreglu var höfð hliðsjón af framangreindum tilmælum setts umboðsmanns Alþingis og þannig tryggt að framvegis verði þeim tilmælum fylgt eftir í stjórnýslu ráðuneytisins.

Að lokum bendir ráðuneytið á, til upplýsinga í tengslum við efnisatriði framan­greinds álits setts umboðsmanns Alþingis, að ráðuneytið hefur ekki lengur með höndum veitingu virkjunarleyfa heldur er leyfisveitingarvaldið nú í höndum Orkustofnunar. Hefur Orkustofnun sett sér verklagsreglur um stjórnýslulega meðferð slíkra mála“

IV. UPPLÝSINGAR VEGNA ÁÐUR AFGREIDDRA MÁLA

Ársskýrsla 2003, bls. 158.

Skaðabætur. Skilyrði bótaskyldu samkvæmt lögum nr. 69/1995. Bótanefnd. Réttaróvissa. (Mál nr. 3791/2003)

Um framvindu þessa máls hefur áður verið fjallað í ársskýrslum mínum fyrir árin 2004, bls. 182, 2005, bls. 181, 2006, bls. 215 og 2007, bls. 229. Í álitinu komst ég að þeirri niðurstöðu að rétt væri að vekja athygli dóms- og kirkjumálaráðherra á því, með vísan til 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, að ekki yrði annað séð af samanburði á tilteknum forsendum úr dómi Hæstaréttar 19. júní 2002 í máli nr. 72/2002 og athugasemdum í lögskýringargögnum að baki lögum nr. 69/1995 en að þær væru ekki að öllu leyti samrýmanlegar hvað varðaði lýsingu á skilyrðum bótaskyldu, sbr. 1. mgr. 1. gr. laga nr. 69/1995. Ég taldi þá aðstöðu leiða til nokkurrar réttaróvissu um skilyrði bótaskyldu samkvæmt lögum nr. 69/1995 og hlutverks bótanefndar við mat á þeim í hverju tilvik. Í bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 13. júní 2008, kom fram að fyrirhugað væri að hefja vinnu við endurskoðun laga nr. 69/1995 í ágúst það ár og áætlað væri að henni yrði lokið veturinn 2008 til 2009. Með bréfi, dags. 17. apríl 2012, var þess óskað að innanríkisráðuneytið veitti mér upplýsingar um hvort álitid hefði orðið tilefni til frekari viðbragða eða ráðstafana. Í svarbréfi innanríkisráðuneytisins, dags. 21. júní 2012, kemur m.a. fram að fyrirhugaðri heildarendurskoðun laga nr. 69/1995 hafi verið frestað vegna þeirra atburða sem urðu í íslensku efnahagslífi árið 2008 og niðurskurðar í kjölfarið á þeim. Tilteknar breytingar á lögnum hafi verið samþykktar 12. júní 2012. Við þá endurskoðun hafi ekki reynst unnt að endurskoða ákvæði laganna með tilliti til dóms Hæstaréttar og athugasemda minna. Í bréfinu kemur einnig fram að innan innanríkisráðuneytisins hafi farið fram umræða um þörf á heildarendurskoðun og samhæfingu á gildandi lagaumhverfi um opinbera aðstoð við þolendur afbrota og verði ráðist í þá vinnu muni jafnframt verða skoðað hvort rétt sé að breyta lögum í samræmi við þau sjónarmið sem ég hefði vakið athygli á. Yrði ekki ráðist í umrædda heildarendurskoðun yrðu ábendingar mínar engu að síðar sérstaklega skoðaðar.

Ársskýrsla 2005, bls. 152.

Skattar og gjöld. Fermingargjald. Lögmætisreglan. (Mál nr. 4213/2004)

Um framvindu þessa máls hefur áður verið fjallað í ársskýrslum mínum fyrir árin 2006, bls. 215, og 2007, bls. 229. Í álitinu beindi ég þeim tilmælum til dóms- og kirkjumálaráðherra, sbr. 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, að ráðuneyti hans tæki gjaldskrá nr. 668/2003, um greiðslur fyrir aukaverk presta þjóðkirkjunnar, til endurskoðunar í samræmi við þau sjónarmið sem rakin væru í álitinu. Með vísan til sama lagaákvæðis taldi ég tilefni til að benda Alþingi og dóms- og kirkjumálaráðherra á að æskilegt væri að ákvæði laga nr. 36/1931, um embættiskostnað sóknarpresta og aukaverk þeirra, yrðu tekin til endurskoðunar með það í huga að tekin yrði afstaða til þess hvort rétt væri að ákvarðanir um laun presta annars vegar og þóknanir þeirra fyrir „aukaverk“ hins vegar væru teknar af tveimur ólíkum stjórnvöldum. Jafnframt að nánar yrði afmarkað í lögum hvað teldust „aukaverk“ presta þjóðkirkjunnar í þessu sambandi og að löggjafinn

tæki þar með beina afstöðu til þess hvaða þjónustu presta þjóðkirkjunnar Alþingi teldi rétt að sá greiddi sérstaklega fyrir sem þjónustunnar nyti. Í bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 29. október 2007, kom fram að á kirkjuþingi hefði verið einróma samþykkt tillaga til þingsályktunar um niðurfellingu gjaldtöku fyrir fermingarfræðslu og skírn. Í bréfinu kom jafnframt fram að ráðuneytið myndi upplýsa umboðsmann um næstu skref í málinu þegar þau yrðu stigin. Með bréfi, dags. 17. apríl 2012, var þess óskað að innanríkisráðuneytið veitti mér upplýsingar um hvort álitnið hefði orðið tilefni til frekari viðbragða eða ráðstafana. Í svarbréfi innanríkisráðuneytisins, dags. 20. júní 2012, kemur fram að ekki hafi verið ráðist í endurskoðun á gjaldskránni. Hins vegar hefði borist erindi frá Prestafélagi Íslands þar sem óskað væri eftir viðræðum við ráðuneytið um hækkun á og/eða breytingum á gjaldskránni sem gildir til 30. september 2013. Í ljósi erindisins og með hliðsjón af gildistíma gjaldskrárinnar muni ráðuneytið fljótlega hefja vinnu við undirbúning að breyttri gjaldskrá og endurskoðun á lögum nr. 36/1931 og við þá vinnu verði höfð hliðsjón af ábendingum mínum.

Ársskýrsla 2006, bls. 81.

Mannréttindi. Félagafrelsi. Stjórnarskrá. Meinbugir á lögum. Skylduaðild að Félagi fasteignasala. Frumkvæðisathugun. (Mál nr. 4225/2004)

Um framvindu þessa máls hefur áður verið fjallað í ársskýrslum mínum fyrir árin 2006, bls. 90-91, og 2007, bls. 229. Í álitinu komst ég að þeirri niðurstöðu að vafi léki á því hvort verkefni Félags fasteignasala, sem kveðið er á um í lögum nr. 99/2004, um sölu fasteigna, fyrirtækja og skipa, feli í sér að uppfyllt sé skilyrði það sem 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar setur, þ.e. að skylduaðild sé nauðsynleg til að félag geti sinnt lögmæltu hlutverki vegna almannahagsmuna. Ég vakti því athygli dóms- og kirkjumálaráðuneytisins og Alþingis á álitinu, sbr. 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, þannig að tekin yrði eftir atvikum afstaða til þess hvort gera þyrfti þá þegar breytingar á gildandi löggjöf með þau sjónarmið sem rakin væru í álitinu í huga. Í bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 22. mars 2007, sem þá fór með málefni fasteignasala, kom m.a. fram að ákveðið hefði verið að skipa nefnd til að endurskoða lög nr. 99/2004 og við þá endurskoðun yrði m.a. kannað hvort ástæða væri til að mæla áfram fyrir um skylduaðild að félaginu. Þá liggur fyrir að á 135. löggjafarþingi, 7. apríl 2008, lagði viðskiptaráðuneytið, sem þá hafði tekið við málaflokknunum, fram frumvarp til nýrra laga um sölu fasteigna, fyrirtækja og skipa (þskj. 841, 540. mál) þar sem lagt var til að skylduaðild að Félagi fasteignasala yrði afnumin, en frumvarpið varð ekki útrætt. Með bréfi, dags. 17. apríl 2012, var þess óskað að efnahags- og viðskiptaráðuneytið veitti mér upplýsingar um hvort álitnið hefði orðið tilefni til frekari viðbragða eða ráðstafana. Í svarbréfi efnahags- og viðskiptaráðuneytisins, dags. 8. maí 2012, kemur m.a. fram að efnahags- og viðskiptaráðherra hafi lagt frumvarpið fram að nýju á 138. löggjafarþingi en það hefði ekki hlotið afgreiðslu. Hins vegar hefði ráðherra á yfirstandandi þingi (140. löggjafarþingi) lagt fram frumvarp til nýrra heildarlaga um sölu fasteigna og skipa (þskj. 1134, 701. mál) sem væri nokkuð breytt frá því að það var lagt fram á 138. löggjafarþingi. Tillögur um afnám skylduaðildar að Félagi fasteignasala væru þó óbreyttar frá því frumvarpi sem lagt var fram á á 135. löggjafarþingi.

Ársskýrsla 2009, bls. 56.**Birting laga. Útgáfa prentaðs lagasafns. Meinbugir á lögum. Frumkvæðisathugun.
(Mál nr. 5112/2007)**

Um framvindu þessa máls hefur áður verið fjallað í ársskýrslu umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2010, bls. 134. Í álitinu komst settur umboðsmaður Alþingis að þeirri niðurstöðu að rétt væri að vekja athygli Alþingis, forsætisráðherra og dómsmála- og mannréttindaráðherra á því efnislega ósamræmi sem væri á milli ákvæða laga nr. 48/1929, um laganeftnd, annars vegar og hins vegar 17. tölul. 3. gr. reglugerðar nr. 177/2007, um Stjórnarráð Íslands, og áralangrar stjórnarsýsluframkvæmdar um útgáfu prentaðs lagasafns. Settur umboðsmaður mæltist til þess að afstaða yrði tekin til þess hvort tilefni væri til að endurskoða lög nr. 48/1929 og/eða umrætt ákvæði reglugerðar um Stjórnarráð Íslands með það í huga að því opinbera málefni að gefa út prentað lagasafn yrði búin skýrari og samræmdari lagaumgjörð og að afstaða yrði einnig eftir atvikum tekin til þess hvað reglur skyldu gilda um tekjur og útgjöld vegna slíkrar útgáfu. Í bréfi innanríkisráðuneytisins til mín, dags. 11. apríl 2011, kom fram að ný ritstjórn lagasafns hefði verið skipuð til þriggja ára. Meðal verkefna hennar yrði að skoða hvort gefa ætti út nýtt lagasafn og þá jafnframt að skoða hvaða reglur ættu að gilda um tekjur og útgjöld vegna útgáfunnar. Haft yrði samráð við forsætisráðuneytið vegna laga nr. 48/1929, um laganeftnd. Með bréfi, dags. 17. apríl 2012, var þess óskað að innanríkisráðuneytið veitti mér upplýsingar um hvort álitnið hefði orðið tilefni til frekari viðbragða eða ráðstafana. Í bréfi innanríkisráðuneytisins, dags. 12. júní 2012, kemur fram að 11. maí 2012 hafi verið samþykkt lög nr. 38/2012, um breyting á lögum um Stjórnartíðindi og Lögbirtingarblað, nr. 15/2005, með síðari breytingum (lagasafn) og hafi þau tekið gildi 26. sama mánaðar. Í lögnum sé kveðið á um að innanríkisráðherra sjái um útgáfu lagasafns hvort sem er í rafrænu eða prentuðu formi. Honum sé heimilt að fela það öðrum, en í dag sjái Alþingi um útgáfu safnsins í rafrænu formi. Tekið sé fram í lögnum að ráðherra taki ákvörðun hverju sinni um hvort gefa eigi safnið út í prentuðu formi að fenginni tillögu ritstjórnar og að heimilt verði að selja hina prentuðu útgáfu gegn gjaldi sem nemi kostnaði við vinnu, undirbúning og umsjón, prentun þess og sölu. Með setningu laganna hafi verið felld úr gildi lög nr. 48/1929, um laganeftnd. Í bréfi ráðuneytisins er þess jafnframt getið að nú sé kveðið á um í 4. tölul. 1. mgr. 5. gr. forsetaúrskurðar nr. 125/2011 um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, að innanríkisráðuneytið fari með mál er varða birtingu laga og stjórnvaldsferinda, útgáfu Stjórnartíðinda, lagasafns og Lögbirtingablaðs.

Ársskýrsla 2009, bls. 101.**Mannanöfn. Skráning mannanafna í þjóðskrá. Skortur á setningu stjórnvaldsfyrirmæla. Stjórnarskrá. Vandaðir stjórnarsýsluhættir.
(Mál nr. 5334/2008)**

Um framvindu þessa máls hefur áður verið fjallað í ársskýrslu umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2010, bls. 134-135. Í álitinu komst settur umboðsmaður m.a. að þeirri niðurstöðu að það athafnaleysi stjórnvalda að hafa ekki enn sett þær reglur sem kveðið væri á um í ákvæði I til bráðabirgða í lögum nr. 45/1996, um mannanöfn, væri ekki í samræmi við lög. Settur umboðsmaður beindi þeim tilmælum til dómsmála- og mannréttindaráðherra að gera eins fljótt og kostur væri ráðstafanir til þess að settar yrðu reglur í samræmi við ákvæði I til bráðabirgða við lög nr. 45/1996. Í bréfi innanríkisráðuneytisins til mín, dags. 13. apríl 2011, kom m.a. fram að athugasemdirnar hefðu verið teknar til athugunar. Hinn 12. nóvember 2010 hefði þáverandi dómsmála- og mannréttindaráðherra sett á fót nefnd

til að endurskoða lög nr. 54/1962, um þjóðskrá og almannaskráningu, lög nr. 73/1956, um tilkynningar aðsetursskipta og lög nr. 21/1990, um lögheimili. Við endurskoðunina bæri nefndinni að gæta sérstaklega að þáttum almannaskráningar sem hefðu tekið breytingum vegna samfélags- og tæknibreytinga og nýrra úrlausnarefna. Þá hefði verið óskað eftir því að nefndin skoðaði ákvæði laga nr. 45/1996, um mannanöfn, með hliðsjón af álitinu, og þá sérstaklega ákvæði I til bráðabirgða við lögin. Í bréfi innanríkisráðuneytisins til mín, dags. 8. nóvember 2011, kom m.a. fram að nú hefðu verið settar reglur nr. 1025/2011, um skráningu nafna þegar ekki er unnt að skrá nafn manns að fullu í þjóðskrá og ekki næst samkomulag um hvernig með skuli fara.

Ársskýrsla 2009, bls. 103.

Mannréttindi. Friðhelgi einkalífs. Einstaklingar með kynáttunarfanda. Synjun á nafnbreytingu. Meinbugir á lögum. Frumkvæðisathugun. (Mál nr. 4919/2007)

Um framvindu þessa máls hefur áður verið fjallað í ársskýrslu umboðsmanns Alþingis fyrir árið árið 2010, bls. 136-137. Í álitinu komst settur umboðsmaður Alþingis í fyrsta lagi að þeirri niðurstöðu að tilefni væri til þess að vekja athygli dóms- og kirkjumálaráðherra og Alþingis, sbr. 5. og 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, á nauðsyn þess að lagt yrði mat á hvort þörf væri á að settar yrðu skýrari og fyllri reglur um rétt einstaklinga, sem haldnir væru kynáttunarfanda, til að óska eftir breytingu á skráningu nafns og eftir atvikum kyns í þjóðskrá og þá um skyldur stjórnvalda í því sambandi. Við slíka heildstæða endurskoðun kynni eftir atvikum að vera nauðsynlegt að taka afstöðu til þess hvaða áhrif slík nafn- og kynbreyting hefði að öðru leyti fyrir réttarstöðu hlutadeigandi að íslenskum lögum. Í öðru lagi taldi settur umboðsmaður að tilefni væri til þess að vekja athygli heilbrigðisráðherra, dóms- og kirkjumálaráðherra og Alþingis á nauðsyn þess að lagt yrði mat á hvort mælt skyldi með skýrum hætti fyrir í lögum um þær reglur sem ættu að gilda um möguleika þeirra einstaklinga sem um ræddi til að gangast undir leiðréttandi aðgerð og þá um málsmeðferð og skyldur stjórnvalda í því sambandi, sem og þau réttaráhrif sem læknisfræðileg greining á kynáttunarfanda og aðgerðin sem slík hefði í för með sér fyrir þá einstaklinga sem í hlut ættu. Væri þá eftir atvikum rétt að líta til þeirrar reynslu sem þegar væri til staðar hér á landi í þessum efnum og löggjafar nágrannaríkjanna á þessu sviði og eftir atvikum í aðildarríkjum Evrópuráðsins. Að lokum taldi settur umboðsmaður rétt, að virtu hlutverki forsætisráðherra samkvæmt 2. mgr. 8. gr. laga nr. 73/1969, um Stjórnarráð Íslands, og 6. tölul. 2. gr. reglugerðar nr. 177/2007, um Stjórnarráð Íslands, að kynna ráðherranum einnig álit sitt í málinu, færi svo að það kæmi til heildstæðrar athugunar á því hvort nauðsynlegt væri að mæla með skýrum hætti fyrir í lögum um framangreind atriði enda kynni þá að reyna á réttarstöðu umrædds hóps einstaklinga á grundvelli löggjafar á ýmsum sviðum. Í svarbréfum velferðarráðuneytisins, forsætisráðuneytisins og innanríkisráðuneytisins, í tilefni af fyrirspurnum vegna vinnu við ársskýrslu fyrir árið 2010, kom m.a. fram að til stæði að skipa nefnd til að fjalla um réttarstöðu transfólks (e. transgender) á Íslandi og gera tillögur að úrbótum. Nefnd um réttarstöðu transfólks lauk störfum sínum með bréfi, dags. 7. mars 2012, og skilaði með því tillögu sinni að frumvarpi til laga um réttarstöðu einstaklinga með kynáttunarfanda. Velferðarráðherra lagði fram frumvarp til slíkra laga 31. mars 2012. (Þskj. 1174 á 140. löggjafarþingi.) Frumvarpið var samþykkt á Alþingi 11. júní 2012.

Ársskýrsla 2010, bls. 78-80.

**Lífeyrismál. Stjórnarskrá. Friðhelgi eignarréttar. Lögætisreglan.
Mannréttindasáttmáli Evrópu. Lögskýring. Starfssvið umboðsmanns Alþingis.
(Mál nr. 5222/2008)**

Í álitinu þessu komst settur umboðsmaður að þeirri niðurstöðu að synjun Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins, dags. 8. október 2007, við beiðni um greiðslu lífeyris úr B-deild sjóðsins hefði ekki verið í samræmi við lög. Hann beindi tilmælum til Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins um að taka málið til endurskoðunar, kæmi fram beiðni þess efnis, og taka þá mið af þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í álitinu. Þá beindi hann almennum tilmælum til sjóðsins um að taka eins skjótt og kostur væri afstöðu til þess hvort og þá með hvaða hætti yrði brugðist við gagnvart þeim sjóðfélögum sem teldust að mati sjóðsins vera í sömu stöðu og aðili þessa máls. Í bréfi Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins til mín, dags. 29. mars 2011, kom fram að stjórn sjóðsins hefði fjallað um málið og ákveðið að það yrði ekki endurskoðað þrátt fyrir álitnið. Með dómi héraðsdóms Reykjavíkur frá 28. október 2011 í máli nr. E-5176/2010 var fallist á kröfu málsaðilans um viðurkenningu á því að Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins bæri að greiða honum lífeyri úr B-deild í samræmi við áunnin réttindi hans. Synjun lífeyrissjóðsins þótti ekki byggð á skýrri lagaheimild. Með dómi Hæstaréttar frá 19. júní 2012 í máli nr. 32/2012 var Lífeyrissjóður starfsmanna ríkisins hins vegar sýknaður af kröfu A. Þar var lagt til grundvallar að starfið, sem A gegndi þegar hann fór fram á greiðslu lífeyrisins, hefði uppfyllt skilyrði 2. mgr., sbr. 5. mgr. 4. gr. laga nr. 1/1997, um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins, til aðildar að sjóðnum. Samkvæmt 8. mgr. 24. gr. laganna hefði A því ekki átt rétt til ellilífeyris úr hendi sjóðsins á meðan hann gegndi því starfi.

Ársskýrsla 2010, bls. 83-84.

**Lögheimili. Þjóðskrá. Rannsóknarreglan.
Andmælaréttur. Birting. Skráningarskylda.
(Mál nr. 5669/2009)**

Í álitinu þessu, sem varðaði breytingu á skráðu lögheimili þriggja einstaklinga, beindi settur umboðsmaður Alþingis þeim tilmælum til Þjóðskrár Íslands að taka mál viðkomandi einstaklinga til endurskoðunar, kæmi fram ósk þess efnis frá þeim, og taka þá mið af þeim sjónarmiðum sem komu fram í álitinu. Hann mæltist jafnframt til þess að gerðar yrðu ráðstafanir til að tryggja að dráttur af því tagi sem varð á svörum í málinu endurtæki sig ekki. Þegar leitað var upplýsinga, í tengslum við vinnu við ársskýrslu fyrir árið 2010, um það hvort og þá hvernig brugðist hefði verið við álitinu, bárust ekki svör innan frests frá Þjóðskrár Íslands. Ég tek fram að svör Þjóðskrár Íslands bárust mér síðar meir, en í tilefni af öðrum málum sem ég hafði til athugunar vegna starfshátta stofnunarinnar, þ. á m. vegna kvörtunar frá aðilum þessa máls um að beiðni þeirra um endurskoðun hefði ekki verið svarað, og vegna viðvarandi vanda sem verið hafði uppi undanfarin ár með að knýja fram svör hjá Þjóðskrár við erindum mínum, ákvað ég að rita innanríkisráðuneytinu bréf og beina vissum fyrirspurnum til þess í ljósi stöðu þess sem æðra sett stjórnvald gagnvart Þjóðskrár Íslands. Af því tilefni bárust mér bréf innanríkisráðuneytisins, dags. 2. maí 2011, ásamt bréfi Þjóðskrár Íslands til ráðuneytisins, dags. 29. apríl 2011, þar sem gerð var grein fyrir fyrirhuguðum umbótum í starfi stofnunarinnar. Ég óskaði eftir því að fá upplýsingar um framvindu þeirra og barst af því tilefni bréf innanríkisráðuneytisins, dags. 8. nóvember 2011, og meðfylgjandi greinargerð Þjóðskrár Íslands til ráðuneytisins, dags. 31. október 2011. Í greinargerðinni er því m.a. lýst að innleiðing nýs málaskrárkerfis standi nú yfir og

að unnið sé að skilgreiningu á tímafrestum málaflokka þannig að tiltekinn tímafrestur skráist sjálfkrafa á hvert mál sem skráð er í kerfið. Einnig kemur fram að skjaladeild sé starfandi í hinni sameinuðu stofnun sem ekki hafi verið til staðar hjá Þjóðskrá fyrir sameiningu hennar við Fasteignaskrá Íslands. Þá kemur fram að lögfræðingur hafi hafið störf tímabundið á sviði almannaskráningar og að unnið sé að reglum um skráningu mála. Í bréfi innanríkisráðuneytisins kemur jafnframt fram að settar hafi verið reglur nr. 1025/2011 um skráningu nafna þegar ekki er unnt að skrá nafn manns að fullu í þjóðskrá og ekki næst samkomulag um hvernig með skuli fara.

V. SKRÁR

1. Númeraskrá

Skrá yfir þau mál sem birst hafa í skýrslum umboðsmanns Alþingis í númeraröð.

Mál nr. 3/1988 SUA 1989:14	Mál nr. 79/1989 SUA 1989:19, 1994:415, 1997:29	Mál nr. 162/1989 SUA 1990:128
Mál nr. 4/1988 SUA 1988:19	Mál nr. 80/1989 SUA 1991:17, 1992:328, 1997:38	Mál nr. 163/1989 SUA 1989:92, 1990:228
Mál nr. 7/1988 SUA 1988:19	Mál nr. 82/1989 SUA 1991:56	Mál nr. 164/1989 SUA 1989:115
Mál nr. 8/1988 SUA 1989:98	Mál nr. 83/1989 SUA 1989:90, 1997:36	Mál nr. 166/1989 SUA 1989:52, 1990:227
Mál nr. 12/1988 SUA 1988:19	Mál nr. 84/1989 SUA 1990:162, 1991:171	Mál nr. 169/1989 SUA 1990:171
Mál nr. 17/1988 SUA 1989:58, 1991:168	Mál nr. 85/1989 SUA 1990:186	Mál nr. 170/1989 SUA 1990:97, 1991:170, 1997:37, 1997:467, 1998:192
Mál nr. 18/1988 SUA 1988:21	Mál nr. 86/1989 SUA 1990:197, 1994:416, 1997:37, 1997:468	Mál nr. 171/1989 SUA 1990:129, 1997:37, 1997:468
Mál nr. 20/1988 SUA 1988:32, 1997:27	Mál nr. 87/1989 SUA 1990:158	Mál nr. 172/1989 SUA 1990:180
Mál nr. 21/1988 SUA 1988:21	Mál nr. 91/1989 SUA 1989:124	Mál nr. 174/1989 SUA 1992:196
Mál nr. 22/1988 SUA 1988:24, 1997:27	Mál nr. 95/1989 SUA 1989:112	Mál nr. 175/1989 SUA 1990:125
Mál nr. 24/1988 SUA 1988:21	Mál nr. 98/1989 SUA 1989:50	Mál nr. 176/1989 SUA 1990:202, 1991:171, 1997:38
Mál nr. 25/1988 SUA 1988:21, 1989:17, 1991:166	Mál nr. 101/1989 SUA 1990:41	Mál nr. 178/1989 SUA 1992:158
Mál nr. 26/1988 SUA 1988:33, 1989:137, 1990:230, 1991:165	Mál nr. 102/1989 SUA 1990:93, 1991:170, 1996:648, 1997:36	Mál nr. 179/1989 SUA 1989:116
Mál nr. 28/1988 SUA 1989:28	Mál nr. 104/1989 SUA 1990:87, 1992:326, 1997:36	Mál nr. 182/1989 SUA 1990:107
Mál nr. 32/1988 SUA 1990:134	Mál nr. 106/1989 SUA 1989:22	Mál nr. 183/1989 SUA 1990:21, 1997:466
Mál nr. 35/1988 SUA 1988:23, 1990:230, 1991:164, 1997:34	Mál nr. 107/1989 SUA 1989:35	Mál nr. 184/1989 SUA 1989:115
Mál nr. 36/1988 SUA 1989:96, 1991:167	Mál nr. 110/1989 SUA 1989:133, 1990:229	Mál nr. 185/1989 SUA 1989:38
Mál nr. 40/1988 SUA 1988:22	Mál nr. 112/1989 SUA 1990:186	Mál nr. 187/1989 SUA 1990:127
Mál nr. 41/1988 SUA 1989:43	Mál nr. 113/1989 SUA 1990:41	Mál nr. 188/1989 SUA 1990:178
Mál nr. 42/1988 SUA 1989:104	Mál nr. 114/1989 SUA 1989:51	Mál nr. 190/1989 SUA 1989:116
Mál nr. 43/1988 SUA 1988:32, 1991:164, 1997:27	Mál nr. 115/1989 SUA 1989:57	Mál nr. 191/1989 SUA 1989:23
Mál nr. 46/1988 SUA 1989:55	Mál nr. 118/1989 SUA 1990:179	Mál nr. 195/1989 SUA 1990:108
Mál nr. 48/1988 SUA 1988:40, 1989:137	Mál nr. 120/1989 SUA 1990:193	Mál nr. 202/1989 SUA 1990:20
Mál nr. 49/1988 SUA 1988:22	Mál nr. 121/1989 SUA 1990:216	Mál nr. 208/1989 SUA 1990:12, 1997:466
Mál nr. 51/1988 SUA 1988:22	Mál nr. 123/1989 SUA 1989:101, 1991:165	Mál nr. 210/1989 SUA 1991:121
Mál nr. 53/1988 SUA 1989:104	Mál nr. 126/1989 SUA 1989:83	Mál nr. 213/1989 SUA 1990:113
Mál nr. 56/1988 SUA 1990:154	Mál nr. 132/1989 SUA 1990:17	Mál nr. 217/1989 SUA 1990:109, 1991:170
Mál nr. 59/1988 SUA 1989:33, 1990:228	Mál nr. 133/1989 SUA 1990:118	Mál nr. 218/1989 SUA 1992:68
Mál nr. 61/1988 SUA 1989:34	Mál nr. 134/1989 SUA 1989:113	Mál nr. 220/1989 SUA 1991:160
Mál nr. 64/1988 SUA 1989:113	Mál nr. 135/1989 SUA 1989:23	Mál nr. 221/1989 SUA 1990:214
Mál nr. 65/1988 SUA 1989:111	Mál nr. 136/1989 SUA 1990:148	Mál nr. 222/1989 SUA 1990:211
Mál nr. 66/1988 SUA 1989:79	Mál nr. 138/1989 SUA 1989:113	Mál nr. 223/1989 SUA 1991:75
Mál nr. 68/1988 SUA 1989:129, 1990:227	Mál nr. 139/1989 SUA 1989:117, 1997:30	Mál nr. 224/1989 SUA 1989:7, 1997:35
Mál nr. 70/1988 SUA 1988:45, 1989:137, 1997:35	Mál nr. 143/1989 SUA 1989:113	Mál nr. 227/1990 SUA 1990:172, 1992:326, 1994:416, 1997:34
Mál nr. 73/1989 SUA 1989:120	Mál nr. 144/1989 SUA 1989:114	Mál nr. 231/1990 SUA 1991:63
Mál nr. 74/1989 SUA 1989:93	Mál nr. 149/1989 SUA 1990:204	Mál nr. 234/1990 SUA 1991:34
Mál nr. 76/1989 SUA 1990:131	Mál nr. 150/1989 SUA 1989:114	Mál nr. 236/1990 SUA 1991:84
Mál nr. 77/1989 SUA 1989:48	Mál nr. 152/1989 SUA 1990:41	Mál nr. 237/1990 SUA 1990:207
Mál nr. 78/1989 SUA 1989:117, 1992:189, 1997:30, 1997:41	Mál nr. 153/1989 SUA 1989:39	Mál nr. 239/1990 SUA 1990:37
	Mál nr. 155/1989 SUA 1991:122	Mál nr. 241/1990 SUA 1990:176
	Mál nr. 159/1989 SUA 1989:115	Mál nr. 242/1990 SUA 1990:205
	Mál nr. 160/1989 SUA 1990:209	Mál nr. 244/1990 SUA 1990:177
	Mál nr. 161/1989 SUA 1990:218	

- Mál nr. 245/1990 SUA 1991:93
Mál nr. 251/1990 SUA 1990:208
Mál nr. 256/1990 SUA 1990:26
Mál nr. 259/1990 SUA 1991:97,
1997:469
Mál nr. 261/1990 SUA 1990:206
Mál nr. 262/1990 SUA 1991:95
Mál nr. 264/1990 SUA 1990:29,
1991:169
Mál nr. 265/1990 SUA 1990:214
Mál nr. 266/1990 SUA 1990:215
Mál nr. 270/1990 SUA 1990:35
Mál nr. 271/1990 SUA 1991:88
Mál nr. 272/1990 SUA 1990:206
Mál nr. 273/1990 SUA 1990:208
Mál nr. 274/1990 SUA 1990:185
Mál nr. 276/1990 SUA 1991:108
Mál nr. 282/1990 SUA 1990:128
Mál nr. 285/1990 SUA 1990:36
Mál nr. 287/1990 SUA 1991:68
Mál nr. 288/1990 SUA 1990:207
Mál nr. 289/1990 SUA 1990:29,
199:169
Mál nr. 291/1990 SUA 1990:213
Mál nr. 293/1990 SUA 1991:116,
1997:39
Mál nr. 297/1990 SUA 1992:158
Mál nr. 298/1990 SUA 1991:71
Mál nr. 299/1990 SUA 1990:213
Mál nr. 303/1990 SUA 1990:29,
1991:169
Mál nr. 307/1990 SUA 1990:209
Mál nr. 308/1990 SUA 1991:82
Mál nr. 309/1990 SUA 1992:237
Mál nr. 310/1990 SUA 1990:212
Mál nr. 312/1990 SUA 1991:139
Mál nr. 313/1990 SUA 1990:113
Mál nr. 314/1990 SUA 1991:31
Mál nr. 317/1990 SUA 1990:185
Mál nr. 318/1990 SUA 1990:148
Mál nr. 319/1990 SUA 1992:88
Mál nr. 322/1990 SUA 1990:211
Mál nr. 323/1990 SUA 1990:206
Mál nr. 325/1990 SUA 1990:209
Mál nr. 326/1990 SUA 1990:197
Mál nr. 327/1990 SUA 1990:197
Mál nr. 328/1990 SUA 1990:207
Mál nr. 330/1990 SUA 1991:134
Mál nr. 331/1990 SUA 1991:43
Mál nr. 334/1990 SUA 1990:124
Mál nr. 338/1990 SUA 1990:197
Mál nr. 339/1990 SUA 1990:197
Mál nr. 341/1990 SUA 1990:209
Mál nr. 342/1990 SUA 1991:162
Mál nr. 343/1990 SUA 1990:210
Mál nr. 344/1990 SUA 1991:33
Mál nr. 346/1990 SUA 1992:74
Mál nr. 348/1990 SUA 1991:65
Mál nr. 352/1990 SUA 1990:206
Mál nr. 353/1990 SUA 1992:74
Mál nr. 355/1990 SUA 1990:210
- Mál nr. 356/1990 SUA 1991:51,
1992:328
Mál nr. 357/1990 SUA 1990:210
Mál nr. 358/1990 SUA 1990:212
Mál nr. 359/1990 SUA 1990:210
Mál nr. 360/1990 SUA 1990:212
Mál nr. 362/1990 SUA 1990:211
Mál nr. 363/1990 SUA 1991:156
Mál nr. 364/1990 SUA 1990:213
Mál nr. 365/1990 SUA 1991:104,
1995:544, 1996:649, 1997:38
Mál nr. 367/1990 SUA 1991:46
Mál nr. 368/1990 SUA 1991:36,
1992:329
Mál nr. 370/1990 SUA 1991:149
Mál nr. 371/1990 SUA 1991:83
Mál nr. 372/1990 SUA 1990:208
Mál nr. 375/1990 SUA 1991:144
Mál nr. 377/1990 SUA 1991:101
Mál nr. 379/1991 SUA 1991:140,
1992:329
Mál nr. 381/1991 SUA 1991:87
Mál nr. 382/1991 SUA 1992:151,
1993:341, 1997:40, 1997:207
Mál nr. 383/1991 SUA 1991:138
Mál nr. 384/1991 SUA 1991:26,
1992:327, 1997:38
Mál nr. 388/1991 SUA 1991:42
Mál nr. 389/1991 SUA 1992:94
Mál nr. 391/1991 SUA 1991:144
Mál nr. 394/1991 SUA 1991:130
Mál nr. 398/1991 SUA 1991:145
Mál nr. 399/1991 SUA 1992:168
Mál nr. 400/1991 SUA 1991:42
Mál nr. 401/1991 SUA 1993:111
Mál nr. 402/1991 SUA 1991:146
Mál nr. 406/1991 SUA 1992:177,
1993:341
Mál nr. 408/1991 SUA 1991:133
Mál nr. 409/1991 SUA 1991:152
Mál nr. 410/1991 SUA 1991:152
Mál nr. 411/1991 SUA 1991:140
Mál nr. 412/1991 SUA 1991:152
Mál nr. 415/1991 SUA 1991:112
Mál nr. 416/1991 SUA 1993:232
Mál nr. 417/1991 SUA 1991:141
Mál nr. 418/1991 SUA 1992:300
Mál nr. 426/1991 SUA 1991:141
Mál nr. 427/1991 SUA 1991:132
Mál nr. 431/1991 SUA 1991:137
Mál nr. 432/1991 SUA 1992:91
Mál nr. 434/1991 SUA 1991:136
Mál nr. 435/1991 SUA 1992:206
Mál nr. 436/1991 SUA 1992:111,
1996:649, 1997:39, 1997:469
Mál nr. 437/1991 SUA 1991:138
Mál nr. 438/1991 SUA 1991:29
Mál nr. 440/1991 SUA 1991:131
Mál nr. 444/1991 SUA 1991:143
Mál nr. 445/1991 SUA 1991:136
Mál nr. 446/1991 SUA 1991:31
- Mál nr. 449/1991 SUA 1991:150
Mál nr. 451/1991 SUA 1991:139
Mál nr. 452/1991 SUA 1991:151
Mál nr. 455/1991 SUA 1991:47
Mál nr. 457/1991 SUA 1991:47
Mál nr. 458/1991 SUA 1991:84
Mál nr. 459/1991 SUA 1991:29
Mál nr. 461/1991 SUA 1991:133
Mál nr. 462/1991 SUA 1993:138
Mál nr. 463/1991 SUA 1991:130
Mál nr. 464/1991 SUA 1992:217
Mál nr. 465/1991 SUA 1991:126
Mál nr. 469/1991 SUA 1991:142
Mál nr. 470/1991 SUA 1992:96,
1994:416
Mál nr. 471/1991 SUA 1991:32
Mál nr. 472/1991 SUA 1993:219
Mál nr. 475/1991 SUA 1991:137
Mál nr. 480/1991 SUA 1991:32
Mál nr. 481/1991 SUA 1992:304,
1994:417, 1997:42
Mál nr. 485/1991 SUA 1992:83
Mál nr. 486/1991 SUA 1992:257
Mál nr. 488/1991 SUA 1991:130
Mál nr. 489/1991 SUA 1991:135
Mál nr. 490/1991 SUA 1991:130
Mál nr. 492/1991 SUA 1991:132
Mál nr. 493/1991 SUA 1991:142
Mál nr. 494/1991 SUA 1992:299
Mál nr. 495/1991 SUA 1992:277
Mál nr. 496/1991 SUA 1992:16
Mál nr. 497/1991 SUA 1992:40,
1997:39
Mál nr. 500/1991 SUA 1992:104
Mál nr. 504/1991 SUA 1992:281
Mál nr. 505/1991 SUA 1992:270
Mál nr. 508/1991 SUA 1992:255
Mál nr. 512/1991 SUA 1992:195
Mál nr. 513/1991 SUA 1991:129
Mál nr. 521/1991 SUA 1992:262
Mál nr. 523/1991 SUA 1992:281
Mál nr. 524/1991 SUA 1993:105
Mál nr. 525/1991 SUA 1992:250
Mál nr. 526/1991 SUA 1992:283
Mál nr. 527/1991 SUA 1991:136
Mál nr. 528/1991 SUA 1993:155
Mál nr. 529/1991 SUA 1992:290
Mál nr. 530/1991 SUA 1992:323
Mál nr. 532/1991 SUA 1992:22
Mál nr. 536/1991 SUA 1992:323
Mál nr. 538/1991 SUA 1991:135
Mál nr. 541/1991 SUA 1993:327
Mál nr. 545/1991 SUA 1994:128,
1996:651
Mál nr. 547/1992 SUA 1992:142
Mál nr. 552/1992 SUA 1992:253
Mál nr. 554/1992 SUA 1992:300
Mál nr. 555/1992 SUA 1992:254
Mál nr. 556/1992 SUA 1992:249
Mál nr. 557/1992 SUA 1992:147
Mál nr. 558/1992 SUA 1992:249

- Mál nr. 560/1992 SUA 1992:246
Mál nr. 561/1992 SUA 1992:137
Mál nr. 562/1992 SUA 1992:183
Mál nr. 563/1992 SUA 1992:255
Mál nr. 564/1992 SUA 1993:16
Mál nr. 565/1992 SUA 1992:303
Mál nr. 566/1992 SUA 1992:321
Mál nr. 569/1992 SUA 1992:30
Mál nr. 570/1992 SUA 1992:220
Mál nr. 572/1992 SUA 1992:253
Mál nr. 574/1992 SUA 1992:149
Mál nr. 576/1992 SUA 1993:195
Mál nr. 577/1992 SUA 1992:25
Mál nr. 580/1992 SUA 1992:39
Mál nr. 582/1992 SUA 1992:219
Mál nr. 585/1992 SUA 1992:31
Mál nr. 586/1992 SUA 1992:63
Mál nr. 587/1992 SUA 1992:256
Mál nr. 588/1992 SUA 1993:80
Mál nr. 592/1992 SUA 1992:254
Mál nr. 595/1992 SUA 1992:132
Mál nr. 596/1992 SUA 1992:50
Mál nr. 598/1992 SUA 1994:387
Mál nr. 600/1992 SUA 1992:58
Mál nr. 610/1992 SUA 1992:220
Mál nr. 612/1992 SUA 1993:37
Mál nr. 613/1992 SUA 1993:54
Mál nr. 615/1992 SUA 1992:249
Mál nr. 617/1992 SUA 1993:197
Mál nr. 621/1992 SUA 1992:312,
1995:544, 1997:43
Mál nr. 622/1992 SUA 1993:275
Mál nr. 625/1992 SUA 1992:89
Mál nr. 627/1992 SUA 1992:125
Mál nr. 629/1992 SUA 1993:120
Mál nr. 630/1992 SUA 1993:187
Mál nr. 631/1992 SUA 1992:63
Mál nr. 633/1992 SUA 1993:140
Mál nr. 640/1992 SUA 1993:69
Mál nr. 642/1992 SUA 1992:325
Mál nr. 643/1992 SUA 1993:251
Mál nr. 649/1992 SUA 1992:230,
1997:42
Mál nr. 651/1992 SUA 1993:21
Mál nr. 652/1992 SUA 1993:29
Mál nr. 653/1992 SUA 1992:245
Mál nr. 654/1992 SUA 1993:305
Mál nr. 656/1992 SUA 1993:135
Mál nr. 659/1992 SUA 1993:268
Mál nr. 661/1992 SUA 1992:59
Mál nr. 662/1992 SUA 1992:253
Mál nr. 665/1992 SUA 1994:196
Mál nr. 668/1992 SUA 1993:143
Mál nr. 670/1992 SUA 1993:312,
1994:418, 1997:28
Mál nr. 672/1992 SUA 1993:242
Mál nr. 673/1992 SUA 1992:245
Mál nr. 674/1992 SUA 1993:98
Mál nr. 675/1992 SUA 1993:131
Mál nr. 677/1992 SUA 1993:268
Mál nr. 678/1992 SUA 1993:149
- Mál nr. 683/1992 SUA 1993:132
Mál nr. 684/1992 SUA 1993:132
Mál nr. 685/1992 SUA 1992:252
Mál nr. 686/1992 SUA 1993:48
Mál nr. 687/1992 SUA 1993:92
Mál nr. 688/1992 SUA 1992:247
Mál nr. 689/1992 SUA 1993:26
Mál nr. 690/1992 SUA 1992:252
Mál nr. 692/1992 SUA 1992:63
Mál nr. 694/1992 SUA 1994:332
Mál nr. 695/1992 SUA 1993:179
Mál nr. 696/1992 SUA 1992:247
Mál nr. 697/1992 SUA 1992:251
Mál nr. 698/1992 SUA 1992:236
Mál nr. 700/1992 SUA 1992:251
Mál nr. 701/1992 SUA 1993:51
Mál nr. 702/1992 SUA 1994:276,
1995:546
Mál nr. 704/1992 SUA 1993:290
Mál nr. 707/1992 SUA 1993:159
Mál nr. 710/1992 SUA 1994:217
Mál nr. 711/1992 SUA 1992:246
Mál nr. 712/1992 SUA 1994:336
Mál nr. 714/1992 SUA 1994:239,
1997:41
Mál nr. 715/1992 SUA 1993:235
Mál nr. 716/1992 SUA 1992:250
Mál nr. 721/1992 SUA 1994:163
Mál nr. 727/1992 SUA 1993:60
Mál nr. 731/1992 SUA 1992:246
Mál nr. 734/1992 SUA 1994:404
Mál nr. 735/1992 SUA 1993:299
Mál nr. 737/1992 SUA 1992:245
Mál nr. 742/1993 SUA 1993:170
Mál nr. 746/1993 SUA 1996:34,
1997:474
Mál nr. 753/1993 SUA 1993:83,
1994:418, 1997:43
Mál nr. 754/1993 SUA 1993:173
Mál nr. 755/1993 SUA 1993:240
Mál nr. 761/1993 SUA 1994:295,
1995:547, 1997:46
Mál nr. 764/1993 SUA 1993:254
Mál nr. 765/1993 SUA 1994:73
Mál nr. 770/1993 SUA 1993:76
Mál nr. 774/1993 SUA 1993:122
Mál nr. 775/1993 SUA 1993:213
Mál nr. 776/1993 SUA 1995:322
Mál nr. 787/1993 SUA 1994:31
Mál nr. 788/1993 SUA 1995:190
Mál nr. 790/1993 SUA 1993:337
Mál nr. 792/1993 SUA 1994:225
Mál nr. 795/1993 SUA 1994:233
Mál nr. 796/1993 SUA 1993:253
Mál nr. 800/1993 SUA 1993:125
Mál nr. 805/1993 SUA 1994:116
Mál nr. 806/1993 SUA 1993:255
Mál nr. 807/1993 SUA 1994:410
Mál nr. 813/1993 SUA 1994:60
Mál nr. 818/1993 SUA 1994:104,
1995:544, 1997:45
- Mál nr. 819/1993 SUA 1995:39
Mál nr. 820/1993 SUA 1993:249,
1997:44
Mál nr. 823/1993 SUA 1995:114,
1996:651
Mál nr. 826/1993 SUA 1994:254,
1997:41
Mál nr. 828/1993 SUA 1993:174
Mál nr. 829/1993 SUA 1993:253
Mál nr. 833/1993 SUA 1994:305
Mál nr. 836/1993 SUA 1995:379
Mál nr. 840/1993 SUA 1994:244,
1997:41, 1997:471
Mál nr. 842/1993 SUA 1994:140
Mál nr. 848/1993 SUA 1993:126
Mál nr. 849/1993 SUA 1994:34
Mál nr. 856/1993 SUA 1996:311,
1997:481
Mál nr. 858/1993 SUA 1995:332
Mál nr. 860/1993 SUA 1994:171
Mál nr. 865/1993 SUA 1993:264
Mál nr. 868/1993 SUA 1993:208
Mál nr. 870/1993 SUA 1995:238
Mál nr. 872/1993 SUA 1994:27
Mál nr. 873/1993 SUA 1994:54
Mál nr. 876/1993 SUA 1993:326
Mál nr. 877/1993 SUA 1994:261,
1995:545, 1997:45
Mál nr. 879/1993 SUA 1993:252
Mál nr. 881/1993 SUA 1994:207
Mál nr. 882/1993 SUA 1994:167
Mál nr. 887/1993 SUA 1994:187
Mál nr. 890/1993 SUA 1993:252
Mál nr. 894/1993 SUA 1994:327
Mál nr. 895/1993 SUA 1994:314
Mál nr. 896/1993 SUA 1993:53
Mál nr. 900/1993 SUA 1994:49
Mál nr. 901/1993 SUA 1993:251
Mál nr. 903/1993 SUA 1995:516
Mál nr. 909/1993 SUA 1994:362
Mál nr. 911/1993 SUA 1995:506
Mál nr. 912/1993 SUA 1994:209
Mál nr. 913/1993 SUA 1994:371
Mál nr. 924/1993 SUA 1994:309
Mál nr. 927/1993 SUA 1994:193
Mál nr. 928/1993 SUA 1995:364,
1997:49
Mál nr. 931/1993 SUA 1994:172,
1997:45
Mál nr. 934/1993 SUA 1994:275
Mál nr. 935/1993 SUA 1995:65
Mál nr. 954/1993 SUA 1994:311
Mál nr. 955/1993 SUA 1994:346
Mál nr. 959/1993 SUA 1994:37
Mál nr. 960/1993 SUA 1995:49
Mál nr. 963/1993 SUA 1994:69
Mál nr. 965/1993 SUA 1996:340
Mál nr. 967/1993 SUA 1995:423
Mál nr. 968/1993 SUA 1994:186
Mál nr. 973/1993 SUA 1994:384
Mál nr. 974/1993 SUA 1995:66

- Mál nr. 978/1993 SUA 1995:238
Mál nr. 982/1994 SUA 1996:324, 1997:482
Mál nr. 986/1994 SUA 1994:356
Mál nr. 987/1994 SUA 1995:102
Mál nr. 993/1994 SUA 1996:206
Mál nr. 994/1994 SUA 1994:306
Mál nr. 999/1994 SUA 1995:497
Mál nr. 1000/1994 SUA 1994:200, 1995:545
Mál nr. 1001/1994 SUA 1994:121, 1996:650
Mál nr. 1004/1994 SUA 1994:303
Mál nr. 1013/1994 SUA 1994:183
Mál nr. 1014/1994 SUA 1995:225
Mál nr. 1015/1994 SUA 1995:225
Mál nr. 1022/1994 SUA 1994:224, 1997:471
Mál nr. 1025/1994 SUA 1996:225
Mál nr. 1033/1994 SUA 1994:180
Mál nr. 1034/1994 SUA 1994:351
Mál nr. 1039/1994 SUA 1995:200
Mál nr. 1041/1994 SUA 1995:407
Mál nr. 1042/1994 SUA 1994:154
Mál nr. 1043/1994 SUA 1994:154
Mál nr. 1046/1994 SUA 1995:251, 1996:652
Mál nr. 1048/1994 SUA 1995:443
Mál nr. 1049/1994 SUA 1995:46
Mál nr. 1051/1994 SUA 1994:91
Mál nr. 1052/1994 SUA 1994:184
Mál nr. 1053/1994 SUA 1994:87
Mál nr. 1058/1994 SUA 1994:24
Mál nr. 1063/1994 SUA 1995:394, 1997:50
Mál nr. 1065/1994 SUA 1994:180
Mál nr. 1071/1994 SUA 1994:41, 1997:44
Mál nr. 1076/1994 SUA 1995:434
Mál nr. 1083/1994 SUA 1994:307
Mál nr. 1084/1994 SUA 1995:360, 1997:49
Mál nr. 1090/1994 SUA 1994:93
Mál nr. 1096/1994 SUA 1995:372
Mál nr. 1097/1994 SUA 1995:313, 1997:48
Mál nr. 1107/1994 SUA 1995:124
Mál nr. 1116/1994 SUA 1996:24
Mál nr. 1127/1994 SUA 1996:44, 1997:475
Mál nr. 1132/1994 SUA 1996:601, 1997:51
Mál nr. 1133/1994 SUA 1996:258
Mál nr. 1134/1994 SUA 1995:300
Mál nr. 1141/1994 SUA 1994:306
Mál nr. 1142/1994 SUA 1995:146
Mál nr. 1147/1994 SUA 1996:401, 1997:484
Mál nr. 1151/1994 SUA 1994:303
Mál nr. 1156/1994 SUA 1995:161
Mál nr. 1163/1994 SUA 1996:237, 1997:480
Mál nr. 1166/1994 SUA 1994:307, 1995:547
Mál nr. 1169/1994 SUA 1995:260, 1996:652, 1997:48
Mál nr. 1172/1994 SUA 1995:496
Mál nr. 1185/1994 SUA 1995:451, 1996:653
Mál nr. 1189/1994 SUA 1995:97, 1997:46, 1997:472, 1999:266
Mál nr. 1190/1994 SUA 1994:270
Mál nr. 1194/1994 SUA 1995:402, 1996:652
Mál nr. 1196/1994 SUA 1995:309
Mál nr. 1197/1994 SUA 1995:464
Mál nr. 1204/1994 SUA 1995:214, 1997:32
Mál nr. 1215/1994 SUA 1996:431
Mál nr. 1218/1994 SUA 1995:170
Mál nr. 1226/1994 SUA 1996:331
Mál nr. 1232/1994 SUA 1996:95
Mál nr. 1236/1994 SUA 1995:288
Mál nr. 1241/1994 SUA 1996:297
Mál nr. 1246/1994 SUA 1996:69
Mál nr. 1249/1994 SUA 1996:474, 1997:51
Mál nr. 1254/1994 SUA 1994:305
Mál nr. 1261/1994 SUA 1996:181
Mál nr. 1262/1994 SUA 1996:143
Mál nr. 1263/1994 SUA 1995:346
Mál nr. 1265/1994 SUA 1996:468, 1997:50
Mál nr. 1266/1994 SUA 1995:121
Mál nr. 1268/1994 SUA 1996:107
Mál nr. 1272/1994 SUA 1995:357
Mál nr. 1278/1994 SUA 1995:183
Mál nr. 1280/1994 SUA 1994:304
Mál nr. 1282/1994 SUA 1994:381
Mál nr. 1292/1994 SUA 1995:77
Mál nr. 1293/1994 SUA 1995:536
Mál nr. 1296/1994 SUA 1996:384
Mál nr. 1299/1994 SUA 1995:479
Mál nr. 1302/1994 SUA 1995:151, 1997:47, 1997:473
Mál nr. 1303/1994 SUA 1997:270
Mál nr. 1305/1994 SUA 1996:292
Mál nr. 1310/1994 SUA 1996:409
Mál nr. 1311/1994 SUA 1995:286
Mál nr. 1313/1994 SUA 1995:203, 1997:474
Mál nr. 1317/1994 SUA 1996:494
Mál nr. 1319/1994 SUA 1996:303
Mál nr. 1320/1994 SUA 1996:344
Mál nr. 1328/1995 SUA 1995:81, 1997:472
Mál nr. 1336/1995 SUA 1995:176
Mál nr. 1341/1995 SUA 1995:493
Mál nr. 1344/1995 SUA 1995:342
Mál nr. 1355/1995 SUA 1996:371, 1997:484
Mál nr. 1359/1995 SUA 1995:280
Mál nr. 1360/1995 SUA 1996:151
Mál nr. 1364/1995 SUA 1996:273
Mál nr. 1370/1995 SUA 1995:295
Mál nr. 1377/1995 SUA 1995:492
Mál nr. 1380/1995 SUA 1997:125
Mál nr. 1381/1995 SUA 1995:351
Mál nr. 1383/1995 SUA 1995:136
Mál nr. 1385/1995 SUA 1996:246
Mál nr. 1391/1995 SUA 1996:451
Mál nr. 1392/1995 SUA 1997:50
Mál nr. 1394/1995 SUA 1996:617, 1997:51, 1997:485
Mál nr. 1395/1995 SUA 1996:133, 1997:480, 1998:192
Mál nr. 1409/1995 SUA 1995:492
Mál nr. 1416/1995 SUA 1995:495
Mál nr. 1425/1995 SUA 1995:55
Mál nr. 1427/1995 SUA 1996:485
Mál nr. 1435/1995 SUA 1996:512, 1997:485
Mál nr. 1437/1995 SUA 1996:540
Mál nr. 1440/1995 SUA 1996:524
Mál nr. 1442/1995 SUA 1996:197
Mál nr. 1448/1995 SUA 1996:357, 1997:483
Mál nr. 1450/1995 SUA 1996:99, 1997:476, 1998:192, 2000:195
Mál nr. 1453/1995 SUA 1996:110
Mál nr. 1460/1995 SUA 1995:495
Mál nr. 1465/1995 SUA 1997:53
Mál nr. 1468/1995 SUA 1996:554
Mál nr. 1483/1995 SUA 1997:204
Mál nr. 1487/1995 SUA 1996:250
Mál nr. 1506/1995 SUA 1996:120, 1997:477
Mál nr. 1508/1995 SUA 1996:185
Mál nr. 1517/1995 SUA 1997:285
Mál nr. 1520/1995 SUA 1996:443
Mál nr. 1522/1995 SUA 1996:57, 1997:475
Mál nr. 1524/1995 SUA 1996:594
Mál nr. 1532/1995 SUA 1996:283
Mál nr. 1538/1995 SUA 1996:543
Mál nr. 1539/1995 SUA 1996:115, 1997:476
Mál nr. 1541/1995 SUA 1996:63, 1999:266
Mál nr. 1547/1995 SUA 1995:109
Mál nr. 1552/1995 SUA 1995:531
Mál nr. 1555/1995 SUA 1995:472
Mál nr. 1558/1995 SUA 1995:493
Mál nr. 1571/1995 SUA 1996:414, 1997:484
Mál nr. 1572/1995 SUA 1998:125
Mál nr. 1578/1995 SUA 1996:131
Mál nr. 1593/1995 SUA 1995:473
Mál nr. 1597/1995 SUA 1996:82
Mál nr. 1602/1995 SUA 1996:67

- Mál nr. 1609/1995 SUA 1996:86,
1997:475
- Mál nr. 1611/1995 SUA 1996:352
- Mál nr. 1614/1995 SUA 1996:131
- Mál nr. 1622/1995 SUA 1995:494
- Mál nr. 1623/1995 SUA 1996:420
- Mál nr. 1627/1995 SUA 1995:494
- Mál nr. 1643/1996 SUA 1996:582
- Mál nr. 1659/1996 SUA 1997:340
- Mál nr. 1666/1996 SUA 1997:279
- Mál nr. 1668/1996 SUA 1996:576
- Mál nr. 1669/1996 SUA 1996:160
- Mál nr. 1679/1996 SUA 1996:336
- Mál nr. 1693/1996 SUA 1997:364
- Mál nr. 1702/1996 SUA 1996:76
- Mál nr. 1706/1996 SUA 1997:64
- Mál nr. 1710/1996 SUA 1997:73,
1999:266
- Mál nr. 1714/1996 SUA 1997:446
- Mál nr. 1718/1996 SUA 1997:177
- Mál nr. 1724/1996 SUA 1997:111
- Mál nr. 1725/1996 SUA
1997:235, 1999:266
- Mál nr. 1726/1996 SUA 1996:564
- Mál nr. 1729/1996 SUA 1998:115
- Mál nr. 1746/1996 SUA 1996:168
- Mál nr. 1747/1996 SUA 1997:246
- Mál nr. 1748/1996 SUA 1997:94
- Mál nr. 1754/1996 SUA 1997:32,
1998:127
- Mál nr. 1756/1996 SUA 1998:45
- Mál nr. 1757/1996 SUA 1998:150
- Mál nr. 1767/1996 SUA
1999:133, 2000:195
- Mál nr. 1771/1996 SUA 1997:143
- Mál nr. 1776/1996 SUA 1997:83
- Mál nr. 1779/1996 SUA 1996:586
- Mál nr. 1796/1996 SUA
1997:263, 1998:193
- Mál nr. 1801/1996 SUA 1996:177
- Mál nr. 1805/1996 SUA 1997:208
- Mál nr. 1807/1996 SUA 1997:105
- Mál nr. 1811/1996 SUA 1996:586
- Mál nr. 1815/1996 SUA 1997:52,
1998:24
- Mál nr. 1816/1996 SUA 1998:98
- Mál nr. 1818/1996 SUA 1996:278
- Mál nr. 1820/1996 SUA 1997:51,
1998:101
- Mál nr. 1822/1996 SUA 1997:413
- Mál nr. 1824/1996 SUA 1998:136
- Mál nr. 1825/1996 SUA 1997:164
- Mál nr. 1830/1996 SUA 1997:218
- Mál nr. 1832/1996 SUA 1997:134
- Mál nr. 1833/1996 SUA 1998:158
- Mál nr. 1838/1996 SUA 1997:457
- Mál nr. 1842/1996 SUA 1998:92
- Mál nr. 1845/1996 SUA 1997:59
- Mál nr. 1849/1996 SUA 1996:592
- Mál nr. 1850/1996 SUA 1997:119
- Mál nr. 1852/1996 SUA 1997:428
- Mál nr. 1855/1996 SUA 1996:593
- Mál nr. 1858/1996 SUA 1997:388
- Mál nr. 1859/1996 SUA 1997:319
- Mál nr. 1860/1996 SUA 1998:149
- Mál nr. 1881/1996 SUA 1997:150
- Mál nr. 1885/1996 SUA 1998:53
- Mál nr. 1889/1996 SUA 1996:589
- Mál nr. 1890/1996 SUA 1996:568
- Mál nr. 1894/1996 SUA 1998:125
- Mál nr. 1896/1996 SUA 1997:462
- Mál nr. 1897/1996 SUA
1997:190, 1998:192
- Mál nr. 1899/1996 SUA 1997:79
- Mál nr. 1913/1996 SUA 1996:592
- Mál nr. 1919/1996 SUA 1997:443
- Mál nr. 1923/1996 SUA 1998:147
- Mál nr. 1924/1996 SUA 1999:190
- Mál nr. 1926/1996 SUA 1998:155
- Mál nr. 1927/1996 SUA 1998:51
- Mál nr. 1931/1996 SUA 1998:157
- Mál nr. 1934/1996 SUA 1997:406
- Mál nr. 1962/1996 SUA 1996:63
- Mál nr. 1964/1996 SUA 1997:158
- Mál nr. 1965/1996 SUA 1998:90
- Mál nr. 1968/1996 SUA 1998:100
- Mál nr. 1969/1996 SUA 1997:420
- Mál nr. 1970/1996 SUA 1998:160
- Mál nr. 1986/1996 SUA 1998:151
- Mál nr. 1995/1997 SUA 1998:45
- Mál nr. 1999/1997 SUA 1998:97
- Mál nr. 2009/1997 SUA 1998:129
- Mál nr. 2011/1997 SUA 1997:435
- Mál nr. 2025/1997 SUA 1997:436
- Mál nr. 2026/1997 SUA 1997:154
- Mál nr. 2035/1997 SUA 1998:52
- Mál nr. 2036/1997 SUA 1998:49
- Mál nr. 2037/1997 SUA 2000:25
- Mál nr. 2038/1997 SUA 1997:163
- Mál nr. 2041/1997 SUA 1997:142
- Mál nr. 2044/1997 SUA 1997:442
- Mál nr. 2051/1997 SUA 1999:95
- Mál nr. 2058/1997 SUA 1997:170
- Mál nr. 2063/1997 SUA 1998:153
- Mál nr. 2074/1997 SUA 1997:99
- Mál nr. 2078/1997 SUA 1998:164
- Mál nr. 2079/1997 SUA 1998:46
- Mál nr. 2080/1997 SUA 1998:170
- Mál nr. 2087/1997 SUA 1998:133
- Mál nr. 2091/1997 SUA
1998:131, 2001:248
- Mál nr. 2098/1997 SUA
1998:162, 2000:195
- Mál nr. 2110/1997 SUA 1998:101
- Mál nr. 2119/1997 SUA 1998:134
- Mál nr. 2123/1997 SUA 1999:247
- Mál nr. 2125/1997 SUA 1999:26,
2001:248
- Mál nr. 2127/1997 SUA 1998:145
- Mál nr. 2131/1997 SUA 1998:161
- Mál nr. 2134/1997 SUA 1997:229
- Mál nr. 2135/1997 SUA 1998:47
- Mál nr. 2140/1997 SUA 1998:173
- Mál nr. 2143/1997 SUA 1998:163
- Mál nr. 2144/1997 SUA 1998:89
- Mál nr. 2146/1997 SUA 1998:44
- Mál nr. 2147/1997 SUA 1998:159
- Mál nr. 2151/1997 SUA 1998:64
- Mál nr. 2154/1997 SUA 1998:184
- Mál nr. 2156/1997 SUA 1998:95
- Mál nr. 2165/1997 SUA 1998:98
- Mál nr. 2168/1997 SUA 1998:164
- Mál nr. 2190/1997 SUA 1997:461
- Mál nr. 2195/1997 SUA 1997:461
- Mál nr. 2196/1997 SUA 1998:148
- Mál nr. 2202/1997 SUA 1999:134
- Mál nr. 2210/1997 SUA 1999:248
- Mál nr. 2211/1997 SUA 1998:183
- Mál nr. 2214/1997 SUA 1999:100
- Mál nr. 2215/1997 SUA 2000:183
- Mál nr. 2217/1997 SUA 1998:140
- Mál nr. 2219/1997 SUA 1999:191
- Mál nr. 2222/1997 SUA 1998:94
- Mál nr. 2233/1997 SUA 1997:442
- Mál nr. 2235/1997 SUA 1998:49
- Mál nr. 2236/1997 SUA 1999:167
- Mál nr. 2241/1997 SUA 1999:70
- Mál nr. 2248/1997 SUA 1997:442
- Mál nr. 2249/1997 SUA 1997:442
- Mál nr. 2253/1997 SUA 1999:48
- Mál nr. 2256/1997 SUA 1999:79
- Mál nr. 2259/1997 SUA 1998:42
- Mál nr. 2261/1997 SUA 1998:92
- Mál nr. 2264/1997 SUA 1998:189
- Mál nr. 2271/1997 SUA 1998:141
- Mál nr. 2272/1997 SUA 1998:141
- Mál nr. 2275/1997 SUA 1999:135
- Mál nr. 2285/1997 SUA 1998:90
- Mál nr. 2289/1997 SUA 1998:191
- Mál nr. 2292/1997 SUA
1999:167, 2001:249
- Mál nr. 2299/1997 SUA 2000:183
- Mál nr. 2301/1997 SUA 1998:88
- Mál nr. 2304/1997 SUA 1999:50
- Mál nr. 2305/1997 SUA 1998:47
- Mál nr. 2308/1997 SUA 1998:99
- Mál nr. 2309/1997 SUA 1999:196
- Mál nr. 2320/1997 SUA 1999:50
- Mál nr. 2322/1997 SUA 1998:166
- Mál nr. 2324/1997 SUA 1999:197
- Mál nr. 2334/1997 SUA 1997:436
- Mál nr. 2339/1997 SUA 1998:158
- Mál nr. 2342/1997 SUA 1999:204
- Mál nr. 2343/1997 SUA 1999:57
- Mál nr. 2348/1998 SUA 1999:249
- Mál nr. 2352/1998 SUA 2000:87
- Mál nr. 2355/1998 SUA 1998:181
- Mál nr. 2358/1998 SUA 1998:113
- Mál nr. 2370/1998 SUA 2000:122
- Mál nr. 2379/1998 SUA 1999:205
- Mál nr. 2386/1998 SUA 1998:172
- Mál nr. 2390/1998 SUA 1999:250
- Mál nr. 2397/1998 SUA 1999:179

- Mál nr. 2406/1998 SUA
1999:121, 2000:196
- Mál nr. 2408/1998 SUA 1999:137
- Mál nr. 2411/1998 SUA 1999:116
- Mál nr. 2416/1998 SUA 2000:26,
2001:249
- Mál nr. 2417/1998 SUA 2000:27
- Mál nr. 2418/1998 SUA 1998:171
- Mál nr. 2421/1998 SUA 1998:169
- Mál nr. 2422/1998 SUA 1999:137
- Mál nr. 2424/1998 SUA 1998:87
- Mál nr. 2426/1998 SUA 2000:35
- Mál nr. 2431/1998 SUA 1999:251
- Mál nr. 2435/1998 SUA 2000:50,
2001:250
- Mál nr. 2440/1998 SUA 2001:196
- Mál nr. 2442/1998 SUA 1999:123
- Mál nr. 2449/1998 SUA 1998:135
- Mál nr. 2450/1998 SUA 1998:167
- Mál nr. 2458/1998 SUA 1999:113
- Mál nr. 2465/1998 SUA 1998:171
- Mál nr. 2466/1998 SUA 1999:58
- Mál nr. 2469/1999 SUA 1999:60
- Mál nr. 2471/1998 SUA 1998:145
- Mál nr. 2473/1998 SUA 1999:206
- Mál nr. 2475/1998 SUA 1999:138
- Mál nr. 2476/1998 SUA 1999:117
- Mál nr. 2479/1998 SUA 1999:256
- Mál nr. 2480/1998 SUA 1999:124
- Mál nr. 2481/1998 SUA 1999:124
- Mál nr. 2484/1998 SUA 2000:69,
2001:250
- Mál nr. 2485/1998 SUA 2000:29,
2001:250
- Mál nr. 2487/1998 SUA 1999:259
- Mál nr. 2496/1998 SUA 2000:95
- Mál nr. 2497/1998 SUA 1999:207
- Mál nr. 2498/1998 SUA 1999:81
- Mál nr. 2509/1998 SUA 1998:165
- Mál nr. 2510/1998 SUA 1999:212
- Mál nr. 2511/1998 SUA 1999:61
- Mál nr. 2512/1998 SUA 2000:46
- Mál nr. 2516/1998 SUA 2000:30,
2001:251
- Mál nr. 2517/1998 SUA 1999:118
- Mál nr. 2518/1998 SUA 1999:61
- Mál nr. 2519/1998 SUA 2000:177
- Mál nr. 2521/1998 SUA 1999:213
- Mál nr. 2525/1998 SUA 1999:252
- Mál nr. 2530/1998 SUA 2000:171
- Mál nr. 2532/1998 SUA
2000:138, 2001:251
- Mál nr. 2534/1998 SUA 2001:172
- Mál nr. 2542/1998 SUA 2000:140
- Mál nr. 2545/1998 SUA 1999:214
- Mál nr. 2548/1998 SUA 1999:260
- Mál nr. 2549/1998 SUA 1999:58
- Mál nr. 2556/1998 SUA 1999:254
- Mál nr. 2564/1998 SUA 1999:93
- Mál nr. 2569/1998 SUA 2000:96
- Mál nr. 2574/1998 SUA 2000:92
- Mál nr. 2580/1998 SUA 1999:62
- Mál nr. 2584/1998 SUA
1999:232, 2000:197
- Mál nr. 2591/1998 SUA 1999:155
- Mál nr. 2594/1998 SUA 1999:115
- Mál nr. 2595/1998 SUA 2000:47
- Mál nr. 2596/1998 SUA 1999:155
- Mál nr. 2604/1998 SUA 1999:96
- Mál nr. 2606/1998 SUA 2000:98
- Mál nr. 2607/1998 SUA 2001:169
- Mál nr. 2608/1998 SUA 2000:100
- Mál nr. 2610/1998 SUA 2000:185
- Mál nr. 2614/1998 SUA 2000:71
- Mál nr. 2618/1998 SUA 2000:48
- Mál nr. 2624/1998 SUA 1999:98
- Mál nr. 2625/1998 SUA 2003:182
- Mál nr. 2630/1998 SUA 2000:101
- Mál nr. 2634/1998 SUA 2000:179
- Mál nr. 2635/1998 SUA 1999:97
- Mál nr. 2637/1999 SUA 2000:148
- Mál nr. 2638/1999 SUA 2000:149
- Mál nr. 2639/1999 SUA 2000:179
- Mál nr. 2641/1999 SUA 2000:103
- Mál nr. 2643/1999 SUA 2000:72
- Mál nr. 2648/1999 SUA 2000:31
- Mál nr. 2652/1999 SUA 2000:85
- Mál nr. 2654/1999 SUA 2001:174
- Mál nr. 2666/1999 SUA 1999:156
- Mál nr. 2675/1999 SUA
2000:173, 2001:252
- Mál nr. 2676/1999 SUA 1999:157
- Mál nr. 2679/1999 SUA 1999:83
- Mál nr. 2680/1999 SUA 1999:157
- Mál nr. 2681/1999 SUA 1999:125
- Mál nr. 2685/1999 SUA 1999:159
- Mál nr. 2696/1999 SUA 2000:104
- Mál nr. 2699/1999 SUA 1999:165
- Mál nr. 2701/1999 SUA 2001:138
- Mál nr. 2706/1999 SUA 1999:130
- Mál nr. 2710/1999 SUA 2000:179
- Mál nr. 2717/1999 SUA 2000:68,
2001:252
- Mál nr. 2723/1999 SUA
2000:151, 2001:253
- Mál nr. 2735/1999 SUA 2000:48
- Mál nr. 2740/1999 SUA 1999:131
- Mál nr. 2760/1999 SUA 2001:187
- Mál nr. 2763/1999 SUA
2001:122, 2002:197
- Mál nr. 2770/1999 SUA 2000:121
- Mál nr. 2771/1999 SUA 1999:63
- Mál nr. 2777/1999 SUA 2000:162
- Mál nr. 2778/1999 SUA 2000:177
- Mál nr. 2784/1999 SUA 2000:105
- Mál nr. 2785/1999 SUA 2000:162
- Mál nr. 2787/1999 SUA 2000:106
- Mál nr. 2793/1999 SUA 2000:108
- Mál nr. 2795/1999 SUA 2000:109
- Mál nr. 2796/1999 SUA 2000:32
- Mál nr. 2799/1999 SUA 2000:110
- Mál nr. 2805/1999 SUA 2001:46,
2002:197, 2003:234,
2004:181
- Mál nr. 2807/1999 SUA 2000:88,
2001:254
- Mál nr. 2812/1999 SUA 2000:169
- Mál nr. 2813/1999 SUA 2001:120
- Mál nr. 2814/1999 SUA 1999:132
- Mál nr. 2815/1999 SUA
2000:119, 2001:254
- Mál nr. 2824/1999 SUA
2001:129, 2002:197
- Mál nr. 2826/1999 SUA 2000:111
- Mál nr. 2828/1999 SUA 1999:258
- Mál nr. 2830/1999 SUA 2000:175
- Mál nr. 2836/1999 SUA
2001:129, 2002:197
- Mál nr. 2848/1999 SUA 2000:193
- Mál nr. 2850/1999 SUA 2000:117
- Mál nr. 2855/1999 SUA 2000:33
- Mál nr. 2858/1999 SUA 2000:34
- Mál nr. 2862/1999 SUA 2001:139
- Mál nr. 2868/1999 SUA 2001:40
- Mál nr. 2877/1999 SUA 2001:141
- Mál nr. 2878/1999 SUA 2001:177
- Mál nr. 2879/1999 SUA 2001:143
- Mál nr. 2885/1999 SUA 2000:91
- Mál nr. 2886/1999 SUA 2000:66,
2001:255
- Mál nr. 2887/1999 SUA 2001:144
- Mál nr. 2891/1999 SUA 2000:94,
2001:255
- Mál nr. 2896/1999 SUA 2001:178
- Mál nr. 2900/1999 SUA 2001:191
- Mál nr. 2901/1999 SUA 2001:190
- Mál nr. 2903/1999 SUA
2001:145, 2002:198
- Mál nr. 2906/1999 SUA 2001:182
- Mál nr. 2907/1999 SUA 2001:185
- Mál nr. 2916/2000 SUA 2001:188
- Mál nr. 2917/2000 SUA 2001:134
- Mál nr. 2927/2000 SUA 2001:180
- Mál nr. 2929/2000 SUA 2001:135
- Mál nr. 2938/2000 SUA 2001:125
- Mál nr. 2940/2000 SUA 2001:102
- Mál nr. 2953/2000 SUA 2001:147
- Mál nr. 2954/2000 SUA 2001:178
- Mál nr. 2957/2000 SUA 2002:103
- Mál nr. 2960/2000 SUA 2002:45
- Mál nr. 2970/2000 SUA 2001:148
- Mál nr. 2973/2000 SUA
2001:151, 2002:198
- Mál nr. 2992/2000 SUA 2001:153
- Mál nr. 2996/2000 SUA 2001:43,
2002:198
- Mál nr. 2999/2000 SUA 2001:154
- Mál nr. 3014/2000 SUA 2002:120
- Mál nr. 3020/2000 SUA 2001:126
- Mál nr. 3028/2000 SUA 2001:103
- Mál nr. 3034/2000 SUA 2001:105
- Mál nr. 3042/2000 SUA 2001:136

- Mál nr. 3047/2000 SUA 2002:166
Mál nr. 3055/2000 SUA 2001:192
Mál nr. 3064/2000 SUA 2001:44
Mál nr. 3066/2000 SUA 2001:155
Mál nr. 3070/2000 SUA 2001:109
Mál nr. 3077/2000 SUA 2001:156
Mál nr. 3087/2000 SUA 2001:108
Mál nr. 3091/2000 SUA 2001:157
Mál nr. 3099/2000 SUA 2001:127
Mál nr. 3101/2000 SUA 2000:176
Mál nr. 3107/2000 SUA 2000:176
Mál nr. 3108/2000 SUA 2001:44
Mál nr. 3115/2000 SUA 2001:41
Mál nr. 3123/2000 SUA 2001:106
Mál nr. 3133/2000 SUA 2002:99
Mál nr. 3137/2000 SUA 2001:225
Mál nr. 3152/2001 SUA 2001:235
Mál nr. 3163/2001 SUA 2002:111
Mál nr. 3169/2001 SUA 2001:193
Mál nr. 3176/2001 SUA 2002:170
Mál nr. 3179/2001 SUA 2001:194
Mál nr. 3195/2001 SUA 2002:172
Mál nr. 3198/2001 SUA 2002:181
Mál nr. 3204/2001 SUA
2002:149, 2003:234,
2004:181, 2006:215
Mál nr. 3208/2001 SUA 2001:37
Mál nr. 3212/2001 SUA 2001:111
Mál nr. 3215/2001 SUA 2001:157
Mál nr. 3219/2001 SUA 2001:38
Mál nr. 3221/2001 SUA
2002:176, 2003:235
Mál nr. 3223/2001 SUA 2001:132
Mál nr. 3232/2001 SUA 2002:164
Mál nr. 3235/2001 SUA 2002:95
Mál nr. 3241/2001 SUA 2001:194
Mál nr. 3245/2001 SUA 2002:138
Mál nr. 3259/2001 SUA 2002:139
Mál nr. 3261/2001 SUA 2002:104
Mál nr. 3284/2001 SUA 2002:108
Mál nr. 3298/2001 SUA 2001:227
Mál nr. 3299/2001 SUA 2001:227
Mál nr. 3302/2001 SUA 2002:146
Mál nr. 3306/2001 SUA 2002:118
Mál nr. 3307/2001 SUA 2002:195
Mál nr. 3308/2001 SUA 2002:42
Mál nr. 3309/2001 SUA 2002:80
Mál nr. 3340/2001 SUA 2001:133
Mál nr. 3343/2001 SUA 2002:43
Mál nr. 3344/2001 SUA 2002:178
Mál nr. 3350/2001 SUA 2002:179
Mál nr. 3391/2001 SUA 2001:189
Mál nr. 3395/2001 SUA 2003:53
Mál nr. 3399/2001 SUA 2002:59
Mál nr. 3409/2002 SUA 2003:105
Mál nr. 3416/2002 SUA 2002:127
Mál nr. 3426/2002 SUA 2003:132
Mál nr. 3427/2002 SUA 2002:101
Mál nr. 3432/2002 SUA 2003:61
Mál nr. 3456/2002 SUA 2002:96,
2003:235
Mál nr. 3461/2002 SUA 2002:62,
2003:236
Mál nr. 3466/2002 SUA 2002:140
Mál nr. 3471/2002 SUA
2003:159, 2004:182
Mál nr. 3479/2002 SUA 2002:123
Mál nr. 3490/2002 SUA 2003:106
Mál nr. 3493/2002 SUA 2002:142
Mál nr. 3503/2002 SUA 2002:147
Mál nr. 3508/2002 SUA
2002:185, 2003:236,
2004:181
Mál nr. 3513/2002 SUA 2002:144
Mál nr. 3515/2002 SUA 2003:42
Mál nr. 3518/2002 SUA 2003:56
Mál nr. 3521/2002 SUA 2003:193
Mál nr. 3540/2002 SUA 2003:160
Mál nr. 3541/2002 SUA 2002:48
Mál nr. 3545/2002 SUA 2003:215
Mál nr. 3553/2002 SUA 2002:124
Mál nr. 3564/2002 SUA 2004:83
Mál nr. 3566/2002 SUA 2006:92
Mál nr. 3569/2002 SUA 2002:78
Mál nr. 3574/2002 SUA 2003:216
Mál nr. 3580/2002 SUA 2002:110
Mál nr. 3586/2002 SUA 2002:184
Mál nr. 3588/2002 SUA 2003:200
Mál nr. 3592/2002 SUA 2003:47
Mál nr. 3599/2002 SUA 2003:90
Mál nr. 3608/2002 SUA
2003:159, 2004:182
Mál nr. 3609/2002 SUA 2002:97
Mál nr. 3616/2002 SUA 2003:115
Mál nr. 3621/2002 SUA 2003:209
Mál nr. 3635/2002 SUA
2003:159, 2004:182
Mál nr. 3643/2002 SUA 2002:125
Mál nr. 3653/2002 SUA 2003:63
Mál nr. 3667/2002 SUA 2003:123
Mál nr. 3671/2002 SUA 2007:76
Mál nr. 3680/2002 SUA 2003:124
Mál nr. 3684/2003 SUA 2003:125
Mál nr. 3689/2003 SUA 2003:176
Mál nr. 3691/2003 SUA 2003:50
Mál nr. 3698/2003 SUA 2003:221
Mál nr. 3699/2003 SUA 2003:134
Mál nr. 3702/2003 SUA 2003:51
Mál nr. 3708/2003 SUA 2003:144
Mál nr. 3712/2003 SUA 2003:94
Mál nr. 3714/2003 SUA 2003:125
Mál nr. 3715/2003 SUA 2003:178
Mál nr. 3717/2003 SUA 2003:145
Mál nr. 3724/2003 SUA 2003:54
Mál nr. 3736/2003 SUA 2003:127
Mál nr. 3741/2003 SUA 2003:91
Mál nr. 3744/2003 SUA 2003:130
Mál nr. 3754/2003 SUA 2003:65
Mál nr. 3756/2003 SUA 2003:147
Mál nr. 3769/2003 SUA 2004:98,
2005:181
Mál nr. 3777/2003 SUA 2003:201
Mál nr. 3786/2003 SUA 2003:72
Mál nr. 3787/2003 SUA 2003:48
Mál nr. 3791/2003 SUA
2003:158, 2004:182,
2005:181, 2006: 215, SUA
2007:229, 2011:126
Mál nr. 3796/2003 SUA 2003:179
Mál nr. 3805/2003 SUA 2003:161
Mál nr. 3807/2003 SUA 2004:69
Mál nr. 3814/2003 SUA 2003:180
Mál nr. 3820/2003 SUA
2003:223, 2005:161
Mál nr. 3835/2003 SUA 2004:67
Mál nr. 3837/2003 SUA 2003:66
Mál nr. 3845/2003 SUA 2004:153
Mál nr. 3848/2003 SUA 2003:148
Mál nr. 3852/2003 SUA 2003:174
Mál nr. 3853/2003 SUA 2004:99
Mál nr. 3854/2003 SUA 2003:92,
2004:181
Mál nr. 3878/2003 SUA 2003:128
Mál nr. 3881/2003 SUA 2003:68
Mál nr. 3882/2003 SUA 2004:107
Mál nr. 3902/2003 SUA 2004:39
Mál nr. 3906/2003 SUA 2004:44
Mál nr. 3909/2003 SUA 2004:107
Mál nr. 3925/2003 SUA 2004:58
Mál nr. 3927/2003 SUA 2004:163
Mál nr. 3929/2003 SUA 2004:92
Mál nr. 3942/2003 SUA 2004:59
Mál nr. 3943/2003 SUA 2003:58
Mál nr. 3952/2003 SUA 2003:59
Mál nr. 3955/2003 SUA 2004:142
Mál nr. 3956/2003 SUA 2004:143
Mál nr. 3960/2003 SUA 2004:41
Mál nr. 3972/2003 SUA 2004:96
Mál nr. 3977/2003 SUA 2005:108
Mál nr. 3980/2003 SUA 2004:107
Mál nr. 3989/2004 SUA 2004:144
Mál nr. 4004/2004 SUA 2004:45
Mál nr. 4008/2004 SUA 2004:169
Mál nr. 4011/2004 SUA 2004:63
Mál nr. 4014/2004 SUA 2004:164
Mál nr. 4018/2004 SUA 2005:110
Mál nr. 4019/2004 SUA 2004:178
Mál nr. 4020/2004 SUA 2004:145
Mál nr. 4030/2004 SUA 2004:151
Mál nr. 4040/2004 SUA 2004:172
Mál nr. 4043/2004 SUA 2004:66
Mál nr. 4044/2004 SUA 2004:47,
2005:181
Mál nr. 4057/2004 SUA 2004:165
Mál nr. 4058/2004 SUA 2004:72
Mál nr. 4064/2004 SUA
2004:172, 2005:182
Mál nr. 4065/2004 SUA 2004:85
Mál nr. 4070/2004 SUA
2004:172, 2005:182
Mál nr. 4092/2004 SUA 2004:170
Mál nr. 4095/2004 SUA 2005:106
Mál nr. 4108/2004 SUA 2004:148

- Mál nr. 4113/2004 SUA 2006:210
Mál nr. 4115/2004 SUA 2004:42
Mál nr. 4117/2004 SUA 2004:165
Mál nr. 4132/2004 SUA 2004:161
Mál nr. 4136/2004 SUA 2004:51
Mál nr. 4138/2004 SUA 2004:52
Mál nr. 4140/2004 SUA 2004:73
Mál nr. 4145/2004 SUA 2005:148
Mál nr. 4152/2004 SUA 2004:64
Mál nr. 4160/2004 SUA 2004:60
Mál nr. 4163/2004 SUA 2006:154
Mál nr. 4168/2004 SUA 2004:54
Mál nr. 4176/2004 SUA 2004:167
Mál nr. 4182/2004 SUA 2005:77
Mál nr. 4183/2004 SUA 2005:148
Mál nr. 4186/2004 SUA 2005:44
Mál nr. 4187/2005 SUA 2005:116
Mál nr. 4189/2005 SUA 2005:150
Mál nr. 4192/2004 SUA 2005:70
Mál nr. 4193/2004 SUA 2006:105
Mál nr. 4195/2004 SUA 2005:70
Mál nr. 4196/2004 SUA 2005:156
Mál nr. 4203/2004 SUA 2005:89
Mál nr. 4205/2004 SUA 2005:117
Mál nr. 4210/2004 SUA 2006:131
Mál nr. 4212/2004 SUA 2006:132
Mál nr. 4213/2004 SUA
2005:152, 2006:215,
2007:229, 2011:126
Mál nr. 4216/2004 SUA 2005:130
Mál nr. 4217/2004 SUA 2005:119
Mál nr. 4218/2004 SUA 2006:132
Mál nr. 4225/2004 SUA 2006:81,
2007:229, 2011:127
Mál nr. 4227/2004 SUA 2005:120
Mál nr. 4231/2004 SUA 2005:54
Mál nr. 4238/2004 SUA 2006:146
Mál nr. 4241/2004 SUA 2005:99
Mál nr. 4243/2004 SUA 2005:48
Mál nr. 4246/2004 SUA 2005:138
Mál nr. 4248/2004 SUA 2006:62
Mál nr. 4249/2004 SUA 2005:122
Mál nr. 4252/2004 SUA 2005:96
Mál nr. 4254/2004 SUA 2005:94
Mál nr. 4260/2004 SUA 2005:60
Mál nr. 4273/2004 SUA 2005:97
Mál nr. 4275/2004 SUA 2005:163
Mál nr. 4278/2004 SUA 2005:42
Mál nr. 4279/2004 SUA 2006:140
Mál nr. 4286/2004 SUA 2005:75
Mál nr. 4291/2004 SUA 2005:123
Mál nr. 4298/2004 SUA 2006:176
Mál nr. 4306/2005 SUA 2006:132
Mál nr. 4312/2005 SUA 2005:57
Mál nr. 4315/2005 SUA 2005:125
Mál nr. 4316/2005 SUA 2006:213
Mál nr. 4332/2005 SUA
2005:139, 2006:216
Mál nr. 4340/2005 SUA 2006:76,
2007:232
Mál nr. 4341/2005 SUA 2006:76,
SUA 2007:232
Mál nr. 4343/2005 SUA 2006:68,
SUA 2007:230
Mál nr. 4351/2005 SUA
2006:190, 2007:230
Mál nr. 4355/2005 SUA 2006:110
Mál nr. 4363/2005 SUA 2005:91
Mál nr. 4371/2005 SUA 2005:81
Mál nr. 4378/2005 SUA 2005:146
Mál nr. 4388/2005 SUA 2005:56
Mál nr. 4390/2005 SUA 2007:61
Mál nr. 4397/2005 SUA 2005:85
Mál nr. 4398/2005 SUA
2005:139, 2006:216
Mál nr. 4413/2005 SUA 2005:127
Mál nr. 4417/2005 SUA 2006:178
Mál nr. 4436/2005 SUA 2006:185
Mál nr. 4440/2005 SUA 2006:128
Mál nr. 4450/2005 SUA 2006:79
Mál nr. 4456/2005 SUA 2007:131
Mál nr. 4469/2005 SUA 2006:142
Mál nr. 4474/2005 SUA 2006:63
Mál nr. 4477/2005 SUA 2006:163
Mál nr. 4478/2005 SUA 2006:199
Mál nr. 4495/2005 SUA 2005:62
Mál nr. 4499/2005 SUA 2005:93
Mál nr. 4521/2005 SUA 2006:129
Mál nr. 4530/2005 SUA 2006:58
Mál nr. 4535/2005 SUA 2006:112
Mál nr. 4536/2005 SUA 2005:155
Mál nr. 4557/2005 SUA 2006:164
Mál nr. 4567/2005 SUA 2006:186
Mál nr. 4572/2005 SUA 2006:74
Mál nr. 4579/2005 SUA 2006:147
Mál nr. 4580/2005 SUA
2006:206, 2007:231
Mál nr. 4583/2005 SUA 2006:166
Mál nr. 4585/2005 SUA 2007:109
Mál nr. 4586/2005 SUA
2006:182, 2007:231
Mál nr. 4588/2005 SUA 2006:166
Mál nr. 4597/2005 SUA
2006:173, 2007:231
Mál nr. 4601/2005 SUA 2006:142
Mál nr. 4609/2005 SUA 2007:217
Mál nr. 4617/2005 SUA 2007:174
Mál nr. 4627/2006 SUA 2006:72
Mál nr. 4629/2006 SUA 2007:174
Mál nr. 4633/2006 SUA 2008:65,
2009:319
Mál nr. 4639/2006 SUA 2006:208
Mál nr. 4647/2006 SUA 2006:55
Mál nr. 4650/2006 SUA 2007:111
Mál nr. 4654/2006 SUA 2006:59
Mál nr. 4665/2006 SUA 2006:187
Mál nr. 4671/2006 SUA 2006:188
Mál nr. 4677/2006 SUA 2007:191
Mál nr. 4680/2006 SUA 2006:183
Mál nr. 4686/2006 SUA 2006:144
Mál nr. 4687/2006 SUA 2007:133
Mál nr. 4699/2006 SUA 2008:120
Mál nr. 4700/2006 SUA 2006:149
Mál nr. 4712/2006 SUA 2008:182
Mál nr. 4715/2006 SUA 2006:55
Mál nr. 4729/2006 SUA 2007:111
Mál nr. 4735/2006 SUA 2007:197
Mál nr. 4741/2006 SUA 2006:56
Mál nr. 4747/2006 SUA 2007:52
Mál nr. 4764/2006 SUA 2007:99
og 192
Mál nr. 4771/2006 SUA 2007:161
Mál nr. 4787/2006 SUA 2006:116
Mál nr. 4827/2006 SUA 2006:188
Mál nr. 4835/2006 SUA 2006:66
Mál nr. 4843/2006 SUA 2007:188
Mál nr. 4851/2006 SUA 2006:66
Mál nr. 4859/2006 SUA 2007:59
Mál nr. 4866/2006 SUA 2008:123
Mál nr. 4878/2006 SUA 2007:128
Mál nr. 4887/2006 SUA 2007:105
Mál nr. 4891/2007 SUA 2008:127
Mál nr. 4892/2007 SUA 2007:68
Mál nr. 4895/2007 SUA 2007:103
Mál nr. 4902/2007 SUA 2007:107
Mál nr. 4904/2007 SUA 2009:171
Mál nr. 4917/2007 SUA 2008:77
Mál nr. 4919/2007 SUA
2009:103, 2010:136,
2011:129
Mál nr. 4920/2007 SUA 2009:300
Mál nr. 4929/2007 SUA 2007:134
Mál nr. 4934/2007 SUA 2009:48
Mál nr. 4936/2007 SUA 2007:63
Mál nr. 4937/2007 SUA 2007:108
Mál nr. 4946/2007 SUA 2007:196
Mál nr. 4949/2007 SUA 2007:142
Mál nr. 4956/2007 SUA 2007:69
Mál nr. 4962/2007 SUA 2007:143
Mál nr. 4964/2007 SUA 2007:159
Mál nr. 4968/2007 SUA 2007:101
Mál nr. 4974/2007 SUA 2010:81
Mál nr. 4997/2007 SUA 2008:111
Mál nr. 5002/2007 SUA 2009:78
Mál nr. 5018/2007 SUA 2008:91
Mál nr. 5035/2007 SUA 2008:187
Mál nr. 5046/2007 SUA 2011:111
Mál nr. 5060/2007 SUA 2008:74
Mál nr. 5063/2007 SUA 2010:114
Mál nr. 5073/2007 SUA 2007:221
Mál nr. 5081/2007 SUA 2009:279
Mál nr. 5089/2007 SUA 2010:81
Mál nr. 5102/2007 SUA 2007:156
Mál nr. 5103/2007 SUA 2007:210
Mál nr. 5106/2007 SUA 2009:261
Mál nr. 5112/2007 SUA 2009:56,
SUA 2010:134, 2011:128
Mál nr. 5116/2007 SUA 2008:62
Mál nr. 5118/2007 SUA 2009:129
Mál nr. 5124/2007 SUA 2008:129
Mál nr. 5129/2007 SUA 2008:130
Mál nr. 5130/2007 SUA 2007:189

- Mál nr. 5132/2007 SUA 2008:48
Mál nr. 5141/2007 SUA 2008:204
Mál nr. 5142/2007 SUA 2009:130
Mál nr. 5146/2007 SUA 2009:189
Mál nr. 5147/2007 SUA 2008:54
Mál nr. 5151/2007 SUA 2008:132
Mál nr. 5156/2007 SUA 2009:204
Mál nr. 5161/2007 SUA 2008:57,
2010:133
Mál nr. 5171/2007 SUA 2008:102
Mál nr. 5184/2007 SUA 2009:262
Mál nr. 5186/2007 SUA 2009:58
Mál nr. 5188/2007 SUA 2010:63
Mál nr. 5190/2007 SUA 2008:225
Mál nr. 5192/2007 SUA 2009:251
Mál nr. 5196/2007 SUA 2008:129
Mál nr. 5197/2007 SUA 2010:116
Mál nr. 5199/2008 SUA 2010:74
Mál nr. 5204/2008 SUA 2008:109
Mál nr. 5220/2008 SUA 2008:135
Mál nr. 5222/2008 SUA 2010:78,
2011:130
Mál nr. 5225/2008 SUA 2008:226
Mál nr. 5230/2008 SUA 2008:135
Mál nr. 5234/2009 SUA 2009:314
Mál nr. 5242/2008 SUA 2008:212
Mál nr. 5259/2008 SUA 2008:223
Mál nr. 5261/2008 SUA 2009:282
Mál nr. 5262/2008 SUA 2008:214
Mál nr. 5287/2008 SUA 2008:170
Mál nr. 5321/2008 SUA 2008:112
Mál nr. 5328/2008 SUA 2008:60
Mál nr. 5334/2008 SUA
2009:101, 2010:134,
2011:128
Mál nr. 5335/2008 SUA 2009:264
Mál nr. 5344/2008 SUA 2008:99
Mál nr. 5347/2008 SUA 2010:75
Mál nr. 5356/2008 SUA 2009:132
Mál nr. 5364/2008 SUA 2008:61
Mál nr. 5376/2008 SUA 2008:228
Mál nr. 5379/2008 SUA 2009:211
Mál nr. 5387/2008 SUA 2008:216
Mál nr. 5404/2008 SUA 2008:238
Mál nr. 5408/2008 SUA 2009:135
Mál nr. 5424/2008 SUA 2010:98
Mál nr. 5434/2008 SUA 2009:270
Mál nr. 5466/2008 SUA 2009:138
Mál nr. 5471/2008 SUA 2009:127
Mál nr. 5474/2008 SUA 2009:73
Mál nr. 5475/2008 SUA 2009:241
Mál nr. 5478/2008 SUA 2008:72
Mál nr. 5481/2008 SUA 2010:56
Mál nr. 5486/2008 SUA 2009:124
Mál nr. 5491/2008 SUA 2008:222
Mál nr. 5495/2008 SUA 2008:223
Mál nr. 5506/2008 SUA 2008:106
Mál nr. 5512/2008 SUA 2009:146
Mál nr. 5515/2008 SUA 2009:65
Mál nr. 5519/2008 SUA 2008:173
Mál nr. 5525/2008 SUA 2010:101
Mál nr. 5529/2008 SUA 2009:293
Mál nr. 5530/2008 SUA 2009:232
Mál nr. 5555/2009 SUA 2009:234
Mál nr. 5559/2009 SUA 2010:87
Mál nr. 5584/2009 SUA 2009:63
Mál nr. 5587/2009 SUA 2009:125
Mál nr. 5590/2009 SUA 2009:149
Mál nr. 5593/2009 SUA 2009:151
Mál nr. 5612/2009 SUA 2009:185
Mál nr. 5617/2009 SUA 2009:80
Mál nr. 5623/2009 SUA 2009:98
Mál nr. 5630/2009 SUA 2010:121
Mál nr. 5649/2009 SUA 2010:126
Mál nr. 5651/2009 SUA 2009:222
Mál nr. 5652/2009 SUA 2010:89
Mál nr. 5653/2009 SUA 2010:131
Mál nr. 5665/2009 SUA 2010:119
Mál nr. 5669/2009 SUA 2010:83,
2011:130
Mál nr. 5677/2009 SUA 2009:152
Mál nr. 5697/2009 SUA 2009:67
Mál nr. 5718/2009 SUA 2009:156
Mál nr. 5726/2009 SUA 2011:124
Mál nr. 5733/2009 SUA 2010:58
Mál nr. 5736/2009 SUA 2009:53
Mál nr. 5740/2009 SUA 2010:102
Mál nr. 5746/2009 SUA 2010:70
Mál nr. 5757/2009 SUA 2011:95
Mál nr. 5768/2009 SUA 2010:129
Mál nr. 5769/2009 SUA 2009:236
Mál nr. 5778/2009 SUA 2011:97
Mál nr. 5783/2009 SUA 2011:80
Mál nr. 5795/2009 SUA 2010:61
Mál nr. 5796/2009 SUA 2011:114
Mál nr. 5810/2009 SUA 2010:127
Mál nr. 5815/2009 SUA 2010:68
Mál nr. 5826/2009 SUA 2010:65
Mál nr. 5836/2009 SUA 2009:238
Mál nr. 5858/2009 SUA 2010:103
Mál nr. 5862/2009 SUA 2011:68
Mál nr. 5882/2009 SUA 2010:104
Mál nr. 5890/2010 SUA 2011:98
Mál nr. 5893/2010 SUA 2010:105
Mál nr. 5894/2010 SUA 2010:86
Mál nr. 5895/2010 SUA 2010:72
Mál nr. 5900/2010 SUA 2010:110
Mál nr. 5918/2010 SUA 2011:82
Mál nr. 5919/2010 SUA 2010:59
Mál nr. 5924/2010 SUA 2011:91
Mál nr. 5925/2010 SUA 2011:84
Mál nr. 5926/2010 SUA 2011:84
Mál nr. 5927/2010 SUA 2011:84
Mál nr. 5932/2010 SUA 2011:117
Mál nr. 5947/2010 SUA 2010:112
Mál nr. 5949/2010 SUA 2011:100
Mál nr. 5956/2010 SUA 2010:119
Mál nr. 5958/2010 SUA 2011:66
Mál nr. 5959/2010 SUA 2011:100
Mál nr. 5979/2010 SUA 2011:70
Mál nr. 5980/2010 SUA 2010:89
Mál nr. 5986/2010 SUA 2011:102
Mál nr. 5994/2010 SUA 2011:88
Mál nr. 5997/2010 SUA 2011:117
Mál nr. 6009/2010 SUA 2011:88
Mál nr. 6010/2010 SUA 2010:124
Mál nr. 6034/2010 SUA 2011:62
Mál nr. 6036/2010 SUA 2010:60
Mál nr. 6041/2010 SUA 2010:97
Mál nr. 6052/2010 SUA 2011:86
Mál nr. 6056/2010 SUA 2010:90
Mál nr. 6065/2010 SUA 2010:57
Mál nr. 6070/2010 SUA 2011:115
Mál nr. 6071/2010 SUA 2011:119
Mál nr. 6073/2010 SUA 2011:78
Mál nr. 6074/2010 SUA 2010:91
Mál nr. 6083/2010 SUA 2011:59
Mál nr. 6086/2010 SUA 2011:70
Mál nr. 6092/2010 SUA 2010:121
Mál nr. 6093/2010 SUA 2010:66
Mál nr. 6105/2010 SUA 2010:91
Mál nr. 6109/2010 SUA 2011:93
Mál nr. 6115/2010 SUA 2010:92
Mál nr. 6116/2010 SUA 2011:64
Mál nr. 6117/2010 SUA 2010:92
Mál nr. 6121/2010 SUA 2011:57
Mál nr. 6149/2010 SUA 2010:87
Mál nr. 6150/2010 SUA 2010:93
Mál nr. 6182/2010 SUA 2011:72
Mál nr. 6186/2010 SUA 2011:104
Mál nr. 6187/2010 SUA 2010:122
Mál nr. 6198/2010 SUA 2011:104
Mál nr. 6218/2010 SUA 2011:105
Mál nr. 6222/2010 SUA 2011:122
Mál nr. 6242/2010 SUA 2011:74
Mál nr. 6251/2010 SUA 2011:112
Mál nr. 6283/2011 SUA 2011:121
Mál nr. 6320/2011 SUA 2011:106
Mál nr. 6327/2011 SUA 2011:108
Mál nr. 6333/2011 SUA 2011:60
Mál nr. 6372/2011 SUA 2011:76
Mál nr. 6425/2011 SUA 2011:109
Mál nr. 6573/2011 SUA 2011:120
Mál nr. 6762/2011 SUA 2011:121
Mál nr. 6775/2011 SUA 2011:120

