

**Skýrsla**  
**umboðsmanns Alþingis**  
**fyrir árið 2020**

xx

UMBOÐSMAÐUR  
ALÞINGIS

**Útgefandi**

Umboðsmaður Alþingis  
Reykjavík  
2021

**Hönnun & umbrot**

Kolofon

**Leturgerðir**

Trade Gothic  
Tuna

**ISSN**

1670-3634





Til Alþingis

A handwritten signature in cursive script, which appears to be "Ólafur Ragnar Grímur".

<b>I. kafli</b>	<b>Starfsemin</b>	
<b>1</b>	<b>Inngangur</b>	<b>13</b>
<b>2</b>	<b>Árið í tölum</b>	<b>16</b>
2.1	Fjöldi skráðra mála	16
2.2	Afgreiðsla mála	18
<b>3</b>	<b>Skrifstofan</b>	<b>21</b>
3.1	Skipulag og starfsmenn	21
3.2	Erlent samstarf og fundir	23
	<b>Starfssvið umboðsmanns</b>	<b>25</b>
<b>II. kafli</b>	<b>Viðfangsefnin</b>	
<b>1</b>	<b>Um hvað fjalla málin?</b>	<b>33</b>
1.1	Inngangur	33
1.2	Opinberir starfsmenn	34
1.2.1	Almennt	34
1.2.2	Starfsmannamál sveitarfélaga	35
1.2.3	Auglýsingar um opinber störf	36
1.3	Málshraði – verklag og forgangsroðun verkefna	37
1.4	Almannatryggingar	39
1.5	Skattar og gjöld - leiðbeiningar til málsaðila í skatta- og gjaldamálum	40
1.6	Afgreiðsla stjórnvalda á beiðnum um plýsingar og gögn	41
1.7	Starfsemi umboðsmanns vegna COVID-19	43
1.7.1	Kvartanir og fyrirspurnir	43
1.7.2	Lagaheimildir til sóttvarnaaðgerða	43
1.8	Framkvæmd stjórnslulaga nr. 37/1993 og óskráðar grundvallarreglur stjórnsluréttar	46
1.8.1	Inngangur	46
1.8.2	Stjórnvaldsákvæðanir er varða málefni opinberra starfsmanna	46

1.8.3	Frestun máls	47
1.8.4	Endurupptaka máls vegna mistaka stjórnvalds	48
1.8.5	Leiðbeiningarskyldan – frumkvæðisskylda stjórnvalda	49
1.8.6	Yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðherra og sjálfstæð stjórnvöld	51
<b>2</b>	<b>Meinbugir</b>	<b>53</b>
2.1	Inngangur	53
2.2	Tilkynningar um meinbugi á lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum	53
2.2.1	Óskýrleiki laga og reglna á sviði fiskveiða	53
2.2.2	Sjálfsákvörðunarréttur fatlaðs fólks	54
2.3	Aðrar almennar ábendingar um efni laga eða stjórnvaldsfyrirmæla	55
2.3.1	Ábending um óskýrleika laga og reglna á sviði fiskveiða	55
2.3.2	Ábending um að gæta að skýrleika laga – stuðningur til kaupa á fyrstu íbúð	55
2.3.3	Árétting á ábendingum um framsetningu reglugerðar um innheimtu og skil á meðlögum	56
2.3.4	Gildissvið upplýsingalaga gagnvart opinberum hlutafélögum	57
<b>3</b>	<b>Frumkvæðismál</b>	<b>58</b>
3.1	Inngangur	58
3.2	Frumkvæðis- og forathugunarmál 2020	58
3.3	Samskipti þeirra sem ekki skilja íslensku við stjórnvöld	60
3.4	Gjaldtaka fyrir þjónustu	60
3.5	Gedheilbrigðisþjónusta við fanga	61
3.6	Framkvæmd Bílastæðasjóðs og Reykjavíkurborgar við endurgreiðslu gjalda sem eru felld niður	62
3.7	Önnur frumkvæðis- og forathugunarmál sem enn eru til athugunar	62

<b>4</b>	<b>OPCAT-eftirlit</b>	<b>64</b>
4.1	Inngangur	64
4.2	Starfsemi eftirlitsins á árinu 2020	64
4.2.1	Neyðarvistun Stuðla	64
4.2.2	Lögreglustöðin á Hverfisgötu	66
4.2.3	Fangelsið Hólmsheiði	68
4.2.4	Landspítali, Kleppur – eftirfylgni	69
<b>5</b>	<b>Viðbrögð við álitum umboðsmanns Alþingis</b>	<b>70</b>
5.1	Sérstök tilmæli	70
5.2	Almenn tilmæli	74
5.3	Áður afgreidd mál	78
5.4	Ýmsar athugasemdir og ábendingar til stjórnvalda	79







I. KAFLI

# Starfsemin

Störf og verkefni umboðsmanns  
Alþingis árið 2020

Yfirlit kafla

<b>1</b>	<b>Inngangur</b> 13	<b>3</b>	<b>Skrifstofan</b> 3.1–3.2 21
<b>2</b>	<b>Árið í tölum</b> 2.1–2.2 16		

# 1 Inngangur

Skrifstofa umboðsmanns fór ekki varhluta af þeirri stöðu sem var uppi á árinu 2020 vegna COVID-19 og þurfti eins og almenningur og stjórnvöld að takast á við verkefni sín með breyttum áherslum og sníða starfseminu að þeim takmörkunum sem af því leiddi.

Starfsemi umboðsmanns Alþingis hefur aukist jafnt og þétt að umfangi á síðustu árum í tengslum við ný verkefni og breyttar áherslur. Kvartanir frá borgurunum hafa skipað veigamestan sess í starfsemi umboðsmanns frá upphafi og engin breyting hefur orðið þar á. Megináherslan í starfinu felst í að leysa úr þeim kvörtunum sem berast og þar með að hafa eftirlit með því að borgarar njóti þeirra réttinda og fyrirgreiðslu sem Alþingi hefur ákveðið og að stjórnvöld leysi úr málum þeirra í samræmi við þær reglur sem henni ber að fara eftir.

Kvörtunum til umboðsmanns fjölgaði um þriðjung á árinu 2020 frá árinu áður en rúmlega 540 mál voru skráð á árinu samanborið við 411 árið áður og er þetta metfjöldi kvartana á einu ári. Til samanburðar má benda á að á árunum 2015–2019 var meðalfjöldinn 408. Þess ber að geta að sú fjölgun mála sem varð á árinu 2020 var í reynd byrjuð síðustu mánuði ársins 2019. Þá hefur þessi aukning haldist fyrri hluta árs 2021 þar sem 315 kvartanir bárust fyrstu sex mánuði ársins. Þessi vöxtur hefur því verið viðvarandi í rúmt eitt og hálf ári og hefur eðli máls samkvæmt haft áhrif á starfseminu.

Ekki er fyllilega ljóst hvað skýrir þessa fjölgun kvartana en líklega kemur þar ýmislegt til. Sem dæmi má nefna að kvörtunum til umboðsmanns fjölgaði mikið í kjölfar bankahrunsins, sem þó skýrðist ekki beint af málum því tengdu heldur sennilega frekar af ástandi eða stöðu sem skapaðist við breytingar sem höfðu víðtæk áhrif í samfélaginu. Það sama má segja núna, þ.e. þá miklu fjölgun sem varð á árinu er ekki að rekja til mála sem tengjast COVID-19. Þótt skrifstofu umboðsmanns hafi borist ýmis erindi sem tengjast heimsfaraldrinum, auk fyrirspurna um slík mál, komu ekki mörg slík mál til formlegrar athugunar hjá umboðsmanni á árinu 2020. Í ljósi þess að meðal skilyrða til að geta kvartað til umboðsmanns er að hafa tæmt þær kæruleiðir sem færar eru í stjórnvöldunum koma ákvarðanir stjórnvalda almennt ekki strax inn á borð umboðsmanns. Þó hefur verið brugðist við erindum og fyrirspurnum um slík mál þar sem meðal annars hefur verið lögð áhersla á að

leiðbeina um kæruleiðir innan stjórnsýslunnar. Þess má að geta að á fyrri hluta ársins 2021 hefur kvörtunum og ábendingum tengdum COVID-19 fjölgað en enn sem fyrr hafa ekki verið skilyrði til að ljúka mörgum slíkum málum með efnislegru umfjöllun.

Sú aðstaða sem uppi er vegna COVID-19 sýnir mikilvægi þess að umboðsmaður hafi raunhæft svigrúm til þess að taka mál upp af eigin frumkvæði. Um er að ræða málefni sem augljóslega varða almenning miklu líkt og fjöldi kvartana og ábendinga ber með sér. Málin eru hins vegar ekki alltaf þess eðlis að umboðsmaður geti fjallað um einstakar kvartanir, einkum vegna þess að endanleg stjórnvaldsákvörðun liggur ekki fyrir eða ekki búið að tæma kæruleiðir. Með sama hætti getur frumkvæðisathugun umboðsmanns haft þau áhrif að borgararnir kvarti síður til umboðsmanns eða sendi honum ábendingar þegar ljóst er að umboðsmaður hefur málefni til athugunar á almennum grundvelli.

Þær aðstæður sem leiddu af COVID-19 á árinu 2020 höfðu einnig áhrif á möguleika umboðsmanns til að sinna OPCAT-eftirliti og fara í heimsóknir á þeim grundvelli. Í eftirlitinu felst að taka út aðbúnað á stöðum þar sem fólk dvelur sem er eða kann að vera, svipt frelsi sínu. Auk takmarkana vegna sóttvarnaráðstafana er sú starfsemi sem eftirlitið lýtur að oft viðkvæm og því erfiðleikum bundið að fara í hefðbundnar heimsóknir við þær aðstæður sem uppi voru á árinu. Í byrjun árs, áður en faraldurinn hófst, var farið í heimsókn í Fangelsið Hólmsheiði þar sem sjónum var einkum beint að stöðu gæsluvarðhaldsfanga. Auk þess var vinnu lokið við tvær skýrslur vegna fyrri heimsókna, annars vegar á neyðarvistun Studla og hins vegar fangageymslur lögreglu á Hverfisgötu, eins og nánar er rakið í kafla II.4.

Eins og áður hefur verið gerð grein fyrir í skýrslum til Alþingis hafa athuganir og úrvinnsla vegna OPCAT-heimsókna reynst umfangsmeiri en reiknað var með í upphafi. Það skýrist fyrst og fremst af því að sá lagagrundvöllur, sem sú starfsemi sem hefur verið til skoðunar byggir á, er í sumum tilvikum ófullkominn, samanborið við t.d. nágrannalönd okkar. Í ljósi þeirrar reynslu og þekkingar sem hefur áunnist síðustu rúm tvö ár hefur verið unnið að stefnumótun og forgangsröðun undanfarna mánuði. Markmiðið er að afmarka nánar heimsóknir og athuganir hverju sinni, bæði til að viðhalda reglulegu og virku eftirliti og hraða skýrslugerð.

OPCAT-eftirlitið fellur undir frumkvæðiseiningu umboðsmanns. Kraftar einingarinnar beindust, eins og árið áður, að mestu leyti að OPCAT-eftirlitinu þar sem ekki hvað síst var lögð áhersla á að ljúka skýrslum vegna eftirlitsheimsókna. Þá leiddi sú fjölgun kvartana sem áður er rakin til þess að áherslan var einkum á að halda uppi hraða í afgreiðslu þeirra sem óhjákvæmilega hefur áhrif á umfang frumkvæðisathugana. Nánar er fjallað um frumkvæðis- og forathugunarmál í kafla II.3.

Umboðsmanni berast árlega upplýsingar um fjölmörg atriði í starfsemi stjórnarsýslunnar, bæði með ábendingunum og í tengslum við kvartanir og OP-CAT-eftirlit, sem vert er að taka til athugunar. Með hliðsjón af eðli þessara mála og undirliggjandi hagsmuna er nauðsynlegt að leita leiða til að skapa betri skilyrði til að sinna þessum þætti starfseminnar til framtíðar.

## 2 Árið í tölum

### 2.1

#### Fjöldi skráðra mála

Árið 2020 voru 544 mál skráð hjá umboðsmanni sem er tæplega þriðjungsjöngun frá árinu á undan þegar þau voru 411. Afgreiddum málum fjölgaði þó enn meira samhliða eða um rúman helming.

Fjöldi kvartana var 540 talsins, OPCAT-mál þrjú og eitt frumkvæðismál. Þetta er metfjöldi kvartana sem hafa borist umboðsmanni á einu ári en næstflestar bárust 2012 þegar þær voru 534 og tvö frumkvæðismál. Til samanburðar má benda á að á árunum 2015-2019 var meðalfjöldinn 408, eins og áður sagði. Svo sem áður greinir virðist þessi þróun halda áfram á árinu 2021 en fjöldi kvartana fyrstu sex mánuði þess árs var 315.

Þessi fjöldi mála endurspeglar þó ekki öll mál eða erindi sem umboðsmanni berast heldur einungis formlega skráðar kvartanir, frumkvæðismál og mál er lúta að OPCAT-eftirliti hans. Inn í þessari tölu eru aftur á móti ekki önnur erindi sem berast, m.a. þar sem óskað er eftir upplýsingum eða leiðbeiningum vegna samskipta við stjórnvöld og/eða hvort tilefni sé til að kvarta til umboðsmanns vegna þeirra. Sama gegnir um fyrirspurnir frá stjórnvöldum þegar þau biðja um leiðbeiningar eða upplýsingar vegna ýmissa mála. Þá eru ekki meðtaldar allar þær ábendingar sem berast árlega og haldið er utan um af frumkvæðiseiningu umboðsmanns. Svokölluð forathugunarmál, þar sem óskað er eftir upplýsingum frá stjórnvöldum áður en umboðsmaður ákveður hvort hefja eigi frumkvæðismál, hafa hingað til ekki verið skráð sem frumkvæðismál fyrir en og ef umboðsmaður ákveður að taka málið til athugunar sem slíkt.

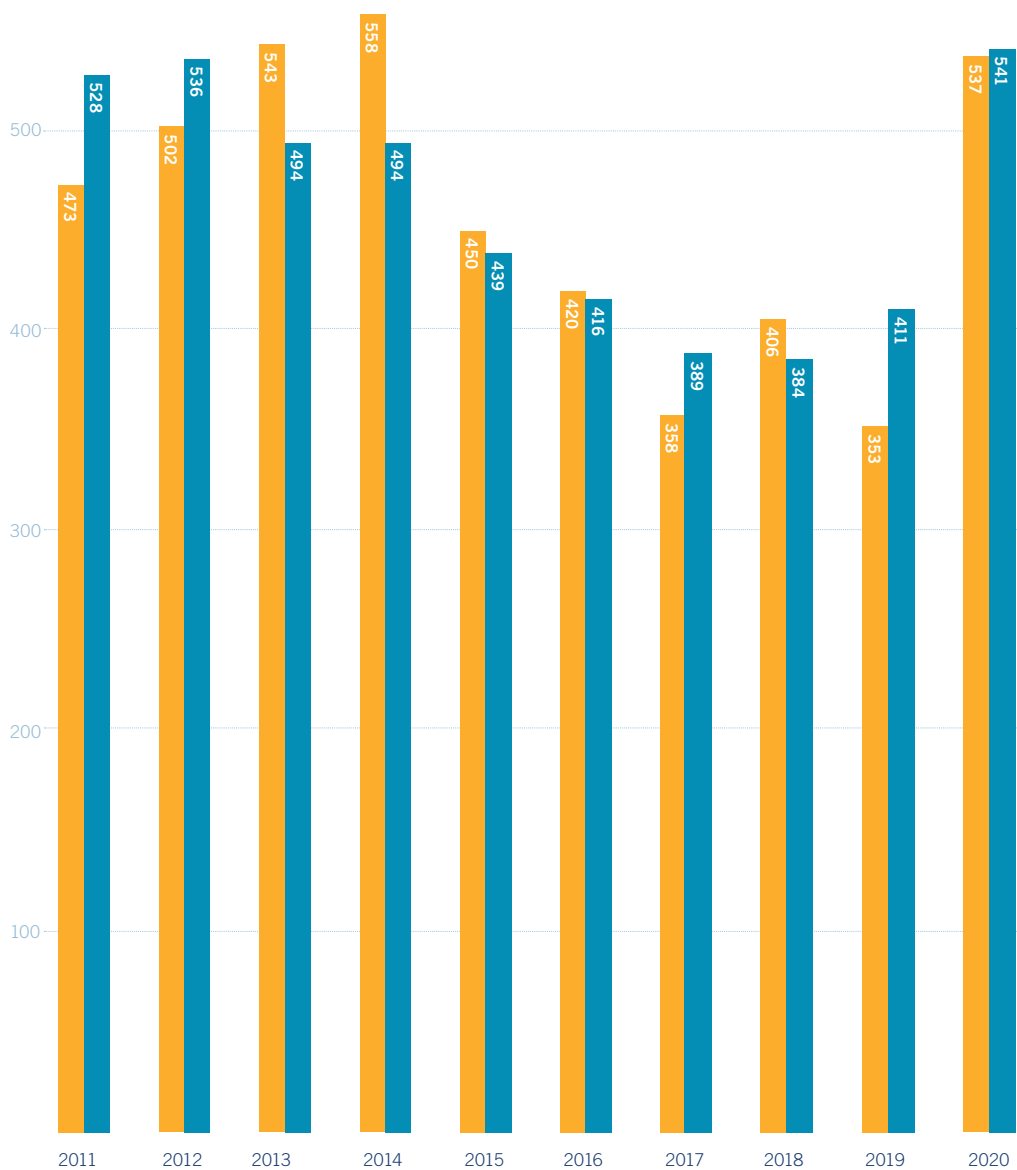
Mál sem hófust 2020	
Kvartanir	540
Mál tekin upp að eigin frumkvæði umboðsmanns	1
OPCAT	3
<b>Samtals</b>	<b>544</b>



Fjöldi skráðra og  
afgreiddra kvartana  
undanfarin 10 ár

### Fjöldi mála

Skráðar kvartanir  
Afgreiddar kvartanir



## 2.2

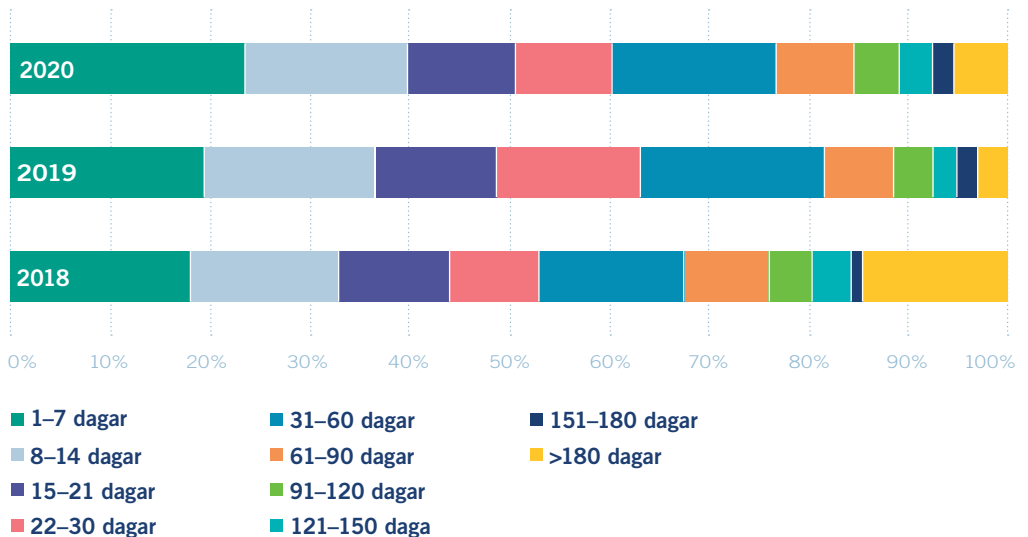
Skipting kvartana milli mánaða

## Afgreiðsla mála

Á árinu 2020 bárust flestar kvartanir í júní þegar þær voru 62 og fæstar í ágúst, 30. Síðustu fjóra mánuði ársins komu 210 kvartanir inn sem er tæplega 30% fleiri á mánuði en að jafnaði hina mánuði ársins. Þar af leiðandi var nokkur fjöldi mála til meðferðar um áramót eða 134 sem er svipað og árinu áður. Af málunum 134 var beðið svara frá stjórnvöldum í 50 og umsagna þeirra sem kvörtuðu í níu öðrum. Um áramót voru því 75 mál hjá umboðsmanni. Af þeim voru 26 skráð ný í desember og í 18 öðrum barst svar í þeim mánuði.

2020	Innkomin mál	Afgreidd mál	Hjá UA í lok mán.
Jan	44	44	130
Feb	45	21	154
Mar	41	31	164
Apr	37	46	155
Maí	36	43	148
Jún	62	52	158
Júl	36	34	160
Ágú	30	34	156
Sep	53	56	153
Okt	49	67	135
Nóv	60	39	156
Des	48	70	134
<b>Samt.</b>	<b>541</b>	<b>537</b>	

Afgreiðslutími kvartana 2018–2020



Af þeim málum sem stofnað var til árið 2020 var tæplega 80% lokið fyrir áramót. Líðlega sex af hverjum tíu var lokið innan mánaðar frá upphafsdegi þeirra. Meira en þrjú af hverjum fjórum voru afgreidd innan tveggja mánaða og níu af hverjum tíu innan fjögurra mánaða.

Staða kvartana  
við árslok 2020

	Innkomin mál	Þar af afgreidd	Hjá stjórn- völdum	Hjá aðila	Hjá UA	Þar af í frumath.
<b>2018</b>						
Janúar – desember	384	382	0	0	2	0
<b>Samtals</b>	<b>384</b>	<b>382</b>				
<b>2019</b>						
Janúar–mars	104	103	1	0	0	0
Apríl–júní	87	80	1	0	6	0
Júlí–september	96	91	1	0	4	2
Október–desember	124	121	0	0	3	0
<b>Samtals</b>	<b>411</b>	<b>395</b>				
<b>2020</b>						
Janúar–mars	130	119	3	3	5	0
Apríl–júní	135	126	4	1	4	1
Júlí–september	119	96	6	2	15	1
Október–desember	157	89	32	3	33	22
<b>Samtals</b>	<b>541</b>	<b>430</b>				

Umboðsmaður skilaði álit í 27 málum sem svarar til 5% mála sem lokið var á árinu. Það er sama hlutfall og 2019 þegar álitin voru 17. Í yfirlitinu hér á eftir getur að líta með hvaða hætti málin voru afgreidd. Í nokkrum tilvikum er efni þeirra fjölþætt og einstökum þáttum kann að hafa lokið með mismunandi hætti. Eins og endranær er mál þá flokkað í samræmi við það sem telja verður meginatriði þess.

## Afgreiðsla mála

Afgreiðsla	2020	2019	Meðaltal 1988–2020
Álit	27 (5,0%)	17 (4,8%)	37 (11,3%)
Ábending um að leggja réttarágreining fyrir dómstóla	9 (1,7%)	6 (1,7%)	7 (2,2%)
Felld niður að fenginni leiðréttingu eða skýringu stjórnvalds	155 (28,9%)	100 (28,3%)	96 (29,4%)
Féllu utan starfssviðs umboðsmanns			
a. Störf Alþingis, nefnda og stofnana á vegum þess	10 (1,9%)	10 (2,8%)	13 (4,0%)
b. Dómsathafnir	9 (1,7%)	5 (1,4%)	6 (1,8%)
c. Einkaréttarleg lögskipti	22 (4,1%)	24 (6,8%)	8 (2,5%)
d. Önnur atriði	1 (0,2%)	0 (0%)	5 (1,5%)
Aðili máls á eftir að skjóta máli til æðra stjórnvalds	100 (18,6%)	69 (19,5%)	66 (20,2%)
Ársfrestur liðinn, sbr. 2. mgr. 6. gr. laga nr. 85/1997	19 (3,5%)	14 (4%)	10 (3,1%)
Fallið frá kvörtun eða kvörtun gaf ekki tilefni til frekari meðferðar að lokinni frumathugun	185 (34,5%)	108 (30,6%)	78 (24,0%)
<b>Samtals</b>	<b>537</b>	<b>353</b>	<b>326</b>

# 3 Skrifstofan

## 3.1

### Skipulag og starfsmenn

Síðustu tvo mánuði ársins 2020 var Kjartan Bjarni Björgvinsson héraðsdómari settur umboðsmaður samhliða kjörnum umboðsmanni, Tryggva Gunnarsyni, til sex mánaða eða frá 1. nóvember til 30. apríl 2021. Settur umboðsmaður gegndi daglegum störfum og afgreiðslu mála á þeim tíma. Ennfremur var Þorgeir Ingi Njálsson, dómari við Landsrétt, settur umboðsmaður í einu máli sem afgreitt var á árinu.

Starfsmenn voru 16 um áramót auk umboðsmannanna tveggja og tveggja laganema í hlutastörfum. Þá var einn starfsmaður í leyfi. Átta lögfræðingar og tveir laganemar helguðu sig að mestu vinnu við kvartanir undir forystu skrifstofustjóra og aðstoðarmanns og tveir lögfræðingar unnu að OPCAT-eftirliti undir forystu forstöðumanns einingarinnar. Þrátt fyrir að enginn starfsmaður hafi verið eingöngu í frumkvæðismálum um áramót var að jafnaði einn starfsmaður sem sinnti þeim störfum á árinu. Ennfremur unnu á skrifstofu umboðsmanns rekstrarstjóri, fulltrúi og sérfræðingur í miðlun upplýsinga.

**Umboðsmaður Alþingis**

Tryggvi Gunnarsson

↳ Skipurit skrifstofu  
umboðsmanns í  
árslok 2020

**Aðstoðarmaður umboðsmanns**

Maren Albertsdóttir

*lögfræðingur*

**Skrifstofustjóri**

Særún María Gunnarsdóttir

*lögfræðingur*

**Kvartanir**

Arnar Heimir Lárusson

*laganemi*

Guðmundur Már Einarsson

*lögfræðingur*

Hafdís Gísladóttir

*lögfræðingur*

Helga Sigmundsdóttir

*lögfræðingur (í leyfi)*

Ingibjörg Sigríðar Elíasdóttir

*lögfræðingur*

Ivana Anna Nikolic

*lögfræðingur*

Íris Cochran Lárusdóttir

*lögfræðingur*

Ísak Björgvin Gylfason

*laganemi*

Katrín Þórðardóttir

*lögfræðingur*

Lárus H. Bjarnason

*lögfræðingur*

Þorvaldur Hauksson

*lögfræðingur*

**Frumkvæðismál**

**OPCAT-eftirlit**

Vilhelmína Ósk Ólafsdóttir

*forstöðumaður*

**OPCAT-eftirlit**

Rannveig Stefánsdóttir

*lögfræðingur*

Elísabet Ingólfsdóttir

*lögfræðingur*

**Rekstur**

Ingibjörg Þóra Sigurjónsdóttir

*rekstrarstjóri*

Kolbrún Bjarnadóttir

*fulltrúi*

**Upplýsingamál**

Björn Friðrik Brynjólfsson

*sérfræðingur*

## 3.2

**Erlent samstarf og fundir**

Umboðsmaður og starfsmenn hans hafa lagt áherslu á að taka þátt í erlendu samstarfi, einkum með öðrum umboðsmönnum á Norðurlöndunum. Þannig hittast vestnorrænu umboðsmennirnir í Danmörku, Noregi, Grænlandi, Færeyjum og Íslandi að jafnaði einu sinni til tvisvar á ári. Helgast sú samvinna af hliðstæðri löggjöf um störf og starfshætti þeirra. Á fundum þeirra er leitast við að ræða einstök mál og skiptast á upplýsingum um starfsemi embættanna.

Undanfarin ár hefur samstarf umboðsmanna á Norðurlöndunum og starfsfólks þeirra aukist. Bæði með tilkomu sérstakra funda þeirra sem annast rekstur skrifstofanna og upplýsingamiðlun. Þá hefur tilkoma OPCAT-eftirlitsins styrkt samvinnuna enn frekar og þeir starfsmenn sem sinna þessum málum funda að jafnaði tvisvar á ári. Vegna aðildar Íslands að EES-samningnum tekur umboðsmaður Alþingis einnig þátt í samstarfi umboðsmanna Evrópu sem haldið er úti af umboðsmanni Evrópusambandsins. Þátttaka umboðsmanns og starfsfólks í erlendu samstarfi er breytileg milli ára og áhersla lögð á taka þátt í því sem hefur hvað mesta þýðingu hverju sinni. Þá er það jafnframt hluti af starfinu að taka á móti erlendum gestum og veita upplýsingar um starfsemi umboðsmanns og stjórnvalda hér á landi auk þess að eiga í samskiptum við og funda með innlendum stjórnvöldum og fleirum.

Tveir starfsmenn OPCAT-eftirlits fóru á fund sem haldinn var á vegum norska umboðsmannsins fyrir OPCAT-teymi norrænna umboðsmanna 23. –24. janúar. Þar var meginviðfangsefnið staða frelsissviptra barna og ungmenna. Þá fór starfsmaður á ráðstefnu í Barcelona 2. og 3. mars 2020 á vegum IOI, International Ombudsman Institute, um gervigreind og mannréttindi.

Í ljósi aðstæðna vegna COVID-19 heimsfaraldursins var að öðru leyti lítið sem ekkert um hefðbundna fundi með erlendum starfsfélögum en reynt að fylgjast með þeim rafrænu fundum og ráðstefnum sem í boði voru í gegnum fjarfundarbúnað. Þannig héldu OPCAT-teymi norrænna umboðsmanna uppteknum hætti en funduðu í gegnum fjarfundarbúnað 29. ágúst og 20. nóvember. Á þeim fundum var einkum rætt um þau álitaefni og áskoranir sem höfðu skapast vegna heimsfaraldursins í tengslum við aðstæður frelsissviptra og leiðir við að halda úti eftirliti við þær aðstæður. Þá bar fimm manna hópur þeirra sem bera ábyrgð á upplýsingamálum hjá umboðsmönnum Norðurlandanna saman bækur sínar rafrænt ársfjórðungslega.





# Starfssvið umboðsmanns

Umboðsmanni berast iðulega kvartanir og ábendingar sem hann getur ekki tekið til nánari skoðunar af ýmsum ástæðum, m.a. ef málin teljast ekki falla undir starfssvið hans eins og það er afmarkað í 3. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann. Til að varpa ljósi á hvers eðlis mál sem koma inn á borð umboðsmanns geta verið má nefna eftirfarandi.

📄 Mál nr.10579/2020

## Málefni fatlaðs fólks

**Kvartað var yfir að foreldri fatlaðs barns þyrfti að gerast persónulegur talsmaður þess, á grundvelli sérstaks samnings við réttindagæslumann fatlaðs fólks, þegar það hefur náð átján ára aldri. Benti viðkomandi m.a. á að þótt barn hans hefði náð átján ára aldri hefðu aðstæður þess og þörf fyrir umönnun ekki breyst.**

Kvörtunin laut einkum að fyrirkomulagi sem löggjafinn og stjórnvöld hafa ákveðið. Þar sem starfssvið umboðsmanns tekur ekki til starfa Alþingis og almennt ekki á hans verksviði að taka afstöðu til þess hvernig til hefur tekist með löggjöf var viðkomandi bent á að hann gæti freistað þess að koma sjónarmiðum sínum á framfæri við félags- og barnamálaráðherra og þá til Gæða- og eftirlitsstofnunar félagsþjónustu og barnaverndar.

Mál nr. 10598/2020

**Lífeyrismál****Kvartað var yfir ákvörðun Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins (LSR) að verða ekki við beiðni um endurútreikninga á lífeyrisgreiðslum og leiðréttingu afturvirk.**

Viðkomandi var bent á að það hefði um árabíl verið afstaða stjórnar lífeyrissjóðsins að sjóðurinn félli ekki undir starfssvið umboðsmanns Alþingis. Af hálfu umboðsmanns hefði framan af ekki verið fallist á þá afstöðu, sbr. álit umboðsmanns í máli nr. 2411/1998. Síðan þá hefðu verið gerðar breytingar á lögum um lífeyrissjóðinn. Þá hefði Hæstiréttur lagt til grundvallar að ákvæði stjórnýslulaga giltu ekki um ákvarðanir stjórnar LSR, sbr. dóm réttarins í máli nr. 352/2012 og að Söfnunarsjóður lífeyrisréttinda væri ekki stjórnvald í skilningi stjórnýslulaga, sbr. dóm réttarins í máli nr. 115/2015. Eins og atvikum væri háttáð í málinu, og að virtum breytingum á löggjöf um starfsemi LSR og dómaframkvæmdar Hæstaréttar, taldi settur umboðsmaður breyta lagaskilyrði til að hann gæti fjallað um málið á grundvelli kvörtunarinnar. Viðkomandi gæti þó freistað þess að leita til Fjármálaeftirlitsins hvað tiltekin atriði varðaði og bent á að fjármála- og efnahagsráðherra gegndi því hlutverki að staðfesta hvort samþykktir LSR og önnur lög um lífeyrissjóði væru í samræmi við lög.

Mál nr. 10356/2020

**Menntamál****Kvartað var yfir gjaldtöku og almennu fyrirkomulagi stöðumats við aðfararnám við Háskólabrú Keilis, miðstöðvar vísinda, fræða og atvinnulífs.**

Starfssvið umboðsmanns nær einvörðungu til stjórnýslu ríkis og sveitarfélaga og til starfsemi þeirra einkaaðila sem fengið hafa fengið opinbert vald til að taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna í merkingu stjórnýslulaga. Í samræmi við þetta falla lögaðilar eins og Keilir, sem er einkahlutafélag, að jafnaði utan starfssviðs umboðsmanns. Engu breytir þótt skólinn hafi með höndum aðfararnám þeirra sem hyggi á háskólanám við Háskóla Íslands. Benti umboðsmaður viðkomandi á að í hliðstæðum tilvikum, þar sem ekki hefði verið látið reyna á yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðherra, væri rétt að ráðherra fengi tækifæri til að taka afstöðu til þess hvort kvörtunarefnið gæfi tilefni til afskipta á þeim grundvelli.

Mál nr. 10492/2020

### **Neytendamál**

## **Kvartað var yfir að ferðaþjónustufyrirtæki á Íslandi hefði hafnað því að endurgreiða ferð sem viðkomandi afbókaði vegna ferðatakmarkana í heimalandi hans, Ástralíu, út af COVID-19.**

Þar sem eftirlit umboðsmanns tekur ekki til einkaréttarlegs hlutfélags sem ekki hefur verið falið opinbert vald í skilningi stjórnarsýslulaga var viðkomandi bent á að óska eftir úrskurði kærunefndar vöru- og þjónustukaupa vegna ágreiningsins við ferðaþjónustufyrirtækið og leiðbeint um hvernig komast mætti í samband við hana.

Mál nr. 10845/2020

### **Rafræn stjórnsýsla**

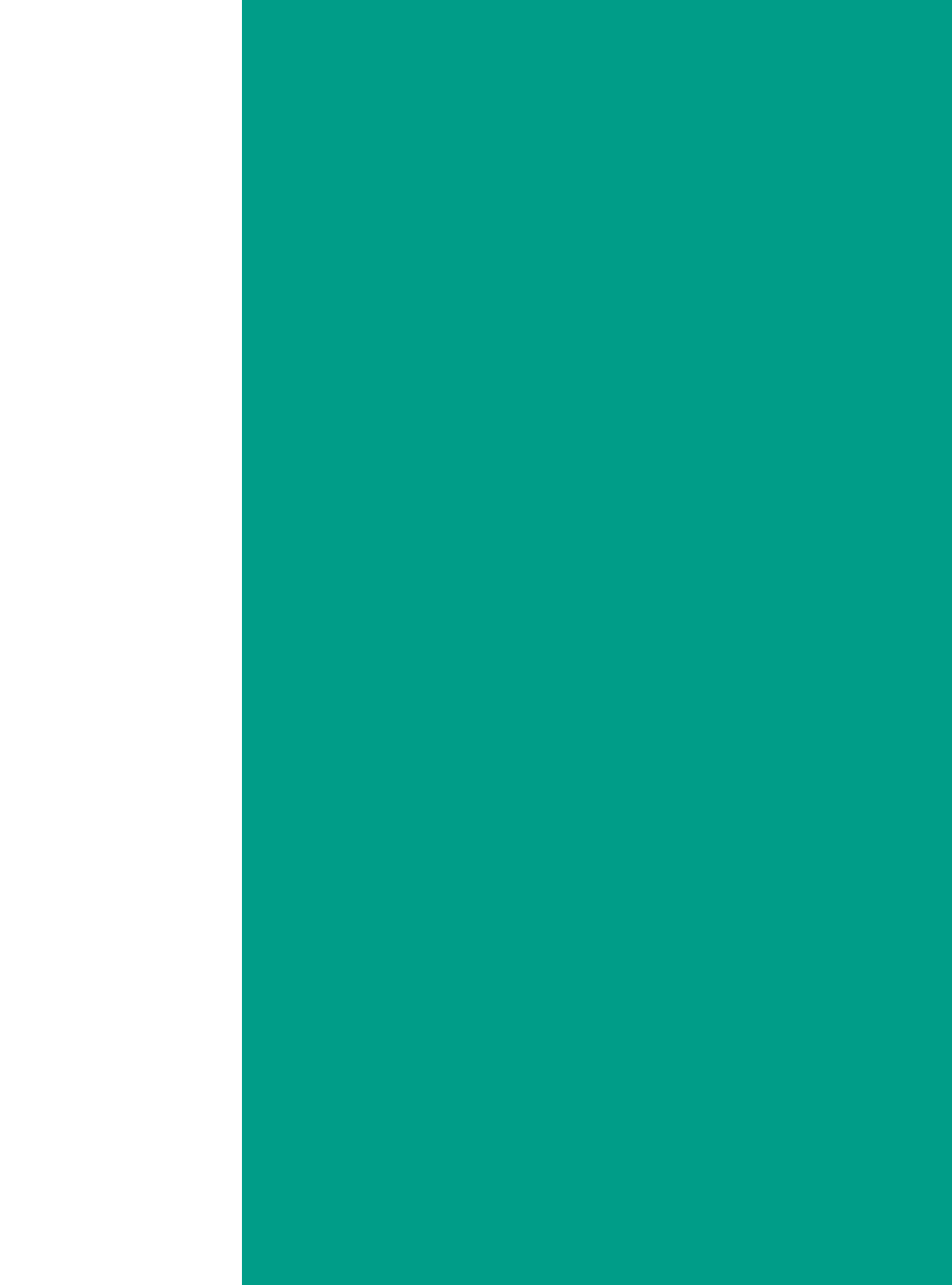
## **Gerðar voru athugasemdir við að Alþingi hefði samþykkt lög sem leiddu til að almennir borgarar þyrftu að eiga viðskipti við einkaréttarlegan aðila ef þeir vildu nota rafræn skilríki og lögmæti þessa fyrirkomulags dregið í efa.**

Erindið laut fyrst og fremst að fyrirkomulagi sem löggjafinn hefur tekið skýra afstöðu til og því ekki skilyrði að lögum til að umboðsmaður tæki það til meðferðar. Þá tekur starfssvið umboðsmanns hvorki til einkaréttarlegra aðila né til þess að veita almennar álitserðir samkvæmt beiðni eða svara almennum lögspurningum og því ekki heldur skilyrði til umfjöllunar að því leyti. Var viðkomandi bent á að ef hann teldi gildandi lagareglur í ósamræmi við jafnræðisreglur eða að þörf væri á úrbótum eða breytingum að öðru leyti væri t.d. fær sú leið að beina erindum þar um til fjármála- og efnahagsráðherra sem færi með málefni rafrænnar þjónustu hins opinbera gagnvart almenningi. Slíkum erindum væri einnig hægt að beina til alþingis- manna og þingnefnda.

**Isavia ohf. kvartaði yfir úrskurði úrskurðarnefndar um upplýsingamál þar sem fjallað var um ákvörðun félagsins vegna beiðni um aðgang að upplýsingum um tekjur vegna reksturs á bílastæðum við Flugstöð Leifs Eiríkssonar sem félaginu hafði borist.**

Umboðsmaður benti á að það réðist af þeim lagagrundvelli sem um ræddi og atvikum máls hvort opinbert hlutafélag eins og Isavia ohf. gæti kvartað til umboðsmanns. Í því samhengi var m.a. bent á að að baki þeirri ákvörðun að fella lögaðila að 51% hluta eða meira í eigu hins opinbera undir upplýsingalög lægju sjónarmið um að almennt væru miklir opinberir hagsmunir bundnir við starfsemi fyrirtækja sem að stórum hluta væru í opinberri eigu og íslenska ríkið hefði lagt til fjármuni eða falið mikilvæg samfélagsleg verkefni. Skyldur aðila á grundvelli þeirra ákvæða upplýsingalaga sem reyndi á í málinu væru allsherjarréttarlegs eðlis. Aðkoma félagsins í þessu tilviki væri sambærileg því þegar ákvörðun lægra setts stjórnvalds væri skotið til úrskurðaraðila á æðra stjórnarsýslustigi. Af þeirri ástæðu, og með hliðsjón af lagagrundvellingum, taldi umboðsmaður að stöðu Isavia ohf. yrði ekki jafnað við stöðu einkaaðila heldur væri um að ræða ágreining sem varðaði opinbera hagsmuni sem félagið og úrskurðarnefnd um upplýsingamál færu með lögum samkvæmt sem fælu í sér að tryggja gegnsæi í stjórnarsýslu og við meðferð opinberra hagsmuna. Það samrýmdist ekki verkefni umboðsmanns að sá aðili sem eftirlit hans beindist að gæti sjálfur leitað til umboðsmanns vegna sömu mála.





II. KAFLI

# Viðfangsefnin

Helstu viðfangsefni umboðsmanns  
Alþingis á árinu 2020

Yfirlit kafa

**1 Um hvað fjalla málin?**

1.1–1.8

**33**

**2 Meinbugir**

2.1–2.3

**53**

**3 Frumkvæðismál**

3.1–3.7

**58**

**4 OPCAT-efirlit**

4.1–4.2

**64**

**5 Viðbrögð við álitum umboðs-  
manns Alþingis**

5.1–5.4

**70**



# 1 Um hvað fjalla málin?

## 1.1

### Inngangur

Kvartanir vegna tafa á afgreiðslu máls af hálfu stjórnvalda hafa frá upphafi verið stærsti málaflokkurinn hjá umboðsmanni. Árið 2019 voru þær um 17% en höfðu verið um 20% síðustu tvö árin á undan. Árið 2020 varð aftur á móti sú breyting að kvartanir vegna opinberra starfsmanna urðu í fyrsta sinn flestar eða rúmlega 17%. Til samanburðar má nefna að þær voru um 13% árið 2019 og um 11% tvö árin þar á undan og hafa um langt skeið verið sá málaflokkur sem hefur komið næst á eftir tafamálum.

Kvörtunum vegna aðgangs að gögnum heldur jafnframt áfram að fjölga en þær voru um 6% samanborið við um 3% árið 2019. Þá voru kvartanir sem varða skatta og gjöld, almannatryggingar og börn þeir flokkar sem næstir komu, sem er sambærilegt og fyrri ár.

Alhengustu umkvörtunarefni sem umboðsmanni bárust árið 2020.

I.	Opinberir starfsmenn	2020	17%
		2019	13%
II.	Málshraði	2020	15%
		2019	17%
III.	Aðgangur að gögnum	2020	6%
		2019	2%
IV.	Skattar og gjöld	2020	5%
		2019	7%
V.	Almannatryggingar	2020	5%
		2019	5%
VI.	Börn	2020	3%
		2019	3%

Þá bárust skrifstofu umboðsmanns ýmis erindi sem tengjast COVID-19 auk fyrirspurna um slík mál á árinu sem urðu m.a. til þess að umboðsmaður taldi tilefni til að beina ábendingum til stjórnvalda, eins og nánar er rakið á eftir.

## 1.2

### 1.2.1

#### Opinberir starfsmenn

##### Almennt

Sú fjölgun sem varð á kvörtunum sem snerta opinbera starfsmenn er í takt við þróun síðustu ára þar sem þeim hefur fjölgað jafnt og þétt. Í því sambandi má nefna að slík mál voru rúmlega 17% kvartana sem bárust á árinu og um 20% þeirra álita sem lokið var á árinu. Mál sem varða aðgang að gögnum tengjast jafnframt oft starfsmannamálum, einkum ráðningarmálum. Það má því segja að þau mál sem tengjast opinberum starfsmönnum séu ekki einungis sá málaflokkur þar sem flestar kvartanir eru skráðar formlega heldur jafnframt sá málaflokkur sem er hvað fyrirferðamestur í tengslum við meðferð kvartana.

Það er ástæða til að staldra við þessa þróun, meðal annars í ljósi þess að við meðferð starfsmannamála reynir almennt á sömu málsmeðferðarreglur og þarf að fylgja og beita við úrlausn annarra stjórnsýslumála. Hér þarf að hafa í huga að umsækjendur um opinber störf og opinberir starfsmenn eiga því í reynd úrlausn mála sinna undir þekkingu og reynslu þeirra starfsmanna sem fjalla um mál þeirra komið og eru því í sömu stöðu og aðrir borgarar að því leyti. Þessi staða hefur m.a. orðið til þess að umboðsmaður hefur bent á í fyrri skýrslum og velt upp við Alþingi hvort þörf sé á að lögfasta sérstakar bótareglur í tilefni af lögbrotum við ráðningar í opinber störf og þá einkum að til staðar væri viðhlítandi lagaheimild til að bæta miska í slíkum tilvikum. Eins og kunnugt er var ekki talin þörf á að bæta slíkri reglu við þegar lög nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, voru samþykkt og Alþingi hefur ekki tekið málið upp á sína arma þrátt fyrir að starfsmannamál og tilheyrandi kostnaður vegna þeirra hafi ítrekað verið til umræðu þar sem og á opinberum vettvangi.

Ekki verður framhjá því litið að í þeim málum sem berast umboðsmanni hefur oft verið farin sú leið af hálfu stjórnvalda að fá utanaðkomandi aðstoð, t.d. frá ráðgjafarfyrirtæki og/eða lögmönnum sem hefur leitt til ýmissa álitaefna, eins og umboðsmaður hefur áður fjallað um í álitum og skýrslum til þingsins á síðustu árum. Þar brennur auk þess of oft við að stjórnvöld firri sig ábyrgð við meðferð mála og fela einkaaðila í reynd ákvörðunarvald. Þar þarf að hafa í huga að aðkoma utanaðkomandi sérfræðings má ekki leiða til þess að réttarstaða borgarans verði lakari en leiðir af lögum og reglum. Á þetta reyndi m.a. í einu áliti umboðsmanns á árinu, sbr. mál nr. 10381/2020.

☰ Mál nr. [10381/2020](#)

Í málinu hafði mennta- og starfsþróunarsetur lögreglu hafnað umsókn manns um starfsnám á þeim forsendum að hann hefði tekið lyf við tilteknum sjúkdómi og uppfyllti því ekki kröfur um heilbrigði umsækjenda. Höfnunin byggðist á umsögn trúnaðarlæknis sem umsækjandinn hafði gert athugasemdir við.

Settur umboðsmaður benti á að þótt skorður kynnu að vera við því að mennta- og starfsþróunarsetur lögreglu gæti endurskoðað sérfræðimat trúnaðarlæknis á heilsufari umsækjenda útilokaði sú staða ekki að það gæti lagt fyrir lækninn að bæta úr tilteknum atriðum í tengslum við umsóknarferlið. Þar sem trúnaðarlæknirinn hefði ekki svarað erindum umsækjandans, áður en tekin var ákvörðun um að sýnja umsókn hans á grundvelli neikvæðrar umsagnar læknisins, hefði ekki verið sýnt fram á að tryggt hefði verið að fullnægjandi upplýsingar hafi legið fyrir um heilsufar hans. Sýnjunin hefði því ekki verið í samræmi við lög.

### 1.2.2

#### Starfsmannamál sveitarfélaga

Umboðsmaður taldi tilefni til að benda samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu á ýmis vafaatriði í starfsmannamálum sveitarfélaga sem hann hafði orðið áskynja við athuganir á kvörtunum. Lutu þau m.a. að meðferð mála við ráðningar, afgreiðslu beiðna umsækjenda um aðgang að gögnum og starfslok, sbr. álit í máli nr. 10135/2019. Þar benti umboðsmaður á að það kynni að vera tilefni til þess að ráðuneyti sveitarstjórnarmála beitti sér fyrir því, að höfðu samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga, að draga saman og birta þau atriði úr úrlausnum kærumála sem lúta að málum starfsmanna sem hafa almenna þýðingu og geta verið til leiðbeiningar fyrir sveitarfélögin í hliðstæðum málum. Í því máli sem varð tilefni ábendinganna reyndi á hvaða þýðingu svokölluð lausnarlaun, sem starfsmaður sveitarfélags hafði fengið í kjölfar veikinda, ættu að hafa á möguleika hans til að sækja aftur um starf hjá sveitarfélaginu.

☰ Mál nr. [10135/2019](#)

A kvartaði yfir því að koma ekki til greina í önnur störf hjá sveitarfélagi þar sem hún hefði þegið svokölluð lausnarlaun vegna starfsloka í kjölfar veikinda. A hafði fengið þau svör að hún kæmi ekki til greina í starf hjá sveitarfélaginu þar sem hún hefði nokkrum árum fyrr látið af störfum vegna veikinda og af því tilefni fengið greidd lausnarlaun samkvæmt kjarasamningi.

Umboðsmaður benti á að athafnir stjórnvalda verði að stöðjast við lagaheimildir og byggja á málefnalegum sjónarmiðum. Ekki yrði séð að afstaða sveitarfélagsins ætti sér stoð í lögum og reglum sem giltu um starfsemi sveitarfélagsins eða viðkomandi kjarasamningi. Af gögnum málsins yrði auk þess ekki ráðið að upplýsingar um varanlegan heilsubrest hefðu legið fyrir þegar viðkomandi sótti að nýju um starf þar. Var það niðurstaða umboðsmanns að sveitarfélaginu hefði borið að rannsaka og meta hæfni viðkomandi til að gegna starfinu og að það hefði ekki sýnt fram á að greiðsla lausnarlauna leiddi lögum samkvæmt til þess að fyrrverandi starfsmaður gæti ekki komið til greina í annað starf hjá sveitarfélaginu. Sveitarfélagið hefði því ekki fjallað um starfsumsóknina með réttum hætti.

### 1.2.3

#### **Auglýsingar um opinber störf**

Þegar stjórnvöld auglýsa störf er litið svo á að þau séu bundin af þeim kröfum sem settar eru fram í auglýsingu, t.d. um tiltekna menntun. Sé ætlunin að breyta kröfum til umsækjenda eftir á þarf að birta nýja auglýsingu með þeim kröfum. Á þetta reyndi m.a. í tveimur málum sem umboðsmaður lauk á árinu.

☰ Mál nr. [10089/2019](#)

A kvartaði til umboðsmanns yfir ráðningu Akureyrarbæjar í auglýst starf verkefnastjóra hjá Akureyrarstofu. Að ráðningarferli loknu hafði A verið boðið starfið en skömmu síðar tilkynnt að ekki gæti orðið af ráðningunni vegna þess að háskólapróf A væri annars eðlis en gengið hefði verið út frá þegar umsóknir voru metnar.

Meðalskilyrða sem tiltekin voru í auglýsingu um starfið var að umsækjendur hefðu lokið háskólaprófi sem nýttist í starfi. A hafði lokið einu ári í grunnnámi við Háskóla Íslands og síðar lokaprófi í tveggja ára blaðamenskunámi við norskan háskóla. Rök Akureyrarbæjar fyrir því að afturkalla ákvörðun um ráðninguna voru að A hefði ekki lokið BA-, BS- eða sambærilegu prófi, en litið hefði verið svo á að skilyrði um „háskólapróf“ í auglýsingu fæli það í sér.

Umboðsmaður taldi að Akureyrarbær hefði ekki farið að lögum þegar ákvörðunin var afturkölluð. Orðalag auglýsingar um starfið hefði ekki gefið ótvírætt til kynna að krafist væri að lágmarki bakkalárprófs. Benti hann m.a. á að A hefði lokið háskólaprófi í blaðamenskun í samræmi við þágildandi kröfur ytra vegna umrædds náms og einu ári að auki við Háskóla Íslands. Þá yrði ekki

*séð að þetta skilyrði um bakkalárpróf hefði komið sérstaklega til skoðunar við heildarmat á umsækjendum þar sem A hefði verið metin hæfust auk þess sem ekki væri um lögbundið hæfisskilyrði að ræða. Því hefði sveitarfélagið ekki sýnt fram á að skilyrði hefðu verið til að afturkalla ákvörðunina.*

Ef fram koma ákveðnar lágmarkskröfur um menntun og starfsréttindi þeirra sem ráða má í tiltekin opinber störf mega þeir einir gegna þeim störfum sem uppfylla slík almenn hæfisskilyrði. Auglýsingar um viðkomandi störf, mat á umsækjendum og ákvörðun um ráðningu þarf því að taka mið af þeim. Á þetta reyndi í álitum umboðsmanns, sbr. mál nr. 9971/2019.

### ☰ Mál nr. 9971/2019

*Umsækjandi sem hafði lokið prófi í bókasafns- og upplýsingafræði kvartaði til umboðsmanns og gerði athugasemdir við að sá sem hafði verið ráðinn í starf forstöðumanns bókasafns í framhaldsskóla hefði ekki lokið slíku prófi þegar hann var ráðinn.*

*Umboðsmaður benti á að slík söfn féllu undir bókasafnslög þar sem segði að forstöðumaður bókasafns skuli, ef þess væri kostur, hafa lokið prófi í bókasafns- og upplýsingafræði. Þá kæmi fram í reglugerð um starfslíð framhaldsskóla að yfirmaður skólasafns skyldi vera bókasafnsfræðingur.*

*Var það niðurstaða umboðsmanns að ákvörðun um ráðninguna hefði ekki verið í samræmi við lög þar sem skólinn hefði ekki tekið tillit til þeirra krafna um menntun til að gegna starfinu sem komu fram í lögum og reglum um slík störf.*

## 1.3

### Málshraði – verklag og forgangsröðun verkefna

Umboðsmanni berast árlega margar kvartanir vegna tafa á einstökum málum sem og fjölmargar ábendingar og fyrirspurnir þess efnis. Oft má sjá að langan tíma tekur að afgreiða mál sem ættu að vera nokkuð fljótafgreidd. Þegar grennslast er fyrir um ástæður slíkra tafa kemur stundum í ljós að skipulagsleysi og skorti á forgangsröðun verkefna hjá stjórnvöldum er um að kenna.

Stjórnendum hjá hinu opinbera ber að skapa verklag í tengslum við tiltekinn málaflokk og sjá til þess að meðferð mála sé hagað í samræmi við lög og reglur sem um starfsemina gilda á hverjum tíma. Reglur stjórnsýsluréttar veita ákveðnar leiðbeiningar um hvernig eigi að upplýsa og afgreiða mál og haga meðferð þeirra að öðru leyti. Hluti af þeirri verkstjórn sem þarf að viðhafa við meðferð mála í stjórnsýslunni er að gæta þess að flokka mál eftir eðli þeirra og umfangi þannig að t.d. einföld mál fái skilvirka meðferð en fari ekki aftast í bunkann, með öllum öðrum málum sem þarf að afgreiða og þá hugsanlega með ófyrirsjáanlegum eða óréttlættum tögum.

☒ Mál nr. 10469/2020

*A leitaði til umboðsmanns og kvartaði meðal annars yfir töfum sem urðu á afgreiðslu umsóknar hans, um svæðisbundinn stuðning við sauðfjárrækt, hjá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu.*

*Settur umboðsmaður benti á að úrskurður ráðuneytisins í málinu hefði ekki legið fyrir fyrr en um 14 mánuðum eftir að kæra barst og þá eftir að umboðsmaður hafði óskað eftir upplýsingum um stöðu málsins. Af þessu tilefni minnti settur umboðsmaður á þær skyldur sem hvíla á stjórnvöldum samkvæmt málshraðareglu stjórnspýslulaga. Í ljósi þess að úrlausn málsins laut í raun aðeins að endurskoðun á hlutlægu skilyrði, þ.e. fjölda kinda sem A hafði á vetrarfóðrum í búrekstri sínum, sem lá þegar fyrir við móttöku kærunnar, yrði ekki hjá því komist að líta svo á að um óréttlættar tafir á afgreiðslu málsins hefði verið að ræða og málsmeðferð ráðuneytisins ekki í samræmi við 1. mgr. 9. gr. stjórnspýslulaga. Auk þess lægi fyrir að meðferð málsins hefði ekki verið í samræmi við 3. mgr. 9. gr., eins og ráðuneytið hafði gengist við í skýringum til umboðsmanns. Þrátt fyrir að í svari ráðuneytisins væri vísað til mála fjölda sem ástæðu tafa og að komið hefði verið á verklagi um tilkynningar um fyrirsjáanlegar tafir gæti það ekki réttlætt þann drátt sem varð á því að úrskurða í máli A. Í því sambandi yrði að hafa í huga að aðilar máls kynnu að hafa af því brýna hagsmuni að mál fengju skjóta afgreiðslu hjá stjórnvöldum.*

Við athugun á málum er varða málshraða og tafir hjá stjórnvöldum kemur jafnframt oft í ljós að vandamál tengd málshraða tengjast ekki eingöngu einstöku máli heldur má að einhverju leyti rekja til almenns verklags og starfshátta stjórnvalds. Í samræmi við það sem að framan er rakið skortir oft á að mat sé lagt á erindi strax í upphafi og þess í stað jafnvel lagðar línur um almennan svartíma óháð efni og eðli erinda. Settur umboðsmaður taldi tilefni til að senda Tryggingastofnun ábendingu í tengslum við slíkt atriði á árinu.

☒ Mál nr. 10790/2020

*A kvartaði til umboðsmanns vega tafa á afgreiðslu Tryggingastofnunar á beiðni um afrit af gögnum sem lágu til grundvallar örorkumati hans. Eftir að settur umboðsmaður hafði spurst fyrir um málið og erindið afgreitt taldi hann ekki tilefni til að taka það til nánari skoðunar.*

*Settur umboðsmaður taldi þó tilefni til að senda Tryggingastofnun ábendingabréf vegna málsins. Þar benti hann á að þegar A hefði sent erindi til Tryggingastofnunar hefði hann fengið svar þar sem fram kom að stofnunin áskildi sér allt að 30 virka daga til þess að afgreiða slíkar beiðnir. Í ljósi þess tók settur umboðsmaður fram að þrátt fyrir að játa yrði stjórnvöldum nokkurt svigrúm við mat á þeim tíma sem nauðsynlegur væri til afgreiðslu mála og útfærslu viðmiða eða verklagsreglna þar að lútandi, og að ekki yrðu gerðar*

athugasemdir við að borgurunum væru veittar upplýsingar um þann tíma sem í reynd mætti gera ráð fyrir að tæki að afgreiða erindi þeirra vegna ástæðna sem teldust réttlætanager, breytti það ekki skyldum þeirra á grundvelli málshraðareglu 1. mgr. 9. gr. stjórnslulaga, þ.e. að ljúka skuli málum svo fljótt sem unnt er. Í þessu sambandi þyrfti að horfa til þess að málshraðareglunni væri ætlað að standa vörð um þá hagsmuni aðila máls, sem kynnu að vera brýnir, að viðkomandi mál fengi skjóta afgreiðslu hjá stjórnvöldum. Ætti þetta einkum við um beiðnir um aðgang að gögnum hjá stjórnvöldum á borð við Tryggingastofnun og þá t.d. í tengslum við möguleika málsaðila að leita til æðra stjórnvalds með rökstudda stjórnslukæru á grundvelli kærueimildar. Var þeirri ábendingu komið á framfæri að gæta að þessum atriðum til framtíðar við meðferð hliðstæðra mála hjá stofnuninni.

#### 1.4

#### Almannatryggingar

Árlega berst umboðsmanni nokkur fjöldi kvartana sem beinist að almannatryggingum með einhverjum hætti, t.a.m. ákvörðunum Tryggingastofnunar um örorku- og ellilífeyrismál eða ákvarðanir sjúkratrygginga í tengslum við fyrirkomulag greiðsluþátttöku sjúkratrygginga og þá eftir að slík mál hafa komið til umfjöllunar hjá úrskurðarnefnd velferðarmála.

Almannatryggingamál eru þess eðlis að þau varða almennt mikilsverða hagsmuni þess sem í hlut á enda eru undirliggjandi réttindi oft varin af stjórnarskrárákvæðum og mannréttindasáttmálum. Í slíkum málum er því mikilvægt að stjórnvöld gæti að því með hvaða hætti þau ganga fram gagnvart borgurunum. Eins og endranær þurfa stjórnvöld við slíkar aðstæður að gæta hlutlægni og ef upp kemur ágreiningur að leitast við að leiða slík mál til lykta í samræmi við lög og réttar upplýsingar. Þótt stjórnvöld hafi oft svigrúm við störf sín og þurfi að gæta að opinberum hagsmunum, verða þau eftir atvikum að gæta þess að haga málatilbúnaði sínum í samræmi við meginreglur stjórnsluréttar sem kunna að setja þeim skorður í þessum efnunum. Í þeim efnunum er rétt að minna á að það er meðal grunnmarkmiða stjórnslureglna að tryggja réttaröryggi borgaranna í samskiptum við stjórnvöld. Á þessi sjónarmið reyndi í máli sem settur umboðsmaður lauk á árinu.

☰ Mál nr. [10235/2019](#)

*A leitaði til umboðsmanns og kvartaði yfir því að fasteign hennar hefði verið seld nauðungarsölu til fullnustu kröfu Tryggingastofnunar um endurgreiðslu ofgreiddra bóta. Fjárhæð kröfunnar nam um 590 þúsund krónum. Fasteignin var síðan boðin upp og seld á 23 milljónir króna. Tryggingastofnun fékk um 65 þúsund krónur í sinn hlut eftir að innheimtukostnaður hafði verið dreginn frá en eftirstöðvarnar voru afskrifaðar.*

*Tryggingastofnun byggði m.a. á því að skoða þrði málið með hliðsjón af því að A hefði sýnt af sér tómlæti í málinu og m.a. ekki brugðist við innheimtubrэфum. Settur umboðsmaður benti á að við þessar aðstæður hefði engu að síður hvílt á stofnuninni ákveðnar skyldur sem stofnunin hefði brugðist. Þannig hefði Tryggingastofnun ekki lagt mat á nauðsyn þess að fara fram á nauðungarsölu til að innheimta kröfuna áður en það var gert í samræmi við meðalhófsreglu. Ekki hefði heldur verið upplýst með fullnægjandi hætti hversu há endurkrafan ætti að vera eða veittar leiðbeiningar um að hægt væri að óska eftir undanþágu frá henni. Tryggingastofnun hefði því ekki lagt fullnægjandi grundvöll að ákvörðun sinni.*

## 1.5

### **Skattar og gjöld – leiðbeiningar til málsaðila í skatta- og gjaldamálum**

Í þeim málum sem koma inn á borð umboðsmanns sést að oft eru vanhöld á því í skatta- og gjaldamálum að stjórnvöld leiðbeini málsaðilum um kærueimildir með fullnægjandi hætti. Sjá einnig umfjöllun í skýrslu umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2016, bls. 17–18 og árið 2015, bls. 12–13 og 15. Ekki er alltaf auðvelt fyrir borgarann að átta sig á reglum íslensks réttar um kærueimildir. Því er mikilvægt að leiðbeina borgurunum um kærueimildir með fullnægjandi hætti til að aðilar fái notið þess réttar sem felst í meginreglunni um málsmeðferð á tveimur stjórnsýslustigum.

Umboðsmaður taldi tilefni til að senda úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála ábendingabréf þar sem gerðar voru athugasemdir við slík atriði auk þess að upplýsa Reykjavíkurborg og borgarlögmann um þær athugasemdir, sbr. mál nr. 10252/2019.

[Skýrsla umboðsmanns Alþingis 2016](#)

[Skýrsla umboðsmanns Alþingis 2015](#)

☰ Mál nr. [10252/2019](#)

*Félag kvartaði til umboðsmanns yfir úrskurði úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Þar var kæru þess vegna ákvörðunar Reykjavíkurborgar, um að hafna beiðni félagsins um niðurfellingu bílastæðagjalds, vísað frá á þeim grundvelli að kærufrestur hefði verið liðinn þegar kæra barst.*

*Umboðsmaður benti á að ekki hefði verið staðið að leiðbeiningum til málsaðila af hálfu Reykjavíkurborgar í samræmi við skýldu stjórnvaldsins skv. 20. gr. stjórnsýslulaga. Ekki þrði ráðið af gögnum málsins að borgin hefði leiðbeint félaginu um kærueimild til úrskurðarnefndarinnar og kærufresti á*



mismunandi stigum málsins. Benti hann m.a. á að eðli þeirra ákvarðana sem væru undir í málum sem þessum, þ.e. samþykkt og útgáfa og aðrar ákvarðanir því tengdar og samspil þeirra, gæfi sérstakt tilefni til að veita skýrar og réttar leiðbeiningar í þessum efnum.

Í ljósi réttaröryggishlutverks úrskurðarnefndarinnar sem kærustjórnvalds taldi umboðsmaður rétt að koma á framfæri þeirri ábendingu við nefndina að það hefði verið í betra samræmi við það hlutverk hennar að hún brygðist við með einhverjum hætti og gerði eftir atvikum athugasemdir við skort á kæruleiðbeiningum og kæmi á framfæri ábendingum til Reykjavíkurborgar um að gæta almennt betur að þessum atriðum í starfsemi sinni. Ef nefndin hefði ekki tækifæri til þess að vekja athygli kærustjórnvalds á frávikum frá því að lagreglum hafi verið fylgt ætti nefndin jafnframt þann kost að vekja athygli ráðuneytis viðkomandi málaflökks á að hún hafi í starfi sínu orðið vör við tiltekna annmarka í störfum stjórnvalda og koma því á framfæri að hugað yrði að umbótum að þessu leyti.

## 1.6

### Afgreiðsla stjórnvalda á beiðnum um upplýsingar og gögn

Starfsemi stjórnvalda er ekki einkamál stjórnvalda enda er þar farið með sameiginleg hagsmunamál og fjármuni almennings. Gott aðgengi að upplýsingum veitir stjórnvaldi aðhald en stuðlar einnig að ákveðnu jafnvægi milli stjórnvalda og almennings þar sem almenningur hefur þá að einhverju leyti sömu upplýsingar og stjórnvöld. Sú staða leiðir til þess að almenningur er í betri aðstöðu til að leggja mat á athafnir og ákvarðanir stjórnvalda og hvort þær eru í samræmi við lög og reglur sem um þær gilda.

Ákveðin þróun sem hefur orðið á lagalegu umhverfi þessara mála á síðustu áratugum, einkum með tilkomu stjórnvaldalaga og upplýsingalaga. Sá vandi sem endurspeglast í þeim fjölda kvartana og mála sem berast umboðsmanni á þessu sviði, og þeim málafjölda sem úrskurðarnefnd um upplýsingamál fær á hverju ári, felst því ekki í því að reglur skorti sem mæli fyrir um rétt til aðgangs að gögnum og upplýsingum hjá stjórnvöldum heldur fyrst og fremst í því viðhorfi sem endurspeglast hjá stjórnvaldi í þessum málaflökki. Umboðsmaður hefur ítrekað, bæði í einstökum málum og skýrslum til Alþingis, bent á að oft virðist lítið svo á að beiðni um aðgang að gögnum sé íþyngjandi fyrir viðkomandi stjórnvald og það sé einhvers konar kvöð að afgreiða slík mál og þeim jafnvel svarað seint og illa og aðgengi takmarkað eins og kostur er. Þá eiga stjórnvöld hér á landi nokkuð langt í land með að beita reglum um aðgang að gögnum með viðunandi og þá sambærilegum hætti og tíðkast á hinum Norðurlöndunum. Það er mikil þörf á bæði viðhorfsbreytingu innan stjórnvalda og aukinni þekkingu á þessum reglum hjá starfsmönnum stjórnvalda.

Þessi staða leiðir jafnframt til þess að umfang mála innan stjórnáslunnar verður oft óþarflega mikið þar sem leita þarf til utanaðkomandi aðila, eins og kærustjórnvalda og umboðsmanns, með tilheyrandi töfum og kostnaði fyrir alla. Ef aðgengi að upplýsingum hjá hinu opinbera yrði aukið markvisst og búið svo um hnútana að upplýsingagjöf til almennings og málsaðila væri regla en ekki undantekning væri stórt skref stigið í rétta átt. Verði það ekki gert er hættu á því að aðhald almennings með stjórnáslunni minnki og grafi undan trausti á stjórnvöldum.

Í þeim málum sem bárust umboðsmanni á árinu 2020 sést að enn er beiðnum um upplýsingar og gögn of oft synjað án þess að slíkt byggji á fullnægjandi lagagrundvelli og oft án vísan til viðeigandi lagareglna. Algengast er að á þetta reyni þegar beiðni umsækjanda um opinbert starf um aðgang að gögnum máls hefur verið synjað að hluta með vísan til þess að hann eigi ekki rétt á aðgangi að „vinnuskjölum“ eða hann takmarkaður vegna „einkahagsmuna“ annarra umsækjenda um starfið. Þá má nefna að umboðsmaður hefur haft til skoðunar kvartanir þar sem hann hefur talið tilefni til að benda á að stjórnvöld hafi ekki byggt ákvarðanir sínar um synjun gagna á réttum lagagrundvelli, t.d. þar sem ranglega hefur verið vísað í upplýsingalög eða persónuverndarlög, og gert athugasemdir við skráningu og varðveislu upplýsinga, málsmeðferð gagnabeiðna og trúnaðarmerkingu gagna. Þá hefur því verið borið við að ábyrgð á meðferð beiðna um aðgang að gögnum stjórnáslumáls hafi verið falin utanaðkomandi aðilum, eins og lögmönnum, sem hefur orðið tilefni til að minna á hlutverk stjórnvalda og framsal valds við slíkar ákvarðanir.

Settur umboðsmaður lauk athugun í lok árs 2020 þar sem sérstaklega voru tekin saman álitaefni í tengslum við aðgang að gögnum í ráðningarmálum sem endurspegluðu þær kvartanir sem honum hafa borist á síðustu árum, sbr. mál nr. 10886/2020.

☰ Mál nr. [10886/2020](#)

## 1.7

**Starfsemi umboðsmanns vegna COVID-19**

## 1.7.1

**Kvartanir og fyrirspurnir**

Í kjölfar þess að stjórnvöld og Alþingi gripu til sóttvarnaráðstafana og ýmissa fjárhagslegra stuðningsaðgerða vegna COVID-19 fóru skrifstofu umboðsmanns að berast margvíslegar fyrirspurnir og ábendingar frá einstaklingum og fyrirtækjum um inntak þessara ráðstafana og aðgerða og leiðir innan stjórnkerfisins vegna þeirra. Í ljósi þess að almennt er ekki gert ráð fyrir að einstakar ákvarðanir verði bornar undir umboðsmann í formi kvörtunar fyrr en mögulegar kæruleiðir innan stjórnsýslunnar hafa verið tæmdar og að stjórnvöld hafi endanlega leitt viðkomandi mál til lykta, komu slík mál almennt ekki til efnislegrar skoðunar á árinu. Þó var haft að leiðarljósi við afgreiðslu þeirra að reyna eins og kostur var að greiða götu þeirra sem leitað höfðu eftir upplýsingum og svörum. Hluti af því var að leiðbeina um hvaða leiðir væru tiltækar innan stjórnsýslunnar, svo sem til ráðuneyta og úrskurðarnefnda, og eftir atvikum með aðkomu dómstóla.

Þessar kvartanir og fyrirspurnir beindust einkum að bólusetningum og sóttvarnaráðstöfunum, t.d. á landamærum, en einnig takmörkunum og aðgengi að stofnunum eins og hjúkrunarheimilum og fangelsum. Þá hafa kvartanir jafnframt beinst að ráðstöfunum í skólasterfi, t.d. grímuskyldu, og atvinnustarfsemi eins og líkamsræktarstöðvum og veitingastöðum, svo eitthvað sé nefnt.

Þess má geta að árinu 2021 hóf settur umboðsmaður frumkvæðisathugun vegna aðbúnaðar fólks á sóttvarnarhótelum. Þá beindi umboðsmaður einnig nokkrum fyrirspurnum til stjórnvalda vegna forgangsroðunar í bólusetningu með tilliti til mismunandi bóluefna.

## 1.7.2

**Lagaheimildir til sóttvarnaaðgerða**

Af hálfu umboðsmanns var strax í upphafi COVID-19 faraldursins farið yfir þær lagareglur og stjórnvaldsfyrirmæli sem giltu um þessi mál að því er varðaði sóttvarnaaðgerðir og takmarkanir gagnvart borgunum. Þótt ákvæði sóttvarnalaga nr. 19/1997 hefðu verið endurskoðuð árið 2007 var orðalag þeirra um opinberar sóttvarnaráðstafanir, og þar með heimildir stjórnvalda til inngripa í líf og störf einstaklinga og í atvinnurekstur, að hluta til skýrt en um önnur atriði var vafi um merkingu hugtaka og hvað félli undir tiltekna heimildir. Í þessu sambandi þurfti einnig að hafa í huga að einstök ákvæði og það hvernig vísað var til alþjóðasamninga sem Ísland var aðili að gátu einnig haft sérstaka þýðingu þegar um er að ræða sóttvarnaráðstafanir vegna hættu á farsóttum til og frá Íslandi, þ.m.t. gagnvart ferðamönnum og íbúum sem ferðast til og frá landinu.

Eftir skoðun þessara mála taldi umboðsmaður rétt í ágúst 2020 að hafa samband við forsætisráðuneytið sem fór með samræmingu aðgerða stjórnvalda vegna COVID-19. Gerði hann grein fyrir því að hann teldi tilefni til þess að stjórnvöld huguðu að því hvort gildandi lagaheimildir væru fullnægjandi m.t.t. þeirra inngripa sem gripið hefði verið til. Þar væri m.a. um að ræða stjórnarskrárvarin réttindi borgaranna þar sem áskilnaður væri gerður um lagaheimild til skerðingar. Huga þyrfti að því hvernig útfærsla þessara mála hér á landi samrýmdist m.a. þeim kröfum sem leiða af alþjóðaheilbrigðisreglugerðinni í ljósi þeirrar þýðingar sem henni væri veitt í sóttvarnalögum. Sérstakt álitaefni væri síðan hvernig innleiðingu reglugerðarinnar í íslenskan rétt væri háttáð.

Umboðsmaður Alþingis átti í framhaldinu í samskiptum og bréfaskiptum við forsætisráðherra og heilbrigðisráðherra þar sem hann benti stjórnvöldum á að tilefni gæti verið til að huga að því hvort gildandi lagaheimildir til sóttvarnaaðgerða stjórnvalda vegna COVID-19 væru fullnægjandi. Óskaði umboðsmaður m.a. eftir upplýsingum um hver væri staðan á úttekt á lagaheimildum til sóttvarnaráðstafana vegna COVID-19 sem hann hafði áður fengið vitneskju um í samskiptum við forsætisráðuneytið að stjórnvöld ætluðu að ráðast í. Þar hafði einnig komið fram að í framhaldi af slíkri úttekt yrði metið hvort tilefni væri til lagabreytinga. Af þessari ástæðu óskaði umboðsmaður jafnframt eftir upplýsingum um hvort af hálfu forsætisráðherra og heilbrigðisráðherra hefði, á grundvelli þeirrar vinnu sem þegar væri búið að vinna við úttektina, verið tekin afstaða til þess hver ættu að vera næstu skref stjórnvalda.

Í svörum ráðuneytanna kom fram að Páli Hreinssyni hefði verið falið að taka saman álitgerð um þessi mál sem hefði verið rædd á fundi ríkisstjórnar. Hafinn væri undirbúningur að endurskoðun sóttvarnalaga og áætlað samkvæmt þingmálaskrá að leggja fram frumvarp þess efnis. Umboðsmaður ritaði forsætisráðherra og heilbrigðisráðherra í kjölfarið bréf, 23. október 2020. Þar tilkynnti hann að í ljósi þeirrar úttektar sem stjórnvöld hefðu þegar gert á lagalegri stöðu þessara mála þar sem fram kæmi að þörf væri á að skjóta styrkari lagastöðum undir og skýra betur heimildir til sóttvarnaaðgerða, og þeirra viðbragða sem lýst er í bréfum ráðuneytanna, teldi hann ekki tilefni til þess að fjalla frekar almennt um þörfina á úrbótum á þessu sviði að öðru leyti en því að koma þeirri ábendingu á framfæri við ríkisstjórnina að sem allra fyrst yrði, í samræmi við það sem lýst var í svari forsætisráðuneytisins, lagt mat á í hvaða mæli væri þörf á að bæta úr atriðum sem væru meira aðkallandi en önnur og tillögur um lausnir í því sambandi yrðu þá lagðar fyrir Alþingi eins fljótt og kostur væri. Í bréfi umboðsmanns segir síðan:

Ég tek að lokum fram um þetta atriði að þótt vissulega hvíli á hlutaðeigandi stjórnvöldum ríkar skyldur til þess að gera nauðsynlegar sóttvarnaráðstafanir til að verjast og takast á við smitsjúkdóm af því tagi sem COVID-19 er þurfa stjórnvöld engu að síður, og sérstaklega þegar sleppir upphafsáðgerðum til að leggja mat á og takast á við farsótt, að gæta þess að fullnægjandi lagaheimildir séu þeim tiltækar til þeirra ráðstafana sem þau telja nauðsynlegt að gripa til. Heimild ráðherra til að hafa frumkvæði að flutningi lagafrumvarpa á Alþingi er einmitt ætlað að tryggja ráðherra úrræði til að kalla eftir þeim heimildum sem hann telur sig þurfa og eru ekki þegar í lögum eða eru ekki fyllilega skýrar. Þótt ég hafi talið tilefni til þess að hvetja stjórnvöld til þess að huga betur að lagaheimildum til umræddra ráðstafana hef ég ekki tekið afstöðu til þess hvort lagaheimildir hefur skort til einstakra ráðstafana. Það verður ekki gert nema skoða þau einstöku tilvik sem koma upp og meta aðstæður í ljósi þeirrar lagaheimildar sem reynir á, og þá m.a. með tilliti til þeirra hagsmuna sem sóttvarnaráðstöfunum og inngripum stjórnvalda er ætlað að þjóna og tilvist og líkum á smiti. Á vettvangi umboðsmanns Alþingis kann að reyna á slíkt við úrlausn þeirra kvartana sem berast.

Í bréfi umboðsmanns til forsætisráðherra og heilbrigðisráðherra sagði að lokum:

Það leiðir [...] af eðli þeirra inngripa og áhrifa sem sóttvarnaaðgerðir vegna COVID-19 hafa haft bæði fyrir einstaklinga og atvinnufyrirtæki þar sem m.a. hefur reynt á stjórnarskrárvarin réttindi og fjárhagslegar afleiðingar að ég tel að stjórnvöld eigi að því er varðar lagalega umgjörð þessara mála að gæta þess fyrir sitt leyti að hún sé eins skýr og kostur er. Það er svo vitanlega Alþingis að taka endanlega afstöðu til þess hvaða heimildir stjórnvöld eigi að hafa í þessu efni. Það eru líka almannahagsmunir að lagaþrætur um þessi mál leiði ekki til þess að ónýta þann árangur sem sóttvarnaaðgerðum til að hemja bráðsmitandi sjúkdóm, sem í senn getur reynt lífi fólks hættulegur og sett starfsemi heilbrigðiskerfisins úr skorðum, er ætlað að ná.

[Frétt um lagaheimildir til sóttvarnaaðgerða vegna COVID-19](#)

Frumvarp til laga um breytingu á sóttvarnalögum nr. 19/1997 (opinberar sóttvarnaráðstafanir o.fl.) var lagt fram af hálfu heilbrigðisráðherra 23. nóvember 2020 sem varð að lögum nr. 2/2021 og tóku gildi 8. febrúar 2021. Nánar er gerð grein fyrir samskiptum umboðsmanns og bréfum vegna málsins á vef umboðsmanns.

## 1.8 Framkvæmd stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 og óskráðar grundvallarreglur stjórnarsýsluréttar

### 1.8.1 Inngangur

Almennt reynir á túlkun og beitingu ýmissa lagareglna og stjórnvaldsfyrirmæla við meðferð mála í stjórnarsýslunni. Athuganir umboðsmanns beinast jafnframt að því hvort og þá hvernig stjórnvöld hafa í einstökum málum fylgt þeim málsmeðferðarreglum sem gilda um viðkomandi mál, bæði skráðum og óskráðum reglum stjórnarsýsluréttarins. Líkt og í skýrslum undanfarinna ára er tilefni til að draga fram nokkur atriði sem reyndi á umfram önnur í framkvæmd stjórnvalda í tengslum við reglur stjórnarsýsluréttarins.

### 1.8.2 Stjórnvaldsákvarðanir er varða málefni opinberra starfsmanna

Almennt séð eru ákvarðanir sem stjórnvöld taka í málefnum starfsmanna á grundvelli stjórnunarheimilda ekki stjórnvaldsákvarðanir enda lúta slíkar ákvarðanir jafnan að innri málefnum stjórnarsýslunnar. Þá hefur einnig verið gengið út frá því í dómaframkvæmd hér á landi að ákvarðanir um réttindi og skyldur starfsmanna á grundvelli kjarasamninga teljist ekki til stjórnvaldsákvarðana.

Á hinn bóginn hefur verið lagt til grundvallar að vissar ákvarðanir um réttindi og skyldur opinberra starfsmanna séu stjórnvaldsákvarðanir sem falla undir gildissvið stjórnarsýslulaga og er sá skilningur áréttaður í athugasemdum við það frumvarp sem varð að stjórnarsýslulögum. Þá hefur verið lagt til grundvallar að aðrar ákvarðanir um málefni opinberra starfsmanna, en þær sem þar væru sérstaklega nefndar, geti fallið undir stjórnarsýslulög. Á það til að mynda við þegar ákvörðun um breytingu á starfi eða verksviði starfsmanns skerðir launakjör eða réttindi hans eða ef slík ákvörðun er að öðru leyti sérstaklega íþyngjandi fyrir viðkomandi eða varðar mikilvæg réttindi hans.

Þegar stjórnvald tekur einhliða ákvörðun um laun ríkisstarfsmanns, sem byggist á lögum en ekki samningi, hefur um áratugaskeið verið lagt til grundvallar í störfum umboðsmanns Alþingis að stjórnarsýslulögin gildi um slíkar ákvarðanir. Á þessi sjónarmið reyndi í áliti sem settur umboðsmaður lauk á árinu, sbr. mál nr. 10343/2019 og 10475/2020.

📄 Mál nr. [10343/2019](#) og [10475/2020](#)

*Tveir forstöðumenn ríkisstofnana kvörtuðu til umboðsmanns og gerðu athugasemd við þá afstöðu fjármála- og efnahagsráðuneytisins að stjórnarsýslulög ættu ekki við um ákvarðanir um laun þeirra. Byggði ráðuneytið á að ákvörðun um laun forstöðumanna væru almenn stjórnvaldsfyrirmæli sem beindust ekki að þeim sem gegndi starfi forstöðumanns hverju sinni og fjárhagslegir hagsmunir viðkomandi tengdust því ekki úrlausn málsins. Ráðuneytið hafnaði því beiðnum forstöðumannanna um rökstuðning og aðgang að málgögnum.*

Settur umboðsmaður benti á að ákvarðanir um laun forstöðumanna væru teknar einhliða á grundvelli laga og vörðuðu lögbundinn rétt þeirra til launa. Hagsmunir þeirra af því að eiga aðild að ákvörðunum sem hafi ein áhrif á laun þeirra væru þannig að þeir nýtu stöðu aðila máls samkvæmt stjórnslulögum. Grundvallarmunur væri á stöðu forstöðumanna ríkisstofnana og almennra ríkisstarfsmanna að þessu leyti þar sem þeir síðarnefndu semdu almennt um laun og fengju greitt samkvæmt kjarasamningi.

Var það niðurstaða setts umboðsmanns að ákvörðun um reglubundin heildarlaun forstöðumanns væri stjórnvaldsákvörðun í skilningi stjórnslulaga og að viðkomandi forstöðumaður ætti aðild að máli um þá ákvörðun. Beindi settur umboðsmaður því til ráðuneytisins að taka erindi forstöðumannanna til meðferðar að nýju, kæmu fram beiðnir þess efnis, og leysa þá úr þeim í samræmi við þau sjónarmið sem rakin voru í álitinu. Jafnframt var mælt til þess að ráðuneytið tæki framvegis mið af þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í álitinu.

### 1.8.3

#### Frestun máls

Við meðferð stjórnslumála hafa stjórnvöld ýmis stjórnþæki til þess að upplýsa og afgreiða mál með þau markmið sem búa að baki stjórnslulögum að leiðarljósi. Mikilvægt stjórnþæki sem stjórnvöld hafa til taks er að setja aðila máls frest, sbr. 18. gr. stjórnslulaga. Í 1. mgr. ákvæðisins kemur fram að stjórnvaldi sé heimilt að setja málsaðila ákveðinn frest til þess að kynna sér gögn máls og tjá sig um það. Samkvæmt 2. mgr. 18. gr. getur aðili, að öðrum kosti, á hvaða stigi málsmeðferðar sem er krafist þess að afgreiðslu málsins sé frestað uns honum hefur gefist tími til þess að kynna sér gögn og gera grein fyrir afstöðu sinni. Máli skal þó ekki frestað ef það hefur í för með sér að farið sé fram úr lögmæltum fresti til afgreiðslu málsins.

Í þeim málum sem hafa borist umboðsmanni á síðustu árum hafa oftast en áður komið upp álitaefni um hvort stjórnvöld hafi gætt að framangreindum reglum um frestun máls. Þegar ákveðið er hvort og þá hvaða frest stjórnvald veitir vegast m.a. á sjónarmið um málshraða og að mál skuli nægjanlega upplýst áður en ákvörðun er tekin í því. Auk þess að gæta að rannsóknarskyldu sinni þurfa stjórnvöld til að mynda líka að huga að andmælarétti málsaðila. Þegar stjórnvald tekur ákvörðun um lengd frests þarf m.a. taka tillit til fjölda skjala og umfangs og eðlis málsins. Þetta þarf því að skoða í samhengi við ákvæði annarra laga sem geta haft áhrif hverju sinni. Á árinu reyndi á álitaefni sem þetta í kvörtun sem barst umboðsmanni í tengslum við barnaverndarmál, sjá mál nr. 9991/2019.

☰ Mál nr. [9991/2018](#)

Úrskurðarnefnd velferðarmála hafnaði beiðni A um viðbótarfrest til að kynna sér ný gögn máls sem bæði voru töluvert umfangsmikil og sum á erlendu tungumáli.

Að álitum umboðsmanns var afgreiðsla nefndarinnar ekki í samræmi við lög. Byggðist sú niðurstaða einkum á því að ekki hafi verið lagt fullnægjandi mat á beiðnina miðað við umfang og eðli þeirra gagna sem fyrir lágu í málinu. Minnti umboðsmaður á að málsmeðferðarreglur stjórnsýslulaga eiga að tryggja að fullnægjandi grundvöllur sé lagður að ákvörðunum stjórnvalda. Slíkt sé einnig liður í því réttaröryggi og trausti sem þurfi að vera til staðar í starfi stjórnsýslunnar.

☰ Mál nr. [10089/2019](#)

Í öðru máli sem lauk með álitum á árinu, sbr. mál nr. 10089/2019, reyndi jafnframt á 18. gr. stjórnsýslulaga. Þar gerði umboðsmaður athugasemd við að við undirbúning ákvörðunar um afturköllun ráðningar hefði sveitarfélag látið hjá líða að tilkynna viðkomandi með skýrum og ótvíræðum hætti um að til stæði að afturkalla ráðninguna og veita viðkomandi tiltekinn frest til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri.

#### 1.8.4

##### **Endurupptaka máls vegna mistaka stjórnvalds**

Endurupptaka máls er ein leið stjórnsýslunnar til að bæta úr misfellum sem hafa orðið á afgreiðslu máls. Í ákveðnum tilvikum kann stjórnvaldi jafnvel að vera skylt að endurupptaka mál að eigin frumkvæði. Í samræmi við það sem gengið var út frá við setningu stjórnsýslulaga útiloka ákvæði stjórnsýslulaga, um rétt aðila til endurupptöku máls, ekki að endurupptaka máls geti byggst á ólögfestum grundvelli.

Stjórnvaldi kann að vera skylt að endurupptaka mál þegar verulegur annarki eða mistök hafa orðið við málsmeðferð og eftir atvikum afturkalla hana. Í málum sem umboðsmanni hafa borist á síðustu misserum, vegna synjunar á endurupptöku mála, hefur viljað brenna við að málin hafi ekki verið lögð í réttan farveg að þessu leyti af hálfu stjórnvalda. Algengt er að eingöngu sé tekin afstaða til endurupptöku máls á grundvelli 24. gr. stjórnsýslulaga. Á þessi sjónarmið reyndi í álitum nr. 10093/2019. Þótt í málinu sé fjallað um afgreiðslu kærunefndar húsamála á erindi um endurupptöku tiltekins máls endurspeglar atvikin almenn álitafni sem geta eftir atvikum átt við um störf annarra stjórnvalda, sjá til hliðsjónar umfjöllun í skýrslu umboðsmanns til Alþingis fyrir árið 2019, bls. 57–59.

[Skýrsla umboðsmanns Alþingis 2019](#)



☰ Mál nr. [10093/2019](#)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir þeirri ákvörðun kærunefnar húsamála að hafna beiðni hans um endurupptöku máls sem nefndin hafði úrskurðað í. Kærunefnin hafði fallist á að hún hefði gert mistök við fyrri meðferð þess. Nefndin hafði enn fremur upplýst umboðsmann að hún myndi endurupptaka málið ef beiðni um það kæmi frá aðila. Þegar erindi þar um barst féllst nefndin á að endurupptaka málið en dró það síðan til baka með vísan til þess að gagnadilinn hefði ekki veitt samþykki sitt í samræmi við 24. gr. stjórnslulaga.

Umboðsmaður taldi að nefndin hefði ranglega lagt málið í farveg endurupptöku samkvæmt 24. gr. stjórnslulaga. Afleiðingin af því hefði verið að synjun gagnadila hefði verið látin girða fyrir að nefndin leysti nánar úr málinu á grundvelli endurupptöku. Taldi umboðsmaður að nefndinni hefði borið að halda meðferð málsins áfram í samræmi við ólögfestar reglur um endurupptöku máls og leggja mat á hvort tilefni og skilyrði væru til breytinga eða afturköllunar á fyrri niðurstöðu. Umboðsmaður beindi því til kærunefnarinnar að taka framvegis mið að þeim sjónarmiðum sem rakin væru í álitinu.

### 1.8.5

#### Leiðbeiningarskylda – frumkvæðisskylda stjórnvalda

Þótt leiðbeiningarskylda samkvæmt 1. mgr. 7. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 taki almennt til tilvika þegar einstaklingur leitar sjálfur eftir aðstoð eða upplýsingum þá kunna einnig að hvíla skyldur á stjórnvaldinu til að veita leiðbeiningar að eigin frumkvæði. Ef stjórnvald verður þess áskynja að aðili máls sé í villu eða geri sér ekki grein fyrir mikilvægum atriðum sem varða hagsmunum hans getur þannig verið skylt að vekja athygli á þeim atriðum eða leiðréttá misskilning. Markmiðið ætti ávallt að vera að koma í veg fyrir að hagsmunir skerðist vegna vankunnáttu aðila eða mistaka.

Settur umboðsmaður taldi tilefni til að senda Innheimtustofnun sveitarfélaga ábendingabréf þar sem reyndi á slík sjónarmið, sbr. mál nr. 10015/2019.

☰ Mál nr. [10015/2019](#)

A leitaði til umboðsmanns og kvartaði yfir því að röng upplýsingagjöf Innheimtustofnunar sveitarfélaga hefði valdið því að fyrningu á meðlagsskuld hans vegna gjaldþrotaskipta hefði verið slitið og byggði á að stofnunin hefði brugðist upplýsingaskyldu sinni.

Í ljósi atvika og gagna málsins taldi settur umboðsmaður sig ekki hafa forsendur til að fjalla um þann þátt kvörtunarinnar sem sneri að því að A hefðu verið veittar rangar upplýsingar. Hins vegar taldi hann tilefni til að fjalla um hvort stofnuninni hefði borið að eiga frumkvæði að því að leiðbeina A um með hvaða hætti hann gæti gætt hagsmuna sinna til að að fyrningu á meðlagsskuld hans yrði ekki slitið.

Settur umboðsmaður benti á að almennt væri ekki gerð sú krafa í stjórnslunni að hinn almenni borgari væri lögfróður og það væri forsenda þess að meðlagsgreiðandi gæti sett fram áskilnað um ráðstöfun greiðslna að hann vissi hvernig innheimtustofnun almennt ráðstafi greiðslum og að hann gæti lögum samkvæmt áskilið aðra ráðstöfun þeirra. Það kæmi því í hlut stjórnvalds að leiðbeina um þessi atriði ef það yrði þess áskynja að sá sem leitaði til þess gerði sér ekki grein fyrir mikilvægum atriðum sem vörðuðu hagsmuni hans á borð við þau sem um ræddi og væri þar með þáttur í lögbundnu hlutverki stofnunarinnar.

Þá lagði settur umboðsmaður áherslu á að sá skilningur stofnunarinnar, að til þyrfti að koma bein eða óbein fyrirspurn aðila til að stofnuninni bæri að leiðbeina málsaðila um framangreind atriði, væri ekki réttur enda hvíldi frumkvæðisskylda á henni rétt eins og öðrum stjórnvöldum. Þannig væri það hlutverk stjórnvalds að leiðbeina málsaðila um mikilvæg atriði sem gætu varðað hagsmuni hans ef stjórnvaldinu mætti vera það ljóst að aðili hefði miskilið réttarreglur eða hefði að öðru leyti bersýnilega þörf fyrir leiðbeiningar. Í því fælist að stofnunin legði mat á hvert tilvik miðað við fyrirleggjandi upplýsingar og mæti hvort málsaðili hafi þörf fyrir slíkar leiðbeiningar. Leiðbeiningarskylda stjórnvalda byggðist á því sjónarmiði að borgarar sem ættu í samskiptum við stjórnvöld fengju nauðsynlegar upplýsingar, m.a. til að forða því að takmörkuð vitneskja eða rangur skilningur þeirra á lagareglum eða stjórnvaldsfyrirmælum ylli þeim réttarspjöllum.

Þá getur í ljósi eðlis slíkra mála reynt sérstaklega á frumkvæðisskyldu stjórnvalda til að veita leiðbeiningar í málum er varða almannatryggingar, eins og áður var rakið í tengslum við álit í máli nr. 10235/2019 og í samskiptum við þá sem ekki eru mæltir á íslensku, sbr. álit í máli nr. 9938/2018. Þá taldi umboðsmaður rétt að koma ábendingu á framfæri við Útlendingastofnun að uppfæra leiðbeiningar í tengslum við mál nr. 10230/2019.

☰ Mál nr. [10235/2019](#)

☰ Mál nr. [9938/2018](#)

☰ Mál nr. 10230/2020

Kvartað var yfir Útlendingastofnun og árangurslausum tilraunum til að fá gefna út kennitölu og kerfiskennitölu svo viðkomandi gæti notið réttar síns sem maki Íslending og starfað hér á landi meðan umsókn um dvalarleyfi væri í vinnslu.

Umboðsmaður kom af þessu tilefni þeirri ábendingu á framfæri við Útlendingastofnun að uppfæra leiðbeiningar sínar svo þær samrýmdust betur lögum um skráningu einstaklinga, leiðbeiningarreglu stjórnsluréttar og vönduðum stjórnsluháttum. Að öðrum kosti væri hætta á að framangreindur hópur færi á mis við rétt sinn til að fá kerfiskennitölu útgefna.

## 1.8.6

**Yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðherra og sjálfstæð stjórnvöld**

Á undanförunum árum hefur reynt með ýmsum hætti á yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðherra í þeim málum sem hafa komið inn á borð umboðsmanns, einkum gagnvart sjálfstæðum stjórnvöldum. Segja má að fyrir nokkrum árum hafi álitæfni þessu tengdu einkum snúist um að ráðuneyti hafi ekki tekið mál, þar sem umboðsmaður hefur talið tilefni til, til skoðunar á grundvelli yfirstjórnunar- og eftirlitsheimilda sinna. Sú jákvæða þróun hefur átt sér stað að ráðuneyti virðast meðvitaðri um þetta hlutverk sitt nú en áður. Þau álitæfni sem koma upp nú snúast fremur um viðbrögð ráðuneytanna í slíkum málum, þ.e. inntak þessa eftirlits og/eða beitingu þeirra stjórnunarheimilda sem um ræðir á þessum grundvelli.

Í þessu sambandi er rétt að benda á að ef vandamál koma upp í störfum stjórnvalda sem heyra undir málaflokk viðkomandi ráðuneytis og ráðherra telur tilefni til að hafa afskipti af getur skipt máli að inngrip og afskipti ráðuneytisins séu markviss með tilheyrandi leiðsögn og eftir atvikum fyrirmælum, ef skilyrði eru til þess, þannig að leyst sé úr málum í lögmaeltum farvegi og eins fljótt og kostur er. Viðbrögð ráðherra þegar fyrir liggur að ráðuneyti hans metur það svo að annmarkar séu á starfsháttum hins sjálfstæða stjórnvalds ættu að miða að því að þau stjórnvöld sem eftirlitið beinist að hagi og komi lagaframkvæmd sinni í rétt horf. Eftirlit ráðuneytisins og viðbrögð þess þurfa því að bera með sér að hvaða marki það telur að ekki hafi verið fylgt lögum og úr hverju beri að bæta, svo sem með óbindandi áliti, tilmælum eða öðrum viðbrögðum sem eru ákveðin og skýr. Sjá jafnframt umfjöllun í ársskýrslu umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2019, bls. 55–57.

Umboðsmaður taldi tilefni til að þessum sjónarmiðum á framfæri við mennta- og menningarmálaráðuneytið í tilefni af máli nr. 10612/2020.

[Skýrsla umboðsmanns Alþingis 2019](#)

📄 Mál nr. 10612/2020

*A kvartaði til umboðsmanns yfir málsmeðferð og ákvörðunum Háskólans á Hólum í tengslum við skil hans á lokaverkefni og áfrýjunarnefndar í kærumálum háskólanema. Í kjölfar fyrirspurna umboðsmanns ákvað skólinn að taka málið aftur til meðferðar og lauk umboðsmaður því athugun sinni á því. Þrátt fyrir það taldi hann rétt að vekja athygli mennta- og menningarmálaráðuneytisins á atriðum í tengslum við yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir þess og fyrirkomulagi eftirlits í málefnum nemenda við opinbera háskóla.*

*A hafði sent ráðuneytinu erindi eftir að úrskurður áfrýjunarnefndarinnar lá fyrir þar sem hann óskaði eftir að það tæki mál hans til skoðunar á grundvelli eftirlitsskýldu þess með háskólum. Ráðuneytið átti í samskiptum við skólann í kjölfarið og taldi umboðsmaður ljóst að það hefði gert ráðstafanir til að bregðast við gagnvart stjórnsýslu skólans. Umboðsmaður rakti ákvæði 13. og 14. gr. laga nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands, um hlutverk ráðherra og eftirlitsskýldur.*

Benti hann á að það hefði verið afstaða ráðuneytisins að rektor Háskólans á Hólum hefði borið að taka mál A aftur til meðferðar, í ljósi þess að andmælaréttur hans hefði ekki verið virtur, en að ráðuneytið teldi sig ekki geta aðhafst frekar í málinu þar sem um sjálfstætt stjórnvald væri að ræða.

Í ljósi þess benti umboðsmaður á að það félli undir yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðherra með sjálfstæðum stjórnvöldum að hafa almennt eftirlit með starfrækslu þeirra og í athugasemdum við lagagreinina væri gert ráð fyrir að það gæti komið til þess að ráðuneyti þyrfti að gera ráðstafanir þannig að brugðist yrði við kerfislægum annmörkum í framkvæmd stjórnspýslu eða yfirvofandi hættu. Þar þyrfti að hafa í huga að annmarkar á framkvæmd sjálfstæðra stjórnvalda á reglum stjórnspýsluréttarins í málum gætu ekki bara leitt til vandkvæða og tafa við úrlausn á máli fyrir aðila málsins heldur kynnu slíkir annmarkar að vera til marks um að almennt væri ekki nægjanlega gætt að tilteknum atriðum við framkvæmd málsmeðferðar eða að ekki væri fyrir hendi fullnægjandi þekking á því hvernig standa ætti að málsmeðferð. Til viðbótar kæmi síðan að annmarkar af þessu tagi gætu að vissum skilyrðum uppfylltum varðað ríkið bótaskyldu og þar með þær fjárreiður hlutaðeigandi stofnunar sem féllu undir eftirlit ráðherra.

Í ljósi þessa og þess sem fyrir lá um vilja ráðuneytisins í þessu tiltekna máli til að koma starfsháttum Háskólans á Hólum í rétt horf, taldi umboðsmaður ástæðu til þess að koma þeirri ábendingu á framfæri við ráðuneytið að hugað yrði að því og mótaðir verkferlar um hvernig rétt væri að bregðast við á grundvelli yfirstjórnar- og eftirlitsheimilda ráðherra þegar ráðuneytið fengi vitneskju um og teldi að starfshættir sjálfstæðrar ríkisstofnunar sem heyrði stjórnarfarlega undir ráðherra væri ekki í réttu horfi. Að sama skapi gæti komið til þess að ráðuneytið þyrfti að hafa á sér andvara vegna eftirlitshlutverks þess og gera viðeigandi ráðstafanir ef það teldi t.d. að úrskurðarnefnd legði almennt þrengri skilning í starfssvið sitt en leiddi af lögum eða fylgdi ekki réttum málsmeðferðarreglum við úrlausn mála þannig að telja mætti það almennan annmarka.

## 2 Meinbugir

### 2.1

#### Inngangur

Samkvæmt 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, skal umboðsmaður tilkynna Alþingi, hlutaðeigandi ráðherra eða sveitarstjórn, ef hann verður þess var að meinbugir séu á gildandi lögum eða almennum stjórnvaldsfyrirmælum.

Á árinu 2020 var í tveimur tilvikum talið rétt að tilkynna framangreindum aðilum, einum eða fleiri, um slíka meinbugi í álit. Jafnframt er gerð grein fyrir viðbrögðum hlutaðeigandi af þessu tilefni þar sem slíkar upplýsingar liggja á annað borð fyrir. Almennu eru nokkur slík mál á ári en til samanburðar má nefna að árið 2019 voru málin tvö, sjö slík mál komu til skoðunar 2018 og fimm árið 2017.

Auk þess sem að framan greinir kemur umboðsmaður eftir atvikum á framfæri almennum ábendingum um að hugsanlega þurfi að huga betur að laga- eða reglusetningu þótt hann sendi ekki Alþingi eða ráðherra sérstaka tilkynningu um það með vísan til 11. gr. laga nr. 85/1997. Var það gert í fjórum málum á árinu.

### 2.2

#### Tilkynningar um meinbugi á lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum

#### 2.2.1

##### Óskýrleiki laga og reglna á sviði fiskveiða

 Mál nr. [9802/2018](#)

Í tilefni af máli nr. 9802/2018 taldi umboðsmaður tilefni til að vekja athygli sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra á atriðum er varða lög og reglur á sviði fiskveiða með það fyrir augum að hugað verði að því hvort og þá hvaða breytingar gæti þurft að gera með hliðsjón af þeim. Var þar bent á tiltekin atriði í tengslum við setningu laga og reglna á þessu sviði sem geti leitt til að óskýrt geti verið hver sé gildandi réttur hverju sinni.

Ábendingarnar voru settar fram í álit umboðsmannsvegnakvörtunar útgerðarfélags yfir úrskurði atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins. Þar staðfesti ráðuneytið þá ákvörðun Fiskistofu að áminna félagið vegna veiða á kúfskel með plógi án þess að hafa til þess leyfi. Útgerðin taldi aftur á móti að slíkar veiðar til beitu hefðu ekki verið háðar leyfi og áminningin því ekki í samræmi við lög.

Þetta mál, og fleiri á sviði fiskveiða er varða stjórnun þeirra og viðurlög við brotum, varð umboðsmanni tilefni til að fjalla um hvort lög og stjórnvaldsfyrirmæli á þessu sviði væru haldin meinbugum. Benti hann á að þar þyrfti að hafa í huga að um væri að ræða lög sem takmörkuðu atvinnufrelsi og gætu verið grundvöllur viðurlaga. Mikilvægt væri að huga að skýrleika við setningu á lögum og stjórnvaldsfyrirmælum og samræmi ákvæða, bæði innan laganna og við önnur lög og stjórnvaldsfyrirmæli. Ítrekaðar lagabreytingar yfir langt árabíl án þess að hugað væri að heildarendurskoðun viðkomandi laga hefði í för með sér að óskýrt gæti verið hvaða reglur væru í gildi hverju sinni. Þá skorti oft skýrar tilvísanir til lagaheimilda í reglugerðum á þessu sviði og því óljóst hver væri lagastoð þeirra.

Hvað kvörtun útgerðarfélagsins snerti var það álit umboðsmanns að úrskurður ráðuneytisins hefði ekki byggst á fullnægjandi lagagrundvelli. Beindi umboðsmaður því til þess að taka málið til meðferðar að nýju, kæmi fram ósk þess efnis, og leysa þá úr því í samræmi við þau sjónarmið sem rakin hefðu verið í álitinu. Jafnframt að taka framvegis mið af þeim í störfum sínum auk þess að huga að því hvort og þá hvaða breytingar þyrfti að gera á lögum og reglum á sviði fiskveiða af þessu tilefni.

Umboðsmaður kom sambærilegum ábendingum á framfæri í öðru máli nr. 10382/2020 er varðaði veiðar á ígulkerum, eins og nánar er rakið hér á eftir.

## 2.2.2

### Sjálfsákvörðunarréttur fatlaðs fólks

Umboðsmanni barst kvörtun þar sem gerðar voru athugasemdir við aðkomu sveitarfélags og færni- og heilsumatsnefndar að umsókn fatlaðs einstaklings um dvöl á hjúkrunarheimili. Var þar einkum byggt á að ekki hafi verið tryggt að umsókn viðkomandi um slíka dvöl hefði verið samþykkt af honum.

Í áliti umboðsmanns í tilefni af máli, nr. 9897/2018, var bent á að stjórnsýsluferli vegna dvalar á hjúkrunarheimili geti verið langt og flókið og samanstandi af nokkrum skrefum eða þáttum þar sem iðulega reyni á aðkomu fleiri en eins stjórnvalds og jafnvel einkaaðila. Ákvörðun um dvöl á hjúkrunarheimili hafi veruleg áhrif á líf og réttindi fólks og því mikilvægt að tryggja réttaröryggi hlutadeigandi í ferlinu og að mál þeirra séu lögð í réttan farveg. Ákvörðun um dvöl á hjúkrunarheimili hafi til dæmis áhrif á greiðslur, réttindi og þjónustu viðkomandi og geti auk þess takmarkað persónufrelsi, athafnafrelsi og friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu með ýmsum hætti.

Málið gaf umboðsmanni tilefni til að benda heilbrigðisráðherra á að skoða hvort og þá hvaða breytingar gæti verið rétt að gera á gildandi lagaumhverfi til að það samrýmdist betur m.a. sjónarmiðum um sjálfsákvörðunarrétt fatlaðs fólks og tryggja betur að þeir sem sækja um dvöl á hjúkrunarheimili fái fullnægjandi fræðslu um réttarstöðu sína og daglegt líf. Jafnframt var vakin athygli landlæknis, Persónuverndar og Gæða- og eftirlitsstofnunar félagsþjónustu og barnaverndar á þeim sjónarmiðum sem fram komu í álitinu.

 Mál nr. [9897/2018](#)

## 2.3

## 2.3.1

☞ Mál nr. [9802/2018](#)

### Aðrar almennar ábendingar um efni laga eða stjórnvaldsfyrirmæla

#### Ábending um óskýrleika laga og reglna á sviði fiskveiða

Umboðsmaður taldi rétt að áréttta sjónarmið sem hann kom á framfæri í álitinu sínu í máli nr. 9802/2018 í tilefni af kvörtun sem honum barst frá félagi og varðaði veiðar á ígulkerum, og þá með það að leiðarljósi að hugað yrði að því hvort og hvaða breytingar þyrfti að gera í tilefni af þeim, sbr. mál nr. 10382/2020.

Umboðsmaður benti á að í 9. gr. reglugerðar nr. 742/2019, um veiðar á ígulkerum, væri vísað almennt til þriggja lagabálka um lagastoð hennar. Þar var um að ræða lög nr. 79/1997, um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, lög nr. 57/1996, um umgengni um nytjastofna sjávar, og lög nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða. Þar sem þessi háttur væri hafður á, eins og svo oft tíðkaðist í stjórnvaldsfyrirmælum á þessu sviði, gæti verið vandkvæðum bundið fyrir þá sem yrðu að starfa undir reglugerðinni að kynna sér efni hennar og þá samspil efnis- og viðurlagaákvæða reglugerðarinnar við ákvæði framangreindra laga. Yrði enda ekki annað ráðið en að t.d. væri örðugt að greina hvers vegna, og þá um hvaða atriði reglugerðarinnar, hefði verið byggt á lögum um stjórn fiskveiða við útgáfu hennar.

Umboðsmaður vakti athygli á að ákvæði 2. mgr. 7. gr. laga um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands fæli að vissu leyti í sér frávik frá meginreglum laga um stjórn fiskveiða, einkum 1. mgr. 8. gr. þeirra laga, þótt ráðið yrði af ákvæðinu sem og athugasemdum við það í frumvarpi því er varð að lögum nr. 79/1997 að um heimildir ráðherra á grundvelli ákvæðisins væri að hluta notað nokkuð opið orðalag. Vakti hann í þessu sambandi athygli á því að í 2. mgr. 7. gr. laga nr. 79/1997 væri í engu vikið að því hvernig eða á grundvelli hvaða sjónarmiða ráðherra skyldi, ef ákvæðinu væri beitt, skipta þeim takmörkuðu gæðum, sem þar með gæti haft áhrif á mögulegan afla að magni til, milli þeirra sem fengju úthlutað leyfum og þá t.d. ef gera þyrfti upp á milli báta sem áður hafa stundað umræddar veiðar. Þegar þetta væri haft í huga og einnig sjónarmið um réttmætar væntingar sem fengið hefðu aukið vægi í réttarframkvæmd hér á landi á síðustu árum, m.a. á sviði stjórnsýslunnar, kynni að vera ástæða til þess að umrætt lagaákvæði sem fæli í sér frávik frá þeirri meginreglu sem kæmi fram í 8. gr. laga nr. 116/2006 yrði endurskoðað og gert skýrara að þessu leyti.

## 2.3.2

☞ Mál nr. [9979/2019](#)

#### Ábending um að gæta að skýrleika laga – stuðningur til kaupa á fyrstu íbúð

Umboðsmanni barst kvörtun þar sem kvartað var yfir túlkun ríkisskattstjóra á ákvæði laga nr. 111/2016, um stuðning til kaupa á fyrstu íbúð, um hverjir gætu nýtt sér úrræði laganna, sbr. mál nr. 9979/2019. Í kvörtuninni voru gerðar athugasemdir við að ríkisskattstjóri hefði túlkað úrræði laganna með þeim hætti að einungis þeir sem keyptu fyrstu fasteign eftir 1. júlí 2014 gætu sótt um að nýta heimild samkvæmt þeim lögum til allt að tíu ára og auglýst úrræðið með þeim hætti en það hefði orðið til þess að viðkomandi sótti ekki um það.

Við úrlausn kvörtunarinnar reyndi á það álitaefni hvort sú afstaða stjórnvalda að úrræði 3. mgr. 8. gr. laga nr. 111/2016, og ákvæði reglugerðar, takmarkaðist við þá sem keyptu fyrstu fasteign eftir 1. júlí 2014. Í kvörtuninni hafði verið bent á að það tímamark kæmi ekki fram í lögum.

Með hliðsjón af lögskýringargögnum og í ljósi forsögunnar, þar sem m.a. reyndi á breytingar sem gerðar höfðu verið af hálfu Alþingis við meðferð lagafrumvarpa, taldi umboðsmaður sig ekki hafa forsendur til að gera athugasemdir við þá afstöðu stjórnvalda að ákvæðið tæki eingöngu til þeirra réttihafa sem keyptu fyrstu íbúð á tímabilinu 1. júlí 2014 til og með 30. júní 2017.

Þrátt fyrir þessa niðurstöðu varð athugun á málinu umboðsmanni tilefni til að senda ríkisskattstjóra, fjármála- og efnahagsráðherra og nefndasviði Alþingis bréf þar sem athygli var vakin á því hvernig til tókst um afmörkun á umræddu tímamarki. Benti hann á mikilvægi þess að framsetning og orðalag lagaákvæða sé með þeim hætti að lesendur þeirra geti af lestri lagatextans gert sér grein fyrir hvort þeir uppfylli almenn skilyrði, eins og um tiltekna dagsetningar.

### 2.3.3

#### **Árétting á ábendingum um framsetningu reglugerðar um innheimtu og skil á meðlögum**

Í tilefni af máli nr. 10352/2020 taldi umboðsmaður tilefni til þess að árétta ábendingar sem hann hafði áður komið á framfæri í álitum frá 29. desember 2006, í máli nr. 4248/2004, og 14. febrúar 2014, í máli nr. 7461/2013 og varða efni og framsetningu reglugerðar nr. 491/1996, um innheimtu og skil á meðlögum o.fl. á vegum Innheimtustofnunar sveitarfélaga.

Í fyrrnefndu álitu nr. 4248/2004 vakti umboðsmaður sérstaka athygli á því að með reglugerðinni, sem gildi m.a. um framkvæmd 4. mgr. 5. gr. laga nr. 54/1971, um Innheimtustofnun sveitarfélaga, þar sem mælt væri fyrir um heimild stjórnar stofnunarinnar til þess að gera tímabundna samninga sem kvæðu á um greiðslu skuldara á lægri upphæð en til félli mánaðarlega vegna félagslegra erfiðleika, væri að mestu leyti látið við það sitja að endurtaka texta laganna. Vakti hann athygli á því að ítarlegri ákvæði að þessu leyti í reglugerðinni, t.d. um réttarstöðu viðsemjenda stofnunarinnar og afleiðingar vanskila, gætu verið leið til að bæta úr þeim annmörkum sem hann teldi vera á framkvæmd þessara mála og birtust m.a. í því máli sem álituð laut að. Þessar ábendingar áréttaði hann í ofangreindu álitu nr. 7461/2013 en bæði álitin voru send viðkomandi ráðuneytum, sem fóru með málaflokkinn, til kynningar. Með bréfi, dags. 28. maí 2015, upplýsti innanríkisráðuneyti að fyrirhugað væri að hefja vinnu við endurskoðun laga nr. 54/1971 og reglugerðar nr. 491/1996 þar sem ábendingar umboðsmanns yrðu hafðar til hliðsjónar. Með bréfi til ráðuneytisins í tilefni af máli nr. 10352/2020 taldi umboðsmaður á ný tilefni til að árétta þessar ábendingar varðandi efni og framsetningu reglugerðar nr. 491/1996.

☞ Mál nr. [4248/2004](#)

☞ Mál nr. [7461/2013](#)



## 2.3.4

**Gildissvið upplýsingalaga gagnvart opinberum hlutafélögum**

Umboðsmanni barst kvörtun á árinu þar sem gerðar voru athugasemdir við úrskurð úrskurðarnefndar um upplýsingamál sem staðfesti ákvörðun Ríkisútvarpsins ohf. um að synja beiðni um aðgang að upplýsingum um umsækjendur í starf útvarpsstjóra hjá félaginu, sbr. mál nr. 10319/2019.

☞ Mál nr. [10319/2019](#)

Þótt umboðsmaður teldi ekki forsendur til að fullyrða að úrskurður úrskurðarnefndarinnar hefði ekki byggst á fullnægjandi lagagrundvelli ritaði hann mennta- og menningarmálaráðherra bréf þar sem hann vakti athygli á atriðum er lúta að gildissviði upplýsingalaga gagnvart Ríkisútvarpinu ohf. Afrit af bréfinu var jafnframt sent til allsherjar- og menntamálanefndar og stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis til upplýsinga.

Þar rakti umboðsmaður tilurð þess að rekstrarformi Ríkisútvarpsins var breytt árið 2007 og rekstur þess færður yfir í hlutafélag með takmarkaðri ábyrgð ríkisins. Með hliðsjón af umfjöllun umboðsmanns um málið var það afstaða hans að við síðari breytingar á lögum um Ríkisútvarpið ohf., eftir að upplýsingalög nr. 140/2012 tóku gildi, hefði skort á að tekin væri nægjanlega skýr afstaða til þess að hvaða marki ætlunin hefði verið að hverfa frá þeirri upphaflegu stefnumörkun um aðgang almennings að upplýsingum um starfsemi Ríkisútvarpsins ohf. sem mótuð hafði verið við setningu laga nr. 6/2007 og fylgt eftir í frumvarpi því sem síðar varð að lögum nr. 23/2013.

Í ljósi þeirra atriða sem umboðsmaður rakti í bréfinu og þar með þeirrar óvissu sem hann taldi vera um hver hefði verið ætlun löggjafans í þessum efnum og ónákvæmni við lagasetninguna var það niðurstaða hans að hann hefði ekki forsendur til að fullyrða að úrskurður úrskurðarnefndar um upplýsingamál hefði ekki byggst á fullnægjandi lagagrundvelli. Hins vegar taldi hann rétt að vekja athygli mennta- og menningarmálaráðherra á framangreindu með það fyrir augum að metið yrði hvort ástæða væri til að taka afstöðu til þeirra atriði sem hann hafði fjallað um með skýrari hætti en gert væri í lögum. Hefði hann þá fyrst og fremst í huga að tekin yrði skýr afstaða til þess í lögum að hvaða marki vilji ráðuneytis mennta- og menningarmála og Alþingis stæði til þess að breyta frá upphaflegri stefnumörkun um aðgang almennings að upplýsingum um starfsemi Ríkisútvarpsins ohf. þegar það var gert að opinberu hlutafélagi. Minnti hann á að sú stefnumörkun hefði legið fyrir áður en núgildandi upplýsingalög voru samþykkt og þar með almennar reglur um aðgang að upplýsingum almennings hjá lögaðilum í opinberri eigu.

## 3 Frumkvæðismál

### 3.1

#### Inngangur

Sérstök starfseining hjá umboðsmanni hefur undanfarin ár sinnt bæði frumkvæðisathugunum og svokölluðu OPCAT-eftirliti. Frumkvæðiseftirlit er sérstaklega til þess fallið að veita umboðsmanni færi á því að stuðla að umbótum í stjórnáætlunni og þar með að rækja það lögbundna hlutverk að tryggja rétt borgaranna gagnvart stjórnvöldum landsins, sbr. 5. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.

Skipulagi starfseiningarinnar er þannig háttað að forstöðumaður sinnir bæði umsjón og stjórn frumkvæðiseftirlits og OPCAT-eftirlits umboðsmanns. Tekið skal fram að á árinu 2020 var forstöðumaður frumkvæðiseiningarinnar í orlofi hluta ársins og sinntu umboðsmaður og aðstoðarmaður hans þeim störfum í fjarveru forstöðumannsins. Á árinu vann að meðaltali einn lögfræðingur að hefðbundnum frumkvæðisathugunum og tveir lögfræðingar að OPCAT-eftirlitinu. Til að manna heimsóknir vegna OPCAT-eftirlitsins og að gæta áskilnaðar um mismunandi kyn þeirra sem taka þátt í heimsóknunum koma aðrir lögfræðingar hjá umboðsmanni eftir atvikum að einstökum athugunum. Þá hafa umboðsmaður og aðstoðarmaður hans einnig mætt í heimsóknir vegna OPCAT-eftirlitsins.

### 3.2

#### Frumkvæðis- og forathugunarmál 2020

Eitt nýtt frumkvæðismál var formlega tekið til athugunar á árinu en fjórum var lokið. Stofnað var til átta forathugana á árinu og var þremur þeirra jafnframt lokið innan þess.

#### **Forathugunarmál**

*Ný forathugunarmál sem tekin voru upp á árinu*

- *Afgreiðslutími mála hjá sýslumanninum á höfuðborgarsvæðinu sem lýtur einkum að sífja- og þinglýsingamálum (mál nr. F89/2020). Málinu var lokið 2021.*
- *Málsmeðferð Helgafellsskóla í tengslum við kæránlegar ákvarðanir (mál nr. F90/2020). Málinu var jafnframt lokið á árinu.*

- Stjórnsluframkvæmd vegna umsókna um bráðabirgðadvalarleyfi (mál nr. F91/2020).
- Framkvæmd Bílastæðasjóðs og Reykjavíkurborgar við endurgreiðslu gjalda sem eru felld niður (mál nr. F92/2020). Málinu var jafnframt lokið á árinu.
- Aðgangur að upplýsingum um umsækjendur um störf hjá Landbúnaðarháskólanum (mál nr. F93/2020). Málinu var jafnframt lokið á árinu.
- Innlokun barna í grunnskólum (mál nr. F94/2020).
- Lögheimilisskráningar hjá Þjóðskrá Íslands (mál nr. F95/2020).
- Undirbúningur ákvarðana um skipulag og leyfisveitingar á grundvelli þeirra (mál nr. F96/2020).

#### *Eldra forathugunarmál sem lokið var á árinu*

- Birting lista umsækjenda um stöðu útvarpsstjóra (mál nr. F88/2019).

#### **Frumkvæðismál**

##### *Frumkvæðismál sem lokið var á árinu*

- Upplýsingaréttur aðila máls í ráðningarmálum (mál nr. 10886/2020). Málinu var jafnframt lokið á árinu.

#### *Eldra forathugunarmál sem lokið var á árinu*

- Þjónustugjaldaheimildir í lögum (mál nr. 1775/1996).
- Geðheilbrigðisþjónusta við fanga (mál nr. 7505/2013).
- Staða einstaklinga sem ekki eru mældir á íslensku í samskiptum þeirra við stjórnvöld (mál nr. 9938/2018).

### 3.3

#### Samskipti þeirra sem ekki skilja íslensku við stjórnvöld

Á árinu 2018 hóf umboðsmaður frumkvæðisathugun á stöðu einstaklinga sem ekki skilja íslensku í samskiptum þeirra við stjórnvöld. Kveikjan að athuguninni voru bæði ábendingar og kvartanir þar sem gerðar voru athugasemdir við viðbrögð stjórnvalda við erindum frá fólki í þessari stöðu. Við athugunina var óskað eftir upplýsingum frá 29 stjórnvöldum.

Athugunin gaf umboðsmanni tilefni til að draga tvennt sérstaklega fram. Annars vegar að tiltekin afstaða og framkvæmd stjórnvalda hér á landi vekji upp spurningar um hvort þau hugi í öllum tilvikum nægilega vel að þeim skyldum sem á þeim hvíla með hliðsjón af þeim kröfum sem leiði eða kunni að leiða af nügildandi lagaumhverfi og gerðar eru til málsmeðferðar þeirra. Hins vegar virðist framkvæmd stjórnvalda á þessu sviði vera sundurleit sem endurspeglar í einhverjum tilvikum óljósan lagagrundvöll þessara mála og/eða skort á að þar sé mælt fyrir um inntak skyldna stjórnvalda til að veita aðstoð og leiðbeiningar þegar þau eiga í samskiptum við einstaklinga sem ekki skilja íslensku. Þá benti umboðsmaður sérstaklega á að reglur stjórnsýslulaga og óskráðar meginreglur stjórnsýsluréttarins leggi ákveðnar skyldur á stjórnvöld til að veita tækifæri til þátttöku í undirbúningi ákvarðana í málum þeirra og leiðbeiningar, t.d. um kæruehimildir. Þessi réttur sé til lítills ef þetta er gert á tungumáli sem viðkomandi skilur ekki.

Umboðsmaður beindi ákveðnum ábendingum og tilmælum til Alþingis og ráðherra, hvers á sínu málefnaviði, og lagði áherslu á að það yrði að vera stjórnvalda, og sérstaklega Alþingis, að taka skýrari afstöðu til þess hvort vilji standi til að mæla með beinum og skýrari hætti en nú er fyrir um það í lögum hverjar eigi að vera skyldur stjórnvalda þegar til þeirra leitar fólk sem ekki skilur íslensku. Þá kom umboðsmaður inn á að við birtingu stjórnvalda á almennum upplýsingum um starfsemi sína verði þau að tryggja að þær séu aðgengilegar, réttar og nægilega ítarlegar til að borgararnir geti gert sér grein fyrir réttindum sínum og möguleikum, einnig þeir sem ekki skilja eða tala íslensku. Loks vakti umboðsmaður athygli Alþingis og ráðuneyta á óljósri framkvæmd og mismunandi skilningi stjórnvalda á því hver beri ábyrgð á að þýða lög og reglur yfir á önnur tungumál og hvernig birtingu þeirra er háttað. Nánar er fjallað um málið í frétt á heimasíðu umboðsmanns 20. júlí 2020.

Skýrslu stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar um álitid má finna á vef Alþingis. Sjá þskj. 1632 á 151. lögj.þingi 2020–2021.

[Frétt um réttindi þeirra sem ekki skilja íslensku í samskiptum við stjórnvöld](#)  
þskj. 1632

### 3.4

[Skýrsla umboðsmanns Alþingis 2019](#)

#### Gjaldtaka fyrir þjónustu

Í skýrslu umboðsmanns til Alþingis fyrir árið 2019 var gerð grein fyrir tiltekinni þróun mála sem varðar gjaldtöku stjórnvalda í formi skatta og þjónustugjalda og frumkvæðisathugun umboðsmanns því tengdu. Síðustu misseri hefur athugun umboðsmanns einkum beinst að því hvort lagaákvæði og framkvæmd við töku þjónustugjalda fyrir opinbera þjónustu samræmist

þeim mörkum milli skatta og þjónustugjalda sem leiðir af ákvæðum stjórnarskrárinnar og lögmatísreglu stjórnsýsluréttarins.

☒ Mál nr. 1775/1996

Umboðsmaður ákvað að fella þessa almennu frumkvæðisathugun sína á töku þjónustugjalda niður í lok árs 2020 og leysa aðeins úr einstökum kvörtunum um slík gjöld sem sum eru enn til meðferðar, sjá mál nr. 1775/1996. Um leið og umboðsmaður tilkynnti stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis, forsætisráðherra og fjármála- og efnahagsráðherra um þessa ákvörðun gerði hann í bréfi til þessara aðila grein fyrir þeim álitaeftum sem skoðun hans á þessum málum hafði beinst að.

Þar kom fram að það væri áfram afstaða hans að þörf væri á að þessi mál yrðu tekin til heildstæðrar athugunar. Slík athugun þyrfti að miða að því að treysta betur lagaumgjörð og framkvæmd gjaldtöku sem heimilt væri að leggja á borgarana fyrir opinbera þjónustu. Í þessum málum þyrfti að taka mið af þeim takmörkunum sem leiða af óbreyttum ákvæðum stjórnarskrárinnar um skattlagningarheimildir og tilgangi þeirra. Þar reyndi á að hvaða marki það samrýmdist þeim að fella í auknum mæli kostnað við starfsemi ríkis og sveitarfélaga á borgarana í formi þjónustugjalda, ýmist með nánast engri tilgreiningu á þeim kostnaði sem þar mætti leggja til grundvallar um fjárhæð gjaldanna eða tilgreiningu kostnaðarliða sem spönnuðu að því er virtust nánast allan kostnað við starfsemi viðkomandi stofnunar eða starfseiningar. Samræming þessara lagaákvæða og skýrari framsetning ætti líka að auðvelda borgurunum og eftirlitsaðilum að sannreyna að gjöldin styddust við fullnægjandi lagaheimild, bæði um heimild til töku þeirra og fjárhæð. Það væri pólitísk ákvörðun í hvaða tilvikum Alþingi ákvæði að borgararnir ættu að greiða þjónustugjöld vegna tiltekinnar þjónustu eða úrlausn mála en þær ákvarðanir yrðu að uppfylla kröfur sem gilda um þessi mál.

### 3.5

#### **Geðheilbrigðisþjónusta við fanga**

Skýrsla umboðsmanns Alþingis 2019

Um árábil hefur umboðsmaður vakið athygli á nauðsyn þess að bætt verði úr geðheilbrigðisþjónustu fanga. Fjallað var um feril málsins fram til ársins 2020 í kafla II.4.3 í síðustu ársskýrslu og vísast í þessu sambandi til þeirrar umfjöllunar.

Frumkvæðisathugun umboðsmanns á aðbúnaði og aðstæðum fanga í Fangelsinu Litla-Hrauni hafði m.a. beinst að heilbrigðisþjónustu við fanga og þá sérstaklega hvort geðheilbrigðisþjónusta væri í samræmi við mannréttindareglur. Fljótlega varð ljóst að meginþungi athugunarinnar myndi beinast að þeim málum ef ekki yrðu gerðar úrbætur. Umboðsmaður átti í framhaldinu í reglulegum samskiptum við dómsmálaráðuneytið, heilbrigðisráðuneytið og Fangelsismálastofnun vegna málsins og því var talið rétt að bíða með framhald athugunarinnar meðan séð yrði hvort og þá hvernig stjórnvöld ætluðu almennt að haga úrbótum á því sviði.

[Frétt um athugun á stöðu geðheilbrigðisþjónustu og aðstæðum fanga á Litla-Hrauni](#)

Þar sem ljóst varð á árinu 2020 að ákveðnar úrbætur höfðu komið til í geðheilbrigðismálum fanga almennt stóð eftir að fylgjast með þróuninni á Litla-Hrauni og hvernig öðrum atriðum sem upphaflega frumkvæðisathugunin beindist að væri háttað. Með vísan til breytinga á verkefnum umboðsmanns með tilkomu OPCAT-eftirlitsins, sem felst m.a. í heimsóknum í fangelsi og úttektum á málum þar, þess að gerðar hafa verið breytingar á lögum um mál efni fanga eftir að frumkvæðisathugun hófst og þess takmarkaða mannafla sem umboðsmaður hafði til að sinna frumkvæðisathugunum var ákveðið að fella niður umrædda frumkvæðisathugun vegna Fangelsisins á Litla-Hrauni. Þó var áréttað að þau viðfangsefni sem athugunin beindist að muni hins vegar eftir því sem tilefni þykir til koma síðar til skoðunar umboðsmanns á grundvelli OPCAT-eftirlitsins. Fjallað er um málið í frétt á heimasíðu umboðsmanns 14. janúar 2021.

### 3.6

#### **Framkvæmd Bilastæðasjóðs og Reykjavíkurborgar við endurgreiðslu gjalda sem eru felld niður**

Umboðsmaður tók á árinu til athugunar framkvæmd Bilastæðasjóðs og Reykjavíkurborgar við endurgreiðslu gjalda sem eru felld niður. Tilefni athugunarinnar var meðferð hans á kvörtunarmáli vegna álagningar stöðubrotagjalds af hálfu Bilastæðasjóðs þar sem m.a. var gerð athugasemd við að eftir að Reykjavíkurborg ákvað að fella gjaldið niður og endurgreiða það hafi það ekki verið endurgreitt með vöxtum heldur álagi.

Í skýringum Reykjavíkurborgar kom fram að í flestum endurupp-tökumálum Bilastæðastjóðs hafi greiðsla ekki verið innt af hendi og því óalgennt að það komi til endurgreiðslu ofgreidds fjár af hálfu sjóðsins. Því hafi lítið reynt á þá lagaskyldu sjóðsins að endurgreiða ofgreidd stöðubrotagjöld ásamt vöxtum. Bilastæðasjóður teldi þó, eftir fyrirspurn umboðsmanns, ljóst að samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 150/2019, um innheimtu opinberra skatta og gjalda, bæri sjóðnum að endurgreiða gjöld sem felld væru niður með vöxtum færi endurgreiðslan fram eftir að 30 dagar væru liðnir frá því að fé hefði verið oftekið. Því hygðist Reykjavíkurborg festa í sessi almennt verklag til samræmis við fyrirmæli laga þannig að tryggt yrði að endurgreiðsla í þessum tilvikum færi fram með vöxtum en ekki álagi.

### 3.7

#### **Önnur frumkvæðis- og forathugunarmál sem enn eru til athugunar**

Alls voru fjögur önnur mál sem tekin höfðu verið til formlegrar athugunar að eigin frumkvæði umboðsmanns fyrir árið 2020 enn til athugunar við lok þess árs. Þessar athuganir beinast að:

- Auglýsingum á lausum embættum og störfum.
- Meðferð eigendavalds og eftirliti sveitarstjórna með félögum í eigu sveitarfélaganna.
- Samræmi og jafnræði í málefnum starfsmanna ríkisins.
- Upplýsingagjöf stjórnvalda til almennings og afgreiðslutíma úrskurðarnefndar um upplýsingamál.

Alls var 23 málum sem hófust fyrir árið 2020 og til skoðunar er að taka til formlegrar athugunar ólokið um áramót 2020/2021. Að hluta til hafa þessi mál þó verið sameinuð formlegum frumkvæðismálum sem eru til afgreiðslu. Þessar athuganir beinast að:

- Lágmarkskröfum til heilbrigðisþjónustu.
- Samræmi og jafnræði í starfsmannamálum.
- „Útvistun“ námsbrauta hjá Háskóla Íslands.
- Tjáningarfrelsi opinberra starfsmanna.
- Eftirliti með aðbúnaði á dvalar- og hjúkrunarheimilum aldraðra.
- Málsmeðferðartíma úrskurðarnefndar um upplýsingamál.
- Innheimtu gjalds fyrir notkun Svansmerkisins.
- Launauppbót í Seðlabanka Íslands.
- Reglum Reykjavíkurborgar um visthæfar bifreiðar.
- Innlögnum á sjúkrahús – stjórnvaldsákvörðunum í heilbrigðisþjónustu.
- Veðsetningu fasteignasjóða og stofnana sem starfa samkvæmt skipulagsskrá.
- Fagráði eineltismála í grunnskólum.
- Hlutverki velferðarráðuneytisins/félagsmálaráðuneytisins við staðfestingu samþykka byggingarsamvinnufélaga.
- Ýmsum atriðum sem varða Bankasýslu ríkisins.
- Börnum með fötlun sem sýnjað er um skólavist í framhaldsskóla.
- Kostnaði við færslu útlendinga úr landi.
- Málsmeðferðartíma úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála.
- Stigagjöf við hæfnismat í ráðningarferli opinberra starfsmanna.
- Málefnum vistheimilisins Bjargs.
- Kæruleiðum á sviði skattamála.
- Sjálfsvígum í fangelsum.
- Útgáfu leyfa og eftirliti sveitarstjórna á sviði skipulagsmála.
- Starfsauglýsingum ríkislögreglustjóra.

# 4 OPCAT-eftirlit

## 4.1

### Inngangur

Umboðsmaður Alþingis hefur frá árinu 2018 sinnt OPCAT-eftirliti með stöðum þar sem dvelja einstaklingar sem eru eða kunna að vera sviptir frelsi sínu. Eftirlitið miðar að því að hindra að pyndingar eða önnur grimmileg eða vanvirðandi meðferð viðgangist og grundvallast á valfrjálsri bókun viðsamning Sameinuðu þjóðanna gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu (OPCAT). Eftirlitið er starfrækt innan frumkvæðiseiningar umboðsmanns undir stjórn forstöðumanns hennar.

Nánar var fjallað um aðdraganda og skipulag eftirlitsins í ársskýrslu umboðsmanns 2018, bls. 79–81, auk þess sem upplýsingar er á finna á sérstöku svæði á vef umboðsmanns með upplýsingum um eftirlitið, þ.e. undir: *OPCAT-eftirlit með frelsissviptum*. Þar er m.a. greint í stuttu máli frá því hvernig heimsóknir á grundvelli eftirlitsins eru útfærðar, hvað er skoðað, hverjir skoða og gefin dæmi um staði sem eftirlitið tekur til. Þar er einnig hægt að skoða skýrslur sem gerðar eru í kjölfar hverrar heimsóknar.

[Ársskýrsla umboðsmanns Alþingis 2018](#)  
[OPCAT-vefur umboðsmanns](#)  
 Netfang eftirlitsins er [opcat@umbodsmadur.is](mailto:opcat@umbodsmadur.is)

## 4.2

### Starfsemi eftirlitsins á árinu 2020

Umboðsmaður fór í eina heimsókn á grundvelli OPCAT-eftirlitsins á árinu. Það var í Fangelsið Hólmsheiði í janúar. Skömmu síðar kom heimsfaraldur COVID-19 til sögunnar og var ákveðið að fara ekki í frekari heimsóknir á meðan faraldurinn stóð sem hæst. Þess í stað unnu starfsmenn að ritun skýrslna um fyrri heimsóknir, auk þess að afla upplýsinga vegna mögulegra heimsókna.

### 4.2.1

#### Neyðarvistun Stuðla

Stuðlar eru meðferðarstöð ríkisins sem starfrækt er af Barnaverndarstofu fyrir börn á aldrinum 13–18 ára. Neyðarvistun Stuðla er ætlað að tryggja öryggi barna, s.s. vegna alvarlegrar áfengis- og vímuefnaneyslu þeirra, hegðunarerfiðleika, óupplýstra afbrota, ofbeldis, útigangs eða stjórnleysis. Markmið með vistun er að stöðva óæskilega hegðun meðan önnur úrræði eru undirbúin af barnaverndarnefndum. Hámarkslengd neyðarvistunar er 14 dagar.

Í skýrslu sem birt var í maí 2020 kemur m.a. fram að við heimsókn umboðsmanns hafi komið í ljós að ýmis atriði sem varða réttindi barna og forsjáradila þeirra við vistun barna á neyðarvistun, aðbúnað og meðferð



þörfnuðust nánari athugunar. Það stafi m.a. af því að lagalegur grundvöllur um þessi atriði sé ekki nægilega skýr og ráðherra hafi ekki sett þær reglugerðir sem honum hafi verið falið að setja samkvæmt tilteknum ákvæðum laganna. Þá kom í ljós við athugun umboðsmanns að það heyri til undantekninga að umsóknir um vistun barns séu skriflegar eða að þeim fylgi formleg ákvörðun barnaverndarnefndar eða samþykki foreldris og barns. Því liggja lagagrundvöllur vistunar barns ekki alltaf fyrir með skýrum hætti. Það var því m.a. niðurstaða umboðsmanns að beina því til Barnaverndarstofu og neyðarvistunar Stuðla að taka skipulag og framkvæmd vegna vistunar barna til endurskoðunar og gera viðeigandi breytingar á formi slíkra umsókna og ákvarðana.

Í skýrslunni er bent á að þótt barn sé frelsissvipt á grundvelli löglegra ákvarðana verði engu að síður að gæta þess að réttindi þess skerðist ekki umfram það sem lög heimili og brýn nauðsyn standi til. Samkvæmt 82. gr. barnaverndarlaga sé meginreglan sú að bannað sé að beita barn, sem vistað er á stofnun eða heimili á ábyrgð ríkisins, þvingunarráðstöfunum eða alvarlegum agaviðurlögum eða grípa inn í friðhelgi einkalífs þess. Þær undantekningar sem gerðar eru í ákvæðinu séu ekki settar skýrt fram og ákvæðið gefi mikið svigrúm til mats. Þá geri ákvæðið ráð fyrir að sett sé reglugerð um nánari framkvæmd þess sem ekki hafi verið sett. Umboðsmaður beindi þeim tilmælum því til Barnaverndarstofu og neyðarvistunar Stuðla að skilgreina með skýrum hætti þær athafnir og ákvarðanir sem teljast fela í sér þvinganir og inngríp í friðhelgi einkalífs barns og gæta þess jafnframt að beiting slíkra takmarkana á neyðarvistun hafi lagastoð og sé í framkvæmd í samræmi við ákvæði 82. gr. barnaverndarlaga, ákvæði stjórnarskrár og þau mannréttinda-sjónarmið sem rakin eru í skýrslunni.

Í skýrslunni kemur fram að börn sem vistast á neyðarvistun Stuðla njóti almennt nokkuð góðs aðbúnaðar. Þá væri mönnun á deildinni almennt í góðu horfi. Í þessum efnum voru þó settar fram ábendingar og tilmæli sem beindust m.a. að því að huga að mörkum milli öryggis og hlýleika á deildinni, bæta móttöku og heimsóknaraðstöðu svo hún taki mið af viðkvæmum aðstæðum þeirra barna sem þar dvelja, og loks að tilteknum öryggisatriðum í umhverfi barnanna. Þá var mælt til þess að leitast yrði við að hafa samsetningu starfsmannahópsins með þeim hætti að almennt væri hægt að hafa starfsfólk af báðum kynjum á vakt.

Í skýrslunni var því komið á framfæri við félags- og barnamálaráðherra og heilbrigðisráðherra að huga að því hvernig tryggja megi að börn í neyðarvistun fái almenna heilsufarsskoðun við komuna þangað eða stuttu síðar. Þá var því einnig beint til sömu aðila að huga að því hvernig tryggja megi að viðeigandi heilbrigðisþjónusta sé veitt á meðan börn vistast þar og koma í veg fyrir að almennir starfsmenn Stuðla séu látnir sinna störfum heilbrigðisstarfsfólks.

Í skýrslunni var ábendingum jafnframt komið á framfæri við Barnaverndarstofu og neyðarvistun um að tryggja upplýsingagjöf til barna, forsjáraðila þeirra og starfsmanna, m.a. um réttindi barna og kvörtunar- og kæruleiðir vegna þjónustu og meðferðar á neyðarvistun. Tilteknum ábendingum og tilmælum var jafnframt beint til félags- og barnamálaráðherra í tengslum við lagaleg álitaefni sem komu upp við athugunina og vikið er að í skýrslunni. Þau atriði beinast einkum að setningu reglugerða og reglna sem mælt er fyrir um í barnaverndarlögum. Einnig að fylgja þyrfti frekar eftir áformum um að fjölga plássum á Stuðlum og/eða leita leiða, í samræmi við lagaskyldu þess efnis, til að tryggja að fyrir hendi séu úrræði fyrir börn sem talin er þörf á að vista á heimilum eða stofnunum á ábyrgð ríkisins.

Umboðsmaður óskaði eftir því að Stuðlar, Barnaverndarstofa og önnur stjórnvöld gerðu grein fyrir viðbrögðum sínum í tilefni af skýrslunni fyrir 1. desember 2020. Svör hafa enn ekki borist frá Stuðlum og Barnaverndarstofu. Í svari félagsmálaráðuneytisins, dags. 5. janúar 2021, kom m.a. fram að unnið væri að endurskoðun á barnaverndarlögum. Frumvarp til laga um breytingu á þeim væri þó ekki fullbúið. Einnig kom fram að skýrsla umboðsmanns hefði verið mikilvægt innlegg í vinnu við frumvarpið og með því sé stefnt að því að koma til móts við allar ábendingar umboðsmanns í skýrslunni sem líti að lagaumhverfi í barnavernd. Þá kemur fram að unnið sé að því í samvinnu við Barnaverndarstofu að næg rými séu á Stuðlum til þess að taka á móti ungmennum í úrræði en einnig sé unnið að uppbyggingu fleiri og fjölbreyttari úrræða. Þá er vísað til þess að ákveðin skref hafi verið tekin í þá átt að tryggja fullnægjandi umgjörð utan um viðeigandi heilbrigðisþjónustu fyrir þann hóp barna sem vistaður sé á neyðarvistun, m.a. með samvinnu stofnana félagsmálaráðuneytisins og heilbrigðisráðuneytisins, og að framhald verði á því starfi.

#### 4.2.2

[Heimsóknarskýrsla](#)  
— [Lögreglustöðin við](#)  
[Hverfisgötu](#)

#### Lögreglustöðin á Hverfisgötu

Í fangageymslu lögreglunnar við Hverfisgötu eru klefar sem lögreglan notar til að vista þá sem hún hefur handtekið eða telur þörf á að vista af öðru tilefni, að jafnaði í þágu rannsóknar máls og/eða til skýrslutöku. Vistun í fangageymslu lögreglu gegn vilja viðkomandi getur almennt að hámarki verið 24 klukkustundir án þess að sá handtekni sé leiddur fyrir dómara vegna ákvörðunar um gæsluvarðhald eða til afplánunar á þegar gengnum dómi.

Í skýrslu sem birt var í október 2020 kemur m.a. fram að með aukinni áherslu á mannréttindareglur og eftirfylgni þeirra af hálfu eftirlitsstofnana og dómstóla hafi réttarþróun í málefnum frelsissviptra á undanförunum árum verið í þá átt að mæla með beinum hætti fyrir í lögum um stöðu þeirra, aðbúnað og inngríp í persónufrelsi. Þegar lögum um meðferð sakamála sleppi séu hins vegar engin ákvæði í lögum eða reglugerðum um hvernig haga eigi

meðferð eða aðbúnaði handtekinna í fangageymslum. Einnig er varpað ljósi á að ákveðin óvissa sé til staðar um hvaða réttaröryggisreglur gildi um stöðu og vistun þess sem færður er í fangageymslu eftir því á hvaða lagagrundvelli það er gert. Af þessu tilefni kom umboðsmaður þeirri ábendingu á framfæri við dómsmálaráðherra og ríkislögreglustjóra að setja í lög reglur um vistun handtekinna einstaklinga í fangageymslu þar sem nánar verði mælt fyrir um aðbúnað, meðferð og réttarstöðu þeirra og huga eftir atvikum að því hvaða breytingar þurfi að gera á núgildandi löggjöf.

Umboðsmaður benti á að í fangageymslu starfi ekki einungis lögreglumenn heldur einnig almennir starfsmenn sem hvorki hafi lögregluvald á grundvelli lögreglulaga né valdbeitingarheimildir á grundvelli annarra laga. Þeim tilmælum var því beint til lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu og ríkislögreglustjóra að endurskoða verklag í fangageymslunni til að tryggja að einungis lögreglumenn sem hafi til þess sérstaka menntun, þjálfun og valdbeitingarheimildir sinni störfum sem teljist til lögreglustarfa. Þá var tilmælum og ábendingum beint til lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu, m.a. um að gætt sé að einstaklingsbundnu mati og meðalhófi þegar metin er þörf á inngrípum á borð við notkun handjárna, líkamsleit og haldlagningu muna og verklag við myndvöktun.

Umboðsmaður tók fram að ekki yrði annað ráðið en að handteknir einstaklingar sem vistast í fangageymslunni njóti almennt viðunandi aðbúnaðar m.t.t. þess að vistuninni er einungis ætlað að vara í skamman tíma. Í þessum efnum voru þó sett fram tilmæli og ábendingar sem beindust m.a. að tilteknum öryggisatriðum og aðgengi að hreinlætisaðstöðu og næringu. Þá var þeim tilmælum beint til lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu að tryggja fullnægjandi mönnun í fangageymslu og að leitast við að hafa samsetningu starfsmannahópsins með þeim hætti að almennt væri hægt að hafa karl- og kvenkyns starfsmann á vakt.

Bent var á að ófaglært starfsfólk kynni að vera sett í þá stöðu að taka veigamiklar ákvarðanir sem varða líf og heilsu handtekinna, s.s. að meta hvort þörf sé á aðkomu heilbrigðisstarfsfólks vegna ástands þeirra. Í skýrslunni var þeim tilmælum beint til lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu að huga að því hvernig hægt væri að tryggja að heilbrigðisstarfsfólk kæmi að því að meta ástand handtekinna manna fyrir vistun í fangageymslu, ekki síst til að koma í veg fyrir sjálfsvígshættu og útbreiðslu smitsjúkdóma eða tryggja viðunandi aðbúnað m.t.t. veikinda og eftir atvikum lyfjagjafa. Þá var tilmælum beint til stjórnvalda að gera ráðstafanir vegna vistunar þeirra sem glíma við sjálfskaðandi hegðun eða eru í sjálfsvígshættu.

Vegna vistunar barna á sakhæfisaldri, þ.e. 15–18 ára, í fangageymslu beindi umboðsmaður þeim tilmælum til lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu að vista þau í úrræði sem hæfir aldri þeirra og þroska, auk þess sem tilmælum var beint til hans varðandi tilkynningar til forsjáradila og barnaverndar, skráningar og upplýsingagjöf.

Loks var tilmælum beint til lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu sem lutu m.a. að úrbótum varðandi upplýsingagjöf, túlkapjónustu, skráningar í vistunarskýrslur og leiðbeiningar um hvaða kvörtunar- og kæruleiðir standa til boða.

Umboðsmaður óskaði eftir því að stjórnvöld sem tilmælum eða ábendingum var beint til gerðu grein fyrir viðbrögðum sínum fyrir 1. apríl 2021. Svör lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu bárust í maí 2021. Þar kom fram að leitast hefði verið við að bregðast við öllum tilmælum og ábendingum sem fram komu í skýrslunni en eðli máls samkvæmt yrði unnið með einhver þeirra áfram. Sem dæmi um þær úrbætur sem farið er yfir í bréfinu má nefna að nýjar verklagsreglur um fangageymslur LRH nr. LRH176 voru gefnar út 18. maí 2021. Reglurnar taki mið af þeim athugasemdum sem komi fram í skýrslu umboðsmanns. Fram kemur að markmið þeirra sé að réttarstaða handtekinnna við vistun í fangageymslu sé tryggð, að ákvæði laga varðandi réttindi þeirra séu virt sem og þær alþjóðlegu skuldbindingar sem ríkið hafi undirgengist. Einnig að tryggja öryggi hinna handteknu og þeirra sem starfa í fangageymslu og skýra verkferla og ábyrgðarsvið starfsmanna. Þá hafi embættið einnig lagt í vinnu við að innleiða ástandsmat handtekinnna og áhættumat á sjálfsskaða. Loks kemur fram að settur hafi verið á fót samráðsvettvangur dómsmálaráðuneytis, embættis ríkislögreglustjóra og embættis lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu sem m.a. sé ætlað að skoða nánar athugasemdir umboðsmanns sem lúta að lagaumhverfi um stöðu og vistun einstaklinga í fangageymslum lögreglu. Í svari dómsmálaráðuneytisins er jafnframt fjallað um verkefni starfshópsins og tekið fram að honum verði falið að gera tillögur að lagabreytingum og breytingum á reglugerðum.

#### 4.2.3

##### **Fangelsið Hólmsheiði**

Önnur heimsókn umboðsmanns Alþingis í fangelsi á grundvelli OPCAT-eftirlitsins var í Fangelsið Hólmsheiði. Heimsóknin einskorðaðist að þessu sinni við gæsluvarðhald en laut ekki beint að vistun afplánunarfanga þótt aðstaða og aðbúnaður þeirra geti verið sambærilegur.

Fyrir heimsóknina var óskað eftir tilteknum upplýsingum og gögnum, m.a. almennt um starfsemi fangelsisins, tölfræði um gæsluvarðhaldsfangna, aðgerðir sem geti talist til þvingana, aðgengi að heilbrigðisþjónustu og meðferð og upplýsingagjöf til fanga. Í nóvember 2019 var rætt við sálfræðinga Fangelsismálastofnunar sem lið í undirbúningi heimsóknarinnar. Umbeðin gögn bárust 8. janúar 2020.

Heimsóknarskýrsla  
— Fangelsið Hólmsheiði

#### 4.2.4

Heimsóknarskýrsla  
— Landspítali

Heimsóknin fór fram um miðjan janúar 2020 og skýrsla um hana var birt á árinu 2021 sem finna má á heimasíðu umboðsmanns og nánar verður gerð grein fyrir í skýrslu umboðsmanns til Alþingis fyrir árið 2021.

#### Landspítali, Kleppur — eftirfylgni

Í skýrslu umboðsmanns um heimsókn á þrjár lokaðar deildir á Landspítala-Kleppi, sem birt var í október 2019, var gerð grein fyrir að almennt væru ekki fullnægjandi lagaheimildir í íslenskri löggjöf til að taka ákvarðanir gagnvart frelsissviptum einstaklingum á geðheilbrigðisstofnunum sem gætu falið í sér inngrip í réttindi sem varin eru í stjórnarskrá og mannréttindasáttmálum. Í tilefni af heimsókninni var ýmsum tilmælum og ábendingum beint til dómsmálaráðherra og heilbrigðisráðherra auk þess sem ábendingum og tilmælum var beint til spítalans.

Umboðsmaður og starfsmenn hans mættu á fund velferðarnefndar Alþingis 8. nóvember 2019 þar sem gerð var grein fyrir skýrslunni og spurningum nefndarmanna svarað. Umboðsmaður og aðstoðarmaður hans áttu jafnframt fund með stjórnendum á geðsviðum spítalans 22. janúar 2020 þar sem efni skýrslunnar og einstök atriði voru rædd nánar. Í bréfi 30. september 2020 var gerð grein fyrir viðbrögðum spítalans. Þar kom m.a. fram að spítalinn tæki þátt í vinnu við endurskoðun laga um réttindi sjúklinga. Áformað væri að taka málið upp á þeim vettvangi með fagráðuneytinu enda nauðsynlegt að það kæmi að mörgum þeirra ábendinga og tilmæla sem sett hefðu verið fram í skýrslunni. Unnið væri að gerð fræðsluefnis fyrir starfsmenn annars vegar og sjúklinga og aðstandendur hins vegar og skerpa á tilteknu verklagi. Þá væri unnið að úrbótum vegna athugasemda um aðbúnað sjúklinga.

Í bréfum frá heilbrigðisráðuneytinu 25. maí og 10. september 2020 var gerð nánari grein fyrir viðbrögðum þess vegna málsins. Meðal annars hefðu verið skipaðir starfshópar til að bregðast við ábendingum umboðsmanns og endurskoðun á löggjöf stæði yfir. Fram kom að ráðuneytið teldi nokkuð í að heildarendurskoðun þessara mála lyki hjá öllum sem þyrftu að koma að því en bregðast þyrfti skjótt við þeim ábendingum sem lytu að stöðu frelsissviptra einstaklinga, meðferð þeirra og heimildum til að beita þá hvers konar þvingunum, valdi og/eða taka ákvarðanir sem fela í sér inngrip í friðhelgi einkalífs þeirra. Heilbrigðisráðherra hefði ákveðið að leggja fram lagafrumvarp þar sem tekið yrði á þessu.

Frumvarp til laga um breytingu á lögum um réttindi sjúklinga, nr. 74/1997 (beiting nauðungar) var lagt fram af hálfu heilbrigðisráðherra á 151. löggj.þ. 2020–2021, sjá þskj. 943, en varð ekki að lögum.

þskj. 943

## 5

## Viðbrögð við álitum umboðsmanns Alþingis

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

Umboðsmaður fylgir álitum sínum jafnan eftir með því að biðja viðeigandi stjórnvöld um upplýsingar um hvort og þá hvernig brugðist hefur verið við tilmælum, hvort heldur þau eru almenn eða sérstök. Sama gegnir stundum í öðrum málum þar sem athugun umboðsmanns hefur gefið tilefni til að benda á eitthvað sem betur má fara við meðferð þeirra. Í stöku tilfellum berast umboðsmanni upplýsingar frá stjórnvaldi um viðbrögð þess við tilmælum án þess að gengið sé sérstaklega eftir þeim og er það verklag til eftirbreytni.

Í eldri framkvæmd voru reifanir af öllum álitum og viðbrögð stjórnvalda við þeim birtar í ársskýrslu umboðsmanns. Í samræmi við áherslu á að stytta umfjöllun um efni sem finna má á heimasíðu umboðsmanns má finna yfirlit yfir álit umboðsmanns hér á eftir. Með því að smella á málsnúmer í rafrænni útgáfu skýrslunnar má kalla fram viðkomandi álit í köflum 5.1–5.3 ásamt viðbrögðum stjórnvalds við tilmælum umboðsmanns, hafi þau borist.

## 5.1

### Sérstök tilmæli

Umboðsmaður beindi sérstökum tilmælum til stjórnvalda í 21 máli. Í 17 tilfellum verður ekki annað séð en að farið hafi verið að tilmælunum. Í tveimur var málið enn til meðferðar þegar grennslast var fyrir um viðbrögð við því og í tveimur tilvikum hafði ekki verið leitað aftur til stjórnvalds í kjölfar álits umboðsmanns.

## Farið að tilmælum

<p>☰ Mál nr. <a href="#">9873/2018</a></p> <p>Stjórnvald</p> <p>Tilmæli</p>	<p><a href="#">Almannatryggingar</a> / <a href="#">Félagsleg aðstoð</a> / <a href="#">Styrkur til kaupa á bifreið</a> / <a href="#">Skyldubundið mat</a></p> <p>Úrskurðarnefnd velferðarmála</p> <p><i>Taka til meðferðar á ný ef óskað</i></p>
<p>☰ Mál nr. <a href="#">9963/2019</a></p> <p>Stjórnvald</p> <p>Tilmæli</p>	<p><a href="#">Málefni fatlaðs fólks</a> / <a href="#">Sveitarfélög</a> / <a href="#">Húsnæðismál</a> / <a href="#">Stjórnvaldsákvörðun</a> / <a href="#">Aðild</a> / <a href="#">Stjórnsýslukæra</a></p> <p>Úrskurðarnefnd velferðarmála</p> <p><i>Taka til meðferðar á ný ef óskað</i></p>
<p>☰ Mál nr. <a href="#">9971/2019</a></p> <p>Stjórnvald</p> <p>Tilmæli</p>	<p><a href="#">Opinberir starfsmenn</a> / <a href="#">Framhaldsskólar</a> / <a href="#">Forstöðumaður bókasafns</a> / <a href="#">Almenn hæfisskilyrði</a> / <a href="#">Auglýsing á lausu starfi</a> / <a href="#">Rannsóknarreglan</a></p> <p>Framhaldsskólinn X</p> <p><i>Taka til meðferðar á ný ef óskað</i></p>
<p>☰ Mál nr. <a href="#">10008/2019</a></p> <p>Stjórnvald</p> <p>Tilmæli</p>	<p><a href="#">Hollustuhættir og heilbrigðiseftirlit</a> / <a href="#">Skilyrði þess að heilbrigðisyfirvöld megi fjarlægja númerslausar bifreiðar</a> / <a href="#">Tilkynning um meðferð máls</a> / <a href="#">Rannsóknarreglan</a> / <a href="#">Andmælaréttur</a> / <a href="#">Meðalhófsreglan</a> / <a href="#">Hlutverk lægra settra stjórnvalda í kærumálum borgaranna</a></p> <p>Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála</p> <p><i>Taka til meðferðar á ný ef óskað</i></p>
<p>☰ Mál nr. <a href="#">10023/2019</a></p> <p>Stjórnvald</p> <p>Tilmæli</p>	<p><a href="#">Opinberir starfsmenn</a> / <a href="#">Áminning</a> / <a href="#">Hæfi</a> / <a href="#">Setning staðgengils</a></p> <p>Háskólinn á Akureyri</p> <p><i>Taka til meðferðar á ný ef óskað</i></p>
<p>☰ Mál nr. <a href="#">10037/2019</a> og <a href="#">10038/2019</a></p> <p>Stjórnvald</p> <p>Tilmæli</p>	<p><a href="#">Skaðabætur</a> / <a href="#">Skilyrði bótaskyldu samkvæmt lögum nr. 69/1995</a> / <a href="#">Bótanefnd</a> / <a href="#">Lögskýring</a> / <a href="#">Skyldubundið mat</a> / <a href="#">Rannsóknarreglan</a> / <a href="#">Leiðbeiningarskylda stjórnvalda</a></p> <p>Bótanefnd skv. lögum nr. 69/1995</p> <p><i>Taka til meðferðar á ný ef óskað</i></p>

<p>☰ Mál nr. <a href="#">10051/2019</a></p>	<p><a href="#">Menntamál</a> / <a href="#">Starfsréttindi kennara</a> / <a href="#">Öryggiskröfur á sundstöðum</a> / <a href="#">Lagaheimild</a> / <a href="#">Stjórnvaldsfyrirmæli</a></p>
<p>Stjórnvald Tilmæli</p>	<p>Umhverfis- og auðlindaráðuneytið <i>Endurskoða reglugerð og tryggja að reglur hafi fullnægjandi lagastoð</i></p>
<p>☰ Mál nr. <a href="#">10089/2019</a></p>	<p><a href="#">Opinberir starfsmenn</a> / <a href="#">Sveitarfélög</a> / <a href="#">Ráðningar í opinber störf</a> / <a href="#">Auglýsing á lausu starfi</a> / <a href="#">Afturköllun</a> / <a href="#">Tilkynning um meðferð máls</a> / <a href="#">Rannsóknarreglan</a> / <a href="#">Andmælaréttur</a></p>
<p>Stjórnvald Tilmæli</p>	<p>Akureyrarbær <i>Rétta hlut viðkomandi</i></p>
<p>☰ Mál nr. <a href="#">10128/2019</a></p>	<p><a href="#">Sveitarfélög</a> / <a href="#">Úthlutun lóða til trú- og lífsskoðunarfélaga</a> / <a href="#">Sjálfsstjórn sveitarfélaga</a> / <a href="#">Stjórnsýslueftirlit ráðuneytis</a> / <a href="#">Rannsóknarreglan</a></p>
<p>Stjórnvald Tilmæli</p>	<p>Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti <i>Taka til meðferðar á ný ef óskað</i></p>
<p>☰ Mál nr. <a href="#">10135/2019</a></p>	<p><a href="#">Opinberir starfsmenn</a> / <a href="#">Sveitarfélög</a> / <a href="#">Ráðningar</a> / <a href="#">Lausnarlaun</a> / <a href="#">Rannsóknarreglan</a> / <a href="#">Sjónarmið sem ákvörðun verður byggð á</a> / <a href="#">Lögmætisreglan</a> / <a href="#">Réttmætisreglan</a> / <a href="#">Stjórnsýslueftirlit með sveitarfélögum</a></p>
<p>Stjórnvald Tilmæli</p>	<p>Sveitarfélagið X <i>Rétta hlut viðkomandi</i></p>
<p>☰ Mál nr. <a href="#">10234/2019</a></p>	<p><a href="#">Menningarmál</a> / <a href="#">Greiðslur vegna afnota af bókum</a> / <a href="#">Upphaf stjórnsýslumáls</a> / <a href="#">Leiðbeiningarskylda Úthlutunarnefnd skv. 8. gr. 1. nr. 91/2007, um bókmenntir</a></p>
<p>Stjórnvald Tilmæli</p>	<p><i>Taka til meðferðar á ný ef óskað</i></p>
<p>☰ Mál nr. <a href="#">10235/2019</a></p>	<p><a href="#">Almannatryggingar</a> / <a href="#">Innheimta endurkröfu</a> / <a href="#">Nauðungarsala</a> / <a href="#">Meðalhófsreglan</a> / <a href="#">Rannsóknarreglan</a> / <a href="#">Leiðbeiningarskylda</a></p>
<p>Stjórnvald Tilmæli</p>	<p>Tryggingastofnun <i>Rétta hlut viðkomandi ef óskað</i></p>
<p>☰ Mál nr. <a href="#">10343/2019</a> og <a href="#">10475/2020</a></p>	<p><a href="#">Opinberir starfsmenn</a> / <a href="#">Forstöðumenn ríkisstofnana</a> / <a href="#">Laun</a> / <a href="#">Stjórnvaldsákvörðun</a> / <a href="#">Aðili máls</a></p>
<p>Stjórnvald Tilmæli</p>	<p>Fjármála- og efnahagsráðuneyti <i>Taka til meðferðar á ný ef óskað</i></p>



- ☰ Mál nr. [10381/2020](#) [Menntamál](#) / [Starfsnám lögreglu](#) / [Aðstoð einkaaðila](#) / [Heilbrigðisstarfsmenn](#) / [Rannsóknarreglan](#) / [Svör til umboðsmanns Alþingis](#)
- Stjórnvald Mennta- og starfsþróunarsetur lögreglu  
Tilmæli *Taka til meðferðar á ný ef óskað og skoða almennt verklag*
- ☰ Mál nr. [10480/2020](#) [Fasteignaskráning og fasteignamat](#) / [Endurskoðun upplýsinga í fasteignaskrá](#) / [Fjöleignarhús](#)
- Stjórnvald Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti  
Tilmæli *Taka til meðferðar á ný ef óskað*

### Enn til meðferðar

---

- ☰ Mál nr. [9911/2018](#) [Almannavarnir](#) / [Varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum](#) / [Skiðasvæði](#) / [Laun eftirlitsmanna](#) / [Málsmeðferð](#) / [Stjórnsýslueftirlit](#)
- Stjórnvald Umhverfis- og auðlindaráðuneyti  
Tilmæli *Taka til meðferðar á ný ef óskað*
- ☰ Mál nr. [10025/2019](#) [Landbúnaður](#) / [Lögbýli](#) / [Búfé](#) / [Rannsóknarreglan](#)
- Stjórnvald Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti  
Tilmæli *Taka til meðferðar á ný ef óskað*

### Ekki leitað aftur til stjórnvalds

---

- ☰ Mál nr. [9802/2018](#) [Sjávarútvegsmál](#) / [Stjórn fiskveiða](#) / [Krókaafلامark](#) / [Stjórnsýsluviðurlög](#) / [Lögskýring](#) / [Meinbugir](#)
- Stjórnvald Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti  
Tilmæli *Taka til meðferðar á ný ef óskað*
- ☰ Mál nr. [10225/2019](#) [Atvinnuréttindi](#) / [Löggilding dómtúlka](#) / [Skilyrði fyrir próftöku](#) / [Lagaheimild](#)
- Stjórnvald Dómsmálaráðuneyti  
Tilmæli *Taka til meðferðar á ný ef óskað*

## 5.2

**Almenn tilmæli**

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

Í öllum tilfellum nema einu, þar sem svar hefur borist, verður ekki annað séð en að farið hafi verið að almennum tilmælum umboðsmanns og í þessu eina er málið enn til meðferðar. Í öðru máli, nr. 9938/2018, hafa borist svör frá öllum ráðuneytum nema frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu. Þrátt fyrir ítrekanir bæði í bréfpósti, símtali og tölvupósti hafa engin svör komið frá ráðherrum þess.

Almennu tilmælin lutu ýmist að því að tilteknum reglum eða starfsháttum stjórnvalda yrði breytt eða því var beint til stjórnvalda að taka það til athugunar hvort tilefni væri til að gera ákveðnar breytingar og þá í ljósi þeirra sjónarmiða sem lýst var í álitinu. Þegar metið er í síðara tilvikinu hvort stjórnvöld hafi farið að ábendingum er fyrst og fremst kallað eftir að lagt hafi verið mat á, hjá viðkomandi stjórnvaldi, hvort tilefni sé til breytinga. Þá með tilliti til þessara sjónarmiða sem gjarnan lúta að því að betur sé hugað að réttarstöðu og réttaröryggi borgaranna. Liggi fyrir að stjórnvald hafi í kjölfar slíkra tilmæla metið þetta en ekki talið rétt að breyta að öllu leyti þeim atriðum sem tilmæli umboðsmanns lutu að og rökstyðji þá afstöðu sína með þáttum sem stjórnvaldið hefur lögum samkvæmt mat um, er almennt litið svo á að það hafi farið eftir þeim almennum tilmælum sem sett voru fram.

**Farið að tilmælum**

<p>☞ Mál nr. <a href="#">9629/2018</a></p>	<p><a href="#">Gjafsókn</a> / <a href="#">Sérstakt hæfi</a> / <a href="#">Stofnana- vanhæfi</a> / <a href="#">Almennt hæfi nefndarmanns</a> / <a href="#">Vandaðir stjórnsýsluhættir</a></p>
<p>Stjórnvald</p>	<p>Dómsmálaráðuneyti, forsætisráðuneyti, samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti</p>
<p>☞ Mál nr. <a href="#">9802/2018</a></p>	<p><a href="#">Sjávarútvegsmál</a> / <a href="#">Stjórn fiskveiða</a> / <a href="#">Krókaafllamark</a> / <a href="#">Stjórnsýsluviðurlög</a> / <a href="#">Lögskýring</a> / <a href="#">Meinbugir</a></p>
<p>Stjórnvald</p>	<p>Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti</p>

Mál nr. <a href="#">9897/2019</a>	Málefni fatlaðs fólks / Sveitarfélög / Færni- og heilsumat / Málsmeðferð stjórnvalda / Rannsóknarreglan / Skráningarskylda stjórnvalda / Meinbugir
Stjórnvald	Sveitarfélagið X, landlæknir, færni- og heilsumatsnefnd heilbrigðisumdæmis höfuðborgarsvæðisins og heilbrigðisráðuneyti
Mál nr. <a href="#">9911/2018</a>	Almannavarnir / Varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum / Skiðasvæði / Laun eftirlitsmanna / Málsmeðferð / Stjórnsýslueftirlit
Stjórnvald	Umhverfis- og auðlindaráðuneyti og Veðurstofa Íslands
Mál nr. <a href="#">9938/2018</a>	Málsmeðferð stjórnvalda / Samskipti stjórnvalda við einstaklinga sem ekki eru mældir á íslensku / Leiðbeiningarskylda / Rannsóknarreglan / Andmælaréttur / Birting / Stjórnvaldsákvörðun / Frumkvæðisathugun
Stjórnvald	Forsætisráðuneyti, atvinnuvega og nýsköpunarráðuneyti, dómsmálaráðuneyti, félagsmálaráðuneyti, fjármála- og efnahagsráðuneyti, heilbrigðisráðuneyti, mennta- og menningarmálaráðuneyti, samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti, umhverfis- og auðlindaráðuneyti og utanríkisráðuneyti
Mál nr. <a href="#">9963/2019</a>	Málefni fatlaðs fólks / Sveitarfélög / Húsnæðismál / Stjórnvaldsákvörðun / Aðild / Stjórnsýslukæra
Stjórnvald	Úrskurðarnefnd velferðarmála og Reykjavíkurborg
Mál nr. <a href="#">9971/2019</a>	Opinberir starfsmenn / Framhaldsskólar / Forstöðumaður bókasafns / Almenn hæfisskilyrði / Auglýsing á lausu starfi / Rannsóknarreglan
Stjórnvald	Framhaldsskólinn X
Mál nr. <a href="#">9991/2019</a>	Börn / Foreldrar / Barnavernd / Stjórnsýslukæra / Málsmeðferð stjórnvalda / Frestir / Andmælaréttur
Stjórnvald	Úrskurðarnefnd velferðarmála

<p>☰ Mál nr. <a href="#">10008/2019</a></p>	<p><a href="#">Hollustuhættir og heilbrigðiseftirlit</a> / <a href="#">Skilyrði þess að heilbrigðisyfirvöld megi fjarlægja númerslausar bifreiðar</a> / <a href="#">Tilkynning um meðferð máls</a> / <a href="#">Rannsóknarreglan</a> / <a href="#">Andmælaréttur</a> / <a href="#">Meðalhófsreglan</a> / <a href="#">Hlutverk lægra settra stjórnvalda í kærumálum borgaranna</a></p>
<p>Stjórnvald</p>	<p>Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála og Heilbrigðiseftirlit Suðurnesja</p>
<p>☰ Mál nr. <a href="#">10023/2019</a></p>	<p><a href="#">Opinberir starfsmenn</a> / <a href="#">Áminning</a> / <a href="#">Hæfi</a> / <a href="#">Setning staðgengils</a></p>
<p>Stjórnvald</p>	<p>Háskólinn á Akureyri</p>
<p>☰ Mál nr. <a href="#">10025/2019</a></p>	<p><a href="#">Landbúnaður</a> / <a href="#">Lögbýli</a> / <a href="#">Búfé</a> / <a href="#">Rannsóknarreglan</a></p>
<p>Stjórnvald</p>	<p>Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti</p>
<p>☰ Mál nr. <a href="#">10037/2019</a> og <a href="#">10038/2019</a></p>	<p><a href="#">Skaðabætur</a> / <a href="#">Skilyrði bótaskyldu samkvæmt lögum nr. 69/1995</a> / <a href="#">Bótanefnd</a> / <a href="#">Lögskýring</a> / <a href="#">Skyldubundið mat</a> / <a href="#">Rannsóknarreglan</a> / <a href="#">Leiðbeiningarskylda stjórnvalda.</a></p>
<p>Stjórnvald</p>	<p>Bótanefnd skv. lögum nr. 69/1995</p>
<p>☰ Mál nr. <a href="#">10051/2019</a></p>	<p><a href="#">Menntamál</a> / <a href="#">Starfsréttindi kennara</a> / <a href="#">Öryggiskröfur á sundstöðum</a> / <a href="#">Lagaheimild</a> / <a href="#">Stjórnvaldsfyrirmæli</a></p>
<p>Stjórnvald</p>	<p>Mennta- og menningarmálaráðuneyti og umhverfis- og auðlindaráðuneyti</p>
<p>☰ Mál nr. <a href="#">10089/2019</a></p>	<p><a href="#">Opinberir starfsmenn</a> / <a href="#">Sveitarfélög</a> / <a href="#">Ráðningar í opinber störf</a> / <a href="#">Auglýsing á lausu starfi</a> / <a href="#">Afturköllun</a> / <a href="#">Tilkynning um meðferð máls</a> / <a href="#">Rannsóknarreglan</a> / <a href="#">Andmælaréttur</a></p>
<p>Stjórnvald</p>	<p>Akureyrarbær</p>
<p>☰ Mál nr. <a href="#">10093/2019</a></p>	<p><a href="#">Húsnæðismál</a> / <a href="#">Hlutverk kæruneftndar húsamála</a> / <a href="#">Endurupptaka stjórnsýslumáls</a> / <a href="#">Rannsóknarreglan</a></p>
<p>Stjórnvald</p>	<p>Kæruneftnd húsamála</p>

<p>☰ Mál nr. <a href="#">10128/2019</a></p> <p>Stjórnvald</p>	<p><a href="#">Sveitarfélög</a> / <a href="#">Úthlutun lóða til trú- og lífsskoðunarfélaga</a> / <a href="#">Sjálfsstjórn sveitarfélaga</a> / <a href="#">Stjórnsýslueftirlit ráðuneytis</a> / <a href="#">Rannsóknarreglan</a> Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti</p>
<p>☰ Mál nr. <a href="#">10135/2019</a></p> <p>Stjórnvald</p>	<p><a href="#">Opinberir starfsmenn</a> / <a href="#">Sveitarfélög</a> / <a href="#">Ráðningar</a> / <a href="#">Lausnarlaun</a> / <a href="#">Rannsóknarreglan</a> / <a href="#">Sjónarmið sem ákvörðun verður byggð á</a> / <a href="#">Lögmætisreglan</a> / <a href="#">Réttmætisreglan</a> / <a href="#">Stjórnsýslueftirlit með sveitarfélögum</a> Sveitarfélagið X og samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti</p>
<p>☰ Mál nr. <a href="#">10225/2019</a></p> <p>Stjórnvald</p>	<p><a href="#">Atvinnuréttindi</a> / <a href="#">Löggilding dóm túlka</a> / <a href="#">Skilyrði fyrir próftöku</a> / <a href="#">Lagaheimild</a> Dómsmálaráðuneyti</p>
<p>☰ Mál nr. <a href="#">10234/2019</a></p> <p>Stjórnvald</p>	<p><a href="#">Menningarmál</a> / <a href="#">Greiðslur vegna afnota af bókum</a> / <a href="#">Upphaf stjórnsýslumáls</a> / <a href="#">Leiðbeiningarskylda</a> Úthlutunarnefnd skv. 8. gr. l. nr. 91/2007, um bókmenntir</p>
<p>☰ Mál nr. <a href="#">10235/2019</a></p> <p>Stjórnvald</p>	<p><a href="#">Almannatryggingar</a> / <a href="#">Innheimta endurkröfu</a> / <a href="#">Nauðungarsala</a> / <a href="#">Meðalhófsreglan</a> / <a href="#">Rannsóknarreglan</a> / <a href="#">Leiðbeiningarskylda</a> Tryggingastofnun</p>
<p>☰ Mál nr. <a href="#">10343/2019</a> og <a href="#">10475/2020</a></p> <p>Stjórnvald</p>	<p><a href="#">Opinberir starfsmenn</a> / <a href="#">Forstöðumenn ríkisstofnana</a> / <a href="#">Laun</a> / <a href="#">Stjórnvaldsákvörðun</a> / <a href="#">Aðili máls</a> Fjármála- og efnahagsráðuneyti</p>
<p>☰ Mál nr. <a href="#">10381/2020</a></p> <p>Stjórnvald</p>	<p><a href="#">Menntamál</a> / <a href="#">Starfsnám lögreglu</a> / <a href="#">Aðstoð einkaaðila</a> / <a href="#">Heilbrigðisstarfsmenn</a> / <a href="#">Rannsóknarreglan</a> / <a href="#">Svör til umboðsmanns Alþingis</a> Mennta- og starfsþróunarsetur lögreglu</p>
<p>☰ Mál nr. <a href="#">10480/2020</a></p> <p>Stjórnvald</p>	<p><a href="#">Fasteignaskráning og fasteignamat</a> / <a href="#">Endurskoðun upplýsinga í fasteignaskrá</a> / <a href="#">Fjöleignarhús</a> Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti</p>

☰ Mál nr. <a href="#">10886/2020</a>	<a href="#">Aðgangur að gögnum og upplýsingum</a> / <a href="#">Opinberir starfsmenn</a> / <a href="#">Ráðningar í opinber störf</a> / <a href="#">Frumkvæðisathugun</a>
Stjórnvald	Fjármála- og efnahagsráðuneyti, samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti og forsætisráðuneyti

### Enn til meðferðar

---

☰ Mál nr. <a href="#">9873/2018</a>	<a href="#">Almannatryggingar</a> / <a href="#">Félagsleg aðstoð</a> / <a href="#">Styrkur til kaupa á bifreið</a> / <a href="#">Skyldubundið mat</a>
Stjórnvald	Úrskurðarnefnd velferðarmála

## 5.3

### Áður afgreidd mál

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

☰ Mál nr. <a href="#">9668/2018</a>	<a href="#">Landbúnaður</a> / <a href="#">Búvörusamningar</a> / <a href="#">Stjórnvaldsfyrirmæli</a> / <a href="#">Breyting á stjórnsýslufrákvæmd</a> / <a href="#">Réttmætar væntingar</a> / <a href="#">Afturvirkni</a>
Stjórnvald	Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti
Tilmæli	<i>Rétta hlut viðkomandi</i>
☰ Mál nr. <a href="#">9818/2018</a>	<a href="#">Almannatryggingar</a> / <a href="#">Viðmið um launaþróun við ákvörðun fjárhæðar bóta</a>
Stjórnvald	Fjármála- og efnahagsráðuneyti
Tilmæli	<i>Skóða hvort skýra þurfi lagagrundvöll</i>

## 5.4

**Ýmsar athugasemdir og ábendingar til stjórnvalda**

Samhliða því að þeim málum sem lýkur með álti hefur fækkað undanfarin ár hefur þeim fjölgað þar sem athugasemdum og ábendingum er komið á framfæri um tiltekin atriði sem betur megi fara til framtíðar. Þetta á einkum við þegar hnökror hafa verið á meðferð máls en umboðsmaður telur þá ekki leiða til efnislegrar endurskoðunar þess. Þetta á einnig við um atriði sem ítrekað hafa verið gerðar athugasemdir við í störfum stjórnvalda og í öðrum álitum og umboðsmaður telur ekki tilefni til að fjalla sérstaklega um aftur, nema þá e.t.v. í tengslum við annað. Slíkar athugasemdir geta til dæmis snúið að leiðbeiningum stjórnvalda, málshraða, rökstuðningi og skýrleika ákvarðana en einnig varðveislu og skráningu upplýsinga og svörum stjórnvalda, bæði til borgaranna og til umboðsmanns.

Að þessu sinni voru 57 bréf með ábendingum eða athugasemdum send til stjórnvalda samanborið við 38 árið áður.

---

☰ Mál nr. 9919/2018	<b>Skattar og gjöld / Meginreglur um töku þjónustugjalda</b>
Stjórnvald	Heilbrigðisráðuneyti
☰ Mál nr. 9979/2019	<b>Lífeyrismál / Skýrleiki laga</b>
Stjórnvald	Fjármála- og efnahagsráðuneyti
☰ Mál nr. 10015/2019	<b>Meðlög / Leiðbeiningarskylda</b>
Stjórnvald	Innheimtustofnun sveitarfélaga
☰ Mál nr. 10026/2019	<b>Opinberir starfsmenn / Skýrleikareglan</b>
Stjórnvald	Mennta- og menningarmálaráðuneyti
☰ Mál nr. 10053/2019	<b>Póst- og fjarskiptamál / Málshraði / Rökstuðningur / Leiðbeiningarskylda / Svör til umboðsmanns</b>
Stjórnvald	Úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála
☰ Mál nr. 10088/2019	<b>Fullnusta refsinga / Upplýsingagjöf til fanga / Skýrleikareglan / Skráningar- og varðveisluskylda</b>
Stjórnvald	Fangelsismálastofnun

## Viðfangsefnin

Mál nr. 10088/2019	Fullnusta refsinga / Upplýsingagjöf til fanga / Skýrleikareglan / Skráningar- og varðveisluskylda
Stjórnvald	Dómsmálaráðuneyti
Mál nr. 10143/2019	Opinberir starfsmenn / Aðgangur að gögnum og upplýsingum / Ráðningar í opinber störf
Stjórnvald	Ríkiseignir
Mál nr. 10151/2019	Opinberir starfsmenn / Starfslok / Leiðbeiningarskylda
Stjórnvald	Landspítali
Mál nr. 10167/2019	Tafir / Málshraði
Stjórnvald	Utanríkisráðuneyti
Mál nr. 10206/2019	Atvinnuréttindi og atvinnufrelsi / Yfir- stjórnunar- og eftirlitsheimildir / Sjálf- stæð stjórnvöld
Stjórnvald	Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti
Mál nr. 10230/2019	Útlendingar / Leiðbeiningaskylda / Vandaðir stjórnsýsluhættir
Stjórnvald	Utanríkisráðuneyti
Mál nr. 10230/2019	Útlendingar / Leiðbeiningarskylda / Vandaðir stjórnsýsluhættir
Stjórnvald	Skatturinn
Mál nr. 10248/2019	Fullnustugerðir og skuldaskil / Vandaðir stjórnsýsluhættir / Svör stjórnvalda
Stjórnvald	Fjármála- og efnahagsráðuneyti
Mál nr. 10252/2019	Skattar og gjöld / Réttaröryggishlutverk úrskurðarnefndar / Kæruleiðbeiningar Reykjavíkurborgar
Stjórnvald	Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála



☰ Mál nr. 10252/2019	Skattar og gjöld / Réttaröryggishlutverk úrskurðarnefndar / Kæruleiðbeiningar Reykjavíkurborgar
Stjórnvald	Reykjavíkurborg
☰ Mál nr. 10260/2019	Sjávarútvegsmál / Skýrleikareglan
Stjórnvald	Verðlagsstofa skiptaverðs
☰ Mál nr. 10261/2019	Aðgangur að gögnum og upplýsingum / Ráðningar í opinber störf
Stjórnvald	Menntaskólinn við Sund
☰ Mál nr. 10290/2019	Opinberir starfsmenn / Ótímabundin ráðning / Leiðbeiningarskylda
Stjórnvald	Háskólaráð háskóla Íslands
☰ Mál nr. 10290/2019	Opinberir starfsmenn / Eftirlits- og úrskurðarhlutverk háskólaráðs Háskóla Íslands / Skýrleiki laga / Réttaröryggi / Vanhæfi
Stjórnvald	Mennta- og menningarmálaráðuneyti
☰ Mál nr. 10296/2019	Tafir / Aðgangur að gögnum og upplýsingum / Ráðningar í opinber störf
Stjórnvald	Tálknafrjáðarhreppur
☰ Mál nr. 10297/2019	Tafir / Aðgangur að gögnum og upplýsingum / Ráðningar í opinber störf
Stjórnvald	Reykholahreppur
☰ Mál nr. 10300/2019	Lögreglu og sakamál / Svör til umboðs- manns
Stjórnvald	Lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu
☰ Mál nr. 10329/2019	Tafir / Svarreglan
Stjórnvald	Reykjavíkurborg
☰ Mál nr. 10338/2019	Tafir / Svör til umboðsmanns
Stjórnvald	Bótanefnd skv. lögum nr. 69/1995

## Viðfangsefnin

☰ Mál nr. 10350/2019 Stjórnvald	<b>Skipulags- og byggingarmál / Svarreglan</b> Dalabyggð
☰ Mál nr. 10352/2019 Stjórnvald	<b>Börn / Leiðbeiningarskylda / Svör til umboðsmanns</b> Innheimtustofnun sveitarfélaga
☰ Mál nr. 10352/2019 Stjórnvald	<b>Börn / Meinbugir á stjórnvaldsfyrirmælum</b> Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti
☰ Mál nr. 10377/2020 Stjórnvald	<b>Opinberir starfsmenn / Aðgangur að gögnum og upplýsingum / Ráðningar í opinber störf</b> Verkmenntaskóli Austurlands
☰ Mál nr. 10378/2020 Stjórnvald	<b>Opinberir starfsmenn / Aðgangur að gögnum og upplýsingum / Ráðningar í opinber störf</b> Skaftárhreppur
☰ Mál nr. 10382/2020 Stjórnvald	<b>Sjávarútvegsmál / Stjórn fiskveiða / Lagastoð reglugerðar / Skýrleiki laga</b> Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti
☰ Mál nr. 10390/2020 Stjórnvald	<b>Málsmeðferð og starfshættir / Leiðbeiningarskylda</b> Jafnréttisstofa
☰ Mál nr. 10410/2020 Stjórnvald	<b>Skipulags- og byggingarmál / Málshraði / Svör við erindum / Þátttökuréttindi</b> Kópavogsbær
☰ Mál nr. 10417/2020 Stjórnvald	<b>Tafir / Svarreglan / Birting ákvörðunar / Leiðbeiningarskylda</b> Hafnarfjarðarbær
☰ Mál nr. 10424/2020 Stjórnvald	<b>Aðgangur að gögnum og upplýsingum / Ráðningar í opinber störf</b> Langanesbyggð
☰ Mál nr. 10437/2020 Stjórnvald	<b>Tafir / Svarreglan</b> Samkeppniseftirlitið

## Viðfangsefnin

☰ Mál nr. 10442/2020 Stjórnvald	<b>Mannanöfn / Rökstuðningur</b> Mannanafnanefnd
☰ Mál nr. 10469/2020 Stjórnvald	<b>Landbúnaður / Málshraði</b> Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti
☰ Mál nr. 10473/2020  Stjórnvald	<b>Opinberir starfsmenn / Birting</b> <b>ákvörðunar og leiðbeiningar / Aðgangur</b> <b>að gögnum / Þekking starfsfólks á</b> <b>lagareglum</b> Langanesbyggð
☰ Mál nr. 10493/2020  Stjórnvald	<b>Stjórnsýsluviðurlög og þvingunarúrræði /</b> <b>Dagsektir / Málsmeðferð</b> Dalvíkurbyggð
☰ Mál nr. 10504/2020  Stjórnvald	<b>Aðgangur að gögnum og upplýsingum /</b> <b>Leiðbeiningarskylda / Vandaðir</b> <b>stjórnsýsluhættir</b> Sjúkratryggingar Íslands
☰ Mál nr. 10534/2020 Stjórnvald	<b>Styrkveitingar / Aðgangur að gögnum</b> Mennta- og menningarmálaráðuneyti
☰ Mál nr. 10555/2020  Stjórnvald	<b>Fullnusta refsinga / Fyrirkomulag</b> <b>öryggisvistunar / Svarreglan</b> Félagsmálaráðuneyti
☰ Mál nr. 10561/2020  Stjórnvald	<b>Atvinnuleysistryggingar /</b> <b>Leiðbeiningarskylda</b> Vinnumálastofnun
☰ Mál nr. 10566/2020 Stjórnvald	<b>Sakarkostnaður / Leiðbeiningarskylda</b> Sýslumaðurinn á Norðurlandi vestra
☰ Mál nr. 10575/2020 Stjórnvald	<b>Tafir / Málshraði</b> Umhverfis- og tæknisvið Uppsveita
☰ Mál nr. 10586/2020  Stjórnvald	<b>Aðgangur að gögnum og upplýsingum /</b> <b>Leiðbeiningarskylda.</b> Ríkisskattstjóri

## Viðfangsefnin

☰ Mál nr. 10612/2020	<b>Menntamál / Yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir / Sjálfstæð stjórnvöld</b>
Stjórnvald	Mennta- og menningarmálaráðuneyti
☰ Mál nr. 10687/2020	<b>Tafir / Svarreglan</b>
Stjórnvald	Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti
☰ Mál nr. 10691/2020	<b>Aðgangur að gögnum og upplýsingum / Svör til umboðsmanns</b>
Stjórnvald	Reykjavíkurborg
☰ Mál nr. 10693/2020	<b>Almannavarnir / Lagaheimildir til sóttvarnaráðstafana / Kæruleiðir vegna ákvarðana tengdum COVID-19</b>
Stjórnvald	Forsætisráðuneyti
☰ Mál nr. 10693/2020	<b>Almannavarnir / Lagaheimildir til sóttvarnaráðstafana / Kæruleiðir vegna ákvarðana tengdum COVID-19</b>
Stjórnvald	Heilbrigðisráðuneyti
☰ Mál nr. 10711/2020	<b>Tafir / Svarreglan / Málshraði</b>
Stjórnvald	Sýslumaðurinn á höfuðborgarsvæðinu
☰ Mál nr. 10740/2020	<b>Skattar og gjöld / Framsendingarreglan</b>
Stjórnvald	Reykjavíkurborg
☰ Mál nr. 10790/2020	<b>Tafir / Málshraði</b>
Stjórnvald	Tryggingastofnun
☰ Mál nr. 10822/2020	<b>Tafir / Rökstuðningur</b>
Stjórnvald	Vinnumálastofnun
☰ Mál nr. 10841/2020	<b>Svör við erindum / Framsending máls</b>
Stjórnvald	Umhverfis- og auðlindaráðuneyti



