

Skýrsla

umboðsmanns Alþingis

fyrir árið 1991

TIL ALÞINGIS

Í samræmi við 12. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis og 12. gr. reglna nr. 82/1988 um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis hef ég samið skýrslu þá, er hér fylgir, um störf mín á árinu 1991.

Skýrslan er í fimm köflum. Fyrsti kafli fjallar um störf umboðsmanns Alþingis og rekstur skrifstofu hans árið 1991. Í öðrum kafla eru töflur og tölfræðilegar upplýsingar um þau mál, sem ég kannaði 1991. Í þriðja kafla eru birtar niðurstöður og álit í málum, sem ég afgreiddi á árinu og ástæða er til að gera sérstaka grein fyrir í skýrslunni. Þar eru þó aðeins tekin með þau mál, sem hafa almenna þýðingu fyrir starf umboðsmanns og starfshætti í stjórnslu. Í fjórða kafla er gerð grein fyrir framvindu mála, sem fjallað var um í fyrri skýrslum mínum. Fimmti kaflinn geymir skrár yfir atriðisorð og lagatiltæni.

Eins og fyrr hef ég valið ársskýrslunni skipan, sem er ætlað að auðvelda leit að úrlausnum umboðsmanns vegna einstakra viðfangsefna og málaflokka. Á það meðal annars við yfirlitin í fimmta kafla um atriðisorð og lagatiltæni, en þar er sá háttur hafður á, að skrárnar ná einnig til ársskýrslna fyrir 1988, 1989 og 1990.

Reykjavík, 29. febrúar 1992.
Gaukur Jörundsson.

Skýrsla

umboðsmanns Alþingis

fyrir árið 1991

Febrúar 1992

Prentsmiðjan Oddi hf.

Efnisyfirlit

	Bls.
I. STÖRF UMBOÐSMANNS ALÞINGIS 1991	9
II. TÖLULEGAR UPPLÝSINGAR UM SKRÁÐ MÁL OG AFGREIÐSLUR ÞEIRRA ÁRIÐ 1991	12
1. Málafjöldi	12
2. Skipting kvartana	12
3. Afgreiðsla mála	14
4. Skipting mála eftir aðilum, sem kvörtun beinist að	14
5. Skipting mála eftir viðfangsefnum	16
III. ÁLIT OG AÐRAR NIÐURSTÖÐUR Í MÁLUM AFGREIDDUM ÁRIÐ 1991	17
1.0. Atvinnuréttindi	17
1.1. Atvinnuleyfi fyrir erlenda leiðsögumenn. Valdframsal. Valdþurrð ..	17
1.2. Afturköllun löggildingar vigtarmanns. Lagaheimild reglugerðar ..	26
1.3. Réttur til að starfa og nota starfsheitið heilbrigðisfulltrúi	29
1.4. Skilyrði fyrir veitingu meistararéttinda í netagerð	29
2.0. Byggingar- og skipulagsmál	31
2.1. Gildi byggingarleyfis varðandi breytta nýtingu sameignar	31
2.2. Ógilding byggingarleyfis	31
3.0. Fangelsismál	32
3.1. Meðferð náðunarbeiðna	32
3.2. Lagaákvæði um skoðun og upptöku ritaðs efnis	32
3.3. Reynslulausn. Agaviðurlög	33
4.0. Félagslegar íbúðir	34
4.1. Uppgjör við lok sameiginlegs viðhalds húsa í byggingarfélagi verkamanna	34
5.0. Fjárveitingar	36
5.1. Ráðstöfun fjárveitingar, sem veitt var með fjárukalögum	36
6.0. Foreldrar og börn	42
6.1. Afskipti barnaverndarnefndar	42
6.2. Eftirlit barnaverndaryfirvalda. Aðgangur aðila að gögnum máls ..	42
7.0. Gjafsókn	43
7.1. Synjun gjafsóknar í dómsmáli	43
8.0. Hlutafélög	46
8.1. Beiting þvingunarúrræða samkvæmt 150. gr. hlutafélagalaga. Eftirlit með hlutafélögum	46
9.0. Húsbréf	47
9.1. Markaðsverð húsbréfa. Lögeyrir	47
9.2. Upphafsdagur vaxta fasteignaveðbréfs í húsbréfavíðskiptum	47
10.0. Landbúnaður	51
10.1. Rétthæð búfjármarka	51

11.0. Lífeyrismál	56
11.1. Breytingar á löggjöf varðandi útreikning ellilífeyris	56
11.2. Útreikningur á lífeyri sjóðsfélaga, er gegnt hafði stöðu, sem lögð var niður	63
11.3. Launaviðmiðun við útreikning lífeyrisgreiðslna úr Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins	65
12.0. Lögreglurannsókn	68
12.1. Seinangangur við rannsókn máls	68
12.2. Rannsókn og ákvörðun saksóknara í tilefni af kæru	71
12.3. Tilkynningar um niðurfellingu mála hjá ríkissaksóknara	75
12.4. Meðferð og rannsókn kvartana á hendur lögreglumönnum	82
13.0. Málsmeðferð stjórnvalda	83
13.1. Úthlutun aflahlutdeildar. Svör við erindum	83
14.0. Mannanöfn	84
14.1. Mannsnafn ekki talið falla að lögum íslenskrar tungu	84
14.2. Skylda til töku íslensks eiginnaframs við veitingu ríkisfangs	84
15.0. Námslán og námsstyrkir	87
15.1. Heimild til að draga félagsgjald til SÍNE af námsláni	87
16.0. Nefndir og ráð	88
16.1. Lausn skipaðs nefndarmanns	88
17.0. Opinberir starfsmenn	93
17.1. Fyrirframgreiðsla launa ríkisstarfsmanns	93
17.2. Róðun í launaflokka. Ráðningarsamningur. Staðfesting fjármálaráðuneytis á ráðningarsamningi	95
17.3. Skerðing á föstum launum skipaðs kennara	97
17.4. Sérstakt hæfi dómnefndarmanna um prófessorstöðu	101
18.0. Póst- og símamál	104
18.1. Heimild til að afhenda skiptaráðanda póst þrotamanns	104
19.0. Ríkisábyrgð	108
19.1. Synjun ríkisábyrgðar á launakröfu í þrotabúi	108
20.0. Ríkisútvarpið	112
20.1. Jafnræði stjórnmalaflokka í kosningadagskrá Ríkisútvarps	112
21.0. Samningar við önnur ríki	116
21.1. Ákvörðun launakjara íslenskra starfsmanna varnarliðsins. Kaupskrárnefnd	116
22.0. Skattar og gjöld	121
22.1. Innheimta opinberra gjalda. Afhending yfirlits yfir skuldastöðu opinberra gjalda	121
22.2. Endurgreiðsla aðflutningsgjalda og söluskatts af efni og vélum vegna framkvæmda við vatnsaflsstöð	122
22.3. Málshraði hjá skattfyrirvöldum	126
22.4. Endurgreiðsla seinkunargjalds vegna aðalskoðunar bifreiðar	129
23.0. Starfssvið umboðsmanns Alþingis og skilyrði þess að umboðsmaður fjalli um kvörtun	130
23.1. Lagasetning Alþingis	130

23.2. Dómstólar	131
23.3. Málskot til æðra stjórnvalds	135
23.4. Málskot vegna ákvarðana sveitarstjórna	141
23.5. Einkaréttarleg samningsatriði	142
24.0. Stjórnun fiskveiða	143
24.1. Ákvörðun aflahlutdeildar til fiskibáts. Meðferð persónubundinnar aflareynslu	143
24.2. Ákvörðun aflahlutdeildar fiskibáta. Meðferð persónubundinnar aflareynslu	144
24.3. Ákvörðun aflamarks	145
24.4. Lagaheimild reglugerðar	146
24.5. Tilflutningur á leyfi til línu- og handfæraveiða	149
24.6. Ákvörðun aflahlutdeildar á grundvelli aflahámmarks miðast við veiðireynslu	150
24.7. Ákvörðun aflahlutdeildar á grundvelli aflahámmarks miðað við eigin veiðireynslu	151
24.8. Úthlutun veiðiheimilda. Meinbugir á lögum	152
25.0. Sveitarfélög	156
25.1. Samningur við sveitarfélag. Greiðsla vegna skólaaksturs. Málskot til æðra stjórnvalds. Málshraði. Svör ráðuneyta við erindum, sem þeim berast	156
25.2. Uppgjör við yfirtöku sveitarfélaga á eignum og skuldum sýslufélaga	160
26.0. Vegamál	162
26.1. Skilyrði eignarnáms til lagningar einkavegar	162
IV. UPPLÝSINGAR VEGNA ÁÐUR AFGREIDDRA MÁLA	164
V. SKRÁR	173
1. Lagaskrá	173
2. Atriðisorðaskrá	193



I. STÖRF UMBOÐSMANNS ALÞINGIS 1991.

1.

Skrifstofa umboðsmanns Alþingis að Rauðarárstíg 27, III. hæð, var á árinu opin almenningi kl. 9.00–15.00 frá mánudegi til föstudags. Auk mín voru starfsmenn þeir, Katrín Jónasdóttir, skrifstofustjóri, Þórhallur Vilhjálmsson, lögfræðingur, og Páll Hreinsson, lögfræðingur, sem frá 22. ágúst 1991 gegndi hálfu starfi í stöðu aðstoðarmanns umboðsmanns Alþingis. Þau voru öll ráðin tímabundið, þar sem heimildir til fastráðningar eru ekki fyrir hendi. Auk þess hef ég notið aðstoðar nokkurra manna vegna einstakra viðfangsefna.

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

Forsetar Alþingis og nú síðast forseti Alþingis, frú Salóme Þorkelsdóttir, og forsætisnefnd hafa veitt umboðsmanni Alþingis þýðingarmikinn stuðning.

2.

Á árinu 1991 voru skráð 170 ný mál. Á árinu tók ég tvö mál upp að eigin frumkvæði. Skráð mál á grundvelli kvartana, sem bornar voru fram, voru 168. Tekið skal fram, að mál er því aðeins skráð að skriflegt erindi hafi borist, oftast í formi skriflegrar kvörtunar, eða að umboðsmaður taki mál upp að eigin frumkvæði. En einnig er algengt að menn hringi eða komi á skrifstofu umboðsmanns og beri upp mál sín og leiti upplýsinga. Er þá oftast greitt úr málum með skýringum eða með því að koma þeim í réttan farveg innan stjórnsýslunnar, án þess að til skráningar komi. Þessi þáttur í starfi umboðsmanns er tímafrekur eins og áður.

Í öðrum kafla skýrslu þessarar eru ýmsar nánari upplýsingar um mál þau, er ég tók til meðferðar á árinu 1991, og í þriðja kafla eru niðurstöður og álit í einstökum málum.

3.

Á fundi Alþingis 18. desember 1991 var ég endurkjörinn umboðsmaður Alþingis til fjögurra ára frá 1. janúar 1992. Ég tók við því kjöri með bréfi til forseta Alþingis 3. janúar 1992.

Ég tel nokkurt tilefni til að víkja hér að viðbrögðum stjórnvalda við starfi umboðsmanns Alþingis undanfarin fjögur ár. Þeirrar skoðunar hefur gætt, að algengt sé að stjórnvöld hafi álit, tilmæli og tillögur umboðsmanns að engu. Ég tel, að þar sé ekki rétt lýst afstöðu stjórnvalda, þótt vissulega séu dæmi þess, einkum á fyrstu starfsárum umboðsmanns, að stjórnvöld hafi beinlínis virt álit umboðsmanns að vettugi. Slíkt heyrir þó undantekningum til og skal það skýrt nokkru nánar. Er þar rétt að hafa í huga, að um niðurstöður athugana umboðsmanns eru ýmis tilbrigði.

a) Stundum lætur umboðsmaður við það sitja að gagnrýna tiltekna ákvörðun stjórnvalds eða það hvernig að henni var staðið, án þess að mælast til neinna sérstakra aðgerða af stjórnvaldi í framhaldi af því. eru ekki dæmi þess, að stjórnvöld hafi í slíkum tilvikum andmælt gagnrýni umboðsmanns, en reyndar er aðstaðan hér oft sú, að stjórnvöld hafa ekki séð ástæðu til að skýra viðhorf sitt til gagnrýni umboðsmanns fyrir umboðsmanni.

b) Fyrir kemur að umboðsmaður telur óhjákvæmilegt að stjórnvald taki mál til athugunar og ákvörðunar á ný, vegna þess að skoðun umboðsmanns er sú, að ákvörðunin fái ekki staðist að lögum eða að verulegir gallar hafi verið á málsmeðferð.

Fá dæmi eru þess, að stjórnvöld hafi ekki tekið slík tilmæli til greina. Er hér þó að nefna synjun samgönguráðuneytisins 23. nóvember 1988 að skila þremur leigubifreiða-

stjórum atvinnuleyfum sínum, en þeir höfðu verið sviptir leyfum þessum, án þess að til þess væri lagaheimild, svo sem rökstutt var í álitum umboðsmanns frá 13. október 1988. Frá sjónarmiði umboðsmanns var þessi afstaða samgönguráðuneytisins óheppileg, þar sem hún snerti eitt af fyrstu álitum umboðsmanns. Þess er að geta, eins og rakið er á bls. 216–217 í skýrslu þessari, að ríkissjóður var með dómi bæjarþings Reykjavíkur 6. desember 1990 dæmdur til að greiða einum umræddra leigubifreiðastjóra skaðabætur vegna leyfis- sviptingarinnar.

Annað dæmi er tregða Barnaverndarráðs Íslands að taka á ný ákvörðun um umgengnis- rétt barns og föður þess, en frá því máli er skýrt í skýrslu fyrir árið 1989, bls. 79–83.

Að lokum er hér að nefna sem þriðja dæmi þá ákvörðun félagsmálaráðuneytisins að sinna ekki tilmælum umboðsmanns um að úrskurða um lögmati tiltekinna ákvarðana sveitarstjórna, sem til ráðuneytisins hafði verið skotið. Nánari grein fyrir þessu máli er gerð á bls. 117–119 í skýrslu fyrir árið 1989 og á bls. 7 í sömu ársskýrslu fyrir nauðsyn þess að greitt sé úr þeim vanda, sem þessi afstaða félagsmálaráðuneytisins veldur.

c) Athugun einstakra mála hefur í ýmsum tilvikum orðið tilefni tilmæla af hálfu um- boðsmanns um að stjórnvöld breyttu starfsháttum sínum í ákveðnu tilliti. Yfirleitt hafa stjórnvöld tekið slík tilmæli til greina. Frá því eru þó undantekningar.

Fyrst er að nefna andóf Barnaverndarráðs Íslands gegn ábendingum umboðsmanns um málsmeðferð við undirbúning umsagna í deilu foreldra um forsjá barna. Er viðbrögð- um ráðsins lýst á bls. 72–77 í skýrslu fyrir árið 1989. Síðar komu, að því er best verður séð, fram önnur viðhorf til ábendinga umboðsmanns af hálfu menntamálaráðuneytisins og raunar einnig af hálfu Barnaverndarráðs Íslands, eins og greint er frá á bls. 78–79 í skýrslu fyrir árið 1989 og bls. 222–223 í þessari skýrslu.

Annað dæmi eru viðbrögð Seðlabanka Íslands við álitum umboðsmanns varðandi starf bankaeftirlits Seðlabankans, en álitum er birt á bls. 41–87 í skýrslu fyrir árið 1990. Kom af- staða bankans fram í fréttatilkynningu, eftir umræðu um álit umboðsmanns í fjölmiðlum, án þess að bankinn gerði umboðsmanni sjálfum með formlegum hætti grein fyrir viðhorfi sínu til álits og tilmæla umboðsmanns.

Í fáeinum tilvikum hafa stjórnvöld í fyrstu lagst gegn gagnrýni og tillögum umboðs- manns, en síðar látið af andstöðu sinni.

Annars hafa stjórnvöld yfirleitt ekki gengið gegn tillögum og tilmælum umboðs- manns. Oft hafa þau brugðið skjótt við og breytt starfsháttum sínum. Í öðrum tilvikum hafa stjórnvöld lýst ásetningi sínum um breytingar og þá gjarnan gert einhverjar ráðstaf- anir í því skyni. Nokkur dæmi eru um að stjórnvöld virðast ekki hafa gert upp hug sinn eða ekki tekist sem skyldi að fylgja eftir áformum sínum um breytingar. Að því er tekur til síðastgreindra tilvika er óhjákvæmilegt að nefna starfsreglur og fyrirætlanir ráðuneyta um greið svör við erindum, sem þeim berast, en álitum umboðsmanns í þessu efni og við- brögðum ráðuneyta er lýst á bls. 83–90 í skýrslu fyrir árið 1989. Enn virðist vera brotalöm á starfsháttum í stjórnsýslu að þessu leyti. Mun ég taka þann vanda fyrir nú á næstunni.

d) Samkvæmt framansögðu er óhætt að segja, að stjórnvöld fylgi þeirri megin stefnu að taka álit, tillögur og tilmæli umboðsmanns til greina, þótt til séu þau frávik, sem gerð hefur verið grein fyrir, og má reyndar ekki taka þá greinargerð sem fyllilega tæmandi, meðal annars vegna skorts á upplýsingum frá stjórnvöldum. Rétt er að leggja sérstaka áherslu á, að ekki liggja fyrir nein dæmi um það frá síðasta ári, að stjórnvöld hafi risið öndverð við álitum umboðsmanns, en þó er hér að nefna viðbrögð stjórnar Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins, sem um er fjallað á bls. 71 o.áfr. í skýrslu þessari.

4.

Mannréttindasáttmálar, sem Ísland hefur fullgilt, hafa verulega þýðingu í starfi um- boðsmanns Alþingis. Hliðsjón ber að hafa af slíkum samningum við skýringu íslenskra

laga, eins og Hæstiréttur hefur lagt sérstaka áherslu á í nokkrum nýlegum dómum sínum (sjá sérstaklega dóm frá 6. janúar 1990 og nú síðast dóm 6. febrúar 1992). Það er og skoðun mín, að það verði að öllu jöfnu að teljast til „meinbuga“ á lögum í skilningi 11. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, ef lög standast ekki þær kröfur, sem slíkir sáttmálar gera.

Bæði Ráðgjafarþing og Ráðherranefnd Evrópuráðsins líta svo á, að umboðsmenn þjóðþinga séu vel til þess fallnir að gæta mannréttinda og efla þau. Hefur Evrópuráðið haft forgöngu um fundi á þriggja ára fresti með fyrirsvarsmönnum ýmissa stofnana ráðsins og umboðsmönnum, er starfa í ríkjum, sem aðild eiga að Evrópuráðinu. Hef ég sótt slíkan fund, sem haldinn var í Flórens á Ítalíu í nóvember 1991. Ég flutti erindi um þýðingu Mannréttinasáttmála Evrópu fyrir starf umboðsmanna þjóðþinga á norræna lögfræðingamótinu, sem haldið var í Reykjavík í ágúst 1990. Þá hafði ég framsögu um sama efni á fundi umboðsmanna þjóðþinganna á Norðurlöndum, sem haldinn var í Helsinki í september 1991.

Á skrifstofu minni eru tiltækar upplýsingar um Mannréttinasáttmála Evrópu og meðferð mála fyrir stofnunum þeim, sem starfa samkvæmt honum, þ.e. Mannréttindanefndinni, Mannréttindadómstólnum og Ráðherranefndinni. Hef ég þar átt samvinnu við „The Human Rights Information Centre“ í Strassborg.

II. TÖLULEGAR UPPLÝSINGAR UM SKRÁÐ MÁL OG AFGREIÐSLUR ÞEIRRA ÁRIÐ 1991.

1. Málafjöldi.

Á árinu 1991 voru alls 170 mál skráð hjá umboðsmanni Alþingis og skiptust þau þannig:

Kvartanir	168
Mál tekin upp að eigin frumkvæði umboðsmanns	<u>2</u>
Samtals	<u>170</u>

2. Skipting kvartana.

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

janúar	18
febrúar	12
mars	14
apríl	22
maí	17
júní	11
júlí	13
ágúst	4
september	11
október	18
nóvember	14
desember	<u>14</u>
Samtals	<u>168</u>

Að þessum 168 kvörtunum stóðu samtals 175 aðilar eða 151 einstaklingur og 24 lög-aðilar. Af einstaklingum voru 28 konur og 123 karlar. Yngsti einstaklingurinn, sem lagði fram kvörtun á árinu, var 20 ára og sá elsti 82 ára, en aldursskipting einstaklinganna var sem hér segir:

20 ára og yngri	2
21 – 30 ára	12
31 – 40 –	42
41 – 50 –	35
51 – 60 –	34
61 – 70 –	16
71 árs og eldri	10

Eftirfarandi yfirlit sýnir skiptingu þeirra kvartana, sem bárust, eftir kjördæmum, sýslum og kaupstöðum miðað við búsetu aðila. Sjö kvartanir bárust frá Íslendingum búsettum erlendis. Málafjöldi og hlutfall af honum er miðað við þau 170 mál, er tekin voru til meðferðar á árinu, og mál, sem ég tók upp að eigin frumkvæði teljast þar með.

	Fjöldi mála	Hlutfall af heildarmála-fjölda	Hlutfall af heildarþúa-fjölda landsins
Reykjavík	75	44,1%	38,4%
Reykjanes	33	19,4%	25,0%
– Kópavogur	7		
– Garðabær	6		
– Hafnarfjörður	7		
– Seltjarnarnes	2		
– Keflavík	3		
– Vogar	2		
– Grindavík	1		
– Sandgerði	2		
– Mosfellsbær	3		
Vesturland	5	3,0%	5,6%
– Snæfellsnessýsla	2		
– Borgarfjarðarsýsla	1		
– Akranes	2		
Vestfirðir	11	6,5%	3,8%
– Ísafjörður	4		
– V-Ísafjarðarsýsla	1		
– V-Barðastrandarsýsla	1		
– Patreksfjörður	1		
– Strandasýsla	4		
Norðurland vestra	7	4,1%	4,0%
– V-Húnavatnssýsla	2		
– A-Húnavatnssýsla	2		
– Blönduós	2		
– Siglufjörður	1		
Norðurland eystra	10	5,9%	10,2%
– Eyjafjarðarsýsla	3		
– Akureyri	4		
– Ólafsfjörður	1		
– S-Þingeyjarsýsla	2		
Austurland	5	3,0%	5,1%
– N-Múlasýsla	1		
– S-Múlasýsla	1		
– Egilsstaðir	1		
– A-Skaftafellssýsla	2		
Suðurland	15	8,8%	7,9%
– Vestmannaeyjar	1		
– Rangárvallasýsla	5		
– Árnessýsla	4		
– Selfoss	3		
– Hveragerði	2		
Íslendingar búsettir erlendis	7	4,1%	
Mál tekin upp að eigin frumkvæði	2	1,1%	
	<u>170</u>	<u>100,0%</u>	<u>100,0%</u>

3. Afgreiðsla mála.

Á árinu hlutu 144 mál lokaafgreiðslu.

Mál til meðferðar í upphafi árs	57
Mál sem bárust á árinu	170
Afgreidd mál	144
Mál til meðferðar í árslok	83

Af þeim 83 málum, sem voru óafgreidd í árslok 1991, var í 32 tilvikum beðið eftir umsögnum og upplýsingum frá stjórnvöldum, í 20 málum var beðið eftir umsögnum frá þeim, sem borið höfðu fram kvörtun, 17 mál voru til frumathugunar, 13 mál voru til athugunar hjá mér að fengnum skýringum viðkomandi stjórnvalda og 1 mál var í frumathugun hjá skipuðum umboðsmanni.

Málum, sem berast umboðsmanni eða hann tekur upp að eigin frumkvæði, getur lokið með ýmsum hætti. Máli kann að ljúka þegar eftir frumathugun, þar sem ekki eru uppfyllt lagaskilyrði til þess að umboðsmaður taki málið til frekari meðferðar, t.d. samkvæmt liðum 4–6 í eftirfarandi yfirliti. Sé mál tekið til efnismeðferðar, getur því m.a. lokið með þeim hætti, sem greinir þar í liðum 1–3. Í yfirlitinu eru mál, afgreidd á árinu 1991, flokkuð eftir því, með hvaða hætti málin hafa verið afgreidd, en tekið skal fram, að í nokkrum tilvikum hefur efni málanna verið fjölþætt og einstökum þáttum þeirra lokið með mismunandi hætti. Hér eru þessi mál hins vegar flokkuð í samræmi við þá afgreiðslu, sem telja verður meginatriði viðkomandi máls.

Afgreiðsla	Fjöldi mála
1. Álit	23
2. Ábending um að leggja réttarágreining fyrir dómstóla	4
3. Felld niður að fenginni leiðréttingu eða skýringu stjórnvalds	27
4. Féllu utan starfssviðs umboðsmanns	
a) Störf Alþingis, nefnda og stofnana á vegum þess	6
b) Dómsathafnir	3
c) Einkaréttarleg lögskipti	3
d) Önnur atriði	3
5. Eftir að skjóta máli til æðra stjórnvalds	32
6. Ársfrestur liðinn, sbr. 2. mgr. 6. gr. l. 13/1987	8
7. Fallið frá kvörtun eða kvörtun gaf ekki tilefni til frekari meðferðar að lokinni frumathugun	35
	Samtals 144

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

Í eftirfarandi yfirliti eru kvartanir þær, sem mér bárust, og mál þau, er ég tók upp að eigin frumkvæði á árinu 1991, flokkuð eftir þeim stjórnvöldum, sem kvörtun beindist að. Tekið skal fram, að í ýmsum tilvikum hafa kvartanir beinist að fleiri en einu stjórnvaldi, en í yfirlitinu eru þær kvartanir skráðar á þann aðila, sem telja verður að kvörtun beinist einkum að. Það skal ítrekað að hér eru teknar allar skráðar kvartanir, en eins og fram kemur í yfirliti um afgreiðslu mála á árinu, var aðeins hluti þeirra tekinn til nánari athugunar.

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

A. Ráðuneyti og ríkisstofnanir:

1. Forsætisráðuneytið		
– Ráðuneytið	1	1
2. Menntamálaráðuneytið		
– Ráðuneytið	7	
– Barnaverndarráð Íslands	1	
– Lánasj. ísl. námsmanna	2	
– Ríkisútvarpið	2	
– Háskóli Íslands	3	
– Framhaldsskólar	1	
– Grunnskólar	1	17
3. Utanríkisráðuneytið		
– Ráðuneytið	2	
– Kaupskrárnefnd	1	3
4. Landbúnaðarráðuneytið		
– Ráðuneytið	8	
– Framleiðnisj. landbún.	3	
– Stofnlánad. landbún.	1	
– Skógrækt ríkisins	1	13
5. Sjávarútvegsráðuneytið		
– Ráðuneytið	26	
– Siglingamálastofnun	1	27
6. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið		
– Ráðuneytið	25	
– Dómsstólar	2	
– Lögregluvirkirvöld	6	
– Ríkissaksóknari	1	
– Fangelsismálastofnun	2	
– Yfirlandskiptanefnd	1	37
7. Félagsmálaráðuneytið		
– Ráðuneytið	3	
– Húsnæðisstofnun rík.	2	
– Stj. verkam. bústaða.	1	6
8. Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið		
– Ráðuneytið	5	
– Heilbrigðisstofnanir	3	
– Landlæknir	1	
– Stj. Samábyrgðar Ísl.	1	
– Tryggingast. rík.	3	13

9. Fjármálaráðuneytið		
– Ráðuneytið	12	
– Líf. starfsm. rík.	2	
– Ríkisskattanefnd	2	
– Skattvirkirvöld	7	
– Tollstj. Reykjavík	1	24
10. Samgönguráðuneytið		
– Ráðuneytið	3	
– Póst- og símamálast.	2	
– Vegagerð ríkisins	2	7
11. Iðnaðarráðuneytið		
– Ráðuneytið	2	
– Orkufyrirtæki	1	3
12. Viðskiptaráðuneytið		
– Ráðuneytið	2	
– Ríkisviðskiptabankar	1	3
13. Hagstofa Íslands		
–	1	1
14. Umhverfissráðuneytið		
– Ráðuneytið	3	3

B. Sveitarfélög:**Reykjavíkurborg**

–	2
– Byggingarfulltrúi	1
– Barnaverndarnefnd	3
– Félagsmálastofnun	2
– Húsnæðisnefnd	1

Suðureyrarhreppur	1
Ísafjarðarkaupstaður	1

[Einkaaðilar 1]

5. Skipting mála eftir viðfangsefnum.

Barnavernd	5	Námslán	3
Forsjámál	2	Almannaskráning	1
Umgengnisréttur	1	Starfshættir stjórnsýslunnar	5
Lögskilnaðarleyfi	1	Samningar við stjórnsýsluaðila	4
Dómstólar	2	Landskipti	1
Löggæsla	2	Landbúnaður	3
Fangelsismál	5	Framleiðslustjórn í landbúnaði	5
Meðferð ákærvalds	5	Ríkisjarðir	1
Lögráðendur	1	Sauðfjárveikivarnir	1
Skiptaforstjórar	1	Stjórnun fiskveiða	25
Skattar	10	Eftirlit með siglingamálum	2
Virðisaukaskattur	1	Félagslegar íbúðir	2
Barnabætur	1	Sveitarfélög	6
Húsnæðisbætur	1	Félagsl. þjón. sveitarf.	1
Bifreiðagjald	1	Vegamál	2
Sjómannaafsláttur	1	Ökuréttindi	3
Tollar	2	Bifreiðaskoðun	2
Almannatryggingar	3	Símabjónusta	1
Meðlög	1	Skemmtanaleyfi	1
Heilbrigðismál	4	Starfsmenn alþjóðast.	1
Lífeyrisréttindi	3	Trúmál	1
Atvinnuréttindi og atvinnuleyfi	5	Þjónustugjöld	1
Leigubifreiðar	1	Eignarnámsheimild	1
Orlof	1	Friðhelgi einkalífs	1
Bankar og sjóðir	1	Pagnarskylda	1
Mannanöfn	1	Húsafriðun	1
Gjafvörn	1	Kjarasamningar	1
Byggingar- og skipulagsmál	4	Kosningaréttur	1
Húsbréf	3	Menningsarjóður útvarpsstöðva	1
Lyfjaverslun	2	Raforkumál	2
Stéttarfélög	1	Ríkisútvarpið	2
Opinberir starfsmenn	5		
Stöðuveitingar	4		
Fjárveitingar	1		
Skólamál	4		
		Samtals	170

III. ÁLIT OG AÐRAR NIÐURSTÖÐUR Í MÁLUM AFGREIDDUM ÁRIÐ 1991.

1.0. Atvinnuréttindi.

1.1. Atvinnuleyfi fyrir erlenda leiðsögumenn. Valdframsal. Valdþurrð. (Mál nr. 80/1989)

A kvartaði yfir því, að vegið væri að hagsmunum sínum og atvinnuöryggi sem leiðsögumaður ferðamanna, þar sem útlendingar störfuðu hér á landi sem leiðsögumenn í skipulögðum hópferðum erlendra aðila, án þess að hafa atvinnuleyfi. Umboðsmaður taldi að þær erlendu ferðaskrifstofur, sem fengið hefðu sérstaka heimild Ferðamálaráðs til þess að senda hingað til lands hópa erlendra ferðamanna í atvinnuskyni samkvæmt reglugerð nr. 175/1983, yrðu samkvæmt 2. gr. laga nr. 26/1982 að afla atvinnuleyfis félagsmálaráðuneytisins fyrir erlenda leiðsögumenn þessara hópa, sbr. 1. mgr. 1. gr. sömu laga. Þá taldi umboðsmaður, að um valdþurrð væri að ræða vegna óheimils valdframsals undirnefndar, sem framkvæmdastjórn Ferðamálaráðs hafði komið á fót til þess að fara með vald Ferðamálaráðs samkvæmt reglugerð nr. 175/1983, þar sem framkvæmdastjórnin hefði ekki verið bær til þess að framselja vald Ferðamálaráðs. Tók umboðsmaður fram, að það væri eingöngu á valdi Ferðamálaráðs að framselja vald sitt til undirnefndar og væri það í samræmi við það grundvallarsjónarmið í stjórnáhrifslögum, að eingöngu stjórnvald sjálft geti framselt vald sitt, að uppfylltum öðrum skilyrðum til valdframsals. Umboðsmaður vakti einnig athygli á því, að þegar undirnefnd væri skipuð, er taka ætti ákvarðanir í umboði fjölskipaðs stjórnvalds, sem nefndina skipaði, væri það meginreglan, að nefndarmenn undirnefndar væru valdir úr röðum þeirra, sem sæti ættu í aðalnefndinni. Til þess að heimilt væri að framselja ákvörðunarvald til undirnefndar, sem skipuð væri öðrum mönnum en þeim, er sæti ættu í aðalnefnd, yrði að liggja fyrir skýr lagaheimild. Í fyrrgreindri undirnefnd til meðferðar valds samkvæmt reglugerð nr. 175/1983 sætu þrjú nefndarmenn, er ekki ættu sæti í Ferðamálaráði. Ekki væri fyrir að fara heimild til þessarar tilhögunar í lögum nr. 79/1985 um skipulag ferðamála. Umboðsmaður áleit því, að mjög vafasamt væri, að núverandi skipan undirnefndarinnar gæti talist lög-mæt, jafnvel þótt Ferðamálaráð hefði sjálft skipað hana. Umboðsmaður vék að því, að mismunandi skoðanir á nauðsyn atvinnuleyfa til erlendra leiðsögumanna hefðu komið fram hjá þeim stjórnvöldum, er hlut ættu að máli, er leitt hefði til bagalegrar réttaróvissu. Hann taldi, að dregist hefði of lengi, að félagsmála- og samgönguráðuneyti kæmu viðunandi skipan á mál þessi og beindi því til ráðuneytanna, að þau hefðu forgöngu um það að koma þessum málefnum í löglegt horf í samræmi við niðurstöður álits hans, en tók jafnframt fram, að þar hefði ekki verið tekin nein afstaða til skipunar þessara mála í framtíðinni. Þá vakti umboðsmaður athygli Alþingis og samgönguráðherra á því sem „meinbugum“ á lögum, sbr. 11. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að í lög nr. 79/1985 um skipulag ferðamála vantaði skýr ákvæði um valdsvið framkvæmdastjórnar Ferðamálaráðs.

I.

A bar fram kvörtun við mig hinn 20. janúar 1989 út af því, að hann taldi vegið að hagsmunum sínum og atvinnuöryggi, þar sem útlendingar störfuðu hér á landi, andstætt lögum, sem leiðsögumenn í skipulögðum ferðum erlendra aðila, en A hafði atvinnu af

leiðsögu. A taldi félagsmálaráðuneytið hafa breytt túlkun sinni á lögum nr. 26/1982 um atvinnuréttindi útlendinga og liti nú svo á, að erlend fyrirtæki (lögaðilar) lytu ekki íslenskri lögsögu og gætu því sent hingað starfsfólk til starfa í hvaða starfsgrein sem væri, ef það þægi laun erlendis fyrir störf sín hér á landi. Það kom fram í kvörtun A, að tekist hefði að knýja fram að hluta til viðurkenningu á nauðsyn þess, að samgönguráðuneytið og Ferðamálaráð framfylgdu reglugerðum nr. 130/1981 um starfsmenntun leiðsögumanna ferðafólks og nr. 175/1983 um eftirlit með skipulögðum hópferðum erlendra aðila til Íslands í atvinnuskyni, þó að undantekinni 11. gr. fyrstnefndu reglugerðarinnar, er mælti fyrir um, að erlendir ríkisborgari skyldi hafa atvinnuleyfi félagsmálaráðuneytisins, ef hann stundaði störf á Íslandi (leiðsögu, fararstjórn eða önnur skyld landkynningarstörf). Hefði niðurstaðan orðið sú, að framkvæmdastjórn Ferðamálaráðs hefði skipað nefnd úr eigin röðum til að annast afgreiðslu umsókna erlendra leiðsögumanna og skyldi sú afgreiðsla jafngilda fullkomnu atvinnuleyfi, væri orðið við umsókn. Þótt hagsmunasamtökum íslenskra leiðsögumanna hefði tekist að fá einn fulltrúa í nefnd þessa (á móti þremur úr framkvæmdastjórn Ferðamálaráðs), væri farið mjög á svig við umsagnarrétt samkvæmt lögum nr. 26/1982. Þá skyti Ferðamálaráð sér undan því að framkvæma aðra hluta reglugerðar nr. 175/1983. A benti á í kvörtun sinni, að dómsmálaráðuneytinu bæri að annast framkvæmd laga nr. 45/1965 og reglugerðar nr. 148/1965 um eftirlit með útlendingum, en vegna mismunandi túlkana félagsmálaráðuneytis og aðgerðaleyfis samgönguráðuneytis hefðu stjórnvöld eftirlits með útlendingum lýst því yfir, að þau treystust ekki til að beita lögum og reglugerð, meðan skýr afstaða lægi ekki fyrir hjá ráðuneytum samgöngu- og félagsmála. A vék einnig að kærur til lögregluvirkvalda vegna ætlaðra brota á lögum og reglugerðum og meðferð þeirra og seinagangi á afgreiðslu ráðuneyta og stofnana á erindum, er vörðudu málfefnið.

II.

Vegna kvörtunar A ritaði ég félagsmálaráðuneytinu bréf hinn 2. mars 1989 og lagði tvær spurningar fyrir það. Í fyrsta lagi innti ég ráðuneytið eftir því, hvort það teldi, að erlendir leiðsögumenn í skipulögðum hópferðum erlendra aðila um Ísland þyrftu atvinnuleyfi í samræmi við lög nr. 26/1982 um atvinnuréttindi útlendinga. Í öðru lagi bar ég undir ráðuneytið, hvort sá skilningur væri réttur, er fram kæmi í bréfi Ferðamálaráðs, dags. 11. apríl 1988, að erlendir leiðsögumenn þyrftu ekki atvinnuleyfi félagsmálaráðuneytisins, ef samgönguráðuneytið hefði veitt „erlendri ferðaskrifstofu leyfi til að senda hingað hópa með erlendum leiðsögumönnum. . .“. Ef svo væri, óskaði ég upplýsinga um það á hvaða lagareglum slík tilhögun byggðist.

Mér barst svarbréf félagsmálaráðuneytisins, dags. 13. mars 1989. Bréfi ráðuneytisins fylgdi afrit af bréfi þess, dags. 25. mars 1988, til Félags leiðsögumanna varðandi atvinnuleyfi erlendra leiðsögumanna. Vísaði ráðuneytið til þess bréfs sem svars síns við spurningum mínum.

Í nefndu bréfi félagsmálaráðuneytisins til Félags leiðsögumanna sagði m.a. svo:

„. . . skal til frekari áherslu vitnað til svars félagsmálaráðherra á Alþingi 9. desember sl. en þar segir orðrétt: „Um réttindi lögaðila til atvinnustarfsemi hér á landi fer hins vegar eftir lögum um einstakar atvinnugreinar og félagalögum, einkum hlutafélagalögum, sem ekki heyra undir félagsmálaráðuneytið að öðru leyti en því, að ráðuneytið hefur talið sér skylt að veita lögaðila, sem fengið hefur leyfi annars stjórnvalds til starfsemi sinnar, atvinnuleyfi fyrir útlendinginn með sama hætti og sömu skilmálum sem innlendum aðilum.“

. . .

Forgangsréttur félagsmanna í stéttarfélögum ræðst af ákvæðum í kjarasamning-

um hlutaðeigandi stéttarfélags en er ekki bundinn í lögum. Félag leiðsögumanna hefur sama rétt til umsagnar um atvinnuleyfaumsóknir sem önnur stéttarfélög.

. . .

Að lokum skal ítrekuð sú margyfirlýsta skoðun ráðuneytisins að innlendir aðilar, sem óska eftir að ráða útlendinga til leiðsögustarfa hér á landi, þurfa að sækja um atvinnuleyfi. Sama gildir um erlendar ferðaskrifstofur, sem fullnægi skilyrðum 1. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 175/1983, enda samþykki Ferðamálaráð hlutaðeigandi leiðsögumenn.“

Ennfremur ritaði ég samgönguráðuneytinu bréf, dags. 2. mars 1989, og mæltist til þess að ráðuneytið léti mér í té eftirfarandi upplýsingar:

- „1. Þurfa allir aðilar, sem skipuleggja hópferðir til Íslands, sbr. 35. gr. laga nr. 79/1985 um skipulag ferðamála, leyfi samgönguráðuneytisins til reksturs ferðaskrifstofu hér á landi, sbr. IV. kafla sömu laga?
2. Er réttur sá skilningur, sem fram kemur í ljósriti bréfs Ferðamálaráðs Íslands, dags. 11. apríl 1988, að erlendir leiðsögumenn þurfi ekki atvinnuleyfi félagsmálaráðuneytisins, ef samgönguráðuneytið hefur veitt „erlendri ferðaskrifstofu leyfi til að senda hingað hópa með erlendum leiðsögumönnum . . .“? Ef svo er, hvers konar leyfi samgönguráðuneytis er þá þarna um að ræða og í hvaða tilvikum eru þau veitt?
3. Hvernig er háttað framkvæmd Ferðamálaráðs Íslands á reglugerð nr. 175/1983 um eftirlit með skipulögðum hópferðum erlendra aðila til Íslands í atvinnuskyni?“

Svar samgönguráðuneytisins barst mér í bréfi, dags. 28. september 1989. Það hljóðar svo:

„1. *Ferðaskrifstofuleyfi.*

Erlendir aðilar sem skipuleggja hópferðir til Íslands í atvinnuskyni þurfa ekki leyfi ráðuneytisins til reksturs ferðaskrifstofu. Ákvæði IV. kafla laga um skipulag ferðamála og reglugerðar um almennar ferðaskrifstofur nr. 266/1978 gilda um ferðaskrifstofur sem starfræktar eru hér á landi, enda er það skilyrði slíks rekstrar samkvæmt 17. gr. að forstöðumaður eigi búsetu á Íslandi. Heimild 35. gr. laga um skipulag ferðamála til að krefjast þess að téðir aðilar kaupi tryggingu hjá viðurkenndu tryggingafélagi og ákvæði 1. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 175/1983 hefur ekki verið notað. Eins og fram kemur í bréfi Ferðamálaráðs, dags. 11. apríl 1988, sem fylgdi bréfi yðar, hafa formaður og framkvæmdastjóri ráðsins lýst því yfir að ráðinu sé ekki unnt að framfylgja ákvæðum 1. mgr. 3. gr. reglugerðarinnar um tryggingafé.

Ferðamálaráð fylgist hins vegar með áætlunum erlendra aðila um sölu á hópferðum til Íslands í atvinnuskyni, sbr. 1. gr. reglugerðar nr. 175/1983.

2. *Atvinnuleyfi leiðsögumanna.*

Samkvæmt 2. mgr. 35. gr. laga um skipulag ferðamála er ráðherra heimilt að ákveða að þeir, sem skipuleggja hópferðir um Ísland skuli hafa leiðsögumenn, sem hlotið hafa sérstaka þjálfun til þess starfa samkvæmt nánari ákvæðum í reglugerð. Þessir leiðsögumenn þurfa ekki atvinnuleyfi félagsmálaráðuneytis, en samkvæmt 2. gr. reglugerðar nr. 175/1983 skal Ferðamálaráð hafa samþykkt leiðsögumann hóps á ferð um Ísland. Skipuleggiendur ferða senda ráðinu beiðni hér að lútandi.

3. Framkvæmd Ferðamálaráðs.

Auk þess sem að framan er getið hefur Ferðamálaráð sent öllum þeim aðilum sem vitað var að hefðu skipulagt ferðir til Íslands á undanförunum árum eða hygðu á skipulagningu ferða til Íslands bréf, sem fylgir hjálagað í ljósriti.

Skrifstofur Ferðamálaráðs í New York og Frankfurt hafa auk þess kynnt reglugerðina eftir föngum. Í bréfi, sem ráðuneytinu barst frá Ferðamálaráði í mars sl. segir m.a. að sökum mikils fjáskorts hafi ráðið ekki verið í aðstöðu til að sinna eftirliti með framkvæmd reglugerðarinnar umfram það sem hér greinir.“

Ég taldi mig þurfa að ganga eftir frekari svörum frá samgönguráðuneytinu við spurningum mínum og ritaði því bréf, dags. 24. október 1989, og vísaði til 2. spurningar í bréfi mínu, dags. 2. mars 1989, og svars ráðuneytisins í bréfi þess, dags. 28. september 1989. Ég lagði síðan eftirgreindar spurningar fyrir ráðuneytið:

„. . .hvort það sé réttur skilningur minn, að það samþykki Ferðamálaráðs, sem í svari yðar er talið nauðsynlegt samkvæmt 2. gr. reglugerðar nr. 175/1983, að því er varðar leiðsögumann hóps á ferð um Ísland, sé sama stjórnarathöfn og í bréfi Ferðamálaráðs Íslands frá 11. apríl 1988 er nefnd leyfi til handa erlendri ferðaskrifstofu til að senda hingað hópa með erlendum leiðsögumönnum. Ég óska eftir því að mér verði sent sýnishorn slíks leyfis eða samþykkis.

Í öðru lagi ítreka ég spurningu mína um það, á hvaða lögum eða lagarökum sú niðurstaða byggist, að ofangreindir leiðsögumenn þurfi ekki atvinnuleyfi félagsmálaráðuneytisins. Ef sú niðurstaða er rétt, í hvaða tilvikum á þá við það ákvæði 2. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 175/1983 að gengið skuli úr skugga um að viðkomandi leiðsögumaður hafi tilskilin atvinnuleyfi á Íslandi?“

Svar samgönguráðuneytisins, dags. 7. febrúar 1990, hljóðar svo:

„Hvað varðar fyrri spurninguna þá var verið að ræða um sömu stjórnarathöfn í bréfi samgönguráðuneytisins dags. 28. september 1989 og bréfi Ferðamálaráðs Íslands dags. 11. apríl 1989. Hjálagað fylgir til fróðleiks samþykki Ferðamálaráðs á leiðsögumanninum [. . .], sbr. 1. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 175/1983 um eftirlit með skipulögðum hópferðum erlendra aðila til Íslands í atvinnuskyni.

Hvað varðar seinni spurninguna þá hefur félagsmálaráðuneytið túlkað lög nr. 26/1982 um atvinnuréttindi útlendinga á þann veg að umræddir leiðsögumenn þurfi ekki atvinnuleyfi samkvæmt þeim, þar sem þeir eru ekki í þjónustu íslenskra lögaðila. Önnur atvinnuleyfi eða samþykki en það sem kemur fram í 1. mgr. 1. gr. reglugerðarinnar virðast því ekki vera tilskilin samkvæmt íslenskum lögum og verður ákvæði 2. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 175/1983 ekki beitt að óbreyttum lögum.“

Ég ritaði einnig félagsmálaráðuneytinu bréf hinn 24. október 1989 og spurdist fyrir um það, hvort það ráðuneyti væri sammála þeirri skoðun samgönguráðuneytisins, er fram kom í bréfi þess, dags. 28. september 1989, að þeir erlendu leiðsögumenn, sem þar væri vikið að og í nefndu bréfi mínu, þyrftu ekki atvinnuleyfi hér á landi. Svar félagsmálaráðuneytisins barst mér í bréfi, dags. 9. janúar 1990. Kom fram af hálfu ráðuneytisins, að það taldi utan verksviðs síns að fjalla um túlkun og framkvæmd annars ráðuneytis á lögum og reglugerðum á stjórnsýsluviði þess. Varðandi skoðanir sínar á málinu vísaði ráðuneytið til bréfs síns til Félags leiðsögumanna, dags. 25. mars 1988, er ráðuneytið hefði áður látið mér í té. Bréf þetta er birt hér framar.

Í tilefni af framangreindu bréfi félagsmálaráðuneytisins ritaði ég ráðuneytinu enn á

ný bréfi, dags. 24. janúar 1990. Ég tók fram, að það væri misskilningur starfsmanna ráðuneytisins, að fyrirspurn í bréfi mínu frá 24. október 1989 hafi miðað að því, að fá ráðuneytið til að „fjalla um túlkun og framkvæmd annars ráðuneytis á lögum og reglugerðum á stjórnarsýslusviði þess“. Með fyrirspurn minni hafi ég verið að leita svars félagsmálaráðuneytisins við því, hvort erlendir leiðsögumenn með hópum ferðamanna á ferð um Ísland á vegum erlendra ferðaskrifstofa þyrftu annaðhvort alls ekki eða ekki í vissum tilvikum atvinnuleyfi félagsmálaráðuneytisins. Síðan áréttaði ég í bréfi mínu að ég óskaði svara við eftirtöldum spurningum:

- „1. Telst sú spurning, hvort útlendir leiðsögumenn, með hópum ferðamanna á ferð um Ísland á vegum erlendra ferðaskrifstofa, þurfi atvinnuleyfi hér á landi að einhverju eða öllu leyti til mála, sem félagsmálaráðuneytið fer með, sbr. 5. tölul. c-liðar 4. gr. laga nr. 73/1969 um Stjórnarráð Íslands?
2. Ef ofangreind spurning fellur að einhverju eða öllu leyti undir mál, sem félagsmálaráðuneytið fer með, þá er óskað svars við því, hvort og þá eftir atvikum í hvaða tilvikum umræddir erlendir leiðsögumenn þurfi atvinnuleyfi hér á landi.“

Svar félagsmálaráðuneytisins barst mér í bréfi, dags. 2. febrúar 1990. Þar var fyrrgreindum spurningum svarað þannig:

- „1. Spurningu yðar í 1. tölulið bréfsins er svarað játandi að því leyti sem hún getur átt við um ákvæði laga nr. 26/1982 um atvinnuréttindi útlendinga. En í þessu sambandi er rétt að benda á að löggin taka einungis til erlendra manna þ.e. einstaklinga og að atvinnuleyfi eru veitt atvinnurekendum en ekki launþegum sbr. þó 8. gr. laganna.
2. Af framansögðu leiðir að erlendir ríkisborgari, sem skipuleggur hópferðir útlendinga til Íslands og gerist sjálfur leiðsögumaður eða ræður annan erlendan ríkisborgara til starfsins gegn greiðslu, þarf atvinnurekstrarleyfi frá félagsmálaráðherra sbr. 9. gr. laganna.
Þegar um er að ræða hópferðir á vegum erlendra ferðaskrifstofa, sem eru lögaðilar fellur slík starfsemi utan valdsviðs félagsmálaráðuneytisins. Fáí lögaðili hins vegar leyfi annars stjórnvalds til starfsemi sinnar sbr. 1. mgr. 9. gr. laganna gilda ákvæði 2. gr. laga nr. 26/1982.
Þess er vænst að framanritað sé fullnægjandi svar við fyrirspurn yðar.“

Þar sem í gögnum málsins kom fram, að starfandi væri nefnd, sem gengi undir nafninu „undanþágunefnd“ og virtist hafa þau störf með höndum að veita erlendum leiðsögumönnum leyfi til tímabundinna starfa hér á landi, ritaði ég samgönguráðuneytinu bréf 27. ágúst 1991 og óskaði eftirfarandi upplýsinga:

- „1. Á hvaða grundvelli er nefndin skipuð?
2. Hvert er valdsvið nefndarinnar?
3. Hvaða aðili skipaði menn í nefndina og með hvaða hætti?
4. Hverjir eiga sæti í nefndinni?
5. Eiga þeir, sem sitja í nefndinni, einnig sæti í ferðamálaráði?
6. Er ákvörðun um samþykki skv. 2. gr. reglugerðar nr. 175/1983, um eftirlit með skipulögðum hópferðum erlendra aðila til Íslands í atvinnuskyni, tekin á fundi ferðamálaráðs? Ef svo er ekki, hver tekur þá slíkar ákvarðanir?“

Svar samgönguráðuneytisins, dags. 2. október 1991, hljóðar svo:

„1. „Á hvaða grundvelli er nefndin skipuð?“

Eins og fram kemur í bréfi ráðuneytisins dags. 28. september 1989 skal Ferðamálaráð hafa samþykkt leiðsögumann hóps á ferð um Ísland, sbr. 2. gr. reglugerðar nr. 175/1983 um eftirlit með skipulögðum hópferðum erlendra aðila til Íslands í atvinnuskyni. Til að framfylgja téðu ákvæði, og með heimild í 5. mgr. 5. gr. laga um skipulag ferðamála nr. 79/1985, er á vegum Ferðamálaráðs starfrækt fjögurra manna nefnd sem fjallar um beiðnir hér að lútandi, er ráðinu berast frá skipuleggjendum ferða um landið.

2. „Hvert er valdsvið nefndarinnar?“

Nefndin starfar í umboði Ferðamálaráðs og tekur ákvarðanir um framangreindar beiðnir. Beiðnir sem samþykktar hafa verið af nefndinni eru síðan gefnar út af framkvæmdastjóra Ferðamálaráðs.

3. „Hvaða aðili skipaði menn í nefndina og með hvaða hætti?“

Nefndin er kosin af stjórn Ferðamálaráðs.

4. „Hverjir eiga sæti í nefndinni?“

Frá upphafi hefur nefndin verið skipuð tveimur mönnum úr hópi fulltrúa samtaka sem aðild eiga að ráðinu (Félags íslenskra ferðaskrifstofa og Félags íslenskra leiðsögumanna), formanni Ferðamálaráðs og ferðamálastjóra.

5. Sjá nr. 4.

6. Sjá nr. 2.“

Hinn 11. október 1991 ritaði ég A bréf, og gaf honum kost á að gera athugasemdir við fyrrgreint bréf ráðuneytisins. Athugasemdir A bárust mér 15. október 1991.

III.

Í umræðum á Alþingi 22. mars 1990 um fyrirspurn Danfríðar Skarphéðinsdóttur, alþingismanns, varðandi skipulagðar hópferðir erlendra aðila um hálendi Íslands, kom fram í máli samgönguráðherra (sbr. Alþt. 1989–90, B-deild, d. 4971–4974), að Ferðamálaráð myndi fljótlega fjalla um starfsréttindi erlendra leiðsögumanna og gera tillögur til ráðuneytisins, ef það teldi aðgerða þörf.

Hinn 23. apríl 1990 var síðan samþykkt á Alþingi tillaga til þingsályktunar um leiðsögumenn og endurskoðun reglugerðar nr. 175/1983, um eftirlit með skipulögðum hópferðum erlendra aðila til Íslands í atvinnuskyni. Með þingsályktuninni var samgönguráðherra falið að skipa nefnd til að endurskoða nefnda reglugerð með það fyrir augum að ný reglugerð öðlaðist gildi eigi síðar en 1. janúar 1991.

Hinn 22. nóvember 1990 ritaði ég ráðuneytinu bréf, þar sem ég taldi rétt, áður en ég lyki umræddu máli, að afla upplýsinga frá samgönguráðuneytinu, um hvað liði störfum nefndar samkvæmt fyrrgreindri þingsályktun og hvort ráðuneytinu hefðu borist tillögur eða önnur gögn frá Ferðamálaráði um starfsréttindi erlendra ferðamanna.

Svar samgönguráðuneytisins barst mér í bréfi, dags. 20. desember 1990, og hljóðar svo:

„Ráðuneytið getur upplýst að það skipaði hinn 23. ágúst sl. nefnd fimm manna til að endurskoða reglugerð nr. 175/1983 um eftirlit með skipulögðum hópferðum erlendra aðila til Íslands í atvinnuskyni.

Nefndin er enn að störfum en hefur samið drög að reglugerð um skipulagðar

hópfærðir um Ísland í atvinnuskyni og sent drögin til umsagnar nokkurra aðila, þ. á m. til Félags leiðsögumanna. Stefnt er að því að ný reglugerð hér að lútandi taki gildi 15. janúar 1991.

Hins vegar hafa ráðuneytinu ekki borist tillögur eða gögn frá Ferðamálaráði um starfsréttindi erlendra leiðsögumanna.“

Hinn 19. mars 1991 ritaði ég samgönguráðuneytinu aftur bréf og spurðist fyrir um, hvað liði endurskoðun reglugerðar nr. 175/1983, um eftirlit með skipulögðum hópferðum erlendra aðila til Íslands í atvinnuskyni.

Svar samgönguráðuneytisins, dags. 30. maí 1991, hljóðar svo:

„Ráðuneytið tilkynnir yður hér með að nefnd, sem skipuð var hinn 23. ágúst 1990 til að endurskoða ofangreinda reglugerð, hefur verið lögð niður og er ekki að vænta breytinga á henni að svo stöddu.“

Hinn 11. júní 1991 ritaði ég A bréf, og gaf honum kost á að gera athugasemdir við fyrrgreint bréf samgönguráðuneytisins.

Hinn 19. desember 1990 lagði samgönguráðherra fram frumvarp til laga um ferðabjónustu. 31. gr. frumvarpsins hljóðaði svo:

„Peir sem skipuleggja hópferðir um Ísland í atvinnuskyni skulu að jafnaði hafa í ferðum sínum menn með íslensk leiðsögumannaréttindi samkvæmt frekari ákvæðum í reglugerð. Ráðherra getur veitt undanþágu frá þessu ákvæði ef sérstakar ástæður bjóða.“

Frumvarp þetta varð ekki útrætt á þinginu.

IV.

Í niðurstöðu álits míns, dags. 30. október 1991, tók ég einstaka þætti málsins til umfjöllunar. Í fyrsta lagi vék ég að því álítaefni, hvort erlendar ferðaskrifstofur, er skipuleggja hópferðir um Ísland í atvinnuskyni og fengið hafa til þess heimild samkvæmt reglugerð nr. 175/1983, þurfi atvinnuleyfi félagsmálaráðuneytisins fyrir erlenda leiðsögumenn í hópferðum þessum hér á landi. Í öðru lagi taldi ég efni til þess að fjalla sérstaklega um lögmæti skipunar nefndar þeirrar, er sett var á laggirnar til þess að annast það hlutverk Ferðamálaráðs samkvæmt 2. gr. reglugerðar nr. 175/1983 að samþykkja leiðsögumenn hópa, er ferðast um landið á vegum erlendra ferðaskrifstofa, en nefnd þessi var stofnuð af framkvæmdastjórn Ferðamálaráðs en ekki af ráðinu sjálfu. Í þriðja lagi laut álit mitt að því, hvað gera þyrfti til þess að koma málum þessum í viðunandi horf.

IV.1.

Um fyrstnefnda þáttinn sagði svo í niðurstöðu álitsins:

„Samkvæmt 2. mgr. 35. gr. laga nr. 79/1985 um skipulag ferðamála hefur samgönguráðherra m.a. heimild til að setja þeim aðilum, er skipuleggja hópferðir um Ísland, það skilyrði að þeir hafi með í för leiðsögumenn, sem hlotið hafa sérstaka þjálfun. Fyrirnefnt ákvæði er samhljóða 2. mgr. 35. gr. laga nr. 60/1976, er áður giltu um skipulag ferðamála. Ráðið verður af greinargerð þeirri, sem fylgdi frumvarpi til laga nr. 60/1976, að markmið þessa ákvæðis hafi m.a. verið að tryggja að erlendir hópar, er ferðuðust um landið, hefðu ávallt á að skipa hæfum fararstjórum, sem hefðu þekkingu á íslenskum aðstæðum, þannig að öryggi ferðamanna væri sem best tryggt. Með sömu lögum var Ferðamálaráði jafnframt falið að sjá um skipulagningu náms og þjálfunar fyrir leiðsögumenn, sbr. 5. tl. 7. gr. laga nr. 60/1976.“

Með reglugerð nr. 175/1983, um eftirlit með skipulögðum hópferðum erlendra aðila til Íslands í atvinnuskyni, voru síðan settar reglur með stoð í fyrrnefndri 35. gr. laga nr. 60/1976 um þau skilyrði, sem erlendar ferðaskrifstofur verða að uppfylla til þess að mega standa fyrir skipulögðum hópferðum til landsins. Í 1. mgr. 2. gr. reglugerðarinnar kemur fram, að Ferðamálaráð verði að hafa samþykkt leiðsögumann hópsins. Samkvæmt 2. mgr. 2. gr. reglugerðarinnar verður leiðsögumaður hópsins að mati Ferðamálaráðs að hafa nægilega þjálfun og þekkingu til leiðsagnarinnar. Getur Ferðamálaráð gert þá kröfu skv. 3. mgr. 2. gr. reglugerðarinnar, að leiðsögumaðurinn hafi réttindi skv. reglugerð nr. 130/1981 um starfsmenntun leiðsögumanna ferðafólks. Loks kemur fram í 2. ml. 2. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 175/1983, að Ferðamálaráð skuli ganga úr skugga um að viðkomandi leiðsögumaður hafi tilskilin atvinnuleyfi á Íslandi.

Samkvæmt 2. gr. laga 26/1982 um atvinnuréttindi útlendinga er aðilum, sem reka atvinnu hér á landi, hverju nafni sem nefnist, óheimilt að hafa útlendinga í þjónustu sinni gegn kaupgreiðslu án leyfis félagsmálaráðherra. Verður að telja ótvírætt, að þær erlendu ferðaskrifstofur, sem fengið hafa sérstakt leyfi Ferðamálaráðs skv. fyrrnefndri reglugerð nr. 175/1983, til þess að senda hingað til lands hópa erlendra ferðamanna í atvinnuskyni, verði samkv. 2. gr. laga nr. 26/1982 að afla atvinnuleyfis fyrir erlenda fararstjóra, sem fylgja þessum hópum, sbr. 1. mgr. 1. gr. sömu laga. Í 11. gr. reglugerðar nr. 130/1981 um starfsmenntun leiðsögumanna ferðafólks, sem sett var með stoð í lögum nr. 60/1976 um ferðamál, er einnig skýrt kveðið á um þessa skyldu, en þar segir, að erlendur ríkisborgari skuli hafa atvinnuleyfi frá félagsmálaráðuneyti, ef hann stundi störf á Íslandi (leiðsögu, fararstjórn eða önnur skyld landkynningarstörf). Af 2. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 175/1983 má og ráða, að þar sé byggt á sama lagaskilningi.

Það er þannig niðurstaða mín, að samkvæmt gildandi lögum þurfi erlendar ferðaskrifstofur, er skipuleggja hópferðir um Ísland í atvinnuskyni og hafa fengið til þess heimild skv. reglugerð nr. 175/1983, atvinnuleyfi félagsmálaráðuneytisins fyrir erlenda leiðsögumenn í þessum hópferðum hér á landi.“

IV.2.

Varðandi hina stjórnarfarslegu annmarka varð niðurstaða mín þessi:

„Samkvæmt 2. gr. reglugerðar nr. 175/1983, um eftirlit með skipulögðum hópferðum erlendra aðila til Íslands í atvinnuskyni, á Ferðamálaráð að samþykkja leiðsögumann hóps, sem ferðast um landið á vegum erlendrar ferðaskrifstofu.

Samkvæmt fundargerð framkvæmdastjórnar Ferðamálaráðs frá 13. apríl 1988 kom framkvæmdastjórnin á fót nefnd með svofelldri bókun:

„7. Leiðsögumenn.

Föstudaginn 8. apríl sl. var haldinn fundur í samgönguráðuneytinu, þar sem ákveðið var að samgönguráðuneytið fæli Ferðamálaráði að veita leyfi til erlendra leiðsögumanna, þ.e. atvinnuheimild.

Í framhaldi af því var ákveðið að setja á laggirnar nefnd, til að afgreiða slík mál. Í henni sitja: [. . .], [. . .] ásamt ferðamálastjóra [. . .].“

Samkvæmt bréfi samgönguráðuneytisins, dags. 2. október 1991, var nefndin skipuð á grundvelli 5. mgr. 5. gr. laga nr. 79/1985 um skipulag ferðamála. Í umræddu ákvæði segir: „Ferðamálaráði er heimilt að skipa undirnefndir til þess að vinna að einstökum málaflökkum.“

Ákvæði 5. mgr. 5. gr. laga nr. 79/1985 um skipulag ferðamála er samhljóða 1. mgr. 5. gr. eldri laga um skipulag ferðamála, laga nr. 60/1976. Í 5. gr. frumvarps til síðastnefndra laga var í upphafi gert ráð fyrir því að skipuð yrði stjórn Ferðamálaráðs. Í meðferð þingsins var þetta ákvæði fellt niður, þar sem mikilvægt þótti að nýta sem best þekkingu og

reynslu þeirra, sem í Ferðamálaráði sátu (Alpt. 1975–76. B–deild, d. 3849). Hins vegar var Ferðamálaráði veitt heimild til að setja undirnefndir á laggirnar, þ.m.t. framkvæmda-nefnd, sem ynnu að einstökum málaflokkum. Með lögum 79/1985 var mælt fyrir um framkvæmdastjórn, sbr. 1. mgr. 5. gr. laganna, en Ferðamálaráði jafnframt veitt áfram heimild skv. 5. mgr. 5. gr. laganna, til þess að skipa undirnefndir til þess að vinna að einstökum málaflokkum.

Af framangreindri fundargerð er ljóst, að umrædd undirnefnd var stofnuð af framkvæmdastjórn, sbr. 1. mgr. 5. gr. laga nr. 79/1985, en ekki af Ferðamálaráði, sbr. 4. gr. sömu laga. Með tilliti til ótvíræðs orðalags 5. mgr. 5. gr. laga nr. 79/1985 og lögskýringargagna verður hins vegar að telja, að það sé eingöngu á valdi Ferðamálaráðs að framselja vald sitt til undirnefndar. Er það í samræmi við það grundvallarsjónarmið í stjórnslu-rétti, að eingöngu stjórnvald sjálft geti framselt vald sitt, að uppfylltum öðrum skilyrðum til valdframsals. Samkvæmt því var framkvæmdastjórninni ekki heimilt að framselja til undirnefndar vald Ferðamálaráðs til ákvarðana á umræddu sviði. Þótt Ferðamálaráð virðist ekki hafa gert athugasemdir við skipan „undanþágunefndarinnar“, hefur það eitt út af fyrir sig ekki veitt henni nægjanlegan lagagrundvöll til starfsemi sinnar.

Það er því niðurstaða mín, að umrædd „undanþágunefnd“ sé ekki bær til þess að fara með vald Ferðamálaráðs skv. reglugerð nr. 175/1983 um eftirlit með skipulögðum hópferðum erlendra aðila til Íslands í atvinnuskyni. Ég tel einnig rétt að vekja athygli á því, að þegar undirnefnd er skipuð, sem taka á ákvarðanir í umboði fjölskipaðs stjórnvalds, sem nefndina skipar, er það meginreglan að nefndarmenn undirnefndar séu valdir úr röðum þeirra, sem sæti eiga í aðalnefndinni. Til þess að heimilt sé að framselja ákvörðunarvald til undirnefndar, sem skipuð er öðrum mönnum en þeim, er sæti eiga í aðal-nefnd, verður að liggja fyrir skýr lagaheimild. Þar sem slíkri lagaheimild er ekki fyrir að fara í lögum nr. 79/1985 og í „undanþágunefndinni“ sitja þrír nefndarmenn, sem ekki eiga sæti í Ferðamálaráði, verður að telja mjög vafasamt að núverandi skipan nefndarinnar gæti talist lögmat, jafnvel þótt Ferðamálaráð hefði skipað hana.“

IV.3.

Um úrbætur sagði svo í niðurstöðu álits míns:

„Samkvæmt því, sem rakið hefur verið hér að framan, er það niðurstaða mín, að eftir núgildandi lögum þurfi erlendar ferðaskrifstofur, er skipuleggja hópferðir um Ísland í atvinnuskyni og hafa til þess heimild skv. reglugerð nr. 175/1983, ótvírætt að afla atvinnuleyfis félagsmálaráðuneytisins fyrir erlenda leiðsögumenn í slíkum ferðum. Í framkvæmd hefur hins vegar ekki verið gengið eftir því, að umræddir leiðsögumenn hefðu atvinnuleyfi félagsmálaráðuneytisins, heldur hefur samþykki Ferðamálaráðs verið látið nægja. Þessi framkvæmd er andstæð lögum og á málsmeðferð Ferðamálaráðs, út af fyrir sig, eru einnig annmarkar, eins og áður er lýst. Af hálfu stjórnvalda, sem í hlut eiga, hafa komið fram mismunandi skoðanir á því, hvort umræddir leiðsögumenn þyrftu atvinnuleyfi félagsmálaráðuneytisins og hvaða lagarök gætu réttlætt þá niðurstöðu, að svo væri ekki. Hefur þetta leitt til bagalegrar réttaróvissu og þá sérstaklega vegna þeirrar deilu, sem samkvæmt gögnum málsins hefur staðið um það, hvaða rétt erlendir menn hefðu eða ættu að hafa til að annast leiðsögu ferðamanna hér á landi. Að mínum dómi hefur dregist of lengi, að félagsmálaráðuneytið og samgönguráðuneytið kæmu viðunandi skipan á þessi mál, eftir atvikum með því að eiga frumkvæði að því að leggja lagafrumv. fyrir Alþingi, ef lagabreyting teldist æskileg.

Eru það tilmæli mín, að ráðuneytin hafi forgöngu um, að málum þeim, sem hér hafa verið til umræðu, verði komið í löglegt horf í samræmi við þau sjónarmið, sem ég hef gert grein fyrir. Ég tek hins vegar fram, að í áliti mínu hefur ekki verið tekin nein afstaða til þess, hvernig skipa beri málum um atvinnuréttindi erlendra leiðsögumanna í framtíðinni.

Það er einnig álit mitt, að þörf sé á því að endurskoða gildandi lög um skipulag ferðamála með það fyrir augum að setja skýrari ákvæði í lögum um valdsvið framkvæmdastjórnar. Í lögum er aðeins fjallað um skipan framkvæmdastjórnarinnar, en ekki um hlutverk og valdsvið hennar gagnvart Ferðamálaráði eða ferðamálastjóra. Er þessi annmarki til þess fallinn að valda réttaróvissu. Tel ég ástæðu til að vekja athygli Alþingis og samgönguráðherra á því máli, sbr. 11. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis.“

1.2.

Afturköllun löggildingar vigtarmanns.**Lagaheimild reglugerðar.**

(Mál nr. 384/1991)

A kvartaði yfir því að færi hann ekki á námskeið fyrir löggilta vigtarmenn skv. reglugerð nr. 162/1990, myndi hann glata löggildingu sinni skv. ákvæði til bráðabirgða í reglugerðinni. Umboðsmaður taldi með hliðsjón af fyrirvara þeim, sem fram kæmi í 3. mgr. 8. gr. erindisbréfs um vigtarmenn nr. 93/1916, og af 1. gr. laga nr. 60/1915 um vigtarmenn, að ákvæði til bráðabirgða í reglugerð nr. 162/1990 hefði næga laga-stöð. Væri ákvæðið reist á þeim sjónarmiðum, að nauðsyn væri á að endurmennta löggilta vigtarmenn, þar sem ný lög og reglugerðir hefðu tekið gildi, sem hefðu í för með sér nýjar vinnuaðferðir. Yrði ekki séð, að með reglugerðinni hefði viðskiptaráðuneytið farið strangar í sakirnar en nauðsynlegt væri til að ná því markmiði, sem að væri stefnt. Taldi umboðsmaður umrætt ákvæði því byggt á lögmætum sjónarmiðum. Umboðsmaður tók fram, að á því virtist byggt, að löggiltir vigtarmenn skyldu sviptir löggildingu eftir tiltekinn tíma sökту þeir ekki umrædd námskeið, þótt reglugerðin hefði ekki að geyma skýrt ákvæði um slíka sviptingu. Taldi hann, að bráðabirgðaákvæði reglugerðar nr. 162/1990 yrði ekki skýrt svo rúmt, að allir vigtarmenn sem ekki færu á námskeið, hefðu þar með glatað löggildingarréttindum sínum, enda fæli svipting réttinda í sér undantekningu frá þeirri meginreglu, að nýjar reglur haggi ekki við starfsréttindum þeirra manna, sem aflað hafa sér þeirra fyrir gildistöku reglnanna. Það var því skoðun umboðsmanns, að vigtarmaður, sem fengið hefði löggildingu, héldi henni þar til rökstudd ákvörðun stjórnvalds um afturköllun löggildingarinnar, hefði verið birt honum. Umboðsmaður benti á, að lög nr. 60/1915 um löggilta vigtarmenn væru afar ófullkomin og þyrftu endurskoðunar við og vakti athygli Alþingis og viðskiptaráðherra á því sem „meinbugum“ á lögum, sbr. 11. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis.

I.

Hinn 11. janúar 1991 bar A fram kvörtun út af því, að verið væri að fella niður löggildingu hans sem vigtarmanns með reglugerð nr. 162/1990 um námskeið fyrir löggilta vigtarmenn, sbr. reglugerð nr. 337/1990. Með bréfi sýslumannsins í X-sýslu frá 23. ágúst 1979 hafði A verið veitt löggilding „til þess að vera vigtarmaður á hverskyns sjávarafla, sem á land berst í [Y-kauptúni]“.

II.

Hinn 25. febrúar 1991 ritaði ég viðskiptaráðherra bréf og óskaði eftir því, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að viðskiptaráðuneytið skýrði afstöðu sína til kvörtunar A. Ég óskaði sérstaklega eftir því að fram kæmi, á hvaða lagagrundvelli framangreint ákvæði til bráðabirgða í reglugerð nr. 162/1990 væri reist og hvort sá skilningur væri réttur, að löggilding vigtarmanns félli niður, hefði hann ekki sótt námskeið, sem gefinn væri kostur á, fyrir nefnt tímamark. Þá óskaði ég upplýsinga um, hvort og þá með

hvaða hætti A og þeim, sem líkt væri ástatt um, hefði verið gefinn kostur á að sækja nefnd námskeið.

Svar viðskiptaráðuneytisins barst mér með bréfi, dags. 22. mars 1991, og sagði þar m.a. svo:

„Spurt er í bréfi yðar um það á hvaða lagagrundvelli ákvæði til bráðabirgða í reglugerð nr. 162/1990 er reist. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið, sem reglugerðina setti vísar til þess að í niðurlagsákvæði erindisbréfs nr. 93/1916 hafi vigtarmönnum verið gert að sætta sig við breytingar þær, sem gerðar séu á erindisbréfinu.

Til nánari skýringar skal þess getið að fram á s.l. ár löggiltu lögreglustjórar vigtarmenn án samráðs eða samvinnu við Löggildingarstofuna. Við breyttar aðstæður taldi ráðuneytið að gera yrði nýjar og auknar kröfur til þekkingar og hæfni vigtarmanna og var því framangreind reglugerð sett.

Hinar breyttu aðstæður eru fólgnar í því að nýjar reglur hafa verið settar um vigtun sjávarafla, sem fela í sér verulega breytingu á framkvæmd starfa vigtarmanna. Á grundvelli laganna um stjórn fiskveiða nr. 3/1988 var sett reglugerð um vigtun sjávarafla nr. 567/1989 og síðan leysti reglugerð nr. 489/1990 hana af hólmi, en þar eru gerðar nýjar reglur um verklag við vigtun sjávarafla. Þá hefur tæknipróun síðustu áratuga skapað nýjar aðstæður og gert nauðsynlegt, að löggiltir vigtarmenn kunni skil á nýrri tækni svo sem tölvustýringu voga, uppbyggingu þeirra, stillingu og löggildingingu. Jafnframt er nauðsynlegt að tryggja að þeir hafi kunnáttu til að fjalla um tölur og talnameðferð.

Af framangreindum ástæðum var ákveðið að efna til námskeiða fyrir vigtarmenn og um þau sett sérstök reglugerð. Byggðist reglugerðin á ákvæðum laga nr. 60, frá 3. nóvember 1915, en tilvitnað bráðabirgðaákvæði er samið með hliðsjón af niðurlagi erindisbréfsins frá 1916 eins og að framan greinir.

Ráðuneytið lítur svo á, að eldri löggildingar falli úr gildi, ef vigtarmenn sækja ekki námskeiðin innan tilskilins frests.

Námskeiðin hafa verið auglýst í dagblöðum og tilkynningar um þau hafa verið sendar öllum lögreglustjóraembættum. Alls hafa 18 námskeið verið haldin og hefur námskeiðshaldið dreifst á alla landshluta. Á næstu dögum verða haldin 2 námskeið í viðbót, annað á Norðfirði en hitt í Reykjavík.

Hins vegar hefur hverjum löggiltum vigtarmanni ekki verið skrifað um málið þar eð heildarskrá um þá skortir, en því treyst að viðkomandi lögreglustjóri hafi kynnt þeim málið. Virðist ráðuneytinu reyndar af þeim fjölda fyrirspurna, sem því hafa borist símleidis frá starfandi vigtarmönnum að efni reglugerðarinnar sé þeim vel kunnugt.

Vegna nokkurra beiðna þar að lútandi, hefur nú verið ákveðið að framlengja frest þann, sem gefinn var með reglugerð nr. 337/1990 til 1. október n.k.“

Með bréfi, dags. 3. apríl 1991, gaf ég A kost á að gera athugasemdir við bréf viðskiptaráðuneytisins. Athugasemdir hans bárust mér 24. september 1991.

III.

Í niðurstöðu álits míns, dags. 25. nóvember 1991, sagði svo:

„1. Lagaheimild

Reglugerð nr. 162/1990 um námskeið fyrir löggilta vigtarmenn, sbr. reglugerðir nr. 337/1990 og 137/1991, er sett með stoð í lögum nr. 60/1915 um löggilta vigtarmenn. Ákvæði til bráðabirgða í reglugerðinni hljóðar nú svo:

„Fram til 1. október 1991 er Löggingistofunni heimilt að veita starfandi löggiltum vigtarmönnum undanþágu til þess að starfa sem slíkir hafi þeir eigi átt þess kost að komast á námskeið í samræmi við framangreind ákvæði.“

Varðandi heimild viðskiptaráðuneytisins til þess að skylda löggilta vigtarmenn til þess að fara á námskeið til endurmenntunar, vísar ráðuneytið til erindisbréfs nr. 93/1916 fyrir vigtarmenn, en í 3. mgr. 8. gr. þess segir, að vigtarmaður sé „skyldur til að setta sig við breytingar þær, er kunna að verða gerðar á erindisbrjefi þessu.“ Umrætt erindisbréf er sett með stoð í 1. gr. laga nr. 60/1915 um vigtarmenn, en þar er viðkomandi ráðuneyti heimilað að gefa út slík erindisbréf.

Með hliðsjón af fyrirvara þeim, er fram kemur í 3. mgr. 8. gr. erindisbréfs um vigtarmenn nr. 93/1916, og af 1. gr. laga nr. 60/1915 um vigtarmenn verður að telja, að ákvæði til bráðabirgða í reglugerð nr. 162/1990, um námskeið fyrir löggilta vigtarmenn, sbr. reglugerðir nr. 337/1990 og 137/1991, hafi næga lagastoð.

Ákvæði til bráðabirgða er reist á þeim sjónarmiðum, að nauðsyn sé á að endurmennta löggilta vigtarmenn, þar sem ný lög og reglugerðir hafi tekið gildi, sem hafi í för með sér nýjar vinnuaðferðir, er byggi m.a. á nýrri tækni. Verður ekki séð, að með reglugerðinni hafi viðskiptaráðuneytið farið strangar í sakirnar en nauðsynlegt var til að ná því markmiði, sem að var stefnt. Verður umrætt ákvæði því að teljast byggt á lögmætum sjónarmiðum.

Að framansögðu athuguðu er það niðurstaða mín, að A verði að sæta því að fara á námskeið, sem mælt er fyrir um í reglugerð nr. 162/1990, til þess að eiga rétt á því að halda löggildingunni sinni sem vigtarmaður.

2. Afturköllun löggildingar

Varðandi gildi löggildingar þeirra vigtarmanna, sem ekki hafa sótt námskeið fyrir 1. apríl 1991, segir svo í bréfi viðskiptaráðuneytisins, dags. 22. mars 1991:

„Ráðuneytið lítur svo á, að eldri löggildingar falli úr gildi, ef vigtarmenn sækja ekki námskeiðin innan tilskilins frests.“

Í ákvæði til bráðabirgða í reglugerð nr. 162/1990, sbr. reglugerðir nr. 337/1990 og 137/1991, er aðeins kveðið á um undanþágu fyrir starfandi löggilta vigtarmenn til þess að starfa sem slíkir fram til 1. október 1991, hafi þeir ekki átt þess kost á að komast á námskeið þau, sem mælt er fyrir um í reglugerð nr. 162/1990. Þrátt fyrir að framangreint ákvæði virðist byggt á þeirri forsendu, að löggiltir vigtarmenn skuli sviptir löggildingunni eftir 1. október 1991, hafi þeir ekki sótt umrædd námskeið, er ekki að finna í reglugerðinni skýrt ákvæði um slíka sviptingu. Svipting löggildingar getur skipt miklu máli fyrir þá, sem hún bitnar á, og hún felur í sér undantekningu frá þeirri meginreglu, að nýjar reglur haggi ekki við starfsréttindum þeirra manna, sem aflað hafa sér þeirra fyrir gildistöku reglnanna. Með hliðsjón af því verður bráðabirgðaákvæði reglugerðar nr. 162/1990, sbr. reglugerðir nr. 337/1990 og nr. 137/1991, ekki skýrt svo rúmt að allir vigtarmenn, sem ekki hafa farið á námskeið fyrir 1. október 1991, hafi þar með glatað þeim réttindum, sem löggildingin veitti þeim.

Verður að telja, að vigtarmaður, sem fengið hefur löggildingunni, haldi henni, þar til rökstudd ákvörðun stjórnvalds, sem til þess er bært, um afturköllun löggildingarinnar hefur verið birt honum.

Niðurstaða mín er því sú, að A haldi löggildingunni sinni sem vigtarmaður, þar til sérstök ákvörðun um afturköllun hennar hefur verið birt honum.

3. Niðurstaða

Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða mín, að ákvæði til bráðabirgða í reglugerð nr. 162/1990, sbr. reglugerðir nr. 337/1990 og 137/1991, hafi næga lagastoð og þurfi A því að fara á námskeið, sem mælt er fyrir um í reglugerð nr. 162/1990, til þess að eiga rétt á því að halda löggildingu sinni sem vigtarmaður. Ég tel hins vegar, að A haldi löggildingu sinni sem vigtarmaður, þar til sérstök ákvörðun um afturköllun löggildingarinnar hefur verið birt honum.

Lög nr. 60/1915 um löggilta vigtarmenn eru afar ófullkomin. Þar er til dæmis ekki fjallað um þau hæfisskilyrði, sem maður verður að uppfylla til þess að geta fengið og haldið löggildingu sem vigtarmaður, og ekki er þar heldur að finna neinar reglur um réttindi og skyldur vigtarmanna. Slík atriði er mun eðlilegra að hafa í lögum en í stjórnisýslufyrirmælum. Ég tel því, að endurskoða beri lög nr. 60/1915 um löggilta vigtarmenn. Tel ég ástæðu til að vekja athygli Alþingis og viðskiptaráðherra á því máli, sbr. 11. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis.“

1.3.

Réttur til að starfa og nota starfsheitið heilbrigðisfulltrúi. (Mál nr. 438/1991)

A kvartaði yfir því, að heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið hefði synjað honum um leyfi til að starfa sem heilbrigðisfulltrúi og til að nota það starfsheiti. A hafði sveinspróf í kjötið og hafði sótt ýmis námskeið á sviði matvælaíðnaðar. Þá hafði hann lokið prófi frá „Slagteriskolen“ í [H í Danmörku]. Fyrir lá umsögn menntamálaráðuneytisins um að skóli þessi teldist ekki háskóli. Þar sem A hafði þannig ekki tilskilda háskólamenntun, var hann ekki talinn uppfylla hæfisskilyrði a- eða b-liðar 3. gr. reglugerðar nr. 150/1983. Féllst umboðsmaður á þá niðurstöðu. Þá taldi umboðsmaður heldur ekki ástæðu til þess að gera athugasemdir við mat heilbrigðisráðuneytis og Hollustuverndar ríkisins á því, að nám A við hinn danska skóla teldist ekki „sambærileg menntun“ í skilningi c-liðar 3. gr. reglugerðarinnar. Umboðsmaður féllst og á það, að A hefði ekki uppfyllt ákvæði til bráðabirgða í reglugerðinni, sem tók til þeirra, er starfað höfðu sem heilbrigðisfulltrúar fyrir gildistöku laga nr. 50/1981.

1.4.

Skilyrði fyrir veitingu meistara réttinda í netagerð. (Mál nr. 459/1991)

A, sem lokið hafði sveinsprófi í netagerð 12. desember 1989, kvartaði út af afgreiðslu menntamálaráðuneytisins á beiðni hans um undanþágu frá því að þurfa að stunda nám í meistarskóla til þess að hljóta meistara réttindi. Í bréfi mínu til A, dags. 19. desember 1991, sagði m.a. svo:

„Með lögum nr. 105/1936 var lögum nr. 18/1927 um iðju og iðnað breytt og ráðherra heimilað í 18. gr. laganna að ákveða, að enginn fengi meistara bréf nema að afloknu meistara prófi, enda væri þá jafnframt ákveðið, hverjar kröfur skyldu gerðar til meistara prófs. Við setningu iðnaðarlaga nr. 42/1978 var þessu ákvæði breytt á þá lund, að gert var að skilyrði að maður hefði lokið meistara prófi í iðn frá meistarskóla til þess að geta leyst til sín meistara bréf, sbr. 10. gr. 1. 42/1978. Í greininni kom hins vegar fram sú undantekningarregla, að meðan ekki væri til meistarskóli í við-

komandi iðn, gæti hver maður leyst til sín meistarabréf, hefði hann unnið undir stjórn meistara í iðngreininni eða nátengdri iðngrein ekki skemur en tvö ár að loknu sveinsprófi. Með setningu laga um framhaldsskóla nr. 57/1988 var menntamálaráðuneytinu hins vegar gert skylt að halda uppi framhaldsnámi fyrir iðnsveina til meistaraprófs, sbr. 25. gr. laganna. Samkvæmt 5. gr. reglugerðar nr. 98/1988 um meistaránám og útgáfu meistarabréfa skyldu þeir, sem lokið hefðu sveinsprófi fyrir 1. janúar 1989, ekki þurfa að stunda nám við meistaraskóla til þess að fá útgefið meistarabréf. Þeir, sem lykju hins vegar sveinsprófi 1. janúar 1989 eða síðar, skyldu stunda nám við meistaraskóla með fullnægjandi árangri til þess að fá útgefið meistarabréf. 44. gr. reglugerðar nr. 102/1990, um löggiltar iðngreinar, námssamninga, sveinspróf og meistararéttindi, sem sett er með stoð í lögum um framhaldsskóla nr. 57/1988, er nær samhljóða þessu ákvæði. Í 43. gr. síðastnefndrar reglugerðar segir, að sá, sem lokið hafi fullgildu sveinsprófi og hafi unnið undir stjórn meistara í a.m.k. eitt ár, geti hafið nám í meistaraskóla til þess að hljóta rétt til meistarabréfs, sbr. 10. gr. iðnaðarlaga nr. 42/1978.

Að framansögðu er ljóst, að allt frá gildistöku iðnaðarlaga nr. 42/1978 hefur það verið lagaskilyrði, að maður hafi lokið meistaraprófi í iðn frá meistaraskóla, til þess að geta leyst til sín meistarabréf, sbr. 10. gr. laganna. Undantekning sú, er fram kemur í greininni um að maður geti leyst til sín meistarabréf, hafi hann unnið undir stjórn meistara, átti aðeins við á meðan ekki var til að dreifa meistaraskóla í viðkomandi iðn. Þar sem farið var að bjóða upp á framhaldsnám í netagerð til meistaraprófs, eftir gildistöku laga 57/1988 um framhaldsskóla, gat umrædd undanþága 10. gr. laga nr. 42/1978 ekki átt við. Þar sem 44. gr. reglugerðar nr. 102/1990 um löggiltar iðngreinar, námssamninga, sveinspróf og meistararéttindi, er bæði sett með stoð í lögum og er í samræmi við lög, er skoðun mín sú, að þeir, sem lokið hafa sveinsprófi eftir 1. janúar 1989, þurfi að stunda framhaldsnám með fullnægjandi árangri til þess að fá útgefið meistarabréf.“

Ég tjáði A, að það væri niðurstaða mín, að ekki væri ástæða til að gera athugasemdir við ákvarðanir menntamálaráðuneytisins í máli þessu, þar sem þær væru í samræmi við fyrrnefnd lög. Benti ég á, að umboðsmanni Alþingis væri ætlað að fjalla um stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga, en almennt ekki um lög, sem Alþingi hefði sett. Samkvæmt þessu teldi ég ekki geta haft frekari afskipti af málinu.

2.0. Byggingar- og skipulagsmál.

2.1. **Gildi byggingarleyfis varðandi breytta nýtingu sameignar.** (Mál nr. 314/1990)

A bar fram kvörtun á hendur byggingarfulltrúanum í Reykjavík, byggingarnefnd Reykjavíkur og félagsmálaráðherra út af „Málsmeðferð og úrskurði v. kyndiklefa í fasteigninni [nr. 24 X götu] . . .“. Um var að ræða ákvörðun byggingarnefndar Reykjavíkur frá 13. júlí 1989 að leyfa eigendum raðhúsanna nr. 14, 16, 18, 20 og 22 við [X götu] í Reykjavík að innrétta geymslur í kjallara hússins nr. 24 við sömu götu og síðan staðfestingu þeirrar ákvörðunar af hálfu félagsmálaráðuneytisins samkvæmt úrskurði þess, dags. 21. maí 1990. Í bréfi mínu til A, dags. 3. apríl 1991, sagði m.a. svo:

„Samkvæmt dómi Hæstaréttar frá 15. nóvember 1985 er kjallari undir húsinu nr. 24 við [X götu] sameign eiganda þess húss og nefndra húseigenda, sem byggingarleyfið fengu. Skoðun mín er sú, að gildi byggingarleyfisins og staðfestingar félagsmálaráðuneytisins ráðist af því, hvaða takmarkanir gildi á nýtingu umrædds kjallararýmis í skiptum sameigenda þess. Eins og lagareglum og sönnunargögnum um það atriði er háttað, tel ég ekki rétt að taka afstöðu til þess.

Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða mín, að ekki sé rétt, eins og mál þetta liggur fyrir, að ég hafi frekari afskipti af því.“

2.2. **Ógilding byggingarleyfis.** (Mál nr. 446/1991)

A kvartaði yfir veitingu leyfis til byggingar sólskýlis ofan á 3. hæð hússins X. Í bréfi mínu til A, dags. 29. júlí 1991, tjáði ég A að ég hefði kannað gögn málsins og gæti fallist á þá gagnrýni, sem fram kæmi í bréfi umhverfisráðuneytisins til A á meðferð málsins af hálfu byggingaryfirvalda í Reykjavík. Skoðun mín væri hins vegar sú, að samkvæmt almennum reglum um stjórnarathafnir varði gallar á málsmeðferð við veitingu byggingarleyfis ekki fortakslaust ógildingu byggingarleyfis. Aðeins verulegir ágallar að þessu leyti gætu leitt til þeirrar niðurstöðu, en slíkt væri ávallt nokkurt matsatriði. Með hliðsjón af þessum reglum stjórnsýsluréttar taldi ég þá ákvörðun umhverfisráðuneytisins, að synja um ógildingu umrædds byggingarleyfi, eigi hafa verið ólögmeta eða farið í bága við vandaða stjórnsýsluhætti. Taldi ég því ekki ástæðu til frekari umfjöllunar um málið.

3.0. Fangelsismál.

3.1.

Meðferð náðunarbeiðna. (Mál nr. 480/1991)

A kvartaði yfir því, að yfirvöld fangelsismála hefðu ekki lagt fyrir forseta Íslands náðunarbeiðnir, sem A hafði borið fram fyrir hönd tveggja manna. Í bréfi mínu til A, dags. 29. júlí 1991, benti ég á, að samkvæmt 13. gr. stjórnarskrárinnar léti forseti Íslands ráðherra framkvæma vald sitt og samkvæmt 14. gr. bæri ráðherra ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum. Það væri því hlutverk dóms- og kirkjumálaráðherra að ákveða í samræmi við reglugerð nr. 569/1988 um upphaf og lok fangavistar, sbr. 30. gr. laga nr. 48/1988 um fangelsi og fangavist, hvort leggja skyldi til við forseta Íslands að náðun skyldi veitt. Aðeins í því tilviki að náðun væri veitt væri atbeini forseta nauðsynlegur, sbr. 29. gr. stjórnarskrárinnar. Af framangreindu athuguðu væri því ekki ástæða til afskipta af minni hálfu af umræddum málum.

3.2.

Lagaákvæði um skoðun og upptöku ritaðs efnis. (Mál nr. 471/1991)

Í bréfi, sem fanginn A ritaði mér, vakti hann máls á því, hvort ákvæði 22. gr. laga nr. 40/1988 um fangelsi og fangavist, um skoðun og upptöku handrita, er fangi hefði skráð í fangelsinu, samrýmdist 72. gr. stjórnarskrárinnar.

Í bréfum, er ég ritaði dómsmálaráðuneytinu 27. júní 1991 og 8. ágúst s.á., óskaði ég eftir upplýsingum um framkvæmd nefndra ákvæða. Í svarbréfi dómsmálaráðuneytisins 20. ágúst 1991 kom fram:

„Í framangreindu bréfi óskið þér eftir upplýsingum um framkvæmd á ákvæðum 22. gr., ef á reynir.

Eins og fram kemur í bréfi ráðuneytisins, dags. 17. júlí sl., hafa ekki verið settar reglur eða gefnar út leiðbeiningar um hvernig framkvæma eigi ákvæði framangreindrar lagagreinar. Samkvæmt upplýsingum í síma frá forstjóra fangelsisins á Litla-Hrauni og forstöðumanni fangelsanna á höfuðborgarsvæðinu hefur ekki reynt á ákvæði framangreindrar lagagreinar. Er því ekki að svo stöddu unnt að gera grein fyrir hvernig staðið verður að framkvæmd á ákvæðum greinarinnar.“

Í bréfi sem ég ritaði A 18. nóvember 1991, gerði ég honum svofellda grein fyrir niðurstöðum athugana minna:

„Það er álit mitt, að umrædd ákvæði 22. gr. laga nr. 40/1988 fari sem slík naumast í bága við 72. gr. stjórnarskrárinnar. Þrátt fyrir ákvæði 72. gr. má, að mínum dómi, heimila fangelsisýfirvöldum að kanna skrifað efni, sem fangi hefur undir höndum, og ekki er unnt að útiloka, að efni þess sé slíkt að leggja megi hald á það. Verður það að vera úrlausnarefni í hverju einstöku tilviki, hvort fangelsisýfirvöld hafa gengið lengra en lög og stjórnarskrá heimila. Engu að síður tel ég, að fangelsisýfirvöld verði að fara mjög varlega í þessum efnum og þá alveg sérstaklega að því er tekur til ráðstafana, sem heimilaðar eru í 22. gr. og fela í sér upptöku handrita.“

Greindi ég A frá því að ég hefði af þessu tilefni ritað dómsmálaráðherra bréf sama dag, en þar segir meðal annars:

„Það er niðurstaða mín í síðastgreindu bréfi, að ákvæði 22. gr. laga nr. 40/1988 um skoðun og upptöku handrita, sem eru í vörslum fanga, fari sem slík naumast í bága við 72. gr. stjórnarskrárinnar. Engu að síður tel ég ástæðu til að leggja áherslu á, að fangelsisýfirvöld verða að fara mjög varlega í slíkar ráðstafanir og þá alveg sérstaklega í upptöku skrifads efnis, en upptöku tel ég hæpna, nema samkvæmt dómi. Umrædd heimildarákvæði 22. gr. eru mjög rúm og ekki hafa í reglugerð eða með öðrum hætti verið sett nánari fyrirmæli um framkvæmd 22. gr. Tel ég ástæðu til að beina þeim tilmælum til ráðuneytis yðar, að það eigi frumkvæði að endurskoðun á 22. gr. laga nr. 40/1988 og setji fangelsisýfirvöldum skýrari reglur um framkvæmd slíkra ákvæða.“

Í áðurgreindu bréfi mínu til A tók ég fram, að hann hefði ekki tilfært nein dæmi um aðgerðir fangelsisýfirvalda af því tagi, sem rætt hefði verið um. Teldi ég því ekki ástæðu til frekari afskipta af minni hálfu af málinu.

3.3. **Reynslulausn. Agaviðurlög.** (Mál nr. 344/1990)

A kvartaði í fyrsta lagi yfir afgreiðslu Fullnustumatsnefndar og Fangelsismálastofnunar ríkisins á beiðni sinni um reynslulausn. Í öðru lagi kvartaði A yfir refsingu, sem honum hefði verið gerð vegna agabrots og verið fólgin í flutningi úr fangelsi í Kópavogi í Hegningarhúsið við Skólavörðustíg.

Í bréfi mínu til A, dags. 19. mars 1991, sagði m.a. svo um fyrri lið kvörtunar hans:

„Samkvæmt 40. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940, sbr. lög nr. 16/1976 og nr. 42/1985, um breytingu á þeim lögum, er heimilt að veita reynslulausn, þegar fangi hefur tekið út 2/3 hluta refsitímans, en þó er einnig heimilt að láta fanga lausan til reynslu, þegar helmingur refsitímans hefur verið afplánaður, ef sérstaklega stendur á. Við athugun mína hefur komið fram, að það er engan veginn föst regla, að reynslulausn sé veitt, þegar helmingur dæmdrar refsivistar hefur verið afplánaður. Könnun mín hefur heldur ekki leitt í ljós, að ólögmæt sjónarmið að öðru leyti hafi legið til grundvallar umræddri synjun um reynslulausn.“

Varðandi síðari lið kvörtunarinnar sagði svo í bréfi mínu til A:

„Ég hef fengið greinargerð Fangelsismálastofnunar ríkisins um þetta mál með bréfi dómsmálaráðuneytisins 8. þ.m. og fylgir niðurlag greinargerðarinnar hér með í ljósriti. Ég er þeirrar skoðunar, að umræddur flutningur yðar milli fangelsa geti ekki flokkast undir viðurlög vegna agabrota, sbr. IV. kafla laga nr. 48/1988, þótt hann sé að rekja til slíkrar háttsemi. Samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 48/1988 ákveður Fangelsismálastofnun, í hvaða fangelsi afplánun fer fram, og samkvæmt 1. mgr. 14. gr. sömu laga ákveður forstöðumaður fangelsis í samráði við Fangelsismálastofnun, hvernig gæslu skuli hagað, þegar fanga er heimilað að stunda nám. Samkvæmt þessu og þeim gögnum, sem fyrir liggja, hefur athugun mín ekki leitt í ljós, að ákvörðun um flutning yðar úr fangelsi í Kópavogi í Hegningarhúsið við Skólavörðustíg hafi verið reist á ólögmætum sjónarmiðum eða á annan hátt farið í bága við vandaða stjórnsýsluhætti.“

Af þeim ástæðum, er að framan greinir, tjáði ég A að niðurstaða mín væri sú, að ég gæti ekki haft frekari afskipti af þeim málum, sem kvörtun hans lyti að.

4.0. Félagslegar íbúðir.

4.1.

Uppgjör við lok sameiginlegs viðhalds húsa í byggingarfélagi verkamanna. (Mál nr. 234/1990)

A kvartaði yfir uppgjori, er fram fór, þegar eigendur íbúða í X-byggingarflokki Byggingarfélags verkamanna í Reykjavík ákváðu að stofna sérstök húsfélög, er tækju sameiginlegt viðhald byggingarflokksins í sínar hendur. Voru „jöfnunargreiðslur“ lagðar á íbúðar-eigendur í þeim húsum í byggingarflokknum, sem fengið höfðu meira viðhald en önnur. Ekki var tekið tillit til þess, ef einstakar íbúðir í þeim húsum í byggingarflokknum, sem féllu undir greiðslur þessarar, höfðu fengið mismikið viðhald. A lýsti kvörtun sinni nánar þannig, að sér hefði verið gert að leggja fram fé til umrædds uppgjors vegna viðhalds, sem unnið var á gluggum annarra íbúða í húsinu. Eftir að hafa aflað upplýsinga og skýringa félagsmálaráðuneytisins á einstökum atriðum, gerði ég A grein fyrir niðurstöðum athugana minna með bréfi, dags. 27. júní 1991, en þar kom m.a. fram:

„Samkvæmt 83. gr. laga nr. 86/1988 um Húsnæðisstofnun ríkisins er félagsmönnum í byggingarfélögum verkamanna, sem annast sameiginlegt viðhald á íbúðum félagsmanna, heimilt að stofna húsfélög í samræmi við ákvæði laga nr. 59/1976 um fjölbýlishús, þannig að húsfélögin taki sameiginlegt viðhald í sínar hendur. Félagsmálaráðherra er falið að setja nánari ákvæði í reglugerð um framkvæmd þessarar greinar. Um framkvæmd þessa ákvæðis gildi 25. gr. reglugerðar nr. 180/1987, sem sett var með stoð í lögum nr. 60/1984 um Húsnæðisstofnun ríkisins, en í 66. gr. þeirra laga var að finna sams konar heimild og nú er að finna í 83. gr. laga nr. 86/1988. 25. gr. reglugerðar nr. 180/1987 var síðar breytt með 1. gr. reglugerðar nr. 30/1989.

Í 25. gr. reglugerðarinnar, eins og hún var áður en henni var breytt með reglugerð nr. 30/1989, sagði:

„Ef meirihluti íbúðareigenda í byggingarfélögum verkamanna í hverjum byggingarflokki samkvæmt 66. gr. laga nr. 60/1984 samþykkir að stofna húsfélög í samræmi við ákvæði laga nr. 59/1976, skulu þau húsfélög taka sameiginlegt viðhald fasteignanna í sínar hendur.

Innan 5 mánaða frá stofnun slíkra húsfélaga skal liggja fyrir uppgjör á greiðslum, viðhaldskostnaði og eignum viðkomandi byggingarflokks. Félagsmálaráðherra skal skipa þriggja manna starfshóp til þess að hafa umsjón með og sjá um framkvæmd þessa uppgjors. Laun nefndarmanna skulu ákvörðuð af félagsmálaráðuneytinu.

Heimilt er að mynda húsfélag í hverju húsi fyrir sig vegna sameiginlegs viðhalds, sbr. 1. mgr.“

Hinn 31. október 1987 barst félagsmálaráðuneytinu skjal með undirritun 30 félagsmanna í [X-byggingarflokki] Byggingarfélags verkamanna, þar sem þeir lýstu því yfir að þeir ætluðu að stofna húsfélag í samræmi við framangreint lagaákvæði. Skipaður var starfshópur þriggja manna vegna uppgjors í samræmi við ákvæði 25. gr. reglugerðar nr. 180/1987. Starfshópurinn skilaði af sér uppgjori í september 1988. Vegna ágreinings í starfshópnum skipaði félagsmálaráðherra 27. september 1988 sérstaka nefnd til þess að leggja mat á uppgjör byggingarflokks nr. 2 og skilaði sú nefnd af sér 1. nóvember 1988.

Niðurstaða starfshópsins og nefndarinnar var sú, að rétt væri að stofna til svokallaðra „jöfnunargreiðslna“. Með því var íbúðareigendum í einstökum húsum í byggingarflokknum, sem höfðu fengið meira viðhald en önnur, gert að greiða í svokallaðan jöfnunarsjóð,

sem notaður var til að greiða til þeirra, sem minna viðhald höfðu fengið. Taldi nefndin þetta heimilt samkvæmt 83. gr. laga nr. 86/1988 og 25. gr. reglugerðar nr. 180/1987, eins og hún var áður en henni var breytt með reglugerð nr. 30/1989, en auk þess væri það bæði sanngjarnt og eðlilegt að jafna með þessum hætti á milli húsa með peningagreiðslum. Samkvæmt uppgjörinu var eigendum hússins [nr. . . .] gert að greiða sameiginlega í jöfnunarsjóðinn samtals kr. 62.468.– vegna viðhalds, sem húsið hafði fengið. Í hlut [A] sem eiganda einnar íbúðar í húsinu komu kr. 15.617.–

Kvörtun yðar beinist að því, að greiðslur í jöfnunarsjóðinn skuli hafa verið reiknaðar fyrir hvert hús, en með því hafi einstökum íbúðareigendum í húsi verið gert að greiða jafn mikið, þótt þeir hafi notið mismikils viðhalds. Er í sérstakri greinargerð, sem fylgdi kvörtuninni, bent á, að þessu sé helst til að dreifa, þar sem skipt hafi verið um glugga í sumum íbúðum hússins en öðrum ekki.

Eins og áður segir, er félagsmönnum í byggingarfélögum verkamanna, sem annast sameiginlegt viðhald á íbúðum félagsmanna, heimilt samkvæmt 83. gr. laga 86/1988 að stofna húsfélög í samræmi við ákvæði laga nr. 59/1976 um fjölbýlishús, þannig að húsfélagin taki sameiginlegt viðhald í sínar hendur. Starfshópur sá, sem félagsmálaráðuneytið skipaði samkvæmt 2. mgr. 25. gr. reglugerðar nr. 180/1987, eins og hún var áður en henni var breytt, taldi að rétt væri og eðlilegt að standa að uppgjöri viðhaldssjóðs [X- byggingarflokks] Byggingarfélags verkamanna með jöfnunargreiðslum. Sérstök nefnd, sem skipuð var til að meta störf starfshópsins, komst að sömu niðurstöðu, þó ekki vildi hún ganga jafn langt og starfshópurinn. Um var að ræða uppgjör á greiðslum vegna sameiginlegs viðhalds í skilningi félagssamþykktu Byggingarfélags verkamanna og laga nr. 59/1976 um fjölbýlishús.

Ég fellst á það með yður, að ofangreindir uppgjörshættir geti falið í sér, einir út af fyrir sig, að eigendum einstakra íbúða sé mismunað, svo sem í tilviki yðar. Ég tel hins vegar, að þá mismunun geti og eigi húsfélög þau, sem stofnuð voru, að leiðrétta. Er það niðurstaða mín, að ekki verði að lögum að því fundið, þótt af hálfu stjórnvalda hafi verið látið við það sitja að miða uppgjör, sem þau stóðu að, við einstök hús.

Samkvæmt framansögðu tel ég ekki ástæðu til athugasemda af minni hálfu í tilefni af kvörtun yðar og er afskiptum mínum af henni því lokið í samræmi við a-lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis.“

5.0. Fjárveitingar.

5.1.

Ráðstöfun fjárveitingar, sem veitt var með fjáráukalögum. (Mál nr. 368/1990)

Sjálfseignarstofnunin A kvartaði yfir því, að félagsmálaráðuneytið og fjármálaráðuneytið hefðu við greiðslu á fjárveitingu, sem A fékk á fjáráukalögum nr. 111/1989 fyrir árið 1989, skert hana og tekið hluta af henni til greiðslu á halla á launalið 1989 í stað eldri rekstrarhalla á liðnum „önnur gjöld“ sem fjárveitingin hefði verið veitt til. Upplýst var, að vegna beiðni forsvarsmanna A hafði Alþingi samþykkt 3,5 milljóna króna fjárveitingu á fjáráukalögum ársins 1989 til A. Hafði komið fram í ræðu formanns fjárveitinganefndar Alþingis við flutning tillögunnar á Alþingi, að fjárveitingin væri veitt vegna hallareksturs A. Umboðsmaður tók fram, að í fjáráukalögum fyrir árið 1989 eða umræðum um þau á Alþingi væri ekki að finna afdráttarlausa skýringu á því, hvernig bæri að ráðstafa fjárveitingunni. Af þeim ástæðum og með hliðsjón af því, að félagsmála- eða fjármálaráðuneytið höfðu ekki haft nein afskipti af tillögugerð í þessu efni, sem væri þó hin almenna regla í slíkum tilvikum, taldi umboðsmaður, að það hefði verið eðlilegt og í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti, að félagsmálaráðuneytið hefði haft frumkvæði að því að kanna, hvort fá mætti nánari skýringar hjá fjárveitinganefnd Alþingis, til hvaða útgjalda umrædd fjárveiting væri ætluð. Hefðu og athugasemdir stjórnar A í framhaldi af hinni skertu greiðslu gefið sérstakt tilefni til þess. Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til félagsmálaráðuneytisins, að það tæki málið til meðferðar að nýju og aflaði framangreindra upplýsinga. Leiddu þær í ljós, að það hefði verið ætlun fjárveitingavaldsins að þessi fjárveiting gengi óskert til A, til að greiða rekstrarhalla fyrri ára í samræmi við beiðni A, taldi umboðsmaður, að ráðuneytinu hefði ekki verið heimilt að ráðstafa hluta af fjárveitingunni til greiðslna á dvalarkostnaði vistmanna árið 1989 umfram fjárveitingu á fjárlögum þess árs. Umboðsmaður tók fram, að þótt hin almenna regla væri sú varðandi fjárveitingar í fjáráukalögum, að með þeim væri aflað viðbótarheimilda við fjárlög hvers árs, útilokaði það ekki, að Alþingi ákvæði við afgreiðslu fjáráukalaga að veita fé til annars og yrðu stjórnvöld að virða slíkar ákvarðanir.

I.

Stjórn sjálfseignarstofnunarinnar A bar hinn 7. desember 1990 fram kvörtun í tilefni af því, að félagsmálaráðuneytið og fjármálaráðuneytið hefðu við greiðslu á fjárveitingu, sem A fékk á fjáráukalögum nr. 111/1989 fyrir árið 1989, skert hana og tekið hluta af henni til greiðslu á öðrum kostnaði vegna A heldur en fjárveitingin var veitt til. Í kvörtun stjórnar A kom fram, að A væri sjálfseignarstofnun á föstum fjárlögum og starfaði samkvæmt lögum um málefni fatlaðra. Greiðslur ríkissjóðs til A væru með tvennum hætti. Á fjárlögum væri greint á milli fjármagns vegna launagjalda annars vegar og fjármagns vegna annarra gjalda hins vegar. Væri fé þetta skýrlega aðgreint við afgreiðslu af hálfu fjármálaráðuneytisins þannig að greiðsludeild þess innti rekstrarfé (önnur gjöld) mánaðarlega af hendi til A og launaskrifstofa ríkisins launagreiðslur beint til starfsmanna. Hefði ráðuneytið með höndum gerð allra kjarasamninga við starfsmenn A og bæri stofnunin því enga ábyrgð á gerð þeirra né launakostnaði. Af hálfu stjórnar A var í kvörtuninni vikið að því, að í desember 1989 hefði Alþingi ákveðið að beiðni hennar og að fenginni tillögu fjárveitinganefndar þingsins að veita A aukafjárveitingu kr. 3,5 milljónir á fjáráukalögum 1989. Aukafjárveiting þessi hefði verið heimiluð sem lokagreiðsla á halla, er myndast

hefði fyrst árið 1983 á rekstrarliðnum „önnur gjöld“, þegar A var tekið af daggjöldum og sett á föst fjárlög. Vegna vanáætlunar félagsmálaráðuneytis hefði halli strax myndast á þessum rekstrarlið, sem ekki hefði fengist leiðréttur. Hluti af þessum rekstrarhalla, er numið hefði á árslokaverðlagi 1987 u.þ.b. 10,4 milljónum króna, hefði síðar verið endurgreiddur A. Stjórn A bar sig upp undan því, að henni hefði aðeins borist kr. 762 þúsund af umræddri aukafjárveitingu. Félagsmálaráðuneytið hefði gefið þá skýringu á skerðingu um kr. 2.738 þúsund, að samsvarandi halli á launalið A í árslok 1989 hefði verið leiðréttur með þessu móti. Skýrði stjórn A hallann þannig að hann hefði sprottið af kjarasamningi fjármálaráðuneytisins við ófaglært starfsfólk A hinn 21. júlí 1989, er farið hefði umtalsvert fram úr almennum launahækkunum. Hefði félagsmálaráðuneytinu ítrekað verið bent á þennan launaliðarhalla. Hefði ríkissjóður hinn 19. febrúar 1990 endurgreitt 1.900 þúsund krónur af skerðingu á aukafjárveitingunni.

Stjórn A taldi aðgerð ráðuneytanna ólögmeða í tvennum skilningi. Um það sagði svo í kvörtuninni:

„1. Stjórn [A] álitur að ráðuneytin geti ekki gert kröfu til [A] vegna hækkunar á launalið, sem tilkomin er vegna kjarasamnings, sem ríkissjóður gerir sjálfur við starfsmenn heimilisins, án nokkurra atbeina stjórnar þess og beri ráðuneytunum því að tryggja heimilinu þann kostnaðarauka sem af slíkum samningum leiðir.

2. Stjórn [A] álitur að ráðuneytin geti ekki dregið hækkun á launakostnaði sem hlýst af kjarasamningi frá sérstakri fjárveitingu Alþingis sem veitt er til að jafna halla á rekstrarliðnum „önnur gjöld“ og tengist í engu umræddri launakostnaðarhækkun.

Skuld ríkissjóðs við [A] vegna þessa máls nemur kr. 838 þúsund miðað við verðlag þann 29. desember 1989, þ.e. án vaxta og verðbóta.

Óskað er eftir því að kvörtun þessi verði tekin til efnislegrar meðferðar og gefið álit á því, sem stjórn [A] heldur fram, að framanlýst stjórnvaldsathöfn standist ekki lög.“

II.

Með bréfi, dags. 19. mars 1991, óskaði ég eftir því að félagsmálaráðuneytið skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, og sérstaklega óskaði ég eftir því að ráðuneytið skýrði, á hvaða lagasjónarmiðum sú ákvörðun væri reist að afhenda A ekki fjárveitinguna í heild. Svar félagsmálaráðuneytisins barst mér með svohljóðandi bréfi, dags. 30. maí 1991:

„Í framhaldi af bréfi yðar 19. mars sl., varðandi kvörtun frá stjórn sjálfseignarstofnunarinnar [A], vill ráðuneytið taka fram eftirfarandi:

[A] er sjálfseignarstofnun. Samkvæmt 33. gr. laga nr. 41/1983 um málefni fatlaðra, skal greiddur eðlilegur dvalarkostnaður fatlaðra í sjálfseignarstofnunum.

Umboðsmaður Alþingis óskar eftir að ráðuneytið láti honum í té:

- 1) gögn þau er ráðuneytið hefur um mál þetta, og
- 2) að ráðuneytið skýri, á hvaða lagasjónarmiðum sé reist sú ákvörðun, að afhenda stofnuninni ekki fjárveitinguna í heild.

1. Varðandi þessa aukafjárveitingu, er engin gögn að finna í ráðuneytinu. Fjárveitingin var veitt af fjárveitinganefnd (Alþingi) án samráðs og vitundar ráðuneytisins. Ráðuneytinu var fyrst kunnugt um hana þegar fjárukaalög ársins 1989, lög nr. 111/1989, höfðu verið samþykkt. Fjárveitingarinnar var ekki getið í frumvarpinu og enga sérstaka skýringu er að finna í lögnum um ástæðu hennar. Í framsöguræðu formanns fjárveitinganefndar kemur hins vegar fram, að umrædd fjárveiting sé veitt, „vegna hallareksturs [A]“.

2. Í árslok 1989 lá ljóst fyrir að greiðslur ríkissjóðs vegna [A] voru 2.738 þús. kr. umfram fjárheimild fjárlaga. Hin almenna regla varðandi fjárveitingar í fjárukalögum er sú, að með þeim er aflað viðbótarheimilda við fjárlög hvers árs. Í ljósi þess hafði ráðuneytið samráð við fjármálaráðuneytið um afgreiðslu aukafjárveitingar til [A] þar sem ráðuneytið hafði ekki heimild til að ávísa á ríkissjóð þeirri fjárveitingu í ljósi greiðslustöðu stofnunarinnar. Var því mismuni á 3.500 þús. kr. og 2.738 þús. kr. ávísað á [A] þann 29.12.1989, eða alls 762 þús. kr.

Almennt varðandi þessa kæru:

Sérstaða [A] og annarra sjálfseignarstofnana málefna fatlaðra gagnvart stofnunum ríkisins sem sinna málefnum fatlaðra, er sú að síðarnefndu stofnanirnar eru alfaríð í greiðsluþjónustu ríkisféhirdis, en sjálfseignarstofnanirnar einvörðungu með launagreiðslur. Framlög til þeirra vegna annarra rekstrarútgjalda er greidd til þeirra mánaðarlega í samræmi við greiðsluáætlun fjármálaráðuneytisins. Þetta fyrirkomulag hefur haft í för með sér, að sjálfseignarstofnanirnar hafa fengið óskert framlög fjárlaga vegna „annarra gjalda“, en fjárheimildir stofnana ríkisins eru hins vegar skoðaðar sem ein heild, án tillits til tegundar gjalda. Þannig þurfa stofnanir ríkisins að sæta því að skerða önnur rekstrarútgjöld fari launagjöld umfram viðmiðun fjárlaga, eða öfugt. Þetta greiðslufyrirkomulag til sjálfseignarstofnanna gerir hins vegar þá kröfu, að þær hagi starfsemi sinni hvað varðar mannaráðningar og vinnumagn í samræmi við fjárheimildir fjárlaga til launa.

Í málflutningi [A] kemur fram sú skoðun, að stofnunin hafi ekki borið ábyrgð á framkvæmd launagreiðslna til starfsmanna stofnunarinnar þar sem hún kom ekki nærri þeim kjarasamningum sem gerðir voru við þá og afgreiðsla launa og útreikningar voru í höndum Launaskrifstofu ríkisins.

Í þessu sambandi má benda á, að stofnunin annaðist sjálf ráðningar starfsmanna og launaafgreiðsla til þeirra byggðist á upplýsingum frá stofnuninni. Framhjá því verður þannig ekki litið, að stofnuninni bar bæði hvað varðar ráðningar og vinnutímafjölda að haga starfseminni í samræmi við fjárheimildir til launa.

Eins og fyrr segir urðu greiðslur ríkissjóðs vegna [A] 2.738 þús. kr. umfram heimild fjárlaga og skýrist sú fjárhæð alfarið með launagreiðslum.

Með bréfi dags. 16.11. '89, var því haldið fram, af hálfu [A], að áhrif kjarasamnings sem gerður var fyrr þetta ár, hafi ekki verið bætt að fullu. Með vísun til bréfsins óskaði ráðuneytið eftir fundi með starfsmönnum launa- og samningasviðs fjármálaráðuneytisins um efni bréfsins. Á þeim fundi kom fram, að launaliður [A] í fjárlögum hefði verið bættur í samræmi við launahækkningar kjarasamningsins og jafnframt, að samningurinn ætti ekki að leiða til magnaukningar yfirvinnu og álags, eins og haldið var fram í bréfi [A]. Í ljósi þessara upplýsinga sá ráðuneytið ekki ástæðu til að gera ráðstafanir varðandi launalið stofnunarinnar.

Á fundi 17. jan. 1990, sem haldinn var að ósk [A], þar sem auk fulltrúa frá [A], sátu starfsmenn frá félagsmálaráðuneytinu og fjármálaráðuneytinu var farið yfir launahækkningar fyrrnefnds kjarasamnings. Niðurstaða fundarins var, að launaliður stofnunarinnar hefði ekki verið bættur að fullu og var það mat aðila að áhrif samningsins hefðu verið vanreiknuð um sem næmi 1.900 þús. kr. Í ljósi þess var ákveðið að bæta þeirri fjárhæð við launalið stofnunarinnar vegna ársins 1989. Með því móti var unnt að greiða [A] þá fjárhæð til viðbótar því sem þegar hafði verið greitt af aukafjárveitingunni.

Hins vegar er ljóst að greiðslur vegna stofnunarinnar umfram mat á eðlilegum launakostnaði hennar námu 838 þús. kr. á þessu ári. Félags- og fjármálaráðuneytið

hafa ekki fallist á að stofnunin eigi tilkall til þessarar fjárhæðar þar sem í því fælist viðurkenning á að stofnuninni hefði ekki borið að haga starfsemi hennar með hliðsjón af fjárveitingum í fjárlögum.

Ráðuneytið væntir þess að ofangreint hafi skýrt þau sjónarmið er lágu að baki meðferðar þess á fjárframlagi til [A] á fjáraukalögum 1989.

Beðist er velvirðingar að dregist hefur að svara yður vegna fjárlagaundirbúnings. Ef óskað er eftir frekari upplýsingum er ráðuneytið reiðubúið að láta þær í té.“

Ég gaf stjórn A kost á að senda mér athugasemdir sínar vegna framangreinds svars ráðuneytisins og þær bárust mér með bréfi, dags. 28. júní 1991.

III.

Eftir að hafa fengið skýringar ráðuneytisins og athugasemdir stjórnar A, óskaði ég eftir því við stjórnina með bréfi, dags. 27. ágúst 1991, að hún léti mér í té frekari skýringar og gögn um það, með hvaða hætti hún hefði borið fram beiðni sína um fjárveitingu til leiðréttingar á halla á rekstrarliðnum „önnur gjöld“ og hvaða rökstuðningur hefði fylgt henni. Jafnframt óskaði ég eftir afritum af þeim bréfum og gögnum, sem kynnu að hafa verið lögð fyrir fjárveitinganefnd Alþingis vegna þessarar beiðni. Sama dag óskaði ég eftir því við fjárlaganefnd Alþingis að nefndin léti mér í té ljósrit af þeim skriflegu gögnum, sem kynnu að hafa verið lögð fyrir fjárveitinganefnd vegna framangreindrar beiðni stjórnar A, svo og upplýsingar um afgreiðslu beiðninnar af hálfu nefndarinnar, þ.m.t. til hvaða útgjalda fjárveitingin ætti að ganga.

Í svarbréfi stjórnar A til mín, dags. 12. september 1991, var gerð grein fyrir eftirrekstri stjórnarinnar varðandi leiðréttingu á rekstrarliðnum „önnur gjöld“ allt frá því að halli varð á þeim lið við færslu stofnunarinnar á föst fjárlög 1. janúar 1984. Stjórnin tók fram, að hún hefði aldrei sótt um fjárveitingu til fjárveitinganefndar Alþingis vegna launa eða um aukafjárveitingu vegna þess, að launaliður hafi farið fram úr fjárlögum. Stjórn A greindi frá því, að úthlutun aukafjárveitingar kr. 3,5 milljónir hefði borið að með þeim hætti, að eftir viðtal við einstaka nefndarmann í fjárveitinganefnd hefði nafngreindum nefndarmanni verið afhent minnisblað um erindið. Fjárveitinganefndin hefði hinn 14. mars 1991 samþykkt fjárveitingu kr. 9 milljónir sem „lokauppgjör til lausnar á fjárhagsvanda [A] sem myndast hefur á árabílinu 1983–1990“. Vísaði stjórn A í bréfi sínu til þess, að þessi samþykkt fjárveitinganefndarinnar hefði byggst á skýrslu Ríkisendurskoðunar, þar sem tekin væru af öll tvímæli um, að umrædd aukafjárveiting að upphæð kr. 3,5 milljónir (samtals 12,5 milljónir króna) væri vegna rekstrar en ekki launa. Af þessari fjárhæð hefðu kr. 838 þúsund ekki verið greiddar A, en í greinargerð Ríkisendurskoðunar væri litið svo á að fjárhæðin væri greidd vegna rekstrarvanda. Hann yrði ekki bættur með því að draga kostnað vegna launa frá þeirri upphæð. Kvaðst stjórn A í bréfinu ekki setta sig við slíka meðferð og lagði áherslu á, að aukafjárveitingin hefði verið veitt vegna rekstrar og því óheimilt að skerða hana vegna launa.

Í minnisblaði því, sem stjórn A vísaði til í bréfi sínu til mín, dags. 12. september 1991, og afhent var einum nefndarmanna í fjárveitinganefnd Alþingis, sagði:

„1 Óuppperð skuld vegna mistaka Félagsmálaráðuneytis frá 1983 (þegar [A] voru settir inn á fjárlög) eftirstöðvar nú eru 3,0 millj.“

1988 fengust 3,0 millj. og 1989 9,0 millj. upp í skuldina. Þessari upphæð er nú velt áfram á fullum dráttarvöxtum. Ítarleg greinargerð var lögð fyrir fjárveitinganefnd 1988.

2 Hitakostnaður hefur ekki enn fengist viðurkenndur (allt frá 1983) þar sem

staðurinn hefur eigin hitaveitu. Á árinu þornaði hverinn og nauðsynlegar viðgerðir voru gerðar fyrir 2,0 millj.

Stjórnarmenn gengust í ábyrgð fyrir þessum útgjöldum.

3 Núverandi fjárlagatillögur standast ekki:

Sértekjur eru áætlaðar 2,9 millj.,
geta hæst orðið 2,1 millj.

Laun eru áætluð 42,0 millj. Miðað við kjarasamninga launanefndar ríkisins sem hún gerði við starfsfólk eru laun áætluð 46,4 millj., þ.e. vöntun 4,4 millj. Annar rekstur er áætlaður 27,0 millj., en verður þrátt fyrir niðurskurð 32,0 millj., þ.e. vöntun 5,0 millj.

Óbreytt fjárveiting 72,1 millj. hefur í för með sér fækkun um 7–9 vistmenn frá 01. jan. 1990.“

Í 3. tl. bréfs stjórnar A frá 12. september 1991 er vísað til skýrslu Ríkisendurskoðunar frá 11. júlí 1990, en þar segir m.a.:

„Á árinu 1989 var veitt sérstakt framlag frá ríkissjóði að fjárhæð 12,5 milljónir króna vegna tapreksturs fyrri ára. . . . Það er álit Ríkisendurskoðunar að með sérstakri fjárveitingu á árinu 1989 að fjárhæð 12,5 milljónir króna hafi ríkissjóður bætt [A] rekstrarhalla árána 1983 til 1989 að fullu.“

Með bréfi fjárlaganefndar Alþingis, dags. 4. október 1991, fékk ég send þau gögn, sem nefndin hafði fengið frá stjórn A í tilefni af beiðni um fjárveitingu á fjárukalögum fyrir árið 1989. Voru það áðurgreint minnisblað og samantekt forstöðumanns A frá árinu 1988 varðandi sundurliðun rekstrarhalla A 1983–1986. Á það eintak minnisblaðsins, sem fylgdi bréfi fjárlaganefndar, hafði talan „3,5“ verið handskrifuð inn á blaðið við 1. tölulið blaðsins.

IV.

Niðurstaða álits míns, dags. 18. nóvember 1991, var svohljóðandi:

„Sjálfsseignarstofnunin A starfar samkvæmt skipulagsskrá, staðfestri af forseta Íslands og birtri í Stjórnartíðindum sem nr. . . . Samkvæmt 3. gr. skipulagsskrárinnar er tilgangur A að starfrækja sólarhringsvistun fyrir fatlaða, þar sem veitt er þjálfun og leiðsögn með það að markmiði að gera þeim kleift að lifa eðlilegu lífi og hasla sér völl í samfélaginu þar sem þeim vegnar best. Eignir stofnunarinnar eru vistheimilið A, þ.e. jörðin B ásamt húsum öllum og mannvirkjum, búpeningi, tækjum, innanstokksmunum og öðru því, sem stofnuninni tilheyrir, auk þess sem hún síðar kann að eignast fyrir gjöf eða á annan hátt. Sjálfsseignarstofnuninni er stjórnað af fulltrúaráði, sem í eiga sæti 21 maður, er prestastefna tilnefnið, en úr hópi fulltrúaráðsmanna skal kjósa 5 manna framkvæmdastjórn til eins árs í senn. Framkvæmdastjórnin ræður heimilinu forstöðumann.“

Starfsemin að A fellur undir lög nr. 41/1983 um málefni fatlaðra. Í 1. mgr. 27. gr. laganna segir, að komi félög á fót stofnunum, sem nánar eru tilgreindar í 7. gr. laganna, sé heimilt að veita til þess fé úr Framkvæmdasjóði fatlaðra. Samkvæmt 33. gr. sömu laga skal ríkið greiða eðlilegan dvalarkostnað fatlaðra í sjálfsseignarstofnunum samkvæmt 7. gr. og tekur þetta ákvæði til A.

Sjálfsseignarstofnunin A hefur sjálfstæðan fjárhag og á að lögum aðeins kröfu til þess

að ríkissjóður greiði eðlilegan dvalarkostnað vistmanna í samræmi við 1. mgr. 33. gr. laga nr. 41/1983. Til viðbótar kann sjálfseignarstofnunin síðan að fá veitt fé úr Framkvæmdasjóði fatlaðra til framkvæmda samkvæmt 1. mgr. 27. gr. laga nr. 41/1983. Þessi lagaákvæði haggja því ekki að Alþingi getur við afgreiðslu fjárlaga ákveðið að veita A sjálfstæð fjárframlög, sem annaðhvort eru ætluð til ákveðinna verkefna eða stjórn stofnunarinnar til frjálsrar ráðstöfunar. Slíkar fjárveitingar eiga því að ganga til sjálfseignarstofnunarinnar óháð þeim lögboðnu greiðslum, sem ríkissjóði ber að inna af hendi til A. Með sama hætti á lagatæknileg framsetning fjárlaga og meðferð fjárgreiðslna til A í greiðslu- og bókhaldskerfi ríkisins ekki að leiða til þess að ákvörðun Alþingis um sjálfstæða fjárveitingu nái ekki fram að ganga.

Í því tilviki, sem kvörtun stjórnar A tekur til, liggur fyrir að Alþingi samþykkti 3,5 milljóna króna fjárveitingu á fjárukalögum ársins 1989 til A. Við flutning tillögunnar á Alþingi kom fram í ræðu formanns fjárveitinganefndar Alþingis að fjárveitingin væri veitt „vegna hallareksturs vistheimilisins [A].“ (Alpt. 1989-90, B-deild, d. 2465).

Í skýringum félagsmálaráðuneytisins til mín kemur fram, að ofangreind fjárveiting var veitt „án samráðs og vitundar ráðuneytisins“. Það var síðan ákvörðun félagsmálaráðuneytisins, að höfðu samráði við fjármálaráðuneytið, að láta hluta af ofangreindri fjárveitingu ganga til greiðslna úr ríkissjóði á árinu 1989 vegna launa umfram heimild fjárlaga það ár. Tekur ráðuneytið fram, að það sé hin almenna regla varðandi fjárveitingar í fjárukalögum að með þeim sé aflað viðbótarheimilda við fjárlög hvers árs.

Samkvæmt þeim gögnum, sem hafa verið lögð fyrir mig í tilefni af þessari kvörtun, er ljóst, að það var stjórn A, sem óskaði sérstaklega eftir umræddri fjárveitingu og færði fram rök fyrir beiðni sinni. Í fjárukalögum fyrir árið 1989 eða umræðum um þau á Alþingi var ekki að finna afdráttarlausu skýringu á því, hvernig bæri að ráðstafa fjárveitingunni. Af þessum ástæðum og með hliðsjón af því, að félagsmálaráðuneytið eða fjármálaráðuneytið höfðu ekki haft nein afskipti af tillögugerð í þessu efni, en það er hin almenna regla þegar um er að ræða fjárveitingar til greiðslu á lögboðnum rekstrarútgjöldum heimilis af þessu tagi, tel ég, að það hefði verið eðlilegt og í samræmi við vandaða stjórnýslu-hætti, að félagsmálaráðuneytið hefði haft frumkvæði að því að kanna, hvort fá mætti nánari skýringar hjá fjárveitinganefnd Alþingis, til hvaða útgjalda umrædd fjárveiting var ætluð. Sérstök ástæða var fyrir ráðuneytið að gera þetta í tilefni af athugasemdum stjórnar A, sem fram komu í framhaldi af greiðslu ráðuneytisins 29. desember 1989.

Það eru tilmæli mín, að félagsmálaráðuneytið taki þetta mál til meðferðar að nýju og afli framangreindra upplýsinga. Leiði þær í ljós, að það hafi verið ætluð fjárveitingavaldsins að þessi fjárveiting gengi óskert til A til að greiða rekstrarhalla fyrri ára í samræmi við beiðni stjórnar A, eins og áritun á fyrrgreint minnisblað gæti bent til, tel ég, að ráðuneytinu hafi ekki verið heimilt að ráðstafa hluta af fjárveitingunni til greiðslna á dvalarkostnaði vistmanna árið 1989 umfram fjárveitingu á fjárlögum þess árs. Þótt hin almenna regla sé sú varðandi fjárveitingar í fjárukalögum, að með þeim sé aflað viðbótarheimilda við fjárlög hvers árs, eins og ráðuneytið tekur fram í bréfi sínu, útilokar það ekki að Alþingi ákveði við afgreiðslu fjárukalaga að veita fé til annars. Slíkar ákvarðanir verða stjórnvöld að virða.

Samkvæmt framansögðu eru það tilmæli mín, að félagsmálaráðuneytið taki ráðstöfun fjárveitinga á fjárukalögum fyrir árið 1989 til sjálfseignarstofnunarinnar A til athugunar á ný og gæti við nýja ákvörðun sína þeirra sjónarmiða, er gerð hefur verið grein fyrir í álitu þessu.“

6.0. Foreldrar og börn.

6.1. Afskipti barnaverndarnefndar. (Mál nr. 400/1991)

A kvartaði yfir afskiptum Félagsmálastofnunar X-bæjar af heimili sínu. Eftir að hafa athugað gögn málsins tjáði ég A, að ég teldi, að á sínum tíma hefði verið ástæða til þess að barnaverndaryfirvöld fylgdust með högum sonar hans. Í bréfi mínu til A, dags. 19. mars 1991, sagði ennfremur:

„Með hliðsjón af því tel ég mig heldur ekki geta gagnrýnt barnaverndaryfirvöld fyrir að vilja fylgjast áfram með aðbúnaði drengsins eftir að samkomulag varð milli yðar og móður hans um breytta forsjá hans. Ég álit að það þurfi ekki að hafa í för með sér óhæfilega rökun á einkalífi yðar, þótt barnaverndaryfirvöldum sé gefinn kostur á að ganga úr skugga um hagi drengsins.“

Varð niðurstaða mín sú, að ekki væri ástæða til frekari afskipta af máli A á þessu stigi.

6.2. Eftirlit barnaverndaryfirvalda. Aðgangur aðila að gögnum máls. (Mál nr. 388/1991)

A kvartaði í fyrsta lagi yfir afskiptum barnaverndaryfirvalda af sér og dóttur sinni. Í öðru lagi kvartaði A yfir því, að hann hefði ekki fengið að kynna sér gögn málsins. Í bréfi mínu til A, dags. 3. apríl 1991, sagði m.a. svo:

„Ekki verður séð, að þér hafið leitað eftir því við barnaverndaryfirvöld í Reykjavík að þau tækju ákvörðun um heimild yðar til að kynna yður gögn umrædds máls. Slíkri ákvörðun og ákvörðun sömu aðila um afskipti af högum og aðbúnaði dóttur yðar hefði mátt skjóta til Barnaverndarráðs Íslands og fá úrskurð þess. Af þessum sökum get ég ekki haft frekari afskipti af máli yðar, þar sem ekki er unnt að kvarta til umboðsmanns Alþingis, fyrr en æðra stjórnvald hefur fellt úrskurð sinn í máli, ef því má skjóta til æðra stjórnvalds, sbr. 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis. Ég tek einnig fram, að samkvæmt lögum nr. 53/1966 um vernd barna og ungmenna ber barnaverndaryfirvöldum að fylgjast með heimilishögum og aðbúnaði barna. Ég skil vel, að þær ásakanir, sem á yður voru bornar, hafi vakið reiði yðar. Þær ásakanir eru ekki frá barnaverndaryfirvöldum komnar og samkvæmt lögum bar þeim að kanna, hvort þær ættu við rök að styðjast. Athugun mín á gögnum málsins hefur ekki leitt í ljós, að rök séu til að gagnrýna afskipti barnaverndaryfirvalda í málinu.“

Ég tilkynnti því A að niðurstaða mín samkvæmt framansögðu væri sú, að ekki væri ástæða til frekari afskipta minna af málinu.

7.0. Gjafsókn.

7.1.

Synjun gjafsóknar í dómsmáli. (Mál nr. 331/1990)

A kvartaði yfir því, að dómismálaráðherra hefði synjað beiðni hans um gjafsókn í dómsmáli, sem hann hugðist höfða gegn honum og fjármálaráðherra fyrir hönd ríkissjóðs til heimtu bóta fyrir einangrun vegna agabrots er A sætti umfram dæmda refsingu. Var beiðni A reist á því, að hann væri eignalaus og hefði sjaldan tekjur. Umboðsmaður taldi, að ekki hefði annað komið fram en að heimilt hefði verið að veita A gjafsókn samkvæmt XI. kafla laga nr. 85/1936 um meðferð einkamála í héraði. Í dómsmáli því, er A höfðaði, væri fjallað um réttmæti þess, að fangavist varð lengri en ákveðin var í dómi vegna viðurlaga við agabrotum, ákveðnum samkvæmt 26. gr. laga nr. 48/1988 um fangelsi og fangavist. Vísaði umboðsmaður til álits síns, dags. 21. september 1990, í málinu nr. 170/1989, sbr. bls. 95–106 í ársskýrslu fyrir árið 1990, þar sem fram kæmi sú skoðun hans, að ákvörðun fangelsisýfirvalda um einangrun fanga skv. 26. gr. laga nr. 48/1988 samrýmdist ekki 1. mgr. 5. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu, a.m.k. ekki ef slík ákvörðun lengdi í raun dæmdan refsitíma. Þá benti umboðsmaður á, að á það reyndi í málinu, hvort dómstólar beittu 26. gr. laga nr. 48/1988 þrengjandi lögskýringu með hliðsjón af 5. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu. Hann vísaði til réttar til skaðabóta samkvæmt þessari grein sáttmálans og tók fram, að til þess að ná þeim rétti þyrftu þeir fyrst að leita réttar síns í heimalandinu, sbr. 26. gr. Mannréttindasáttmálans, eftir atvikum fyrir dómstólum, ef ekki yrði samkomulag um bætur við stjórnvöld þess ríkis, sem í hlut ætti. Taldi umboðsmaður með hliðsjón af kvörtun A og sérstaklega með tilliti til þeirra skuldbindinga, sem íslenska ríkið hefði gengist undir með aðild sinni að Mannréttindasáttmála Evrópu, að rík ástæða væri til þess fyrir íslensk stjórnvöld að greiða fyrir umræddri málsókn. Mæltist umboðsmaður því til þess, að dómismálaráðuneytið endurskoðaði þá ákvörðun sína, að hafna beiðni A um gjafsókn.

I.

Hinn 11. september 1990 bar B, hæstaréttarlögmaður, fram kvörtun fyrir hönd A út af því, að dómismálaráðuneytið hefði synjað beiðni hans um gjafsókn. Málavextir voru þeir, að hinn 16. maí 1990 fór lögmaður A þess á leit við dómismálaráðherra að A yrði veitt gjafsókn í máli, sem hann hugðist höfða gegn honum og fjármálaráðherra fyrir hönd ríkissjóðs til heimtu bóta fyrir refsivist, er A taldi sig hafa sætt umfram dæmda refsingu. Í beiðninni kom fram, að ástæða hennar væri sú, að A væri eignalaus og hefði sjaldan tekjur. Í svarbréfi dómismálaráðuneytisins, dags. 3. september 1990, sagði, að ráðuneytið teldi að athuguðu máli ekki unnt að verða við beiðninni. Í stefnu, sem lögð var fram á bæjarþingi Reykjavíkur 29. maí 1990, er því lýst, að hinn 1. september 1988 hafi A byrjað afplánun 280 daga eftirstöðva refsingar, þar sem hann hefði rofið skilorð reynslulausnar. Hinn 4. júní 1989, á meðan á afplánun stóð, hafi hann skv. 26. gr. laga nr. 48/1988 um fangelsi og fangavist verið úrskurðaður í 10 daga einangrun vegna agabrots, frá 4. júní til 14. júní 1989. Afplánun refsingarrinnar lauk A 18. júní 1988. Taldi A, að þannig hefðu verið brotin á honum lög, þar sem honum hefði verið gert að afplána lengri fangavist en dómur kvað á um.

II.

Hinn 3. október 1990 fór ég þess á leit, að dómismálaráðuneytið léti mér í té gögn málsins, sbr. 7. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis. Þau bárust mér með bréfi

ráðuneytisins 9. sama mánaðar. Í framhaldi af því ritaði ég dómsmálaráðherra bréf 18. s.m. og óskaði eftir því, að dómsmálaráðuneytið skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987. Í skýringum dómsmálaráðuneytisins, sem bárust mér með bréfi þess, dags. 12. desember 1990, sagði svo:

„Meginákvæðin um heimild til veitingar gjafsóknar eru í XI. kafla laga um meðferð einkamála í héraði nr. 85/1936. Samkvæmt 172. gr. eml. er heimilt að veita tilteknum lögpersónum og einstökum mönnum, að uppfylltum nánari skilyrðum, gjafsókn.

Fátítt er að gjafsókn sé veitt á grundvelli 1. mgr. 172. gr. eml., en þó eru þess dæmi að t.d. hreppsfélög hafi fengið gjafsókn á þeim grundvelli. Mun algengara er að gjafsókn sé veitt á grundvelli 2. tl. 1. mgr. 172. gr. eml., þ.e. að efnalitlir einstaklingar njóti gjafsóknar.

Samkvæmt 3. málslíð 171. gr. eml. skal athuga málstað umsækjanda eftir föngum áður en gjafsókn er veitt. Hvað þetta atriði varðar er ekki við neinar skráðar reglur að styðjast um það hvernig skuli meta málstað umsækjanda, en í ráðuneytinu hafa skapast um það ákveðnar verklagsreglur. Óhætt er að segja að efnalitlir einstaklingar, sem reka mál til heimtu skaðabóta vegna líkamstjóns eða missis framfæranda, séu í meirihluta þeirra er gjafsóknar njóta. Rétt er þó að taka fram að eigi er einhlítt að öll skaðabótamál, njóti gjafsóknar. Það að skaðabótamál, vegna líkamstjóns eða missis framfæranda, eru í meirihluta þeirra mála er gjafsóknar njóta, vísar til þess að við mat á umsókn um gjafsókn er megintillit tekið til þess hvort mál varðar framfærslu einstaklings og fjölskyldu hans eftir atvikum.

Önnur mál, sem gjafsóknar njóta, eru af margvíslegum toga og skera sig engin mál úr með sama hætti og skaðabótamál gera. Er þá litið til þess hvort málsókn er nauðsynleg til að niðurstaða fáiast. Þá er og tekið tillit til þess hvort ætla megi að niðurstaða máls hafi almenna þýðingu.

Auk almennra faglegra sjónarmiða verður að taka tillit til þeirrar fjárhæðar sem á ári hverju er veitt til að greiða gjafsóknarkostnað í fjárlögum.

Ákvæði laga um veitingu gjafsóknar eru heimildarákvæði og umsóknir því háðar mati ráðuneytis á aðstæðum umsækjanda og málsatvikum.

Hér að framan hefur verið lýst almennum sjónarmiðum varðandi mat á umsókn um gjafsókn.

Hvað umrædda kvörtun varðar var það mat ráðuneytisins að þrátt fyrir bágan efnahag umsækjanda væru ekki þau atvik fyrir hendi að veita ætti gjafsókn.“

Með bréfi, dags. 19. desember 1990, gaf ég lögmanni A kost á að koma á framfæri athugasemdum í tilefni af skýringum dómsmálaráðuneytisins. Athugasemdir lögmannsins bárust mér með bréfi hans, dags. 7. janúar 1991.

III.

Niðurstaða álits míns, dags. 22. mars 1991, var svohljóðandi:

„Eigi er annað komið fram í máli þessu en að heimilt hafi verið að veita A gjafsókn samkvæmt XI. kafla laga nr. 85/1936 um meðferð einkamála í héraði. Í málinu er fjallað um réttmæti þess, að fangavist varð lengri en ákveðin var í dómi vegna viðurlaga við agabrotum, ákveðnum samkvæmt 26. gr. laga nr. 48/1988 um fangelsi og fangavist. Ég hef í álit frá 21. september 1990 (sjá mál nr. 170/1989, ársskýrsla fyrir árið 1990, bls. 97) látið í ljós þá skoðun, að ákvörðun fangelsisyrvalda um einangrun fanga samkvæmt fyrirmælum 26. gr. laga nr. 48/1988 samrýmist ekki 1. mgr. 5. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu, að minnsta kosti ekki ef slík ákvörðun lengir í raun refsitíma þann, sem ákveðinn hefur verið í dómi. Þessum reglum 26. gr. laga nr. 48/1988 var síðan breytt með lögum, samþykktum af Alþingi 7. mars 1991.

Í umræddu máli A reynir á það, hvort dómstólar beiti 26. gr. laga nr. 48/1988 þrengjandi lögskýringu með hliðsjón af 5. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu. Því til viðbótar er hér rétt að benda á, að í 5. mgr. 5. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu er svo fyrir mælt, að sérhver sá, sem réttur hefur verið brotinn á skv. 5. gr., skuli eiga rétt á skaðabótum. Til þess að menn geti náð þeim rétti, þurfa þeir fyrst að leita réttar síns í heimalandinu, sbr. 26. gr. mannréttindasáttmálans, eftir atvikum fyrir dómstólum, ef ekki verður samkomulag um bætur við stjórnvöld þess ríkis, sem í hlut á, en það er auðvitað æskilegast.

Með hliðsjón af ofangreindum atvikum og sérstaklega með tilliti til þeirra skuldbindinga, sem íslenska ríkið hefur gengist undir með aðild sinni að Mannréttindasáttmála Evrópu, er það álit mitt að rík ástæða sé til þess fyrir íslensk stjórnvöld að greiða fyrir umræddri málssókn.

Ég leyfi mér samkvæmt framansögðu að mælast til þess að dómsmálaráðuneytið endurskoði ákvörðun sína frá 3. september 1990 um að hafna beiðni um gjafsókn í ofangreindu máli.“

IV.

Á bæjarþingi Reykjavíkur, 14. maí 1991, var kveðinn upp dómur í máli A gegn dómsmálaráðherra og fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs. Í dómnum kemur fram, að A hafi fengið gjafsóknarleyfi með bréfi dómsmálaráðuneytisins, dagsettu 27. mars 1991.

8.0. Hlutfélög.

8.1.

**Beiting þvingunarúrræða
samkvæmt 150. gr. hlutfélagalaga.
Eftirlit með hlutfélögum.
(Mál nr. 367/1990)**

A leitaði til mín vegna þeirrar ákvörðunar viðskiptaráðuneytisins, að synja beiðni hans um beitingu þvingunarúrræða samkvæmt 150. gr. laga nr. 32/1978 um hlutfélög. Til efni beiðni A var sú ákvörðun framhaldsaðalfundar í X h.f., að miða arðsúthlutun af inngreiddu hlutfé á árinu 1989 við tiltekna innborgunardaga. Kvörtun A varðaði bæði umrædda arðsúthlutun og synjun viðskiptaráðuneytisins á beitingu þvingunarúrræða samkvæmt 150. gr. laga nr. 32/1978 um hlutfélög. Í bréfi mínu til A, dags. 8. febrúar 1991, tók ég fram, að fyrra atriðið, er varðaði ákvörðun hlutfélags, félli utan starfssviðs míns samkvæmt 2. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis. Varðandi synjun viðskiptaráðuneytisins um beitingu þvingunarúrræða sagði svo í bréfi mínu:

„Umrædd 150. gr. laga nr. 32/1978 er svohljóðandi:

„Nú vanrækja stofnendur, stjórnendur, framkvæmdastjóri, endurskoðendur, skilaneftarmenn eða útibússtjóri erlends hlutfélags skyldur sínar samkvæmt lögum þessum, félagssamþykktum eða ályktunum hluthafafundar og getur ráðherra boðið þeim, að viðlagðri ákveðinni dagsekt eða vikusekt, að inna skylduverk af hendi. Bera má lögmæti úrskurðar undir dómstóla innan eins mánaðar frá birtingu hans.“

Framangreint ákvæði, sem aðeins felur í sér heimild fyrir ráðherra, á fyrst og fremst við, þegar um er að ræða hreina vanrækslu nefndra aðila á því að hlýða fyrir-mælum, hvort sem þau koma fram í lögum, félagssamþykktum eða einstökum ákvörðunum hluthafafundar. Ákvæðið veitir að mínum dómi naumast heimild til að knýja fram breytingar á ákvörðunum, sem þegar hafa verið teknar í hlutfélagi, enda getur slíkt leitt til óeðlilegra afskipta stjórnvalda af málefnum hlutfélaga.“

Taldi ég, að samkvæmt framansögðu hefði A ekki verið beittur órétti með ákvörðun viðskiptaráðuneytisins umrætt sinn.

9.0. Húsbréf.

9.1. Markaðsverð húsbréfa. Lögeyrir. (Mál nr. 457/1991)

A kvartaði yfir þeirri ákvörðun Innkaupastofnunar ríkisins að taka ekki tilboði hans í bifreið nokkra, þar sem staðgreiðsluverðmæti þeirra húsbréfa, sem A bauð fram sem greiðslu, væri að mati stofnunarinnar lægra en hæsta tilboð í umrædda bifreið. Taldi A, að Innkaupastofnun ríkisins bæri að taka við húsbréfunum á nafnverði. Í bréfi mínu til A, dags. 4. nóvember 1991, sagði m.a. svo:

„Í fyrsta lagi vil ég taka fram, að aðeins peningaseðlar eru lögeyrir í allar greiðslur hér á landi með fullu ákvæðisverði, sbr. 3. gr. laga um gjaldmiðil Íslands nr. 22/1968. Í viðskiptum er meginreglan því sú, að menn þurfa ekki að taka við greiðslu í öðru en peningaseðlum, sbr. 4. og 6. gr. 1. nr. 22/1968.

Húsbréf teljast skuldabréf skv. 53. gr. laga nr. 86/1988, sbr. d-lið 2. gr. laga nr. 76/1989. Skuldari að húsbréfum er Byggingarsjóður ríkisins, sem er ein deild Húsnaðisstofnunar ríkisins, er telst sjálfstæð ríkisstofnun, sbr. 2. og 3. gr. 1. 86/1988.

Samkvæmt lokamálslið 3. mgr. 3. gr. reglugerðar 217/1990, sem í gildi var, er þér gerðuð tilboðið, skal hámarkslánstími húsbréfa vera 25 ár. Hins vegar ber að stuðla að því að húsbréfin séu markaðshæf, þ.e. auðseljanleg. Í því skyni er m.a. lögmaelt í o-lið 2. gr. laga nr. 76/1989, um breytingu á lögum um Húsnaðisstofnun ríkisins, að húsbréfadeild skuli beita sér fyrir því að bréfin séu skráð á opinberu verðbréfaþingi, þannig að daglega sé til skrá yfir viðskipti, þar sem fram komi kaup- og sölugengi húsbréfa. Samkvæmt 2. tl. 1. gr. reglugerðar nr. 217/1990 er markaðsverð húsbréfa vegið meðaltal viðskipta hvers dags á Verðbréfaþingi Íslands næstliðinn dag.“

Ég tjáði því A, að með vísan til ofangreindra reglna væri það niðurstaða mín, að sú ákvörðun Innkaupastofnunar ríkisins, að meta tilboð hans á grundvelli markaðsverðs umræddra húsbréfa, sbr. 2. tl. 1. gr. reglugerðar nr. 217/1990, hefði ekki verið ólögmaet, heldur í samræmi við III. kafla laga um Húsnaðisstofnun og reglugerð nr. 217/1990 um húsbréfadeild og húsbréfaviðskipti vegna kaupa eða sölu á notuðum íbúðum og kaupa, sölu eða byggingar á nýjum íbúðum. Ég tjáði því A að ég teldi ekki vera grundvöll fyrir frekari afskiptum mínum af málinu.

9.2. Upphafsdagur vaxta fasteignaveðbréfs í húsbréfaviðskiptum. (Mál nr. 455/1991)

A gerði kauptilboð í húseignina Y 26. júlí 1990 og átti hluti kaupverðsins að greiðast með fasteignaveðbréfi. Húseignin skyldi afhent 10. september 1990, en útgáfudagur fasteignaveðbréfs vera í síðasta lagi 25. ágúst 1990. Kauptilboðið var ritað á eyðublað, samþykkt af húsbréfadeild Byggingarsjóðs ríkisins. Var tilboðið gert af hálfu A með fyrirvara um skuldabréfaskipti við húsbréfadeild Byggingarsjóðs ríkisins og tilboðið samþykkt af seljanda með sama fyrirvara. Í kaupsamningi, dags. 14. september 1990, kom fram, að vextir skv. fasteignaveðbréfi skyldu reiknast frá 26. júlí 1990. Fram kom, að A hefði fyrst orðið það ljóst í desember 1990, er honum barst tilkynning vegna fyrstu afborgunar af fasteignaveðbréfinu, að upphafstími vaxtanna væri miðaður við 26. júlí 1990. Húsnaðis-

stofnun ríkisins féllst ekki á óskir A um leiðréttingu. Taldi A, að sér hefði verið gert að greiða vexti frá 26. júlí til 14. september 1990 eða í einn og hálfan mánuð, án þess að hafa fengið lánsféð og þar með húseignina.

Í bréfi, er ég ritaði A 28. október 1991, tók ég m.a. fram:

„Ég skil kvörtun yðar svo, að þér teljið það hafa verið rangt af Húsnæðisstofnun ríkisins að leggja til grundvallar, þegar starfsmaður stofnunarinnar samdi fasteignaveðbréfið, að upphafstími vaxta, sem í kautilboðinu var tilgreindur sem samningsdagur, ætti að vera 26. júlí 1990, þ.e. sá dagur sem kautilboðið var samþykkt.

Í lögum um Húsnæðisstofnun ríkisins nr. 86/1988, sbr. lög nr. 109/1988, lög nr. 76/1989, lög nr. 70/1990 og lög nr. 124/1990, eru ekki ákvæði um upphafstíma vaxta á fasteignaveðbréfum. Í reglugerð nr. 217/1990 um húsbrefadeild og húsbrefaviðskipti vegna kaupa eða sölu á notuðum íbúðum og kaupa, sölu eða byggingar á nýjum íbúðum segir í 9. gr., að húsbrefadeild kaupir fasteignaveðbréf, sem gefin eru út í tengslum við eigendaskipti á notaðri íbúð, er hlotið hefur samþykki byggingaryfirvalda.“

Með bréfi mínu til A, fylgdi í ljósriti greinargerð Húsnæðisstofnunar ríkisins, þar sagði um upphafstíma vaxtanna:

„Í reglugerð nr. 520/1989, sem var í gildi fyrst þegar húsbrefakerfið tók til starfa, voru engin ákvæði um það hvernig fyrsti vaxtadagur skyldi ákvarðaður. Fljótlega tók að myndast sú venja í fasteignaviðskiptum að fyrsti vaxtadagur væri sá dagur er seljandi fasteignar samþykkir kautilboðið. Á kautilboðseyðublaði því, sem hannað var af lögfræðingum Húsnæðisstofnunar ríkisins í samvinnu við Félag löggiltra fasteignasala, er gert ráð fyrir að tekið sé fram hver sé fyrsti vaxtadagur fasteignaveðbréfsins, gagnert til þess að auðvelda seljendum mat á verðgildi kautilboðsins. Þar sem þessi venja hafði myndast þegar gefa átti út nýja reglugerð um húsbrefaviðskipti, var bætt inn í þá reglugerð ákvæði um það hvernig fyrsti vaxtadagur væri fundinn og er það að finna í 2. mgr. 13. gr. reglugerðar nr. 217/1990 (sem tók gildi 1. júní 1990), en þar segir:

„Fasteignaveðbréf ber vexti og verðbætur frá þeim degi sem kaup takast eða frá útgáfudegi þess.“

Í þessu ákvæði er að finna tvo valkosti á fyrsta vaxtadegi. Annars vegar þegar kaup takast og hins vegar þegar fasteignaveðbréf er gefið út. Ástæðan fyrir því að reglugerðin gerir ráð fyrir tveim valkostum er sú að í húsbrefakerfinu er að finna afgreiðslur, sem fela ekki í sér kaup á íbúð, þannig að í þeim tilfellum er ekki hægt að tala um að nein kaup hafi tekist. Þegar um er að ræða nýbyggingar, þar sem umsækjandi reisir íbúðina sjálfur fyrir eigin reikning er ekki um nein kaup á íbúð að ræða og verður því að gera ráð fyrir annarri viðmiðun á því hver fyrsti vaxtadagur ætti að vera.“

Um þýðingu fyrsta vaxtadags fasteignaveðbréfs í húsbrefaviðskiptum sagði ennfremur í bréfi Húsnæðisstofnunar:

„Í 3. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 217/1990 er kveðið á um mikilvægi fyrsta vaxtadags fasteignaveðbréfa, en þar segir:

„Húsbrefadeildin ráðstafar húsbrefum til seljanda, húsbbyggjanda eða byggingar-

aðila og eru þau gefin út á nafn hans í skiptum fyrir þinglýst fasteignaveðbréf. Þegar skiptin eiga sér stað er fasteignaveðbréf greitt með húsbréfum metnum á reiknuðu verði þeirra miðað við fyrsta vaxtadag fasteignaveðbréfsins, sbr. 27. gr., og skal reiknað verð húsbréfa vera sem næst nafnverði fasteignaveðbréfs á þeim degi. Mismuninn greiðir húsbréfadeildin án vaxta og verðbóta.“

Skv. þessari grein ákvarðar fyrsti vaxtadagur fasteignaveðbréfa nafnverð þeirra húsbréfa, sem afgreidd eru, sem greiðsla vegna kaupa á fasteignum. Með því að þekkja nafnverð þeirra húsbréfa, sem fást fyrir fasteignaveðbréf, getur seljandi fasteignar gert sér grein fyrir verðgildi bréfsins. Þess vegna var álitid að mikilvægt væri að reglugerð um húsbréfaviðskipti hefði að geyma leiðbeinandi ákvæði um það hvernig þessi fyrsti vaxtadagur skyldi ákvarðaður.“

Í bréfi Húsnæðisstofnunar ríkisins var einnig gerð grein fyrir afgreiðslu stofnunarinnar á málum tengdum kaupum A á húseigninni, en um það sagði:

„Tæpum mánuði eftir að kauptilboðið berst deildinni berst nýtt veðbókarvottorð fyrir [Y] til deildarinnar þar sem fram kemur að engar skuldir sér hvílandi á eigninni. Þetta veðbókarvottorð er dagsett 27. ágúst 1990. Með þetta veðbókarvottorð í höndum var loksins hægt að fara að vinna kauptilboðið og meta veðhæfni eignarinnar. Vinnu við mat á veðhæfni og greiðslugetu kaupanda lauk 14. september 1990, og var fasteignasölu þeirri sem annaðist þessa sölu tilkynnt um að samþykkið væri fengið.

A fasteignaveðbréfi því, sem Húsbréfadeild vélritaði upp, var gert ráð fyrir að fyrsti vaxtadagur væri samþykktardagur kauptilboðs, enda stóð einungis á kauptilboðseyðublaðinu, að fyrsti vaxtadagur fasteignaveðbréfsins væri „samningsd.“. Dagsetningin 26.07.1990 er rækilega tilgreind á fasteignaveðbréfinu, sem fyrsti vaxtadagur. Einnig kemur fram á kaupsamningi þeim er [A] undirritar við frágang sölunnar, að 26.07.90 sé fyrsti vaxtadagur þess fasteignaveðbréfs, sem hann ætlar að afhenda seljanda sem greiðslu. [A] hefur því ekki einungis undirritað og samþykkt þessa dagsetningu á fasteignaveðbréfinu, heldur líka á kaupsamningnum.

Þann 3. október 1990 framselur seljandi fasteignarinnar fasteignaveðbréfið til Húsbréfadeildar og afhendir þá í leiðinni ljósrit af þinglýstum kaupsamningi, með ósk um að skipt verði á því fyrir húsbréf. Þar sem engar athugasemdir höfðu verið gerðar við frágang bréfsins, né heldur hafði neinu verið breytt í fasteignaveðbréfinu, frá því sem Húsbréfadeildin gekk frá því, og að ákvæði kaupsamningsins voru samhljóða fasteignaveðbréfinu, var skipt á skuldabréfum. Seljandi fékk þannig uppgert miðað við verðmæti fasteignaveðbréfsins á fyrsta vaxtadegi þess, í samræmi við ákvæði 3. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 217/1990. Þeir vextir sem [A] heldur fram að hann hafi greitt of mikið, þ.e. fyrir tímabilið 26.07.90 til 14.09.90, hefur hann því greitt til seljanda fasteignarinnar, með milligöngu Húsbréfadeildar og því eðlilegt að hann snúi sér til seljandans með leiðréttingu á þessum vöxtum telji hann sig hafa greitt meira til seljanda fasteignarinnar en hann hefur samið um við seljandann.“

Í niðurstöðum bréfs míns til A sagði svo:

„Fasteignaveðbréf það, sem kvörtun yðar fjallar um, var hluti af því kaupverði, sem þér sömduð um að greiða seljanda fasteignarinnar [Y] fyrir eignina. Samkvæmt texta fasteignabréfsins eruð þér og [S] skuldarar en kröfuhafi [L]. Lagareglur um húsbréfaviðskipti veita síðan seljandanum, þ.e. kröfuhafa samkvæmt fasteignaveðbréfinu, möguleika á því að skipta á því bréfi fyrir húsbréf. Með kauptilboði yðar frá

26. júlí 1990, sem samþykkt var af seljanda þann sama dag, var kominn á samningur um kaupin, þó með fyrirvara um skuldabréfaviðskipti við húsbrefadeild Byggingarsjóðs ríkisins. Samkvæmt þeim samningi, sem þannig var kominn á milli aðila, átti fasteignaveðbréfið að bera vexti frá „samningsd.“. Ég tel að framangreindur fyrirvari við samþykkt kauptilboðsins hafi ekki einn og sér leitt til þess, að Húsnæðisstofnun ríkisins hafi borið að nota annan upphafstíma vaxta en þann dag, sem tilboðið var samþykkt. Ber þá einnig að líta til þess, að í kauptilboðinu var afhendingardagur eignarinnar sagður 10. september 1990 og tilboðið gaf ekki tilefni til að miða vexti við þann tíma. Ef það var samkomulag milli yðar og seljanda, að fyrsti vaxtadagur fasteignaveðbréfsins væri annar en 26. júlí 1990, var og nauðsynlegt að leiðrétta það við gerð kaupsamnings og undirritun fasteignaveðbréfsins. Þess var hins vegar ekki gætt og seljandi fasteignarinnar hefur þegar fengið afhent húsbref í samræmi við verðmæti fasteignaveðbréfsins miðað við vexti frá 26. júlí 1990.

Með hliðsjón af því, sem rakið hefur verið hér að framan, og þeim skýringum, sem fram koma í bréfi Húsnæðisstofnunar frá 15. ágúst s.l., er það niðurstaða mín, að kvörtun yðar gefi ekki tilefni til frekari athugunar af minni hálfu. Úr því máli, sem kvörtun yðar fjallar um og snertir samkv. framansögðu aðeins skipti yðar við seljanda, verður ekki leyst nema fyrir liggi, hvert hafi verið samkomulag yðar og seljanda fasteignarinnar um upphafstíma vaxta. Þar er um að ræða einkaréttarlegt úrlausnarefni, sem eftir atvikum getur átt undir dómstóla.“

10.0. Landbúnaður.

10.1.

Rétthæð búfjármarka. (Mál nr. 356/1990)

A, búsettur í T-sýslu, kvartaði yfir þeim úrskurði markanefndar, að B, búsettur í S-sýslu, skyldi halda fjármarkinu X. Samkvæmt fyrir mælum laga nr. 6/1986 um af-réttamálefni, fjallskil o.fl. og reglugerð nr. 579/1989 um búfjármörk, markaskrár og takmörkun á sammerkingum búfjár er markanefnd m.a. falið það hlutverk að leysa úr ágreiningi um, hver skuli halda marki vegna reglna um bann við sammerkingu milli fjallskilaumdæma. Markanefnd taldi í úrskurði sínum, að fjármarkið X hefði verið lengur erfðamark í S-sýslu og væri því rétt hærra og skyldi B því halda markinu. Eftir að umboðsmaður hafði gert grein fyrir lagareglum um aðilaskipti að búfjármörkum og rétt hæð þeirra, tók hann fram, að þegar um óleyfilegar sammerkingar væri að ræða gæti skipt sköpum fyrir rétt hæð marks, hvort eigandinn væri kominn að markinu fyrir arf, gjöf eða kaup. Væri erfðamark þar rétt hæst. Ekki yrði sett fram almenn regla um það, hversu afdráttarlausrar sönnunar yrði krafist um það, hvort um erfðamark væri að ræða, en ekki væru rök til að fara þar mjög strangt í sakir, sérstaklega um löngu liðin aðilaskipti, þar sem búast mætti við því, að mörk hefðu verið látin ganga frá manni til manns með mjög óformlegum hætti. Tók umboðsmaður fram, að það fengi samt sem áður ekki staðist, að mark yrði talið erfðamark fyrir það eitt, að réttur til marks hefði samkvæmt upplýsingum markavarðar, byggðum á markaskrár og kunnugleika hans á tengslum og skyldleika manna, flust milli tengdra manna eða skyldra, svo sem markanefnd hefði gert. Yrði með hliðsjón af þeim skarpa skilsmun, sem lög gerðu á mörkum eftir því, hvernig mark væri til komið, og úrslitapýðingu þess, að mark væri erfðamark, ekki hjá því komist að markavörður og þó sérstaklega markanefnd kannaði rækilega heimildir þeirra manna, sem í hlut ættu, að marki. Gæta yrði þess sérstaklega, að á þeim tíma, sem aðilaskipti hefðu orðið, hefðu legið fyrir þau skilyrði, sem lög settu varðandi erfðir, svo sem andlát fyrri eiganda, lögerfðatengsl og erfðagerningar, þegar lögerfðum sleppti. Um heimild B að markinu tók umboðsmaður fram, að ekki hefðu legið fyrir aðrar upplýsingar en að það hefði gengið til hans frá föðurbróður konu hans. Hefði brýna nauðsyn borið til, að markanefnd kannaði nánar með hvaða hætti þessi eigendaskipti að markinu hefðu orðið. Þá taldi umboðsmaðurinn, að markanefnd hefði borið, áður en hún kvað upp úrskurð sinn, að gefa markaverði í S-sýslu og B kost á að skýra það nánar, hvað þeir ættu við með því, að markið hefði verið „ættar- og erfðamark“ í S-sýslu. Niðurstaða umboðsmanns varð sú, að til grundvallar úrskurði markanefndar hefði þurft að liggja rækilegri rannsókn eignarheimilda. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum sínum til markanefndar, að nefndin tæki málið upp til meðferðar og úrskurðar á ný.

I.

Hinn 13. nóvember 1990 leitaði til mín A, búsettur í T-sýslu, og kvartaði yfir þeim úrskurði markanefndar frá 23. júlí 1990, að B, sem búsettur var í S-sýslu, skyldi halda fjármarkinu „[X]“. Umræddur úrskurður markanefndar er svohljóðandi:

„Með bréfi dags. 10. október 1989 hefur markavörður [S-sýslu], skotið til úrskurðar markanefndar skv. heimild í 4. mgr. 68. gr. afréttalaga nr. 6 21. mars 1986 ákvörðun um eignarrétt á fjármarkinu: [X], vegna sammerkingar við [T-sýslu].“

Í kærubréfinu er því haldið fram, að framangreint fjármark sé „erfðamark“ í [S-sýslu], en 1878–1896 er [C], skráður fyrir fjármarkinu, þá [D] 1896–1910, 1910–1951 [E], 1951–1965 [F] og síðan núverandi eigandi fjármarksins í sýslunni, [B] 1965–1988. Í kærubréfinu er rakinn skyldleiki og tengsl markeigendanna í [S-sýslu].

Með bréfi markanefndar dags. 6. apríl 1990 til markavarðar [T-sýslu] var óskað eftir upplýsingum um feril og notkun marksins þar í sýslu. Í svarbréfi markavarðar [. . .], kemur fram að markið er fyrst skráð þar í sýslu árið 1886, þá á nafn [G]. Árið 1896 er [H], skráður fyrir fjármarkinu og síðan [I] 1905–1954, en kona hans var systir [H]. Árið 1966 og 1971 er sonur [I], [J], skráður fyrir fjármarkinu, og síðan núverandi eigandi þess [A], 1982.

Með bréfi markanefndar, dags. 8. júní 1990, voru markeigendum í sýslunum send þau gögn sem nefndinni höfðu borist vegna málsins og þeim gefinn kostur á að lýsa skriflega viðhorfum sínum til málsins. Í svarbréfi [B], markeiganda í [S-sýslu], dags. 26. júní 1990, eru staðfestar upplýsingar markavarðar um skyldleika og tengsl markeigenda í [S-sýslu], jafnframt upplýst að hið umdeilda fjármark sé annað aðalmark markeigenda sem eingöngu hafi fjárbú er telji um 300 kindur. Í svarbréfi [A] markeigenda í [T-sýslu], dags. 16. júní 1990, eru staðfestar upplýsingar markavarðar um að fjármarkið sé erfðamark í sýslunni sem hafi verið notað sem aðalmark á bænnum [M] af þremur ættliðum í beinan karlegg. Sé markið notað á 2/3 af öllum lömbum búans sem séu um 200. Önnur fjármörk markeigandans eru: 1) [Y] og 2) [Z].

Í lögum um afréttamálefni, fjallskil og fleira nr. 6 21. mars 1986, 68. gr., er sú skylda lögð á markaverði samliggjandi fjallskilaumdæma að vinna saman að útrýmingu óleyfilegra sammerkinga sem fyrirfinnast og fyrirbyggja að nýjar sammerkingar myndist við upptöku nýrra marka eða flutning marka milli fjallskilaumdæma eftir nánari reglum sem greinin setur og nánar er kveðið á um í reglugerð nr. 579/1989 um mörk, markaskrár og takmörkun á sammerkingum búfjár.

Samkvæmt 3. mgr. 68. gr. framangreindra afréttalaga, sbr. 1. mgr. 11. gr. rg. nr. 579 24. nóvember 1989 telst það vera sammerking þegar tveir eða fleiri markeigendur eiga sama mark. Í 11. gr. rg. nr. 579/1989 (11.3.6.) kemur fram að markeigandi í [S-sýslu] norðan [. . .línu] má ekki eiga sammerkt við markeiganda í [T-sýslu].

Samkvæmt a-lið 4. mgr. 68. gr. afréttalaga gengur erfðamark fyrir gjafamarki, gjafamark fyrir kaupamarki og kaupamark fyrir gerðarmarki, tilkynni tveir eða fleiri fjáreigendur á svæði þar sem sammerkingar eru ekki leyfilegar, sama mark til skráningar í markaskrá viðkomandi svæðis eða tilkynnt er um eigendaskipti að marki. Sama gildir um óleyfilegar sammerkingar sem þegar eru fyrir hendi. Sé um sama flokk marks að ræða sem ágreiningur er um á sá réttinn sem á eldra markið, þ.e. það mark sem lengur hefur verið samfellt í markaskrá umdæmisins.

Samkvæmt þeim gögnum sem fyrir liggja er ljóst að fjármarkið: [X], er erfðamark bæði í [S-sýslu] og [T-sýslu]. Af gögnum málsins verður ekki ráðið hvernig [C], sem skráður er fyrir fjármarkinu í markaskrá [S-sýslu], árin 1878–1896 öðlaðist rétt yfir markinu. Því þykir ekki sýnt fram á að umdeilt fjármark sé erfðamark í [S-sýslu] fyrr en árið 1896 og síðar, þegar fjármarkið er skráð á [D]. Á sama hátt verður heldur ekki ráðið hvernig [H], markeigandi í [T-sýslu], sem skráður er fyrir fjármarkinu 1896 öðlaðist rétt yfir fjármarkinu. Því þykir ekki sýnt fram á að umdeilt fjármark sé erfðamark í [T-sýslu] fyrr en árið 1905 og síðar þegar fjármarkið er skráð á [I], en [I] er afi núverandi eigenda.

Skv. framanskráðu og ákvæðum a-liðar 4. mgr. 68. gr. afréttalaga nr. 6 21. mars 1986 verður að telja að fjármarkið: [X], sé réttþærra í [S-sýslu] sem erfðamark frá árinu 1896.

Því úrskurðast:

[A], [S-sýslu], skal halda fjármarkinu: [X].“

Í kvörtun sinni taldi A, að það fengi vart staðist, að fjármarkið gæti erfst með þeim hætti, sem markanefnd tilgreindi í úrskurði sínum. Að öðru leyti vísar A í kvörtun sinni til bréfs, sem hann ritaði markanefnd 15. ágúst 1990 í tilefni af ofangreindum úrskurði. Í bréfi þessu vefengdi A, að um erfðamark væri að ræða í S-sýslu, þrátt fyrir ættartengsl, enda teldist það óvenjuleg erfð, ef B hefði erfst föðurbróður eiginkonu sinnar árið 1965.

Markanefnd svaraði bréfi A með bréfi, dags. 8. október 1990. Í bréfi sínu tók nefndin fram, að af gögnum markavarða hefði ekki annað mátt ráða en að fjármarkið væri erfðamark í báðum sýslum, en eldra sem slíkt í S-sýslu og því réttærra þar samkvæmt a-lið 4. mgr. 68. gr. afréttalaga nr. 6/1986. Taldi nefndin sig ekki hafa heimild til þess að endurskoða úrskurð sinn á grundvelli bréfs A, enda sæi hún heldur ekki rök til þess, þrátt fyrir þau sjónarmið, sem A tilgreindi um feril marksins í S-sýslu.

II.

Með bréfi, dags. 28. desember 1990, óskaði ég eftir því, að markanefnd skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A og léti mér í té þau gögn, sem umræddur úrskurður væri reistur á, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis. Sérstaklega óskaði ég eftir því að fram kæmi, við hvaða gögn hefði verið stuðst um aðilaskipti að þeim fjármörkum, sem fjallað var um í úrskurðinum, svo sem hvort þau hefðu átt sér stað fyrir erfð (lögerfð eða bréferfð), gjöf eða kaup.

Í svarbréfi markanefndar, dags. 18. janúar 1991, kom eftirfarandi m.a. fram:

„Þar sem framangreind kvörtun fylgdi ekki bréfi yðar, er markanefnd ókunnugt um með hvaða rökum hún er fram sett, en samkvæmt þeim gögnum, sem úrskurður nefndarinnar frá 23. júlí 1990 var reistur á og fylgja bréfi þessu, vísaði markavörður [S-sýslu], [. . .], í samráði við markeiganda, ágreiningi um eignarrétt á fjármarkinu: [X], til nefndarinnar með bréfi, dags. 10. október 1989, vegna sammerkingar við [T-sýslu]. Vísast um slíkt málskot til ákvæða 69. gr. afréttalaga nr. 6/1986 og 11. gr. reglugerðar nr. 579/1989 um mörk, markaskrár og takmörkun á sammerkingum búfjár. Í kærubréfinu er rakinn aldur fjármarksins og ferill þess í [S-sýslu] frá 1878 og fjármarkið talið svonefnt erfðamark í sýslunni frá „fyrstu tíð“.

Bréf markavarðar [S-sýslu] var tekið fyrir hjá markanefnd í byrjun apríl 1990 og samkvæmt venju var fyrst leitað til markavarðar [T-sýslu] um upplýsingar, sbr. bréf nefndarinnar til [markavarðar], dags. 6. apríl 1990. Er svarbréf hans, dags. 20. apríl s.á., að finna í gögnum málsins með upplýsingum um aldur og feril fjármarksins í [T-sýslu].

Með bréfi markanefndar frá 8. júní 1990 voru eigendum fjármarksins í báðum sýslum send þau gögn sem nefndinni höfðu borist og þeim gefinn kostur á að lýsa skriflega viðhorfum sínum til málsins. Markanefnd hefur í störfum sínum ævinlega viðhaft slíka reglu, sbr. ákvæði 11. gr. rg. nr. 579/1989 (11.5) varðandi störf markavarða. Í svarbréfum markeigenda eru staðfestar áður framkomnar upplýsingar markavarða og jafnframt upplýst um notkun fjármarksins hjá þeim og önnur fjármörk þeirra.

Með lögum nr. 33/1985 um breytingu á lögum nr. 42/1969 um afréttamálefni, fjallskil o.fl., sbr. nú lög nr. 6/1986 og reglugerð nr. 224 28. apríl 1987, um mörk, markaskrár og takmörkun á sammerkingum búfjár, sbr. nú rg. 579/1989, var mælt fyrir um útgáfu markaskráa í sýslum landsins á árinu 1988 og útrýmingu óleyfilegra sammerkinga á vegum markavarða fyrir útgáfuna. Snemma var ljóst að hér var um mjög mikið starf að ræða, sem reyndist bæði tímafrekt og vandasamt. Á grundvelli

heimildar í b-lið 4. mgr. 68. gr. og 69. gr. afréttalaga nr. 6/1986, sbr. einnig rg. 224/1987, 10. og 11. gr., fékk markanefnd ríflega 100 mál til meðferðar á árinu 1988, bæði frá markavörðum og í fáum tilvikum frá einstökum markeigendum, sem ekki vildu una niðurstöðu markavarða um eignarrétt fjármarka. Hafði nefndin aðeins fáa mánuði til að úrskurða um ágreiningsmál þessi með tilliti til lögbundins útgáfuárs markaskráa.

Hvað varðar aldursgreiningu og tegund fjármarka hefur markanefnd í störfum sínum stuðst við upplýsingar markavarða, sem sendar voru markeigendum til skoðunar. Slíkt var einnig gert í máli því sem hér er til umfjöllunar, eins og áður sagði. Markanefnd hefur því í störfum sínum byggt á upplýsingum markavarða, þ.e. aldursgreiningu og upplýsingum um feril viðkomandi fjármarks, svo og upplýsingum markeigenda sjálfra og ekki talið ástæða til að leita sérstaklega staðfestingar á framkomnum upplýsingum, nema sérstakt tilefni væri til þess.

Hvað varðar úrskurð nefndarinnar frá 23. júlí 1990, þá lágu fyrir upplýsingar frá markaverði [S-sýslu] um feril marksins þar í sýslu milli tengdra aðila sömu ættar, allt frá árinu 1878, en þá var markið fyrst skráð í [S-sýslu] svo kunnugt sé. Á sama hátt lágu fyrir upplýsingar markavarðar [T-sýslu] um aldur og feril marksins þar í sýslu frá 1896, en markið var fyrst skráð í [T-sýslu] 1886 svo vitað sé, en þá hjá ótengdum aðila. A.m.k. liggja ekki fyrir upplýsingar í gögnum málsins um það, hvernig [H], öðlaðist rétt yfir fjármarkinu, en hann er skráður fyrir því 1896. Það var því samdóma álit nefndarinnar að fjármarkið væri rétt hærra í [S-sýslu] og taldi nefndin sér ekki fært að breyta þeirri niðurstöðu sinni á grundvelli beiðni [A] í bréfi til nefndarinnar frá 15. ágúst 1990.“

Hinn 22. janúar 1991 gaf ég A kost á að koma á framfæri athugasemdum sínum í tilefni af upplýsingum og skýringum markanefndar. Athugasemdir A bárust mér með bréfi hans, dags. 24. mars 1991.

III.

Í niðurstöðu álits míns, dags. 30. október 1991, sagði svo:

„Markanefnd starfar samkvæmt 69. gr. laga um afréttamálefni, fjallskil o.fl., nú lög nr. 6/1986, og er heimilt að skjóta til nefndarinnar ákvörðunum markavarðar eða fundar markavarða um skráningu á marki, um synjun um skráningu marks og um niðurfellingu marks vegna sammerkinga. Landbúnaðarráðherra skipar þrjá menn í markanefnd til átta ára í senn. Markanefnd er í lögum fengið vald til að úrskurða um rétt manna til marks í tilefni af málskoti. Fer nefndin þar með opinbert vald og verður í störfum sínum að fylgja skráðum og óskráðum reglum um málsmeðferð og ákvarðanir stjórnvalda.

Sá úrskurður markanefndar, sem kvörtunin fjallar um, lýtur að ágreiningi um, hvor þeirra tveggja einstaklinga, sem í hlut eiga, skuli halda marki vegna reglna um bann við sammerkingum milli fjallskilaumdæma, sbr. 68. gr. laga nr. 6/1986 og reglugerð nr. 579/1989 um búfjármörk, markaskrár og takmörkun á sammerkingum búfjár, áður reglugerð nr. 224/1987. Í a-lið 4. mgr. 68. gr. laga nr. 6/1986, segir að ef tveir eða fleiri fjáreigendur á svæði, þar sem sammerkingar eru ekki leyfilegar, tilkynni sama mark til skráningar í markaskrá eða tilkynnt sé um eigendaskipti að marki, skuli erfðamark ganga fyrir gjafamarki, gjafamark fyrir kaupamarki og kaupamark fyrir gerðarmarki. Sé um sama flokk marks að ræða, skal sá eiga réttinn, sem á eldra markið, þ.e. það mark, sem lengur hefur verið samfellt í markaskrá umdæmisins. Þá er tekið fram, að sama gildi um óleyfilegar sammerkingar, sem þegar eru fyrir hendi.

Í 65. gr. laga nr. 6/1986 er að finna nánari reglur um aðilaskipti að mörkum og upp-töku nýrra marka, en þar segir m.a.:

„Mörk ganga að erfðum. Gefa má mark og selja. Taka má upp nýtt mark, gerðarmark.“

Í ofangreindum ákvæðum um réttthæð marka vegna óleyfilegra sammerkinga er fylgt að stofni til sömu reglum og gilt hafa í íslenskum rétti allt frá gildistíma Grágásar. Það hefur því lengi verið viðurkennt hér á landi, að búfjármörk séu eignarréttindi, sem aðilaskipti geti orðið að fyrir framsal. Fyrir réttthæð marks getur það skipt sköpum, hvort eigandinn er kominn að markinu fyrir arf, gjöf eða kaup.

Í úrskurði þeim, sem kvörtun A fjallar um, byggði markanefnd á upplýsingum markavarða um, hverjir hefðu verið skráðir eigendur umrædds marks í [S-sýslu] og [T-sýslu] og tengsl þeirra, sem átt höfðu mörkin. Í bréfi markavarðar [S-sýslu] frá 10. október 1989 sagði um skráningu eignarhalds á markinu þar í sýslu:

„1878–1896 [C]. 1896–1910. [D] . . . Hún var mágkona [C] systir [K] konu hans. 1910–1951 [E]. [E] var bróðurdóttir [D]. 1951–1965 [F]. Hann er sonur [E]. 1965–1988 [B]. Hann er eigenmaður [L] en [L] er bróðurdóttir [F].

Markið er ættar- og erfðamark í [S-sýslu] frá fyrstu tíð.“

Efni bréfs markavarðar T-sýslu frá 20. apríl 1990 varðandi skráningu á eigendum marksins þar í sýslu og skyldleika þeirra og tengsl er tekið upp í úrskurð markanefndar, sem birtur er í I. kafla hér að framan.

Þegar um óleyfilegar sammerkingar er að ræða, skiptir meginmáli við úrlausn um forgangsrétt, með hvaða hætti mark hefur gengið til eigenda, eins og áður er lýst. Erfðamark er þar réttthæst og hefur því úrslitapýðingu, hvort um erfðamark sé að ræða. Ekki verður sett fram almenn regla um það, hversu afdráttarlausrar sönnunar verður krafist í þessum efnum, en ekki eru rök til að fara þar mjög strangt í sakir, sérstaklega um löngu liðin aðilaskipti, þar sem búast má við því að mörk hafi verið látin ganga frá manni til manns með mjög óformlegum hætti. Það fær samt sem áður ekki staðist, að mark verði talið erfðamark fyrir það eitt, að réttur til marks hefur samkvæmt upplýsingum markavarðar, byggðum á markaskrárm og kunnugleika hans á tengslum og skyldleika manna, flust milli tengdra manna eða skyldra, svo sem markanefnd gerði í máli því, sem hér er til meðferðar. Með hliðsjón af þeim skarpa skilsmun, sem lög gera samkvæmt framansögðu á mörkum eftir því, hvernig mark er til komið, og úrslitapýðingu þess að mark er erfðamark, verður ekki hjá því komist að markavörður og þó sérstaklega markanefnd kanni rækilega heimildir þeirra manna, sem í hlut eiga, að marki. Verður þar að gæta þess sérstaklega, að á þeim tíma, er aðilaskipti eiga að hafa orðið, hafi legið fyrir þau skilyrði, sem lög setja varðandi erfðir, svo sem andlát fyri eiganda, lögerfðatengsl og erfðagerninga, þegar lögerfðum sleppir.

Um heimild B að marki sínu lágu ekki aðrar upplýsingar fyrir markanefnd, að því er séð verður, en að það hafi gengið til hans frá föðurbróður konu hans, F. Bar brýna nauðsyn til þess að markanefnd kannaði nánar, með hvaða hætti þessi eigandaskipti að markinu höfðu orðið. Ekki er heldur nákvæmlega rétt hermt í úrskurði markanefndar frá 23. júlí 1990, að markavörður S-sýslu hafi í kærubréfi sínu frá 10. október 1989 haldið því fram, að hið umdeilda fjármark væri „erfðamark“ í S-sýslu. Í bréfi markavarðarins sagði, að markið væri „ættar- og erfðamark í [S-sýslu] frá fyrstu tíð“. Þetta áréttaði B í bréfi sínu til markanefndar 27. júní 1990. Hefði verið réttara, að markanefnd hefði gefið markaverði og B kost á að skýra nánar, áður en nefndin kvað upp úrskurð sinn, hvað þeir ættu við með ummælum sínum um „ættar- og erfðamark“.

Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða mín, að til grundvallar umræddum úrskurði markanefndar frá 23. júlí 1990 hefði þurft að liggja rækilegri rannsókn eignarheimilda. Eru það tilmæli mín, að markanefnd taki málið upp til meðferðar og úrskurðar á ný.“

11.0. Lífeyrismál.

11.1. Breytingar á löggjöf varðandi útreikning ellilífeyris. (Mál nr. 82/1989)

A gegndi fullu starfi tæp 20 ár og rúmlega 12 ár hálfu starfi. Ákvarðaði Lífeyrissjóður starfsmanna ríkisins lífeyrisprósentu A 1% á ári vegna hluta starfstímabilsins. Var sú ákvörðun kvörtunarefni A. Taldi A sig hafa átt rétt á að hljóta 2% fyrir hvert ár til útreiknings lífeyris síns og bar fyrir sig upplýsingar árið 1974 frá starfsmanni lífeyrissjóðsins um að hún héldi óskertri lífeyrisprósentu, þar eð hún minnkaði vinnu vegna heilsubreysts. Umboðsmaður gaf stjórn lífeyrissjóðsins kost á að skýra viðhorf sitt til kvörtunar A. Í bréfi stjórnar lífeyrissjóðsins kom þá fram sú skoðun að valdsvið umboðsmanns tæki ekki til málefna lífeyrissjóðsins. Þrátt fyrir þessa niðurstöðu ákvað sjóðsstjórn að afhenda umboðsmanni öll gögn er málið varðaði, en taldi ekki ástæðu til að skýra sjónarmið sín frekar til málsins. Umboðsmaður taldi ekki vafa á því að valdsvið umboðsmanns Alþingis tæki til lífeyrissjóðsins, a.m.k. að því er varðaði úrlausnir hans um réttindi og skyldur sjóðfélaga, en af þeim toga væri mál A. Umboðsmaður tók fram, að þótt ekki væri til að dreifa sérstökum ákvæðum í lögum og reglum um umboðsmann Alþingis um lausn deilna um takmörk starfssviðs hans, yrði sú ályktun ekki dregin, að það bæri undir viðkomandi stjórnvald að skera úr slíku álitaefni. Ákvað umboðsmaður að fjalla um málið og tilkynnti stjórn sjóðsins þessa ákvörðun sína.

A hóf töku lífeyris 1. júlí 1986 og giltu lög nr. 47/1984 því um lífeyrisrétt hennar. Fram kom, að fyrir gildistöku laga nr. 47/1984 hefði ákvörðun lífeyris farið fram með þeim hætti, að hann hefði miðast við þau laun, sem fylgt hefðu starfi, er starfsmaður gegndi síðast. Hins vegar hefði starfshlutfall starfsmanns ekki haft áhrif á lífeyrisprósentuna, sem reiknast hefði 2% fyrir hvert ár. Samkvæmt þessu hefði A hlotið kr. 9.974 í ellilífeyri við upphaf töku hans, eftir hinum eldri reglum. Með lögum nr. 47/1984 breyttust reglurnar með þeim hætti að lífeyrisréttur skyldi miðaður við meðaltalsstarfshlutfall yfir starfsævina. Skyldi hundraðshluttinn fara eftir iðgjaldagreiðslutíma og starfshlutfalli, sem væri 2% fyrir hvert ár í fullu starfi, en hlutfallslega lægri fyrir minna starfshlutfall. Samkvæmt hinum nýju reglum hlaut A kr. 16.082 í lífeyri, er hún hóf töku lífeyris. Þar sem A hlaut hærri lífeyri samkvæmt ákvæðum laga nr. 47/1984, taldi umboðsmaður að lífeyrisréttindum A væri þannig háttað, að 67. gr. stjórnarskrárinnar væri því ekki til fyrirstöðu, að löggjafinn breytti reglum um fjárhæð lífeyris með þeim hætti sem gert var. Þá vék umboðsmaður að því, að stjórnvaldi væri í ýmsum tilvikum skylt að veita einstaklingum upplýsingar um, hvaða afleiðingar athafnir eða ráðstafanir, sem þeir hefðu áform um, hefðu að lögum á starfssviði stjórnvaldsins. Gætu rangar upplýsingar varðað bótaskyldu. Hann tók fram, að upplýsingar þær, sem A fékk, hefðu verið réttar miðað við þágildandi lög. Ekki taldi umboðsmaður nægilega upplýst, að A hefði haft ástæðu til að leggja þann skilning í skýringar starfsmannsins, að gildandi reglum yrði ekki breytt með lögum, enda hefði hann ekki verið bær um það.

I.

Hinn 25. janúar 1989 leitaði A til mín og kvartaði yfir synjun stjórnar Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins um endurskoðun og endurmat lífeyrisgreiðslna og lífeyrisprósentu hennar.

A gegndi í tæp 20 ár fullu starfi og rúmlega 12 ár hálfu starfi. Þann tíma greiddi hún

iðgjöld til Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins. Þegar A hóf vinnu hálfan daginn, kvaðst hún hafa fengið þær upplýsingar hjá lífeyrissjóðnum að hún héldi óskertri lífeyrisprósentu, þar sem hún minnkaði vinnu vegna heilsubrests.

Á fundi stjórnar Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins 15. desember 1988 var fjallað um erindi A. Á fundi þessum var gerð eftirfarandi bókun:

„Rætt um lífeyrisrétt [A]. [A] var í hlutastarfi síðustu starfsár sín vegna heilsu-
brests. – Ekki er talið heimilt að taka tillit til þess við ákvörðun lífeyrisprósentu að
[A] var í hlutastarfi vegna heilsubrests. Hins vegar verði kannað hvort hún hafi átt
rétt á örorkulífeyri.“

II.

Í tilefni af kvörtun A ritaði ég Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins bréf, dags. 15. febrúar 1989. Þar óskaði ég eftir ýmsum upplýsingum og sagði svo um það í bréfinu:

- a. Eftir hvaða lögum og lagaákvæðum hefur verið farið við ákvörðun á lífeyrisrétti [A], sbr. 23. gr. laga nr. 29/1963?
- b. Hvenær fékk [A] aðild að sjóðnum og hvenær var sjóðnum fyrst tilkynnt um breytingar á störfum [A] vegna heilsubrests?
- c. Í hvaða mæli er heimilt samkvæmt þeim lögum, sem gilda um lífeyrisrétt [A], að taka tillit til heilsubrests, sem þó telst ekki vera örorka, og ef svo er hvað skortir á til að [A] geti notfært sér þá heimild?

...

Jafnframt leyfi ég mér að óska eftir, að Lífeyrissjóður starfsmanna ríkisins láti mér í té þau gögn, sem sjóður hefur um iðgjaldagreiðslur vegna [A] og ákvörðun lífeyrisréttinda hennar.“

Lífeyrissjóður starfsmanna ríkisins svaraði með bréfi, dags. 29. ágúst 1989. Það er svohljóðandi:

„Vísað er til bréfa þinna varðandi mál [A].

Beðist er velvirðingar á þeim drætti sem orðið hefur á að svara erindi þessu.

[A] greiddi iðgjöld í Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins (LSR) í 32 ár og 3 mánuði á tímabilinu 1.10.38–30.6.86. Þar af var hún í 50% starfi 1.1.74–1.7.86. Lífeyrisprósentu [A] er 52%. Hún hefur fengið greiddan ellilífeyri úr LSR frá 1.7.86.

Ég mun nú leitast við að svara þeim spurningum sem fram koma í bréfi þínu frá 15. febrúar s.l.:

a. Við ákvörðun lífeyrisréttar [A] var farið eftir 6. mgr. 12. gr. laga nr. 29/1963, sbr. 4. gr. laga nr. 47/1984. Breytingarlögin nr. 47/1984 gilda um þá sem hefja töku lífeyris eftir gildistöku þeirra, sbr. gildistökuákvæði breytingarlaganna. [A] hóf töku lífeyris 1.7.1986 og því á þessi lagagrein við í hennar tilfalli.

Samkvæmt lagagreininni fer lífeyrisprósentu eftir iðgjaldagreiðslutíma og starfshlutfalli sjóðfélagans og er 2% fyrir hvert ár í fullu starfi sem iðgjöld hafa verið greidd fyrir, en hlutfallslega lægri fyrir minna starfshlutfall. [A] var í 19 ár og 9 mánuði í fullu starfi. Fyrir það ávann hún sér 39,5%. Síðan var hún í 12 ár og 6 mánuði í hálfu starfi og ávann sér 12,5% á þeim tíma. Lífeyrisprósentu [A] er þannig reiknuð 52%.

b. [A] fékk fyrst aðild að LSR 1.1.54. Hún greiddi þá í sjóðinn frá 1.1.54 til 28.2.55. Þá hætti hún greiðslu í sjóðinn og fékk þessar greiðslur endurgreiddar. Hún hóf síðan aftur greiðslu í sjóðinn 1.7.63. Á árinu 1975 keypti hún réttindi aftur í tímann fyrir tímabilin 1.10.38–31.12.40, 1.7.41–31.1.44, 1.1.58–31.8.60 og 1.10.61–30.6.63.

Fyrsta tilkynning sem liggur fyrir hjá sjóðnum um breytingar á störfum [A] vegna heilsubrests er vottorð [X] læknis dags. 1.4.82, þar sem hann vottar að [A] hafi „hætt heilsdagsvinnu fyrir átta árum vegna heilsubrests.“

c. Í lögum þeim, sem gilda um lífeyrisrétt [A], er engin heimild til að taka tillit til heilsubrests, sem þó telst ekki vera örorka. . . .“

Með bréfi, dags. 4. september 1989, gaf ég A kost á að gera athugasemdir í tilefni af bréfi Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins, dags. 29. ágúst 1989, hvort sem væri bréfléga eða með munnlegri skýrslu. Hinn 5. október 1989 kom A á skrifstofu mína vegna kvörtunar sinnar. Var hún innt eftir því, hvenær og hvernig henni hefði verið greint frá því, að hún myndi áfram njóta fullra lífeyrisréttinda úr Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins miðað við fullt starf þrátt fyrir veikindi hennar. Um þetta atriði gaf A skýrslu, sem bókuð var eftir henni.

Kvaðst A hafa á árinu 1974 fengið þær upplýsingar hjá E, starfsmanni lífeyrissjóðsins, að lífeyrir hennar myndi ekki skerðast við það að fara í hlutastarf, þar sem ástæðuna mætti rekja til veikinda. Hefði E bent henni á að afla læknisvottorðs.

III.

Með bréfi, dags. 1. desember 1989, óskaði ég eftir því við stjórn Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins, að hún skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A, að því leyti sem stjórnin teldi nauðsynlegt til viðbótar fyrri upplýsingum, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis. Ég tók fram, að ég teldi þó nauðsynlegt að stjórnin tæki afstöðu til þeirrar staðhæfingar A, að E hefði tjáð henni, að lífeyrisréttur hennar myndi ekki skerðast, þótt hún vegna heilsubrests gegndi starfi að hluta. Þá óskaði ég eftir að sérstaklega yrði upplýst, hvort þessi skoðun hefði einhvern tíma verið ráðandi hjá fyrirsvarsmönnum lífeyrissjóðsins og ef svo hefði verið, hvort dæmi væru um, að slíkri skoðun hefði verið fylgt í framkvæmd. Jafnframt mæltist ég til þess, að stjórn lífeyrissjóðsins lýsti álitu sínu á því, hvort slík skoðun hefði samrýmst lögum um lífeyrissjóðinn.

Hinn 11. apríl 1990 barst mér bréf frá stjórn Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins, dags. 10. apríl 1990, þar sem reifað var það sjónarmið stjórnarinnar, að starfssvið mitt samkvæmt lögum nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis tæki ekki til lífeyrissjóðsins með því að hann gæti ekki talist hluti af stjórnsýslu ríkisins. Bréf þetta er svohljóðandi:

„Stjórn Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins hefur að undanfögnu haft til umfjöllunar tvö erindi frá yður, herra umboðsmaður, varðandi kvartanir [A] og [. . .]. Á fundi stjórnar LSR þann 9. apríl sl. var eftirfarandi bókun samþykkt samhljóða vegna framangreindra erinda:

„Samkvæmt upplýsingum Tryggingastofnunar ríkisins hefur Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins borist eftirfarandi erindi frá umboðsmanni Alþingis:

1. Bréf dags. 15. febrúar 1989 varðandi kvörtun [A]. Erindinu var svarað með bréfi dags. 29. ágúst 1989.

Á fundi stjórnar þann 8. júní 1989 fékk stjórnin vitneskju um bréf umboðsmanns dags. 15. febrúar 1989 varðandi kvörtun [A], án þess að það bréf sem slíkt væri lagt fyrir stjórn. Í umræðum komu þá strax upp efasemdir hjá einstökum stjórnarmönnum um að ákvarðanir stjórnar féllu undir lög um umboðsmann Alþingis nr. 13. 20. mars 1987, þar sem málefni lífeyrissjóðsins og ákvarðanir stjórnar væru ekki hluti af stjórnsýslu ríkisins. Á framangreindum fundi stjórnarinnar varð málið ekki útrætt.

Stjórn LSR fékk ekki vitneskju um að bréfi umboðsmanns varðandi [A] hefði verið svarað, af hálfu Tryggingastofnunar ríkisins, fyrr en á stjórnarfundi 12. desem-

ber sl., er lagt var fram bréf hans dags. 1. desember 1989, þar sem óskað er eftir nánari upplýsingum um málið. Þá fékk stjórnin einnig fyrst að vita um erindi umboðsmanns varðandi [. . .] og [. . .] og að þeim hefði verið svarað af hálfu Tryggingastofnunar.

Stjórn LSR hefur hingað til litíð svo á að störf hennar sé ekki hluti af stjórnslu ríkisins og fær ekki séð að ákvæði í lögum um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins nr. 29/1963, með síðari breytingum gefi tilefni til að ætla að svo sé.

Í lögum um lífeyrissjóðinn eru ýmis ákvæði sem styðja þá skoðun að lífeyrissjóðurinn sé ekki hluti af stjórnslu ríkisins. Í 6. gr., sbr. 2. gr. laga nr. 98/1980 eru ákvæði um hvernig stjórn skuli skipuð. Þar segir:

„Stjórn sjóðsins skal skipuð sex mönnum. Fjármálaráðherra skipar þrjú stjórnarmenn, stjórn Bandalags starfsmanna ríkis og bæja skipar tvo stjórnarmenn og stjórn Bandalags Háskólamanna skipar einn stjórnarmann. Stjórnin kýs formann úr sínum hópi til eins árs í senn. Skipunartími stjórnarmanna er þrjú ár.“

Ef lífeyrissjóðurinn teldist hluti af stjórnslu ríkisins væri eðlilegt að fjármálaráðherra skipaði stjórnina í heild og þá eftir atvikum hluta stjórnarmanna eftir tilnefningu hlutaðeigandi heildarsamtaka starfsmanna ríkis og bæja.

Í 7. gr. laganna segir:

„Tryggingastofnun ríkisins annast reikningshald og daglega afgreiðslu sjóðsins fyrir þóknun eftir samkomulagi hennar og stjórnar sjóðsins. Reikningsár sjóðsins er almanaksárið. Reikningar sjóðsins skulu endurskoðaðir af ríkisendurskoðuninni án sérstakrar þóknunar.“

Ef lífeyrissjóðurinn teldist hluti af stjórnslu ríkisins væri þessi grein óþörf.

Áður en stjórn LSR tekur afstöðu til fyrirbyggjandi fyrirspurna frá umboðsmanni Alþingis, óskar stjórnin eftir því að umboðsmaður geri grein fyrir því hverjar séu forsendur hans fyrir því að taka til umfjöllunar kvartanir vegna málefna Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins og hvort málefni lífeyrissjóða almennt falli undir verksvið hans.““

Í tilefni af þessu bréfi stjórnar lífeyrissjóðsins og þeim viðhorfum, sem þar koma fram varðandi starfssvið mitt með tilliti til sjóðsins, taldi ég rétt að greina stjórn sjóðsins frá afstöðu minni í þessum efnum bæði almennt og að því er tekur til Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins sérstaklega. Ég ritaði því stjórn lífeyrissjóðsins bréf um þetta, dags. 27. apríl 1990. Með bréfi sama dag skýrði ég A frá því, hvernig stöðu mála væri háttað, og gat þess jafnframt, að af þeim sökum væri viðbúið að afgreiðsla á máli hennar drægist.

Bréf mitt til stjórnar lífeyrissjóðsins, dags. 27. apríl 1990, er svohljóðandi:

„Ég vísa til bréfs stjórnarinnar frá 10. þ.m. varðandi þá spurningu, hvort Lífeyrissjóður starfsmanna ríkisins falli undir starfssvið umboðsmanns Alþingis samkvæmt lögum nr. 13/1987.

Í 2. gr. laga nr. 13/1987 er svo kveðið á, að hlutverk umboðsmanns Alþingis sé að hafa eftirlit með „stjórnslu ríkis og sveitarfélaga“ og tryggja rétt borgaranna gagnvart „stjórnvöldum landsins“. Skal umboðsmaður gæta þess að jafnræði sé í heiðri haft „í stjórnslunni“ og að „hún“ fari að öðru leyti fram í samræmi við lög og góða stjórnsluhætti.

Ég tel að orðalag 2. gr. laga nr. 13/1987 styðji ekki þrönga skýringu á starfssviði umboðsmanns og tilgangur 2. gr. og laga nr. 13/1987 bendir að mínum dómi til þess,

að skýra beri ákvæði laganna um starfssvið umboðsmanns fremur rúmt og þá einkum sú tilætlan, að umboðsmaður tryggi rétt borgaranna og jafnræði í stjórnslunni. Af 2. gr. laga nr. 13/1987 verður að mínum dómi fyrst og fremst dregin sú ályktun, að umboðsmanni sé ekki ætlað að hafa afskipti af löggjafarstarfi, dómstörfum eða athöfnum einkaaðila.

Ég lít svo á, að tvennt skipti meginmáli, þegar marka á starfssvið umboðsmanns Alþingis samkvæmt lögum nr. 13/1987. Í fyrsta lagi varðar miklu hvaða aðili á í hlut, þar sem umboðsmanni er fyrst og fremst ætlað að fjalla um starfsemi aðila, sem byggja tilvist sína á lögum eða öðrum ákvörðunum handhafa ríkisvalds og fara með vald, sem sótt er til slíkra heimilda. Að öllu jöfnu ber að leggja upp úr því, í hve ríkum mæli gæti áhrifa og afskipta handhafa ríkisvalds að því er tekur til skipulags og starfshátta þess aðila, sem um er að ræða. Almennt nær verksvið umboðsmanns því ekki til einstaklinga eða samtaka eða stofnana, sem byggjast á samningum eða öðrum ákvörðunum einstaklinga. Í öðru lagi skiptir máli, hvaða starfsemi á í hlut. Meðferð valds, sem byggist á lögum og einkum felur í sér heimild til að taka ákvarðanir, er binda einstaklinga, getur að mínum dómi heyrt undir starfssvið umboðsmanns, þótt það hafi verið fengið sjálfstæðum aðilum, svo sem nefndum, ráðum, sjálfseignarstofnunum eða jafnvel einstaklingum eða samtökum þeirra.

Að því er sérstaklega varðar Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins, þá er í mínum huga ekki vafi á því, að starfssvið umboðsmanns Alþingis tekur til hans, a.m.k. að því er tekur til úrlausna hans um réttindi og skyldur sjóðfélaga, en ég læt hér liggja milli hluta, hvað gildi um aðra þætti í starfi sjóðsins. Sjóðurinn byggist á og starfar samkvæmt sérstökum lögum. Nánari ákvæði um skipulag sjóðsins og starfsemi hans skal setja með reglugerð, er fjármálaráðherra staðfestir, en stjórn sjóðsins semur. Fjármálaráðherra skipar þrjá af sex stjórnarmönnum sjóðsins. Dæmi eru um önnur bein afskipti fjármálaráðherra af starfsemi sjóðsins. Ríkissjóður ábyrgist greiðslu lífeyris úr sjóðnum og hefur samkvæmt 25. gr. laga nr. 29/1963 reitt af hendi veruleg fjárframlög umfram lögboðnar greiðslur iðgjalda. Réttindi og skyldur sjóðfélaga eru lögákveðnar og er þar um að ræða veigamikinn þátt í réttindum og skyldum ríkisstarfsmanna. Ágreiningur milli ríkisins og starfsmanna um þessi réttindi og skyldur er tvímælaust almennt á starfssviði umboðsmanns. Það er meðal annars hlutverk stjórnar Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins, að úrskurða um réttindi sjóðfélaga og skyldur þeirra við sjóðinn og tel ég ekki eðlilegt, að aðrar reglur gildi um afskipti umboðsmanns af þessum þætti í réttindum og skyldum ríkisstarfsmanna en almennt gildir um réttarstöðu þeirra.

Ég hef hér að framan gert í aðalatriðum grein fyrir sjónarmiðum mínum varðandi málefni það, sem um ræðir í fyrrgreindu bréfi frá 10. þ.m. Ég er fús til að ræða við stjórn Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins um málið, ef hún óskar þess.“

Í tveimur bréfum stjórnar lífeyrissjóðsins til mín, dags. 26. febrúar 1991, staðfesti stjórnin þá skoðun sína, að starfssvið mitt tæki ekki til málefna Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins.

Annað bréfið fjallar um þetta álitafni almennt og er það svohljóðandi:

„Stjórn Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins hefur í nokkur skipti fjallað um þessi samskipti. Á fundi stjórnar sjóðsins 5. febrúar s.l., var samþykkt eftirfarandi bókun:

„Stjórn LSR telur að Lífeyrissjóður starfsmanna ríkisins sé ekki hluti af „stjórnslu ríkis og sveitarfélaga“ eða að valdsvið hennar sé hluti af „stjórnslunni“ í skilningi 2. gr. laga um umboðsmann Alþingis nr. 13/1987.

Stjórn LSR hefur í samræðum við umboðsmann haft frumkvæði að því að reyna

að finna leiðir til að skera úr ágreiningi um framangreinda lagatúlkun, en án árangurs.

Stjórn LSR er ljóst að umboðsmaður mun ekki víkja frá þeirri sannfæringu sinni, að starfssvið hans nái til málefna lífeyrissjóðsins, a.m.k. að því er tekur til úrlausna hans um réttindi og skyldur sjóðfélaga og að hann mun taka til efnislegrar úrlausnar kvartanir varðandi málefni lífeyrissjóðsins.

Stjórn LSR heimilar starfsmönnum sjóðsins að afhenda umboðsmanni gögn, sem eru í vörslum sjóðsins, varðandi málefni þeirra sjóðfélaga, sem kvartað hafa til umboðsmanns varðandi réttarstöðu þeirra gagnvart sjóðnum.

Með hliðsjón af því að stjórnin telur að starfssvið umboðsmanns taki ekki til málefna lífeyrissjóðsins, telur stjórnin ekki ástæðu til að skýra sjónarmið sín sérstaklega, þótt umboðsmaður gefi kost á því, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987. Þegar erindum frá umboðsmanni er svarað, skal jafnan geta þess að stjórn sjóðsins telji að starfssvið hans taki ekki til málefna lífeyrissjóðsins.

Umboðsmanni Alþingis skal kynnt framangreind bókun.“

Í samræmi við þessa bókun sendi ég þér því gögn um þau mál, sem þú hefur sent til sjóðsins til umsagnar.“

Hitt bréfið viku sérstaklega að kvörtun A og hljóðar svo:

” . . .

Jafnframt vísa ég til samþykktar stjórnar lífeyrissjóðsins frá 5. febrúar s.l., þar sem fram kemur sú afstaða, að starfssvið umboðsmanns taki ekki til málefna lífeyrissjóðsins.

Umboðsmanni Alþingis hafa verið send öll gögn varðandi mál [A]. Af hálfu stjórnar lífeyrissjóðsins er því ekki talin ástæða til að skýra frekar sjónarmið í þessu máli.“

Hinn 14. mars 1991 ritaði ég A bréf, þar sem ég gerði henni grein fyrir bréfum stjórnar lífeyrissjóðsins, dags. 26. febrúar 1991, og lét henni í té ljósrit af þeim. Ég gat þess sérstaklega, að samkvæmt bréfum þessum hafnaði stjórn lífeyrissjóðsins því, að starfssvið umboðsmanns Alþingis næði til sjóðsins en stjórnin ætlaði engu að síður að láta í té umbeðin gögn. Á hinn bóginn myndi stjórn sjóðsins ekki láta í té skýringar á afstöðu sinni til kvartana, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, og gæti það valdið umboðsmanni erfiðleikum við úrlausn einstakra mála. Þá tjáði ég A, að ég myndi fjalla áfram um mál hennar þrátt fyrir nefnd viðhorf stjórnar Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins og láta hana vita jafnskjótt og niðurstaða lægi fyrir af minni hálfu um framhald málsins.

IV.

Niðurstaða álits míns, dags. 4. október 1991, var tvíþætt. Annars vegar fjallaði ég um þá afstöðu stjórnar Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins, að málefni lífeyrissjóðsins féllu ekki undir starfssvið mitt og hins vegar tók ég kvörtun A til efnislegrar meðferðar. Um fyrra atriðið sagði svo:

„Svo sem fram hefur komið, telur stjórn Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins málefni lífeyrissjóðsins ekki falla undir starfssvið mitt, svo sem það er markað í lögum nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis og reglum nr. 82/1988 um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis. Byggir stjórn lífeyrissjóðsins þessa afstöðu sína á því, að sjóðurinn geti ekki talið til stjórnarsýslu ríkisins, sbr. 2. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis. Ég hef hins vegar talið, að starfssvið mitt taki til Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins, a.m.k. að því er varðar úrlausnir sjóðsins um réttindi og skyldur sjóðfélaga, sbr. bréf mitt til sjóðsstjórn-

arinnar, dags. 27. apríl 1990. Af þeim toga er mál það, sem hér er til úrlausnar. Það er því ákvörðun mín að fjalla um málið og þá ákvörðun hef ég rökstutt sérstaklega fyrir stjórn sjóðsins, sbr. nefnt bréf. Allt að einu hefur sjóðsstjórnin talið það bera undir sig að ákveða starfssviðið að þessu leyti. Þótt ekki séu sérstök ákvæði í lögum og reglum um umboðsmann Alþingis um úrlausn ágreiningsefna, er upp kunna að koma um takmörk starfssviðs umboðsmannsins, verður ekki sú ályktun dregin, að það beri undir viðkomandi stjórnvald að skera úr slíku álitafni.

Mál hefur ekki áður borið að með þeim hætti, að stjórnvald það, sem kvörtun beinist að, vefengi að það falli undir starfssvið umboðsmanns Alþingis, telji sig sjálft eiga úrlausnarvald um það og skirrist af þeim sökum við að skýra viðhorf sitt til kvörtunarinnar skv. 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis. Á hinn bóginn hefur stjórn lífeyrisjóðsins sinnt skyldu sinni skv. 7. gr. nefndra laga til að láta í té gögn og upplýsingar, sem málið varða. Eins og málið liggur fyrir, verður að láta við þetta sitja og taka kvörtun A til efnislegrar meðferðar samkvæmt fyrirbyggjandi gögnum og skilríkjum.“

V.

Um kvörtun A sérstaklega sagði svo í niðurstöðu álits míns:

„Kvörtun A lýtur að því, að lífeyrisprósenta til útreiknings ellilífeyris hennar skuli hafa verið ákvörðuð 1% á ári, þau ár er hún gegndi hlutastarfi, en hún telur sig hafa fengið þær upplýsingar á árinu 1974 hjá starfsmanni Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins, að lífeyrisprósenta hennar héldist 2%, enda þótt hún minnkaði vinnu vegna heilsubrests.

1.

Í bréfi Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins kemur fram, að við útreikning á lífeyrisrétti A hafi verið farið eftir 6. mgr. 12. gr. laga nr. 29/1963, eins og þau voru eftir breytingu skv. 4. gr. laga nr. 47/1984. Samkvæmt 9. gr. laga nr. 47/1984 gilda breytingalögin um þá, sem hefja töku lífeyris eftir gildistöku laganna. Óumdeilt er að A hóf töku lífeyris 1. júlí 1986 og gilda lög nr. 47/1984 því um lífeyrisrétt hennar. Þar sem ákvörðun stjórnar lífeyrisjóðs starfsmanna ríkisins á lífeyrisprósentu til útreiknings ellilífeyris A er í samræmi við reglur 6. mgr. 12. gr. laga nr. 29/1963, sbr. 4. gr. laga nr. 47/1984, var hún rétt að lögum. Eru því ekki rök til að gagnrýna þá ákvörðun.

Kemur þá til athugunar, hvort ákvæði 4. gr. laga nr. 47/1984 gangi gegn 67. gr. stjórnarskrárinnar, eins og hér stendur á.

Fyrir gildistöku laga nr. 47/1984 um breyting á lögum nr. 29/1963, um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins, fór ákvörðun lífeyris fram með þeim hætti að hann miðaðist við þau laun, er fylgt höfðu starfi, sem starfsmaður gegndi síðast, sbr. 6. mgr. 12. gr. laga nr. 29/1963. Við útreikning lífeyris skipti því máli, hvort starfsmaður gegndi fullu starfi eða hlutastarfi, er hann lét af störfum. Hins vegar hafði starfshlutfall starfsmanns ekki áhrif á lífeyrisprósentuna og reiknaðist 2% fyrir hvert ár, hvort sem starfsmaður var í fullu starfi eða hlutastarfi.

Með 4. gr. laga nr. 47/1984 var 6. mgr. 12. gr. laga nr. 29/1963 um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins breytt á þann veg, að lífeyrisréttur skyldi miðaður við meðaltalsstarfshlutfall yfir starfsævina. Reiknast upphæð lífeyris sem hundraðshluti af launum, er á hverjum tíma fylgja stöðu þeirri fyrir fullt starf, sem sjóðsfélagi gegnir síðast. Skal hundraðshluttinn fara eftir iðgjaldagreiðslutíma og starfshlutfalli starfsmanns og er 2% fyrir hvert ár í fullu starfi en hlutfallslega lægri fyrir minna starfshlutfall.

Samkvæmt vottorði frá starfsmannadeild [X-stofnunar], dags. 19. júní 1986, hafði A kr. 15.464 í laun fyrir hálf dags vinnu, skv. launaflokk 058, þrepi 8, er hún lét af störfum.

Fyrir gildistöku laga nr. 47/1984 hefði lífeyrisprósenta A verið ákvörðuð 64,5%, skv. þágildandi 6. mgr. 12. gr. laga nr. 29/1963. Hefði ellilífeyrir A því verið 64,5% af launum

þeim, sem hún hafði, er hún lét af störfum, kr. 15.464. Hefði hún því hlotið kr. 9.974 í ellilífeyri við upphaf töku hans, eftir hinum eldri reglum.

Eftir gildistöku laga nr. 47/1984, var lífeyrisprósenta A ákvörðuð 52% skv. 6. mgr. 12. gr. laga nr. 29/1963, sbr. 4. gr. laga nr. 47/1984. Var ellilífeyrir A því 52% af þeim launum, sem fengist hefðu fyrir fullt starf, kr. 30.928. Hlaut A því kr. 16.082 í lífeyri, er hún hóf töku lífeyris.

Þar sem A hlaut hærri ellilífeyri eftir útreikningi á lífeyri hennar skv. 6. mgr. 12. gr. laga nr. 29/1963, sbr. 4. gr. laga nr. 47/1984, er þegar af þeirri ástæðu ljóst, að lífeyrisréttindum A var þannig háttað, að 67. gr. stjórnarskrárinnar var ekki því til fyrirstöðu, að löggjafinn breytti reglum um fjárhæð lífeyris með þeim hætti, sem gert var með 4. gr. laga nr. 47/1984.

2.

Stjórnvaldi er í ýmsum tilvikum skylt að veita einstaklingum upplýsingar um, hvaða afleiðingar athafnir eða ráðstafanir, sem þeir hafa áform um, hafi að lögum á starfssviði stjórnvaldsins. Rangar upplýsingar geta varðað bótaskyldu.

Ekki liggur nákvæmlega fyrir, hvaða svar A fékk hjá nefndum starfsmanni Lífeyris-sjóðs starfsmanna ríkisins og stjórn lífeyrissjóðsins hefur ekki fengist til að taka afstöðu til þess. Þær upplýsingar, að lífeyrisprósenta A myndi ekki skerðast, þótt hún ynni ekki fullt starf, voru réttar miðað við þágildandi lög. Tel ég ekki nægilega upplýst, að hún hafi haft ástæðu til að leggja þann skilning í skýringar starfsmannsins, að gildandi reglum yrði ekki breytt með lögum, enda var hann ekki bær um það.

Samkvæmt ofangreindu tel ég ekki tilefni til athugasemda vegna umræddra upplýsinga af hálfu lífeyrissjóðsins.

3.

Það er því niðurstaða mín, að ekki sé ástæða til athugasemda við niðurstöðu Lífeyris-sjóðs starfsmanna ríkisins í málinu.“

11.2. Útreikningur á lífeyri sjóðsfélaga, er gegnt hafði stöðu, sem lögð var niður. (Mál nr. 231/1990)

A kvartaði út af þeirri ákvörðun stjórnar Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins, að synja beiðni hans um að taka til greina við útreikning á lífeyrisgreiðslum til hans hækkun starfsaldurs, eftir að staða hans sem flugumsjónarmanns var lögð niður árið 1962.

Ég ritaði Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins bréf 1. febrúar 1990 og fór þess á leit, að lífeyrissjóðurinn léti mér í té þau gögn, sem hann hefði undir höndum og vörðuðu þetta mál. Erindi þessu var svarað með bréfi sjóðsins 26. febrúar 1991. Þar kom fram sú afstaða sjóðsins, að starfssvið umboðsmanns Alþingis tæki ekki til málefna Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins. (Sjá mál nr. 82/1989, bls. 56). Með bréfinu fylgdu engu að síður gögn, sem sjóðurinn hafði um málið, án þess að frekari skýringar fylgdu. Þrátt fyrir þessa afstöðu sjóðsstjórnar ákvað ég að fjalla áfram um málið.

Samkvæmt gögnum málsins réðst A til starfa hjá flugmálastjórn á X-flugvelli 1. september 1951. Á árinu 1955 varð A varðstjóri í flugumsjónardeild hjá stofnuninni og gegndi því starfi til 1. júní 1962, þegar staðan var lögð niður. Neytti A þá réttar síns til að greiða áfram í Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins, sbr. 2. mgr. 16. gr. þágildandi laga nr. 64/1955 um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins, sbr. nú 2. mgr. 17. gr. laga nr. 29/1963. Við úrlausn málsins var miðað við, að launaflokkur og launþrep A væru ákvörðuð í samræmi við starfsaldur hans, þegar staðan var lögð niður.

Í bréfi mínu til A, dags. 30. desember 1991, sagði m.a. svo:

„Ég skil kvörtun yðar svo, að þér teljið að við útreikning á lífeyrisrétti eigi ekki einungis að taka tillit til þess starfsaldurs, sem þér höfðuð náð, þegar staðan var lögð niður, heldur einnig til þess hækkada starfsaldurs, sem þér hefðuð náð, ef þér hefðuð haldið starfinu áfram. Í bréfi Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins til yðar, dags. 22. júní 1989, kemur fram, að erindi yðar þessa efnis hafi verið hafnað á fundi stjórnarinnar 8. sama mánaðar.

Þegar staða yðar var lögð niður, voru í gildi lög nr. 64/1955 um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins. Í 2. mgr. 16. gr. þeirra laga var að finna sérstaka heimild til handa þeim sjóðfélögum, sem kynnu að verða fyrir því að staða þeirri yrði lögð niður, til að vera áfram í sjóðnum. Þar sagði:

„Sé staða eða starfi sjóðfélaga lagður niður, á hann rétt á að vera áfram í sjóðnum og greiða iðgjöld, sem miðuð séu við laun þau, er hann hafði, er staða hans var lögð niður. Nýtur hann þá sömu réttinda úr sjóðnum sem hann hefði gegnt starfi sínu áfram.“

Í núgildandi lögum um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins, sbr. lög 29/1963, er hliðstætt ákvæði í 2. mgr. 17. gr. Ákvæðið er sambærilegt við 2. mgr. 16. gr. laga nr. 64/1955 að öðru leyti en því, að í stað orðanna „laun þau, er hann hafði, er staða hans var lögð niður“ hafa komið orðin „laun í þeim launaflokki, er staða hans var í, er hún var lögð niður.“

Ákvæði þessi geyma ekki sérstakar reglur um það, hvernig upphæð lífeyris skuli reiknuð, þegar menn nýta sér heimild 2. mgr. 17. gr., að öðru leyti en því, að í niðurlagi þeirra segir, að sjóðfélagi skuli njóta sömu réttinda úr sjóðnum „sem hann hefði gegnt starfi sínu áfram“. Ég tel að álítaefni þetta velti á skýringu tilvitnaðra orða í niðurlagi 2. mgr. 17. gr. Álítaefnið er nánar það, hvort þetta þýði að lífeyrisgreiðslur yðar eigi að miða við þá launaflokka eða þrep þau, sem þér hefðuð verið í, ef þér hefðuð haldið starfi yðar áfram.

Í 6. mgr. 12. gr. laga nr. 29/1963 er að finna aðalregluna um útreikning ellilífeyris. Þar segir, að upphæð ellilífeyris sé hundradshluti af þeim föstu launum fyrir dagvinnu og persónuuppþót samkvæmt kjarasamningum, er á hverjum tíma fylgja stöðu þeirri fyrir fullt starf, sem sjóðfélaginn gegndi síðast. Þessi regla gildir fyrst og fremst um þá, sem láta af störfum vegna aldurs eða örorku. Í 2. mgr. 12. gr. er mælt fyrir um það, hvernig hundradshluti þessi skuli fundinn út. Á hann að reiknast út frá þeim tíma, sem iðgjöld hafa verið greidd. Í 1. mgr. 17. gr., sbr. 7. gr. laga nr. 47/1984, er fjallað um rétt þeirra, sem láta af störfum, er veita aðild að sjóðnum af öðrum ástæðum en elli eða örorku. Þar segir, að ellilífeyrir skuli miðast við þann starfstíma og þau laun, sem sjóðfélagi hafði, er hann lét af stöðu þeirri, sem veitti aðgang að sjóðnum, en hafi viðkomandi verið sjóðfélagi í 3 ár eða lengur miðast lífeyrir þó við launin eins og þau eru, þegar lífeyrisgreiðslur byrja.

Samkvæmt því, sem fram er komið, er við útreikning á lífeyrisrétti fylgt sömu reglum í meginatriðum hvort sem sjóðfélagi hættir störfum vegna aldurs eða örorku, eða af öðrum ástæðum, enda hafi viðkomandi þá verið sjóðfélagi 3 ár eða lengur. Þessar reglur er eðlilegast að skilja svo, að við nánari ákvörðun á því, við hvaða launaflokk eða launaprep skuli miða lífeyrisgreiðslur við, beri að miða við þann flokk eða þrep, sem viðkomandi var í, þegar hann hætti störfum að teknu tilliti til þeirra breytinga, sem gerðar hafa verið á skipun hlutaðeigandi starfs í launaflokka eða launapreps. Hins vegar veita þessar reglur ekkert svigrúm til að taka mið af persónu-

bundnum launaflokkahækkunum eða þrepahækkunum, sem menn kynnu að hafa notið, ef þeir hefðu haldið starfinu áfram.

Eins og fyrr segir, er ekki að finna í lögunum neinar sérreglur um útreikning á lífeyri, þegar um er að ræða sjóðfélaga, sem orðið hafa fyrir því að staða þeirra hefur verið lögð niður og nýtt hafa réttar samkvæmt 2. mgr. 17. gr. til að greiða áfram í sjóðinn og afla sér frekari réttinda. Ég tel því rétt að leggja tilvitnuð lagaákvæði til grundvallar, þegar ákveða á, við hvaða launaflokk eða launaprep eigi að miða í slíkum tilfellum. Samkvæmt því tel ég, að við nánari ákvörðun á því, við hvaða launaflokk eða launaprep beri að miða, sé ekki við annað að styðjast en raunverulegan starfsaldur yðar, og að ekki séu lagarök til þess að miða lífeyrisgreiðslur við þau laun, sem þér hefðuð fengið vegna lengri starfsaldurs, ef þér hefðuð haldið starfinu áfram.

Ekki kemur fram í gögnum málsins, hvernig háttað hefur verið útreikningi iðgjalda yðar til sjóðsins, að öðru leyti en því að viðmiðunin skyldi vera „varðstjóri í flugumferðarstjórn“. Þetta er í samræmi við 2. mgr. 17. gr. laga nr. 29/1963, sbr. 2. mgr. 16. gr. laga nr. 64/1955. Ekki liggur fyrir, að iðgjaldagreiðslur þessar hafi breyst til samræmis við þær launaflokka- eða þrepahækkningar, sem þér hefðuð notið, ef þér hefðuð gegnt starfinu áfram. Ég tel að þetta styðji enn frekar framangreinda niðurstöðu.“

Ég tilkynnti því A að það væri niðurstaða mín, að ákvörðun stjórnar lífeyrissjóðsins frá 8. júní 1989, sbr. bréf frá 22. júní sama ár, gæfi ekki tilefni til athugasemda af minni hálfu.

11.3. Launaviðmiðun við útreikning lífeyrisgreiðslna úr Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins. (Mál nr. 348/1990)

A kvartaði yfir því, að lífeyrisgreiðslur til hans úr Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins væru miðaðar við laun fulltrúa héraðsdómara, en ekki laun héraðsdómara. Ég ritaði stjórn Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins bréf 30. nóvember 1990 og mæltist til þess, að stjórnin skýrði afstöðu sína til kvörtunar A og léti mér í té þau gögn, sem hana snertu. Erindi þessu var svarað með bréfi, dags. 26. febrúar 1991. Þar kom fram sú afstaða stjórnar sjóðsins, að starfssvið umboðsmanns tæki ekki til málefna Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins. (Sjá einnig mál nr. 82/1989, bls. 56). Með bréfinu fylgdu engu að síður þau gögn, sem sjóðurinn hafði um málið, án þess að frekari skýringar fylgdu. Þrátt fyrir þessa afstöðu sjóðsstjórnar ákvað ég að fjalla áfram um málið.

A hafði verið sakadómari í 8 ár og 3 mánuði. Hann hafði gegnt setudómarastörfum í tilteknum málum, áður en hann varð dómari, og var þá dómarafulltrúi. Taldi A, að með setudómarastörfunum hefði hann fullnægt þeirri kröfu laga að hafa gegnt hinu herra launaða starfi í a.m.k. 10 ár. Í bréfi sjóðsins til A, dags. 19. júní 1990, kom fram, að kröfu A um að fá greiddan lífeyri, sem miðaður væri við laun héraðsdómara, hefði verið hafnað, þar eð A teldist ekki uppfylla skilyrði 7. mgr. 12. gr. laga um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins nr. 29/1963 um að sjóðfélagi verði að hafa gegnt hinu herra launaða starfi í a.m.k. 10 ár, enda fullnægðu setudómarastörf hans fyrir þann tíma ekki þeim skilyrðum, sem sett væru varðandi aðild að sjóðnum, sbr. 3. gr. laganna.

Í bréfi mínu til A, dags. 25. nóvember 1991, sagði m.a. svo:

„Ég skil kvörtun yðar svo, að þér teljið 10 ára regluna í 7. mgr. 12. gr. laga nr. 29/1963 eiga við yður, þar sem þér hafið í reynd gegnt störfum sakadómara lengur en

þann tíma, sem þér voruð skipaðir í embætti. Byggist þessi afstaða yðar á því, að telja beri setudómarastörfin til þess tíma, sem þér gegnduð embætti sakadómara.

Ég tel, að tvö skilyrði verði að vera uppfyllt, til þess að fullnægt verði ákvæði 7. mgr. 12. gr. um 10 ára samanlagðan starfstíma. Í fyrsta lagi þarf að liggja fyrir, að umræddum setudómarastörfum hafi verið gegnt nægilega lengi til þess að þau, að viðbættum þeim tíma, sem þér voruð skipaðir í embætti sakadómara í Reykjavík, verði samanlagt a.m.k. 10 ár. Í öðru lagi er það skilyrði, að um hafi verið að ræða störf, sem uppfylla skilyrði 3. gr. laga nr. 29/1963 um aðild.

Í kvörtun yðar kemur fram, að þér voruð skipaðir setudómari í tveimur málum á árunum 1962 og 1963, en ekki liggur nánar fyrir hvenær þetta var gert og hversu langan tíma um var að ræða. Þá kemur fram, að með umboðsskrám, dags. 14. janúar og 24. febrúar 1964 voruð þér skipaðir sérstakur dómari til að rannsaka og dæma mál vegna meints misferlis í starfrækslu pósthússins [X]. Setudómarastarfi þessu lauk með dómi 29. janúar 1966. Hinn 1. ágúst 1964, þegar liðnir voru u.þ.b. sex mánuðir frá skipun yðar samkvæmt fyrrnefndum umboðsskrám, voruð þér skipaðir sakadómari í Reykjavík. Ég tel því samkvæmt framansögðu alls ekki ótvírætt, að þér hafið gegnt setudómarastörfum nægilega lengi til þess að þau, að viðbættum þeim tíma, sem þér voruð skipaðir sakadómari, náí samanlagt 10 árum, jafnvel þótt þau teldust uppfylla aðildarskilyrði 3. gr. laga nr. 29/1963.

Að því er síðara skilyrðið varðar, tel ég eðlilegt að skýra orðið „störfum“ í 7. mgr. 12. gr. laga nr. 29/1963 svo, að átt sé við störf, sem uppfylla skilyrði 3. gr. laganna um aðild. Setudómarastörf þau, sem þér gegnduð, áður en þér voruð skipaðir sakadómari í Reykjavík, verða því að uppfylla skilyrði 3. gr. um aðild að sjóðnum. Samkvæmt 3. gr. laga nr. 29/1963, sbr. a-lið I. hluta, eru sjóðfélagar þessir:

„Allir þeir sem skipaðir eru, settir eða ráðnir í þjónustu ríkisins, ríkisstofnana eða atvinnufyrirtækja ríkisins með föstum launum, til ekki skemmri tíma en eins árs eða með minnst þriggja mánaða uppsagnarfresti, enda sé það starf þeirra aðalstarf og hlutaðeigandi taki ekki minna en hálf þau laun, er slíku starfi fylgja fyrir fullan vinnutíma.“

Samkvæmt tilvitnuðu lagaákvæði verða störf þau, sem veita aðild að sjóðnum, að fullnægja ýmsum skilyrðum. Meðal skilyrða er að starfsmaður þiggi föst laun fyrir starfann, að ekki sé skipað, sett eða ráðið í starf til skemmri tíma en eins árs í senn eða með minnst þriggja mánaða uppsagnarfresti, og að um aðalstarf sé að ræða. Rétt er að fram komi, að þegar þér gegnduð setudómarastörfum á árunum 1962 og 1963 voru í gildi lög nr. 64/1955 um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins. Skilyrði þeirra laga um aðild að sjóðnum voru sambærileg við 3. gr. núgildandi laga og breyta engu um réttarstöðu yðar.

Skipunarbréf vegna setudómarastarfa á árunum 1962 og 1963 liggja ekki fyrir í málinu. Af kvörtuninni má þó ráða, að um hafi verið að ræða skipun í setudómarastörf til að rannsaka og dæma tiltekin mál. Skipun af því tagi rennur sjálfkrafa út, þegar verkefni því, sem um ræðir lýkur. Hið sama gildir um skipun yðar til setudómarastarfa 14. janúar og 24. febrúar 1964, en í bréfi, dags. 24. febrúar, sem fylgdi umboðsskránum, kemur skýrt fram, að þær tóku aðeins til rannsóknar og dómsuppkvaðningar í nánar tilgreindu máli. Þar var því ekki um að ræða skipun til fyrirfram ákveðins tíma né var þar mælt fyrir um sérstakan uppsagnarfrest. Venjan hefur verið og er sú, að fyrir slík störf er greidd þóknun samkvæmt reikningi úrskurðuðum af dómismálaráðuneytinu. Í fyrrnefndu bréfi dómismálaráðuneytisins frá 24. febrúar 1964 kemur m.a. skýrt fram, að þóknun fyrir það starf skyldi greidd úr ríkissjóði sam-

kvæmt reikningi úrskurðuðum af ráðuneytinu. Samkvæmt þessu er ljóst, að þér fenguð ekki greidd föst laun fyrir störf yðar sem setudómari. Þá var ekki greitt sérstaklega til sjóðsins af þóknun yðar fyrir þau. Að síðustu skal bent á, að þegar þér gegnduð fyrirnefndum setudómarastörfum, voruð þér að aðalstarfi fulltrúi yfirsakadómara í Reykjavík og greidduð í Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins sem slíkur. Setudómarastörf verða því heldur ekki talin aðalstarf yðar á þessum tíma.“

Í bréfi mínu til A tjáði ég honum, að þegar það væri virt, sem að framan væri rakið, teldi ég að setudómarastörf þau, sem hann var skipaður til að gegna, áður en hann var skipaður sakadómari, fullnægðu ekki aðildarskilyrðum 3. gr. laga nr. 29/1963. Í samræmi við það væri það niðurstaða mín, að ákvörðun stjórnar Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins frá 15. júní 1990 um að miða lífeyrisgreiðslur til hans við laun dómarafulltrúa, gæfi ekki tilefni til athugasemda af minni hálfu.

12.0. Lögreglurannsókn.

12.1.

Seinagangur við rannsókn máls.
(Mál nr. 287/1990)

A lagði fram kvörtun á hendur lögreglunni í Reykjavík og ríkissaksóknara vegna tafa á rannsókn máls í tilefni af kæru hans á hendur X fyrir líkamsárás, húsbrot og eignaspjöll, er urðu í desember 1987. Málið barst embætti lögreglustjórans í Reykjavík 5. maí 1988 og lauk það embætti rannsókn málsins með bréfi til ríkissaksóknara 29. mars 1990. Embætti ríkissaksóknara lauk afskiptum sínum af málinu 9. apríl 1990, og krafðist ekki frekari aðgerða, þar sem það taldi að ætluð refsilagabrot væru fyrnd. Umboðsmaður taldi, að skilyrðum almennra hegningarlaga hefði í desember 1987 verið fullnægt til þess að byrja opinbera rannsókn og hefði borið að halda henni áfram með hæfilegum hraða, nema A hefði fallið frá kæru sinni. Taldi umboðsmaður ekki viðunandi, að mál velktust svo lengi í rannsókn hjá lögreglu að hætta væri á að brot fyrndist, eins og gerst hafði í málinu, þótt eðlilegt væri að gefa hlutaðeigendum færi á að gera út um mál sín, þegar brot sættu ákæru eftir kröfu þess, er misgert er við, svo sem brotunum gegn A var farið. Hefði lögreglu borið að ganga eftir því, hvort sættir tækjust með aðilum innan hæfilegs tíma. Taldi umboðsmaður ástæðu til að gagnrýna, hvernig að rannsókn málsins var staðið af hálfu embættis lögreglustjórans í Reykjavík.

I.

Hinn 25. apríl 1990 lagði A fram kvörtun á hendur lögreglunni í Reykjavík og ríkissaksóknara yfir töfum á rannsókn máls í tilefni af því að A hafði kært X fyrir líkamsárás, húsbrot og eignaspjöll. Sá atburður gerðist 27. desember 1987 og var lögreglan í Kjósarsýslu kvödd á vettvang. Tók hún skýrslu af A og öðru vitni. Hann gaf síðan skýrslu fyrir lögreglumanni sama embættis daginn eftir, 28. desember, og bar hann þá fram refsikröfu á hendur X og áskildi sér rétt til að leggja fram bótakröfu síðar.

Hinn 28. janúar 1988 ritaði lögmaður A rannsóknarlögreglunni í Hafnarfirði bréf og óskaði eftir gögnum málsins. Jafnframt sendi lögmaðurinn skýrslu trésmiðs um tjón á húsi og húsmunum. Greinargerð lögmanns A fyrir kröfum um bætur fyrir fjárhagstjón og miska er dagsett 14. apríl 1988 og segir þar meðal annars, að henni fylgi læknisvottorð, en óljóst er hvort svo var í raun. Gögn þessi munu hafa verið send sakadómi Hafnarfjarðar.

Með bréfi sýslumannsembættisins í Kjósarsýslu, dags. 5. maí 1988, var umrætt mál sent lögreglustjóranum í Reykjavík til frekari rannsókna. Fram kom, að málið hafði verið fengið V, varðstjóra, til meðferðar. V og X bar saman um, að V hefði tekið af honum skýrslu, en ekki lá fyrir, hvenær sú skýrsla var gefin og hefur hún samkvæmt gögnum málsins týnst. Sama máli gegnir um skýrslu, sem V tók af vitni. Var V yfirheyrður af lögreglu um þetta 18. desember 1989. Í skýrslu V sagði meðal annars:

„Mætti segir að þetta hafi verið stuttar skýrslur og nánast ekkert farið út í kæruatriðin. Í þeim hafi hins vegar komið fram að aðilar væru að ræðast við og allar líkur til að sættir tækjust í málinu. Í ljósi þessa hafi málið verið sett í biðstöðu eftir skýrslutökurnar.

Varðandi framburð kærða, [X], segir mætti að hann hafi viðurkennt að hafa valdið þarna tjóni sem hann vildi bæta. Ekki hafi verið rétt um kröfuna sem slíka, þ.e. upphæð kröfunnar.“

Í gögnum frá lögreglunni í Reykjavík kom fram, að 14. september 1988 hefði V sent frá sér málið með upplýsingum um að aðilar hefðu verið að ná sáttum með aðstoð lögmanna sinna.

Lögmaður A lýsti í bréfi, dags. 26. júní 1990, sáttaumleitunum af hálfu lögmans X. Þar segir meðal annars:

„Eins og þér er kunnugt hafði samband við mig á sínum tíma [H] hdl. og leitaði eftir sáttum f.h. umbjóðanda síns X vegna kæru og bótakrafna sem settar höfðu verið fram af þinni hálfu. Hygg ég að við [H] lögm. höfum haft samband u.þ.b. 4–5 sinnum á eins árs tímabili m.a. með fundi á skrifstofu minni. Af hálfu X hefur aldrei komið fram formlegt skriflegt tilboð til sáttar heldur hefur [H] haft uppi sáttaumleitunir sem hvorki hafa lýst skýrri afstöðu X né leitt til neinnar niðurstöðu.

Rétt er að geta þess að langur tími leið á milli þess er [H] hafði samband við mig svo að um afgerandi og eiginlegar sáttaumleitunir var í reynd aldrei að ræða.

Afstaða þín var hins vegar ávallt skýr og framsett með glöggum hætti í samræmi við kröfubréf dags. 14.4.1988.“

Í bréfi, dags. 14. september 1989, sendi lögmaður A lögmanni X svofellda orðsendingu:

„Eftir samtali við umbjóðanda minn í dag náði ég ekki tali af þér. Afstaða [A] er skýr. Verði kröfur hans skv. kröfubréfi mínu samþykktar og krafan greidd er af hans hálfu fallið frá kæru í málinu. Ef [X] hafnar þessu þá er ekki um frekari sáttaumleitunir að ræða en beðið niðurstöðu dómara.“

Í gögnum frá embætti lögreglustjórans í Reykjavík kom fram, að 12. september 1989 hefði umrætt kærsmål verið tekið upp að nýju og málinu úthlutað til R, rannsóknarlögreglumanns. Samkvæmt sömu heimildum setti R sig strax í samband við kærða. Hafi þær upplýsingar fengist hjá honum, að lögmenn aðila væru að reyna að ná sáttum í málinu. Hafi R haldið áfram að hafa samband við kærða til að fylgjast með framgangi málsins. Þegar í ljós hafi komið, að sættir tækjust ekki hafi, kærði þegar verið boðaður til skýrslugjafar.

Hinn 28. september 1989 var X kvaddur fyrir lögreglu til skýrslugjafar. Neitaði hann þá að tjá sig um málsatvik og vísaði til fyrri skýrslu, sem hann hafði gefið fyrir V. Undir X voru við það tækifæri bornar bótakröfur í fyrnefndri greinargerð lögmans hans, en X taldi þær allt of háar. Hinn 3. október 1989 var vitni kvatt til skýrslugjafar hjá lögreglu og 18. desember s.á. gaf V fyrrgreinda skýrslu. Í framhaldi af því sendi embætti lögreglustjórans í Reykjavík málið ríkissaksóknara með bréfi, dags. 20. desember 1989.

Með bréfi, dags. 8. janúar 1990, endursendi ríkissaksóknari málið lögreglustjóranum í Reykjavík með fyrirmælum um ítarlegri rannsókn. Var skýrslan tekin af X 14. mars 1990 og málið sent á ný ríkissaksóknara með bréfi, dags. 29. sama mánaðar. Með bréfi til lögreglustjórans í Reykjavík, dags. 9. apríl 1990, lauk ríkissaksóknari málinu. Bréfið er svofelldandi:

„Eftir viðtöku bréfs yðar, herra lögreglustjóri, dagsetts 29. f.m., sem með fylgdu rannsóknargögn varðandi ætlaða líkamsárás, húsbrot og eignaspjöll af hálfu [X], skal hér með tekið fram, að af ákærvaldsins hálfu er, eins og nú háttar til, eigi krafist frekari aðgerða í máli þessu, enda verður talið að sök, sem hefði getað varðað við 1. mgr. 217. gr., 231. gr. og 1., sbr. 4. mgr. 257. gr. almennra hegningarlaga nr. 19, 1940, sé fyrnd samkvæmt 1. tl. 1. mgr. 81. gr. sömu laga.“

II.

Með bréfum, dags. 2. maí 1990, óskaði ég eftir því við lögreglustjórann í Reykjavík, að mér yrðu afhent gögn þessa máls. Gögnin bárust mér 9. sama mánaðar og 10. júlí 1990 fékk ég athugasemdir A við þau.

Með bréfi 1. október 1990 til dóms- og kirkjumálaráðherra óskaði ég eftir því að ráðuneyti hans skýrði afstöðu sína til kvörtunar A, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987. Greinargerð ráðuneytisins barst mér í bréfi frá 30. nóvember 1990 og hljóðar hún svo:

„Með bréfi yðar, herra umboðsmaður Alþingis, dags. 1. október sl., senduð þér rannsóknargögn í kærumáli [A], á hendur [X], fyrir líkamsárás, húsbrot og eignaspjöll. Óskuðuð þér þess að ráðuneytið skýri afstöðu sína til kvörtunar á tög á rannsókn málsins hjá embætti lögreglustjórans í Reykjavík.

Að beiðni ráðuneytisins hefur rannsóknarlögregla ríkisins látið í té yfirlit um tilhögun rannsóknar af því tagi sem hér um ræðir. Fylgir ljósrit af því yfirliti hjálagað ásamt bréfi rannsóknarlögreglustjóra ríkisins dags. 20. þ.m.

Samkvæmt yfirlitinu er ávallt lögð áhersla á að mál tefjist ekki verulega vegna umfjöllunar um skaðabótakröfu.

Þessi starfstilhögun á að vera viðhöfð hjá lögreglu við rannsókn mála, enda byggist hún á 145. gr. laga um meðferð opinberra mála, þar sem segir að þriðji maður eigi þess kost að koma bótakröfu að í væntanlegu refsímáli, ef hún verði nægilega skýrð án verulegra tafa eða óhagræðis í því máli.

Verður að ætla að töfin stafi einkum af því hversu lengi dróst að finna sátta-grundvöll um batur, þar sem lögmaður kæranda hafði í bréfi dags. 14. september 1989 lýst því yfir að fallið yrði frá kæru í málinu, ef kröfur hans yrðu samþykktar.

Þótt kærandi eigi þess ekki kost lengur að koma bótakröfu sinni að í refsímálinu, sem nú er fyrnt sbr. bréf ríkissaksóknara, dags. 9. apríl 1990, virðist honum enn í lófa lagið að höfða einkamál á hendur tjónvaldi til heimtu bóta.“

Ég gaf A kost á því að koma á framfæri athugasemdum sínum við framanskráða greinargerð dóms- og kirkjumálaráðuneytisins. Bárust mér athugasemdir hans 15. mars 1991.

III.

Í niðurstöðu álits míns, dags. 8. ágúst 1991, sagði svo:

„Ástæða er til að ætla, að brot þau, er A kærði samkvæmt því, sem lýst er í I. kafla hér að framan, hafi varðað við 1. mgr. 217. gr., 231. gr. og 1. mgr. 257. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940. Opinber mál út af slíkum brotum skal því aðeins höfða að almenningshagsmunir krefjist þess, sbr. 2. mgr. 217. gr., eða sá krefjist þess, sem misgert er við, sbr. a-lið 2. tölulíðar 242. gr., og 4. mgr. 257. gr. sömu laga. Síðargreindu skilyrði var fullnægt með refsikröfu þeirri, sem A bar fram 28. desember 1987 og hann áréttaði í apríl 1988. Var því fullnægt skilyrði 26. gr. almennra hegningarlaga til þess að byrja opinbera rannsókn. Bar að halda henni áfram með hæfilegum hraða, nema A félli frá kæru sinni, sbr. 28. gr. sömu laga.

Samkvæmt því, sem rakið hefur verið í I. kafla hér að framan, var umrætt mál sent embætti lögreglustjórans í Reykjavík 5. maí 1988. Rannsókn þess lauk með bréfi til ríkissaksóknara 29. mars 1990. Varð niðurstaða ríkissaksóknara sú, eins og fyrr greinir, að brot það, sem kærán laut að, væri þá fyrnt.

Ég tel ekki viðunandi, að mál velkist svo lengi í rannsókn hjá lögreglu að hætta sé á að brot fyrnist, svo sem gerðist í þessu máli. Að vísu er eðlilegt, þegar brot sætir ákæru að kröfu þess, sem fyrir broti verður, að þeim, sem í hlut eiga, sé gefið færi á að gera út um

mál sín, áður en rannsókn lýkur, en lögreglu ber, að mínum dómi, að fá á hreint innan hæfilegs tíma, hvort árangur hafi orðið af slíkum tilraunum.

Ekki verður fullyrt, hvað fór milli lögreglumanna, sem önnuðust rannsókn þessa máls, og kærða og kæranda. Hvernig sem á er litið, verður hins vegar ekki talið að sáttaumleitani sýðastgreindra aðila hafi réttlætt þá töf, sem varð. Ekki verður þannig séð, að fullnægjandi ástæður hafi verið til að hætta rannsókn málsins í september 1988. Þá var sérstök ástæða til að hraða rannsókn meira en raun bar vitni, eftir að rannsókn hófst á ný í september 1989, enda mátti þá sjá fyrir, að stefndi í fyrningu sakar. Þá varð það ekki til að greiða fyrir rannsókn málsins, að skýrslur glötuðust, svo sem áður er komið fram.

Niðurstaða mín er sú, að ástæða sé til að gagnrýna, hvernig að umræddri rannsókn var staðið af hálfu embættis lögreglustjórans í Reykjavík.“

12.2. Rannsókn og ákvörðun saksóknara í tilefni af kæru. (Mál nr. 298/1990)

A kvartaði yfir meðferð lögreglustjóraembættisins í Reykjavík og embættis ríkissaksóknara á kæru, sem hún hafði lagt fram á hendur X fyrir að hafa raskað heimilisfriði að Ö og fyrir að hafa haft í hótunum við heimilisfólk þar 2. júlí 1988. Kært var 5. júlí 1988 til lögreglunnar í Y-sýslu, skýrsla tekin og bótakrafa sett fram. Gögnin voru send lögreglustjóranum í Reykjavík 20. október 1988. Var málið „lagt upp“ 12. janúar 1989 á grundvelli sátta og bótagreiðslu. Tekið fyrir aftur í júní 1989 og rannsakað og síðan sent ríkissaksóknara til ákvörðunar í ágúst 1989. Í mars 1990 tilkynnti embætti ríkissaksóknara lögreglustjóranum í Reykjavík, að ekki yrði af ákærvaldsins hálfu mælt fyrir um frekari aðgerðir í málinu. Byggðist ákvörðun þessi m.a. á því, að X hefði greitt umkrafðar bætur og A hefði um ári eftir atburðinn farið fram á það við lögreglu að málinu yrði ekki fram haldið. Umboðsmaður taldi tilefni til að gagnrýna, hvernig á málinu yrði ekki fram haldið. Umboðsmaður taldi tilefni til að gagnrýna, hvernig á málinu yrði ekki fram haldið af hálfu lögreglunnar í Reykjavík og embættis ríkissaksóknara. Hefði rannsókn og ákvörðun um saksókn tekið of langan tíma. Ástæður þess hefðu m.a. verið þær, að lögreglan í Reykjavík hætti rannsókn málsins í ársbyrjun 1989, þar sem lögreglumaður sá, er annaðist rannsóknina, hefði talið, að fullar sættir hefðu orðið í málinu. Umboðsmaður taldi að ekki hefði verið gengið úr skugga um það, hvort bætur hefðu verið greiddar kærendum og hvort þeir hefðu þess vegna fallið frá kæru sinni. Taldi umboðsmaður að í þessum efnum hefði ákvörðun embættis ríkissaksóknara verið studd ófullnægjandi rökum. Það hefði átt að kanna, hvort fallið hefði verið frá kæru, en fyrirbyggjandi gögn hefðu ekki gefið fulla vissu um það. Loks greindi umboðsmaður frá því, að hann hefði í sérstöku áliti frá 6. maí 1991 gert grein fyrir sjónarmiðum sínum varðandi tilkynningar til sakaðra manna og kæranda um málalok hjá embættum lögreglustjóra og ríkissaksóknara svo og um nauðsyn þess að tryggilega væri um hnúta búíð, ef um það væri að ræða, að kærandi félli frá kæru sinni. Sjá einnig bls. 75.

I.

Hinn 16. maí 1990 lagði A fram kvörtun yfir meðferð lögreglustjóraembættisins í Reykjavík og embættis ríkissaksóknara á kæru, sem lögð hefði verið fram á hendur X, til heimilis að . . ., fyrir að hafa raskað heimilisfriði að Ö 2. júlí 1988 og fyrir að hafa haft í hótunum við heimilisfólk þar. A bjó að Ö ásamt eiginmanni sínum, B.

Lögreglan í Y-sýslu, sem fór á vettvang í tilefni af ofangreindu atviki, samdi skýrslu um athugun sína. Hinn 5. júlí 1988 gaf B skýrslu hjá lögreglunni í Y-sýslu. Lagði hann þar fram kæru á hendur X „fyrir rof á heimilisfriði, morðhótunum og skemmdum á útidyra-

hurð á íbúðarhúsinu að Ö laugardagskvöldið þann 2. júlí [. . .].“ Hinn 3. ágúst 1988 setti B fram þá kröfu fyrir lögreglunni í Y-sýslu, að X bætti skemmdir á hurð, sem metnar hefðu verið á kr. 11.500,-.

Með bréfi, dags. 20. október 1988, sendi lögreglan í Y-sýslu lögreglustjóranum í Reykjavík ofangreind gögn. Samkvæmt kvaðningu kom X fyrir V, lögregluvarðstjóra hinn 3. janúar 1989. Neitaði X að tjá sig um málsatvik, en kvaðst ætla að senda B greiðslu á fyrrgreindri fjárkröfu að fjárhæð kr. 11.500,-. Hinn 12. sama mánaðar bókaði V síðan eftirfarandi:

„Fullar sættir hafa orðið í máli þessu og skaðabætur greiddar.
Vinsamlega leggið því mál þetta upp.“

Var í framhaldi af því bókað í rannsóknarskrá 16. janúar 1989 að V hefði lokið málinu og daginn eftir að málið hefði verið „lagt upp“.

Þau A og B fengu í framhaldi af þessu lögfræðing til að kanna framvindu málsins. Var málið tekið fram 8. júní 1989 og fengið R, rannsóknarlögreglumanni, til meðferðar. Hinn 21. júní 1989 gerði A þá kröfu fyrir lögreglunni í Y-sýslu, að X yrði dæmdur samkvæmt lögum til refsingar fyrir athæfi sitt og greiddi henni og fjölskyldu hennar kr. 100.000,- í miskabætur. Fram kom að X hafði sent B tékka að fjárhæð kr. 13.000,-, útgefinn 15. júní 1989, og var hann innleystur 21. sama mánaðar. Hinn 12. júlí 1989 tók R síðan skýrslu af X. Hinn 24. júlí 1989 bókaði R, að þennan dag hefði A hringt og óskað eftir því, að málið yrði sett í biðstöðu, meðan hún ræddi við föður sinn um að hætta við málið. Daga 27. og 31. júlí 1989 tók R skýrslur af tveimur vitnum. Í framhaldi af því hinn 2. ágúst 1989 var málið sent ríkissaksóknara. Hinn 23. mars 1990 ritaði ríkissaksóknari lögreglustjóranum í Reykjavík bréf út af málinu. Var þar tekið fram, að kærði hefði greitt umkrafaðar bætur vegna ætlaðra eignaspjalla og að A, sem haft hefði uppi kröfur í málinu nærri ári eftir atburðinn, hefði farið fram á það við lögreglu 21. júlí 1989, að málinu yrði ekki fram haldið. Eftir atvikum og með hliðsjón af kæruefninu og því, sem upplýst væri um afstöðu A til málsins, væri ekki af ákærvaldsins hálfu mælt fyrir um frekari aðgerðir í því.

Ritaði nú A lögreglustjóranum í Reykjavík bréf, dags. 6. apríl 1990, og kvartaði yfir meðferð V, varðstjóra, á málinu, er lyktaði með afgreiðslu hans hinn 12. janúar 1989, sbr. að framan. Bókun V þann dag væri röng. Þá vék A að framhaldi málsins í höndum R og benti á það, að nokkrum dögum eftir að R bókaði biðstöðu málsins hinn 24. júlí 1989, hefði hann kallað föður hennar fyrir og tekið af honum vitnaskýrslu vegna málsins.

Í tilefni af bréfi A var V kvaddur til skýrslugjafar fyrir fulltrúa í rannsóknardeild lögreglustjóraembættisins í Reykjavík hinn 27. apríl 1990. Í skýrslu þeirri, sem tekin var af V segir, að hann hefði fengið málið til meðferðar í lok október 1988. Hann hefði kvatt kærða til móts og ítrekað kvaðningar. Það hefði ekki verið fyrr en hinn 3. janúar 1989 að kærði hefði mætt. Áður hefði hann haft samband við A og föður hennar og þau sagt, að þau myndu ekki aðhafast frekar í málinu, ef fram settar fjárkröfur yrðu greiddar. Kærði hefði talið þetta sanngjörn málalok og kvaðst myndu senda greiðslu í janúarmánuði en ekki tiltekið tímenn nánar. V upplýsti í skýrslutökunni, að nokkru síðar hefði faðir A haft samband við sig og sagt, að engin greiðsla hefði borist frá kærða. Kvaðst V þá hafa haft samband við kærða út af greiðslunni og kærði þá sagt, að hann væri búinn að greiða. V kvaðst ekki hafa haft ástæðu til að vefengja orð kærða og í ljósi viðtala við A og föður hennar hefði hann lagt til, að málið færi í biðstöðu.

Af sama tilefni gaf R, rannsóknarlögreglumaður, einnig skýrslu hinn 3. maí 1990. Kvaðst hann hafa fengið málið til meðferðar í júlí 1989. Hann hefði strax byrjað að vinna í málinu og haft samband við B, sem hefði upplýst, að engin greiðsla hefði borist frá X.

Hann hefði þá hringt í X, er hefði lofað að greiða kröfuna strax ásamt vöxtum. R upplýsti, að nokkru síðar hefði honum borist í hendur frá kærða ljósrit ávísunar að upphæð kr. 13.000,-. Kæmi þetta fram í skýrslu, er hann hefði tekið af kærða hinn 12. júlí 1989. Í framhaldi af þessu hefði hann hringt til A og hún staðfest, að greiðslan hefði borist. Kvaðst R hafa innt A eftir því hvort málinu væri lokið af hálfu þeirra A og B. Hefði hún ætlað að ráðfæra sig við B og föður sinn. A hefði síðar haft samband og þá ekki náð í föður sinn, en R kvaðst þá hafa gert henni ljóst, að málinu yrði ekki haldið áfram nema um það væri beðið. Þá kvað R föður A hafa haft samband við sig skömmu síðar og farið fram á, að málinu yrði haldið áfram. Hefði orðið að samkomulagi, að R tæki skýrslu af honum, og hefði það verið gert 24. júlí 1989. Í framhaldi af því eða hinn 31. s.m. hefði verið tekin skýrsla af vitni. Að þessu loknu hefði málið verið sent ríkissaksóknara. Taldi R afgreiðslu sína á málinu eðlilega og að enginn teljandi dráttur hefði orðið.

II.

Með bréfum, dags. 18. júní 1990, óskaði ég eftir því við ríkissaksóknara og lögreglustjórann í Reykjavík, að mér yrðu látin í té gögn þessa máls, sbr. 7. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis. Gögnin bárust mér með bréfi ríkissaksóknara, dags. 20. júní 1990, og með bréfi lögreglustjórans í Reykjavík, dags. 12. júlí 1990. Með bréfi, dags. 11. september 1990, bað ég A að láta mér í té tilteknar upplýsingar og óskaði eftir afstöðu hennar til framangreindra skýrslna V og R. Í svarbréfi hennar, dags. 22. september 1990, kom m.a. fram, að hún var samþykkt því, er kom fram í skýrslu R, en mótmælti því að hafa talað um að hætta við málið hinn 24. júlí 1989 eins og fram kæmi í skýrslu R þann dag. A mótmælti skýrslu V og kvaðst hafa hringt u.þ.b. einu sinni í viku til hans og tjáð honum, að engin greiðsla hefði borist frá X og einnig gert ljóst, að málinu yrði haldið áfram, bærist greiðsla ekki fyrir marslok 1989. Þrátt fyrir ítrekuð tilmæli um þetta hefði V lagt málið upp 12. janúar 1989. Þá skýrði A ástæður þess að miskabótakrafan hefði verið síðbúin, minnti á refsiskröfu á hendur X fyrir brot á 233. gr. alm. hgl. og upplýsti með hvaða hætti henni hefði borist vitneskja um niðurstöðu ríkissaksóknara, þ.e. í símtali við fulltrúa við embættið í mars 1990 og af ljósriti af óundirrituðu bréfi til lögreglustjórans í Reykjavík, er faðir A hefði fengið sent frá honum.

III.

Með bréfi, dags. 3. desember 1990, tjáði ég dóms- og kirkjumálaráðherra, að ég teldi rétt að ráðuneyti hans gerði grein fyrir því, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987, hvað fælist í því að mál væri „lagt upp“ hjá embætti lögreglustjórans í Reykjavík og hvort í umræddu máli hefði verið gengið úr skugga um það með nægilega tryggilegum hætti og innan hæfilegs tíma, hvort kærundur væru fallnir frá kæru sinni.

Í svarbréfi dómsmálaráðuneytisins, dags. 3. janúar 1991, sagði meðal annars:

„Hefur ráðuneytið leitað umsagnar lögreglustjórans í Reykjavík um þetta mál. Er þar rækilega lýst hvað átt sé við með orðalaginu „að leggja mál upp“. Kveður lögreglustjóri nýjar verklagsreglur nú komnar til framkvæmda er útiloki að mál séu lögð til hliðar, hafi ekki verið gengið úr skugga um það með nægilega tryggilegum hætti og innan hæfilegs tíma, hvort kærandi væri fallinn frá kæru sinni.“

Í tilvitnuðu bréfi lögreglustjórans í Reykjavík, en það er dagsett 31. desember 1990, segir svo:

„Vitnað er til bréfs yðar dagsett 21. þ.m., þar sem ráðuneytið óskar eftir að gerð sé grein fyrir því, hvað fælist í því að mál sé „lagt upp“ hjá embættinu. Er bréfið ritað vegna erindis umboðsmanns Alþingis til ráðuneytisins dags. 3. desember 1990.“

Það skal upplýst, að með þessu orðalagi er átt við að ekki verði frekar aðhafst í málinu, nema eitthvað nýtt eða sérstakt komi fram sem tilefni gefi til frekari rannsóknar, eða að málið sé afgreitt með öðrum hætti.

Afgreiðsla rannsóknarmála, svo sem með því að mál sé „lagt upp“ er í höndum þriggja starfsmanna rannsóknardeildar þ.e. aðstoðaryfirlögregluþjóns og tveggja deildarlögfræðinga. Í því máli sem hér um ræðir tók sá þeirra sem „lagði málið upp“ ákvörðun um það á grundvelli skýrslu [V] varðstjóra og án þess að kannað væri frekar hvort kærendur væru fallnir frá kæru sinni þar sem skýrt er tekið fram í skýrslu varðstjórans, að fullar sættir hafi tekist og bætur verið greiddar. Var málið því afgreitt með þessum hætti í trausti þess að svo væri.

Að lokum skal tekið fram að í dag er afgreiðsla þessara mála með þeim hætti, að ef um afturköllun er að ræða á kæru, eða að ekki er óskað frekari aðgerða skal slíkt vera skriflegt frá hendi kærenda, eða með öðrum tryggum hætti.“

Með bréfi, dags. 3. desember 1990, gaf ég ríkissaksóknara einnig kost á að skýra afstöðu sína til kvörtunar A. Taldi ég einkum ástæðu til að ríkissaksóknari gerði grein fyrir tveimur atriðum:

1. Hvort ástæða hafi verið til þess að embætti hans gengi nánar úr skugga um það, áður en það tók ákvörðun sína 23. mars 1990, hvort kærendur væru fallnir frá kæru sinni.
2. Hvort embætti hans hafi tilkynnt kærendum málalok samkvæmt ákvörðun embættisins frá 23. mars 1990 og gert kærendum grein fyrir ástæðum þeim, sem þar lágu til grundvallar. Ef svo væri ekki, var óskað eftir því að embætti hans færði fram rök fyrir því.

Í svarbréfi ríkissaksóknara, dags. 22. febrúar 1991, sagði meðal annars svo:

„Fyrirspurn yðar í báðum tilvikum verður svarað neitandi. Hvað varðar fyrri töluliðinn, þá lá fyrir í málinu skýrsla [V], lögregluvarðstjóra í Reykjavík, dagsett 12. janúar 1989, þar sem fram kemur að fullar sættir hafa orðið í málinu. Ennfremur skýrsla [R] í rannsóknardeild lögreglunnar í Reykjavík, dagsett 24. júlí 1989, þar sem málið er sett í biðstöðu að ósk [A], en hún hafði í skýrslugjöf hjá lögreglunni í [. . .sýslu] þann 21. júní 1989 lagt fram kæru vegna sama atviks. Eftir það var tekin skýrsla af föður [A], vitninu [F], þann 27. júlí 1989 og vitninu [Z], þann 31. júlí 1989 og málið sent ríkissaksóknara með bréfi lögreglustjórans í Reykjavík, dagsettu 2. ágúst 1989.

Hvað varðar síðari töluliðinn, er vísað til bréfs ríkissaksóknara til yðar, dagsetts 18. apríl 1990, sem er almennt um tilkynningar um málalok o.fl.“

Ég gaf A kost á því að koma á framfæri athugasemdum sínum við framangreindar greinargerðir ríkissaksóknara og dóms- og kirkjumálaráðuneytisins. Bárust mér athugasemdir hennar í bréfum umboðsmanns hennar, dags. 22. febrúar og 14. mars 1991.

IV.

Í niðurstöðu álits míns, dags. 8. ágúst 1991, sagði svo:

„Það er skoðun mín, að rannsókn og ákvörðun um saksókn í máli því, sem hér ræðir um, hafi tekið of langan tíma. Ástæður fyrir því eru meðal annars þær, að lögreglan í Reykjavík hætti rannsókn málsins í ársbyrjun 1989, þar sem lögregluþjónur sá, sem rannsóknina annaðist, taldi að fullar sættir hefðu orðið í málinu. Ekki verður fullyrt, hvað þeim fór nákvæmlega milli, sem hlut áttu að máli, en hvernig sem á er lítið, var ástæða til þess af hálfu lögreglunnar í Reykjavík, áður en nefnd ákvörðun var tekin, að ganga úr

skugga um það, hvort batur hefðu verið greiddar kærendum og hvort kærendur hefðu þess vegna fallið frá kærú sinni.

Ég tel einnig að embætti ríkissaksóknara hefði átt að kanna, áður en það tók ákvörðun sína um að mæla ekki fyrir um frekari aðgerðir í málinu, hvort fallið hefði verið frá kærú í málinu. Af þeim gögnum, sem fyrir embættinu lágu, varð engan veginn dregin örugg ályktun um það, að kærendur væru afhuga málinu. Tel ég því, að síðastgreind ákvörðun embættis ríkissaksóknara hafi verið studd ófullnægjandi rökum og get ekki fallist á, að viðhlítandi skýringu sé að finna í greinargerð embættisins frá 22. febrúar 1991.

Samkvæmt framansögðu er tilefni til að gagnrýna, hvernig á umræddu máli var haldið af hálfu lögreglunnar í Reykjavík og embættis ríkissaksóknara. Ég hef í sérstöku álit frá 6. maí 1991 gert grein fyrir sjónarmiðum mínum varðandi tilkynningar til sakaðra manna og kærenda um málalok hjá embættum lögreglustjóra og ríkissaksóknara svo og um nauðsyn þess að tryggilega sé um hnúta búið, ef um það er að ræða að kærandi falli frá kærú sinni. Vísa ég til þessa álits og ennfremur þess, sem kemur fram í bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins frá 3. janúar 1991 og bréfi lögreglustjórans í Reykjavík frá 31. desember 1990 um síðastgreint atriði, en bréf þessi eru rakin í III. kafla hér að framan.“

12.3. Tilkynningar um niðurfellingu mála hjá ríkissaksóknara. (Mál nr. 223/1989)

Umboðsmaður tók að eigin frumkvæði til athugunar tilkynningar um niðurfellingu mála hjá embætti ríkissaksóknara. Tilefnið var að umboðsmaður hafði orðið þess var við athuganir á kvörtunum og ábendingum, sem honum höfðu borist vegna mála hjá embætti ríkissaksóknara, að svo virtist sem mismunandi væri, hvort og þá með hvaða hætti þeir, er borið höfðu fram kærur við lögreglu eða ákærvald, eða kærðir hefðu verið, fengju vitneskju um ákvarðanir ríkissaksóknara (ákærvaldsins) um að krefjast eigi frekari aðgerða í viðkomandi máli að fengnum rannsóknargögnum. Umboðsmaður taldi, að í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti bæri að gera þá kröfu til stjórnvalda, að þau tilkynntu úrlausnir sínar þeim aðilum, sem þær snertu. Meðal slíkra úrlausna væru þær ákvarðanir lögregluvalda að hætta rannsókn máls og ákvarðanir ákærvalds að fella mál niður. Gætu slíkar ákvarðanir annars vegar varðað þá, sem borið hefðu fram kærú, og hins vegar þá, sem grunaðir hefðu verið um brot. Umboðsmaður tók fram, að það leiddi af 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu, að þeir, sem bornir væru sökum um refsiverða háttsemi, ættu kröfu til þess, að máli lyki innan hæfilegs tíma annaðhvort með niðurfellingu þess eða úrlausn dómstóla. Telja yrði, að reglur íslensks refsiréttarfars væru reistar á sömu sjónarmiðum. Að því er varðaði tilkynningar til sakaðra manna taldi umboðsmaður, að líta yrði á það sem eðlilegan og nauðsynlegan þátt í skyldu stjórnvalda til að ljúka refsímálum innan hæfilegs tíma, að þau sæju til þess, að sakborningur fengi vitneskju um niðurfellingu máls. Út af fyrir sig skipti ekki meginmáli, hvort ríkissaksóknaraembættið sendi slíka tilkynningu eða viðkomandi lögreglustjóraembætti. Ennfremur bæri að tilkynna sökuðum mönnum, ef rannsókn máls lyki hjá embættum lögreglustjóra vegna þess, að hún hefði ekki borið árangur og af þeim ástæðum ekki komið til kasta ríkissaksóknara. Varðandi tilkynningar til manna, sem borið hefðu fram kærú, taldi umboðsmaður, að framvinda rannsóknar og refsímáls gætu skipt slíka aðila máli vegna ákvörðunar um það, hvort og hvenær þeir höfðuðu einkamál út af bótakröfum á hendur sakborningi, bæru ákvörðun lögreglu undir ríkissaksóknara eða jafnvel höfðuðu einkarefsimál. Umboðsmaður vísaði til ákvæða laga nr. 19/1991 um meðferð opinberra mála, varðandi tilkynningar til kærenda, er hagsmuna hefðu að gæta, um

frávísun lögreglu á kærú eða að rannsókn lögreglu hefði verið hætt, svo og um tilkynningar ákæranda til þeirra, er misgert hefði verið við, um niðurfellingu máls eða saksóknar, og taldi rétt, að þessum lagafyrirmælum yrði þegar fylgt þrátt fyrir það, að lögin tækju ekki gildi fyrr en 1. júlí 1992. Þá taldi umboðsmaður, að þegar þannig stæði á, að rannsókn hefði verið hætt vegna þess, að sá, er brot hefði bitnað á, hefði fallið frá kærú og um væri að ræða brot, sem sættu ákærú samkvæmt kröfu þess, sem misgert er við, þyrftu lögreglustjórar og ríkissaksóknari jafnan að ganga tryggilega frá sönnun um það, þegar kærandi hefði fallið frá kærú sinni, svo ekki gæti síðar risið ágreiningur um það efni. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum sínum til ríkissaksóknara og dómsmálaráðuneytis, að tilkynningum til sakaðra manna og kæranda, sem hefðu hagsmuna að gæta, og almennt til þeirra, sem misgert væri við, yrði hagað í samræmi við þau sjónarmið, sem umboðsmaður hafði gert grein fyrir í áliti sínu.

I.

Með bréfi, dags. 28. desember 1989, greindi ég ríkissaksóknara frá því, að ég hefði með tilvísun til 2. gr., sbr. 11. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, ákveðið að taka til athugunar, að eigin frumkvæði, tilkynningar um niðurfellingu mála hjá embætti ríkissaksóknara. Hafði það vakið athygli mína við könnun á kvörtunum og ábendingum, sem mér höfðu borist vegna mála hjá embætti ríkissaksóknara, að svo virtist sem mismunandi væri, hvort og þá með hvaða hætti þeir, er borið hafa fram kærur til lögreglu eða ákærvalds eða kærur hafa borist gegn, fengu vitneskju um ákvarðanir ríkissaksóknara (ákærvaldsins) um að krefjast eigi frekari aðgerða í viðkomandi máli að fengnum rannsóknargögnum.

Í ofangreindu bréfi til ríkissaksóknara óskaði ég sérstaklega eftir því að hann léti mér í té upplýsingar um eftirfarandi atriði:

- „1. Með hvaða hætti gerir ríkissaksóknari (ákærvaldið) grein fyrir ákvörðun sinni að krefjast ekki frekari aðgerða í máli, að fengnum rannsóknargögnum, og hverjum er gerð grein fyrir þeirri ákvörðun?
2. Sérstaklega er óskað eftir upplýsingum, hvort þeim, sem borið hefur fram kærú til lögreglu eða ákærvalds og þeim, sem kærú hefur beinst gegn eða hafa verið yfirheyrðir af lögreglu sem grunaðir, sé gerð grein fyrir afgreiðslu ríkissaksóknara (ákærvaldsins), sbr. 1. tl. hér að ofan. Með sama hætti er spurt, hvort lög-
mönnum þessara aðila sé gerð grein fyrir slíkum afgreiðslum. Ef framangreindum aðilum er ekki gerð grein fyrir þeirri afgreiðslu, sem hér er fjallað um, óska ég eftir upplýsingum um ástæður þess.“

Ríkissaksóknari svaraði erindi mínu með bréfi, dags. 18. apríl 1990. Þar sagði meðal annars:

„Allt frá því að embætti ríkissaksóknara tók til starfa á miðju ári 1961, hefur sami háttur verið hafður á með tilkynningar um, að ekki sé krafist frekari aðgerða í málum. Málin berast ríkissaksóknara (ákærvaldinu) í langflestum tilvikum frá rannsóknarlögreglu ríkisins, eftir tilkomu hennar 1977, lögreglustjórum, bæjarfógetum og sýslumönnum um land allt. Þessum aðilum er, að lokinni athugun á hverju máli, tilkynnt bréflaga, sé ekki krafist frekari aðgerða í því. Sama gildir, sendi einhverjir aðrir aðilar kærú beint til ríkissaksóknara og hann telur ekki ástæðu til að verða við beiðni um rannsókn, þá er viðkomandi tilkynnt um það. Þeim, sem senda erindi, er svarað, og þeim einum.

Aðeins í undantekningartilvikum eru greindar ástæður þess, að eigi er krafist frek-

ari aðgerða af hálfu ákærvaldsins í máli þar sem rannsóknargögn hafa borist. Raunverulegar ástæður til niðurfellingar eru ávallt þær, að það sem fram er komið í málinu þykir eigi nægjanlegt eða líklegt til sakfellis og er þá látið við svo búið standa, sbr. 1. mgr. 115. gr. laga um meðferð opinberra mála nr. 74, 1974, sbr. lög nr. 107, 1976. Séu viðkomandi aðila ekki ljósar ástæður til niðurfellingar, getur hann óskað eftir nánari skýringum og mundi þá fá þær.

Að því er varðar tilkynningarskyldu rannsóknaraðila, þá vísast til 1. og 3. mgr. 42. gr. fyrrnefndra laga nr. 74, 1974, sbr. lög nr. 107, 1976.

Í tilefni af bréfi yðar, hefur rannsóknarlögreglustjóri ríkisins sett á blað punkta sem sýna verklagsreglur rannsóknarlögreglu ríkisins og fylgja þeir punktar hér með í ljósriti ásamt ljósritum af fjórum eyðublaðsformum til útfyllingar um samskipti rannsóknarlögreglu við tjónþola, en eyðublaðsformin eru ýmist enn í mótun eða eru þegar í notkun.

Að lokum hvað varðar spurningu yðar, sem hér að framan er færð undir B-lið, þá er því við að bæta, að lögmönnum er ekki frekar en skjólstæðingum þeirra gerð grein fyrir niðurstöðunni, heldur einungis fyrrnefndum rannsóknaraðilum, sem sendu erindið. Um ástæðuna fyrir því gildir hið sama og nefnt var hér að framan.“

Í ofangreindum minnispunktum rannsóknarlögreglustjóra sagði í upphafi, að í örfáum tilvikum kæmi fram, þegar rannsóknarlögreglu bærast ákvörðun ríkissaksóknara um að krefjast ekki aðgerða í máli, að afrit hefði verið sent kæranda eða að þess væri óskað, að rannsóknarlögregla tilkynnti kæranda um þá niðurstöðu ákærvaldsins. Síðan sagði svo um verklagsreglur rannsóknarlögreglu ríkisins um þetta efni:

„Afrit af bréfi ríkissaksóknara, sem geymir ákvörðun um niðurfellingu máls, eins og við segjum, gengur til deildarstjóra í þeirri rannsóknardeild, sem hefur rannsakað málið. Metur deildarstjóri yfirleitt, hvort tilkynna skuli kæranda um niðurstöðuna, en áhersla er lögð á að tilkynna alltaf:

- 1) niðurfellingu kynferðisafbrotamáls
- 2) niðurfellingu mála þar sem kærandi hefur ritað og sent kæru til RLR eða hann hefur leitað til RLR og borið upp kæru sína hjá kæravakt eða rannsóknardeild.

Mikill fjöldi mála er lagður til hliðar hjá RLR eða í geymslu, eins og sagt er, vegna þess að kærugögn geyma engar vísbendingar um, hver brot hafi framið og frumrannsókn hefur engan árangur borið. Á þetta einkum við um innbrots- og þjófnaðarmál. Rannsóknarlögreglan hefur á þrjónunum að taka upp ákveðin samskipti við kærendur eða þolendur þessara brota, þ.e. að hafa við þá samband í síma eða með bréfi áður en mál er lagt í geymslu. Meðfylgjandi er uppkast að eyðublaðum, sem ætlunin er að nota og útfylla í tengslum við samskiptin og ættu eyðublaðin að skýra í hverju hugmyndir RLR eru fólgnar að þessu leyti.“

Síðan sagði í umræddum minnisgreinum rannsóknarlögreglustjóra, að það færi fyrst og fremst eftir mati og ákvörðun þess deildarstjóra eða lögfræðings, er borið hefði ábyrgð á rannsókn máls, hvort þeir, sem yfirheyrið hefðu verið sem grunaðir, fengju tilkynningu um niðurfellingu máls af hálfu ákærvalds. Þó hafi alltaf verið lögð áhersla á, að niðurfelling máls út af alvarlegu sakarefni, t.d. kynferðisafbroti, væri kynnt sökuðum manni eða verjanda hans.

Í tilefni af ofangreindu minnisblaði rannsóknarlögreglustjóra ríkisins ritaði ég honum bréf, dags. 17. september 1990, og óskaði upplýsinga um, hvort áætlunum þeim, sem þar

er rætt um, hefði verið hrundið í framkvæmd. Einnig vísaði ég til þess, að í umræddu minnisblaði væri því lýst, hvaða sjónarmið réðu því, að þeir, sem yfirheyrdir hefðu verið sem grunaðir, fengu tilkynningu um niðurfellingu máls af hálfu ákærvaldsins. Óskaði ég af því tilefni álitis rannsóknarlögreglustjóra á því, hvort tryggja bæri að þessir menn fengu alltaf vitneskju um slík málalok.

Svar rannsóknarlögreglustjóra er dagsett 25. september 1990 og hljóðaði svo:

- „1. Frá og með 1. júlí s.l. var byrjað á því hér hjá rannsóknarlögreglunni, að hafa samband við kærður eða brotþola í innbrot- og þjófnaðarmálum með þeim hætti og undir þeim kringumstæðum, sem lýst var í minnisblaði mínu dags. 22.01.90 og sem þér fenguð í hendur frá ríkissaksóknara. Fyrirhugað er að gera þessi mál upp um áramót, ef svo má segja, huga að reynslunni, sem þá verður fengin og taka mið af henni, þegar ákvörðun verður tekin um framhaldið í framtíð.
2. Ég tel flest rök styðja þá skoðun, að mæla eigi fyrir um það í lögum, að sá sem ákvörðun tekur um niðurfellingu máls skuli tilkynna eða láta tilkynna það þeim, sem sakaður hefur verið í málinu. Sé litið til nýja frumvarpsins til laga um meðferð opinberra mála (meðferð refsímála) virðist ákvæðið eiga heima í 76. gr., sbr. t.d. 749. gr. dönsku réttarfarlaganna. Ég leyfi mér einnig að benda á í þessu sambandi finnsku lögum um frumrannsókn, sem ég ætla í gildi, lög nr. 449, 1987 „Förundersökningslag“. Í 43. gr. er fjallað um lok frumrannsóknar og afgreiðslu máls til saksóknara, en ráð er fyrir því gert, að mál geti fallið niður hjá lögreglu og í lokamálsgrein lagagreinarinnar segir: „När det har beslutats att saken inte skall överlämnas till åklagaren, skall den som förhörts såsom part vid förundersökningen omedelbart underrättas om beslutet, ifall detta inte skall anses onödigt“.

Til viðbótar ofangreindu svari rannsóknarlögreglustjóra frá 25. september 1990 bárust athugasemdir frá honum, dags. 22. mars 1991.

Í síðastgreindum athugasemdum rannsóknarlögreglustjóra var fyrst vikið að málum eða kærur, sem ekki verður úthlutað til rannsóknar. Um er að ræða mál eða kærur, sem ekki er úthlutað til rannsóknarlögreglumanns vegna þess, að engar vísbendingar liggja fyrir í málinu. Kæran er geymd en eftir atvikum tekin fram, komi fram nýjar upplýsingar. Um þessi mál sagði, að frá því 1. júlí 1990 hefði rannsóknarlögregla ríkisins haft samband við kærður (þolendur) í innbrot- eða þjófnaðarmálum, sem féllu undir þennan flokk, ýmist í síma eða með bréfi. Var vísað til greinargerðar [. . .], yfirlögregluþjóns, dags. 20. mars 1991. Síðan sagði í athugasemdunum, að tekin yrði upp sú regla, að haft yrði samband við kæranda (þolanda) í öllum málum, sem ekki yrði úthlutað af nefndum ástæðum, hefði það ekki þegar verið gert, um leið og tekið var við kærinni.

Síðan vék rannsóknarlögreglustjóri í athugasemdum sínum að málum, sem hefði verið úthlutað til rannsóknar, en annaðhvort rannsóknarlögreglan hefði ákveðið að leggja upp eða leggja í geymslu, eftir að árangurslaus rannsókn hefði farið fram, eða ríkissaksóknari hefði ekki talið efni til frekari aðgerða, eftir að hafa fengið málið í hendur að lokinni rannsókn. Í báðum þessum tilvikum taldi rannsóknarlögreglustjóri, að tilkynna bæri kærendum og sakborningum skriflega um afdrif máls eða kærur. Um nokkurt skeið hefði kærendum í síðargreindu tilviki verið tilkynnt skriflega um afdrif máls og í nokkrum mæli hefði sakborningum verið tilkynnt um afdrif máls með sama hætti í þessum málum. Um það hefði þó ekki gilt föst regla fyrr.

Greinargerð sú, sem vitnað er til í framangreindum athugasemdum rannsóknarlögreglustjóra, er þannig:

„1. júlí 1990 var byrjað á því að hafa samband við kærndur og eða brotþola í innbrots og þjófnaðarmálum. Þetta hefur verið gert með þeim hætti, að í þeim málum, sem engar upplýsingar er að hafa og ekkert til að fara eftir, hefur verið hringt í kæranda eða brotþola. Hann er spurður hvort frekari upplýsingar sé að hafa í málinu eða eitthvað sem hann vilji bæta við varðandi muni, lýsingu á þeim, eða annað sem skiptir máli.

Náist ekki símasamband, er viðkomandi sent staðlað bréf þar sem fyrrgreindar upplýsingar koma fram.

Alls hefur verið haft samband við kærndur í 321 máli á tímabilinu frá 1. júlí til 31. des. 1990.

Samband var haft við 207 manns símleiðis og send voru 114 bréf.

Málafjöldi eftir mánuðum er þessi:

Júlí:	67 mál –	Símasamband:	41 mál –	Bréf:	26
Ágúst:	10 –	– –	8 –	–	2
Sept.:	25 –	– –	14 –	–	11
Okt.:	75 –	– –	57 –	–	18
Nóv.:	87 –	– –	50 –	–	37
Des.:	57 –	– –	37 –	–	20

Reynslan af þessu fyrirkomulagi er mjög góð. Viðbrögð þeirra sem talað hefur verið við í síma hafa verið jákvæð og sumir hafa þakkað þetta sérstaklega, auk þess sem okkur hafa borist bréf þar sem þessari nýbreytni er fagnað.

Alltaf er eitthvað um að fólk komi með upplýsingar í málin og er það helst frekari lýsing á hlut eða hlutum og stöku sinnum að t.d. eins og veski hafi fundist, kærán hafi verið byggð á misskilningi o.s.frv.“

Hinn 15. apríl 1991 gaf rannsóknarlögreglustjóri síðan starfsmönnum sínum svofelld fyrirmæli um samskipti rannsóknarlögreglunnar við brotþola (kærndur) og sakborninga (grunaða) í málum, sem lýkur án málshöfðunar:

„I. Mál/kærur, sem ekki er úthlutað til rannsókna.

Hafa skal samband við brotþola/kæranda í öllum málum, sem ekki verður úthlutað til rannsókna, og tilkynna þá ákvörðun, að kæra hafi verið lögð til hliðar svo og forsendur ákvörðunar, hafi það ekki verið gert um leið og tekið var við kærinni.

a) Rannsóknarlögreglustjóri, vararannsóknarlögreglustjóri eða viðkomandi deildarstjóri annast tilkynningar, ef rannsókn er hafnað, sbr. 1. mgr. 42. gr. laga nr. 74, 1974.

b) Yfirlögregluþjónn annast að öðru leyti tilkynningar til brotþola/kæranda mála í þessum flokki, en deildarfulltrúi/lögreglufulltrúi í viðkomandi rannsóknardeild ber ábyrgð á því gagnvart honum, að tilkynningu verði komið við.

II. Mál/kærur, sem hefur verið úthlutað til rannsókna.

1. Mál/kærur, (a) vísað frá, (b) lagt í geymslu eða (c) lagt upp eftir að einhver en árangurslaus rannsókn hefur farið fram.

Tilkynna skal brotþola/kæranda og sakborningi/grunaða hafi hann notið réttarstöðu grunaðs manns eða fengið vitneskju um það frá RLR að hann væri kærður/grunaður í viðkomandi máli.

Vegna (a): Rannsóknarlögreglustjóri, vararannsóknarlögreglustjóri eða viðkomandi deildarstjóri annast tilkynningar.

Vegna (b) og (c): Viðkomandi deildarfulltrúi eða lögreglufulltrúi annast tilkynningar.

2. Mál/kæurur, send ríkissaksóknara að lokinni rannsókn RLR, en hann telur ekki efni til frekari aðgerða og tilkynnir RLR án þess að tilkynna öðrum.

Tilkynna ber brotþola/kæranda um niðurstöðu svo og þeim sem við rannsókn málsins hafa notið réttarstöðu grunaðra eða hafa fengið um það vitneskju frá RLR með öðrum hætti, að þeir hafi verið kærðir í málinu.

Sá sem sent hefur málið frá RLR til ríkissaksóknara annast tilkynningar í þessum tilvikum.“

III.

Í niðurstöðu álits míns, dags. 6. maí 1991, sagði svo:

„Í samræmi við vandaða stjórnsluhætti ber að gera þá kröfu til stjórnvalda, að þau tilkynni úrlausnir sínar þeim aðilum, sem þær snerta. Meðal slíkra úrlausna eru ákvarðanir lögregluþingvalda að hætta rannsókn máls og ákvarðanir af hálfu handhafa ákærvalds að fella mál niður. Slíkar ákvarðanir geta annars vegar varðað hagsmuni þeirra, sem hafa borið fram kæru, og hins vegar þá, sem grunaðir hafa verið um brot.

1.

Hafi ákveðinn maður verið sakaður um refsiverðan verknað, er réttlætismál að niðurstaða fáið í því máli innan hæfilegs tíma, annaðhvort með úrlausn dómstóla eða með því að mál sé fellt niður. Samkvæmt 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu eiga þeir, sem bornir eru sökum um refsiverða háttsemi, meðal annars rétt á því, að úr því máli sé skorið af dómstólum innan hæfilegs tíma. Samkvæmt þessu ákvæði mannréttindasáttmálans telst maður, sem yfirheyrður hefur verið sem grunaður um refsivert brot, vera borinn sökum um refsiverða háttsemi. Á hann þá kröfu til þess að málinu sé lokið innan hæfilegs tíma, annaðhvort með niðurfellingu málsins eða úrlausn dómstóla um sekt hans eða sýknu.

Leggja verður til grundvallar, að íslenskar refsiréttarfarsreglur séu á sömu meginþingarmíðum reistar, sbr. vísbendingu í 42. gr. og 138. gr. laga nr. 74/1974 um meðferð opinberra mála, sbr. ennfremur 76. og 114. gr. nýsamþykktara laga um sama efni, lög nr. 19/1991 um meðferð opinberra mála, en síðarnefnd lög eiga að ganga í gildi 1. júlí 1992.

Ég tel það eðlilegan og nauðsynlegan þátt í skyldu stjórnvalda til að ljúka refsímálum innan hæfilegs tíma, að þau sjái til þess að sakborningur fái vitneskju um niðurfellingu máls, enda á hann tiltekin réttindi af því tilefni, sbr. 2. og 3. mgr. 42. gr. laga nr. 74/1974 og 3. og 4. mgr. 76. gr. laga nr. 19/1991.

Eins og fram kemur í ofangreindu bréfi ríkissaksóknara, hefur almennt ekki tíðkast að embætti hans tilkynni grunuðum mönnum um þá niðurstöðu embættisins að ekki sé krafist frekari aðgerða í máli, heldur er látið sitja við tilkynningu til þeirra embætta, sem hafa annast rannsókn. Samkvæmt upplýsingum rannsóknarlögreglustjóra hefur nú verið tekin upp sú regla, að sakborningum sé tilkynnt skriflega um afdrif máls eða kæru, en um það hefur ekki gilt áður föst regla hjá embætti hans. Ekki hefur verið aflað upplýsinga um, hver háttur sé á hafður um þetta atriði hjá öðrum lögreglustjóraembættum.

Ég tel ástæðu til að ítreka þá skoðun mína, er að framan greinir, að sakborningur eigi jafnan að fá tilkynningu um þá niðurstöðu ríkissaksóknara að ekki sé krafist frekari að-

gerða í málum, sem embætti hans hefur fengið til meðferðar. Út af fyrir sig skiptir ekki meginmáli, hvort ríkissaksóknaraembættið sendir slíka tilkynningu eða viðkomandi lög-
reglustjóraembætti. Ég bendi hins vegar á, að í nýsamþykktum lögum um meðferð opin-
berra mála er svo kveðið á í 114. gr., að ákærandi skuli tilkynna sakborningi um það, ef
mál er fellt niður samkvæmt 112. gr. eða fallið er frá saksókn samkvæmt 113. gr. sömu
laga. Eru það tilmæli mín til dómismálaráðuneytisins og ríkissaksóknara, að bæði fyrir og
eftir gildistöku þessara nýju laga verði fylgt einhverri þeirri skipan í störfum ríkissaksókn-
ara og embætta lögreglustjóra að tryggt sé að sakborningar fái vitneskju um niðurfellingu
máls af hálfu ríkissaksóknara.

Stundum lýkur málum hjá embættum lögreglustjóra vegna þess að rannsókn hefur
ekki borið árangur og kemur af þeim ástæðum ekki til kasta ríkissaksóknara. Ég tel, að í
samræmi við þau sjónarmið, sem þegar hafa verið rakin, sé einnig í þessum tilvikum rétt
að tilkynna sakborningi að rannsókn máls hafi verið hætt. Ég tek undir það með rann-
sóknarlögreglustjóra, að í þessum tilvikum beri að tilkynna sakborningum um afdrif máls,
sbr. áðuraktar athugasemdir rannsóknarlögreglustjóra frá 22. mars 1991. Samkvæmt því
eru það tilmæli mín til dómismálaráðuneytisins, að ráðuneytið tryggi að embætti lög-
reglustjóra tilkynni sakborningum þegar rannsókn máls gegn þeim er hætt. Ástæða er til
að vekja athygli sakborninga á því í slíkri tilkynningu, ef við á, að ríkissaksóknari geti
endurskoðað ákvörðun um að rannsókn skuli hætt.

2.

Oft hefur brot komið niður á hagsmunum þeirra aðila, sem hafa borið fram kærur.
Framvinda rannsóknar og refsímáls skiptir slíka aðila máli, meðal annars vegna ákvörð-
unar um það, hvort og hvenær þeir höfði einkamál á hendur sakborningi, sbr. XVII. kafla
laga nr. 74/1974 og nú XX. kafla laga nr. 19/1991 um meðferð opinberra mála, hvort bera
eigi ákvörðun undir ríkissaksóknara, sbr. 1. mgr. 42. gr. laga nr. 74/1974 og 2. mgr. 76.
gr. laga nr. 19/1991, eða jafnvel hvort þeir höfði einkarefsimál, sbr. 242. gr. almennt
hegningarlaga nr. 19/1940 og ákvæði 29. gr. sömu laga um fresti.

Samkvæmt 1. mgr. 76. gr. nýsamþykktu laga um meðferð opinberra mála ber að til-
kynna kæranda, hafi hann hagsmuna að gæta, bæði um að lögregla vísi frá kærur um brot
og að byrjaðri rannsókn sé hætt. Samkvæmt 114. gr. sömu laga skal ákærandi tilkynna
þeim, sem misgert er við, ef því er að skipta, að mál hafi verið fellt niður eða fallið frá
saksókn, sbr. 112. og 113. gr. sömu laga. Það er skoðun mín, að ástæða sé til að fylgja nú
þegar þessum lagafyrirmælum, enda þótt lögin taki ekki gildi fyrr en 1. júlí 1992. Að því
er lögreglu varðar, mætti hafa hliðsjón af nýbreytni í framkvæmd rannsóknarlögreglu rík-
isins, eins og henni er lýst hér að framan.

Í tilefni af því, sem fyrr segir um nauðsyn tilkynningar til kæranda brota, er rétt að
vekja athygli á því, að stundum er rannsókn hætt, vegna þess að sá aðili, sem brot hefur
bitnað á, hefur fallið frá kærur sinni, og um er að ræða brot, sem sæta ákærur eftir kröfu
þess, sem misgert er við. Að gefnu tilefni er að mínum dómi ástæða til að beina því til lög-
reglustjóra og ríkissaksóknara að jafnan sé tryggilega gengið frá sönnun um það, þegar
kærandi hefur fallið frá kærur sinni, þannig að ekki geti síðar risið ágreiningur um það
efni. Í þessu tilliti skiptir tilkynning til kæranda einnig máli, þar sem tilkynning um niður-
fellingu rannsóknar eða máls og um ástæður til slíkrar ákvörðunar gefur kæranda tilefni til
athugasemda.

3.

Það eru tilmæli mín til ríkissaksóknara og dómismálaráðuneytis, að tilkynningum til
sakaðra manna og kæranda, sem hafa hagsmuna að gæta, og almennt þeirra, sem misgert
er við, verði hagað í samræmi við þau sjónarmið, sem gerð hefur verið grein fyrir í kafla

III. 1–2 í álitu þessu. Einnig mælist ég til þess, að ríkissaksóknari og lögreglustjórar sjái til þess, að jafnan sé tryggilega gengið frá sönnun um það, þegar kærandi hefur fallið frá kærnu sinni, ef slík ákvörðun kæranda skiptir máli um framhald refsímáls eða rannsóknar slíks máls.“

12.4.

Meðferð og rannsókn kvartana á hendur lögreglumönnum. (Mál nr. 308/1990)

A kvartaði yfir afskiptum lögreglunnar í Reykjavík af sér er hún var stödd í Nauthólsvík ásamt öðru fólki. Varðaði kvörtunin einkum framkomu lögreglumanns eins og afdrif myndavélar í eigu A.

Með bréfi, dags. 3. desember 1990, óskaði ég eftir ýmsum upplýsingum frá lögreglustjóranum í Reykjavík um meðferð og rannsókn kvartana á hendur einstökum lögreglumönnum vegna starfa þeirra. Í svarbréfi embættisins 9. desember 1990 sagði svo:

„Þegar fram eru bornar kærur eða kvartanir á starfsmenn lögreglunnar í Reykjavík, skal fjallað um þær skv. reglum lögreglustjóra frá 15. júlí 1988, en reglur þessar koma fram á bls. 27 í handbók lögreglumanna sem fylgir hjálagt.

Umkvartanir sem berast til yfirlögregluþjóns eru færðar á sérstaka bók, þar sem fram kemur dagsetning hvenær kvörtun kemur fram, númer lögregluskýrslu, nafn kæranda, fastanúmer lögreglumanns, eða lögreglumanna sem umkvörtunarefnið beinist að, kvörtunarefnið og afgreiðsla. Það sem af er þessu ári hafa borist 26 umkvörtunarefni. Í flestum tilvikum fer fram rannsókn, með ekki ósvipuðum hætti og við aðrar rannsóknir, svo sem með könnun eða yfirheyrslum, gagnaöflun og fleiru sem lýtur að því að reyna að upplýsa málavexti.

Um afgreiðslu slíkra kvörtunarefna er farið eftir 2. mgr. 7. gr. laga nr. 38/1954 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.“

Í bréfi mínu til lögreglustjórans í Reykjavík, dags. 29. júlí 1991, sagði m.a. svo:

„Ég hef ekki að svo stöddu athugasemdir fram að færa við ofangreindar reglur, miðað við núgildandi lög. Af þeim gögnum, sem fyrir mig hafa verið lögð, verður hins vegar ekki séð, að með mál [A] hafi verið farið til hlítar eftir þessum reglum. Í upphafi mun ekki hafa verið á hreinu, hvort ætlun [A] væri að bera fram kvörtun af umræddu tilefni. Að fengnu bréfi hennar til embættis yðar frá 23. júlí 1990, tel ég hins vegar að svo hafi verið. Tel ég að réttara hefði verið í framhaldi af því, að fylgja áður nefndum reglum um meðferð og rannsókn kvartana á hendur lögreglumönnum.

Ég tek að lokum fram, að ég tel ekki vera grundvöll fyrir frekari athugun þessa máls af minni hálfu og hef ég í dag tilkynnt [A] það bréflega.“

13.0. Málsmeðferð stjórnvalda.

13.1. Úthlutun aflahlutdeildar. Svör við erindum. (Mál nr. 371/1990)

A bar fram kvörtun hinn 13. desember 1990 um að samstarfsnefnd skv. II. ákvæði til bráðabirgða í lögum nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða hefði ekki veitt nein svör við bréfi sínu frá 5. júlí 1990, sem síðan hefði verið ítrekað 30. nóvember 1990. Í bréfum þessum var óskað eftir að úthlutun á aflahlutdeild til báts í eigu A yrði tekin til sérstakrar athugunar.

Í bréfi mínu til A, dags. 29. ágúst 1991, sagði m.a. svo:

„II. ákvæði til bráðabirgða í lögum nr. 38/1990 geymir fyrirmæli um úthlutun aflahlutdeildar í tilvikum sem því, er erindi yðar frá 5. júlí 1990 laut að, og um meðferð slíkra mála. Í [. . .] skýringum samráðsnefndarinnar frá 10. janúar 1991 er meðferð þessara mála lýst, þar á meðal úthlutun til umrædds báts yðar. Ég tel ekki ástæðu til athugasemda við málsmeðferð nefndarinnar en tek þó fram, að ég tel að réttara hefði verið, að nefndin hefði strax svarað bréfi yðar frá 5. júlí 1990 og þar vísað til þess, hvernig meðferð máls yðar yrði hagað. Af yðar hálfu hafa ekki komið fram athugasemdir við úthlutun aflahlutdeildar til m.b. [X] sem slíka.“

Ég tjáði því A að samkvæmt því, er að framan greinir, teldi ég ekki ástæðu til frekari afskipta af málinu.

14.0. Mannanöfn.

14.1. Mannsnafn ekki talið falla að lögum íslenskrar tungu. (Mál nr. 458/1991)

A kvartaði yfir ákvörðun sem deildarráð heimspekideildar Háskóla Íslands tók hinn 16. maí 1991 um að sonur hans fengi ekki að bera mannsnafnið „Neptúnus“. Í bréfi mínu til A, dags. 18. nóvember 1991, benti ég á að í 4. gr. laga nr. 54/1925 um mannanöfn segði svo:

„Ekki mega menn bera önnur nöfn en þau sem rétt eru að lögum íslenskrar tungu. Prestar skulu hafa eftirlit með, að þessum ákvæðum sé fylgt. Rísi ágreiningur um nafn, sker heimspekideild háskólans úr.“

Þá benti ég á, að í niðurstöðu heimspekideildar Háskóla Íslands væri tekið fram, að nafnið félli ekki vel að íslensku máli sem mannsnafn. Einnig segði þar, að nafnið Neptúnus hefði ekki svo vitað væri verið notað sem eiginnafn, enda væru latnesk goðanöfn samkvæmt hefð ekki notuð hér á landi og ekki væri ástæða til þess að innleiða slík nöfn. Þá sagði í bréfi mínu:

„Það er skoðun mín, að ekki verði talin ólögmæt sú niðurstaða heimspekideildar Háskóla Íslands, að nafnið Neptúnus falli ekki að lögum íslenskrar tungu og eigi sér enga hefð í málinu. Skiptir þar ekki máli, þótt nafnið sé ekki með öllu óþekkt hér á landi.

Í kvörtun yðar gagnrýnið þér það sjónarmið, er fram kemur í rökstuðningi heimspekideildar, að hætta sé á „að dreng yrði strítt með þessu fágæta og óvenjulega nafni, t.d. með gælunafninu Nebbi“. Fallast má á það, að úrlausn þessa máls hafi ekki samkvæmt þágildandi lögum getað byggst á þessu sjónarmiði, enda var heimspekideild samkvæmt 4. gr. laga nr. 54/1925 um mannanöfn eingöngu ætlað að úrskurða um það hvort nafn var „rétt . . . að lögum íslenskrar tungu“. Þar sem niðurstaða heimspekideildar var hins vegar jafnframt reist á atriði, sem úrslitum skyldi ráða og deildin átti úrlausnarvald um, þá tel ég, að þessi annmarki haggi ekki við gildi umræddrar ákvörðunar heimspekideildar, eins og hér stendur á.

Þá tel ég rétt að taka fram, að samkvæmt 4. gr. laga nr. 54/1925 var heimspekideild Háskóla Íslands falið að úrskurða í ágreiningi, sem kynni að rísa um það, hvort nafn félli að lögum íslenskrar tungu. Með þessu var leitast við að tryggja að ágreiningsmál af því tagi yrðu ekki til lykta leidd, nema að undangenginni umfjöllun sérfræðinga um íslenskt mál. Þetta fyrirkomulag gefur ekki tilefni til athugasemda af minni hálfu.“

Ég tjáði því A, að með vísan til ofangreindra reglna væri það niðurstaða mín, að eigi hefði verið brotið gegn íslenskum lögum, er synjað var um að sonur hans fengi að halda nafninu Neptúnus. Teldi ég því ekki vera grundvöll fyrir frekari afskiptum mínum af málinu.

14.2. Skylda til töku íslensks eiginnafns við veitingu ríkisfangs. (Mál nr. 236/1990)

I.

A kvartaði yfir því að sonur hennar fengi ekki að halda nafninu Ývan/Ívan óbreyttu við töku íslensks ríkisborgararéttar. A kvartaði einnig yfir því, að heimspekideild Háskóla

Íslands skyldi hafa vald til að banna notkun tiltekinna mannanafna, ef þau væru ekki talin falla nægilega vel að íslenskri tungu. Væru með þessu skert sjálfsögd mannréttindi. Í bréfi mínu til A, dags. 27. maí 1991, sagði m.a. svo:

„1) Syni yðar var veittur íslenskur ríkisborgararéttur skv. 33. tl. 1. gr. laga nr. 35/1989 um veitingu ríkisborgaréttar. Í 2. gr. þeirra laga segir:

„Nú fær maður, sem heitir erlendu nafni íslenskt ríkisfang með lögum, og skulu þá börn hans, fædd síðan, heita íslenskum nöfnum samkvæmt lögum um mannanöfn, en hann skal, þá er hann hlýtur íslenskt ríkisfang, taka sér íslenskt eiginnafn – ásamt því sem hann ber fyrir – er börn hans taka sem kenningarnafn. Honum skal þó heimilt ef hann kýs heldur, að breyta svo eiginnafni sínu að það fullnægi kröfum laga um mannanöfn.“

Í samræmi við þetta ákvæði laganna ritaði dómsmálaráðuneytið bréf, dags. 23. maí 1989, þar sem fram kom að yfirlýsing um íslenskt ríkisfang væri bundin því skilyrði, að sonur yðar tæki sér íslenskt eiginnafn. Þá kom einnig fram, að þess yrði að gæta að nafnið væri íslenskt eða fylgdi íslenskri málvenju, sbr. 4. gr. laga nr. 54/1925 um mannanöfn, sem voru í gildi, þegar málið var til meðferðar í ráðuneytinu. Þá var bent á, að yður væri heimilt að óska eftir því, að nafni sonar yðar yrði breytt að öllu leyti til samræmis við íslenska nafnalöggjöf. Þar sem ekki kom fram ósk um annað nafn en Ývan [. . .], fór dómsmálaráðuneytið þess á leit við heimspekideild Háskóla Íslands samkvæmt 4. gr. laga nr. 54/1925, að deildin léti í té umsögn sína um það, hvort nafnið Ývan teldist rétt að lögum íslenskrar tungu. Niðurstaða heimspekideildar var sú, að Ývan teldist ekki íslenskt nafn og að Ývan/Ívan ætti sér enga hefð í íslensku máli. Á grundvelli þessa var beiðni um að sonur yðar fengi að halda nafninu Ývan/Ívan hafnað með bréfi dómsmálaráðuneytisins 18. janúar 1990.

Í 68. gr. stjórnarskrárinnar segir meðal annars, að enginn útlendingur geti fengið ríkisborgararétt nema með lögum. Í samræmi við þetta segir í 6. gr. laga nr. 100/1952 um íslenskan ríkisborgararétt, að ríkisborgararétt megi veita með lögum samkvæmt stjórnarskránni. Hefur þetta verið framkvæmt með þeim hætti, að á hverju þingi eru afgreidd sérstök lög, þar sem tilgreindum einstaklingum er veittur íslenskur ríkisborgararéttur. Með lögum nr. 25/1952 um veitingu ríkisborgararéttar var í fyrsta skipti sett það skilyrði, að þeir, sem heita erlendum nöfnum, skuli áður en þeir öðlast íslenskt ríkisfang, hafa fengið íslensk nöfn samkvæmt lögum nr. 54/1925. Nánast samhljóða skilyrði var sett í lög um veitingu ríkisborgararéttar á hverju ári, þar til lög nr. 57/1981 voru sett. Í 2. gr. þeirra laga var ákvæðið fært í það horf, sem kemur fram í 2. gr. laga 35/1989 og tekið er upp hér að framan. Með því er í reynd slakað nokkuð á þessu skilyrði, sem áður hafði verið sett. Samkvæmt fyrri málslið 2. gr. geta þeir, sem bera erlent nafn haldið sínu nafni, en verða að taka sér annað íslenskt eiginnafn, sem börn þeirra, fædd síðar, skulu taka sem kenningarnafn. Í samræmi við 1. gr. laga nr. 54/1925 er edlilegt að túlka þetta svo, að viðkomandi geti þó aldrei borið fleiri en eitt erlent eiginnafn ásamt hinu íslenska. Samkvæmt síðari málslið 2. gr. geta menn þó breytt eiginnafni sínu svo, að það fullnægi kröfum laga um mannanöfn. Samkvæmt þessu var það skilyrði sett, að sonur yðar tæki íslenskt nafn eða breytti svo nafni sínu, að það félli að íslenskri tungu.

Í 4. gr. laga um mannanöfn nr. 54/1925 segir:

„Ekki mega menn bera önnur nöfn en þau sem rétt eru að lögum íslenskrar tungu. Prestar skulu hafa eftirlit með, að þessum ákvæðum sé fylgt. Rísi ágreiningur um nafn, sker heimspekideild háskólans úr.“

Sem fyrr segir, var beiðni yðar um að sonur yðar fengi að halda nafni sínu Ývan/Ívan [. . .] hafnað, þar sem það var ekki talið falla að lögum íslenskrar tungu. Þetta var í samræmi við þá niðurstöðu heimspekideildar Háskóla Íslands, að nafnið Ývan/Ívan fullnægði ekki þessu skilyrði laganna og ætti sér enga hefð í íslensku máli. Ég tel að þau sjónarmið, sem dómsmálaráðuneytið hefur lagt til grundvallar þeirri ákvörðun, að synja beiðni yðar um að sonur yðar haldi nafninu Ývan/Ívan, sé í samræmi við þau lagafyrirmæli, sem ég hef hér rakið. Þá gefur athugun mín ekki tilefni til að veðfengja það mat heimspekideildar Háskóla Íslands að nafnið Ývan/Ívan falli ekki að lögum íslenskrar tungu og eigi sér enga hefð í málinu. Skiptir ekki máli í því sambandi þótt nafnið sé ekki með öllu óþekkt hér á landi.

2) Í bréfi yðar, dags. 13. mars. 1990, kvartið þér einnig yfir því að heimspekideild Háskóla Íslands skulu hafa vald til að ákveða hvaða nöfn verði notuð sem íslensk mannanöfn. Varðandi þessa kvörtun tel ég rétt að benda á, að samkvæmt 4. gr. laga nr. 54/1925 er heimspekideild Háskóla Íslands falið að úrskurða í ágreiningi, sem kanna að rísa milli ráðuneytis og umsækjanda um það, hvort nafn fellur að lögum íslenskrar tungu. Með þessu er leitast við að tryggja að ágreiningsmál af þessu tagi verði ekki til lykta leidd, nema að undangenginni umfjöllun sérfræðinga um íslenskt mál. Þetta fyrirkomulag gefur ekki tilefni til athugasemda af minni hálfu.“

Ég tjáði því A að samkvæmt framansögðu væri það niðurstaða mín, að eigi hefði verið brotið gegn íslenskum lögum, er synjað var um að sonur hennar fengi að halda óbreyttu nafni sínu. Taldi ég því ekki vera grundvöll fyrir frekari afskiptum mínum af málinu. Þar sem A taldi synjun þessa mannréttindabrot, tók ég fram í bréfi mínu að ég fengi ekki séð að hún færi í bága við nein mannréttindaákvæði í íslensku stjórnarskránni. Að því er varðar mannréttindasáttmála, sem Ísland er aðili að, upplýsti ég, að skrifstofa mín gæti gefið henni upplýsingar um Mannréttindasáttmála Evrópu og um kærur til Mannréttindanefndar Evrópu, en ég treysti mér hins vegar ekki til að fullyrða neitt um árangur af slíkri kæru.

II.

Hinn 1. nóvember 1991 tóku gildi ný lög um mannanöfn nr. 37/1991. Samkvæmt 1. mgr. 3. gr. laganna skal mannanafnanefnd semja skrá um þau eiginnöfn sem heimil teljast. Í mannanafnaskrá, sem mannanafnanefndin gaf út í október 1991, er nafnið Ívan tekið á skrá.

15.0. Námslán og námsstyrkir.

15.1. Heimild til að draga félagsgjald til SÍNE af námsláni. (Mál nr. 381/1991)

A kvartaði yfir því, að Lánasjóður íslenskra námsmanna drægi frá reiknuðu námsláni sínu félagsgjald til Sambands íslenskra námsmanna erlendis (SÍNE).

Í bréfi mínu til A, dags. 8. febrúar 1991, sagði m.a. svo:

„Samkvæmt 3. mgr. 16. gr. laga nr. 72/1982, um námslán og námsstyrki, er menntamálaráðherra heimilt, „. . . að ákveða í reglugerð að námsmenn utan Háskóla Íslands skuli greiða hagsmunasamtökum sínum hliðstætt gjald og Stúdentaráð Háskóla Íslands fær til sinna nota af innritunargjaldi. Á sama hátt getur ráðherra ákveðið að Lánasjóðurinn innheimti gjald þetta, þegar útborgun námsaðstoðar fer fram.“ Í 46. gr. reglugerðar nr. 578/1982 um námslán og námsstyrki, sbr. reglugerð nr. 381/1986, kemur fram, að óski stjórn SÍNE eftir því, skuli Lánasjóðurinn draga félagsgjald til samtakanna frá útborguðu láni til námsmanna erlendis, og á það að vera hliðstætt hlut Stúdentaráðs Háskóla Íslands í innritunargjöldum Háskólans.“

Með tilvísun til framangreindra lagaheimilda, tjáði ég A að það væri niðurstaða mín, að málavextir í máli því, sem kvörtun hans lyti að, gæfu ekki tilefni til frekari afskipta af minni hálfu.

16.0. Nefndir og ráð.

16.1.

Lausn skipaðs nefndarmanns. (Mál nr. 271/1990)

Eftir tilnefningu frá bifreiðastjórafélaginu X skipaði samgönguráðherra A einn af þremur nefndarmönnum í umsjónarnefnd fólksbifreiða á félagssvæði X. Skipunartími A var fjögur ár frá 1. ágúst 1989 að telja. Bifreiðastjórafélagið taldi, að A hefði ekki fylgt þeim starfsreglum, sem stjórn félagsins ætlaðist til, og brotið gegn ákvæðum laga og reglugerða um leigubifreiðar við úthlutun tiltekins atvinnuleysis. Tilkynnti félagið samgönguráðuneytinu, að það hefði afturkallað tilnefningu A og fór þess á leit að B tæki sæti A í nefndinni. Að ósk félagsins leysti samgönguráðuneytið A frá störfum sínum hinn 13. mars 1990 og skipaði B í hans stað frá sama tíma til 31. júlí 1993. Umboðsmaður taldi, að umsjónarnefndir fólksbifreiða, er færu með ákvörðunarvald á tilteknu sviði utan hins almenna stjórnsýslukerfis, væru að meginstefnu til sjálfstæðar í störfum sínum, þótt skjóta mætti ákvörðunum þeirra til samgönguráðuneytisins. Í slíkum tilvikum sætti heimild þess stjórnvalds, sem í nefndina skipaði, til að leysa nefndarmann frá starfi gegn vilja hans, áður en skipunartími hans væri liðinn, verulegum takmörkunum. Skoðanaágreiningur við tilnefningaraðila heimilaði ekki lausn. Taldi umboðsmaður, að sú ákvörðun samgönguráðuneytisins að leysa A frá störfum í umsjónarnefnd fólksbifreiða hefði verið ólögmat. Hún yrði ekki réttlætt með því, að honum hafi orðið á mistök í starfi, enda væri engin önnur ástæða gefin fyrir lausninni en að tilnefning bifreiðastjórafélagsins hefði verið afturkölluð. Þess vegna yrði ekki miðað við, að lausnin hefði byggst á því, að starfsskyldur hefðu verið brotnar eða á sérstökum ávirðingum öðrum, þrátt fyrir tildrög afturköllunar á tilnefningu. Þá hefðu þær ávirðingar, sem X hélt fram, að A hefði orðið ber að, ekki getað heimilað fyrirvaralausla frávikningu, án þess að honum gæfist kostur á að tala máli sínu. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til samgönguráðuneytisins, að það kæmi skipan nefndarinnar í lögmat horf með því að láta A, ef hann óskaði eftir því, taka sæti sitt í nefndinni á ný.

I.

Hinn 10. apríl 1990 leitaði A til mín út af þeirri ákvörðun samgönguráðuneytisins 15. mars 1990, að afturkalla frá og með 13. mars 1990 skipun hans í umsjónarnefnd fólksbifreiða á félagssvæði bifreiðastjórafélagsins X.

Með bréfi samgönguráðuneytisins, dags. 27. júlí 1989, tilkynnti ráðuneytið A, að hann hefði, eftir tilnefningu frá bifreiðastjórafélaginu X, verið skipaður einn af þremur nefndarmönnum í umsjónarnefnd fólksbifreiða á félagssvæði bifreiðastjórafélagsins X. Skipunartími A var ákveðinn fjögur ár eða frá 1. ágúst 1989 að telja til og með 31. júlí 1993. Á fundi í umsjónarnefndinni 7. febrúar 1990 ákvað meirihluti nefndarinnar, þ. á m. A, að úthluta tilteknum manni leyfi til að reka bifreið með búnaði fyrir hreyfihamlað fólk. Ágreiningur varð um úthlutun þessa og var henni skotið til samgönguráðuneytisins. Með bréfi, dags. 6. mars 1990, tilkynnti ráðuneytið, að það hefði ógilt umrædda úthlutun og að leyfinu skyldi úthlutað á ný. Niðurstöðu sína byggði ráðuneytið á því, að ekki hefði verið gætt ákvæða 3. mgr. 14. gr. laga nr. 77/1989 um leigubifreiðar og 12. gr. reglugerðar nr. 308/1989 um fólksbifreiðar, sem notaðar eru til leiguaksturs og takmarkanir á fjölda þeirra, um forgang launþega í leigubifreiðastjórastétt við veitingu atvinnuleyfa.

Hinn 13. mars 1990 ritaði bifreiðastjórafélagið X samgönguráðuneytinu svohljóðandi bréf:

„Á stjórnarfundum Bifreiðastjórafélagsins [X] sem haldinn var 13. mars 1990, var eftirfarandi samþykkt:

„Þar sem stjórn Bifreiðastjórafélagsins [X] telur að fulltrúi félagsins í umsjónarnefnd fólksbifreiða í [. . .], [A] hafi ekki fylgt þeim starfsreglum sem stjórn félagsins ætlaðist til og brotið gegn ákvæðum laga og reglugerða um leigubifreiðar, samanber bréf ráðuneytisins til umsjónarnefndar dagsett 6. mars 1990, þá afturkallast hér með umboð hans til setu í umsjónarnefnd af hálfu Bifreiðastjórafélagsins [X], frá og með 13. mars 1990.“

Jafnframt óskar félagið að varaformaður [X], [B], taki sæti sem aðalmaður í nefndinni fyrir hönd [A].

Þetta tilkynnist yður hér með.“

Með bréfi, dags. 15. mars 1990, leysti samgönguráðuneytið A frá störfum í umsjónarnefndinni. Bréf ráðuneytisins er svohljóðandi:

„Ráðuneytinu hefur borist bréf frá Bifreiðastjórafélaginu [X], dags. 13. mars 1990, þar sem afturkallað er umboð yðar til setu í umsjónarnefnd fólksbifreiða á [. . .] frá og með 13. mars 1990.

Umsjónarnefnd fólksbifreiða er skipuð samkvæmt 1. mgr. 10. gr. laga um leigubifreiðar nr. 77/1989. Með bréfum dags. 27. júlí 1989 skipaði samgönguráðherra í fyrsta sinn umsjónarnefnd á [. . .] á grundvelli laga um leigubifreiðar nr. 77/1989 og var skipunartíminn frá og með 1. ágúst 1989 að telja til og með 31. júlí 1993. Engin ákvæði eru um skipunartíma umsjónarnefnda í lögum um leigubifreiðar eða í reglugerð nr. 308/1989 um fólksbifreiðar, sem notaðar eru til leiguaksturs og takmarkanir á fjölda þeirra. Það var ákvörðun ráðuneytisins á sínum tíma að skipa nefndina til fjögurra ára.

Með hliðsjón af því að þér hafið ekki lengur umboð þess aðila, sem tilnefndi yður í umsjónarnefnd fólksbifreiða á [. . .] leysir ráðuneytið yður hér með frá störfum í nefndinni frá og með 13. mars 1990.“

Samgönguráðuneytið tilkynnti einnig bifreiðastjórafélaginu X í bréfi, dags. 15. mars 1990, að vegna þess að A hefði ekki lengur umboð þess aðila, sem tilnefndi hann í nefndina, hefði ráðuneytið leyst hann frá störfum frá og með 13. mars 1990 og skipað B í hans stað frá og með sama tíma.

Í bréfi A, dags. 9. apríl 1990, er fylgdi kvörtun hans, lýsti hann sjónarmiðum sínum og kom m.a. fram, að hann taldi, að tilefni þess að samgönguráðuneytið leysti hann frá störfum í úthlutunarnefndinni, hefði verið sú leyfisveiting, er getið er hér að framan. A vísaði til skipunar sinnar og skipunartíma og hélt því fram, að ráðuneytinu hefði verið óheimilt að leysa hann frá starfi. Þá bar A sig upp undan því, að ráðuneytið hefði hvorki gefið honum kost á að tala máli sínu né koma sjónarmiðum sínum á framfæri, áður en það tók hina umdeildu ákvörðun.

II.

Hinn 25. apríl 1990 óskaði ég eftir því við samgönguráðuneytið, að það skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis. Í skýringum ráðuneytisins frá 8. maí 1990 sagði:

„Í framhaldi af setningu laga um leigubifreiðar nr. 77/1989 og reglugerðar um fólksbifreiðar sem notaðar eru til leiguaksturs og takmarkanir á fjölda þeirra nr. 308/1989 skipaði samgönguráðherra umsjónarnefnd fólksbifreiða á félagssvæði Bifreiða-

stjórafélagsins [X]. Með bréfi dags. 27. júlí 1989 var [A] skipaður til að taka sæti í umsjónarnefnd fólksbifreiða samkvæmt tilnefningu Bifreiðastjórafélagsins [X] og var skipunartíminn ákveðinn frá og með 1. ágúst 1989 til og með 31. júlí 1993.

Ráðuneytinu barst bréf frá Bifreiðastjórafélaginu [X] dags. 13. mars 1990 þar sem afturkallað er umboð [A] til setu í umsjónarnefnd fólksbifreiða af hálfu Bifreiðastjórafélagsins [X] þar sem hann „hafi ekki fylgt þeim starfsreglum sem stjórn félagsins ætlaðist til og brotið gegn ákvæðum laga og reglugerða um leigubifreiðar“. Þá var þess jafnframt óskað að [B] yrði skipaður í hans stað.

Í ljósi þess að það var ákvörðun ráðuneytisins á sínum tíma að skipa umsjónarnefnd fólksbifreiða til fjögurra ára, enda engin ákvæði í lögum eða reglugerð um skipunartíma hennar og að [A] hafði ekki lengur umboð þess aðila sem tilnefndi hann til starfa í nefndinni taldi ráðuneytið sér bæði rétt og skylt að afturkalla umboð [A] og skipa [B] í hans stað.

Í bréfi [A] til yðar dags. 9. apríl 1990 eru tvær fullyrðingar sem ekki er fótur fyrir. Annars vegar er fullyrt að ástæður ógildingar samgönguráðuneytisins á úthlutun atvinnuleyfis hafi verið annarlegar. Hið rétta er að úthlutunin fór gegn ákvæðum laga nr. 77/1989 og reglugerðar nr. 308/1989, sbr. hjálaga bréf ráðuneytisins dags. 6. mars 1990. Hins vegar er fullyrt að [X] hafi ekki tilnefnt [B]. Hið rétta er að [B] var tilnefndur af [X] í bréfi dags. 13. mars 1990.“

Með bréfi, dags. 21. maí 1990, gaf ég A kost á að koma á framfæri athugasemdum í tilefni af skýringum samgönguráðuneytisins og bárust mér þær 31. júlí s.á.

III.

Í álitinu mínu, dags. 8. ágúst 1991, fjallaði ég fyrst stuttlega um skipan og starfssvið umsjónarnefnda fólksbifreiða samkvæmt lögum. Sagði svo um þetta:

„Í 10. gr. laga nr. 77/1989 um leigubifreiðar er tekið fram, að á öllum félagssvæðum, þar sem takmörkun fólksbifreiða til leiguaksturs hefur verið ákveðin, skuli starfa umsjónarnefnd fólksbifreiða, sem samgönguráðherra skipar. Í nefndinni eiga sæti þrjú menn. Hlutaðeigandi stéttarfélag fólksbifreiðastjóra tilnefnir einn nefndarmann, annan tilnefnir sveitarfélag eða sveitarfélög sameiginlega á félagssvæði og hinn þriðja skipar ráðherra án tilnefningar og er hann formaður nefndarinnar. Sömu aðilar velja hver um sig einn varmann. Um starfssvið nefndarinnar segir, að hún hafi með höndum umsjón og eftirlit með framkvæmd laga og reglugerða um leigubifreiðar á félagssvæðinu, úthlutun atvinnuleyfa og afturköllun þeirra, svo og eftirlit með þjónustu fólksbifreiðastöðva, en að öðru leyti verði starfssvið nefndanna ákveðið í reglugerð.“

IV.

Niðurstaða álits míns, dags. 8. ágúst 1991, var svohljóðandi:

„Eins og fram hefur komið, var A skipaður til setu í umsjónarnefnd fólksbifreiða á félagssvæði bifreiðastjórafélagsins X samkvæmt tilnefningu þess félags með bréfi samgönguráðherra, dags. 27. júlí 1989, sbr. 10. gr. laga nr. 77/1989 um leigubifreiðar. Hvorki lög þessi né reglugerð nr. 308/1989 hafa að geyma ákvæði um lengd skipunartíma, en í skipunarbréfinu ákvað ráðherra skipunartímann 4 ár eða frá og með 1. ágúst 1989 til og með 31. júlí 1993. Með bréfi, dags. 15. mars 1990, tilkynnti samgönguráðherra A, að hann væri leystur frá störfum í umsjónarnefnd þessari frá og með 13. mars 1990 með hliðsjón af því, að hann hefði ekki lengur „umboð“ nefnds stéttarfélags fólksbifreiðastjóra, er hefði tilnefnt hann til setu í nefndinni. Skírskotaði ráðherra til bréfs bifreiðastjórafélagsins, dags. 13. mars 1990, til sín, sbr. hér að framan. Kemur þar fram, að ástæður félagsins fyrir afturköllun „umboðs“ A eru þær, að félagið telur, að hann „hafi ekki fylgt þeim starfsreglum sem stjórn félagsins ætlaðist til og brotið gegn ákvæðum laga og reglugerða um

leigubifreiðar“. Vísaði félagið í bréfi þessu til ógildingar samgönguráðuneytisins, dags. 6. mars 1990, á tiltekinni leyfisúthlutun umsjónarnefndarinnar. Sama dag og samgönguráðherra leysti A frá störfum í nefndinni skipaði hann B í nefndina í stað hans samkvæmt tilnefningu bifreiðastjórafélagsins X og var skipunartíminn ákveðinn frá og með 13. mars 1990 til og með 31. júlí 1993 eða sá tími, er eftir lifði af þeim 4 ára skipunartíma nefndarmanna í umsjónarnefndinni, sem samgönguráðherra hafði upphaflega ákveðið.

Í bréfi samgönguráðuneytisins, dags. 15. mars 1990, er lausn A frá nefndarstarfinu byggð á því, að hann hafi ekki lengur umboð þess aðila, sem tilnefndi hann í umsjónarnefndina, eða eins og það er orðað í bréfinu: „Með hliðsjón af því að þér hafið ekki lengur umboð þess aðila, sem tilnefndi yður í umsjónarnefnd fólksbifreiða á [. . .] leysir ráðuneytið yður hér með frá störfum í nefndinni frá og með 13. mars 1990.“ Í bréfi samgönguráðuneytisins til Bifreiðastjórafélagsins X, dags. 15. mars 1990, varðandi ráðstafanir þessar er sama ástæða greind fyrir lausn A.

Tildrögin að afturköllun stéttarfélagins á tilnefningu A og lausn samgönguráðherra þegar í framhaldi af henni hafa bersýnilega einkum verið ágreiningur um úthlutun tiltekna atvinnuleysis, sem A stóð að, er stéttarfélagið og ráðherra töldu fara í bága við lög og reglugerð um leigubifreiðar og stéttarfélagið bar m.a. fram sem ástæðu fyrir afturköllun tilnefningarinnar. Þrátt fyrir það verður ekki dregin sú ályktun, að ákvörðun ráðherra um lausn A frá nefndarstarfinu hafi byggst á því, að hann hafi brotið starfsskyldur sínar í nefndarstarfinu eða sérstökum ávirðingum öðrum. Engin önnur ástæða er gefin fyrir lausninni en að tilnefning stéttarfélagins hafi verið afturkölluð. Ég tel, að ekki verði miðað við aðrar forsendur en þær, sem beint koma fram í lausnarbréfinu sjálfu. Í svarbréfi ráðuneytisins til mín, dags. 8. maí 1990, kemur ekki annað fram en að afturköllun stéttarfélagins ein sér hafi verið eina ástæðan fyrir tafarlausri lausn A. Rétt er og að fram komi, að í bréfi þessu virðist látin uppi ráðagerð um það, að ráðuneytið hafi frjálssari hendur að fara að vilja félagsins með því að skipunartími sé hvorki ákveðinn í lögum né reglugerð heldur hafi verið ákveðinn af ráðuneytinu sjálfu.

Í III. kafla hér að framan er gerð grein fyrir skipan og hlutverki umsjónarnefnda fólksbifreiða, svo sem það er markað í lögum nr. 77/1989 og reglugerð nr. 308/1989. Er þarna um að ræða sérstakt stjórnvald, sem er sett á stofn með lögum til að fara með ákvörðunarvald á tilteknu sviði utan hins almenna stjórnáskrákerfis. Ljóst er, að umsjónarnefndir fólksbifreiða eru að meginstefnu til sjálfstæðar í störfum sínum, þótt skjóta megi ákvörðunum þeirra til samgönguráðuneytisins. Þegar stöðu nefndar er þannig háttað að lögum, sætir heimild þess stjórnvalds, sem í nefndina skipar, til að leysa nefndarmann frá starfi gegn vilja hans, áður en skipunartími hans er liðinn, verulegum takmörkunum. Þannig er tvímælalaust óheimilt að leysa nefndarmann frá störfum að tilmælum tilnefningaraðila vegna þess að nefndarmaðurinn hefur fylgt annarri stefnu eða tekið aðra afstöðu í einstökum málum en tilnefningaraðilanum er þóknanlegt. Þessi grundvallarsjónarmið eiga ótvírætt við, þegar skipunartími nefndarmanns hefur verið markaður fyrirfram, og skiptir þar ekki máli, þótt skipunartími hafi verið ákveðinn af viðkomandi stjórnvaldi en ekki í lögum eða reglugerð.

Samkvæmt framansögðu tel ég, að sú ákvörðun samgönguráðuneytisins 15. mars 1990 að leysa A frá störfum í umsjónarnefnd fólksbifreiða hafi verið ólögæt. Eins og áður segir, verður sú ráðstöfun ekki réttlætt með því, að honum hafi orðið á mistök í starfi. Þær ávirðingar, sem haldið er fram, að hann hafi orðið ber að, gátu heldur ekki heimilað fyrirvaralausla frávikningu, án þess að honum gæfist kostur á að tala máli sínu.

Niðurstaða mín er að framangreindum ástæðum sú, að umrædd ákvörðun samgönguráðuneytisins um frávikningu A hafi verið ólögæt. Eru það tilmæli mín, að samgönguráðuneytið komi skipan nefndarinnar í lögætt horf og þá með því að láta A taka sæti sitt í nefndinni á ný, nema þá að hann óski ekki eftir því að hefja aftur störf í henni.“

Í tilefni af framangreindu álitinu mínu barst mér bréf frá samgönguráðuneytinu, dags. 2. september 1991. Þar segir:

„Ráðuneytið hefur mótttekið álit yðar, hr. umboðsmaður Alþingis, dags. 8. ágúst sl., varðandi afturköllun á skipun [A] í umsjónarnefnd fólksbifreiða á höfuðborgarsvæðinu.

Af því tilefni skal upplýst að ráðuneytið hefur ákveðið að gefa [A] kost á að taka sæti í nefndinni að nýju.

Hjálagt fylgir, í myndriti, bréf ráðuneytisins dags. í dag til [A], þar sem fram kemur ofangreind ákvörðun ráðuneytisins.“

17.0. Opinberir starfsmenn.

17.1. Fyrirframgreiðsla launa ríkisstarfsmanns. (Mál nr. 245/1990)

A, sem var settur sóknarprestur um rúmlega 4 mánaða skeið, kvartaði yfir því að hafa ekki fengið föst laun sín greidd fyrirfram mánaðarlega svo sem lögboðið væri í 1. mgr. 20. gr. laga nr. 38/1954 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Launaskrifstofa ríkisins hafði mótað þá verklagsreglu að greiða laun eftir á, þegar setning í starf stæði skemur en eitt ár. Var þessi verklagsregla byggð á túlkun fjármálaráðuneytisins á því, hvað teldist vera aðalstarf í skilningi 1. gr. laga nr. 38/1954, og studdist ráðuneytið í þeim efnum við bréf sitt til BSRB og samkomulag ríkisstjórnar við BHM. Þar sem A hefði verið fenginn til þess af yfirvöldum kirkjumála að gegna prestsstarfinu með þeim föstu launum, er því fylgdu og sinna öllum þeim skyldum, er umræddu starfi tilheyru sem aðalstarfi, komst umboðsmaður að þeirri niðurstöðu, að A hefði verið ríkisstarfsmaður í skilningi 1. gr. laga nr. 38/1954. Hann hefði því borið skyldur og notið réttinda sem ríkisstarfsmaður hvað varðaði hið umdeilda atriði, þ.e. mánaðarlega fyrirframgreiðslu fastra launa skv. 1. mgr. 20. gr. laga nr. 38/1954. Umboðsmaður benti á, að lög nr. 38/1954 væru opinbers réttar eðlis og vitnaði í því efni til hrd. 1983, bls. 574. Af þeim sökum taldi hann umrædda verklagsreglu ekki standast og hvorki yrði hún byggð á fyrrnefndu bréfi né samkomulagi, enda væri það ekki á valdi þargreindra aðila að breyta allsherjarréttarlegum lagaákvæðum með samningi. Mæltist umboðsmaður til þess, að laun til settra ríkisstarfsmanna yrðu greidd fyrirfram í samræmi við lög. Að öðrum kosti ætti fjármálaráðuneytið frumkvæði að laga-breytingu.

I.

Með bréfi til mín, dags. 29. janúar 1990, bar A, fyrrum sóknarprestur á X og prófastur í X-prófastsdæmi, fram kvörtun yfir fyrirkomulagi launagreiðslna til hans þann tíma, er hann var settur sóknarprestur á X frá 1. maí 1989 til 5. september s.á. A var settur sóknarprestur á X þennan tíma í námsleyfi skipaðs sóknarprests, en A hafði fengið laun frá störfum 1. október 1987 vegna veikinda. Er í áliti þessu fjallað um þá kvörtun hans, að hann hafi ekki fengið föst laun fyrir preststarfið á setningartímanum greidd fyrirfram mánaðarlega fyrsta starfsdag hvers mánaðar, svo sem lögboðið sé í 1. mgr. 20. gr. laga nr. 38/1954 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Í svarbréfi launaskrifstofu ríkisins til A, dags. 1. desember 1989, sagði til skýringar á fyrirkomulagi launagreiðslnanna, að laun greiddust eftir á, væri setning til skemmri tíma en eins árs.

II.

Hinn 29. júní 1990 ritaði ég fjármálaráðherra bréf og mæltist til þess, sbr. ákvæði 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að fjármálaráðuneytið skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A. Óskaði ég sérstaklega upplýsinga um það, hvaða lagareglur launaskrifstofa ríkisins teldi heimila greiðslu launa eftir á, þegar setning í starf stæði skemur en eitt ár.

Svar launaskrifstofu ríkisins barst mér með bréfi, dags. 6. nóvember 1990. Þar segir:

„Vísað er til bréfs yðar dags. 29. júní 1990 þar sem einkanlega er óskað upplýsinga um á hvaða lagagrunni Launaskrifstofa ríkisins telur sér heimilt að greiða laun eftir á, þegar setning í starf stendur skemur en eitt ár.

Launaskrifstofa ríkisins byggir þá verklagsreglu, er þér spyrjast fyrir um, á túlkun þess hvað teljist vera aðalstarf í skilningi 1. gr. laga nr. 38/1954 og 1. gr. laga nr. 94/1986 sbr. bréf fjármálaráðuneytis til Bandalags starfsmanna ríkis og bæja dags. 9. mars 1981, en þar segir m.a. „Framvegis mun hugtakið aðalstarf, sbr. 1. gr. laga nr. 29/1976 (tekið óbreytt í 1. gr. laga nr. 94/1986 innsk. ritara), verða túlkað á þann veg að undir það falli hlutastörf, jafnvel þó þau nái ekki hálf dags starfi, enda stundi starfsmaður fast samfellt starf og hafi ekki á hendi annað aðalstarf í þjónustu ríkisins. Undanþegið þessari túlkun er sumarvinnufólk eða aðrir í tímabundnum afleysingum“, sbr. hjálagt. Í samkomulagi dags. 8. sept. 1980 við BHM var samið um sömu túlkun á hugtakinu aðalstarf.

Hvað varðar mál [A] sérstaklega þá telur launaskrifstofan það tvímælalaust, að starf það sem hann var fenginn til að sinna geti ekki talist aðalstarf og því voru laun hans greidd eftir á.

Beðist er velvirðingar á síðbúnu svari.“

Með bréfi, dags. 19. nóvember 1990, gaf ég A kost á að gera athugasemdir við bréf launaskrifstofunnar. Athugasemdir hans bárust mér í bréfi 27. sama mánaðar.

Með bréfi, dags. 22. mars 1991, mæltist ég til þess við fjármálaráðuneytið, að það léti mér í té, annars vegar ljósrit af bréfi fjármálaráðuneytisins til Bandalags starfsmanna ríkis og bæja, dags. 9. mars 1981, og hins vegar ljósrit af samkomulagi við Bandalag háskólanna frá 8. september 1980. Gögn þessi bárust mér með bréfi fjármálaráðuneytisins, dags. 11. apríl 1991.

III.

Í niðurstöðu álits míns, dags. 3. október 1991, sagði svo:

„A var settur sóknarprestur á X frá 1. maí 1989 til 5. september s.á. í námsleyfi skipaðs sóknarprests þar. Beinist kvörtun A að því, að hann hafi ekki fengið laun fyrir prestsstarfið greidd fyrir fram mánaðarlega fyrsta starfsdag hvers mánaðar, svo sem lögboðið sé í 1. mgr. 20. gr. laga nr. 38/1954 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 38/1954 taka þau lög til hvers manns, sem er skipaður, settur eða ráðinn í þjónustu ríkisins með föstum launum, meðan hann gegnir starfanum, enda verði starf hans talið aðalstarf. Ríkisstarfsmenn taka laun samkvæmt lögum eða ráðningarsamningum, sbr. 1. mgr. 18. gr. laga nr. 38/1954.

Af gögnum máls þessa má ráða, að þegar A var settur í starf sóknarprests á X fyrrgreint starfstímabil, var hann af yfirvöldum kirkjumála fenginn til þess að gegna preststarfinu með þeim föstu launum, er því fylgdu. Þá er og eigi annað fram komið en að A hafi verið ráðinn til þess að sinna öllum þeim skyldum, er umræddu starfi fylgdu sem aðalstarfi.

Þegar framangreint er virt, er það álit mitt, að A hafi verið ríkisstarfsmaður í skilningi 1. gr. laga nr. 38/1954 þann tíma, sem hann var settur sóknarprestur á X. Hann bar því skyldur ríkisstarfsmanns og naut réttinda sem slíkur samkvæmt þeim lögum, hvað þau atríði varðar, sem hér eru til umfjöllunar.

Af gögnum þeim, er fyrir mig hafa verið lögð, má ráða, að launaskrifstofa ríkisins hefur mótað þá verklagsreglu, að greiða laun eftir á en ekki fyrirfram, þegar setning í starf á vegum ríkisins stendur skemur en eitt ár. Kemur fram í svarbréfi fjármálaráðuneytisins til mín, dags. 6. nóvember 1990, að ráðuneytið byggir verklagsreglu þessa á túlkun sinni á því, hvað teljist vera aðalstarf í skilningi 1. gr. laga nr. 38/1954 og 1. gr. laga nr. 94/1986. Er um þessa túlkun vitnað til bréfs fjármálaráðuneytisins til Bandalags starfsmanna ríkis og bæja, dags. 9. mars 1981, en í því bréfi segir m.a.:

„Framvegis mun hugtakið aðalstarf, sbr. 1. gr. laga nr. 29/1976 verða túlkað á þann veg að undir það falli hlutastörf, jafnvel þó þau nái ekki hálfisdags starfi, enda stundi starfsmaður fast samfellt starf og hafi ekki á hendi annað aðalstarf í þjónustu ríkisins. Undanþegið þessari túlkun er sumarvinnufólk eða aðrir í tímabundnum afleysingum.“

Þá segir enn fremur í bréfi fjármálaráðuneytisins til mín, dags. 6. nóvember 1990, að samið hafi verið um sömu túlkun á hugtakinu aðalstarf í samkomulagi 8. september 1980 við BHM, en í því samkomulagi segir m.a.:

„Fjármálaráðuneytið mun senda BHM bréf þess efnis, að framvegis verði aðalstarf, sbr. 1. gr. laga nr. 46/1973 túlkað á þann veg, að undir það falli hlutastörf, jafnvel þótt þau nái ekki hálfisdags starfi, enda stundi starfsmaður fast samfellt starf og hafi ekki á hendi annað aðalstarf í þjónustu ríkisins. Undanþegið þessari túlkun er sumarvinnufólk eða aðrir í tímabundnum afleysingum.“

Samkvæmt 1. mgr. 20. gr. laga nr. 38/1954 skulu föst laun ríkisstarfsmanna greiddast fyrirfram mánaðarlega fyrsta starfsdag hvers mánaðar. Lög nr. 38/1954 eru opinbers réttar eðlis, og eru úrlausnir dómstóla ótvíræðar um það, að óheimilt er að semja um aðra tilhögun launagreiðslna til þeirra, er teljast ríkisstarfsmenn í skilningi laganna, en 1. mgr. 20. gr. mælir fyrir um. Skál í þeim efnum vitnað til dóms Hæstaréttar frá 14. mars 1983, sbr. dómasafn Hæstaréttar 1983, bls. 574. Með þetta í huga tel ég, að verklagsregla sú, sem launaskrifstofa ríkisins hefur mótað í þessum efnum, verði hvorki byggð á áður nefndu bréfi fjármálaráðherra til Bandalags starfsmanna ríkis og bæja, dags. 9. mars 1981, né heldur samkomulagi ríkisstjórnarinnar við Bandalag háskólanna, dags. 8. september 1980, þar sem það var ekki á valdi þessara aðila að breyta efni laga, er hafa að geyma reglur opinbers réttar eðlis, með samningi sín á milli.

Par sem A var ríkisstarfsmaður í skilningi 1. gr. laga nr. 38/1954 þann tíma, er hann var settur sóknarprestur á X, og gegndi því starfi sem aðalstarfi, er það álit mitt, að launaskrifstofu ríkisins hafi verið óheimilt að ákveða þá tilhögun á launagreiðslum til handa A umrætt tímabil að greiða honum launin eftir á í stað fyrirfram.

Með hliðsjón af framansögðu eru það tilmæli mín til launaskrifstofu ríkisins, að launagreiðslum til handa settum ríkisstarfsmönnum samkvæmt 1. gr. laga nr. 38/1954 verði framvegis hagað með þeim hætti, að þeir fái laun sín greidd fyrirfram fyrsta starfsdag hvers mánaðar í samræmi við ákvæði 1. mgr. 20. gr. laga nr. 38/1954. Að öðrum kosti eigi ráðuneytið frumkvæði að því, að fyrir Alþingi verði lagt frumvarp til breytinga á lögum nr. 38/1954, að því er varðar þetta atriði.“

17.2.

Röðun í launaflokka. Ráðningarsamningur. Staðfesting fjármálaráðuneytis á ráðningarsamningi. (Mál nr. 262/1990)

I.

A bar fram kvörtun vegna samskipta sinna við yfirboðara sína hjá ríkisstofnuninni X og launaskrifstofu ríkisins. Tilefni kvörtunar hans var tvíþætt: Annars vegar vegna breytinga, sem gerðar voru á störfum hans hjá X í maí 1989, og hins vegar vegna seinagangs, sem hann taldi, að orðið hefði á leiðréttingu umsaminna launakjara hans.

Með bréfi, dags. 3. ágúst 1990, lauk ég afskiptum mínum af öðrum þáttum kvörtunarinnar en þeim, sem beindust að seinangangi við leiðréttingu umsaminna launakjara, en af

gögnum málsins var ljóst, að A hafði ekki verið raðað í launaflokk samkvæmt þeim ráðningarsamningi, sem gerður var við hann 2. janúar 1987.

II.

Í kvörtun A sagði, að frá því í janúar 1987 hefði hann margsinnis óskað leiðréttingar á umsömdum launakjörum sínum, en án árangurs. Samkomulag hefði verið um launagreiðslur fyrir starf umdæmisstjóra, þegar nýr ráðningarsamningur hefði verið gerður 2. janúar 1987, sbr. bréf, dags. 19. janúar 1987 og 12. febrúar 1987. A hefði óskað ítrekað eftir leiðréttingum, bæði munnlega og skriflega, sbr. bréf dags. 29. júní 1989.

Hinn 2. ágúst 1990 ritaði ég forstjóra X bréf, þar sem ég greindi forstjóranum frá því, að A hefði leitað til mín og kvartað yfir því, að ekki hefði verið staðið við umsamin launakjör. Mæltist ég til þess, að forstjórinn léti mér í té tiltæk gögn og upplýsingar, sem vörðuðu umrædda kvörtun.

Með bréfi launaskrifstofu ríkisins til mín, dags. 18. september 1990, kom fram, að með bréfi, dags. 13. september 1990, hefði X framsent erindi mitt til launaskrifstofunnar varðandi kvörtun A. Þá sagði orðrétt í bréfi launaskrifstofunnar:

„[A] hóf störf hjá [X] 7. janúar 1986 og raðaðist fyrst sem verkefnastjóri með MS-próf í 142. lfl. Frá 1. júní 1986 var hann ráðinn með nýjum ráðningarsamningi í nýstofnaða stöðu deildarstjóra umdæmadeildar og var þá raðað sem deildarverkfræðingur 2 í 144. lfl. Í janúar 1987 var enn gerður nýr ráðningarsamningur við [A] og er þar tilgreint starfsheitið „tækniforstjóri“ og lfl. 151, en röðun tækniforstjóra var á þessum tíma skv. 150. lfl. Hjá launaskrifstofu var ekki fallist á, að þetta starfsheiti ætti við starf [A] og var ráðningarsamningurinn áritaður af þáverandi yfirmanni launaskrifstofu svohljóðandi: „Raðist sem yfirverkfræðingur 2 frá 1. janúar 1987“ og voru laun [A] afgreidd skv. því í 148. lfl. Skömmu síðar var ákveðið, að hin breytta röðun skyldi gilda frá 1. júní 1986. Skilgreiningar starfsheita í kjarasamningi við Kjarafélag verkfræðinga fylgja hér með í ljósriti.

Í bréfi forstjóra [X] 19. janúar 1987 til deildarstjóra eignadeildar fjármálaráðuneytisins, en það mun hafa fylgt ráðningarsamningnum við [A] frá janúar 1987, gætir þess miskilnings, að það sé á valdi forstjórans að skipa störfum við stofnun sína í tiltekin starfsheiti og launaflokka, en þar segir: „... hefur undirritaður gert við hann nýjan ráðningarsamning, sem væntanlega tekur af öll tvímæli um, hvar raða beri honum í launaflokk. . .“. Slíkar ákvarðanir eru teknar hjá Launaskrifstofu ríkisins f.h. fjármálaráðherra, enda taka ráðningarsamningar við ríkisstarfsmenn ekki gildi, fyrr en þeir hafa verið staðfestir af starfsmönnum launaskrifstofunnar, sbr. áletrun á eyðublaði.

Á þeim tíma, sem hér um ræðir, þ.e. fyrri hluta árs 1987, voru aðeins 7 tækniforstjórar starfandi hjá ríkinu: hjá Vegagerð ríkisins (3), Orkustofnun (2), Ríkisspítölum (1) og Húsnæðisstofnun ríkisins (1). Auk þess röðuðust forstöðumenn tæknisviðs Pósts og síma og Rarik í sérgreind starfsheiti einum lfl. ofar. Í samkomulagi um röðun verkfræðinga, sem gert var 16. nóvember 1987, var ekki gerð athugasemd af hálfu stéttarfélagsins varðandi röðun [A] sem yfirverkfræðings.“

Hinn 21. september 1990 ritaði ég A bréf, þar sem ég gaf honum kost á að gera athugasemdir við bréf launaskrifstofunnar. Athugasemdir A bárust mér með bréfi, dags. 10. desember 1990.

III.

Í bréfi mínu til A, dags. 3. október 1991, sagði m.a. svo:

„Í ráðningarsamningi þeim, er forstjóri [X] gerði við yður 2. janúar 1987, var til-

greint í reiti þeim, sem fylltur er út af forstöðumanni stofnunar, að starfsheiti yðar væri „tækniforstjóri“ og launaflokkur 151. Í hinu staðlaða formi samningsins sagði, að um launagreiðslur, launaflokk og starfsaldur til launa færi eftir hinum almennu kjarasamningum starfsmanna ríkisins. Þá segir, að samningurinn öðlist ekki gildi, fyrir en hann hafi hlotið staðfestingu fjármálaráðuneytisins, sbr. 2. mgr. 9. gr. laga nr. 97/1974. Í áritun á samninginn, sem rituð var 3. mars 1987 af launadeild fjármálaráðuneytisins, kemur fram, að ekki var fallist á þá tillögu forstjóra [X] að ráða yður til starfa undir heitinu „tækniforstjóri“ í launaflokk 151. Segir í árituninni, að þér ráðist sem yfirverkfræðingur 2 frá 1. janúar 1987.

Samkvæmt 3. gr. laga nr. 97/1974 um eftirlit með ráðningu opinberra starfsmanna og húsnæðismálum ríkisins, skal, þegar starfsmaður, sem lög nr. 46/1973 taka til, er ráðinn til starfa, gera það með skriflegum gerningi. Skal þar tekið fram, hvort um setningu, skipun eða ráðningu er að ræða. Í V. kafla í bréfi mínu til yðar, sem dagsett er 3. ágúst 1990, er lýst efni ráðningarsamninga yðar að þessu leyti.

Samkvæmt 1. mgr. 9. gr. laga nr. 97/1974 lætur fjármálaráðuneytið gera eyðublöð fyrir ráðningarbréf, sem öllum stofnunum ríkisins er skylt að nota við ráðningu starfsmanna, sem ráðnir eru í hálfstarf eða meira gegn föstum mánaðarlaunum og eigi eru skipaðir. Í 2. mgr. 9. gr. sömu laga segir, að starfsmaður eigi rétt á að fá í hendur afrit af ráðningarbréfi sínu, staðfestu af viðkomandi ráðuneyti og fjármálaráðuneytinu.

Af áritun launadeildar fjármálaráðuneytisins á ráðningarsamning yðar frá 2. janúar 1987 er ljóst, að launadeild fjármálaráðuneytisins féllst ekki á þá tillögu forstjóra [X] að ráða yður til starfa sem „tækniforstjóra“ [X] með þeim launakjörum, er því starfsheiti skyldu fylgja, en skilja verður ákvæði laga nr. 97/1974 á þann veg, að samþykki fjármálaráðuneytisins hefði þurft til að koma, svo það mætti verða. Þá hafa ekki verið lögð fyrir mig gögn, er sýna, að yður hafi með öðrum hætti borið réttur til launakjara „tækniforstjóra“, svo sem það starf sýnist skilgreint í kjarasamningum ríkisins við verkfræðinga í opinberri þjónustu. Samkvæmt þessu tel ég, að ekki hafi verið sýnt fram á, að þér hafið átt rétt til leiðréttingar launakjara, sem átt hafi rót sína að rekja til þess, að yður hafi ranglega verið raðað í launaflokka.“

Í bréfi mínu til A tilkynnti ég honum að með hliðsjón af framansögðu væri afskiptum mínum af kvörtun hans lokið.

17.3. Skerðing á föstum launum skipaðs kennara. (Mál nr. 259/1990)

A, sem gegndi stöðu skipaðs kennara í fullu starfi við menntaskólann X, kvartaði yfir þeirri ákvörðun menntamálaráðuneytisins að minnka „starfshlutfall“ að 1/3 hluta, án hennar samþykkis. Við það hefðu föst laun hennar lækkað sem því svaraði. Tilefni ákvörðunar ráðuneytisins var samdráttur í kennslugrein þeirri, sem A hafði sinnt. Hafði A m.a. af því tilefni tekið að sér störf á skrifstofu skólans til þess að fullnægja kennsluskyldu sinni. Umboðsmaður lagði til grundvallar, að A hefði hlotið skipun í stöðu sína og færi því um réttindi hennar og skyldur sem ríkisstarfsmanns eftir lögum nr. 38/1954. Taldi umboðsmaður, að samkvæmt þeim lögum gæti fækkun verkefna í tiltekinni starfsgrein með engu móti heimilað yfirboðurum þeirrar starfsgreinar að skerða einhliða föst laun skipaðs ríkisstarfsmanns. Þá taldi umboðsmaður, að það fengi ekki samrýmst ákvæðum laga nr. 38/1954, að beita sjónarmiðum almennra reglna vinnuréttar um réttmæti skerðingar launagreiðslna til launþega, þegar ekki

væri lengur þörf fyrir vinnu hans eða hann af einhverjum ástæðum skilaði ekki vinnu á móti launagreiðslum. Þar sem gögn málsins bæru ekki með sér, að A hefði samþykkt skertar launagreiðslur til sín vegna samdráttar í kennslugrein hennar, varð niðurstaða umboðsmanns sú, að skólayfirvöldum og launaskrifstofu ríkisins hefði verið óheimilt að skerða einhliða launagreiðslur til A. Fram kom að ágreiningur var með A annars vegar og skólayfirvöldum X hins vegar um það, hvort A hefði neitað að taka að sér aðra kennslu til þess að fullnægja kennsluskyldu sinni. Umboðsmaður vék að ákvæðum 33. gr. laga nr. 38/1954, er skylda ríkisstarfsmenn til að hlíta breytingum í starfi sínu og verkahring, og hvort fyrir A hefði verið lagt að sæta breytingum á verkahring sínum í samræmi við þessi ákvæði. Umboðsmaður taldi, að réttur yfirboðara ríkisstarfsmanns til að vísa starfsmanni til annarra starfa en þeirra, sem hann upphaflega væri ráðinn til að gegna, sbr. niðurlagsákvæði 33. gr. laga nr. 38/1954, sætti eðli málsins samkvæmt þeirri takmörkun, að starfsmanni væri vísað til starfs, sem honum væri í öllum atvikum samboðið, meðal annars með hliðsjón af menntun. Taldi umboðsmaður, að stjórnendum X hefði einungis verið heimilt að vísa A til að kenna þær greinar við skólann, sem hún hafði þekkingu til. Ekki yrði ráðið af gögnum málsins, að A hefði neitað slíku. Þá taldi umboðsmaður, að skipuðum menntaskólakennara yrði ekki vísað til venjulegra skrifstofustarfa, án samþykkis hans og hefði A því ekki þurft að sæta því að sinna verkefnum á skrifstofu skólans til þess að fullnægja kennsluskyldu sinni, nema hún samþykkti slíkt sjálf. Niðurstaða umboðsmanns varð sú, að A ætti rétt til fullra fastra launa sem menntaskólakennari og annarra hlunninda, sem því starfi fylgdu meðan hún gegndi starfinu, sbr. 4. gr. laga nr. 38/1954. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum sínum til menntamálaráðuneytisins og fjármálaráðuneytisins, að launagreiðslum til A yrði framvegis hagað í samræmi við þessa niðurstöðu og að launagreiðslur fyrir liðinn tíma yrðu leiðréttar.

I.

Hinn 16. mars 1990 lagði A fram kvörtun vegna breytingar á kennarastöðu sinni við menntaskólann X. Greindi A í kvörtun sinni frá því, að við heimkomu hennar frá Frakklandi í septemberbyrjun 1989 eftir nokkurra vikna dvöl þar í landi hefði legið fyrir bréf frá menntamálaráðuneytinu, dags. 24. júlí 1989, þess efnis að fullt stöðugildi starfs hennar hefði verið minnkað í tölugildið 66,67 frá og með 1. ágúst 1989. Kvaðst A hafa fengið laun í samræmi við þetta, þ.e.a.s. 1/3 tekinn af fastakaupi mánaðarlega. Þessi launaskerðing hefði síðan verið greidd 21. desember 1989, en nokkru áður hefði henni verið tjáð símleiddis, að næsta skólaár yrði stöðugildið 66,67, en full laun fengi hún þann tíma, sem eftir lifði af yfirstandandi skólaári, þ.e. til 1. september 1990. Kvaðst A ekki hafa samþykkt þessa ráðstöfun. A hafði kennt við X síðan haustið 1968. Var hún sett fyrsta árið til þess að gegna frönskukennslu, en skipuð ári síðan sem kennari við skólann í fulla stöðu án sérstakra ákvæða um kennslugreinar. Það kom fram í bréfi A til menntamálaráðuneytisins, dags. 30. október 1989, að hún mótmælti sem röngum staðhæfingum skólameistara A um, að hún hefði færst undan tilteknum kennsluverkefnum.

„II.

Með bréfi, dags. 18. apríl 1990, fór ég þess á leit við menntamálaráðuneytið, sbr. 7. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að ráðuneytið léti mér í té þau gögn og upplýsingar, sem málið snertu. Svar menntamálaráðuneytisins er dagsett 14. maí 1990 og hljóðar svo:

„Upphaf þessa máls var að skólameistari [X] greindi menntamálaráðuneytinu frá því að frönskukennsla hefði svo mjög dregist saman við skólann að ekki væri lengur

fullt starf fyrir tvo frönskukennara við skólann, sjá hjálagt yfirlit skólameistara dags. 16. mars 1989, [. . .]. Þar sem [A] hafði neitað að kenna aðrar greinar en frönsku, sbr. bréf skólameistara dags. 8. mars 1989, fór skólameistari fram á það við ráðuneytið að stöðuhlutfalli [A] yrði breytt úr 100% í 66,67%. [. . .].

Áður hafði [A] fengið að vinna á skrifstofu skólans til að fylla starfsskyldu sína í skólanum. Á þessari vinnu taldi skólameistari ekki þörf lengur og fór því fram á skerðingu á stöðunni sem að framan greinir. Á þetta féllst ráðuneytið, sbr. bréf ráðuneytisins dags. 24. júlí 1989 [. . .].

Ráðuneytið taldi hér vera um að ræða samkomulag milli skólameistara og [A], sem [A] mótmælir síðar, sbr. bréf hennar dags. 22.9.1989 [. . .].

Þegar þessi staða var komin upp í málinu var það rætt ítarlega innan ráðuneytisins við fjármálaráðuneyti og Hinu íslenska kennarafélagi kynnt málið. Snerist málið nú um það hvort ráðuneytið hefði heimild til að skerða stöðu skipaðs kennara á þeim forsendum sem að framan greinir eða hvort bæri að leggja formlega niður stöðu þegar kennsluþörf í grein væri ekki lengur fyrir hendi. Varð niðurstaðan sú að stöðuskerðing væri heimil. Málið var einnig rætt við [A] og taldi ráðuneyti sig hafa náð fullu samþykki hennar um það að kennsluskerðing tæki gildi fyrst 1. september 1990, en til þess tíma héldi hún fullum launum þótt hún skilaði ekki fullri kennslu, sjá bréf ráðuneytisins dags. 6.12.90 [. . .]. Ekki var þetta staðfest skriflega þar sem fulltrúi ráðuneytisins í málinu taldi að orð myndu standa. Nú virðist komið á daginn að svo muni ekki vera og harmar ráðuneytið það.“

Með bréfi, dags. 21. maí 1990, gaf ég A kost á að gera athugasemdir við bréf ráðuneytisins. Í svarbréfi A, dags. 23. maí 1990, staðhæfði hún, að skólameistari hefði aldrei beðið sig um að taka að sér kennslu í einhverri grein. Kvaðst A ekki hafa neitað frönskukennslu hvorki í öldungadeild né síðustu áfanga í grein þessari. A gat þess, að ekki væri sanngjarn tala um neitun að kenna aðrar greinar en frönsku. Skólameistari hefði ætlast til, að hún kenndi ensku, en til þess verks hefði hún ekki treyst sér. Hún hefði hins vegar verið tilbúin til íslenskukennslu, en það verkefni ekki verið tiltækt. A tók fram, að hún hefði látið sér lynda að taka að sér hluta skrifstofustarfs í von um betri tíma. Þá gerði A grein fyrir eftirrekstri sínum gagnvart menntamálaráðuneyti um greiðslu kaupskerðingarinnar og skilaboðum frá fulltrúa ráðuneytisins, er skólameistari og fulltrúi stéttarfélags hennar hefðu borið henni varðandi greiðslu fullra launa út skólaárið gegn því, að hún samþykkti skerðingu stöðuhlutfalls í 2/3 frá og með næsta skólaári. Hefði komið fram í skilaboðum þessum, að staðan yrði lögð niður í janúar 1990, féllist A ekki á fyrrnefnda tilhögun.

Hinn 29. júní 1990 ritaði ég menntamálaráðherra bréf og óskaði nánari skýringa menntamálaráðuneytisins á því, með hvaða lagaheimildum ráðuneytið teldi sig geta skert stöðuhlutfall skipaðs ríkisstarfsmanns með þeim hætti, sem gert var í tilviki A. Svar menntamálaráðuneytisins er dagsett 26. nóvember 1990 og hljóðar svo:

„Vísað er til bréfs yðar dags. 29. júní 1990 er varðar mál [A].

Varðandi ósk yðar á nánari skýringum frá ráðuneytinu á því með hvaða lagaheimildum ráðuneytið telji sig geta skert stöðuhlutfall skipaðs ríkisstarfsmanns, tekur ráðuneytið fram eftirfarandi:

1. Með vísun til almenns vinnuréttar eru laun greidd fyrir vinnuframlag launþega. Þegar eigi er þörf lengur fyrir vinnu launþega eða hann af einhverjum ástæðum skilar ekki vinnu á móti launagreiðslum er réttmætt að þær skerðist eða falli niður.
2. Þegar mál [A] kom til athugunar í ráðuneytinu svo sem greint er frá í bréfi ráðuneytisins til yðar dags. 14. maí s.l. taldi ráðuneytið það betri kost fyrir [A] að

tryggja henni 66,67 hundraðshluta af fullu starfi heldur en að leggja formlega niður þessa stöðu og segja henni upp starfi.

3. Ráðuneytið hafði fulla ástæðu til að ætla að hið munnlega samkomulag stæði sem gert var við [A] um að hún héldi fullum launum í eitt ár eftir að eigi var lengur þörf fyrir hana í frönskukennslu í fullu starfi og hún hafði neitað að taka að sér aðra kennslu sbr. bréf skólameistara dags. 8. mars '89 eða hún taldi sig ekki færa um að taka hana. Þessi laun fékk [A] greidd þótt hún skilaði aðeins 66,67% af fullu starfi við skólann.

Af framangreindum ástæðum taldi ráðuneytið gjörð þessa réttmæta.“

III.

Niðurstaða álits míns, dags. 22. mars 1991, var svohljóðandi:

„Tilfni kvörtunar A er lýst í köflum I og II hér að framan. Eins og þar kemur fram, kvartar hún yfir því, að „stöðuhlutfalli“ hennar sem skipaðs ríkisstarfsmanns hafi án samkomulags við hana sjálfa verið „. . .breytt úr 100% í 66,67%. . .“ svo vitnað sé til orðalags í bréfi menntamálaráðuneytisins til mín, dags. 14. maí 1990. Aðdraganda þess, að menntamálaráðuneytið greip til þess „að breyta stöðuhlutfalli“ A er og áður lýst.

Menntamálaráðuneytið hefur ekki mótmælt því, sem fram kemur í kvörtun A til mín, dags. 16. mars 1990, að hún hafi árið 1969 verið skipuð af forseta Íslands til að vera kennari í fullri stöðu við X. Er eigi annað fram komið en að hún hafi tekið full laun menntaskólakennara allan sinn starfstíma, allt þar til menntamálaráðuneytið lét endanlega koma til framkvæmda þá ákvörðun sína að greiða henni skert laun.

A er samkvæmt framansögðu skipaður ríkisstarfsmaður. Um réttindi hennar og skyldur sem ríkisstarfsmanns gilda því ákvæði laga nr. 38/1954 með síðari breytingum, sbr. 1. gr. þeirra laga. Þau lög leggja margvíslegar skyldur á herðar ríkisstarfsmönnum, en veita þeim jafnframt ýmiss konar réttindi. Meðal mikilvægustu réttinda skipaðra ríkisstarfsmanna er annars vegar rétturinn til þess að gegna starfi sínu, þar til eitthvert þeirra atriða, sem nefnd eru í 4. gr. laga nr. 38/1954, kemur til, og hins vegar rétturinn til fastra launa og hlunninda, er starfi fylgja, sbr. 18. og 24. gr. þeirra laga. Því hefur ekki verið haldið fram af hálfu menntamálaráðuneytisins, að nein þau atriði, sem greinir í 4. gr. laga nr. 38/1954, eigi við í tilviki A.

Ég tel, að skýra beri ákvæði laga nr. 38/1954 á þann veg, að meðan skipaður ríkisstarfsmaður á rétt til að gegna stöðu sinni, sbr. ákvæði 4. gr. þeirra laga, eigi starfsmaðurinn rétt til þess að taka full föst laun fyrir starfa sinn og hljóta önnur þau hlunnindi, er starfi fylgja, nema hann óski eftir eða samþykki aðra tilhögun sjálfur. Er það álit mitt að fækkun verkefna í tiltekinni starfsgrein geti með engu móti heimilað yfirboðurum þeirrar starfsgreinar að skerða einhliða föst laun skipaðs ríkisstarfsmanns, sbr. til hliðsjónar ákvæði 18. gr. laga nr. 38/1954.

Í 1. tölul. bréfs menntamálaráðuneytisins til mín, sem dagsett er 26. nóvember 1990 og rakið er í II. kafla hér að framan, er vísað til almennra reglna vinnuréttar um það, að laun séu greidd fyrir vinnuframlag, og þegar eigi sé lengur þörf fyrir vinnu launþega eða hann af einhverjum ástæðum skilar ekki vinnu á móti launagreiðslum, sé réttmætt að þær skerðist. Þessi sjónarmið fá samkvæmt því, sem að framan hefur verið rakið, engan veginn samrýmst ákvæðum laga nr. 38/1954. Það er því niðurstaða mín um þennan þátt í kvörtun A, að þar sem gögn málsins bera það ekki með sér að hún hafi samþykkt skertar launagreiðslur til sín vegna samdráttar í frönskukennslu við X, hafi skólayfirvöldum og launaskrifstofu ríkisins verið óheimilt að skerða einhliða launagreiðslur henni til handa með þeim hætti, sem gert var.

Af gögnum þeim, sem fyrir mig hafa verið lögð, er ljóst, að ágreiningur er með A annars vegar og skólayfirvöldum við X og menntamálaráðuneytinu hins vegar um það,

hvort A hafi neitað að taka að sér aðra kennslu en frönskukennslu til þess að fullnægja kennsluskyldu sinni. Virðist menntamálaráðuneytið telja, sbr. bréf þess til mín, dags. 26. nóvember 1990, að slík neitun af hennar hálfu geti réttlætt skertar launagreiðslur til hennar. Hins vegar er óumdeilt, að A mun um nokkra hríð hafa gegnt starfi á skrifstofu skólans í þeim tilgangi að fullnægja kennsluskyldu sinni.

A er sem ríkisstarfsmanni skylt samkvæmt 33. gr. laga nr. 38/1954 að hlíta breytingum lögum samkvæmt á starfi sínu og verkahring, enda hafi breytingin ekki áhrif til skerðingar á launakjörum hennar eða réttindum. Sama er um breytingar, er yfirmaður ákveður, en þeirri ákvörðun má skjóta til ráðherra. Liggur þá næst fyrir að leysa úr því, svo sem atvikum máls þessa er háttáð samkvæmt gögnum þess, hvort fyrir A hafi verið lagt að sæta breytingum á verkahring sínum í samræmi við ákvæði 33. gr. laga nr. 38/1954.

Ég tel að réttur yfirboðara ríkisstarfsmanns til þess að vísa starfsmanni til annarra starfa en þeirra, sem hann upphaflega er ráðinn til að gegna, sbr. niðurlagsákvæði 33. gr. laga nr. 38/1954, sæti eðli málsins samkvæmt þeirri takmörkun, að starfsmanni sé vísað til starfs, sem honum er eftir öllum atvikum samboðið, meðal annars með hliðsjón af menntun. Þannig tel ég, að stjórnendum X hafi því aðeins verið heimilt að vísa A til að kenna þær aðrar greinar við skólann, sem hún hafði þekkingu til að kenna. Af gögnum máls þess verður ekki séð, að A hafi neitað slíku. Þá tel ég, að skipuðum menntaskólakennara verði ekki vísað til venjulegra skrifstofustarfa, nema starfsmaður samþykki slíkt sjálfur, og er það því álit mitt, að A hafi ekki þurft að sæta því að sinna verkefnum á skrifstofu skólans til þess að fullnægja kennsluskyldu sinni, nema hún samþykkti slíkt sjálf.

Með hliðsjón af framansögðu er það niðurstaða mín í tilefni kvörtunar A, að menntamálaráðuneyti og launaskrifstofu ríkisins hafi verið óheimilt að skerða launagreiðslur til A af því tilefni og með þeim hætti sem gert var. Tel ég hana eiga rétt til fullra fastra launa sem menntaskólakennari og annarra hlunninda, sem því starfi fylgja, meðan hún á rétt til að gegna því starfi, sbr. 4. gr. laga nr. 38/1954.

Eru það því tilmæli mín til menntamálaráðuneytisins og fjármálaráðuneytisins að launagreiðslum til A verði framvegis hagað í samræmi við það, sem að framan greinir, og að launagreiðslur fyrir liðinn tíma verði leiðréttar.“

17.4. Sérstakt hæfi dómnefndarmanna um prófessorsstöðu. (Mál nr. 377/1990)

I.

A leitaði með kvörtun til mín, sem upphaflega laut að því, að skólaráð Kennaraháskóla Íslands og rektor skólans hefðu neitað að taka til greina óskir hans um skipan nýrrar dómnefndar um stöðu prófessors við skólann. Taldi A m.a., að tiltekinn nefndarmaður bæri óvildarhug til sín. Í bréfi, er ég ritaði A í ágúst 1990, greindi ég honum fá þeirri niðurstöðu minni að skjóta mætti ákvörðun þeirri, er kvörtun hans laut að, til menntamálaráðuneytisins, sem færi með yfirstjórn skólans. Menntamálaráðuneytið komst að þeirri niðurstöðu, að fenginni umsögn Kennaraháskóla Íslands, að ekki hefði verið ástæða til að taka kröfu A til greina. Með bréfi, dags. 3. janúar 1991, ítrekaði A upphaflegu kvörtun sína.

Eftir að mér höfðu borist gögn málsins frá menntamálaráðuneytinu, ritaði ég A bréf, dags. 22. mars 1991, þar sem eftirfarandi kom m.a. fram:

„II.

Samkvæmt framansögðu kærðuð þér með bréfi, dags. 17. ágúst 1990, til menntamálaráðuneytisins þá ákvörðun skólaráðs og rektors Kennaraháskóla Íslands að

hafna beiðni yðar um skipun nýrrar dómnefndar um stöðu prófessors í [X-fræði]. Hefur athugun mín takmarkast við þessa ákvörðun og niðurstöðu menntamálaráðuneytisins um sama efni samkvæmt fyrrgreindu bréfi þess frá 21. desember 1990, sbr. 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis.

Málsatvik voru í meginatriðum þau, að í Lögbirtingablaði nr. 1/1989 var auglýst laust til umsóknar embætti prófessors í [X-fræði] við Kennaraháskóla Íslands. Fimm umsóknir bárust um embættið og voruð þér meðal umsækjenda. Með bréfum, dags. 17. mars 1989, var skipuð dómnefnd á grundvelli 32. greinar laga nr. 29/1988 um Kennaraháskóla Íslands til að meta hæfi umsækjenda til að gegna prófessorsembættinu. Í nefndinni áttu sæti [S] prófessor, tilnefndur af skólaráði Kennaraháskóla Íslands, sem jafnframt var skipaður formaður, [B] uppeldisfræðingur, einnig tilnefndur af skólaráði, og [J] skólastjóri [. . .], tilnefndur af menntamálaráðuneytinu.

Með bréfi menntamálaráðuneytisins, dags. 22. mars 1989, gerðuð þér athugasemd við setu [S] í dómnefndinni og rökstudduð hana með tilvísun til dómnefndarálits um yður frá árinu 1975, er [S] hafði átt þátt í. Skólaráð Kennaraháskólans fjallaði um athugasemd þessa á fundi sínum 12. apríl 1989 og komst að þeirri niðurstöðu, að formlega séð væru gildar ástæður til þess, að skipa bæri nýjan formann í dómnefndina. Í umsögn skólaráðs af þessu tilefni kemur fram sá skilningur ráðsins, að mikilvægt sé, þegar um störf dómnefnda er að ræða, að umsækjendur um stöður við skólann geti borið sem fyllst traust til dómnefndarmanna. Þá lýsti ráðið því jafnframt yfir, að það bæri áfram traust til [S] til að meta verk umsækjenda af hlutlægni og sanngirni, þótt málsatvik og aðstæður að þessu sinni yllu því að æskilegt þætti að annar fulltrúi tæki sæti í dómnefndinni. Niðurstaða þessi var kynnt ráðuneytinu með bréfi, dags. 13. apríl 1989. Menntamálaráðuneytið taldi ekki efni til athugasemda af sinni hálfu við þessa meðferð málsins.

Með bréfum, dags. 9. ágúst 1989, var skipuð ný dómnefnd vegna embættisveitingarinnar. Formaður hinnar nýju nefndar var [V], tilnefnd af skólaráði. Aðrir í nefndinni voru [B], tilnefndur af skólaráði svo sem verið hafði, og [H], tilnefnd af menntamálaráðuneytinu, en [J] skólastjóri hafði að eigin ósk verið leystur undan fyrri tilnefningu.

Með bréfi til rektors Kennaraháskóla Íslands, dags. 23. október 1989, gerðuð þér athugasemd við skipun hinnar nýju dómnefndar. Annars vegar bentuð þér á, að hvorki [H] né [B] hefðu fengið hæfisdom til að gegna sambærilegu embætti við það, sem um var fjallað. Hins vegar gerðuð þér þá athugasemd, að [V] væri vanhæf til að sitja í dómnefnd, þar sem þér ættuð hlut að máli. Loks lögðuð þér til, að ný dómnefnd yrði skipuð og að tveir dómnefndarmenn yrðu valdir erlendis frá. Skólaráð fjallaði um þessar athugasemdir yðar á fundi sínum 1. nóvember 1989 og komst þá að þeirri niðurstöðu, að ekki hefðu verið færð nægilega gild formleg rök fyrir því að taka bæri skipun dómnefndarinnar að nýju til endurskoðunar. Einkum væri um að ræða ágreining varðandi afgreiðslu styrksumsókna innan stjórnar Rannsóknarstofnunar uppeldismála og aðra almenna samstarfsörðugleika. Var erindi yðar því vísað frá. Málalok þessi leiddu til þess, að þér dróguð til baka umsókn yðar um téð prófessorsembætti.

III.

Samkvæmt 3. mgr. 32. gr. laga nr. 29/1988 um Kennaraháskóla Íslands skal hverju sinni skipa þriggja manna nefnd til að dæma um hæfi umsækjenda til að gegna stöðu prófessors, dósentis eða lektors. Skipar menntamálaráðherra einn mann í nefndina, en skólaráð Kennaraháskólans hina tvo og skal a.m.k. annar þeirra vera utan stofnunarinnar. Skólaráð skipar formann nefndarinnar. Í nefnd þessa má skipa

þá eina, sem lokið hafa háskólaprófi í hlutaðeigandi grein eða eru að öðru leyti viðurkenndir sérfræðingar í greininni.

Ekki eru í lögum nr. 29/1988 nein ákvæði um hæfi nefndarmanna samkv. 3. mgr. 32. gr. sömu laga til meðferðar einstaks máls vegna tengsla þeirra við umsækjendur. Að mínum dómi er hins vegar tvímælaust, að í því efni gildir sú grundvallarregla stjórnarfræðingaráttar, að enginn eigi að taka þátt í meðferð máls, ef hann tengist máli eða aðilum þess með þeim hætti, að ástæða sé til að draga í efa að hann muni fjalla um málið á hlutlausan hátt. Koma þar til greina bæði nánin vinátta manna og óvild þeirra hvers í annars garð. Nefnd regla er reist bæði á því sjónarmiði, að rétt niðurstaða fái til máli og að menn geti borið traust til stjórnsýslunnar.

Við nánari mótun ofangreindrar meginreglu verður að taka tillit til ýmissa sérstakra aðstæðna á einstökum stjórnsýsluviðum. Þannig verður ekki horft fram hjá því hér, að vegna fámennis er oft ekki margra kosta vöð um skipun manna í nefndir til að fjalla um hæfni manna til starfa við háskóla og almennt verður þess ekki krafist að leitað sé til útlendinga.

Í máli því, sem hér er til umræðu, tölduð þér [V] vanhæfa vegna þess að hún væri í hópi óvildarmanna yðar, eins og þér hafið nánar rökstutt. Þannig hafi [V] brugðist illa við, þegar þér voruð kjörinn skorarstjóri uppeldisskorar við Kennaraháskóla Íslands, auk þess sem hún hafi beitt sér gegn yður og stuðningsmanni yðar í störfum sínum í þeirri skor. Þá hafi [V] lagt gegn því að þér væruð fenginn til trúnaðarstarfa í stjórn Rannsóknarstofnunar uppeldismála. Hún hafi misnotað aðstöðu sína í þeirri stöðu sér og nánum samstarfsmönnum sínum til framdráttar og lagt stein í götu yðar, hvað snertir styrkveitingar og fyrirlestrahald, auk þess sem allsnarpar deilur hafi orðið með yður og [V] um tiltekna styrkumsókn þriðja aðila. Er nánari grein gerð fyrir þessum sjónarmiðum í gögnum málsins og þeim ofsóknum gegn yður, sem þér teljið ýmsa nafngreinda menn hafa staðið að, en afstaða [V] til yðar hljóti að hafa mótast af samstarfi við þessa menn og áhrifum frá þeim.

Leggja verður áherslu á, að það veldur ekki vanhæfi eitt sér, þótt menn hafi starfað saman eða áður fjallað hvor um annars verk eða hæfni. Yfirleitt veldur það heldur ekki vanhæfi manna, þótt þeir hafi ólíkar skoðanir á fræðilegum eignum eða hafi greint á í afstöðu til manna eða málefna. Því aðeins verður vanhæfi til meðferðar einstaks máls talið liggja fyrir, að vegna illvígra deilna eða af öðrum ástæðum hafi maður orðið svo ber að óvild í garð annars manns, að ekki verði talið að sá fyrirnefndi geti á hlutlausan hátt fjallað um mál, sem sá síðarnefndi á hlut að. Það er niðurstaða athugunar minnar á gögnum þessa máls, að af þeim verði ekki með neinni vissu ráðið, að [V] hafi í samræmi við þau sjónarmið, er að framan hefur verið gerð grein fyrir, ekki getað talist hæf til að taka sæti í umræddri nefnd, sem meðal annars hafði verið falið að meta hæfi yðar til að gegna stöðu prófessors við Kennaraháskóla Íslands. Tel ég því ekki tilefni til frekari afskipta af minni hálfu vegna kvörtunar yðar.“

18.0. Póst- og símamál.

18.1. Heimild til að afhenda skiptaráðanda póst þrotamanns. (Mál nr. 365/1990)

A kvartaði bæði yfir því, að allar póstsendingar til hans hefðu í tilefni af gjaldþrotaskiptum á búi hans verið sendar skiptaráðanda og yfir meðferð embættisins á þeim. Umboðsmaður taldi, að ákvarðanir skiptaráðanda féllu utan starfssviðs síns, þar sem þær teldust til dómsathafna en ekki stjórnslu. Að því er varðaði þann þátt málsins, er laut að afhendingu póstyfirvalda á umræddum pósti, tók umboðsmaður fram, að ekki væru bein ákvæði í gjaldþrotalögum nr. 6/1978 um afhendingu póstskiptamanna í hendur skiptaráðanda, enda hefðu verið ákvæði um það efni í póstlögum nr. 31/1940, sem gilt hefðu, þegar gjaldþrotalög nr. 6/1978 voru sett. Við setningu gildandi póstlaga nr. 33/1986 hefði hins vegar ekki verið tekið upp sambærilegt ákvæði og í eldri póstlögum. Taldi umboðsmaður, að í ákvæðum 22., 86. og 88. gr. laga nr. 6/1978 fælist nægjanleg heimild, skv. undirstöðurökum þeirra, fyrir skiptaráðanda til að gera ráðstafanir til að fá afhentar frá Póst- og símamálastofnun póst þrotamanns, sem teldist til þeirra eigna hans, er féllu undir skiptin. Það var hins vegar skoðun umboðsmanns, að hvorki í póstlögum nr. 33/1986 né gjaldþrotalögum væri viðhlítandi laga- stöð fyrir fyrirmælum í reglugerð um pósthjónustu nr. 161/1990 um heimild póstyfirvalda til að afhenda skiptaráðendum póst þrotamanns. Vegna heimildar skiptaráðanda og eins og atvikum var háttað taldi hann ekki ástæðu til athugasemda út af afhendingu póstyfirvalda á pósti A enda lægi ekki fyrir, að þar hefði verið um bréf að ræða sem báru með sér að þau væru einkabréf. Umboðsmaður taldi hins vegar þörf á að endurskoða gildandi póstlög með það fyrir augum að setja skýrari ákvæði í lög um heimild Póst- og símamálastofnunar til þess að afhenda póstsendingar öðrum en skráðum viðtakendum og mæltist til þess, að samgönguráðuneytið og Póst- og símamálastofnunin huguðu að breytingum á lögum og stjórnslufyrirmælum í þeim efnum, sbr. 11. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis.

I.

Hinn 18. nóvember 1990 bar A fram kvörtun yfir því, að allar póstsendingar til hans hefðu í tilefni af gjaldþrotaskiptum á búi hans verið sendar bæjarfógetanum á X. Hefðu sum bréfanna verið opnuð og lesin af starfsmönnum embættisins. Kvörtun A beindist einnig að því, að þau bréf, sem opnuð voru, hefðu síðan verið send föður hans, en ekki honum sjálfum.

II.

Með bréfi, dags. 3. desember 1990, gerði ég A grein fyrir því, að kvörtun hans á hendur skiptaráðandanum á X lyti að meðferð gjaldþrotamáls, er skiptaráðandi færi með sem dómari. Í því sambandi teldust ákvarðanir skiptaráðanda til dómsathafna en ekki stjórnslu og féllu samkvæmt því utan starfssviðs umboðsmanns Alþingis, sbr. 2. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis og 4. tl. 3. gr. reglna nr. 82/1988 um störf og starfs- hætti umboðsmanns Alþingis. Brysti því skilyrði til að ég gæti fjallað um þann þátt kvörtunarinnar.

Í tilefni af þeim þætti kvörtunar A, er laut að afhendingu Póst- og símamálastofnunarinnar á umræddum pósti, ritaði ég samgönguráðherra bréf sama dag. Benti ég á, að samkvæmt ákvæði greinar 4.5.1.3. í reglugerð nr. 161/1990 um pósthjónustu væri við gjaldþrot og skiptameðferð þrotabús heimilað að afhenda skiptaráðanda, eftir beiðni hans, all-

ar lokaðar bréfa- og bögglaendingar, einnig póst- og póstkröfuávisanir, en ekki almenn bréf, sem árituð væru „einkabréf“ eða bæru það með sér á annan hátt. Óskaði ég eftir því, að samgönguráðuneytið skýrði afstöðu sína til þess, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, við hvaða heimild í póstlögum nr. 33/1986 framangreint reglugerðarákvæði stýddist. Jafnframt óskaði ég eftir því, að ráðuneytið léti mér í té upplýsingar um, hvernig hátað hefði verið framkvæmd þessa reglugerðarákvæðis af hálfu póstaftgreiðslna. Skýringar samgönguráðuneytisins bárust mér með bréfi þess, dags. 19. apríl 1991, og hljóða þær þannig:

„Ákvæði 4.5.1.3. gr. reglugerðar um póstpjónustu nr. 161/1990 fjallar um skilpóstsendinga þegar viðtakandi hefur misst forræði yfir búi sínu vegna gjaldþrots. Ákvæðið byggist á 11. gr. póstlaga nr. 33/1986. Samkvæmt orðalagi 11. gr. og athugasemdum við hana fellur undir ákvæðið heimild valdsmanna, í öðrum lögum, til að opna póstsendingar sem merktar eru öðrum viðtakanda. Í gjaldþrotalögum nr. 21/1991 er kveðið á um forræði þrotabús yfir eignum þrotamanns sem þýðingu hafa fyrir búið. Ljóst er af þeim lögum að þrotabúi hefur heimild til þess að krefjast afhendingar á póstsendingum sem merktar eru þrotamanni og geta haft þýðingu fyrir búið.

Framkvæmd 4.5.1.3. gr. reglugerðar um póstpjónustu, sem er mjög takmörkuð, hefur verið sú að skiptaráðandi sendir Póst- og símamálastofnun skriflega beiðni um afhendingu póstsendinga hins gjaldþrota aðila. Beiðni skiptaráðanda byggist á sérstakri lagaheimild, sbr. hér að framan, og þarf því ekki sérstakan dómsúrskurð í tilvikum sem þessum.

Af 9. og 10. gr. póstlaga verður ráðið að starfsmönnum Póst- og símamálastofnunar er óheimilt að opna sendingar í því skyni að kanna hvort um „einkabréf“ sé að ræða eða ekki. Samkvæmt beiðni skiptaráðanda hefur hann því fengið allar póstsendingar þrotamanns afhentar, nema ef þær bera það augljóslega með sér að um „einkabréf“ sé að ræða. Það er síðan mat þrotabúsins hvort sending „hafi þýðingu fyrir búið“, enda er opnun póstsendinga til þrotamanns alfarið á ábyrgð þess.“

Með bréfi, dags. 30. apríl 1991, gaf ég A kost á að gera athugasemdir við bréf samgönguráðuneytisins. Athugasemdir hans bárust mér 19. maí 1991.

III.

Í álitu mínu, dags. 31. október 1991, reifaði ég nokkuð ákvæði laga um póstleynd og undantekningar frá henni og lagaþróun á þessu sviði. Sagði svo um þetta í álitinu:

„Í 9.–11. gr. póstlaga nr. 33/1986 er að finna ákvæði um póstleynd. Samkvæmt 1. mgr. 9. gr. laganna er starfsmönnum Póst- og símamálastofnunar „ . . . óheimilt að gefa óviðkomandi aðilum upplýsingar um það, hverjir nota póstinn eða á hvern hátt hann er notaður, né heldur gefa neinum tækifæri til þess að verða sér úti um slíka vitneskju. Enn fremur er þeim óheimilt að opna eða lesa það, sem látið er í póst til flutnings“. Samkvæmt 10. gr. er einungis heimilt í undantekningartilvikum, eftir sérstökum reglum, sem samgönguráðherra setur, að opna póstsendingar, ef það er nauðsynlegt til þess að unnt sé að koma þeim til skila eða ef það er óhjákvæmilegt vegna flutnings þeirra eða til þess að kanna hugsanlegar skemmdir á innihaldi. Þá segir í 11. gr.: „Einungis má veita upplýsingar um notkun pósts að undangengnum dómsúrskurði eða skv. heimild í öðrum lögum“. Ákveður ráðherra, hvort dómsúrskurði verði áfrýjað. Í athugasemdum í greinargerð segir um 11. gr., að hún sé efnislega samhljóða c-lið 6. gr. þágildandi póstlaga nr. 31/1940 og að rétt hafi þótt að taka inn ákvæði um heimild þeirra valdsmanna, sem þar eru tilgreindir, til að krefjast upplýsinga um notkun pósts, enda þótt önnur lög hafi heimilað slíkt. (Alþt. 1985, A-deild, bls. 2081).

Lög nr. 33/1986 leystu af hólmi póstlög nr. 31/1940. Í a-lið 19. gr. laga nr. 31/1940 sagði, að póstsendingar skyldi afhenda þeim, sem utanáskriftin segði til um, eða þeim, er viðtakandi hefði gefið umboð til þess að taka við sendingunni. Þá voru í b-lið 19. gr. tilgreind þau tilvik, þegar afhenda mætti póstsendingar öðrum en þeim, sem utanáskriftin segði til um. Í 3. tl. ákvæðisins sagði, að sendingar manna, sem ættu bú sín undir skiptum, mætti afhenda skiptaráðendum, að undanteknum almennum bréfum, er árituð væru „einkabréf“ eða á annan hátt bæru það með sér að þau væru einkabréf. Sambærilegt ákvæði hefur verið að finna í póstlögum allt frá árinu 1901. Við setningu núgildandi póstlaga nr. 33/1986 var hins vegar ekki tekið upp ákvæði sambærilegt 19. gr. eldri póstlaga og er hvorki að finna ástæður þess í greinargerð né öðrum lögskýringargögnum.

Samkvæmt 18. gr. laga nr. 33/1986 setur samgönguráðherra í reglugerð nánari ákvæði um meðferð póst- og samkvæmt 38. gr. sömu laga setur samgönguráðherra reglugerðir samkvæmt lögnum. Í grein 4.5.1.3. reglugerðar nr. 161/1990 um pósthjónustu, sem nú er í gildi, er að finna svohljóðandi fyrirmæli:

„Hafi maður orðið gjaldþrota og bú hans tekið til skiptamedferðar, má afhenda skiptaráðendum, eftir beiðni þeirra, allar lokaðar bréfa- og bögglasendingar til hans, svo og póst- og póströfuávisanir, nema almenn bréf, sem árituð eru „einkabréf“ eða á annan hátt bera með sér, að þau séu einkabréf. . . .“

Sambærilegt ákvæði hefur verið í eldri reglugerðum um pósthjónustu.“

IV.

Í niðurstöðu álits míns, dags. 31. október 1991, sagði svo:

„Í bréfi samgönguráðuneytisins frá 19. apríl 1991 vísar samgönguráðuneytið til fyrir-mæla í lögum nr. 21/1991 um gjaldþrotaskipti sem lagaheimildar fyrir afhendingu póst- í umræddu máli. Í 82. gr. laganna er að finna almenna heimild fyrir skiptaráðanda til þess að leita eftir gögnum og upplýsingum, m.a. frá opinberum stofnunum, sem varða eignir og skuldir þrotabús. Ég get hins vegar ekki fallist á það með samgönguráðuneytinu að framangreint lagaákvæði hafi geymt viðhlítandi heimild til þess, að öðrum en skráðum viðtakanda væru afhentar póstsendingar í máli þessu, þar sem lög nr. 21/1991 um gjaldþrotaskipti öðlast ekki gildi fyrir en 1. júlí 1992, sbr. 180. gr. laganna.

Á þeim tíma, er umrædd bréf A voru afhent skiptaráðanda, voru í gildi gjaldþrotalög nr. 6/1978. Í þeim lögum eru ekki nein bein ákvæði um afhendingu póst- til þrotamanns, enda voru ákvæði um það efni í póstlögum nr. 31/1940, eins og áður greinir, en póstlög nr. 31/1940 voru gildandi lög, þegar gjaldþrotalög nr. 6/1978 voru sett.

Í 22. gr. gjaldþrotalaga nr. 6/1978 kemur fram, að við uppsögn gjaldþrotauðrskurðar missi þrotamaður rétt til að taka við greiðslum og öðrum framsölum, uppsögnum, mót-mælum og þess háttar löggerningum. Í XII. kafla laganna eru skiptaráðanda frá sama tíma veittar afar víðtækar heimildir til þess að ná vörslum eigna þrotabús og koma í veg fyrir að þrotamaður fari með þær á óheimilan hátt. Tel ég, að í ákvæðum 22., 86. og 88. gr. laga 6/1978 felist nægjanleg heimild, skv. undirstöðurökum þeirra, fyrir skiptaráðanda til að gera ráðstafanir til að fá afhentar frá Póst- og símamálastofnun lokaðar bréfa- og bögglasendingar þrotamanns, sem teljast til þeirra eigna hans, er falla undir skiptin.

Eins og fyrir er vikið að, var allt frá 1901 fram að gildistöku póstlaga nr. 33/1986 laga-ákvæði í póstlögum um heimild Póst- og símamálastofnunar til að afhenda skiptaráðanda póstsendingar manna, sem eiga bú sín undir skiptum. Slíkt ákvæði var hins vegar ekki tekið í núgildandi póstlög nr. 33/1986. Að mínum dómi er hvorki í síðastgreindum lögum né gjaldþrotalögum nr. 6/1978 eða lögum nr. 21/1991 um gjaldþrotaskipti viðhlítandi heimild fyrir ákvæði af því tagi, sem grein 4.5.1.3. reglugerðar nr. 161/1990 um pósthjónustu geymir.

Með hliðsjón af því, sem áður var lýst um heimild skiptaráðanda til ráðstafana, til að fá afhentar bréf- og póstsendingar, sé ég ekki ástæðu til að gera athugasemd við þá ráðstöfun Póst- og símamálastofnunar að afhenda skiptaráðanda bréf, sem A var viðtakandi að, eftir að bú A hafði, með úrskurði skiptaráðanda, verið tekið til gjaldþrotaskipta, enda liggur ekki fyrir að þar hafi verið um bréf að ræða, er báru með sér að þau væru einkabréf. Eins og áður er minnst á, fellur það hins vegar utan starfssviðs umboðsmanns Alþingis, sbr. 2. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis og 4. tl. 3. gr. reglna nr. 82/1988 um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis, að fjalla um það, hvort meðferð skiptaráðanda á umræddum bréfum var forsvaranleg.

Þrátt fyrir að skýra verði ákvæði gjaldþrotalaga á þann veg, sem að framan er lýst, tel ég þörf á að endurskoða gildandi póstlög með það fyrir augum að setja skýrari ákvæði í lög um heimildir Póst- og símamálastofnunar til þess að afhenda póstsendingar öðrum en þeim, er utánáskriftin segir til um, þar á meðal skiptaráðanda við gjaldþrot, eða til að setja slíkar reglur í reglugerð. Einnig væri rétt að setja í reglur ákvæði um þau gögn, sem leggja ætti fyrir Póst- og símamálastofnun til sönnunar því, að uppfyllt væru lagaskilyrði fyrir afhendingu póstsendingar til annars aðila en skráðs viðtakanda.

Ég leyfi mér að mælast til þess, sbr. 11. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að samgönguráðuneytið og Póst- og símamálastofnun hyggi að breytingum á lögum og stjórnisýslufyrirmælum um afhendingu póstsendinga til annarra aðila en skráðs viðtakanda í samræmi við þau sjónarmið, er ég hef gert grein fyrir hér að framan.“

19.0. Ríkisábyrgð.

19.1. Synjun ríkisábyrgðar á launakröfu í þrotabúi. (Mál nr. 276/1990)

A kvartaði yfir því, að félagsmálaráðuneytið hefði ekki tekið sjálfstæða og rökstudda afstöðu til þess, hvort launakrafa sín í þrotabú B skyldi greidd úr ríkissjóði samkvæmt lögum nr. 23/1985 um ríkisábyrgð á launum. Umboðsmaður taldi, að lög nr. 23/1985 fælu félagsmálaráðherra sjálfstætt úrskurðarvald um það, hvort skilyrði ríkisábyrgðar á launum væru fyrir hendi eða ekki og að hann væri óbundinn af umsögn skiptaráðanda um kröfuna. Í umsögninni kom fram, að hann taldi A falla utan ríkisábyrgðar skv. c-lið 5. gr. laga nr. 23/1985, þar sem hann hefði starfað sem bókarari og fjármálastjóri á skrifstofu B. Umboðsmaður tók fram, að samkvæmt 2. mgr. 11. gr. laga nr. 23/1985 skyldi synjun um greiðslu kröfu vera rökstudd. Rökstuðningur ráðuneytisins, eins og hann var settur fram, yrði ekki skilinn öðruvísi en að félagsmálaráðuneytið hefði farið eftir umsögn skiptastjórans, án þess að leysa sjálfstætt úr því, hvort c-liður 5. gr. laga nr. 23/1985 hefði átt við um A. Þá hefði ráðuneytið ekki heldur tekið á þeim meginröksemdum A, að umrætt ákvæði ætti ekki við. Var niðurstaða umboðsmanns sú, að félagsmálaráðuneytinu hefði borið að vanda betur til rökstuðnings síns og beindi hann þeim tilmælum til þess, að það tæki kröfu A til meðferðar á ný.

I.

Hinn 17. apríl 1990 lagði A fram kvörtun yfir því, að félagsmálaráðuneytið hefði ekki tekið sjálfstæða og rökstudda afstöðu til þess, hvort launakrafa hans í þrotabú B skyldi greidd úr ríkissjóði samkvæmt lögum nr. 23/1985 um ríkisábyrgð á launum.

Með ráðningar- og starfssamningi, dags. 19. desember 1988, réðst A til starfa hjá fyrirtæki B. Samkvæmt samningnum bar A starfsheitið gjaldkeri. Í starfslýsingu var tekið fram að um væri að ræða „gjaldkerastörf, fjármálastjórn, bókhald þar með talið birgðabókhald og símvarsla“. Hinn 13. mars 1989 var bú B úrskurðað gjaldþrota. Með bréfi, dags. 24. ágúst 1989, krafði lögmaður A ríkissjóð um greiðslu á ógreiddum launum og orlofi á grundvelli laga nr. 23/1985. Að beiðni félagsmálaráðuneytisins lét skiptastjóri hinn 12. október 1989 uppi eftirfarandi umsögn um launakröfuna:

„Það skal upplýst að kröfuhafinn [A] starfaði sem bókarari og fjármálastjóri á skrifstofu þrotamanns frá áramótum s.l. Ekki er kunnugt um hvort atvik þau er getur í 5. gr. laga nr. 23/1985 varða aðra kröfuhafa.“

Með bréfi, dags. 20. október 1989, gerði lögmaður A athugasemdir við umsögn skiptaráðandans. Í athugasemdum lögmannsins kom m.a. eftirfarandi fram:

„Á það skal bent að fjármálastjórn [A] hafði engin áhrif á gjaldþrotið. Hann hafði einungis starfað við fyrirtækið í rúma tvo mánuði er það var lýst gjaldþrota og staðan var raunverulega ekki ljós fyrir en fyrir lágu ársreikningar frá löggiltum endurskoðendum [. . .] þann 22. feb. 1989.“

Af áðurgreindu tilefni er komið á framfæri við yður andmælum gegn því að 5. gr. laga nr. 23/1985 eigi hér við og varla er það sanngjörn túlkun á því lagaákvæði að sá sem kemur inn í starf með þeim hætti er [A] gerði er hann réðist til [B] og vann aðeins bráðnaudsýnleg störf við bókhald og fjárvörslu . . .“

Hinn 7. nóvember 1989 ritaði lögmaður A félagsmálaráðuneytinu á ný bréf, þar sem hann vísaði til bréfs síns frá 20. október 1989. Í bréfi lögmannsins sagði svo:

„Meðfylgjandi er ljósrít af ráðningarsamningi [A] frá 19. des. 1988. Þar kemur fram að [A] er ráðinn sem gjaldkeri og „fjármálastjóri“, auk bókhaldsstarfa. Á þeim skamma tíma sem [A] starfaði fóru janúar og fyrri hluti febrúarmánaðar í það að koma reiðu á bókhaldið og vinna það til færslu hjá endurskoðanda.

[A] hafði enga forsendu til þess að sjá stöðuna fyrr en 22. febrúar er ársreikningarnir bárust frá endurskoðanda. Tveim dögum eftir það fór [B] til sjúkradvalar í Reykjavík. [A] hélt áfram starfi sínu og reyndi að fleyta fyrirtækinu áfram, en eftir athugun á stöðunni í byrjun mars varð ljóst að gjaldþrot var óhjákvæmilegt. Gjaldþrota var beiðst 13. mars 1989.

Ég tel ákvæði 5. gr. laga nr. 23/1985 ekki eiga við í tilviki [A], þar sem hann hafði ekki þær forsendur til yfirsýnar yfir reksturinn sem 5. gr. vísar til, þar sem hann var nýráðinn starfsmaður og sinni aðallega bókhaldsstörfum. Um eiginlega fjármálastjórn var ekki að ræða á þessu tímabili, allt kapp var lagt á að koma bókhaldinu í það horf að hægt væri að meta stöðu fyrirtækisins.

Þess er vænst að [A] fái án frekari tafar greidd laun skv. viðurkenndri kröfu sinni til þrotabúsins skv. ákvæðum laga nr. 23/1985.

Ef greiðslu ríkissjóðs verður hafnað er krafist úrskurðar ráðuneytisins um kröfu þess án tafar.“

Félagsmálaráðuneytið svaraði lögmanni A, með bréfi, dags. 12. desember 1989, en þar kom eftirfarandi fram:

„Með bréfi dags. 24. ágúst sl. fóruð þér þess á leit að ríkissjóður greiddi kröfu umbjóðanda yðar, [A], í þb. [B].

Af þessu tilefni skal yður hér með tjáð að samkvæmt upplýsingum skiptastjóra búsins gegndi umbjóðandi yðar störfum sem bókar og fjármálastjóri hjá gjaldþrotaðila og þrátt fyrir athugasemdir yðar í bréfi dags. 7. nóvember sl. telur skiptastjórinn ekki tilefni til að breyta afstöðu sinni.

Með hliðsjón af framansögðu telur ráðuneytið kröfu umbjóðanda yðar falla utan ríkisábyrgðar sbr. c.-lið 5. gr. laga nr. 23/1985.“

II.

Hinn 25. apríl 1990 fór ég þess á leit, að félagsmálaráðuneytið skýrði afstöðu sína til kvörtunar A og léti mér í té gögn málsins, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis. Í skýringum ráðuneytisins frá 2. maí 1990 sagði svo:

„Með bréfi, dags. 25. f.m. óskið þér, hr. umboðsmaður eftir því, að ráðuneytið skýri afstöðu sína til kvörtunar [A] vegna afgreiðslu ráðuneytisins á máli hans.

Af þessu tilefni skal eftirfarandi tekið fram:

1. Í 5. gr. laga nr. 23/1985 um ríkisábyrgð, sbr. lög nr. 8/1990 segir svo:

„Eftirtaldir launþegar geta þó ekki krafðið ríkissjóð um greiðslu krafna samkvæmt a-, b-, c-, og d-liðum 1. mgr. 4. gr.“

Í c-lið sömu greinar segir:

„Forstjóri gjaldþrotafélags eða aðrir þeir, sem vegna starfa sinna hjá félaginu mega hafa haft þá yfirsýn yfir fjárhag þess að þeim mátti ekki dyljast að gjaldþrot félagsins hafi verið yfirvofandi á þeim tíma sem unnið var fyrir vinnulaunum.“

2. Samkvæmt 8. gr. laga nr. 23/1985 ber ráðuneytinu að leita umsagnar skiptaráðanda í hlutaðeigandi þrotabúi. Meðal þess sem spurt er um er hvort kunnugt sé um að þau atvik sem um getur í 5. gr. laganna varði kröfu. Í umsögn bústjóra um mál það sem hér um ræðir, dags. 12. október 1989, segir:

„Það skal upplýst að kröfuhafinn [A] starfaði sem bókari og fjármálastjóri á skrifstofu þrotamanns frá áramótum sl. Ekki er kunnugt um hvort atvik þau er getur í 5. gr. laga nr. 23/1985 varða aðra kröfuhafa.“
3. Framangreindu álitu bústjóra mótmælti [D] hrl. f.h. umbjóðanda síns með bréfum dags. 20. október og 7. nóvember 1989. Rétt þótti að gefa bústjóra kost á því að tjá sig um mótmælin áður en ráðuneytið tæki endanlega afstöðu til málsins. Í umsögn bústjóra komu fram sömu upplýsingar og áður um störf kröfuhafa. Hins vegar segist bústjóri ekki „leggja mat á þá túlkun [D] hrl. á 5. gr. laga nr. 23/1985 að ákvæðið eigi ekki við um störf [A]“.
4. Af framansögðu telur ráðuneytið ljóst að það hafi tekið sjálfstæða afstöðu til kröfu [A] og rökstutt hana með tilvísun til c-liðar 5. gr. laga nr. 23/1985 með sama hætti og tíðkast hefur í öðrum sambærilegum tilfellum.“

Með bréfi, dags. 4. maí 1990, gaf ég A kost á að koma á framfæri athugasemdum við greinargerð félagsmálaráðuneytisins, en engar slíkar athugasemdir bárust.

III.

Niðurstaða álitis míns, dags. 5. apríl 1991, er svohljóðandi:

„Í kvörtun sinni kvartar A yfir því, að félagsmálaráðuneytið hafi ekki tekið sjálfstæða afstöðu til þess, hvort launakrafa hans í þrotabú B skyldi greiðast úr ríkissjóði skv. lögum nr. 23/1985, en ráðuneytið skjóti sér þess í stað á bak við upplýsingar skiptastjóra. Telur A sig eiga rétt á því að fá rökstuddan úrskurð ráðuneytisins, þar sem kröfu hans hafi verið hafnað.“

Kvörtun A lýtur eingöngu að því, að rökstuðningur ráðuneytisins fyrir því að hafna kröfu hans um ríkisábyrgð hafi verið ófullnægjandi og rökstuðningurinn bendi til þess að ráðuneytið hafi ekki tekið sjálfstæða ákvörðun. Þegar A gerði kröfu um greiðslu launanna úr ríkissjóði, voru í gildi lög nr. 23/1985 um ríkisábyrgð á launum, en núgildandi lög eru lög nr. 88/1990, sem eru endurútgáfa eldri laga með þeim breytingum, sem gerðar voru með lögum nr. 7/1990. Í 8. gr. laga nr. 23/1985 segir, að þegar félagsmálaráðherra hafi borist greiðslukrafa samkvæmt lögum þessum, skuli hann leita umsagnar skiptaráðanda í búi vinnuveitandans um eftirtalin atriði: (a) hvort og að hve miklu leyti viðurkenndur hafi verið forgangsréttur kröfunnar í búið, (b) hvenær búið hafi verið tekið til skipta og hver birtingardagur innköllunar hafi verið, er ræður lokum kröfulýsingarfrests, og (c) hvort kunnugt sé að þau atvik, er í 5. gr. getur, varði kröfuna. Samkvæmt 2. mgr. 11. gr. laga nr. 23/1985 skal félagsmálaráðherra innan fjögurra vikna taka ákvörðun um, hvort krafan verði greidd úr ríkissjóði.

Ég tel, að lög nr. 23/1985 feli félagsmálaráðherra sjálfstætt úrskurðarvald um það, hvort skilyrði ríkisábyrgðar á launum séu fyrir hendi eða ekki og að hann sé óbundinn af umsögn skiptaráðanda um kröfuna. Samkvæmt 2. mgr. 11. gr. laga nr. 23/1985 skal synjun um greiðslu kröfu vera rökstudd.

Eins og fram hefur komið, hafnaði ráðuneytið kröfu um ríkisábyrgð með bréfi 12. desember 1989 með vísan til c-liðar 5. gr. laga nr. 23/1985. Í rökstuðningi ráðuneytisins segir í tilefni af kröfu A:

„Af þessu tilefni skal yður hér með tjáð að samkvæmt upplýsingum skiptastjóra búsins gegndi umbjóðandi yðar störfum sem bókari og fjármálastjóri hjá gjaldþrota-

aðila og þrátt fyrir athugasemdir yðar í bréfi dags 7. nóvember sl. telur skiptastjórinn ekki tilefni til að breyta afstöðu sinni.

Með hliðsjón af framansögðu telur ráðuneytið kröfu umbjóðanda yðar falla utan ríkisábyrgðar sbr. c-lið 5. gr. laga nr. 23/1985.“

Í bréfi félagsmálaráðuneytisins til mín, dags. 2. maí 1990, er fullyrt að ráðuneytið hafi tekið sjálfstæða ákvörðun, enda hafi komið fram í umsögn skiptastjóra, að hann legði ekki mat á þá túlkun lögmanns A að c-liður 5. gr. laga nr. 23/1985 ætti ekki við um störf A. Hvað sem líður skýringum ráðuneytisins, tel ég að rökstuðningurinn, eins og hann er settur fram í bréfi ráðuneytisins til A frá 12. desember 1989, verði ekki skilinn öðru vísi en að félagsmálaráðuneytið hafi farið eftir umsögn skiptastjórans, án þess að leysa sjálfstætt úr því, hvort c-liður 5. gr. laga nr. 23/1985 hafi átt við um A. Í úrlausn sinni tekur ráðuneytið heldur ekki á þeim meginröksemdum, sem lögmaður A færði fram fyrir því að umrætt ákvæði ætti ekki við. Ég tel í samræmi við þetta, að ráðuneytinu hafi borið að vanda betur til rökstuðnings síns að þessu leyti.

Af þeim ástæðum, sem að framan greinir, eru það tilmæli mín að félagsmálaráðuneytið taki umrædda kröfu A til meðferðar á ný.“

Í tilefni af framangreindu álitu mínu barst mér bréf frá félagsmálaráðuneytinu, dags. 3. maí 1991. Það hljóðar svo:

„Með bréfi, dags. 5. f.m., beinduð þér, hr. umboðsmaður, þeim tilmælum til þessa ráðuneytis að tekin yrði til endurskoðunar krafa [A] í þrotabú [B].

Af þessu tilefni skal yður hér með tjáð að á grundvelli nýrra gagna frá lögmanni [A], sem leiða ótvírætt í ljós að nefndur [A] starfaði ekki í þjónustu [B] frá 1. janúar 1988 svo sem ráða mátti af ráðningarsamningi heldur frá 1. janúar 1989 til gjaldþrotadags, hefur ráðuneytið ákveðið að falla frá fyrri synjun. Mun því krafa [A] greidd úr ríkissjóði í samræmi við ákvæði laga nr. 23/1985 um ríkisábyrgð á launum.“

20.0. Ríkisútvarpið.

20.1.

Jafnræði stjórnmalaflokka í kosningadagskrá Ríkisútvarps. (Mál nr. 415/1991)

Stjórnmalasamtökin X kvörtuðu yfir tilhögun kosningadagskrár ríkissjónvarpsins vegna alþingiskosninga vorið 1991. Laut kvörtunin í fyrsta lagi að því að X hefði verið gert að bera kostnað af flokkskynningu í sjónvarpi. Fæli það í sér mismunun gagnvart X miðað við þá stjórnmalaflokka, sem ættu fulltrúa á Alþingi, þar sem þeir fengju fjárhæðir úr ríkissjóði, m.a. til kynningarstarfs en X ekki. Umboðsmaður tók fram að það félli utan valdsviðs síns, sbr. 2. gr. laga nr. 13/1987, að fjalla um fjárveitingar Alþingis til sérfræðilegrar aðstoðar fyrir þingflokka og þann aðstöðumun stjórnmalaflokka, er X töldu leiða af þeim. Umboðsmaður benti hins vegar á, að brýnt væri, að Ríkisútvarpið gætti jafnræðisreglna við kynningu stjórnmalaflokka vegna alþingiskosninga og tók fram, að það fengi ekki samrýmst jafnræðisreglum, þar á meðal grundvallarreglu 2. mgr. 15. gr. útvarpslaga nr. 68/1985, að verulegir tálmar væru í vegi stjórnmalaflokka um þátttöku í slíkri kynningu af fjárhagslegum ástæðum. Umboðsmaður taldi, að Ríkisútvarpið hefði veitt X sama tækifæri til kynningar og öðrum stjórnmalaflokkum varðandi þá kynningu, sem hér um ræddi, og ekki yrði séð að af hálfu Ríkisútvarpsins hefðu verið gerðar slíkar kröfur um undirbúning og búnað, að af hafi stafað verulegur tálmi vegna kostnaðar.

Í öðru lagi varðaði kvörtun X þá ákvörðun Ríkisútvarpsins að heimila einungis fulltrúum þeirra stjórnmalaflokka, er fulltrúa áttu á Alþingi, að koma fram í tilteknum „yfirheyrslu“-þætti. Umboðsmaður gat þess, að ekki væri til að dreifa neinum skráðum réttarreglum um tilhögun kynningar á vegum Ríkisútvarpsins á stjórnmalaflokkum í tilefni af alþingiskosningum. Ríkisútvarpið væri hins vegar ríkisstofnun og því bundið af almennum jafnræðisreglum stjórnsýsluréttar, sem meðal annars giltu í samskiptum Ríkisútvarpsins við stjórnmalaflokka, svo sem 15. gr. útvarpslaga gæfi eindregna vísbendingu um. Slíkar jafnræðisreglur fælu hins vegar ekki í sér, að aldrei mætti gera neinn mun á stjórnmalaflokkum. Fengi munur, sem byggðist á frambærilegum og málefnalegum rökum, tvímælaust staðist og yrði í því efni að játa stjórnvöldum eftir atvikum nokkuð svigrúm til ákvörðunar, meðal annars með tilliti til þess, hvað framkvæmanlegt gæti talist. Með hliðsjón af markmiði þáttarins og þeim hætti, sem á honum var hafður, taldi umboðsmaður ekki ástæðu til athugasemda og tók þá tillit til þess, hvernig kynningu Ríkisútvarpsins á stjórnmalaflokkum var hagað í heild. Áleit umboðsmaður, að stjórnmalaflokkar, þ. á m. X, hefðu fengið viðhlítandi tækifæri til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri, m.a. með þátttöku í hringborðsumræðum fulltrúa stjórnmalaflokka kvöldið fyrir kjördag.

I.

Hinn 21. mars 1991 leitaði framkvæmdastjórn stjórnmalasamtakanna X til mín og kvartaði yfir fyrirkomulagi Ríkisútvarpsins á kynningu stjórnmalaflokka í tilefni af alþingiskosningunum 1991.

Kvörtun X var í aðalatriðum tvíþætt.

Í fyrsta lagi beindist kvörtunin að þeirri ákvörðun Ríkisútvarpsins, að X væri gert að bera kostnað af 12 mínútna flokkskynningu í sjónvarpi. Fæli þessi ákvörðun í sér mismunun gagnvart X miðað við stjórnmalaflokka, sem fulltrúa ættu á Alþingi, þar sem síðast-

greindir flokkar fengu verulegar fjárhæðir úr ríkissjóði, meðal annars til kynningarstarfs, en X nytu á hinn bóginn engra slíkra fjárveitinga.

Í öðru lagi kvörtuðu X yfir mismunun, sem fælist í þeirri ákvörðun Ríkisútvarpsins, að bjóða einungis fulltrúum þeirra stjórnmalaflokka, er fulltrúa áttu á Alþingi, sérstaka 45 mínútna kynningu í sjónvarpi, en ekki forystumönnum annarra stjórnmalaflokka.

Í rökstuðningi með kvörtuninni sagði:

„Vísað er til jafnréttissjónarmiða stjórnarskrárinnar nr. 33/1944, sérstaklega til ákv. 78. gr. hennar. Einnig er vísað til ákv. 15. gr. útvarpslaga nr. 68/1985 þar sem fyrir Ríkisútvarpið er lagt að halda í heiðri lýðræðislegar grundvallarreglur, mannréttindi og frelsis til orðs og skoðana. Einnig að Ríkisútvarpið eigi að gæta fyllstu óhlutdrægni í túlkun, frásögn og dagskrárgerð.“

Með ríflegum fjárveitingum til þeirra, sem eiga fulltrúa á Alþingi, er mönnum mismunað, svo og flokkum. Það brýtur gróflega gegn starfsskyldum Ríkisútvarpsins að taka þátt í þessari mismunun, sem grunnur er lagður að á Alþingi með þessum sérstöku fjárveitingum til þeirra flokka, sem fulltrúa eiga á Alþingi.

Sérstakir útsendingartímar, 45 mín., í miðri kosningabaráttu fyrir þá flokka eina, sem fulltrúa eiga á Alþingi er einnig brot á framan greindum grundvallarsjónarmiðum og ákv.“

II.

Hinn 5. apríl 1991 ritaði ég formanni útvarpsráðs bréf, þar sem ég óskaði eftir því, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis og 20. gr. útvarpslaga nr. 68/1985, að útvarpsráð skýrði afstöðu sína til ofangreindrar kvörtunar X.

Svar formanns útvarpsráðs barst mér með bréfi, dags. 16. apríl 1991, og sagði þar m.a. svo:

„Á fundi útvarpsráðs hinn 8. febrúar sl. var gengið frá tillögum um kosningadagskrár í sjónvarpi og hinn 15. febrúar sl. frá tilhögun kosningadagskrár í hljóðvarpi.“

Kosningadagskrárnar eru fölgjar í eftirfarandi:

1. Kjördæmapættir

Meginþáttur kosningadagskránna eru átta kjördæmapættir 90 mínútna langir í sjónvarpi og átta kjördæmapættir 90 mínútna langir í hljóðvarpi. Í þeim eru kynnt öll framboð í viðkomandi kjördæmi og sitja fulltrúar þeirra þar fyrir svörum.

2. Kynningardagskrár

Þeir aðilar, sem bjóða fram í öllum kjördæmum, fá til frjálsrar ráðstöfunar 12 mínútur í sjónvarpi og 20 mínútur í hljóðvarpi. Þetta fyrirkomulag hefur tíðkast í undanfarandi kosningum. Framboðsaðilar fá upptökutíma í hljóðvarpi sem nemur 90 mínútum. Ekki var gert ráð fyrir slíkum upptökutíma í sjónvarpi nú, þar sem reynslan hefur sýnt að framboðsaðilar hafa ekki haft áhuga á að nýta sér þann takmarkaða tíma og einföldu vinnslu sem hægt er að bjóða upp á í Sjónvarpinu. Enginn framboðsaðili hefur óskað eftir slíkum tíma.

3. Yfirheyrslur

Að þessu sinni var tekin upp sú nýbreytni að fulltrúar þeirra flokka, sem átt hafa sæti á Alþingi þetta kjörtímabil og bjóða fram í öllum kjördæmum, voru boðaðir til yfir-

heyrslu um framgöngu sína á kjörtímabilinu. Þessir sjónvarpsþættir eru 30 mínútna langir og einnig sendir út á Rás 1.

4. Hringborðsumræður

Kvöldið fyrir kjördag er formönnum þeirra flokka, sem bjóða fram í öllum kjördæmum, boðið til umræðna í lok kosningabaráttunnar.

Einhugur var um afgreiðslu þessarar tilhögunar í útvarpsráði nema hvað Magdalena Schram var á móti 3. lið tillagnanna (yfirheyrslur) með þeirri bókun að hún teldi að öll framboð ættu að eiga kost á að vera með í yfirheyrslunum.

Auk nefndra kosningadagskráa standa fréttastofur hljóðvarps og sjónvarps fyrir margs konar umfjöllun tengdri kosningabaráttunni í fréttum og fréttatengdum þáttum eftir því sem tilefni gefst til. Fréttastofur starfa í samræmi við fréttareglur sem byggjast á því meginmarkmiði er fram kemur í 15. gr. útvarpslaga.

Varðandi kvörtun [X], sem í fyrsta lagi beinist að meintri fjárhagslegri mismunun vegna kynningadagskráa, vill útvarpsráð taka fram að allir framboðsaðilar sitja við sama borð í þessum efnum hvað Ríkisútvarpið varðar. Kvörtun [X] virðist því beinast að Alþingi.

Í öðru lagi kvarta [X] yfir að einungis fulltrúum þeirra flokka, sem sæti eiga á Alþingi, skuli boðið til yfirheyrslu (sbr. 3. lið að ofan). Sá þáttur kosningadagskrána, sem hér er vísað til, fjallar um störf stjórnmalamanna á því kjörtímabili, sem nú er að ljúka, með hliðsjón af orðum þeirra í upphafi þess. Eðli málsins samkvæmt er ekki unnt að „yfirheyra“ fulltrúa þeirra flokka sem ekki hafa setið á Alþingi.

Pegar spurt er hvort gætt hafi verið ákvæða 2. mgr. 15. gr. útvarpslaga er nauðsynlegt að skoða tilhögun kosningadagskrár í heild sinni. Útvarpsráð telur að vel sé gætt þeirra grundvallarreglna, sem umrædd lagagrein felur í sér, og bendir sérstaklega á að kjördæmapættirnir (1. liður) eru meginuppistaðan í kynningu Ríkisútvarpsins.“

Með bréfi, dags. 22. apríl 1991, gaf ég X kost á að gera athugasemdir við bréf formanns útvarpsráðs. Athugasemdir þeirra bárust mér 26. apríl 1991.

III.

Í niðurstöðu álits míns, dags. 25. nóvember 1991, sagði svo:

„Í fyrsta lagi beinist kvörtun X að þeirri mismunun, sem X telja felast í þeirri ákvörðun Ríkisútvarpsins, að þau skyldu bera kostnað af umræddri 12 mínútna flokkskynningu í sjónvarpi.

Það fellur utan valdsviðs umboðsmanns Alþingis, sbr. 2. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að fjalla um fjárveitingar Alþingis til sérfræðilegrar aðstoðar fyrir þingflokka, sbr. lög nr. 56/1971, og þann mun, sem X telja stafa af þessum fjárveitingum á aðstöðu stjórnmalaflokka. Ég tel, að þess verði heldur ekki krafist af Ríkisútvarpinu að það jafni aðstöðu stjórnmalaflokka í þessu tilliti.

Þess er hins vegar að gæta, að gera má ráð fyrir að kynning stjórnmalaflokka í sjónvarpi í tilefni af væntanlegum kosningum til Alþingis geti haft veruleg áhrif á skoðanir kjósenda. Er því brýnt að Ríkisútvarpið gæti jafnræðisreglna við slíka kynningu. Fær ekki samrýmst jafnræðisreglum, þar á meðal grundvallarreglu 2. mgr. 15. gr. útvarpslaga nr. 68/1985, að af fjárhagslegum ástæðum séu verulegir tálmar í vegi stjórnmalaflokka um þátttöku í slíkri kynningu. Við kynningu þá, sem hér um ræðir, veitti Ríkisútvarpið X sama tækifæri til kynningar og öðrum stjórnmalaflokkum, sem þátt tóku, og ekki verður séð að af hálfu Ríkisútvarpsins hafi verið gerðar slíkar kröfur um undirbúning og búnað

slíkrar kynningar, að af hafi stafað verulegur tálmi vegna kostnaðar. Ber hér einnig að hafa í huga, að 72. gr. stjórnarskrárinnar felur ekki í sér neina kröfu um framlög úr opinberum sjóðum til upplýsingar- og kynningarstarfs. Niðurstaða mín er því sú, að ekki sé ástæða til að gagnrýna Ríkisútvarpið vegna tilhögunar á umræddri kynningu í sjónvarpi.

Kvörtun X lýtur í öðru lagi að þeirri ákvörðun Ríkisútvarpsins, að heimila einungis forystumönnum þeirra stjórnmalaflokka, er höfðu fengið þingmenn kjörna til setu á Alþingi, að koma fram í þáttum, sem nefndust „yfirheyrslur“ og voru hver um sig 30 mínútna langir.

Ekki er til að dreifa neinum skráðum réttarreglum um tilhögun kynningar á vegum Ríkisútvarpsins á stjórnmalaflokkum í tilefni af alþingiskosningum, sem í hönd fara. Í 2. mgr. 15. gr. útvarpslaga nr. 68/1985 segir hins vegar: „Ríkisútvarpið skal halda í heidri lýðræðislegar grundvallarreglur og mannréttindi og frelsi til orðs og skoðana. Það skal gæta fyllstu óhlutrægni í frásögn, túlkun og dagskrárgerð.“ Í 3. mgr. sömu greinar segir enn fremur: „Ríkisútvarpið skal . . . vera vettvangur fyrir mismunandi skoðanir á þeim málum sem efst eru á baugi hverju sinni . . .“

Ríkisútvarpið er ríkisstofnun og er því bundið af almennum jafnræðisreglum stjórnsýsluréttar, sem meðal annars gilda í samskiptum Ríkisútvarpsins við stjórnmalaflokka, svo sem ofangreind ákvæði 15. gr. útvarpslaga gefa eindregna vísbendingu um. Slíkar jafnræðisreglur fela hins vegar ekki í sér, að aldrei megi gera neinn mun á stjórnmalaflokkum, t.d. við kynningu þeirra í útvarpi. Munur, sem byggist á frambærilegum og málefnalegum rökum, fær tvímælalaust staðist og verður í því efni að játa stjórnvöldum eftir atvikum nokkuð svigrúm til ákvörðunar meðal annars með tilliti til þess, hvað framkvæmanlegt getur talist.

Viðfangsefni þátta þeirra, sem hér eru til umræðu, var framganga stjórnmalaflokka á Alþingi liðið kjörtímabil, og var þátturinn í formi „yfirheyrslu“ útvarpsmanna. Með hliðsjón af þessu markmiði þáttarins og þeim hætti, sem á honum var hafður, tel ég ekki ástæðu til athugasemda við þá ákvörðun Ríkisútvarpsins að takmarka þátttöku við fulltrúa þeirra flokka, sem höfðu fengið þingmenn kjörna á þing og buðu fram í öllum kjördæmum. Hef ég þar tekið tillit til þess, hvernig kynningu Ríkisútvarpsins á stjórnmalaflokkum var hagað í heild fyrir alþingiskosningar vorið 1991, en fyrirkomulaginu er lýst í greinargerð útvarpsráðs í II. kafla hér að framan. Tel ég, að þess hafi verið gætt af hálfu Ríkisútvarpsins, að stjórnmalaflokkar, þar á meðal X, fengju viðhlítandi tækifæri til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri, meðal annars með þátttöku í hringborðsumræðum formanna stjórnmalaflokka kvöldið fyrir kjördag.

Niðurstaða mín er því sú, að kvörtun X gefi ekki tilefni til athugasemda við þær ákvarðanir Ríkisútvarpsins, sem kvörtunin lýtur að.“

21.0. Samningar við önnur ríki.

21.1. Ákvörðun launakjara íslenskra starfsmanna varnarliðsins.

Kaupskrárnefnd.
(Mál nr. 293/1990)

Bifreiðastjórafélagið A kvartaði yfir þeirri ákvörðun Kaupskrárnefndar að synja beiðni félagsins um endurskoðun þeirrar viðmiðunar, sem nefndin hafði lagt til grundvallar ákvörðun á launakjörum til félagsmanna í A og því, að Kaupskrárnefnd hefði synjað félaginu um túlkun á samningsrétti félagsins og rétti þess til þess að boða til verkfalla og halda uppi verkfallsvörslu. Í bréfi til A taldi umboðsmaður, að ekki væri ástæða til þess að gera athugasemdir við þá skipan, sem stýddist við framkvæmd í áratugi, að fela sérstakri nefnd, Kaupskrárnefnd, þá skyldu, er hvíldi á íslenska ríkinu á grundvelli 4. tl. 6. gr. varnarsamnings milli Íslands og Bandaríkjanna, sem veitt var lagagildi með lögum nr. 110/1951, sbr. og hrd. 1966:100, að senda yfirstjórn varnarliðsins fullnægjandi skýrslur um ráðningarkjör þeirra, sem ynnu fyrir íslenska aðila sams konar störf, sem starfsmenn vinna fyrir varnarliðið. Umboðsmaður tók fram, að í raun hefði Kaupskrárnefnd í störfum sínum úrskurðað um launakjör starfsmanna varnarliðsins. Í bréfi sínu til A tók umboðsmaður ennfremur fram, að ekki hefði annað komið fram, en að undirbúningur nefndarinnar að ákvörðun sinni hafi verið viðhlítandi. Athugun sín hefði heldur ekki leitt í ljós, að nefndin hefði byggt ákvörðun sína á röngum eða ófullnægjandi upplýsingum eða þar lagt til grundvallar ólögmetar ályktanir af þeim gögnum, sem fyrir lágu. Loks tók umboðsmaður fram í bréfi sínu, að launakjör félagsmanna í A tækju mið af kjörum manna, sem sambærileg störf ynnu, og að ekki yrði ráðið, að við ákvörðun nefndarinnar skipti máli, hvort um verkfallsrétt félagsmanna A væri að ræða eða ekki. Í tilefni af athugun umboðsmanns á kvörtun A ritaði hann utanríkisráðuneytinu bréf, þar sem hann lýsti þeirri skoðun sinni, að ástæða væri til að taka til athugunar, hvort ekki væri rétt að setja reglur um Kaupskrárnefnd, starfssvið hennar og starfshætti, þ. á m. um meðferð gagna fyrir nefndinni og aðgang aðila að þeim.

Hinn 2. maí 1990, barst mér kvörtun frá Bifreiðastjórafélaginu A. Málavextir voru þeir, að með bréfi, dags. 5. maí 1988, fór Bifreiðastjórafélagið A þess á leit, að Kaupskrárnefnd endurskoðaði þær forsendur, sem byggt hefði verið á til þess tíma við ákvörðun launa félagsmanna og að miðað yrði við launakjör bifreiðastjóra hjá Sérleyfisbifreiðum Keflavíkur í stað launakjara bifreiðastjóra hjá Strætisvögnum Reykjavíkur. Ástæða fyrir beiðni félagsins var sú, að það taldi, að ekki væri lengur með öruggum hætti hægt að miða launakjör félagsmanna í A við kjör bifreiðastjóra hjá Strætisvögnum Reykjavíkur. Í bréfi Kaupskrárnefndar frá 16. september 1988 til varnarmálanefndar sagði vegna máls þessa m.a.:

„Kaupskrárnefnd hefur á fundi sínum í dag fjallað um kjaramál framangreindra bifreiðastjóra. Kaupskrárnefnd telur, með hliðsjón af bráðabirgðalögum nr. 14, frá 20. maí sl., að óheimilt sé að breyta grundvallarviðmiðunum starfskjara frá því sem nú er. Nefndinni er því aðeins heimilt að endurskoða launakjör með tilliti til breytinga sem orðið hafa á kjörum viðmiðunarstéttarinnar, sem í þessu tilviki eru vagnstjórar hjá Strætisvögnum Reykjavíkur.

Nefndin hefur orðið þess áskynja að vagnstjórar hjá Strætisvögnum Reykjavíkur

hafa frá því 1. janúar 1986 fengið greidda 12 tíma, sem hver um sig svarar til 1% af mánaðarlaunum, til viðbótar greiðslu fyrir unninn tíma.

Nefndin telur að umræddir bifreiðastjórar, sem eru allir innan Bifreiðastjórafélagsins [A], hefðu átt að njóta þessara kjara frá sama tíma og beri því að leiðrétta kjör þeirra með tilliti til þess.

Kaupskrárnefnd væntir þess að Varnarmálanefnd tilkynni réttum aðilum þessa ákvörðun.“

Hinn 30. maí 1989 ítrekaði A fyrri tilmæli sín um breytta viðmiðun. Í svarbréfi Kaupskrárnefndar, dags. 26. september 1989, kom meðal annars fram, að nefndin hefði látið gera ítarlegan samanburð á kjörum og vinnutíma bifreiðastjóra hjá A og hjá Strætisvögnum Reykjavíkur og Sérleyfisbifreiðum Keflavíkur og væri niðurstaða nefndarinnar sú, að ekki væru rök til fyrir því, að verða við beiðni félagsins. A óskaði eftir því á árinu 1990, að Kaupskrárnefnd tæki fyrri ákvörðun sína til endurskoðunar. Í bréfum nefndarinnar til A sagði, að fyrri afstaða hennar frá 26. september 1989 væri enn óbreytt.

Í bréfi, er ég ritaði utanríkisráðuneytinu 23. júlí 1990, óskaði ég eftir því, að ráðuneytið léti mér í té upplýsingar um málið. Sérstaklega óskaði ég upplýsinga um verksvið Kaupskrárnefndar, á hvaða lagagrundvelli hún starfaði og hvort settar hafi verið eða mótaðar reglur um skipan hennar og verksvið. Upplýsingar ráðuneytisins bárust mér með bréfi þess, dags. 26. september 1990, þar sem vísað var til meðfylgjandi gagna, þ. á m. bréfs Kaupskrárnefndar frá 24. september 1990, en ég hafði einnig óskað eftir því við Kaupskrárnefnd, að nefndin léti mér í té gögn málsins. Í bréfi Kaupskrárnefndar kom m.a. fram:

„. . . Samkomulag varð um það hinn 9. október 1952, milli félagsmálaráðuneytisins og varnarmálanefndar þeirrar, sem þá starfaði, þ.e. árunum 1953–1955, að félagsmálaráðuneytið skyldi í samráði við Alþýðusamband Íslands og Vinnuveitendasamband Íslands, endurskoða þær reglur um kaup og kjör, sem þá var farið eftir á Keflavíkurflugvelli. Ástæðan fyrir því, að félagsmálaráðuneytið hafði forgöngu í þessu máli var einfaldlega sú, að það ráðuneyti hefur frá stofnun þess, á árinu 1946, m.a. farið með málefni er varða stéttarfélög launþega og atvinnurekenda, vinnudeilur og sáttastörf í vinnudeilum.

Í framhaldi af fyrirnefndu samkomulagi félagsmálaráðuneytisins og „gömlu“ varnarmálanefndarinnar, ritaði ráðuneytið 11. október 1952 A.S.Í. og V.S.Í. bréf þar sem þess var óskað að samböndin tilnefndu hvort um sig einn mann til þess, ásamt fulltrúa félagsmálaráðuneytisins „að endurskoða þær reglur um kaup og kjör, sem þá var farið eftir hjá varnarliðinu og erlendum verktökum á þess vegum á Keflavíkurflugvelli og færa þær til samræmis við kaup og kjör við sambærileg störf í Reykjavík“.

Er ráðuneytinu hafði borist tilnefningar A.S.Í. og V.S.Í. var framkvæmd ofangreinds verkefnis falin þriggja manna nefnd, sem fékk nafnið Kaupskrárnefnd.

Kaupskrárnefnd þessi hefur starfað óslitið frá því í októbermánuði 1952 til þessa dags, að undanskildu tímabilinu október 1988 til maíloka 1989, sem var af ástæðum, sem ekki verða raktar hér.

Til frekari upplýsinga um tilurð og starfssvið Kaupskrárnefndar skal eftirfarandi tekið fram:

Í 4. tölulið 6. gr. viðbættis um réttarstöðu liðs Bandaríkjanna og eignir þeirra, sem hefur lagagildi, sbr. 1. gr. laga nr. 110 19. desember 1951, segir svo:

„Bandaríkin æskja þess að ráða hæfa íslenska borgara, eftir því sem föng eru á

til starfa í sambandi við samning þennan. Að svo miklu leyti sem Ísland kann að samþykkja ráðningu íslenskra borgara til starfa hjá liði Bandaríkjanna, skal slík starfsráðning framkvæmd með aðstoð og um hendur þess eða þeirra fyrirsvarsmanna, sem af Íslands hálfu eru til þess kvaddir. *Ráðningarkjör og vinnuskilyrði, einkum vinnulaun, launauppbætur og öryggisráðstafanir við vinnu, skulu fara að íslenskum lögum og venjum.*“

Til þess að koma upplýsingum um „ráðningarkjör og vinnuskilyrði, einkum vinnulaun, launauppbætur og öryggisráðstafanir við vinnu“ sem „skulu fara að íslenskum lögum og venjum“ eins og segir í niðurlagi ofangreinds 4. t. l. 6. gr. viðbættis um réttarstöðu liðs Bandaríkjanna og eignir þeirra, var Kaupskrárnefnd skipuð í október 1952 og var það gert eins og áður segir að eindregnum tilmælum varnarliðsins og í samráði við utanríkis- og félagsmálaráðuneytin. Allt frá stofndegi Kaupskrárnefndar hafa átt í henni sæti fulltrúar tilnefndir af Alþýðusambandi Íslands og Vinnuveitendasambandi Íslands, auk formanns, sem skipaður er af ráðherra og hefur verið hinn sami frá stofndegi.

Lengst af hafa forseti Alþýðusambands Íslands og framkvæmdastjóri Vinnuveitendasambands Íslands átt sæti í nefndinni, enda hafa bæði samböndin frá upphafi talið störf nefndarinnar mjög nauðsynleg og mikilvæg.

Eins og segir í 2. lið í þeim kafla handbókar utanríkisráðuneytisins, sem fjallar um nefndir, skipaðar af utanríkisráðherra, er Kaupskrárnefnd skipuð af ráðherra „til að skrá gildandi kaupgjald í landinu á hverjum tíma, og sjá um, að erlendir vinnuveitendur á Keflavíkurflugvelli fái vitneskju um það“.

Það gefur að skilja að ástæðan fyrir stofnun og starfsemi Kaupskrárnefndar, er ákvæði það í niðurlagi 4. t. l. 6. gr. viðbættis við Varnarsamninginn frá 1951, sem um er fjallað hér að framan.

Kaupskrárnefnd er sá aðili, sem í 38 ár hefur séð um og borið ábyrgð á, að Íslendingar, sem vinna hjá varnarliðinu eða öðrum erlendum aðilum á Keflavíkurflugvelli, fái og hafi fengið kaup og kjör og notið þess öryggis á vinnustað, sem venjur, íslensk lög og kjarasamningar hafa mælt fyrir um á hverjum tíma.

Þess má að lokum geta, að varnarliðið hefur ekki gert kjarasamninga við stéttarfélag starfsmanna sinna. Sú staðreynd er ein af meginástæðum fyrir stofnun Kaupskrárnefndar á árinu 1952. Kaupskrárnefnd var skipuð af félagsmálaráðherra og heyrði undir félagsmálaráðuneytið frá því í október 1952 þar til lög nr. 106, 17. desember 1954 um yfirstjórn mála á varnarsvæðum o.fl. gengu í gildi, en frá þeim tíma hefur hún verið skipuð af utanríkisráðherra og starfað á vegum utanríkisráðuneytisins.

Í úrskurði sínum hefur Kaupskrárnefnd alla tíð leitast við að tryggja að starfsmenn varnarliðsins nyttu hliðstæðra kjara og almennt gerist í sömu eða hliðstæðum störfum utan vallarsvæðisins.

Oftast miðast samanburðurinn við fleiri en einn hóp með mismunandi launakerfi og réttindi. Sjaldan getur verið um beina og ótvíræða tilvísun að ræða. Sú regla hefur gilt að kjörum er því aðeins breytt að allir nefndarmenn séu því sammála.

Varðandi mál [A] sérstaklega var árin 1988 og 1989 gerður ítarlegur samanburður við kjör strætisvagnabílstjóra í Reykjavík og hjá Sérleyfisbifreiðum Keflavíkur. Á árinu 1988 ákvað nefndin að bifreiðastjórar í [A] skyldu fá 12 klukkustunda yfirvinnu á mánuði frá 1. janúar 1986 til samræmis við vagnstjóra SVR.

Í bréfi nefndarinnar frá 26. september 1989 segir að nefndin telji, að vel athuguðu máli, að engin efni standi til að gera breytingar á viðmiðunarstarfshópi um-

ræddra bifreiðastjóra frá því sem nú er. Ennfremur var niðurstaða nefndarinnar að ekki væru rök fyrir þeirri sérstöku hækkun launa sem [A] gerði kröfu um.

Vegna tveggja bréfa frá [A] á þessu ári fór nefndin enn yfir málið allt og eins og bréf hennar 14. febrúar og 13. júlí bera með sér var afstaða hennar óbreytt.

Kaupskrárnefnd hefur ekki haft tilefni til þess að taka afstöðu til verkfallsréttar starfsmanna varnarliðsins. Fulltrúi ASÍ vill taka fram að hann telji ótvírætt að starfsmenn varnarliðsins hafi verkfallsrétt.“

Hinn 25. febrúar 1991 tilkynnti ég A, að ég hefði ákveðið að afla frekari upplýsinga um störf Kaupskrárnefndar, meðal annars um niðurstöðu í bréfum nefndarinnar til A, dags. 26. september 1989 og 14. febrúar 1990. Af því tilefni boðaði ég Kaupskrárnefnd á fund á skrifstofu minni 12. mars 1991. Í framhaldi af þeim fundi ritaði nefndin mér bréf, dags. 25. mars 1991, þar sem fram kom, að í ágústmánuði 1989 hefði á vegum nefndarinnar verið unnið að samanburði á kjörum og vinnutíma bifreiðastjóra hjá A og hjá bifreiðastjórum Strætisvagna Reykjavíkur og Sérleyfisbifreiða Keflavíkur. Með bréfi nefndarinnar fylgdu niðurstöður samanburðarins, sem kynntur var Kaupskrárnefnd í september 1989.

Í niðurstöðum bréfs míns til A, dags. 6. maí 1991, sagði svo:

„Samkvæmt 4. tl. 6. gr. viðbætis við varnarsamning milli Íslands og Bandaríkjanna, sem veitt var lagagildi með lögum nr. 110/1951, fer ráðning íslenskra ríkisborgara til starfa hjá varnarliðinu „með aðstoð og um hendur þess eða þeirra fyrirsvarsmanna, sem af Íslands hálfu eru til þess kvaddir. Ráðningarkjör og vinnuskilyrði einkum vinnulaun, launauppbætur og öryggisráðstafanir við vinnu, skulu fara að íslenskum lögum og venjum“. Í dómi Hæstaréttar frá 17. febrúar 1966 (hrd. 1966:100) kemur fram, að af framangreindu ákvæði varnarsamningsins og úrlendisrétti varnarliðsins leiði, að íslenska ríkið beri ábyrgð á því, að yfirstjórn varnarliðsins berist fullnægjandi skýrslur um ráðningarkjör þeirra manna, sem vinna fyrir íslenska aðila sams konar störf sem starfsmenn vinna fyrir varnarliðið. Kaupskrárnefnd hefur verið falið að rækja þessa skyldu íslenska ríkisins. Í raun hefur Kaupskrárnefnd úrskurðað um launakjör íslenskra starfsmanna varnarliðsins. Sú skipan, sem nú stýðst við framkvæmd í áratugi, að fela sérstakri nefnd, Kaupskrárnefnd, að rækja umræddan þátt í skyldum íslenska ríkisins samkvæmt varnarsamningnum, gefur ekki tilefni til athugasemda af minni hálfu. Ég tel þó, eins og kemur fram í bréfi mínu til utanríkisráðuneytis, sem ég sendi ráðuneytinu í dag og hér fylgir í ljósriti, að ástæða sé til að taka til athugunar, hvort ekki sé rétt að setja reglur um Kaupskrárnefnd, starfssvið hennar og starfshætti, þar á meðal um meðferð gagna fyrir nefndinni og aðgang aðila að þeim.

Ég tel, að samkvæmt ofangreindu ákvæði í viðbæti við varnarsamninginn sé Kaupskrárnefnd ekki fortakslaust skylt að taka mið af einum tilteknum kjarasamningi, ef fleiri slíkum samningum sambærilegra starfsmanna er til að dreifa. Vegna umræddra óska A aflaði Kaupskrárnefnd gagna og aflaði útreikninga, er sýndu samanburð á launakjörum vagnstjóra hjá Strætisvögnum Reykjavíkur og bifreiðastjóra hjá Sérleyfisbifreiðum Keflavíkur. Er ekki annað komið fram en að undirbúningur nefndarinnar að ákvörðun sinni hafi að þessu leyti verið viðhlítandi. Athugun mín hefur heldur ekki leitt í ljós, að nefndin hafi byggt ákvörðun sína á röngum eða ófullnægjandi upplýsingum eða þar lagt til grundvallar ólögmetar ályktanir af gögnum þeim, sem fyrir lágu. Umrædd ákvörðun um launakjör tekur mið af kjörum manna, sem sambærileg störf vinna, og er það álit mitt, að ekki verði ráðið af gögnum málsins, að við þá ákvörðun skipti máli, hvort um verkfallsrétt féлага í A er að ræða eða ekki. Verður Kaupskrárnefnd því hvorki af þeirri eða öðrum ástæðum krafín um úrlausn um það atriði.

Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða mín, að ekki sé tilefni til þess að ég hafi frekari afskipti af máli þessu.“

Með bréfum, dags. 6. maí 1991, tilkynnti ég Kaupskrárnefnd og utanríkisráðherra framangreinda niðurstöðu mína. Ég taldi þó, að utanríkisráðuneytið ætti að taka til athugunar, hvort ekki væri rétt að setja reglur um Kaupskrárnefnd, starfssvið hennar og starfshætti, þ. á m. um meðferð gagna fyrir nefndinni og aðgang aðila að þeim. Kom ég þessum tilmælum á framfæri í samræmi við 11. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis.

22.0. Skattar og gjöld.

22.1.

Innheimta opinberra gjalda.

Afhending yfirlits yfir skuldastöðu opinberra gjalda.

(Mál nr. 210/1989)

A kvartaði í fyrsta lagi yfir því, að dregist hefði úr hömlu, að honum væri sent yfirlit yfir greiðslu- og skuldastöðu sína hjá sveitarfélaginu X. Umboðsmaður taldi, að í samræmi við vandaða stjórnáskilningu yrði að gera þær kröfur til stjórnvalda, sem hefðu með höndum innheimtu opinberra gjalda, að þau hefðu að jafnaði tiltækar upplýsingar um greiðslu- og skuldastöðu einstakra gjaldanda. Umboðsmaður átalði, að A hefði ekki borið umbeðið yfirlit fyrr en rúmum átta mánuðum eftir að hann hafði óskað eftir því. Í öðru lagi kvartaði A yfir því, að oddviti hreppsins hefði ranglega krafist þess, að haldið yrði eftir fé af launum hans til greiðslu fasteignaskatts og aðstöðugjalds. Varðandi þennan þátt kvörtunarinnar tók umboðsmaður fram, að það girti ekki fyrir samkomulag gjaldanda og sveitarsjóðs um slíka tilhögun innheimtu þessara gjalda, þótt skýrar lagaheimildir hefðu ekki verið fyrir hendi til þess að innheimta þau með þessum hætti. Fyrir lægi, að svo hefði um samist milli A og sveitarsjóðs að hann greiddi skuld sína við hreppinn með tilteknum, mánaðarlegum afborgunum og ekki yrði fullyrt, að umrædd gjöld hefðu verið undanskilin. Taldi umboðsmaður, að ekki yrði staðhæft, að umrædd innheimta sveitarsjóðsins hefði verið ólögmæt.

I.

Hinn 24. nóvember 1989 barst mér kvörtun frá A, búsettum í X-hreppi, er varðaði innheimtu á opinberum gjöldum A í sveitarsjóð hreppsins. Tildrög málsins voru þau, að í apríl 1989 fór A þess á leit við oddvita hreppsins, að honum yrði sent yfirlit yfir greiðslu- og skuldastöðu sína hjá hreppnum. Tílefni þessa var, að A taldi of hart að sér gengið við innheimtuna, þar sem haldið væri eftir miklum hluta launa sinna. Af þessu tílefni ritaði A hreppsnefndinni bréf 31. maí 1989, þar sem hann tók m.a. fram, að hann hefði ekki fengið nefnt yfirlit. Hinn 12. júní 1989 tilkynnti hreppsnefndin A að yfirlit yfir skuldastöðu hans, sem oddviti hefði lofað að senda, væri í vinnslu hjá endurskoðanda og yrði tafarlaust sent, þegar það bærist. Með bréfi, dags. 5. september 1989, ítrekaði A fyrri ósk sína um yfirlit yfir greiðslu- og skuldastöðu sína. Hinn 27. október 1989 ritaði A félagsmálaráðuneytinu bréf, þar sem hann tók m.a. fram, að hann hefði ekki enn fengið umrætt yfirlit, sem honum hefði verið lofað.

II.

Með bréfi, dags. 12. desember 1989, fór ég þess á leit, að félagsmálaráðuneytið veitti mér upplýsingar um, sbr. 7. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, hvort bréfi A frá 27. október 1989 hefði verið svarað og ef svo væri ekki, hvað liði afgreiðslu á svari við því. Í svarbréfi félagsmálaráðuneytisins frá 28. desember 1989 kom fram, að erindi A hefði verið svarað 21. desember 1989 og sama dag hefði ráðuneytið ritað oddvita X-hrepps bréf, en þar lagði ráðuneytið áherslu á, að A yrði sent nefnt yfirlit.

Hinn 24. janúar 1990 ritaði ég hreppsnefnd X-hrepps bréf, þar sem ég vísaði til áður nefnds bréfs oddvita frá 12. júní 1989 og bréfs félagsmálaráðuneytisins frá 21. desember 1989. Í bréfi mínu óskaði ég eftir upplýsingum um, hvað liði afgreiðslu umrædds yfirlits til A. Með bréfi, dags. 5. febrúar 1990, tilkynnti hreppsnefndin mér, að A hefði verið sent umbeðið yfirlit.

Með bréfi, dags. 14. mars 1991, beindi ég þeim tilmælum til oddvita X-hrepps, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að hreppsnefndin skýrði viðhorf sitt til

kvörtunar A. Ég tók fram, að A kvartaði í fyrsta lagi yfir því, að á tímabilinu frá því í apríl 1989 fram yfir áramót 1989/1990 hefði hann ekki getað fengið yfirlit yfir greiðslu- og skuldastöðu sína við hreppinn. Auk þess hefði það yfirlit, sem hann hefði að lokum fengið, verið ófullkomið, þar sem vaxtaútreikningur hefði til dæmis ekki verið nægilega skýr. Í öðru lagi kvartaði A yfir því, að oddviti hreppsins hefði ranglega krafist þess, að haldið yrði eftir fé af launum hans til greiðslu fasteignaskatts og aðstöðugjalds. Ég ítrekaði til-mæli mín tvívegis, síðast með bréfi, dags. 14. mars 1991, og barst loks svar oddvita X-hrepps í bréfi, dags. 22. maí 1991. Í bréfi oddvítans sagði:

„[A] virðist ekki hafa séð ástæðu til að skila skattframtali á árunum 1985–1988. Sveitarsjóðsgjöld voru því áætluð á [A] og fékk hann senda skuldastöðu eins og aðrir sveitungar, en sinni ekki um greiðslur.

Skattbreytingar [A] fyrir þessi ár, bárust hreppsnefnd í byrjun febrúar 1989. Þar sem að um svo mörg ár var að ræða þótti oddvita rétt að láta löggiltan endurskoðanda reikna út vexti af raunverulegri skuld, áður en yfirlit væri sent [A].

[A] hefur ekki kvartað við oddvita yfir ófullkomnu yfirliti eða vaxtaútreikningi.

Hreppsnefndin telur að [A] sé jafn skylt og öðrum sveitungum að greiða sín gjöld til sveitarinnar, en til þess hafði hann ekki sýnt neina tilburði þessi ár eins og áður er getið.“

III.

Í niðurstöðu álits míns, dags. 24. júní 1991, sagði svo um kvörtunarefni A varðandi tilhögun innheimtu:

„Í 44. gr. laga nr. 73/1980 um tekjustofna sveitarfélaga segir, sbr. nú 42. gr. laga nr. 90/1990, að gjöld og dráttarvexti megi taka lögtaki, sbr. lög nr. 29/1985, og kemur ekki fram í lögnum, að innheimtumönnum sé eða hafi verið heimil önnur úrræði til innheimtu fasteignaskatts, svo sem fyrirmæli til vinnuveitanda að halda eftir af launum launþega. Einnig er ekki skýrt, að á þeim tíma, sem hér skiptir máli, hafi verið heimilt að innheimta aðstöðugjöld með þessum hætti, sbr. nú hins vegar 37. gr. laga nr. 90/1990. Það girðir samt ekki fyrir, að sveitarsjóður og launþegi semji svo sín á milli, að þessi gjöld skuli innheimt með nefndum hætti. Í gögnum málsins kemur fram af hálfu hreppsnefndar X-hrepps, að samkomulag hafi orðið við A um að hann greiddi niður skuld sína við sveitarsjóð með tilteknum mánaðarlegum afborgunum og verður ekki fullyrt að umrædd gjöld hafi þar verið undanskilin. Tel ég samkvæmt þessu, að ekki verði staðhæft að umrædd innheimta af hálfu sveitarsjóðs hafi verið ólögmat.“

IV.

Þá sagði svo í niðurstöðu minni almennt um málefnið og drátt á afhendingu yfirlits um greiðslu- og skuldastöðu A.

„Í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti verður að gera þær kröfur til stjórnvalda, sem hafa með höndum innheimtu opinberra gjalda, að þau hafi jafnan tiltækar upplýsingar um greiðslu- og skuldastöðu einstakra gjaldenda. Ekki verður séð að neinar sérstakar ástæður hafi réttlætt það, að A fékk ekki afhent nefnt yfirlit fyrir en rúmum átta mánuðum eftir að hann hafði óskað eftir því. Verður því að átelja þennan drátt.“

22.2.

Endurgreiðsla aðflutningsgjalda og söluskatts af efni og vélum vegna framkvæmda við vatnsaflsstöð. (Mál nr. 155/1989)

A taldi að, fjármálaráðuneytið hefði ekki virt það jafnræði í stjórnsýslu, sem því bæri að hafa í heiðri, er það synjaði beiðni hans um endurgreiðslu á aðflutningsgjöldum og

söluskatti af efni og vélum vegna framkvæmda við vatnsaflsstöð. Ráðuneytið taldi, að A uppfyllti ekki skilyrði fyrir slíkri endurgreiðslu. Fram kom hjá A, að hann taldi sig hafa fengið áreiðanlegar upplýsingar um, að þrír aðilar hefðu fengið endurgreiðd aðflutningsgjöld og söluskatt vegna vatnsaflsvirkjana, sem þeir hefðu ráðist í um svipað leyti og hann, þótt eins hefði staðið á hjá þeim að því er skilyrði áhrærði og honum sjálfum. Í skýringum fjármálaráðuneytisins kom fram, að ekki hefðu fundist hjá ráðuneytinu eða í gögnum Ríkisendurskoðunar önnur gögn vegna beiðni umræddra þriggja aðila en beiðni um endurgreiðslu á söluskatti vegna kaupa á plaströrum, sem notuð voru í vatnsaflsstöð á einum hinna þriggja bæja. Hefði sú beiðni verið árituð af þáverandi fjármálaráðherra. Samkvæmt skýringum fjármálaráðuneytisins hefði það verið gert, þrátt fyrir að skilyrði til endurgreiðslu gjalda hefðu ekki verið uppfyllt, en ekki yrði séð, hver hefði orðið endanleg afgreiðsla málsins, þar sem um hana hefðu ekki fundist önnur gögn. Umboðsmaður taldi, að ekki væri unnt að staðhæfa með vissu, að endurgreiðsla á aðflutningsgjöldum og söluskatti til þeirra þriggja aðila, sem A vísaði til, hefði farið fram. Til að staðreyna slíkt þyrfti að koma til frekari öflun upplýsinga, og þá með skýrslutökum fyrir dómi. Varð niðurstaða umboðsmanns sú, að hann taldi sér ekki fært, að taka kvörtun A til frekari athugunar eða láta uppi álit um það efni, sem hann byggði kvörtun sína á. Umboðsmaður beindi þeim tilmælum sínum til fjármálaráðuneytisins, að það sæi til þess, að jafnan lægi fyrir í gögnum ráðuneytisins, hvaða afgreiðslu erindi, sem því bærust, hefðu endanlega fengið hjá ráðherra eða starfsmönnum ráðuneytisins.

I.

Hinn 24. júlí 1989 var til mín leitað vegna A, er bjó að H í X-hreppi, vegna þeirrar ákvörðunar fjármálaráðuneytisins í bréfi, dags. 27. febrúar 1989, að synja honum um endurgreiðslu á aðflutningsgjöldum og söluskatti af efni og vélum vegna framkvæmda við vatnsaflsstöð, er reist var við S-á í X-hreppi. Taldi A, að með ákvörðun þessari hefði fjármálaráðuneytið ekki virt það jafnræði í stjórnsýslu, sem því bæri að hafa í heiðri.

Af hálfu A var málsatvikum lýst svo, að hann hefði sumarið 1986 reist 38 kw vatnsaflsvirkjun við S-á og sótt um endurgreiðslu nefndra gjalda til fjármálaráðuneytisins á því ári en verið synjað. Kvaðst A hafa aflað sér þeirra upplýsinga, m.a. frá rafmagnsveitustjóra umdæmisins, að eigendur þriggja jarða í Y-hreppi og Z-hreppi í sömu sýslu hefðu fengið endurgreiðd aðflutningsgjöld og söluskatt vegna vatnsaflsvirkjana, sem þeir hefðu reist um svipað leyti og hann sjálfur. Hefði hann því á ný sótt um endurgreiðslu gjaldanna en enn verið synjað með bréfi, dags. 27. febrúar 1989, þar sem ráðuneytið hefði rökstutt ákvörðun sína með því, að það skilyrði væri sett slíkri endurgreiðslu „að viðkomandi sveitabær gæti ekki notið raflýsingar frá hinum almennu veitum rafmagnsveitna“. A taldi, að fjármálaráðuneytið hefði fallist á endurgreiðslu vegna fyrrnefndra þriggja bæja, þótt bæir þessir hefðu allir notið raflýsingar frá almennum rafmagnsveitum. Með því að synja sér um endurgreiðslu hefði ráðuneytið því ekki virt jafnræði í stjórnsýslu.

II.

Í tilefni af kvörtuninni ritaði ég fjármálaráðherra bréf 10. ágúst 1989 og óskaði eftir að ráðuneyti hans skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, og léti mér í té þau gögn, sem málið vörðudu. Jafnframt óskaði ég eftir að fá afhent ljósrit af gögnum ráðuneytisins varðandi afgreiðslur á endurgreiðslubeiðnum vegna þeirra bæja, sem A hafði tiltekið í bréfi til ráðuneytisins. Þessi beiðni var síðan ítrekuð með bréfum, dags. 16. október og 19. desember 1989 og 6. febrúar 1990.

Svar fjármálaráðuneytisins barst mér loks með bréfi, dags. 19. febrúar 1990, og þar segir m.a.:

„Kvörtun [A] mun til komin vegna þess að ráðuneytið hefur ítrekað synjað beiðni hans um endurgreiðslu aðflutningsgjalda og söluskatts af efni og vélum vegna framkvæmda við vatnsaflsstöð sem reist var við [S-á í X-firði]. Telur [A] að ráðuneytið hafi ekki haft í heiðri það jafnræði í stjórnsýslu sem því ber, sérstaklega þar sem öðrum aðilum hafi verið endurgreidd gjöld vegna sambærilegra framkvæmda og voru við [S-á].

Til svars erindinu tekur ráðuneytið fram eftirfarandi til skýringa:

1. Í 30. tl. 3. gr. laga nr. 120/1976, um tollskrár o.fl., var heimild til „að endurgreiða toll af þrýstivatnspípum, hverflum svo og hreyflum minni en 400 hestöfl DIN, til notkunar við raflýsingu á sveitabæjum, sem svari því að af vörum þessum sé greiddur 10% tollur“. Sambærilega heimild er ekki að finna í 6. gr. tollalaga nr. 55/1987 sem komu í stað laga nr. 120/1976.
2. Framangreind heimild tollskrárlaga var notuð þannig að ef vörur þær sem hér að ofan eru taldar báru meira en 10% toll var mismunurinn á því og hærri tolli endurgreiddur. Sérstakt tímabundið vörugjald var endurgreitt að fullu. Söluskattur var síðan endurreiknaður miðað við lækkaðan toll og niðurfellt sérstakt tímabundið vörugjald og mismunurinn endurgreiddur.
3. Svo sem að framan er greint var heimild þessi miðuð við vörur til notkunar við raflýsingu á sveitabæjum. Var jafnan við það miðað að bæir gætu ekki notið raflýsingar frá hinu almenna veitukerfi Rafmagnsveitna ríkisins. Við mat á því var óskað eftir staðfestingum Orkuráðs á því hvort viðkomandi bær gæti notið þjónustu hinnar almennu rafveitu. Er rétt að benda á að Rafmagnsveitur ríkisins svo og staðbundnar rafveitur gátu notið niðurfellingar eða endurgreiðslu gjalda vegna vara sem notaðar voru til virkjanaframkvæmda þeirra, sbr. heimildir í 6. gr. fjárlaga hvert ár eða fram til ársins 1987.

Að því er varðar beiðni [A], og synjanir ráðuneytisins á beiðnum hans skal bent á að samkvæmt staðfestingu Orkuráðs, dags. 8. desember 1987, voru [H] tengdir við raforkukerfi Rafmagnsveitna ríkisins þar til einkarafstöð var tekin í notkun þar og býlið aftengt við hið almenna raforkukerfi. Á þeim grundvelli og með vísan til þess er að framan greinir var beiðni [A] synjað af ráðuneytinu. . . .

Að því er varðar endurgreiðslu gjalda til annarra tilgreindra aðila sem reist hafa vatnsaflsstöðvar skal tekið fram að farið var í gegnum skjalasafn ráðuneytisins til að reyna að finna þær afgreiðslur sem [A] vísar til máli sínu til stuðnings. Kemur m.a. fram í bréfi lögmanns [A] að „samkvæmt óyggjandi upplýsingum sem umbjóðandi minn hefur aflað sér, m.a. hjá [J], rafmagnsveitustjóra RARIK á [. . .], hafa þrír bæir í [Y-hreppi] og [Z-hreppi], [. . .sýslu], fengið endurgreidd aðflutningsgjöld og söluskatt vegna vatnsaflsvirkjana sem þeir réðust í um svipað leyti og umbjóðandi minn.“ Vegna þessa þykir ráðuneytinu rétt að lögð verði fram gögn sem sýni fram á að þessi staðhæfing sé rétt því í gögnum ráðuneytisins er ekki að finna nein þau gögn sem sýna fram á þetta. Jafnframt skal bent á að hvorki erindi né önnur afgreiðsla mála sem þessara fer í gegnum Rafmagnsveitur ríkisins eða umboðsmenn hennar. Hins vegar fannst við leit hjá Ríkisendurskoðun bréf frá [D], dags. 14. desember 1984, þar sem óskað er endurgreiðslu söluskatts vegna kaupa á plaströrum frá Reykjalundi sem notaðar munu hafa verið í byggingu vatnsaflsstöðvar til heimilisnota á bænum [V] í [Y-hreppi]. Þáverandi fjármálaráðherra samþykkti erindið, sbr. áritun á það þrátt fyrir að skilyrði til endurgreiðslu gjalda hafi ekki verið uppfyllt. Ekki verður hins vegar séð hver endanleg afgreiðsla málsins var þar sem engin gögn um hana hafa fundist önnur en þau sem hér fylgja hjálagt. . . .

Að lokum skal ítrekað að endurgreiðslur gjalda vegna vatnsaflsframkvæmda hafa ekki farið fram nema að uppfylltum skilyrðum þeim sem fram koma í 3. málsgrein bréfs þessa þó með þeirri undantekningu sem fram kemur varðandi ákvörðun þáverandi fjármálaráðherra um afgreiðslu erindis bændanna á [V].“

Með bréfum, dags. 20. febrúar 1990 og 12. mars 1991, gaf ég lögmanni A kost á að senda mér athugasemdir vegna framangreinds bréfs fjármálaráðuneytisins. Í síðara bréfi mínu tók ég fram, að eins og efni kvörtunar A væri háttað og þeim svörum, sem mér hefðu borist í tilefni af henni frá fjármálaráðuneytinu, teldi ég óhjákvæmilegt annað en A tæki afstöðu til svara ráðuneytisins og aflaði eftir atvikum nánari gagna til stuðnings því, að fjármálaráðuneytið hefði ekki haft í heiðri það jafnræði í stjórnsýslunni, er því hafi borið að virða við afgreiðslu á beiðni hans um endurgreiðslu nefndra gjalda, sem um er fjallað í kvörtuninni.

Svar lögmannsins barst mér í bréfi, dags. 18. apríl 1991, og þar kom fram að umbjóðandi hans hefði ekki aðstæður til að afla frekari gagna til stuðnings kvörtun sinni en henni hefðu fylgt í upphafi. Síðan sagði í bréfi lögmannsins:

„Mér virðist að þá ályktun megi draga af bréfi fjármálaráðuneytisins, dags. 19. febrúar 1990, að endurgreiðsla hafi farið fram á aðflutningsgjöldum og söluskatti til tiltekinna aðila þótt lagaskilyrði til endurgreiðslu hafi ekki verið til staðar. Slíkt hefur að sjálfsögðu í för með sér mismunun, í þessu tilviki í garð umbjóðanda míns. Legg ég það í yðar vald, herra umboðsmaður, hvort þér sjáið ástæðu til að kanna nánar tilvik það sem vitnað er til í fyrrgreindu bréfi fjármálaráðuneytisins.“

III.

Í álitu mínu, dags. 27. júní 1991, var niðurstaðan svohljóðandi:

„Kvörtun A er reist á því, að fjármálaráðuneytið hafi ekki haft í heiðri jafnræði í stjórnsýslunni, þegar það synjaði honum um endurgreiðslu á aðflutningsgjöldum og söluskatti af efni og vélum vegna framkvæmda við umrædda vatnsaflsstöð. Hann styður kvörtun sína með því að vísa til þess, að ráðuneytið hafi í þremur öðrum sambærilegum tilvikum samþykkt beiðni um endurgreiðslu þeirra sömu gjalda og hann hafi farið fram á. Í svarbréfi fjármálaráðuneytisins frá 19. febrúar 1990 kemur fram, að ekki hafa fundist hjá ráðuneytinu eða í gögnum Ríkisendurskoðunar önnur gögn vegna beiðni umræddra þriggja aðila en beiðni um endurgreiðslu á söluskatti vegna kaupa á plaströrum, sem notuð voru í vatnsaflsstöð á einum hinna þriggja bæja. Sú beiðni var árituð af þáverandi fjármálaráðherra, en fjármálaráðuneytið segir, að það hafi verið gert þrátt fyrir að skilyrði til endurgreiðslu gjalda hafi ekki verið uppfyllt. Hins vegar kemur fram hjá fjármálaráðuneytinu að ekki verði séð, hver hafi orðið endanleg afgreiðsla málsins, þar sem um hana hafi ekki fundist önnur gögn en þau, sem mér voru send með bréfi ráðuneytisins. Af þeim gögnum verður ekki ráðið, hver hafi orðið endanleg afgreiðsla nefndrar beiðni. Ég tel því ekki unnt að staðhæfa með vissu, að endurgreiðsla á aðflutningsgjöldum og söluskatti til þeirra þriggja aðila, sem A vísar til í kvörtun sinni, hafi átt sér stað. Til að staðreyna slíkt þyrfti að koma til frekari öflun upplýsinga, og þá með skýrslutökum fyrir dómi. Með hliðsjón af því, sem rakið hefur verið hér að framan, er það niðurstaða mín, að mér sé ekki fært að taka kvörtun A til frekari athugunar eða láta uppi álit um það efni, sem hann byggir kvörtun sína á. Er afskiptum mínum af málinu því lokið.

Í tilefni af athugun minni á kvörtun A tel ég hins vegar ástæðu til að koma þeim til-mælum á framfæri við fjármálaráðuneytið, að séð verði til þess, að jafnan liggi fyrir í gögnum ráðuneytisins, hvaða afgreiðslu erindi, sem beint er til ráðuneytisins, hafi endanlega fengið hjá ráðherra eða starfsmönnum ráðuneytisins.

Það skal að síðustu tekið fram, að í álitinu þessu og við athugun á kvörtun A hefur ekki verið hugað að öðrum atriðum við afgreiðslu á beiðni A, heldur en kvörtun hans beinist að.“

22.3.

Málshraði hjá skattfirvöldum.

(Mál nr. 465/1991)

Í ágúst 1989 kærði A til skattsjóra Reykjanesumdæmis skattlagningu ökutækjastyrks, sem hann hafði fengið greiddan frá vinnuveitanda sínum á árinu 1988. Skattstjóri kvað upp úrskurð sinn í mars 1990 og var niðurstaða hans, að álögð gjöld A árið 1989 skyldu standa óbreytt. A kærði úrskurð þennan til ríkisskattaneftndar í apríl 1990. Í kvörtun A, er hann bar fram í júní 1991, gerði hann í fyrsta lagi athugasemd við það, að skattstjórinn í Reykjanesumdæmi hefði ekki svarað kæru sinni vegna gjaldársins 1989 innan þess frests, sem tilgreindur væri í 99. gr. laga nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignarskatt. Í öðru lagi kvartaði A yfir því, að ríkisskattaneftnd hefði ekki enn, er hann lagði fram kvörtun sína, úrskurðað í kærumáli hans út af úrskurði skattstjóra Reykjanesumdæmis og væri slíkt andstætt fyrirmælum 100. gr. laga nr. 75/1981. Loks kvartaði A í þriðja lagi yfir því, að ríkisskattstjóri hefði mismunað skattþegnum eftir búsetu og þjóðfélagsstöðu við skattlagningu ökutækjastyrks. Umboðsmaður vék sæti í máli þessu og var Friðgeir Björnsson, yfirborgardómari, skipaður 24. júní 1991 til að fara með málið. Skipaður umboðsmaður tók þá ákvörðun, að fjalla ekki um þá kvörtun A, sem beindist að ríkisskattstjóra, þar sem málið væri enn til úrskurðar hjá ríkisskattaneftnd. Greindi skipaður umboðsmaður A frá þeirri niðurstöðu sinni í bréfi, dags. 30. október 1991, þar sem fram kom, að samkvæmt 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis væri ekki unnt að bera fram kvörtun við umboðsmann, fyrr en æðra stjórnvald, í þessu tilviki ríkisskattaneftnd, hefði fellt úrskurð sinn í málinu. Skipaður umboðsmaður tók síðan fram, í álitinu sínu, dags. 28. nóvember 1991, að 31. október 1991 hefði honum borist úrskurður ríkisskattaneftndar í kærumáli A, uppkveðnum 30. október 1991, þar sem kæru A hefði verið vísað frá nefndinni. Skipaður umboðsmaður taldi ekki ástæðu til þess að gera athugasemdir við þann hluta kvörtunar A, er varðaði skattstjóra Reykjanesumdæmis, þar sem hann hefði fellt úrskurð sinn innan framlengds úrskurðarfrests, sbr. 99. og 118. gr. laga nr. 75/1981. Að því er varðar þann þátt kvörtunar A, er laut að afgreiðslu ríkisskattaneftndar á kæru hans, tók skipaður umboðsmaður fram, að samkvæmt 9. mgr. 100. gr. laga nr. 75/1981 bæri ríkisskattaneftnd að úrskurða kærur innan sex mánaða frá því að þær berast nefndinni. Fram hefði komið, að ríkisskattaneftnd hefði lagt úrskurð sinn á kæru A rúmum 18 mánuðum eftir að hún barst nefndinni. Taldi skipaður umboðsmaður, að þrátt fyrir þær skýringar, sem ríkisskattaneftnd hefði fært fram, breytti það því ekki, að þrefalt lengri tími til að úrskurða kæru en kveðið væri á um í lögum væri alltof mikið frávik til þess að við það yrði unað. Yrði því að átelja þann langa drátt sem varð hjá ríkisskattaneftnd á því að úrskurða kæru A.

I.

Hinn 21. júní 1991 bar A fram kvörtun út af eftirtöldum atriðum: 1. Að skattstjórinn í Reykjanesumdæmi hefði ekki svarað kæru hans vegna gjaldársins 1989 (skattframtals 1989) innan þess frests, sem tilgreindur væri í 99. gr. laga nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignarskatt. 2. Að ríkisskattaneftnd hefði ekki úrskurðað í kærumáli A út af kærúrskurði skattstjórans í Reykjanesumdæmi vegna gjaldársins 1989, er væri andstætt 100. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt. 3. Að ríkisskattstjóri hefði mismunað skattþegnum eftir búsetu og þjóðfélagsstöðu við skattlagningu ökutækjastyrks.

Ég taldi rétt að víkja sæti í máli þessu. Hinn 16. júlí 1991 skipaði forseti Alþingis Friðgeir Björnsson, yfirborgardómara, til þess að fara með málið.

II.

Helstu málavextir eru þeir, að með bréfi, dags. 29. ágúst 1989, kærði A skattlagningu ökutækjastyrks gjaldárið 1989 til skattstjórans í Reykjanesumdæmi. Hinn 26. mars 1990 fellði skattstjórinn úrskurð í málinu, sbr. 99. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, og ákvað, að álögð gjöld gjaldárið 1989 skyldu óbreytt standa. Voru forsendur skattstjórans þær, að samkvæmt verklagsreglum ríkisskattstjóra teldist allur kostnaður við akstur í og úr vinnu, til einkaútgjalda og því ófrádráttarbær. A undi ekki úrskurði skattstjóra og skaut honum til ríkisskattanefndar með kæru, dags. 25. apríl 1990. Ekki hafði A borist úrskurður nefndarinnar, þegar hann bar fram kvörtun sína við umboðsmann Alþingis.

III.

Skipaður umboðsmaður tók fyrst til meðferðar þá þætti í kvörtun A, sem beindust gegn ríkisskattstjóra og skattstjóranum í Reykjanesumdæmi. Kvörtunin beindist gegn ríkisskattstjóra á þeim grundvelli, að þrátt fyrir það, að engar efnisbreytingar hefðu orðið á skattalögum varðandi umrædda frádráttarheimild hefði ríkisskattstjóri allt að einu breytt verklagsreglum sínum varðandi frádráttarbærni kostnaðar vegna ferða milli heimilis og vinnustaðar. Fram til ársins 1988 hefðu 70% slíks kostnaðar heimilast til frádráttar en frá þeim tíma teldi ríkisskattstjóri allan kostnað vegna slíks aksturs vera einkaútgjöld. Bæru ákvarðanir ríkisskattstjóra keim af geðþóttaákvörðunum með því að túlkun laga væri óbreytt.

Í áliti sínu, dags. 28. nóvember 1991, tók umboðsmaður fram, að hann hefði ákveðið, að fjalla ekki um þann þátt í kvörtun A, sem beindist gegn ríkisskattstjóra, og vísaði til bréfs síns til A, dags. 30. október 1991, varðandi ástæður fyrir þeirri ákvörðun. Í þessu bréfi skipaðs umboðsmanns sagði:

„Að því er varðar kvörtun yðar sem beinist gegn ríkisskattstjóra bendi eg á að efni hennar er í raun til úrskurðar hjá ríkisskattanefnd. Samkvæmt 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987 er ekki unnt að bera upp kvörtun við umboðsmann Alþingis fyrir en æðra stjórnvald, í þessu tilviki ríkisskattanefnd, hefur fellt úrskurð sinn í máli, ef skjóta má máli til æðra stjórnvalds.

Af þessum ástæðum tel eg ekki rétt að fjalla frekar um þá kvörtun yðar er beinist gegn ríkisskattstjóra að svo stöddu, en þér getið leitað til umboðsmanns Alþingis á ný ef þér teljið niðurstöðu ríkisskattanefndar ekki viðunandi.“

Í áliti sínu gat skipaður umboðsmaður þess í sambandi við þessa afgreiðslu sína á kvörtun A á hendur ríkisskattstjóra, að honum hefði hinn 31. október 1991 borist úrskurður ríkisskattanefndar í máli A, uppkveðinn 30. október 1991, þar sem niðurstaðan hefði verið sú, að kæru A var vísað frá nefndinni.

IV.

Varðandi þann þátt kvörtunar A, sem beindist gegn skattstjóranum í Reykjanesumdæmi, kom fram í áliti skipaðs umboðsmanns, að hann hefði ritað skattstjóranum bréf, dags. 9. október 1991, í samræmi við 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, og gefið honum kost á að skýra málið af sinni hálfu. Í svarbréfi skattstjórans, dags. 17. október 1991, hefði komið fram, að lengri tíma hefði tekið að úrskurða kærur vegna álagningar opinberra gjalda gjaldárið 1989 en nokkurs annars gjaldárs. Kærufjöldi hefði verið óvenju mikill. Um hefði verið að ræða nýtt skattframtal og fyrstu framtalsgerð eftir tilkomu staðgreiðslu. Fleiri skýringar hefðu verið gefnar, sem skipaður umboðsmaður taldi

ekki sérstaka ástæðu til að rekja í álitinu. Hins vegar kæmi fram í bréfi skattstjórans, að þegar fyrir séð væri að eigi myndi takast að ljúka kæruúrskurðum innan lögmæltra tíma- marka, óskuðu skattstjórar eftir því við ríkisskattstjóra að þeim yrði veittur lengri frestur til þess að úrskurða og væri vísað um það til 118. gr. laga nr. 75/1981. Þetta gjaldár hefði fresturinn verið framlengdur nokkrum sinnum.

Bréfi skattstjóra fylgdi bréf ríkisskattstjóra til hans, dags. 7. mars 1990 svohljóðandi:

„Að beiðni yðar er frestur til þess að ljúka afgreiðslu á kærnum vegna álagningar opinberra gjalda gjaldárið 1989, sbr. auglýsingu yðar í Lögbirtingablaði 28. júlí 1989, framlengdur til marsloka á þessu ári.“

Í áliti sínu, dags. 28. nóvember 1991, taldi skipaður umboðsmaður ekki ástæðu til at- hugasemda út af þeim þætti í kvörtun A, sem beindist gegn skattstjóranum, á svofelldum forsendum:

„Kæra A til skattstjórans í Reykjanesumdæmi, dagsett 29. ágúst 1989, var úrskurðuð af skattstjóranum 26. mars 1990. Úrskurður gekk því á þeim tíma sem skattstjóranum var ætlað að ljúka að úrskurða kærur sem honum bárust vegna álagningar opinberra gjalda gjaldárið 1989, sbr. 99. gr., og 118. gr. laga nr. 75/1981 og framangreint bréf ríkisskatt- stjóra, en fresturinn var framlengdur af ríkisskattstjóra til 31. mars 1990. Eru því ekki efni til að gera athugasemd vegna þessarar kvörtunar.“

V.

Er þá komið að þeim þætti í úrlausn skipaðs umboðsmanns, er laut að þeim þætti í kvörtun A, sem beindist að ríkisskattanefnd. Skipaður umboðsmaður ritaði ríkisskatta- nefnd bréf hinn 9. október 1991 og mæltist til þess, að nefndin skýrði viðhorf sitt til kvört- unar A. Svar ríkisskattanefndar, dags. 17. október 1991, var svohljóðandi:

„Ríkisskattanefnd hefur borist bréf yðar, dags. 9. október 1991, vegna kvörtunar [A], út af síðbúinni afgreiðslu nefndarinnar á skattakæru hans dags. 25. apríl 1990. Af þessu tilefni þykir rétt að taka fram eftirfarandi: Samkvæmt bókum ríkisskatta- nefndar er móttökudagur kærunnar 25. apríl 1990 og hlaut hún númerið . . . /1990 í málaskrá. Afrit kærunnar var sent ríkisskattstjóra þann 9. maí 1990, sbr. 4. mgr. 100. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, og skilaði hann kröfugerð í málinu fyrir hönd gjaldkrefjenda með bréfi, dags. 22. janúar 1991, sbr. 5. mgr. sömu laga- greinar. Úrskurður hefur enn eigi verið kveðinn upp. Ástæða þess er m.a. fjöldi óaf- greiddra kærumála, þegar kærnan barst ríkisskattanefnd, sbr. til upplýsingar meðfylg- andi afrit af bréfi nefndarinnar til fjármálaráðherra, dags. 19. janúar 1990. Þess skal getið, að það málefni, sem þar getur um, var þá til umræðu í fyrirspurnatíma Alþing- is. Að meginstefnu til er við það miðað, að kærur séu afgreiddar í þeirri tímaröð sem þær berast. Þá má minna á lögbundið hlutverk ríkisskattstjóra í kærumsmeðferð. Nokkur mál eru enn á undan umræddri kæru [A] í tímaröð afgreiðslu, en gera má ráð fyrir því, að tekin verði afstaða til hennar innan skamms. Verður þá afrit úrskurðar sent yður.“

VI.

Niðurstaða álits skipaðs umboðsmanns, dags. 28. nóvember 1991, varðandi þann þátt kvörtunar A, er beindist gegn ríkisskattanefnd, var svohljóðandi:

„Í bréfi ríkisskattanefndar til fjármálaráðherra dags. 19. janúar 1990 kemur fram að á þeim degi eru óúrskurðuð kærsmål hjá ríkisskattanefnd alls 1161. Þar af höfðu 1027 mál verið send ríkisskattstjóra samkvæmt ákvæðum 4. og 5. mgr. 100. gr. laga nr. 75/1981 um

tekjuskatt og eignarskatt, en samkvæmt 5. mgr. á ríkisskattstjóri að hafa sent ríkisskattanevnd greinargerð innan mánaðar frá því honum barst málið. Alls biðu 1027 mál afgreiðslu ríkisskattstjóra 19. janúar 1990, 2 mál frá árinu 1987, 16 mál frá 1988, 918 mál frá 1989 og 91 mál frá 1990.

Samkvæmt 9. mgr. 100. gr. laga nr. 75/1981 skal ríkisskattanevnd hafa lagt úrskurð á allar kærur sex mánuðum eftir að þær bárust nefndinni. Kæra A barst ríkisskattanevnd 25. apríl 1990 og var lagður úrskurður á hana 30. október 1991 eða rúmum 18 mánuðum eftir að hún barst. Í bréfi ríkisskattanevndar til mín eru þær ástæður færðar fram fyrir því hve lengi dróst að úrskurða í kærumálinu, að mikill fjöldi óafgreiddra kærumála hafi legið fyrir nefndinni þegar kæra A barst og að ríkisskattstjóri hafi ekki skilað kröfugerð sinni fyrir en 22. janúar 1991.

Eins og fyrr segir ber ríkisskattanevnd að úrskurða kærur innan sex mánaða frá því að þær berast nefndinni. Hætt er við að erfitt kunni að vera af ýmsum afsakanlegum ástæðum að fylgja þeim tímamörkum nákvæmlega, enda þótt lagaskyldan sé ótvíræð. Það breytir þó ekki því, að þrefalt lengri tími til að úrskurða kæru en kveðið er á um í lögum er allt of mikið frávik til þess að við það verði unað. Verður því að átelja þann langa drátt sem varð hjá ríkisskattanevnd á því að úrskurða kæru A.“

22.4.

Endurgreiðsla seinkunargjalds vegna aðalskoðunar bifreiðar. (Mál nr. 513/1991)

A var búsettur í kaптúni þar sem aðalskoðun bifreiða var ákveðin 8. júlí 1991. A færði bifreið sína til skoðunar sama dag hjá Bifreiðaskoðun Íslands h.f. í Reykjavík og var þá gert að greiða sérstakt seinkunargjald. A fór þess á leit við dómsmálaráðuneytið, að það hlutaðist til um að hann fengi endurgreitt seinkunargjaldið og að reglum um skoðun bifreiða yrði breytt að þessu leyti. Í svari dómsmálaráðuneytisins kom fram, að Bifreiðaskoðun Íslands h.f. hefði ákveðið að endurgreiða A seinkunargjaldið ásamt virðisaukaskatti. Sá ráðuneytið með hliðsjón af þessari niðurstöðu því ekki ástæðu til frekari afskipta af málinu.

Í kvörtun A til mín taldi hann að dómsmálaráðuneytið hefði ekki tekið á því máli, að bifreiðar manna utan af landi, þar sem skoðunardagar væru einn til tveir á ári, væru taldar ólöglegar utan síns skoðunarsvæðis, vísaði skráningarnúmer til þess, að liðinn væri skoðunarmánuður. Í bréfi, er ég ritaði A 25. nóvember 1991, tjáði ég honum, að ég liti svo á, að hann hefði fengið leiðréttingu mála sinna, og væri málinu því lokið af minni hálfu, sbr. a. lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis og 2. tl. 2. mgr. 10. gr. reglna nr. 82/1988 um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis. Greindi ég A frá því, að ég hefði ritað dómsmálaráðuneytinu bréf sama dag, þar sem ég gengi út frá því, að þeirra sjónarmiða, er lögð hefðu verið til grundvallar endurgreiðslunni til A yrði gætt í framtíðinni við lögskipaða skoðun bifreiða.

23.0. Starfssvið umboðsmanns Alþingis og skilyrði þess að umboðsmaður fjalli um kvörtun.

23.1.

Lagasetning Alþingis.

Lagasetning og löggjafarstarf Alþingis.

(Mál nr. 394/1991)

Ríkisstofnunin A kvartaði yfir því að Alþingi hefði með lögum svipt stofnunina einum af tekjustofnum sínum. Í bréfi mínu til A, dags. 19. febrúar 1991, sagði m.a. svo:

„Samkvæmt 5. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis geta þeir einir borð fram kvörtun við umboðsmann, sem telja stjórnvöld hafa beitt sig rangindum. Í bréfi [A] er fjallað um lög, sem Alþingi hefur sett, og löggjafarstarf Alþingis. Þegar af þessum ástæðum get ég ekki tekið kvörtun [A] út af lögum eða löggjafarháttum til meðferðar sem slíka. Ef hins vegar um „meinbugi“ er að ræða á lögum í skilningi 11. gr. laga nr. 13/1987, get ég ákveðið að fara með slíkt mál í samræmi við nefnd ákvæði 11. gr. Ég mun láta [A] vita, ef ég tel ástæðu til að taka málið upp á þeim grundvelli.“

Kvörtun þarf að beinast að tilteknum stjórnisýslugerningi.

(Mál nr. 490/1991)

A kvartaði almennt yfir setningu laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða og framkvæmd þeirra. Í bréfi mínu til A, dags. 3. október 1991, benti ég á að lög nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis gerðu almennt ekki ráð fyrir því, að umboðsmaður fjallaði um lagasetningu Alþingis. Væru því ekki skilyrði til þess að ég fjallaði frekar um kvörtun hans.

Ákvörðun bifreiðagjalds.

(Mál nr. 463/1991)

A leitaði álits á gjaldstofni bifreiðagjalda samkvæmt bráðabirgðalögum nr. 68/1987 um bifreiðagjald, sbr. nú lög nr. 39/1988 um bifreiðagjald, og hvort fordæmi væri fyrir slíkum skatti. Í bréfi mínu til A, dags. 1. ágúst 1991, tók ég fram, að samkvæmt 2. gr. laga nr. 39/1988 skyldi bifreiðagjald innheimt miðað við þyngd bifreiða. Þarna væri því um að ræða skýr fyrirmæli um, að fjárhæð bifreiðagjalds réðist af þyngd en ekki verðmæti bifreiðar. Ég benti síðan á, að lagareglur um störf umboðsmanns Alþingis gerðu almennt ekki ráð fyrir að ég fjallaði um réttmæti slíkrar lagasetningar. Brysti því skilyrði til þess að ég gæti fjallað frekar um mál það, er kvörtun A lyti að.

Skattaleg staða íslenskra ríkisborgara,

sem búa tímabundið erlendis.

Ótakmörkuð og takmörkuð skattskylda. Heimilisfesti.

(Mál nr. 488/1991)

A kvartaði yfir mismunandi stöðu íslenskra ríkisborgara, sem flyttust tímabundið til annarra landa, samkvæmt lögum nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignarskatt. Í bréfi mínu til A, dags. 28. október 1991, tók ég eftirfarandi fram af þessu tilefni:

„Í 1.-4. tl. 1. mgr. 1. gr. laga nr. 75/1981 eru þeir menn taldir, sem skattskyldir eru hér á landi. Eru menn t.d. skattskyldir, ef þeir hafa heimilisfesti hér á landi eða hafa haft heimilisfesti hér, en flutt úr landi. Ríkisskattstjóri hefur úrskurðarvald um, hverjir skuli teljast heimilisfastir hér á landi samkvæmt greininni. Við ákvörðun um heimilisfesti er miðað við reglur laga nr. 21/1990 um lögheimili, eftir því sem við á. Menn, sem ekki falla undir 1. gr. laga nr. 75/1981, geta haft takmarkaða skattskyldu hér á landi, sbr. 3. gr. laganna. Þannig eiga aðilar, sem eiga fasteign hér á landi eða hafa rétt yfir fasteign, sem þeir hafa tekjur af eða teljast hafa tekjur af samkvæmt ákvæðum laganna, að greiða tekjuskatt af þeim tekjum.

VI. kafli laga nr. 75/1981 fjallar um tekjuskattsútreikning, afslætti og barnabætur. Í 1. mgr. 67. gr. laganna kemur fram, að „tekjuskattur þeirra manna, sem skattskyldir eru skv. 1. gr. laga þessara og hafa verið heimilisfastir hér á landi allt tekjuárið, skal reiknast af tekjuskattsstofni þeirra . . .“. Af tekjuskattsstofni reiknast síðan 32,8% en frá dregst persónuafsláttur samkvæmt A-lið 68. gr. Af síðastgreindu lagaákvæði leiðir meðal annars, að persónuafsláttur kemur einungis til frádráttar frá tekjum þeirra manna, sem heimilisfastir eru hér á landi allt tekjuárið.

Í C-lið 1. mgr. 69. gr. laga nr. 75/1981 segir, að maður, sem skattskyldur sé samkvæmt 1. gr. og beri vaxtagjöld af lánnum, sem tekin hafa verið vegna kaupa eða byggingar á íbúðarhúsnæði til eigin nota, eigi rétt á sérstökum bótum, vaxtabótum.

Þá eru í 70. gr. laga nr. 75/1981 sérstök fyrirmæli um ákvörðun tekjuskatts manna, sem heimilisfastir eru á Íslandi hluta úr ári, þ. á m. menn, er dveljast erlendis við nám eða vegna veikinda. Samkvæmt 3. mgr. 70. gr. geta þeir menn, sem dveljast erlendis við nám eða vegna veikinda, haldið öllum réttindum, sem heimilisfesti hér á landi veitir samkvæmt lögnum og öðrum lögum um opinber gjöld. Þá er tekið fram, að fjármálaráðherra skuli setja reglur um framkvæmd málgreinarinnar með reglugerð, m.a. um hvaða nám falli þar undir, rétt maka, framtalsskil o.fl. Með stoð í ákvæði þessu hefur fjármálaráðuneytið sett reglugerð nr. 532/1990 „um réttindi og skyldur manna, sem dveljast erlendis við nám, skv. ákvæðum laga um opinber gjöld“.

Um eignarskatt þeirra manna, sem takmarkaða skattskyldu bera hér á landi, sbr. hér áður, segir í 84. gr. laga nr. 75/1981 að hann skuli vera 1,2% af eignarskattsstofni.

Samkvæmt því, sem hér að framan er rakið, er ljóst að staða manna samkvæmt lögum nr. 75/1981 getur verið mismunandi eftir því, hvort þeir eru heimilisfastir hér á landi eða ekki eða hvort þeir falla undir ákvæði 70. gr. laga nr. 75/1981 eða ekki.“

Síðan greindi ég A frá því, að af 2. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis leiddi, að starfssvið umboðsmanns tæki til stjórnslu ríkis og sveitarfélaga. Lög nr. 13/1987 gerðu almennt ekki ráð fyrir því, að umboðsmaður fjallaði um ákvarðanir Alþingis við lagasetningu. Væru því ekki fyrir hendi skilyrði til þess, að ég fjallaði frekar um erindi A sem kvörtun. Hins vegar tók ég fram að ég hefði skilið erindi A svo, að með því hefði verið vakin athygli á hugsanlegum meinbugum á lögum nr. 75/1981, sbr. 11. gr. laga nr. 13/1987. Það væri hins vegar niðurstaða mín, að ekki væri tilefni til athugasemda af minni hálfu á þeim grundvelli.

23.2.

Dómsstólar.

Réttarágreiðingur, sem á undir dómsstóla.

(Mál nr. 440/1991)

Lögmaðurinn A leitaði til mín fyrir hönd B með kvörtun, sem laut að yfirlýsingu, sem gefin var fyrir hönd ríkisstjórnar Íslands 30. júní 1970, þar sem m.a. voru felldar nið-

ur hugsanlegar kröfur, er íslenskir ríkisborgarar kynnu að gera á bandarísk stjórnvöld, vegna dvalar bandaríkjahers á tilteknum stað hér á landi. Í bréfi, er ég ritaði A 29. júní 1991, greindi ég honum frá því, að skilyrði brysti til þess að ég fjallaði um yfirlýsinguna sem slíka, þar sem svo langt væri um liðið, sbr. 2. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis. Þá tók ég fram í bréfi mínu til A:

„Umbjóðandi yðar telur sig eiga bótarétt vegna spjalla, sem varnarlið Bandaríkja Norður-Ameríku hafi unnið á eign hans. Þar reynir í fyrsta lagi á skýringu á því, hvort hann geti átt slíkan rétt samkvæmt eignarheimildum sínum að þeirri eign, sem um er að ræða. Í öðru lagi reynir þar á það, hverja ábyrgð íslenska ríkið kunni að bera gagnvart umbjóðanda yðar samkvæmt varnarsamningi Íslands og Bandaríkjaanna, sbr. lög nr. 110/1951 um lagagildi varnarsamnings milli Íslands og Bandaríkjaanna og um réttarstöðu liðs Bandaríkjaanna og eignir þess, eða vegna umræddrar yfirlýsingar ríkisstjórnar Íslands frá 30. júní 1970. Ef bótaréttur er fyrir hendi, reynir á öflun og vandasamt mat sönnunargagna fyrir tjóni og fjárhæð þess. Mál þetta er því að mínum dómi þess eðlis, að úr því verði að leysa fyrir dómstólum, en það álit mitt felur ekki á neinn hátt í sér að tekin sé afstaða til þess, hvort málsókn sé líkleg til árangurs.“

Niðurstaða mín varð því sú, að ég taldi ekki rétt að fjalla frekar um málið.

Nauðungaruppboð. Störf uppboðshaldara. (Mál nr. 427/1991)

A bar fram kvörtun út af afgreiðslu dómsmálaráðuneytisins á kröfu hans um skaðabætur í tilefni af ætluðum mistökum uppboðshaldara, er húseign nokkur var á árinu 1985 seld á nauðungaruppboði. Í bréfi til A, dags. 22. maí 1991, tók ég fram, að kvörtunin lyti að meðferð uppboðshaldara á máli, sem hann færi með sem dómari, en samkvæmt 2. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, sbr. 4. tl. 3. gr. reglna nr. 82/1988 um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis, féllu dómsathafnir utan starfssviðs umboðsmanns. Þá benti ég einnig á, að í 2. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987 segði, að kvörtun skyldi bera fram innan árs frá því er stjórnslugerningur sá, er um ræddi, væri til lykta leiddur. Þar sem kvörtunin fullnægði heldur ekki þessu skilyrði, væru ekki fyrir hendi lagaskilyrði að ég gæti haft frekari afskipti af málinu.

Nauðungaruppboð. (Mál nr. 492/1991)

A kvartaði yfir meðferð uppboðshaldara á máli, er varðaði nauðungarsölu á bifreið hans. Í bréfi mínu, dags. 3. október 1991, tók ég fram að uppboðshaldari færi með nauðungaruppboðsmál sem dómari og teldist meðferð hans á slíku máli því til dómsathafna. Samkvæmt 2. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, sbr. 4. tl. 3. gr. reglna nr. 82/1988 um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis, tæki starfssvið umboðsmanns til stjórnslu ríkis og sveitarfélaga, en næði hins vegar ekki til dómsathafna. Væru því ekki fyrir hendi skilyrði til þess, að ég gæti haft afskipti af málinu.

**Ágreiningur um starfskjör.
(Mál nr. 461/1991)**

A kvartaði yfir því, að Reykjavíkurborg hefði brotið samkomulag, sem gert var við A um starfskjör hennar, en samkomulag þetta hefði verið gert í tilefni breytinga á störfum hennar hjá einni af stofnunum borgarinnar. Í bréfi mínu til A, dags. 27. ágúst 1991, tók ég fram, að samkvæmt 2. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis tæki starfssvið umboðsmanns til stjórnáslu ríkis og sveitarfélaga. Kvörtun A yrði hins vegar rakin til ágreinings um skýringu á samningi, sem lyti a.m.k. að mjög verulegu leyti reglum samningaréttar og eftir atvikum öðrum reglum einkaréttar. Við úrlausn þess ágreinings gæti reynst nauðsynlegt að afla ýmissa sönnunargagna, sérstaklega framburðar vitna, sem að samningsgerð stóðu, og síðan að meta sönnunargildi slíkra gagna. Hefði ég ekki talið rétt að umboðsmaður Alþingis fjallaði um slík mál, heldur yrði það að vera hlutverk dómstóla.

Samkvæmt framansögðu væri það niðurstaða mín, að ekki væri grundvöllur fyrir frekari afskiptum mínum af málinu.

**Réttarágreiningur, sem á undir dómstóla.
(Mál nr. 408/1991)**

A kvartaði út af þeirri ákvörðun stjórnar Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins, að viðurkenna ekki rétt sinn til örorkulífeyris samkvæmt 2. mgr. 13. gr. laga nr. 29/1963. Hinn 14. mars 1991 ritaði ég stjórn Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins bréf og mæltist til þess að mér yrðu látin í té gögn, sem málið vörðuðu. Erindi þessu var svarað með bréfi 1. júlí 1991. Þar kemur fram sú afstaða stjórnar sjóðsins að starfssvið umboðsmanns Alþingis tæki ekki til málefna Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins. Með bréfinu fylgdu engu að síður þau gögn, sem sjóðurinn hafði um málið, án frekari skýringa.

Þrátt fyrir þessa afstöðu stjórnar Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins taldi ég ótvírætt, að starfssvið umboðsmanns tæki til málefna Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins og ákvað því að fjalla áfram um málið. Í bréfi mínu til A, dags. 30. desember 1991, sagði m.a. svo:

„Samkvæmt gögnum málsins eruð þér félagi í Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins og fáið greiddan örorkulífeyri úr sjóðnum, sem miðast við lífeyrisrétt yðar samkvæmt 12. gr. laga nr. 29/1963 um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins. Í samræmi við það er lífeyrisprósenta yðar nú 16,97%, sbr. bréf sjóðsins til yðar, dags. 24. júní 1991. Ég skil kvörtun yðar svo, að þér teljið að við ákvörðun örorkulífeyris til yðar eigi að fara að fyrirmælum 3. ml. 2. mgr. 13. gr. laga nr. 29/1963, en þar segir:

„Ef rekja má aðalorsök örorkunnar til starfs í þágu stöðu þeirrar sem öryrkinn gegndi skal þó reikna áunninn lífeyrisrétt eins og sjóðfélaginn hefði gegnt stöðu sinni til 65 ára aldurs og skulu áunnin lífeyrisréttindi reiknast af launum í því starfi, sem sjóðfélaginn gegndi síðast, eins og þau eru á hverjum tíma.“

Með bréfi, dags. 27. febrúar 1991, var yður greint frá þeirri niðurstöðu fundar stjórnar sjóðsins frá 5. sama mánaðar, að ekki væri hægt að rekja aðalorsök örorku yðar til áverka, sem þér hefðuð orðið fyrir í starfi. Af þeirri ástæðu var synjað beiðni yðar um að framreikna lífeyrisrétt yðar samkvæmt ofangreindri heimild í 3. ml. 2. mgr. 13. gr. laga nr. 29/1963. Í kvörtun yðar kemur fram, að þér eruð ekki sáttur við niðurstöðu stjórnar sjóðsins og teljið tvímælalaust, að aðalorsök örorku yðar megi rekja til slyss, sem þér urðuð fyrir árið 1986.

Meginatriði kvörtunarinnar lýtur að orsök örorku yðar og því, hvort hana sé að rekja til starfs yðar. Þar sem úrlausn um þessi atriði byggist á sönnun um orsakasamband milli tiltekinna atvika í starfi og örorku yðar, er ljóst, að þörf er á rækilegri gagnaöflun um öll atvik málsins og frekara læknisfræðilegu mati á orsökum örorkunnar. Af þessari ástæðu tel ég kvörtun yðar varða réttarágreining, sem rétt sé að dómstólar leysi úr, ef ekki nást sættir milli yðar og stjórnar Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins“.

Ég tjáði því A, að ég teldi ekki vera grundvöll fyrir frekari athugun kvörtunar hans af minni hálfu.

**Grundvöllur ákvörðunar um eyðingu hrognna og seiða
sökum nýrnaveikisýkingar.
(Mál nr. 330/1990)**

Við rannsóknir á sýnum, er tekin voru úr klakfiski í nóvember 1989 í fiskeldisstöð A, kom fram nýrnaveikisýking. Af því tilefni fyrirskipaði landbúnaðarráðuneytið 13. janúar 1990, að laxahrognunum í stöðinni skyldi eytt. Þá leiddu síðari rannsóknir í eldisstöð A ennfremur í ljós nýrnaveikisýkingu í laxa- og bleikjuseiðum. Landbúnaðarráðuneytið fyrirskipaði eyðingu laxaseiðanna með bréfi, dags. 30. apríl 1990. Aftur á móti heimilaði ráðuneytið að bleikjuseiðin yrðu alin í einangrun í fiskeldisstöðinni X, en bannaði jafnframt dreifingu þeirra. Þessum seiðum var síðan eytt 30. maí 1990.

Kvörtun A beindist að því, hvernig að rannsóknunum var staðið og hve langan tíma þær hefðu tekið. Taldi A, að ekki hefðu verið nægar ástæður til þeirra aðgerða, er landbúnaðarráðuneytið fyrirskipaði, og að þær hefðu ekki verið til þess fallnar að takmarka tjón hans. Þá beindist kvörtun A ennfremur að því, að fyrirskipuð hefði verið eyðing bleikjuseiðanna.

Ég vék sæti í máli þessu og með bréfi forseta sameinaðs Alþingis, dags. 15. október 1990, var Stefán Már Stefánsson, prófessor, skipaður til þess að fara með mál þetta.

Með bréfi, dags. 4. apríl 1991, gerði skipaður umboðsmaður A grein fyrir niðurstöðum athugana sinna á kvörtun hans. Að því, er varðaði þann hluta kvörtunar A, er laut að eyðingu laxahrognanna, tók skipaður umboðsmaður m.a. fram:

„Formleg tilkynning um fyrstu niðurstöður rannsókna bærust að vísu ekki svo fljótt sem skyldi en skaðlegar afleiðingar af þeirri töf koma tæpast fram nema ve-fengja megi rannsóknina og niðurstöður hennar með rökum. Framkvæmdin við sýnatökuna virðist hafa verið með hefðbundnum hætti en birtar reglur um sýnatöku í tilvikum sem þessum lágu þó ekki fyrir. Niðurstöður úr bráðabirgðarannsóknum sem þessum, þ.e. eftir 6 vikna ræktun nýrnasýna, eru heldur ekki óbyggjandi þó að til skamms tíma hafi þeirri aðferð mikið verið beitt og þær taldar veita ákveðna vísbendingu um nýrnaveikismit. Ítarlegri rannsóknir taka lengri tíma og af þeim verður því óhjákvæmilega meiri töf, ef þær eru eingöngu lagðar til grundvallar ákvörðunartöku.

Með hliðsjón af því sem nú var rakið og því að í málinu er verulegur vafi bæði að því er varðar sönnunatriði og sérfræðiatríði tel ég rétt að tjá mig ekki frekar um þetta kvörtunarefni. Skal sérstaklega á það bent að dómstólar eru í mun betri aðstöðu til þess að taka af skarið um þau álitæfni sem að framan greinir og segja fyrir um afleiðingar þeirra.“

Að því er varðaði ákvörðun landbúnaðarráðuneytisins um eyðingu laxa- og bleikju-

seiðanna, tók skipaður umboðsmaður fram í bréfi sínu til A, að sýnataka og rannsóknir hefðu farið fram með svipuðum hætti og rannsókn klakfisksins og að niðurstöður þeirra hefðu verið fengnar með sambærilegum hætti. Af gögnum málsins yrði aftur á mót ekki séð, að landbúnaðarráðuneytið hefði fyrirskipað eyðingu bleikjuseiðanna. Loks sagði svo í bréfi skipaðs umboðsmanns til A:

„Með hliðsjón af því sem nú var rakið . . . tel ég vera fyrir hendi slíkan vafa bæði um sönnunatriði og sérfræðiatríði að ekki sé rétt að ég tjái mig um þessa kvörtunarliði frekar. Svo sem fyrr var frá greint skal á það bent að dómstólar eru í betri aðstöðu til að taka afstöðu til álitafna sem þeirra sem hér eru til umræðu.

Samkvæmt framansögðu er niðurstaða mín sú að ekki sé tilefni til frekari afskipta af minni hálfu vegna kvörtunar yðar.“

23.3.

Málskot til æðra stjórnvalds.

Ákvörðun Siglingamálastofnunar verður skotið til samgönguráðherra. (Mál nr. 489/1991)

A kvartaði yfir þeirri ákvörðun Siglingamálastofnunar, að veita ekki bátunum X og Y haffærisskírteini 18. ágúst 1990. Taldi ég að í gögnum málsins kæmi fram, að ágreiningur hefði verið milli A og Siglingamálastofnunar um ástand framangreindra báta umræddan dag. Í bréfi, er ég ritaði A 4. október 1991, sagði meðal annars:

„Samkvæmt 1. gr. laga nr. 20/1986 um Siglingamálastofnun ríkisins starfar Siglingamálastofnun undir yfirstjórn samgönguráðherra. Eitt af hlutverkum Siglingamálastofnunar er að annast eftirlit með nýsmíði skipa, búnaði, breytingum og innflutningi og annað almennt eftirlit skipa samkvæmt lögum nr. 51/1987 um eftirlit með skipum og reglugerðum settum samkvæmt þeim. Í V. kafla laga nr. 51/1987 er að finna nánari fyrirmæli um skoðun skipa og um útgáfu haffærisskírteina. Þá segir í 3. gr. laga nr. 20/1986, að samgönguráðherra geti með reglugerð kveðið nánar á um hlutverk og starfhætti Siglingamálastofnunar og um einstök verkefni hennar. Að virtum framangreindum lagaákvæðum er það skoðun mín, að þeim ágreiningi, sem kvörtun yðar lýtur að, verði skotið til samgönguráðherra til úrskurðar.“

Greindi ég A frá því, að samkvæmt 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis brýsti skilyrði til þess að ég gæti tekið kvörtun hans til frekari athugunar, þar sem ekki yrði séð að samgönguráðuneytið hefði fellt úrskurð sinn í málinu.

Málskot til æðra stjórnvalds vegna ákvarðana Vegagerðar ríkisins. (Mál nr. 538/1991)

Vegagerð ríkisins neitaði A um greiðslu reikninga vegna viðhalds girðingar, sem reist hafði verið við veg, er lá um jörð A. Ég benti A á, að neitun Vegagerðar ríkisins fæli í sér ákvörðun, sem skjóta mætti til samgönguráðuneytisins. Tók ég fram, að ekki væru uppfyllt skilyrði laga til þess að ég fjallaði um málið, þar sem samgönguráðuneytið hefði ekki fellt úrskurð sinn í málinu, enda yrði ekki kvartað til umboðsmanns Alþingis, fyrr en æðra stjórnvald hefði fellt úrskurð í máli, væri stjórnleg kæra heimil.

**Málsmeðferð yfirlögráðanda verði borin
undir dómsmálaráðuneytið.
(Mál nr. 527/1991)**

A kvartaði yfir því, að sýslumaðurinn í X-sýslu hefði ekki svarað bréfi, er A ritaði honum í tilefni af skýrslu fjárhaldsmanns B. Í bréfi, er ég ritaði A 19. desember 1991, tók ég fram að samkvæmt 1. mgr. 30. gr. laga nr. 68/1984 væru sýslumenn og bæjarfógetar yfirlögráðendur, hver í sínu lögsagnarumdæmi, en dómsmálaráðuneytið færi með yfirstjórn þeirra mála, er lögráð vörðuðu. Taldi ég ljóst, að samkvæmt 1. mgr. 30. gr. laga nr. 68/1984 gæti A borið framangreint kvörtunarefni undir dómsmálaráðuneytið og benti ég A á að fara þá leið.

**Kjörskrá vegna kosningar vígslubiskups.
(Mál nr. 434/1991)**

A kvartaði yfir samningu kjörskrár vegna kosningar vígslubiskups í Hólastifti 1991. Í bréfi mínu til A, dags. 22. apríl 1991, sagði m.a. svo:

„Í 2. mgr. 43. gr. laga nr. 62/1990, um skipan prestakalla og prófastsdæma og um starfsmenn þjóðkirkju Íslands, er tekið fram, að um kosningu vígslubiskupa og kjörgengi gildi ákvæði laga nr. 96/1980 um biskupskosningu, en ráðherra setji í reglugerð nánari reglur um kosningu og kjörgengi þeirra. Samkvæmt 3. gr. reglugerðar nr. 118/1991 um kosningu vígslubiskupa fer kjörstjórn, sem skipuð er samkvæmt 3. gr. laga nr. 96/1980, sbr. reglugerð nr. 151/1981 um biskupskosningu, með yfirstjórn, undirbúning og framkvæmd vígslubiskupskosningar. Kjörstjórn þessi semur kjörskrá, en um gerð hennar og framkvæmd kosningar fer að öðru leyti eftir fyrirmælum laga nr. 96/1980 og reglugerðar nr. 151/1981, sbr. 4. gr. reglugerðar nr. 118/1991. Í 3. mgr. 3. gr. laga nr. 96/1980 og 8. gr. reglugerðar nr. 151/1981 er tekið fram, að kjörstjórn úrskurði um kosningarétt og að úrskurði hennar megi skjóta til kirkjumálaráðherra, sem leysi úr málinu til fullnaðar.

Ástæða þess að ég geri yður grein fyrir framangreindu er sú, að samkvæmt 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis er ekki unnt að kvarta til umboðsmanns, ef skjóta má máli til æðra stjórnvalds og það hefur ekki fellt úrskurð sinn í málinu.“

Ég tjáði því A að niðurstaða mín samkvæmt framansögðu væri því sú, að skilyrði brysti til þess að ég gæti fjallað frekar um kvörtun hans út af vígslubiskupskjöri.

**Þagnarskylda opinberra starfsmanna.
(Mál nr. 445/1991)**

A óskaði eftir álitinu mínu á því, hvort fyrirmæli lögreglustjórans á Keflavíkurflugvelli um þagnarskyldu undirmanna hans samrýmdust ákvæðum laga nr. 38/1954 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Í bréfi mínu, dags. 6. maí 1991, benti ég á að málefni lögreglustjóraembættisins á Keflavíkurflugvelli heyrðu undir utanríkisráðherra, sbr. 13. gr. reglugerðar nr. 96/1969 um Stjórnarráð Íslands, sbr. lög nr. 106/1954 um yfirstjórn mála á varnarsvæðum o.fl. Umrædd ákvörðun lögreglustjórans yrði borin undir utanríkisráðherra. Ekki væri unnt að kvarta til umboðsmanns Alþingis, fyrr en æðra stjórnvald hefði

felld úrskurð sinn í máli, sbr. 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis. Að svo stöddu væri því ekki skilyrði til þess, að ég fjallaði um málið.

**Aðild að nemendafélagi.
Greiðsla gjalda til nemendafélags.
(Mál nr. 475/1991)**

A óskaði álits míns á því, hvort nemendum menntaskóla nokkurs væri skylt að vera í nemendafélagi skólans, og í öðru lagi, hvort nemendum væri skylt að greiða nemendafélaginu gjöld. Í bréfi mínu til A, dags. 29. ágúst 1991, benti ég á, að samkvæmt 5. gr. laga nr. 57/1988 um framhaldsskóla færi menntamálaráðuneytið með yfirstjórn þeirra mála, sem lögin tækju til, og í 1. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 105/1990 um framhaldsskóla væri áréttað, að menntamálaráðuneytið fylgdist með starfi skóla og sæi um að þeir störfuðu í samræmi við gildandi lög, reglugerðir og námsskrá. Með hliðsjón af ofangreindum laga- og reglugerðarákvæðum taldi ég rétt, að A bæri umrædd álitaefni undir menntamálaráðuneytið, þar sem ekki væri unnt að bera fram kvörtun við umboðsmann, ef skjóta mætti máli til æðra stjórnvalds og það hefði ekki felld úrskurð sinn í málinu.

**Ákvörðunum Siglingamálastofnunar ríkisins verður
skotið til samgönguráðuneytisins.
(Mál nr. 431/1991)**

A kvartaði m.a. yfir því, að ósamræmi væri í framkvæmd starfsmanna Siglingamálastofnunar við veitingu haffærisskírteina. Taldi A það hefði leitt til þess, að sumir bátar, sem svipað var ástatt um og bát hans X, hefðu fengið haffærisskírteini fyrir 18. ágúst 1990 og hefðu þar að leiðandi uppfyllt skilyrði laga til þess að fá veiðileyfi skv. 3. ml. 1. mgr. 5. gr. laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða.

Við afgreiðslu sjávarútvegsráðuneytisins á veiðileyfi til A var á því byggt, að samkvæmt upplýsingum Siglingamálastofnunar ríkisins hefði bátur A ekki fengið útgefið haffærisskírteini fyrr en 16. október 1990 og hefði A því ekki átt rétt á veiðileyfi á grundvelli áðurgreinds lagaákvæðis.

Í bréfi, er ég ritaði A 18. nóvember 1991 gerði ég A m.a. grein fyrir eftirfarandi:

„Þér haldið því . . . jafnframt fram, að Siglingamálastofnun ríkisins hafi verið skylt að veita [bátinum X] haffærisskírteini fyrir 18. ágúst 1990, meðal annars með hliðsjón af veitingu haffærisskírteina í öðrum tilvikum. Að mínum dómi eru kröfur yðar um veiðileyfi þannig undir því komnar, hvort þér eigið rétt á leiðréttingu mála yðar varðandi útgáfu haffærisskírteinis. Samkvæmt 6. gr. laga nr. 51/1987 um eftirlit með skipum, annast Siglingamálastofnun eftirlit með því að fullnægt sé ákvæðum gildandi laga og reglugerða um öryggi skipa. Í 1. gr. laga nr. 20/1986 um Siglingamálastofnun ríkisins segir að stofnunin starfi undir yfirstjórn samgönguráðherra. Af framansögðu athuguðu er það álit mitt, að unnt sé að skjóta ákvörðunum Siglingamálastofnunar til samgönguráðuneytisins til úrskurðar.

Samkvæmt 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis er það skilyrði þess að unnt sé að kvarta til umboðsmanns, að æðra stjórnvald hafi felld úrskurð sinn í málinu. Þar sem ákvörðun varðandi útgáfu haffærisskírteinis til [X] hefur ekki verið skotið til samgönguráðuneytisins, get ég ekki, að svo stöddu, fjallað um þann þátt máls yðar.

Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða mín, að ekki séu, eins og sakir standa, uppfyllt lagaskilyrði til þess að ég geti haft frekari afskipti af máli því, sem kvörtun yðar lýtur að.“

Reikningur verðbóta á húsnæðisbætur og við tekjuskattshækkun.

Málskot til skattstjóra og ríkisskattanefndar.

(Mál nr. 383/1991)

A kvartaði yfir því, að ekki hefði verið gætt samræmis við ákvörðun verðbóta annars vegar á húsnæðisbætur gjaldárið 1989 og hins vegar á tekjuskattshækkun þetta sama gjaldár.

Í bréfi mínu til A, dags. 25. febrúar 1991, sagði m.a. svo:

„Fyrir liggur, að með úrskurði ríkisskattanefndar nr. 182, 8. mars 1990 voru yður ákvarðaðar húsnæðisbætur gjaldárið 1988 á grundvelli ákvæðis til bráðabirgða II í lögum nr. 49/1987, sbr. 14. gr. laga nr. 92/1987, þ.e.a.s. vegna öflunar íbúðarhúsnæðis í fyrsta sinn á árunum 1984–1987. Ekki voru verðbætur reiknaðar á húsnæðisbæturnar fyrir liðinn tíma í úrskurði þessum. Í tilefni af úrskurði ríkisskattanefndar ákvarðaði skattstjórinn í Reykjavík yður húsnæðisbætur gjaldárið 1989 hinn 19. mars 1990 og endurákvæðið jafnframt áður álögd opinber gjöld yðar þetta gjaldár vegna niðurfellingar vaxtaafsláttar, er þér höfðuð notið skv. ákvæði til bráðabirgða I í fyrirnefndum lögum. Á þá tekjuskattshækkun, sem leiddi af breytingu þessari lagði skattstjóri verðbætur skv. 3. mgr. 121. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, og 34. gr. laga nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda. Ekki voru verðbætur reiknaðar á húsnæðisbæturnar af hálfu skattstjórans.

Ekki er getið um kærurétt í nefndri endurákvörðun skattstjórans í Reykjavík, en ég tel óyggjandi að hún sé kæránleg til hans skv. 1. ml. 1. mgr. 99. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt. Þegar skattstjóri hefur fellt kæruráskurð í málinu má skjóta honum til ríkisskattanefndar innan 30 daga frá póstlagningu úrskurðarins, sbr. 1. mgr. 100. gr. laga nr. 75/1981. Úrlausnir eftir kæruleiðum þessum liggja ekki fyrir.

Samkvæmt 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis er ekki unnt að kvarta til umboðsmanns fyrr en æðra stjórnvald hefur fellt úrskurð sinn í málinu. Eru því ekki skilyrði til þess að svo stöddu að ég fjalli frekar um kvörtun yðar, enda tel ég málsefnin það samfléttuð, að nauðsynlegt sé að tæmdar séu kæruleiðir stjórnsýslunnar vegna verðbóta á tekjuskattsaukann og ekki tækt að fjalla um kvörtunina einvörðungu á þeim grundvelli hvort reikna beri verðbætur á húsnæðisbætur.“

Synjun um rannsókn máls verður

skotið til ríkissaksóknara.

(Mál nr. 437/1991)

Rannsóknarlögregla ríkisins taldi sig ekki hafa nægileg gögn í höndum til þess að hefja rannsókn máls, sem A hafði kært. Ég greindi A frá þeirri skoðun minni, að samkvæmt 1. mgr. 42. gr. laga nr. 74/1974 um meðferð opinberra mála gæti A borið undir ríkissaksóknara framangreinda ákvörðun rannsóknarlögreglu ríkisins. Greindi ég A frá því, að á meðan ríkissaksóknari hefði ekki fjallað um málið og tekið ákvörðun í því, gæti ég ekki látið kvörtun hans frekar til mín taka, sbr. 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis.

**Afgreiðsla Húsnæðisstofnunar ríkisins á láni.
Málshraði. Málskot til húsnæðismálastjórnar.
(Mál nr. 312/1990)**

A kvartaði annars vegar yfir þeim tíma, sem það tók að fá afgreitt sérstakt 10% lán vegna erfiðleika með útborgun, er stjórn Húsnæðisstofnunar ríkisins ákvað að veita henni 29. september 1988, og hins vegar yfir því, hve langur tími leið frá því, að hún undirritaði veðskuldabréf vegna umrædds láns og þar til það var afgreitt í ágúst 1989.

Í bréfi mínu til A, dags. 19. febrúar 1991, sagði m.a. svo:

„Um fyrri þátt kvörtunar yðar skal tekið fram, að hvorki lög nr. 54/1986 né reglugerð nr. 180/1987 um Byggingarsjóð verkamanna og félagslegar íbúðir geyma ákvæði um, hvernig haga skuli afgreiðslu og útborgun hinna sérstöku 10% lána. Í bréfi Húsnæðisstofnunar ríkisins frá 3. september 1990 kemur fram, að ekki hafi tíðkast að afgreiða umrædd lán fyrr en við lokauppgjör en samkvæmt gögnum málsins fór endanlegt uppgjör fram í júlí 1990. Eru að mínu áliti ekki rök til þess að telja þennan hátt á útborgun umrædds láns vera ólögmetan.

Samkvæmt framansögðu tel ég ekki ástæðu til að fjalla frekar um þennan lið kvörtunar yðar.

Um síðari þátt kvörtunar yðar skal tekið fram, að samkvæmt 3. tl. 5. gr. laga nr. 86/1988 er hlutverk húsnæðismálastjórnar, að skera úr vafa- eða ágreiningsmálum varðandi einstakar lánveitingar og ákveða greiðsludag þeirra. Ég lít svo á, að ágreiningur út af útgáfu umrædds veðskuldabréfs, þ. á m. um ákvörðun á viðmiðun vísitölu, verði samkvæmt framangreindu borinn undir húsnæðismálastjórn. Ég bendi yður á framangreint, þar sem ekki verður kvartað til umboðsmanns, ef unnt er að skjóta máli til æðra stjórnvalds og það hefur ekki fellt úrskurð sinn í málinu, sbr. 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis.“

**Málsmeðferð við flutning í prófessorsembætti.
Úrskurðarvald háskólaráðs í málefnum háskólastofnana.
(Mál nr. 451/1991)**

A kvartaði yfir því, hvernig málsmeðferð hefði verið hagað hjá Háskóla Íslands við flutning hans sem forstöðumanns háskólastofnunar nokkurrar í prófessorsembætti, sbr. fyrirmæli 11. gr. laga nr. 77/1979 um Háskóla Íslands, sbr. lög nr. 8/1985. Að fengnum tilmælum deildarráðs X-deildar skipaði Háskólaráð sérstaka dómnefnd til að meta hæfi A. Taldi nefndin, að A væri vel hæfur til þess að gegna prófessorsembættinu. Við meðferð málsins komu fram mismunandi skoðanir innan X-deildar varðandi stöðu A sem forstöðumanns umræddrar háskólastofnunar. M.a. taldi deildarforseti X, að forsendur fyrir flutningi A úr stöðu forstöðumanns í prófessorsembætti væru ekki fyrir hendi, þar sem A væri ekki lögformlega forstöðumaður stofnunarinnar. Ég tjáði A, að samkvæmt 2. mgr. 2. gr. laga nr. 77/1979 um Háskóla Íslands hefði háskólaráð úrskurðarvald í málefnum háskólans og háskólastofnana og í samræmi við 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis væri ekki unnt að kvarta til umboðsmanns, ef skjóta mætti máli til æðra stjórnvalds, fyrr en æðra stjórnvald hefði fellt úrskurð sinn í málinu.

Ég taldi því, að A ætti kost á því að bera málið undir háskólaráð til úrskurðar. Tók ég fram, að sem æðra stjórnvaldi bæri háskólaráði að taka afstöðu til þess, hvort hið lægra setta stjórnvald hefði gætt rétttra aðferða við meðferð málsins. Auk þess væri það á valdi háskólaráðs að leggja til, að forstöðumaður háskólastofnunar yrði fluttur í prófessorsemb-

ætti samkvæmt 11. gr. laga nr. 77/1979 og þá að taka afstöðu til þess, hvort uppfyllt væru skilyrði til slíks flutnings. Það væri því niðurstaða mín að fjalla ekki frekar um kvörtunina, meðan úrskurður háskólaráðs í málinu lægi ekki fyrir.

**Skattlagning söluhagnaðar af íbúðarhúsi.
Kærufrestur.
(Mál nr. 379/1991)**

A kvartaði yfir kærúrskurði ríkisskattstjóra, uppkveðnum 26. október 1987, varðandi endurákvörðun skatta, þar sem ekki var fallist á kröfu hans varðandi tilhögun skattlagningar söluhagnaðar af íbúðarhúsi, sem A átti og selt var á árinu 1984.

Í bréfi mínu til A, dags. 8. febrúar 1991, sagði m.a. svo:

„Ég lít svo á, að ríkisskattstjóri hafi kveðið upp úrskurð sinn á grundvelli 3. mgr. 101. gr. laga nr. 75/1975 um tekjuskatt og eignarskatt, en þar kemur einnig fram, að skattaðila sé heimilt að kæra breytingar eftir 99. og 100. gr. sömu laga. Ég lít svo á, að samkvæmt þessu verði úrskurði ríkisskattstjóra skotið til ríkisskattanefndar innan 30 daga frá og með póstlagningu úrskurðar, sbr. 1. mgr. 100. gr. laganna. Í 118. gr. laga nr. 75/1981 er tekið fram, að fjármálaráðherra sé m.a. heimilt, ef brýna nauðsyn ber til, að breyta framangreindu tímamarki. Í framkvæmd er ríkisskattstjóra hins vegar fengin þessi heimild.

Með tilvísun til framangreinds bendi ég yður á, að óska eftir því við embætti ríkisskattstjóra, að fallið verði frá greindum tímafresti 100. gr. laga nr. 75/1981, þannig að ágreiningsefni það, sem kvörtun yðar lýtur að, verði borið undir ríkisskattanefnd. Ég bendi yður á þessa leið, þar sem ekki er unnt að kvarta til umboðsmanns Alþingis, ef skjóta má máli til æðra stjórnvalds og það hefur ekki fellt úrskurð sinn í málinu, sbr. 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis.“

Ég tjáði því A, að það væri niðurstaða mín samkvæmt framansögðu, að ekki væru skilyrði til þess, að svo stöddu, að ég fjallaði frekar um málið.

**Málskot til fræðslustjóra.
(Mál nr. 411/1991)**

A leitaði til mín vegna ágreinings, er upp kom á milli nemenda og forráðamanna þeirra annars vegar og kennara og skólastjóra grunnskólans X hins vegar. Í bréfi mínu til A, dags. 22. mars 1991, greindi ég A frá því, að ég liti svo á að ágreiningurinn varðaði framkvæmd þágildandi 54. gr. laga nr. 63/1974 um grunnskóla, en þar kæmu fram ákvæði um afskipti kennara, skólastjóra og fræðslustjóra af nemendum vegna hegðunarvandamála. Í reglugerð nr. 512/1975, um skólareglur o.fl. í grunnskólum, væru frekari fyrirmæli um framkvæmd lagagreinarinnar. Í 3. mgr. 7. gr. reglugerðarinnar kæmi fram, að fræðslustjóri skæri úr málum nemenda, sem vísað væri til hans. Þar sem málinu hefði hins vegar ekki verið skotið til fræðslustjóra, brystu skilyrði til þess að ég gæti haft frekari afskipti af málinu að svo stöddu, sbr. 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis.

23.4.

Málskot vegna ákvarðana sveitarstjórna.**Niðurfelling fasteignaskatta.****(Mál nr. 417/1991)**

A kvartaði yfir því, að hreppsnefnd X-hrepps hefði ákveðið, að aðeins þeir ellilífeyrisþegar, sem náð hefðu 67 ára aldri, skyldu undanþegnir greiðslu fasteignaskatts. Þar sem A hafði stundað sjómennsku lengur en í 25 ár átti hann rétt á töku ellilífeyris frá og með 60 ára aldri, en naut hins vegar ekki umræddrar undanþágu, þar sem hann hafði ekki náð 67 ára aldri. Í bréfi mínu til A, dags. 25. nóvember 1991, benti ég á, að af 2. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis leiddi, að starfssvið umboðsmanns tæki til stjórnarsýslu ríkis og sveitarfélaga, en samkvæmt 3. gr. laganna fjallaði umboðsmaður því aðeins um stjórnarsýslu sveitarfélaga, að um væri að ræða ákvarðanir, sem skjóta mætti til ráðherra eða annars stjórnvalds ríkisins. Því til viðbótar væri það skilyrði sett í 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987, að ekki væri unnt að kvarta til umboðsmanns, fyrr en æðra stjórnvald hefði fellt úrskurð sinn í máli, ef skjóta mætti máli til æðra stjórnvalds. Ég benti síðan á að samkvæmt 4. mgr. 5. gr. laga nr. 90/1990, um tekjustofna sveitarfélaga, væri sveitarstjórn heimilt að lækka eða fella niður fasteignaskatt, sem tekjulitlum elli- og örorkulífeyrisþegum væri gert að greiða. Ég tjáði A að það væri skoðun mín, með hliðsjón af fyrirmælum sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986, að hann gæti skotið umræddri ákvörðun hreppsnefndar X-hrepps til úrskurðar félagsmálaráðuneytisins, ef hann teldi, að hreppurinn hefði brotið rétt á sér í málinu. Þar sem hann hefði ekki borið mál sitt undir félagsmálaráðuneytið, brýsti hins vegar skilyrði til þess að ég gæti haft frekari afskipti af málinu, að svo stöddu.

**Málskot til félagsmálaráðuneytis
og Hollustuverndar ríkisins.****(Mál nr. 426/1991)**

A kvartaði yfir ákvörðun bæjarráðs Ísafjarðar um að hafna beiðni hans um niðurfellingu holræsagjalds, sorppokagjalds og vatnsskatts af húseign hans. Í bréfi mínu til A, dags. 5. apríl 1991, sagði m.a. svo:

„Í IV. kafla laga nr. 81/1988 um hollustuhætti og heilbrigðisefirlit, sbr. lög nr. 28/1990 og lög nr. 47/1990, eru fyrirmæli um samþykktir, sem sveitarfélög setja um þætti, sem ekki er fjallað um í heilbrigðisreglugerð og mengunarvarnareglugerð. Líta verður svo á, að samþykkt nr. 236/1973 um sorphreinsun í Ísafjarðarkaupstað heyri til slíkra samþykktá, en samkvæmt samþykktinni er bæjarstjórn heimilt að innheimta sérstakt sorphreinsunargjald samkvæmt nánari ákvörðun og skal það innheimt með fasteignagjöldum hvers árs. Í 30. gr. laga nr. 81/1988 kemur fram, að rísi ágreiningur um framkvæmd laganna, sé heimilt að vísa málinu til stjórnar Hollustuverndar ríkisins til úrskurðar. Ef aðilar eru ekki sáttir við úrskurð stjórnarinnar, er heimilt að vísa málinu til sérstakrar úrskurðarnefndar, sem starfar samkvæmt lögum.“

Samkvæmt þeim upplýsingum, sem fyrir liggja, er vatnsskatturinn heimtur samkvæmt gjaldskrá nr. 29/1975 fyrir Vatnsveitu Ísafjarðar með síðari breytingum og holræsagjald samkvæmt reglugerð nr. 372/1973 um holræsi fyrir Ísafjarðarkaupstað. Bæði gjaldskráin og reglugerðin eru staðfestar af félagsmálaráðuneytinu. Það er skoðun mín, að ágreiningi um lagaskyldu til að greiða umrædd gjöld verði skotið til félagsmálaráðuneytisins til úrskurðar.“

Í bréfi mínu til A benti ég á, að í 3. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis væri tekið fram, að umboðsmaður fjallaði því aðeins um stjórnslu sveitarfélaga, að um væri að ræða ákvarðanir, sem skjóta mætti til ráðherra eða annars stjórnvalds ríkisins. Þá kæmi það skilyrði ennfremur fram í 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987 að leitað skyldi til æðra stjórnvalds, áður en leitað væri til umboðsmanns. Þar sem fyrrnefnd stjórnvöld hefðu ekki fellt úrskurð sinn í málinu, væri það niðurstaða mín, að skilyrði brysti til þess að ég gæti að svo stöddu fjallað um málið.

23.5.

Einkaréttarleg sammingsatriði.

Aðild að stéttarfélagi.

(Mál nr. 493/1991)

A leitaði eftir svörum við þeirri spurningu hvaða stéttarfélagi hann ætti að vera í og greiða félagsgjöld til. Í bréfi mínu til A, dags. 19. desember 1991, benti ég á að um væri að ræða mál, sem ekki yrði séð að félli undir viðfangsefni ríkis eða sveitarfélaga. Af því leiddi, að ég gæti ekki haft afskipti af málinu, þar sem starfssvið umboðsmanns næði aðeins til stjórnslu ríkis og sveitarfélaga.

Ágreiningur um fasteign. Réttarágreiningur.

(Mál nr. 469/1991)

A leitaði álits varðandi ágreining á milli hans og B um fasteignina X. Fram kom að ágreiningur þessi hefði verið lagður fyrir dómstóla. Í bréfi mínu til A, dags. 24. júní 1991, benti ég A á að samkvæmt 2. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis tæki starfssvið umboðsmanns til stjórnslu ríkis og sveitarfélaga. Í því fælist m.a. að ágreiningur eða deilur milli einstaklinga af því tagi, sem mál þetta lyti að, félli utan starfssvið umboðsmanns. Samkvæmt fyrrgreindu lagaákvæði, sbr. 4. tl. 3. gr. reglna nr. 82/1988 um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis, félli einnig utan starfssviðs umboðsmanns mál, sem dómstólar hefðu fjallað um eða væru til meðferðar hjá þeim. Brysti því skilyrði til þess, að ég gæti haft frekari afskipti af málinu.

24.0. Stjórnun fiskveiða.

24.1.

Ákvörðun aflahlutdeildar til fiskibáts. Meðferð persónubundinnar aflareynslu. (Mál nr. 444/1991)

A kvartaði yfir ákvörðun sjávarútvegsráðuneytisins á aflahlutdeild fiskiskips síns M. Kvörtun A var m.a. reist á því, að sjávarútvegsráðuneytið hefði bundið útgáfu veiðileyfis fyrir M því skilyrði, að sambærilegur bátur hyrfi varanlega úr rekstri í hans stað og því, að ráðuneytið hefði ekki fallist á það, að aflareynsla A frá árunum 1985–1987 yrði flutt af fiskiskipinu H yfir á M. Málavextir voru þeir, að í febrúar 1990 eignaðist A bátinn H, sem hann seldi síðan B í júní 1990. Í kaupsamningi var tekið fram, að fiskveiðiréttindi bátsins fylgdu, að því marki, sem þau væru framseljanleg, en að eigin aflareynsla A fylgdi ekki sölunni. Í júlí 1990 keypti A síðan bátinn M.

Í bréfi, sem ég ritaði A 4. nóvember 1991, tók ég fram, að við úthlutun veiðileyfa á árinu 1990 hefðu gilt fyrirmæli laga nr. 3/1988 um stjórn fiskveiða og reglugerð nr. 587/1989 um veiðar smábáta 1990. Var það niðurstaða mín, að ekki yrði á grundvelli nefndra lagaheimilda gerðar athugasemdir við það skilyrði fyrir úthlutun veiðiheimilda til M, að annar sambærilegur bátur hyrfi úr rekstri, sbr. 4. gr. og G-lið 10. gr. laga nr. 3/1988. Þá sagði svo í bréfi mínu:

„Við ákvörðun aflahlutdeildar á árinu 1991 giltu ákvæði laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða og fyrirmæli reglugerðar nr. 465/1990 um veiðar í atvinnuskyni. Fallast ber á það með sjávarútvegsráðuneytinu, að eins og atvikum málsins er háttað, hefði átt að reikna aflahlutdeild [M] út frá aflareynslu þeirra báta, sem úreltir voru, sbr. 3. ml. 3. tl. 7. gr. reglugerðar nr. 465/1990. Eins og fram kemur í bréfum sjávarútvegsráðuneytisins frá 1. júlí s.l. og 27. september s.l., var [M] úthlutað afla til jafns við báta á stærðarbilinu 5 til 6 brl., þ.e. miðað við þá aflahlutdeild, sem báturinn hefði fengið, ef hann hefði verið innan við 6 brl. og fengið haffærisskírteini fyrir 18. ágúst 1990. Þegar til þess er litið, að veiðileyfi [M] fyrir árið 1991 varð ekki byggt á veiðireynslu frá árunum 1987–1989, er það niðurstaða mín, að ákvörðun sjávarútvegsráðuneytisins um aflahlutdeild bátsins hafi ekki verið óhagstæðari en lög nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða sögðu til um, sbr. og reglugerð nr. 465/1990 um veiðar í atvinnuskyni.

Á þeim tíma, er þér selduð [B] nú [H], voru í gildi lög nr. 3/1988 um stjórn fiskveiða 1988–1990. Samkvæmt E-lið 10. gr. laganna var í gildistíð laganna óheimilt að framselja eigin aflareynslu. Samkvæmt 23. gr. laga nr. 38/1990 komu þau lög ekki til framkvæmda fyrr en 1. janúar 1991. Þar sem [H] hafði þegar fengið leyfi með aflamarki byggðu á persónubundinni aflareynslu yðar, varð því ekki breytt á því ári. Þér áttuð ekki kröfu á breytingu leyfisins á grundvelli sölusamningsins. Þér voruð þá heldur ekki búnir að fá yður annan bát og þér fenguð leyfið fyrir [M] í lok ársins á grundvelli úreldingar annarra báta.

Ég skil bréf sjávarútvegsráðuneytisins frá 1. júlí s.l. og 27. september s.l. svo, að ráðuneytið sé reiðubúið að taka til athugunar að flytja aflaheimildir [H], sem byggja á veiðireynslu yðar 1987–1989, yfir á [M], ef samkomulag liggur fyrir milli yðar og eiganda [H] um ráðstöfun umræddrar aflareynslu eða dómur liggur fyrir um rétt yðar til þessarar aflareynslu. Samkvæmt gögnum málsins og þeim upplýsingum, sem þér hafið látið starfsmanni mínum í té, er ágreiningur milli yðar og eiganda [H] um skýr-

ingu nefnds kaupsamnings að þessu leyti. Þar sem ekki hefur verið leyst úr nefndum ágreiningi, tel ég ekki ástæðu til að fjalla nánar um það atriði.“

Niðurstaða athugana minna á kvörtun A varð því sú, að ég taldi að úthlutun sjávarútvegsráðuneytisins á veiðiheimildum M á árinu 1991 hefði ekki verið lakari en lög nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða stæðu til, sbr. reglugerð nr. 465/1990 um veiðar í atvinnuskyni. Þá tók ég fram, að umboðsmanni Alþingis væri ætlað að fjalla um stjórnarsýslu ríkisins. Væri það almennt ekki í verkahring hans að fjalla um lög, sem Alþingi hefði sett. Þótt lög nr. 38/1990 hefðu reynst A óhagstæð, taldi ég mér ekki fært að fjalla um mál A á grundvelli 11. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis.

24.2.

Ákvörðun aflahlutdeildar fiskibáta. Meðferð persónubundinnar aflareynslu. (Mál nr. 375/1990 og 391/1991)

Tveir smábátaeigendur, A og B, báru fram kvartanir við mig út af synjunum sjávarútvegsráðuneytisins að taka tillit til einstaklingsbundinnar aflareynslu þeirra árin 1985–1987 við úthlutanir aflaheimilda fyrir árið 1990.

Svo stóð á í tilviki A, að í eigu hans voru tveir bátar, T, er var 3,54 brl., og M, sem var 2,14 brl. Síðarnefndi báturinn hafði verið í eigu A frá því á árinu 1986. Vél þess báts varð ónýtt á árinu 1988, en ný vél sett í hann á árinu 1990. A sótti um leyfi til netaveiða til sjávarútvegsráðuneytisins fyrir bátinn T í mars 1990 og var leyfið veitt 6. mars 1990. Var um að ræða fast aflahámark, þar sem það reyndist hærra en aflahámark á grundvelli persónubundinnar aflareynslu í þessu tilfelli. Með sama hætti sótti A um veiðileyfi fyrir bát sinn M og fór jafnframt fram á, að veiðiheimild fyrir bátinn færi eftir veiðireynslu hans af T á árunum 1985–1987. Sjávarútvegsráðuneytið taldi ekki heimilt að verða við þessari beiðni, en samþykkti fyrir bátinn M sams konar leyfi til netaveiða og veitt hafði verið fyrir T, gegn andmælum og fyrirvörum A, sem áréttaði, að hann ætti ekki rétt á slíku leyfi, þar sem bátum M hefði aldrei verið haldið til netaveiða.

Í tilviki B stóð svo á, að hann hafði gert út bátinn H árin 1985–1987. Bát þennan seldi B 1. nóvember 1987 og hætti útgerð. Í nóvember 1990 keypti B bátinn F, er var 2,17 brl. að stærð. Hann hafði áður eða í júlí 1990 snúið sér til sjávarútvegsráðuneytisins og óskað eftir staðfestingu þess á því, að hann gæti fengið úthlutað aflaheimild fyrir árið 1990 á grundvelli aflareynslu af veiðum H árin 1985–1987 og tók fram, að hann hefði í hyggju að festa kaup á F og gera út á netaveiðar, en sá bátur hefði ekki fengið úthlutað aflaheimild á því ári.

Sjávarútvegsráðuneytið byggði synjanir sínar í tilfellum A og B á því, að eftir gildistöku laga frá 15. maí 1990, um stjórn fiskveiða væri ekki heimilt að flytja einstaklingsbundna aflareynslu milli fiskibáta.

Í álitum mínum, dags. 29. ágúst 1991, í málum þeirra A og B tók ég til úrlausnar þessar forsendur synjana sjávarútvegsráðuneytisins.

Niðurstaða álits míns í máli A var svohljóðandi:

„Umrædd synjun sjávarútvegsráðuneytisins í bréfi þess frá 6. desember 1990 var byggð á því, að eftir gildistöku laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða væri „ekki heimilt að flytja einstaklingsbundna aflareynslu milli fiskibáta“. Til grundvallar þessari ákvörðun voru þannig lögð lög nr. 38/1990. Af greinargerð ráðuneytisins, sem rakin er í II. kafla hér að framan, verður ráðið, að það telji II. bráðabirgðaákvæði laga nr. 38/1990 hafa átt við um þá úthlutun veiðiheimildar til M, sem um var sótt og síðan hafnað með nefndu bréfi.

Samkvæmt 23. gr. laga nr. 38/1990 taka þau þegar gildi, þ.e. 18. maí 1990, en skyldu

koma til framkvæmda 1. janúar 1991. Verður ekki á það fallist, að ákvæði laga nr. 38/1990 hafi gilt um úthlutun heimilda til veiða á árinu 1990. Það er mjög óeðlileg lögskýring, að þessi ákvæði laga nr. 38/1990 hafi átt að gilda um úthlutun veiðiheimilda á tímabilinu frá 18. maí til 31. desember 1990. Ákvæði 3. og 4. mgr. II. bráðabirgðaákvæðis laga nr. 38/1990 mæla og eindregið gegn þeirri lögskýringu. Slík lögskýring gæti ennfremur raskað jafnræði milli aðila, sem veiði stunduðu á sama tíma, þ.e. aðstaða þeirra væri misjöfn eftir því, hvort veiðiheimild hefði verið úthlutað fyrir eða eftir 18. maí 1990. Undir öllum kringumstæðum hefði orðið að taka skýrt fram, ef ætlunin var að II. bráðabirgðaákvæði laga nr. 38/1990 ætti að gilda um leyfisveitingar fyrir annan tíma en meginlögin taka til.

Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða mín, að lög nr. 38/1990 hafi ekki gilt um umsókn þá um veiðiheimildir, sem synjað var með umræddu bréfi sjávarútvegsráðuneytisins frá 6. desember 1990. Bar þar að beita lögum nr. 3/1988 um stjórn fiskveiða 1988–1990 og reglugerðum samkvæmt þeim. Synjun var því reist á röngum lagagrunni og eru það til-mæli mín, að sjávarútvegsráðuneytið taki málið upp til ákvörðunar á ný.“

Niðurstaða mín í máli B var sú sama, þ.e. að synjun sjávarútvegsráðuneytisins hefði verið byggð á röngum lagagrunni með sama hætti og í máli A og mæltist ég því til þess, að ráðuneytið tæki einnig mál B upp til ákvörðunar á ný.

Við endurupptöku sjávarútvegsráðuneytisins á málum þeirra A og B komst ráðuneytið að þeirri niðurstöðu, að A og B hefðu ekki átt rétti til þess, að nýta sér einstaklingsbundna veiðireynslu sína á árunum 1985–1987. Að fenginni niðurstöðu sjávarútvegsráðuneytisins leituðu A og B til mín á ný. Athugun minni á kvörtun A og B var ekki lokið um áramótin 1991/1992.

24.3.

Ákvörðun aflamarks. (Mál nr. 398/1991)

A kvartaði yfir ákvörðun aflamarks fiskiskips síns, X, fyrir botnfisk fiskveiðitímabilið 1. janúar til 31. ágúst 1991. A hafði fest kaup á bátnum, sem var 11,77 brl., í september 1989, eftir að hafa kannað veiðiheimildir bátsins í sjávarútvegsráðuneytinu. Þar kvaðst A hafa fengið þær upplýsingar, að báturinn gæti farið á sóknarkvóta, sem væri 110 tonn fyrir þessa stærð báta. Fyrir árið 1991, þ.e. til 1. september, hafi úthlutun hins vegar aðeins numið 20.974 kg. af þorski, 3.187 kg. af ýsu og 3.056 kg. af ufsa eða samtals 27.217 kg. Taldi A að með þessu hefðu atvinnuréttindi sín og atvinnutæki verið að engu gerð.

Í bréfi mínu til A, dags. 4. október 1991, sagði m.a. svo:

„Eins og kunnugt er, var á árinu 1984 tekin upp sú aðferð við stjórnun fiskveiða hér við land, að öllum veiðiskipum 10 brl. og stærri var úthlutað aflamarki á grundvelli veiði hlutaðeigandi skips á tímabilinu 1. nóvember 1980 til 31. október 1983. Þar sem [X] hafði ekki fengið neinn afla á ofangreindu viðmiðunartímabili, var bátnum ekki úthlutað neinu aflamarki fyrir árið 1984.

Á árunum 1985 til 1990 var öllum fiskiskipum stærri en 10 brl. gefinn kostur á að velja á milli veiðileyfis með aflamarki og veiðileyfis með sóknarmarki. Ef skip valdi veiðileyfi með sóknarmarki, gildi sú regla sum árin, að veiðar þess það ár höfðu áhrif á úthlutun aflamarks til þess árið eftir, sbr. 7. gr. laga nr. 97/1985 um stjórn fiskveiða 1986–1987 og 8. gr. laga nr. 3/1988 um stjórn fiskveiða 1988–1990. Þannig gátu skip, sem í ársbyrjun 1984 höfðu lágt aflamark, aukið aflamark sitt frá þeim tíma.

Eins og áður greinir, hafði [X] ekki aflamark í upphafi árs 1984. Á árunum 1984–

1989 var bátnum ýmist valið veiðileyfi með aflamarki eða veiðileyfi með sóknarmarki, en það leiddi í raun ekki til neinnar breytingar á aflamarki hans, þar sem ekki var veiddur neinn botnfiskur á bátinn öll þessi ár, ef undan eru skilin rúm 2 tonn árið 1986. Í upphafi ársins 1990 hafði báturinn því ekki neitt aflamark og var það ár valið veiðileyfi með sóknarmarki fyrir bátinn. Þetta ár kom nokkur afli á bátinn eða rétt um 75 lestir af þorski og 34 lestir af ýsu, en óverulegur afli af öðrum tegundum.

Lög nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða komu til framkvæmda í upphafi árs 1991. Með lögum þessum var heimild til að velja veiðileyfi með sóknarmarki felld niður. Í I. bráðabirgðaákvæði laganna eru reglur um, hvernig aflahlutdeild einstakra skipa, 10 brl. og stærri, skuli ákveðin eftir að lögin koma til framkvæmda.

Meginreglan er sú, að úthlutun aflamarks á árinu 1990 samkvæmt ákvæðum reglugerðar nr. 585/1989, um stjórn botnfiskveiða 1990, skuli lögð til grundvallar. Fyrir skip, sem hafa aflamark á árinu 1990 ofan við meðaltal síns sóknarmarksflokks, er aflamarkið 1990 eitt ráðandi um aflahlutdeildina. Skip, sem eru undir þessu meðaltali, eiga hins vegar skv. 3. mgr. bráðabirgðaákvæðisins að fá reiknaðar uppbætur á aflamarkið 1990 og fyrir þessi skip er það samtala aflamarksins 1990 og uppbótanna, sem ákvarðar aflahlutdeildina. Uppbætur eru 40% af þeim mun, sem er milli meðaltalsaflamarks viðkomandi sóknarmarksflokks og aflamarks skipsins, eins og nánar er ákveðið í 3. mgr. bráðabirgðaákvæðisins. Þar sem [báturinn X] hafði ekki aflamark í upphafi árs 1990 ákvað sjávarútvegsráðuneytið bátnum aflamark og aflahlutdeild árið 1991 á grundvelli uppbótar samkvæmt fyrrgreindum ákvæðum 3. mgr. I. ákvæðis til bráðabirgða í lögum nr. 38/1990.“

Í bréfi mínu til A greindi ég honum frá því, að ég teldi, að ákvörðun sjávarútvegsráðuneytisins frá 29. desember 1990 um veiðiheimildir bátsins X hefði verið í samræmi við lög nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða, sbr. og reglugerð nr. 465/1990 um veiðar í atvinnuskyni. Þá hefðu þær upplýsingar, sem A hefði fengið í sjávarútvegsráðuneytinu í ágúst 1989 um veiðiheimildir skipsins, verið í samræmi við þágildandi lög nr. 3/1988 um stjórn fiskveiða 1988–1990, sem giltu eftir eigin ákvæðum aðeins til ársloka 1990. Yrði ekki séð, að ráðuneytið hefði gefið nein fyrirheit um aflaheimildir bátsins eftir þann tíma, enda ekki í þess valdi.

Loks greindi ég A frá því, að umboðsmanni Alþingis væri ætlað að fjalla um stjórnáslu ríkisins og sveitarfélaga. Það væri almennt ekki í verkahring hans að fjalla um lög, sem Alþingi hefði sett. Þótt lög nr. 38/1990 hefðu verið A óhagstæð, teldi ég mér ekki fært að fjalla um mál A á grundvelli 11. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis. Niðurstaða mín væri því sú, að ekki væri tilefni til frekari afskipta minna af málinu.

24.4.

Lagaheimild reglugerðar. (Mál nr. 402/1991)

A kvartaði yfir því, hvernig sjávarútvegsráðuneytið hefði ákveðið aflahlutdeild tiltekings báts í skarkola veiðitímabilið 1. janúar til 31. ágúst 1991. Taldi A að skýra bæri hugtakið „veiðitímabil“ í 1. mgr. 8. gr. laga nr. 38/1990 svo að með því væri átt við almanaksár og hefði 6. gr. reglugerðar nr. 465/1990, sem byggði á aflareynslu annað tímabil, ekki nægjanlega lagastoð. Umboðsmaður benti á, að í 13. gr. laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða væri svo fyrir mælt, að ráðherra gæti sett nánari reglur varðandi framkvæmd laganna. Taldi hann, að undir þessa heimild ráðherra féllu slík fyrirmæli um tilhögun veiða, sem nefnt reglugerðarákvæði hafði að geyma. Umboðsmaður áleit, að rétt hefði verið að leggja lög nr. 38/1990 til grundvallar tilhögun veiða, er

koma skyldu til framkvæmda eftir 1. janúar 1991, m.a. samkvæmt reglugerð nr. 465/1990. Umboðsmaður tók fram, að hvorki í 1. mgr. 8. gr. laga nr. 38/1990 né greinargerð með frv. til þeirra laga kæmi fram viðmiðun veiðitímabils við almanaksár. Hann taldi, að afmörkun veiðitímabíla, er miða bæri við í 1. mgr. 8. gr. laganna, félli undir heimild ráðherra til setningar reglugerðar samkvæmt 13. gr. þeirra og hann hefði ekki farið út fyrir þá heimild með 6. gr. reglugerðar nr. 465/1990. Í því sambandi benti umboðsmaður á að veiðitímabil þau, sem miðað var við, svöruðu til veiðitímabíla þeirra, sem til frambúðar giltu um veiðar botnfisks, þar á meðal skarkola, samkvæmt 3. gr. laga nr. 38/1990. Taldi hann því hvorki óeðlilegt, að sjávarútvegsráðuneytið legði áherslu á slíka samsvörun við setningu reglugerðar nr. 465/1990 né að það teldi heppilegt að viðmiðunartímabil væri liðið, þegar viðmiðun var ákveðin. Áleit umboðsmaður því ekki ástæðu til athugasemda við umrædda ákvörðun sjávarútvegsráðuneytisins.

I.

A bar fram kvörtun 15. febrúar 1991 út af því, hvernig sjávarútvegsráðuneytið hefði ákveðið aflahlutdeild m/b X í skarkola veiðitímabilið 1. janúar til 31. ágúst 1991.

Ákvörðun sjávarútvegsráðuneytisins var reist á ákvæðum laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða og reglugerð nr. 465/1990 um veiðar í atvinnuskyni. Samkvæmt 23. gr. laganna öðluðust þau þegar gildi og skyldu koma til framkvæmda 1. janúar 1991.

Ákvæði 1. mgr. 3. gr. laga nr. 38/1990 eru svohljóðandi:

„Sjávarútvegsráðherra skal, að fengnum tillögum Hafrannsóknastofnunarinnar, ákveða með reglugerð þann heildarafla sem veiða má á ákveðnu tímabili eða vertíð úr þeim einstökum nytjastofnum við Ísland sem nauðsynlegt er talið að takmarka veiðar á. Heimildir til veiða samkvæmt lögum þessum skulu miðast við það magn.“

Síðan segir í 1. mgr. 8. gr. laganna:

„Verði veiðar takmarkaðar skv. 3. gr. á tegundum sjávardýra sem samfelld veiðireynsla er á, en ekki hafa áður verið bundnar ákvæðum um leyfðan heildarafla, skal aflahlutdeild úthlutað á grundvelli aflareynslu síðustu þriggja veiðitímabíla.“

Til grundvallar umræddri ákvörðun sjávarútvegsráðuneytisins, voru lögð fyrirmæli 6. gr. reglugerðar nr. 465/1990, en grein þessi er svohljóðandi:

„Leyfilegum heildarafla af skarkola, sbr. 2. gr. skal úthlutað til einstakra fiskiskipa miðað við aflareynslu þeirra á tímabilinu 1. september 1987 til 31. ágúst 1990.“

A taldi, að sjávarútvegsráðuneytið brysti lagaheimild til að byggja ákvörðun á aflahlutdeild m/b X í skarkola á upplýsingum um veiðar á tímabilinu 1. september 1987 til 31. ágúst 1990 og færði fyrir því einkum þau rök, að í gildistíð laga nr. 97/1985, um stjórn fiskveiða 1986–1987, og laga nr. 3/1988, um stjórn fiskveiða 1988–1990, hefði fiskveiðiaríð verið almanaksárið. Þótt vikið væri frá þessu fyrirkomulagi í lögum nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða, þar sem fiskveiðiaríð væri 12 mánaða tímabil frá 1. september til 31. ágúst næsta árs, og þótt þau lög hafi öðlast gildi 18. maí 1990, þá hefðu þau ekki komið til framkvæmda fyrr en 1. janúar 1991. Vegna laga nr. 3/1988 yrði lögum nr. 38/1990 ekki beitt afturvirkir og bæri sjávarútvegsráðuneytinu að miða við tímabilið 1. janúar 1988 til og með 31. desember 1990, þegar það ákvæði aflahlutdeild m/b X í skarkola fyrir fiskveiðitímabilið 1. janúar 1991 til 31. ágúst 1991. Kom fram af hálfu A, að heimild ráðuneytisins til setningar

reglugerðar um fiskveiðistjórnun sætti takmörkunum af hendi löggjafarvaldsins í lögum um þessi efni. Slíku valdi væri ekki til að dreifa í 13. gr. laga nr. 38/1990 og við ákvörðun á efni 1. mgr. 8. gr. þeirra, einkum orðanna „aflareynslu síðustu þriggja veiðitímabila“ yrði fyrst og fremst að beita almennum lögskýringarsjónarmiðum, þar sem annars vegar væri horft til laganna sjálfra og hins vegar ákvæða eldri sérlaga um sama efni. Hugtakið veiðitímabil samkvæmt lögum nr. 38/1990 væri ljóst varðandi botnfisk, þ. á m. skarkola, sbr. 1. mgr. 3. gr. þeirra, en reglu laganna yrði hins vegar ekki beitt afturvirkkt. Því yrði við framkvæmd 1. mgr. 8. gr. laganna að horfa til þess, hver hafi verið síðustu þrjú veiðitímabil afli botnfisktegundar samkvæmt eldri sérlögum um sama efni, en það hafi verið almanaksárin 1988, 1989 og 1990.

II.

Með bréfi 3. apríl 1991 óskaði ég eftir því við sjávarútvegsráðherra, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að sjávarútvegsráðuneytið skýrði afstöðu sína til kvörtunar A. Í bréfi ráðuneytisins 8. apríl 1991 sagði meðal annars:

„Samkvæmt 8. gr. 1. nr. 38/1990 skal aflahlutdeild einstakra skipa af tegundum, sem veiðar hafa ekki áður sætt ákveðnum leyfilegum heildarafla, úthlutað á grundvelli aflareynslu síðustu þriggja veiðitímabila. Er hugtakið veiðitímabil ekki nánar skilgreint í 8. gr. laganna. Með 13. gr. laganna er ráðherra falið að setja nánari reglur um framkvæmd þeirra með reglugerð. Verður ótvírætt að telja, að þar með sé ráðherra veitt heimild til að skilgreina nánar í einstökum tilvikum hvað telja beri veiðitímabil varðandi þá aflareynslu er lögð skal til grundvallar við úthlutun skv. 8. gr., enda sé sú skilgreining byggð á almennum efnislegum rökum og leiði ekki til mismununar milli aðila.

Þessari heimild beitti ráðherra varðandi skarkolaúthlutun með 6. gr. reglugerðar nr. 465/1990, um veiðar í atvinnuskyni. Þar er kveðið á um að leyfilegum heildarafla af skarkola skuli úthlutað til einstakra fiskiskipa miðað við aflareynslu þeirra á tímabilinu 1. september 1987 til 31. ágúst 1990. Þannig er hvert veiðitímabil í merkingu 8. gr. laganna skilgreint sem 12 mánaða tímabil frá 1. september til 31. ágúst árið á eftir. Efnisleg rök fyrir þessari viðmiðun eru margþætt. Meðal þeirra má nefna að veiðitímabil þessi falla saman við þau veiðitímabil sem til frambúðar munu gilda um veiðar á kvótabundnum botnfisktegundum, þ. á m. skarkola meðan hann er í kvóta, skv. 3. gr. 1. nr. 38/1990. Þá hefur þessi viðmiðun þau efnislegu rök að aflahlutdeild er miðuð við aflareynslu eins nærri í tíma og mögulegt, en án þess þó að veiðar eftir að ákvörðun um kvótabindingu er tilkynnt, geti haft áhrif á aflahlutdeild en þeirri reglu hefur ætíð verið fylgt að miða aflahlutdeild aldrei við aflareynslu eftir að ákvörðun um kvótabindingu hefur verið tilkynnt. Ástæða þessarar framkvæmdar er augljós, enda myndi önnur regla leiða til óeðlilega mikillar sóknar og gefa ranga mynd af þeim hefðbundnu veiðum, sem tilgangurinn er að láta kvótann endurspeglar.

Ekki verður séð, að sú hugmynd að hið eina eðlilega veiðitímabil skarkola sé almanaksárið, hafi við nein haldbær rök að styðjast. Síðan 1985 hafa skarkolaveiðar ekki almennt verið kvótabundnar. Stjórnunartímabil er taka til landsins alls hafa því ekki gilt um þessar veiðar. Einu leyfisbundnu skarkolaveiðarnar hér við land á undanförunum árum hafa verið í Faxaflóa. Upphaf veiðitímabils þar hefur jafnan verið miðað við 15. júlí og er það því fjarri því að miðast við áramót. Veiðarnar eru heldur ekki árstíðabundnar með þeim hætti að almanaksárið teljist af náttúrulegum ástæðum eðlilegri „vertíð“ í skarkolaveiðum en öðru vísi skilgreind veiðitímabil.

Að lokum vill ráðuneytið benda á að almanaksárið getur á engan hátt talist hefðbundið tímabil til viðmiðunar við úthlutun aflaheimilda. Í því sambandi má sérstak-

lega nefna að aflaheimildir alls flotans af botnfiski voru á sínum tíma miðaðar við aflareynslu á tímabilinu 1. nóvember 1980 til 31. október 1983, sbr. rg. nr. 44/1984.“

III.

Í niðurstöðu álits míns, dags. 8. ágúst 1991, sagði svo:

„Mál þetta snýst um það, hvort ákvæði 6. gr. reglugerðar nr. 465/1990 um veiðar í atvinnuskyni fari í bága við lög eða hafi að minnsta kosti ekki nægilega stoð í lögum.

Í 13. gr. laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða er svo fyrir mælt, að ráðherra geti sett nánari reglur varðandi framkvæmd laganna. Tel ég tvímælaust, að 6. gr. reglugerðar nr. 465/1990 hafi að geyma fyrirmæli um tilhögun veiða, sem fellur undir framkvæmd laganna í skilningi nefndrar 13. gr.

Lög nr. 38/1990 tóku gildi 18. maí 1990 og var því að mínum dómi rétt að leggja ákvæði þeirra laga til grundvallar tilhögun veiða, sem koma skyldi til framkvæmda eftir 1. janúar 1991, m.a. samkvæmt reglugerð nr. 465/1990. Get ég ekki fallist á, að við setningu reglugerðar þessarar hafi sjávarútvegsráðuneytið verið bundið af skilgreiningu eldri laga á því, hvað telja bæri veiðitímabil.

Fyrrgreind ákvæði 1. mgr. 8. gr. laga nr. 38/1990 mæla svo fyrir, að aflahlutdeild skuli úthlutað „á grundvelli aflareynslu síðustu þriggja veiðitímabila“. Í greinargerð með frv. til laganna (sjá Alþt. 1989, A-deild, bls. 2551) var gert ráð fyrir að ákvörðun á grundvelli 1. mgr. 8. gr. miðaðist við „aflareynslu síðustu þriggja ára“, en ekki er þar tekið fram, að átt sé við almanaksár. Það er skoðun mín, að undir heimild ráðherra í 13. gr. laga nr. 38/1990 falli afmörkun veiðitímabila, sem miða ber við samkv. 1. mgr. 8. gr. sömu laga. Tel ég, að sjávarútvegsráðherra hafi ekki með 6. gr. reglugerðar nr. 465/1990 farið út fyrir þá heimild. Ber þar að hafa í huga, að veiðitímabil þau, sem miðað var við, svara til veiðitímabila þeirra, sem til frambúðar gilda um veiðar botnfisks, þar á meðal skarkola, samkvæmt 3. gr. laga nr. 38/1990. Verður hvorki talið óeðlilegt, að sjávarútvegsráðuneytið legði áherslu á slíka samsvörun við setningu reglugerðar nr. 465/1990 né að það teldi heppilegt, að viðmiðunartímabil væri liðið, þegar viðmiðun var ákveðin.

Samkvæmt því, er að framan segir, tel ég ekki ástæðu til athugasemda við þá ákvörðun sjávarútvegsráðuneytisins, sem umrædd kvörtun lýtur að.“

24.5. Tilflutningur á leyfi til línu- og handfæraveiða. (Mál nr. 370/1991)

A kvartaði yfir því, að þau fyrirmæli 3. mgr. 8. gr. reglugerðar nr. 465/1990 um veiðar í atvinnuskyni, sem kvæðu á um það að óheimilt væri að flytja til báts, sem hefði fengið úthlutað aflahlutdeild, „...veiðileyfi til veiða línu- og handfæraveiða frá öðrum báti, jafnvel þótt sá bátur hafi verið tekinn úr rekstri og teljist sambærilegur að öðru leyti“, væru andstæð 5. mgr. 1. gr. reglugerðarinnar.

Í bréfi mínu til A, dags. 19. mars 1991, sagði m.a. svo:

„Samkvæmt 4. gr. laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða má enginn stunda veiðar í atvinnuskyni við Ísland, nema hann hafi fengið til þess almennt veiðileyfi. Samkvæmt 2. mgr. 7. gr. laga nr. 38/1990 er með aflahlutdeild átt við þann afla, sem skipi er heimilt að veiða af tiltekinni fisktegund, er sætir takmörkunum að því er til heildar-afra tekur, og helst hún óbreytt milli ára. Í 6. mgr. ákvæðis II til bráðabirgða í lögum nr. 38/1990 er útgerðum báta undir 6. brl., sem skráðir eru á skipaskrá fyrir tiltekinn tíma, gefinn kostur á að velja á árunum 1991, 1992 og 1993 leyfi með línu og handfæri með dagatakmörkunum í stað aflahlutdeildar. Ákvæðið gerir ráð fyrir því, að slíkt

val sé bindandi, sbr. og 1. mgr. 8. gr. reglugerðar nr. 465/1990. Framangreint bráðabirgðaákvæði gerir hins vegar ráð fyrir því, að hlutdeild slíkra báta af heildarbotn-fiskafla geti aukist að tilteknu marki, eins og nánar greinir í ákvæðinu.

Í 2. mgr. 5. gr. laga nr. 38/1990 er kveðið á um, að ef skip, sem á kost á veiðileyfi, hverfi varanlega úr rekstri „. . má veita nýju eða nýkeyptu sambærilegu skipi veiðileyfi í þess stað, enda hafi veiðiheimildir þess skips, er úr rekstri hvarf, ekki verið sameinaðar varanlega veiðiheimildum annarra skipa eða horfið til Hagræðingarsjóðs sjávarútvegsins.“ Í upphafi 1. mgr. 11. gr. kemur fram, að sé rekstri skips hætt, skuli úthluta nýju eða nýkeyptu skipi í eigu sama aðila aflahlutdeild hins eldra skips, enda sé um sambærileg skip að ræða.“

Ég tjáði A í umræddu bréfi að af því, sem hér að framan hefur verið rakið, mætti í fyrsta lagi ráða, að ekki fengi staðist, að bátur, sem hefði aflahlutdeild, gæti jafnframt fengið veiðileyfi til línu- og handfæraveiða með dagatakörkunum. Þá yrði í öðru lagi ráðið, að 1. mgr. 11. gr. laga nr. 38/1990 tæki fyrst og fremst til báta, sem hefðu aflahlutdeild. Samkvæmt 13. gr. laga nr. 38/1990 gæti ráðherra sett nánari reglur um framkvæmd laganna. Þá kæmi fram í 8. mgr. II. ákvæðis til bráðabirgða, að ráðherra setti nánari reglur um úthlutun aflahlutdeildar báta, sem væru minni en 10 brl.

Niðurstaða athugana minna á kvörtun A var því sú, að fyrirmæli 3. mgr. 8. gr. reglugerðar nr. 465/1990 um bann við flutningi veiðileyfis til línu- og handfæraveiða væru í samræmi við fyrirmæli laga nr. 38/1990 og hefðu fullnægjandi stoð í þeim lögum.

24.6.

**Ákvörðun aflahlutdeildar á grundvelli
aflahámars miðast við veiðireynslu.
(Mál nr. 449/1991)**

A kvartaði yfir úthlutun sjávarútvegsráðuneytisins á veiðiheimildum fyrir bát sinn X fyrir tímabilið 1. janúar til 31. ágúst 1991. Bátinn eignaðist A í janúar 1988. Taldi A, að svo hefði um samist við fyrri eiganda bátsins, að aflareynsla hans skyldi fylgja bátnum. Í bréfi sjávarútvegsráðuneytisins til mín 1. ágúst 1991 kom fram að A hefði ekki framvísað til ráðuneytisins yfirlýsingu eða sönnun um að fyrri eigandi bátsins hefði heimilað A að nýta sér aflareynslu hans. Þá sagði svo í bréfi ráðuneytisins:

„Ráðuneytið vill taka fram að veiðiheimildir báta undir 10. brl. voru með öllu óframseljanlegar fyrir gildistöku laga nr. 38/1990. Tók það bæði til aflamarks sem byggðist á eigin aflareynslu og til almennra aflahámarka innan stærðarflokka báta. Liggi fyrir samningur milli kaupanda og seljanda um ráðstöfun aflareynslu er ráðuneytið reiðubúið að flytja aflheimildir bátsins enda sé ákvörðun laga og reglugerða fylgt.“

Í bréfi, er ég ritaði A 4. október 1991, gerði ég honum grein fyrir niðurstöðum athugana minna á kvörtun hans með eftirfarandi hætti:

„Að því er tekur til báta, sem á árinu 1990 stunda veiðar með aflahámarki, er byggir á eigin veiðireynslu í samræmi við reglugerð nr. 587/1989, um veiðar smábáta 1990, skal samkvæmt 3. mgr. II. bráðabirgðaákvæðis laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða miða við forsendur þess aflamarks við úthlutun aflahlutdeildar. Ákvæði 6. gr. reglugerðar nr. 587/1989 heimiluðu mönnum að sækja um veiðileyfi með aflahámarki, sem byggðist á eigin reynslu. Aflahámark skyldi þá ákveðið sem 80% af meðal-

talsafra tveggja bestu árána 1985, 1986 og 1987 eða sem 65% afra ársins 1987, eftir því hvort hærra reyndist, en skyldi þó aldrei vera hærra en 170 lestir af óslægðum fiski.

Þér eignuðust [bátinn] í byrjun árs 1988 og höfðuð þannig ekki eigin veiðireynslu af veiðum þess báts árin 1985 til 1987. Þér gátuð heldur ekki byggt rétt á eigin veiðireynslu fyrri eiganda bátsins á þeim árum, þar sem slík aflaheimild var óframseljanleg, sbr. E-lið 10. gr. laga nr. 3/1988 um stjórn fiskveiða 1988–1990 og 7. gr. reglugerðar nr. 587/1989. Af þessum ástæðum fullnægið þér eigi skilyrðum 3. mgr. II. bráðabirgðaákvæðis laga nr. 38/1990 fyrir því, að miða skuli aflaheimild [bátsins] við afra bátsins árin 1985–87. Tel ég, að ákvörðun sjávarútvegsráðuneytisins í því efni frá 19. febrúar 1991 sé í samræmi við lög.

Ég skil fyrrgreint bréf sjávarútvegsráðuneytisins frá 1. ágúst 1991 svo, að ráðuneytið sé reiðubúið að taka til athugunar að flytja aflaheimildir [bátsins], ef samningur liggur fyrir milli kaupanda og seljanda um ráðstöfun aflareynslu. Þar sem enginn slíkur samningur hefur verið lagður fyrir ráðuneytið samkvæmt gögnum málsins, tel ég ekki ástæðu til að fjalla nánar um það atriði.“

Niðurstaða mín varð því sú, að ég taldi, að kvörtun A gæfi ekki tilefni til frekari afskipta af minni hálfu.

24.7. Ákvörðun aflahlutdeildar á grundvelli aflahámarks miðað við eigin veiðireynslu. (Mál nr. 452/1991)

Sjávarútvegsráðuneytið synjaði A um að aflaheimildir bátsins X, tímabilið 1. janúar til 31. ágúst 1991, færu eftir eigin veiðireynslu hans. Í bréfi til A tók ég m.a. eftirfarandi fram:

„Að því er tekur til báta, sem á árinu 1990 stunda veiðar með aflahámarki, er byggir á eigin veiðireynslu í samræmi við reglugerð nr. 587/1989, um veiðar smábáta 1990, skal samkvæmt 3. mgr. II. bráðabirgðaákvæðis laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða miða við forsendur þess aflamarks við úthlutun aflahlutdeildar. Ákvæði 6. gr. reglugerðar nr. 587/1989 heimiluðu mönnum að sækja um veiðileyfi með aflahámarki, sem byggðist á eigin reynslu. Aflahámark skyldi þá ákveðið sem 80% af meðaltalsafra tveggja bestu árána af árunum 1985, 1986 og 1987 eða sem 65% af afra ársins 1987, eftir því hvort hærra reyndist, en skyldi þó aldrei vera hærra en 170 lestir af óslægðum fiski.“

Í gögnum málsins kom fram, að A hafði í upphafi ársins 1989 óskað eftir því, að aflareynsla af veiðum X yrði flutt yfir til báts síns Y. Heimilaði sjávarútvegsráðuneytið að flytja með þessum hætti 7 tonn af afra X. Ég greindi A frá því, að af þessum flutningi aflahéimilda leiddi, að X hefði verið haldið til veiða árið 1990 á grundvelli fasts aflahámarks báta í þeim stærðarflokki, sem X tilheyrði, sbr. C- og D-lið 10. gr. laga nr. 3/1988 og 5. gr. reglugerðar nr. 587/1989. Hefði A af þessum ástæðum ekki fullnægt skilyrðum 3. mgr. II. bráðabirgðaákvæðis laga nr. 38/1990 fyrir því að miða skyldi aflaheimild X við eigin aflareynslu hans af þeim báti. Taldi ég því, að ákvörðun sjávarútvegsráðuneytisins hefði verið í samræmi við lög, en þar væru aflaheimildir ákveðnar á grundvelli 4. mgr. II. bráðabirgðaákvæðis laga nr. 38/1990. Þá sagði svo í áðurgreindu bréfi mínu til A:

„Ég tel samkvæmt framansögðu, að úthlutun sjávarútvegsráðuneytisins á veiði-

heimildum til [X] hafi verið í samræmi við lög nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða, sbr. og reglugerð nr. 465/1990 um veiðar í atvinnuskyni. Umboðsmanni Alþingis er ætlað að fjalla um stjórnáslu ríkisins. Það er almennt ekki í verkahring hans að fjalla um lög, sem Alþingi hefur sett. Þótt lög nr. 38/1990 hafi reynst yður óhagstæð, tel ég mér ekki fært að fjalla um mál yðar á grundvelli 11. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis.

Niðurstaða mín er því sú, að ekki sé tilefni til frekari afskipta minna af máli því, sem kvörtun yðar lýtur að.“

24.8.

**Úthlutun veiðiheimilda. Meinbugir á lögum.
(Mál nr. 409/1991, 410/1991 og 412/1991)**

I.

Útgerðarmenn fjögurra báta báru fram kvartanir vegna úthlutunar sjávarútvegsráðuneytisins á veiðileyfum til bátanna fyrir veiðitímabilið frá 1. janúar til 31. ágúst 1991.

Var því haldið fram, að ákvæði laga nr. 38/1990 hefðu með afturvirkum hætti skert möguleika þessara báta til að fá veiðiheimildir frá því, sem var í tíð eldri laga, þegar smíði bátanna var hafin. Við afgreiðslu á beiðnum umræddra aðila um veiðileyfi reyndi á ákvæði 6. mgr. II. ákvæðis til bráðabirgða í lögum nr. 38/1990. Við athugun mína á efni og aðdraganda þess ákvæðis kom í ljós, að vafamál væri, hvort það hefði orðið til með stjórnskipulegum hætti. Gerði ég grein fyrir athugunum mínum í bréfi mínu til sjávarútvegsráðuneytisins, dags. 29. ágúst 1991, og þeim ályktunum, sem af þeim mætti draga. Í bréfi þessu segir:

„Þegar frumvarp til laga um stjórn fiskveiða var lagt fram í efri deild Alþingis sem 352. mál, sbr. þingskjal nr. 609, hljóðaði 1. málsliður 5. mgr. II. ákvæðis til bráðabirgða í frumvarpinu svo:

„Þrátt fyrir ákvæði 3. og 4. mgr. þessarar greinar gefst útgerðum báta undir 6 brl., sem skráðir eru á skipaskrá fyrir 31. desember 1989 og útgerðum báta undir 6 brúttótonnum, sem skráðir eru á skipaskrá eftir þann tíma en fyrir gildistöku laga þessara, kostur á að velja á árunum 1991, 1992 og 1993 leyfi til veiða með línu og handfæri með dagatakörkunum í stað aflahlutdeildar.“

Var stuðst við frumvarpstexta þennan við 1. og 2. umræðu um málið í efri deild Alþingis en að lokinni 2. umræðu í þeirri deild var frumvarpið prentað á ný með þeim breytingum, sem hlotið höfðu samþykki þingdeildarinnar. Hlaut hið nýja þingskjal númerið 1184 og þar sagði í 1. málslið 6. mgr. ákvæðis til bráðabirgða:

„Þrátt fyrir ákvæði 3. og 4. mgr. þessarar greinar gefst útgerðum báta undir 6 brl., sem skráðir eru á skipaskrá fyrir 31. desember 1989 og útgerðum báta undir 6 brl., sem skráðir eru á skipaskrá eftir þann tíma en fyrir gildistöku laga þessara, kostur á að velja á árunum 1991, 1992 og 1993 leyfi til veiða með línu og handfæri með dagatakörkunum í stað aflahlutdeildar.“

Þarna var því skammstöfunin „brl.“ komin í stað orðsins „brúttótonnum“ og er svo einnig í þingskjali nr. 609, eins og það er tekið upp í skjalapart Alþingistíðinda 1989–1990, bls. 2539. Við þriðju umræðu og afgreiðslu málsins í efri deild Alþingis lá

þingskjal nr. 1184 fyrir þingmönnum og var frumvarpið afgreitt til neðri deildar samkvæmt því með þeim breytingartillögum, sem samþykktar voru við þriðju umræðu um málið.

Að lokinni 3. umræðu og atkvæðagreiðslu í efri deild Alþingis um frumvarpið var það enn prentað sem nýtt þingskjal nr. 1200. Þar var ákvæði 1. málslíðar II. ákvæðis til bráðabirgða orðað með sama hætti og í þingskjali nr. 1184, en það orðalag var rakið hér að framan. Á fundi neðri deildar Alþingis 5. maí 1990 voru að lokinni 2. umræðu greidd atkvæði um frumvarp til laga um stjórn fiskveiða. Við þá atkvæðagreiðslu lá fyrir þingskjal nr. 1200 og voru ákvæði til bráðabirgða I – VI borin upp sameiginlega og samþykkt með 21 atkvæði gegn 4 atkvæðum. (Alþt. 1989–1990, dlk. 7546 og 7566). Síðar þennan sama dag var frumvarpið tekið til þriðju umræðu í neðri deild Alþingis og þá liggur það fyrir á þingskjali nr. 1200 og er afgreitt sem lög frá Alþingi sem þingskjal nr. 1316, sem er samhljóða þingskjali nr. 1200.

Í þeim frumvarpstexta, sem þannig hlaut endanlega afgreiðslu beggja deilda Alþingis var skammstöfunin „brl.“ notuð í stað orðsins „brúttótonnum“ í 1. málslíð 5. mgr. II. ákvæðis til bráðabirgða, sem notað hafði verið í frumvarpi til laganna, þegar það var upphaflega lagt fram, eins og lýst hefur verið hér að framan. Ekki kemur fram í þingskjölum eða umræðum að þessi breyting hafi átt rót sína að rekja til breytingartillögu, sem hafi hlotið samþykki þingsins. Samkvæmt skýringum, sem ég hef fengið frá skrifstofu Alþingis, mun framangreind breyting á orðalagi hafa orðið, þegar frumvarpstextinn var búinn til prentunar í skjalaparti Alþingistíðinda. Starfsmönnum þingsins og formanni sjávarútvegsnefndar efri deildar Alþingis mun hafa verið kunnugt um þetta, áður en frumvarpið hlaut endanlega afgreiðslu Alþingis, en ekki var hins vegar talin ástæða til að laga þetta með formlegum hætti eða vekja athygli þingmanna á þessu úr ræðustól. Í nýútkomnu aðalefnisyfirliti Alþingistíðinda fyrir 112. löggjafarþing 1989–1990 er hins vegar á bls. 362 birt leiðrétting af þessu tilefni, þar sem segir að í hinni prentuðu útgáfu af þingskjali nr. 609 á bls. 2539, 23 línu að neðan skuli orðið „brúttótonnum“ koma í staðinn fyrir „brl.“. Í hinum prentuðu útgáfum af þingskjölum nr. 1184 og 1200, sem tekin er upp í skjalapart Alþingistíðinda 1989–1990 hefur orðið „brúttótonnum“ komið í stað „brl.“ í umræddum tilvikum. Er að þessu leytinu misræmi milli hinna prentuðu eintaka af þingskjölunum, sem lögð voru fram á Alþingi, og skjalanna eins og þau eru prentuð í Alþingistíðindum.

Með hliðsjón af því, sem rakið hefur verið hér að framan um 1. málslíð 6. mgr. II. ákvæðis til bráðabirgða í lögum nr. 38/1990, tel ég að vafi sé, hvort dómstólar féllust á, að orðalag ákvæðisins um brúttótonn hafi orðið til á stjórnskipulegan hátt og þar með, hvort það hafi lagagildi. Ég vek í þessu sambandi athygli á dómi Hæstaréttar, sem birtur er í dómasafni réttarins 1950, bls. 175. Af þessu tilefni tel ég rétt að kynna ráðuneyti yðar framangreint sjónarmið og beini því til ráðuneytisins að það taki til athugunar, hvort rétt sé að taka til endurskoðunar þær ákvarðanir, sem það hefur tekið á grundvelli 1. málslíðar 6. mgr. II. ákvæðis til bráðabirgða í lögum nr. 38/1990 í þeim málum, er hafa orðið tilefni kvartana frá ofangreindum aðilum. Ég hef jafnframt í dag tilkynnt þeim aðilum, að ég hafi ákveðið að bíða með frekari athugun og meðferð á kvörtunum þeirra, þar til ráðuneyti yðar hefur tekið afstöðu til tilmæla minna í bréfi þessu.“

II.

Ofangreindu bréfi mínu frá 29. ágúst 1991 svaraði sjávarútvegsráðuneytið með bréfi, dags. 16. september 1991. Þar segir meðal annars:

„Umrædd ákvæði 1. málslíðs 6. mgr. II. ákvæðis til bráðabirgða í lögum nr. 38/

1990 um stjórn fiskveiða eru einu undantekningarnar frá hinum almennu ákvæðum laganna að aflahlutdeild skuli ráðandi um veiðiheimildir einstakra skipa af þeim tegundum sjávardýra sem hámarksafli hefur verið ákveðinn af. Skilyrði fyrir því að útgerðaraðilum gefist kostur á að nýta þetta undanþáguákvæði var samkvæmt frumvarpinu að bátar væru undir tiltekinni stærð og var miðað við sitt hvora mælieininguna eftir því hvort bátar voru skráðir á skipaskrá fyrir 31. desember 1989 eða eftir þann tíma. Í frumvarpinu var þetta orðað svo: „*Prátt fyrir ákvæði 3. og 4. mgr. þessara greinar gefst útgerðum báta undir 6. brl., sem skráðir eru á skipaskrá fyrir 31. desember 1989 og útgerðum báta undir 6 brúttótonnum, sem skráðir eru á skipaskrá eftir þann tíma en fyrir gildistöku laga þessara, kostur á að velja á árunum 1991, 1992 og 1993 leyfi til veiða með línu og handfæri með dagatakörkunum í stað aflahlutdeilda.*“ Eins og Umboðsmaður rekur rækilega í tilvitnuðu bréfi sínu varða hnökrar í meðferð Alþingis einungis orðið brúttótonn í þeim hluta málsliðarins er fjallar um báta sem skráðir eru á skipaskrá eftir 31. desember 1989. Verður af ummælum Umboðsmanns ráðið að hann telji hugsanlegt að hvorki orðið „*brúttótonnum*“ né skammstöfunin „*brl*“ eftir tölustafnum 6 í umræddum hluta málsliðarins hafa hlotið tilskilda þinglega meðferð. Fyrirnefnda orðið „*brúttótonnum*“ féll út úr þingskjölum eftir 2. umræðu í efri deild en hin síðarnefnda skammstöfun „*brl*“, sem inn kom í þingskjali fyrir 3. umræðu í efri deild, hafi ekki átt sína að rekja til breytingartillögu sem hlotið hafi samþykki þingsins. Til álita kemur að skilja bréf Umboðsmanns svo að hann telji hæpið að heimild til að veita bátum, sem skráðir voru á skipaskrá eftir 31. desember 1989 leyfi til krókaveiða með dagatakörkunum hafi orðið til á stjórnskipulegan hátt. Af þeim skilningi leiðir að úthluta hefði átt öllum bátum sem skráðir voru á nefndu tímabili veiðileyfi með aflamarki án tillits til stærðar.

Áður en ráðuneytið tekur afstöðu til endurskoðunar fyrri ákvarðana er byggjast á margnefndu ákvæði óskar ráðuneytið þess að Umboðsmaður staðfesti hvort ofangreindur skilningur á bréfi hans er réttur enda myndi hann hafa áhrif á veiðiheimildir fjölda báta.“

Í svarbréfi mínu til ráðuneytisins 23. september 1991 segir svo:

„Í bréfi ráðuneytisins er óskað eftir því að ég tjái mig um, hvort sá skilningur ráðuneytisins, sem lýst er í bréfi þess, sé réttur. Af þessu tilefni ítreka ég, að með bréfi mínu frá 29. ágúst s.l. kynnti ég ráðuneytinu þá skoðun mína, að ég teldi vafa á því, hvort dómstólar féllust á, að orðalag ákvæðis 1. málsliðar 6. mgr. II. ákvæðis til bráðabirgða í lögum nr. 38/1990 um brúttótonn hafi orðið til á stjórnskipulegan hátt og þar með hvort það hafi lagagildi. Á þessu stigi hef ég hins vegar ekki lokið umræddum málum með álit. Vegna fyrirspurnar ráðuneytisins vek ég athygli á því, að athugasemd mín beindist ekki að tilurð og orðalagi 1. málsliðar 6. mgr. II. ákvæðis til bráðabirgða í lögum nr. 38/1990 í heild. Sá vafi, sem ég lýsti, beinist eingöngu að því, hvort við framkvæmd ákvæðisins eigi að leggja til grundvallar viðmiðunina, að umræddir bátar séu undir „6 brl.“ eða „6 brúttótonnum“. Í bréfi mínu frá 29. ágúst s.l. gerði ég grein fyrir umfjöllun um þetta ákvæði á Alþingi og þar kemur fram, að orðalagið „6 brl.“ var í þeim þingskjölum, sem borin voru undir atkvæði í báðum deildum Alþingis. Prátt fyrir þetta var orðalagið „6 brúttótonnum“ tekið upp í hina prentuðu útgáfu laganna í Stjórnartíðindum. Ég ítreka því þá afstöðu mína, sem fram kom í bréfi mínu frá 29. ágúst s.l., að ég tel vafa á, hvort dómstólar féllust á, að orðalag ákvæðisins um brúttótonn, eins og það var birt í Stjórnartíðindum, hafi orðið til á stjórnskipulegan hátt og þar með hvort það hafi lagagildi. Slíkt leiðir hins vegar ekki

til þess, að ákvæði 1. málslíðar 6. mgr. II. ákvæðis til bráðabirgða í lögum nr. 38/1990 hafi ekki orðið til með stjórnskipulegum hætti í þeirri mynd, sem það hlaut samþykki í báðum deildum Alþingis.“

III.

Með bréfum til útgerðarmanna umræddra báta 30. september 1991 ákvað sjávarútvegsráðuneytið að gefa þeim kost á veiðileyfum í samræmi við þann skilning, að umrætt undanþáguákvæði 1. másl. 6. mgr. II. bráðabirgðaákvæðis laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða miðaði við „6 brl.“ en ekki „6 brúttótonn“. Þar sem ég taldi nefnda útgerðarmenn þannig hafa fengið leiðréttingu í máli því, sem kvörtun þeirra laut að, tilkynnti ég þeim að afskiptum mínum af málinu væri lokið, sbr. a-lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis.

25.0. Sveitarfélög.

25.1.

**Samningur við sveitarfélag. Greiðsla
vegna skólaaksturs. Málskot til æðra stjórnvalds.
Málshraði. Svör ráðuneyta við erindum, sem þeim berast.
(Mál nr. 363/1990)**

Deila var uppi á milli hjónanna A og B, er bjuggu í afskekktu byggð, og sveitarfélagsins X um það, hvernig skipa skyldi vistun dóttur hjónanna vegna skólasóknar hennar og hver staða og greiðslur til móðurinnar A skyldu vera samkvæmt munnlegu samkomulagi við sveitarstjóra hreppsins X. Þá var einnig ágreiningur um rétt A og B til greiðslu vegna aksturs barns síns til skóla skv. 2. mgr. 24. gr. reglugerðar nr. 213/1975. Þar sem úrlausn þessara deiluatríða byggðist á sönnun um efni og túlkun þess munnlega samnings, sem gerður var við sveitarfélagið X, taldi umboðsmaður ljóst, að þörf væri á að taka skýrslur af aðilum og vitnum og leggja mat á sönnunargildi slíkra skýrslna. Umboðsmaður áleit því, að þessir þættir málsins vörðuðu réttarágreining, sem ætti undir dómstóla og eðlilegt væri að þeir leystu úr, næðust ekki sættir milli aðila.

Þá laut álit umboðsmanns að málsmeðferð menntamálaráðuneytis. Hann tók fram, að ganga yrði út frá þeirri grundvallarreglu, að stjórnvöldum bæri að svara erindum, sem þeim bærust, svo fljótt sem verða mætti. Hins vegar væru viðfangsefni, sem ráðuneytum bærust, margvísleg og tæki úrlausn þeirra því óhjákvæmilega misjafnlega langan tíma. Sum erindi væru þessi eðlis, að fyrirsjáanlegt væri að afgreiðsla þeirra tæki nokkurn tíma svo sem þegar afla þyrfti umsagnar annarra aðila og gagna. Drægist hins vegar af einhverjum ástæðum afgreiðsla lengur en ætla yrði að aðilar gerðu ráð fyrir, væri brýnt að tafir á svörum við erindum væru skýrðar fyrir þeim. Jafnframt bæri þá að upplýsa, eftir því sem kostur væri, ástæður tafanna og hvenær úrlausnar væri að vænta. Taldi umboðsmaður, að slíkir stjórnsýsluhættir væru nauðsynlegt skilyrði eðlilegra samskipta almennings og stjórnvalda og þess trausts, sem stjórnvöld yrðu að njóta hjá almenningi. Væri brýnt, að stjórnvöld hefðu einhverja þá skipan mála, er tryggði að slíkum reglum væri fylgt af starfsmönnum þeirra. Þar sem eitt ár og rúmir tíu mánuðir hefðu liðið frá því að A og B skutu málinu til menntamálaráðuneytisins og þar til þau fengu svar, taldi umboðsmaður tilefni til þess að ráðuneytið hugaði að reglum sínum um svör við erindum, er því bærast, og framkvæmd þeirra. Vísaði umboðsmaður til álits síns frá 29. desember 1989, sbr. skýrslu umboðsmanns fyrir árið 1989, bls. 83, þar sem hann fjallaði að eigin frumkvæði um þær reglur, er ráðuneyti fylgdu, varðandi svör við erindum og þeirrar starfsreglu, sem menntamálaráðuneytið hefði tekið upp í tilefni af þeirri umfjöllun.

I.

Hinn 30. júní 1989 leituðu hjónin A og B til mín út af samskiptum sínum við sveitarstjóra X-hrepps og fræðslustjóra Y-umdæmis. Hjónin bjuggu í afskekktu byggðarlagi og kváðust hafa falast eftir húsnæði hjá sveitarstjóra X-hrepps þannig að A gæti búið með dóttur þeirra í nálægð skóla, en vistun hennar í nálægð skólans hefði verið miklum erfiðleikum bundin. Hjónin kváðu sveitarstjórnann hafa boðið A húsnæði með þeim tilmælum, að hún tæki einnig í gæslu tilgreindan fatlaðan dreng, er þarfnaðist sérstaks eftirlits. Ekki hafi verið samið sérstaklega um laun A, en það var skilningur hennar, að greidd yrðu full laun fyrir vinnuna. Er á reyndi hefði sveitarstjóri hins vegar aðeins verið reiðubúinn til að greiða henni svonefnt vistargjald miðað við skóladaga skv. 24. gr. reglugerðar nr. 213/

1975, um rekstrarkostnað grunnskóla, en slíka greiðslu taldi A ófullnægjandi. Þá kom fram, að sveitarstjóri hefði endursent reikninga, er B hefði gert vegna helgaraksturs dótturinnar í heimavist, og hafði sveitarstjóri byggt á því, að helgarakstur væri ekki greiddur samhliða vistargjaldi.

II.

Hinn 15. ágúst 1989 ritaði ég A og B bréf, þar sem ég tjáði þeim eftirfarandi:

„Samkvæmt 3. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis fjallar umboðsmaður því aðeins um stjórnýslu sveitarfélaga að um sé að ræða ákvarðanir, sem skjóta má til ráðherra eða annars stjórnvalds ríkisins. Þá segir í 3. mgr. 6. gr. sömu laga, að ekki sé unnt að kvarta til umboðsmanns, fyrr en æðra stjórnvald hefur fellt úrskurð sinn í málinu, ef skjóta megi máli til æðra stjórnvalds. Ákvarðanir þær, sem kvörtun ykkar hjónanna beinast að, fjalla um greiðslur samkvæmt lögum nr. 49/1967 um skólakostnað og lögum nr. 63/1974 um grunnskóla, sbr. og reglugerð nr. 213/1975 um rekstrarkostnað grunnskóla. Samkvæmt lögum þessum og reglugerð er það ýmist ríkið eða sveitarfélög, sem bera kostnað við tiltekin útgjöld vegna grunnskóla, eða um er að ræða sameiginlegan kostnað þessara aðila. Í 84. gr. laga nr. 63/1974 segir, sbr. einnig 39. gr. reglugerðar nr. 213/1975, að menntamálaráðuneytið hafi umsjón með fjárhagslegri framkvæmd laganna og reglugerðarinnar. Vegna lagareglna um störf umboðsmanns Alþingis er nauðsynlegt að þér leitið til menntamálaráðuneytisins, áður en kvörtun er borin upp við umboðsmann, og óskið eftir úrskurði ráðuneytisins í deilu ykkar hjónanna við sveitarstjórnann á [X] og fræðslustjóra umdæmisins. Telji ráðuneytið sig ekki eiga úrskurðarvald í þessari deilu eða þér teljið niðurstöðu ráðuneytisins ekki viðunandi, er yður heimilt að leita á ný til umboðsmanns.“

Með hliðsjón af framansögðu skýrði ég A og B frá því, að ekki væru uppfyllt lagaskilyrði til þess að ég fjallaði nánar um kvörtun þeirra, að minnsta kosti að sinni, og væri málinu því lokið af minni hálfu, sbr. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987.

III.

Með bréfi 18. ágúst 1989 skutu þau A og B framangreindu máli til menntamálaráðuneytisins. Óskuðu þau jafnframt eftir því að úrlausn málsins yrði flýtt. Með bréfi, dags. 22. september 1989, ítrekuðu þau erindi sitt. Þar sem þeim bárust hins vegar engin svör frá menntamálaráðuneytinu, skutu þau málinu á ný til mín 6. október 1989. Hinn 26. október 1989 ritaði ég ráðuneytinu bréf og óskaði upplýsinga um, sbr. 7. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, hvað liði afgreiðslu menntamálaráðuneytisins á ofangreindu erindi A og B. Þar sem svar við erindinu barst ekki frá ráðuneytinu, ítrekaði ég fyrirspurnina með bréfi, dags. 13. desember 1989 og aftur með bréfi dags. 19. febrúar 1990. Hinn 2. maí 1990 og 31. ágúst 1990 átti ég svo viðræður við ráðuneytisstjóra menntamálaráðuneytisins, þar sem ég ítrekaði enn fyrirspurn mína hvað liði afgreiðslu ráðuneytisins á erindi A og B. Þar sem svör bárust ekki frá menntamálaráðuneytinu, þrátt fyrir margítrekuð tilmæli, ritaði ég menntamálaráðherra bréf, dags. 27. nóvember 1990, og óskaði eftir því með vísan til 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að menntamálaráðuneytið skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A og B um að þeim hefðu engin svör borist við erindi þeirra. Hinn 16. janúar 1991 barst mér bréf frá fræðslustjóra Y-umdæmis, dags. 12. sama mánaðar, þar sem segir m.a.:

„Varðandi greiðslur til foreldra í hreppnum var stuðst við reglugerð 213/1975, 24. grein og greitt svonefnt vistgjald, þ.e. margföldun skóladaga og stystu skólaleiðar

(reyndar ávallt miðað við 30 km þó leiðin væri styttri) og taxa sem út var gefinn hverju sinni.

Aldrei hefur verið samþykkt af hálfu ráðuneytis að setja á stofn heimavist við grunnskólann á [X] vegna þessa, en börn úr [Z]-hreppi hafa ekki verið mörg hvert ár, að jafnaði 3 til 4.

Foreldrar sættu sig við þessar greiðslur að því er virtist, og voru börnin í vist á einkaheimilum á [X].

Misjafnt var þó hvernig gekk að koma börnunum fyrir á heimilum og að því er mér virðist vegna slíkra erfiðleika bauð sveitarstjórn [X]-hrepps [B] og [A] konu hans afnot af íbúð á [X], sem þau þágu, en virðast hafa skilið það sem stofnun heimavistar og ráðningu [A] sem forstöðukonu þar, svo sem meðfylgjandi ljósrit reikninga bera með sér. Aldrei var um slíkt talað við fræðslustjóra eða Menntamálaráðuneyti og sveitarstjórn telur aldrei hafa verið talað um slíka ráðningu, heldur hafi þarna verið reynt að koma til móts við þau hjónin, sem fengu áfram vistgjald þar til verkaskiptalög tóku gildi um áramót 1989-90.“

Hinn 22. janúar 1991 ritaði ég A og B bréf og gaf þeim kost á að gera athugasemdir við fyrrgreint bréf fræðslustjóra. Athugasemdir þeirra bárust mér í bréfi, dags. 27. janúar 1991. Ennfremur ritaði ég menntamálaráðherra bréf og ítrekaði óskir mínar enn á ný um að menntamálaráðuneytið skýrði viðhorf sitt til þeirrar kvörtunar A og B, að þau hefðu, þrátt fyrir margar ítrekanir, engin svör fengið frá ráðuneytinu við erindi, sem þau hefðu borið fram í bréfi, dags. 18. ágúst 1989.

Í svari menntamálaráðuneytisins, dags. 24. júní 1991, er vísað til svohljóðandi svars ráðuneytisins til B, dagsett sama dag:

„Menntamálaráðuneytið hefur kynnt sér gögn varðandi kvörtun yðar til Umboðsmanns Alþingis.

Ráðuneytið er sammála greinargerð og niðurstöðu fræðslustjóra [Y] dags. 12.01.90. og telur ekki efni til frekari aðgerða í málinu.“

A og B hafa sent mér athugasemdir sínar, dags. 29. júní 1991, við fyrrgreint bréf ráðuneytisins.

IV.

Niðurstaða álits míns í máli þessu, dags. 4. október 1991, var tvíþætt. Laut hún annars vegar að efnislegum ágreiningi þeirra A og B við sveitarstjóra X-hrepps út af heimavistun barns þeirra og akstri þess vegna skólasóknar og hins vegar varðaði álitnið málsmeðferð menntamálaráðuneytisins og þá kvörtun A og B frá 6. október 1989, að þeim hefðu ekki borist svör ráðuneytisins.

Niðurstaða mín varðandi fyrri þáttinn var svohljóðandi:

„Meginatriði kvörtunarinnar lýtur að samskiptum A og B við sveitarstjóra X-hrepps og varðar ágreining aðila um það, hvert hafi verið efni þess samningsins, sem gerður var á milli A og sveitarstjóra X-hrepps. Samningur þessi virðist hafa verið munnlegur. Þar sem úrlausn þessa þáttar kvörtunarinnar byggist á sönnun um efni þessa munnlega samnings og á túlkun hans, er ljóst að þörf er á að taka skýrslur af aðilum og vitnum og leggja mat á sönnunargildi slíkra skýrslna. Af framansögðu athuguðu tel ég því þennan þátt málsins varða réttarágreiningu, sem eigi undir dómstóla og eðlilegt sé að þeir leysi úr, ef ekki nást sættir milli aðila.

Varðandi þann þátt málsins, er lýtur að greiðslu vegna aksturs á dóttur A og B að skóla, er ljóst að á þeim tíma, er krafist var umræddrar greiðslu, var í gildi reglugerð nr.

213/1975 um rekstrarkostnað grunnskóla. Í 2. mgr. 24. gr. reglugerðarinnar kemur fram, að heimilt hafi verið að bjóða foreldrum nemenda þrjá kosti um greiðslu, þegar ekki væri hægt að nýta almenningsvagna, en skólasókn nemenda þó háð daglegum akstri. Kostir þessir voru taldir í b–d-liðum 2. mgr. 24. gr., sem eru svohljóðandi:

- „b. Kostnaðar við að koma nemanda í vist í nágrenni skóla og/eða á eðlilegri skóla-akstursleið.
- c. Greiðslu til forráðamanna til þess að aka nemendum að skóla eða að akstursleið skólabifreiðar. —
- d. Kostnaðar við að koma nemanda að heimavistarskóla utan skólahverfis.“

Par sem aðeins virðist gert ráð fyrir því í 24. gr. reglugerðar 213/1975, að greitt sé skv. einum af þessum liðum í senn, er ekki unnt að ákvarða, hvort A og B hafi átt rétt á greiðslu fyrir að aka dóttur sinni í skóla, nema að undangenginni athugun á því, hvort í efni þess samnings, er A og sveitarstjóri X-hrepps gerðu með sér, hafi falist greiðsla skv. b-lið 2. mgr. 24. gr. reglugerðar 213/1975. Af þeim sökum tel ég því þennan þátt málsins svo samofinn sönnun um efni og túlkun fyrrnefnds samnings, að eðlilegt sé að einnig verði leyst úr honum fyrir dómstólunum, náist ekki sættir milli aðila.“

V.

Um síðari þáttinn, málsmeðferð menntamálaráðuneytisins, varð niðurstaða álits míns þessi:

„Eins og áður sagði, skutu A og B málinu á ný til mín 6. október 1989 og kvörtuðu yfir því, að þeim hefðu ekki borist nein svör frá menntamálaráðuneytinu.

Ganga verður út frá þeirri grundvallarreglu, að stjórnvöldum beri að svara erindum, sem þeim berast, svo fljótt sem verða má. Hins vegar eru viðfangsefni, sem ráðuneytum berast, margvísleg og tekur úrlausn þeirra því óhjákvæmilega misjafnlega langan tíma. Sum erindi eru þess eðlis, að fyrirsjáanlegt er að afgreiðsla þeirra muni taka nokkurn tíma. Á þetta til dæmis við um mál, þar sem aflu þarf umsagnar annarra aðila svo og gagna. Dragist hins vegar af einhverjum ástæðum afgreiðsla lengur en ætla verður að aðilar geri ráð fyrir, er brýnt að tafir á svörum við erindum séu skýrðar fyrir þeim. Jafnframt ber þá að upplýsa, eftir því sem kostur er, ástæður tafanna og hvenær úrlausnar sé að vænta. Slíkir stjórnsýsluhættir eru nauðsynlegt skilyrði eðlilegra samskipta almennings og stjórnvalda og þess trausts, sem stjórnvöld verða að njóta hjá almenningi. Er brýnt að stjórnvöld hafi einhverja þá skipan mála, er tryggi að slíkum reglum sé fylgt af starfsmönnum þeirra.

Í áliti mínu frá 29. desember 1989 (sjá Árssk. 1989, bls. 83), fjallaði ég að eigin frumkvæði um þær reglur, sem ráðuneyti fylgja, þegar þau svara erindum, er þeim berast. Í álitinu er getið bréfs, dags. 25. janúar 1990, frá menntamálaráðuneytinu, þar sem gerð er grein fyrir eftirfarandi starfsreglu, sem tekin var upp í menntamálaráðuneytinu í tilefni af þeirri umfjöllun:

„Þegar erindi berst sem sýnt þykir að ekki verði unnt að afgreiða efnislega innan 10 daga verði sendanda sent um hæl stutt bréf þar sem fram komi hvar erindið sé til meðferðar og hjá hverjum megi leita upplýsinga um afgreiðslu.“

Eins og að framan er rakið, skutu A og B framangreindu erindi til menntamálaráðuneytisins með bréfi, dags. 18. ágúst 1989. Svar frá ráðuneytinu barst þeim hins vegar ekki fyrr en með bréfi, dags. 24. júní 1991, eða einu ári og rúmum tíu mánuðum síðar. Á þessari töf hafa engar viðhlítandi skýringar verið gefnar og samrýmist hún hvorki vönduðum

stjórnsýsluháttum né þeim reglum, sem ráðuneytið sjálft hafði áform um að fylgja. Gefur þetta, að mínum dómi, tilefni til þess, að ráðuneytið hugi á ný að reglum sínum um svör við erindum, er því berast, og framkvæmd þeirra reglna. Vísa ég í því efni til þeirra sjónarmiða, er fram koma í umræddu álitinu mínu frá 29. desember 1989.“

25.2.

**Uppgjör við yfirtöku sveitarfélaga
á eignum og skuldum sýslufélaga.
(Mál nr. 220/1989)**

I.

A óskaði eftir álitinu mínu á réttmæti 7. gr. reglugerðar nr. 268/1988 um flutning verkfæna og önnur skil frá sýslunefndum til sveitarfélaga og héraðsnefnda. Ákvæði 7. gr. eru svohljóðandi:

„Óski sveitarfélag/sveitarfélög, sem aðild átti/áttu að sýslufélagi, að yfirtaka eignir og skuldir sýslufélags, skal þeim skipt upp á hlutaðeigandi sveitarfélög með þeim hætti, að nettóhluti hvers sveitarfélags verði jafn hlutfallslegri þátttöku þessi í greiðslu sýslusjóðsgjalda miðað við meðaltal árána 1985–1988.

Mat og uppgjör á þessum eignum og skuldum skal falin þriggja manna matsnefnd, einum tilnefndum af hlutaðeigandi sýslunefnd/sýslunefndum, öðrum tilnefndum af hlutaðeigandi sveitarfélögum og þriðja tilnefndum af aðilum sameiginlega eða dómkvöddum, ef samkomulag næst ekki.

Óski sveitarfélög og sýslufélög að haga uppgjöri þessu með öðrum hætti en 1. og 2. mgr. kveða á um, er þeim það heimilt, enda sé fullt samkomulag um málið.“

Tilefni fyrirspurnar var, að Mýrasýsla, Borgarfjarðarsýsla og Akraneskaupstaður stofnuðu á sínum tíma félag um að reisa raforkuver við Andakílsá og átti hver þessara aðila 1/3 hluta í félaginu. Væri hluta Borgarfjarðarsýslu skipt upp milli sveitarfélaga sýslunnar í samræmi við 1. mgr. 7. gr. reglugerðar nr. 268/1988, taldi A það hafa óeðlilega eignatilfærslu í för með sér. Stafaði það af því, að sérstakar og skyndilegar hækkningar á sýslusjóðsgjöldum tiltekinnar sveitarfélaga fyrir viðmiðunarárin 1985–1988 öfluðu þeim miklum mun stærri eignarhlutar heldur en svaraði til framlaga þeirra, þegar eignirnar urðu til.

II.

Með bréfi 30. mars 1990 óskaði ég eftir því við félagsmálaráðuneytið, að það skýrði, hvað hefði ráðið því, að valin var sú regla um skipti eigna sýslufélaga, sem 1. mgr. 7. gr. reglugerðar nr. 268/1988 geymdi. Í svari ráðuneytisins 30. maí 1990 kom fram, að sérstök nefnd á vegum ráðuneytisins hefði undirbúið reglugerð nr. 268/1988. Síðan sagði í bréfi ráðuneytisins:

„Við samningu ákvæðis 1. mgr. 7. gr. reglugerðarinnar hafði nefndin það fyrst og fremst í huga og var sammála um að reyna að finna nothæfa, hagkvæma og sanngjarna reglu til að miða eignaskiptinguna við og í því sambandi var álitamál hvort miða ætti alfarið við þátttöku sveitarfélaga í greiðslu sýslusjóðsgjalda síðasta árið, þ.e. árið 1988 eða hvort miða ætti við lengra tímabil. Talið var sanngjarnast að miða við meðaltal árána 1985–1988. Í gögnum nefndarinnar kemur hvergi fram að rætt hafi verið um að miða eignaskiptinguna við upphafleg framlög sveitarfélaga til sýslusjóða á þeim tíma, er eignirnar urðu til, enda naumast eðlilegt né framkvæmanlegt. Á sínum tíma tilheyrðu eignir sýslusjóða sýslufélögunum sjálfum án nokkurrar hlut-

deildar viðkomandi sveitarfélaga. Eignir sýslufélaganna hafa myndast á mörgum árum, jafnvel áratugum, en á sama tíma hafa framlög sveitarfélaga til sýslusjóða verið breytileg. Í ársreikningum sýslusjóða voru sýslusjóðsgjöld færð í einu lagi, en skiptingu þeirra á sveitarfélög var aðeins að finna í fylgiskjölum. Ársreikningarnir voru birtir og gefnir út á prenti með fundargerðum sýslunefndanna og samkvæmt þágildandi sveitarstjórnarlögum skyldi eintak þeirra m.a. sent til félagsmálaráðuneytisins. Búast má við að víða hefði reynt erfitt að grafa upp gömul fylgiskjöl, þar sem framlög hvers sveitarfélags eru tilgreind. Þá er rétt að benda á 3. mgr. 7. gr. reglugerðarinnar, sem veitir sveitar- og sýslufélögum heimild til að haga uppgjöri með öðrum hætti en 1. mgr. sömu greinar mælir fyrir um, enda sé samkomulag um málið.“

III.

Í bréfi mínu til A, dags. 30. september 1991, benti ég á, að samkvæmt I. bráðabirgða-ákvæði sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986 ættu oddvitar sýslunefnda að hafa forgöngu um flutning verkefna og önnur skil af hálfu sýslufélaga til sveitarfélaga og héraðsnefnda. Þar segði ennfremur, að ráðuneytið skyldi setja nánari reglur um þessi efni.

Félagsmálaráðuneytinu væri þannig í lögum fengið víðtækt vald til að setja reglur um það, hvernig eignum og skuldum sýslufélaga skyldi skipt með sveitarfélögum. Rétt væri að leggja áherslu á, að slíkar reglur yrðu að taka bæði til eigna og skulda. Taldi ég með hliðsjón af því, að félagsmálaráðuneytið gæti ekki talist hafa farið út fyrir nefnda lagaheimild sína með því að ákveða þá tilhögun, sem 7. gr. reglugerðar nr. 268/1988 mælti fyrir um. Yrði þar að hafa í huga, að löggjafinn hefði áreiðanlega mjög víðtæka heimild til afskipta af ráðstöfun eigna sveitarfélaga, sem lögð væru niður. Að því er varðaði sérstaklega félagið um Andakílsárverkjun, skipti og máli, að í félagssamningnum væri ekki samið um ákveðna eignarhlutdeild einstakra hreppa. Ég tjáði því A, að það væri niðurstaða mín, að umrædd ákvæði 7. gr. reglugerðar nr. 268/1988 gæfu ekki tilefni til athugasemda af minni hálfu.

26.0. Vegamál.

26.1. Skilyrði eignarnáms til lagningar einkavegar. (Mál nr. 342/1990)

A kvartaði út af ákvörðun samgönguráðuneytisins frá 11. apríl 1990 um að heimila B, er bjó á X, eignarnám lands samkvæmt 38. gr. vegalaga nr. 6/1977 til lagningar einkavegar frá Y og út á X með tilteknum skilyrðum.

Í bréfi mínu til A, dags. 5. apríl 1991, sagði m.a. svo:

„Ákvæði 38. gr. vegalaga nr. 6/1977 eru svohljóðandi:

„Ráðherra getur, að fengnum tillögum vegamálastjóra, heimilað eignarnám lands til lagningar tiltekinna einkavega, enda komi fullar bætur fyrir. Bætur skulu ákveðnar samkvæmt reglum X. kafla.

Ráðherra getur bundið eignarnámsheimild fyrir einkavegi samkv. 1. mgr. vissum skilyrðum, svo sem um gerð og frágang vegarins, umferðarrétt um hann, viðhald og tengingar við opinbera vegi.“

Samkvæmt 37. gr. vegalaga eru einkavegir þeir vegir, sem ekki teljast þjóðvegir, sýsluvegir eða fjallvegir, liggja utan skipulagsskyldra svæða og eru kostaðir af einstaklingum, fyrirtækjum eða opinberum aðilum. Kemur hér til úrlausnar, hvort vegur sá, sem ofangreind eignarnámsheimild samgönguráðuneytisins laut að, hafi getað talið einkavegur í umræddum skilningi 37. gr. og þá einnig samkvæmt 38. gr.

Enginn vafi er á því, að umræddur vegur frá [Y] út á [X] fullnægir því skilyrði 37. gr. vegalaga að teljast hvorki þjóðvegur, sýsluvegur né fjallvegur. Það er hins vegar enn fremur skilyrði, að vegur liggji utan skipulagsskyldra svæða.

Ákvæði um einkavegi og um heimild til eignarnáms í þágu þeirra voru upphaflega tekin í VI. kafla vegalaga nr. 71/1963. Í greinargerð með frumv. til þeirra laga sagði m.a. (Alþt. 1963, A-deild, bls. 412):

„Til þess að vegur teljist í flokki einkavega samkvæmt skilgreiningu þessarar greinar og njóti réttinda samkvæmt VI. kafla, eru þessi skilyrði:

- 1) Að vegurinn sé ekki í öðrum vegaflokki, sem frumvarpið gerir ráð fyrir.
- 2) Að vegurinn liggji utan skipulagsskyldra svæða, þ.e. sé ekki gata í kaupstað eða kaupþúni.
- 3) Að vegurinn sé kostaður af einstaklingi, fyrirtæki eða opinberum aðila.

Samkvæmt þessu myndi falla hér undir allir heimreiðarkafar að bæjum, sem ekki komast í tölu sýsluvega eða þjóðvega, svo og vegir að verksmiðjum, iðjuverum og raforkuverum, og nýbýlavegum, meðan þeir hafa ekki verið teknir í tölu sýsluvega eða þjóðvega. Sama er um reiðvegi að segja.“

Um þau atriði, er hér skipta máli, hafa ofangreind ákvæði laga nr. 71/1963 verið tekin óbreytt í VI. kafla vegalaga nr. 6/1977. Samkvæmt þessum aðdraganda og sjónarmiðum að baki 37. og 38. gr. núgildandi vegalaga tel ég, að skýra beri ákvæði síðastnefndra greina svo, að vegir utan þéttrar og samfelldrar byggðar teljist utan skipulagðra svæða í skilningi 38. gr. Samkvæmt því er ég þeirrar skoðunar, að samgönguráðuneytið hafi haft viðhlítandi lagaheimild til að veita umrædda eignarnámsheimild, þar sem ekki er annað komið fram en að vegi þeim, sem um var að ræða, hafi verið

ætlað að liggja utan slíkra svæða. Skiptir ekki máli í því sambandi, þótt skipulags- skylda taki nú til allra sveitarfélaga samkvæmt lögum nr. 31/1978 um breytingu á skipulagslögum nr. 19/1964. Athugun mín á gögnum málsins hefur heldur ekki leitt í ljós, að þessari ákvörðun eða undirbúningi hennar hafi að öðru leyti verið áfátt að lögum eða miðað við vandaða stjórnsýsluhætti.“

Ég tjáði því A að niðurstaða mín væri sú, að ekki væri af minni hálfu tilefni til frekari afskipta af máli því, sem kvörtun hennar lyti að.

IV. UPPLÝSINGAR VEGNA ÁÐUR AFGREIDDRA MÁLA.

Ársskýrsla 1988, bls. 23 og 1990, bls. 230

Ábending um breytingar á lagareglum um gjafsókn. (Mál nr. 35/1988)

Hinn 20. desember 1991 ritaði ég dómsmálaráðherra bréf í tilefni af álitinu mínu í ofangreindu máli og bréfi dómsmálaráðuneytisins, dags. 30. janúar 1991, og óskaði eftir upplýsingum um, hver hefði orðið framvinda málsins. Í svarbréfi dómsmálaráðuneytisins, dags. 10. febrúar 1992, sagði svo:

„Vísað er til bréfs yðar, herra umboðsmaður, dags. 20. desember sl., þar sem þér óskið eftir upplýsingum um frumvarp til laga um opinbera réttaraðstoð, þar sem fjallað var um gjafsókn og gjafvörn.

Af þessu tilefni skal tekið fram, að framangreint frumvarp náði ekki fram að ganga og hefur ekki verið lagt fram að nýju. Hins vegar er 5. kafli frumvarpsins, sem fjallaði um gjafsókn og gjafvörn tekinn lítið breyttur inn í lög um meðferð einkamála í héraði, nr. 91/1991. Er þessi ákvæði að finna í XX. kafla laganna. Þau eru ítarlegri en núgildandi ákvæði og er þar m.a. kveðið á um að dómsmálaráðherra skuli skipa nefnd þriggja lögfræðinga í gjafsóknnefnd, til að veita umsögn um umsóknir um gjafsókn. Verði gjafsókn því aðeins veitt að nefndin mæli með því, sbr. 4. mgr. 125. gr.“

Ársskýrsla 1988, bls. 32.

Svipting leyfis til aksturs leigubifreiða vegna ákvæða reglugerðar um hámarksaldur leigubifreiðastjóra. (Mál nr. 43/1988)

Hinn 6. desember 1990 var í bæjarþingi Reykjavíkur kveðinn upp dómur í máli, er A hafði höfðað gegn umsjónarnefnd leigubifreiða, samgönguráðherra og fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs. Í málinu krafðist A þess, að felld yrði úr gildi sú ákvörðun umsjónarnefndarinnar að svipta hann leyfi til aksturs leigubifreiða til mannflutninga og að sér yrðu greiddar skaða- og miskabætur. Í forsendum og niðurstöðum héraðsdómsins kom eftirfarandi m.a. fram:

„Ljóst er að samkvæmt 69. gr. stjórnarskrárinnar verður að koma til heimild í lögum til þess að binda gildi atvinnuleyfa við aldurshámark eða ótvíræð heimild til þess að kveða á um það í reglugerð að slíkum takmörkunum megi beita. Í því tilviki sem hér er um að ræða er hvorugu til að dreifa og verður því fallist á það með stefnanda [A] að hann hafi verið knúinn til þess að hætta rekstri leigubifreiðar án þess að til þeirrar valdbeitingar hafi verið gild heimild að lögum.

Þótt rök kunní að hníga í þá átt að réttmætt sé og nauðsynlegt að binda atvinnuleyfi við ákveðinn aldur leyfishafa, þá þykja þau samt sem áður ekki haggja því að hér skortir lagagrundvöll.“

Voru A dæmdar skaðabætur í samræmi við það tjón, sem hann var talinn hafði orðið

fyrir, en krafa hans um miskabætur var ekki tekin til greina. Í dómnum er tekið fram að samkvæmt 9. gr. laga nr. 77/1989 um leigubifreiðar „ . . . hefði atvinnuleyfi stefnanda fallið úr gildi 1. júlí 1989“ og samkvæmt því væri ekki tækt að taka til greina kröfu A um „ . . . að fella nú úr gildi þá ákvörðun umsjónarnefndarinnar að svipta stefnanda leyfi til aksturs leigubifreiða, enda myndi atvinnuleyfi stefnanda hafa fallið úr gildi 1. júlí 1989, ef í gildi hefði verið“.

Samkvæmt upplýsingum frá skrifstofu ríkislögmans var máli þessu ekki áfryjað til Hæstaréttar.

Ársskýrsla 1988, bls. 33, sbr. 1989, bls. 137 og 1990, bls. 230.

**Skerðing á tekjutryggingu örorkulífeyrisþega vegna tekna maka.
(Mál nr. 26/1988)**

Með bréfi, dags. 20. desember 1991, spurðist ég fyrir um, hver hefðu orðið afdrif frumvarps til laga um almannatryggingar, sem lagt hefði verið fram til athugunar hjá ríkisstjórninni og þingflokki stjórnarflokkanna. Í bréfi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins frá 8. janúar 1992 kom fram, að frumvarpið hefði verið lagt fyrir Alþingi vorið 1991, en hefði þá hvorki hlotið afgreiðslu né umfjöllun. Myndi frumvarpið ekki í óbreyttri mynd verða lagt fram að nýju af núverandi ráðherra.

Ársskýrsla 1989, bls. 101.

**Söluskattur af afnotagjöldum kapalkerfis.
(Mál nr. 123/1989)**

Í tilefni af álitinu mínu í ofangreindu máli ritaði fjármálaráðuneytið mér bréf, dags. 22. janúar 1990, þar sem eftirfarandi kom m.a. fram:

„Í álitinu yðar kemur fram að þér teljið rétt að fjármálaráðuneytið beiti heimild 4. mgr. 13. gr. laga nr. 10/1960, um söluskatt, og skjóti ákvörðun skattstjóra til ríkisskattanefndar.

Ráðuneytið telur ekki rétt, a. m. k. ekki að svo stöddu, að nota heimild 4. mgr. 13. gr. laga nr. 10/1960. Hins vegar vill ráðuneytið benda á að [A] getur sent skatt-erindi til ríkisskattstjóra, en ríkisskattstjóri getur á grundvelli 3. mgr. 101. gr. laga nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignarskatt, sbr. 28. gr. laga nr. 10/1960, um söluskatt breytt ákvörðun skattstjóra um skattstofn eða skattálagningu.“

Í maí 1991 sendi A mér úrskurð ríkisskattstjóra í máli hans, dags. 16. maí 1991. Ríkisskattstjóri féllst á að taka mál A upp til ákvörðunar á ný. Vísaði ríkisskattstjóri í því sambandi til 3. mgr. 101. gr. laga nr. 75/1985, sbr. 3. mgr. 16. gr. laga nr. 10/1960. Niðurstaða ríkisskattstjóra var sú, að fella niður sölugjald A fyrir söluskattstímabilin október 1987 til og með febrúar 1988 og endurgreiða A það, að því leyti sem hann hefði ekki þegar talið sölugjald vegna vörukaupa til frádráttar skattskyldri sölu. Þá tók ríkisskattstjóri fram, að samkvæmt söluskattslögum væru viðskiptamenn A réttir viðtakendur endurgreiðslu þess sölugjalds, sem A innheimti umfram lagaskyldu. Samkvæmt úrskurðinum var kærufrestur til ríkisskattstjóra 15 dagar. Samkvæmt upplýsingum frá 1. janúar 1992 hafði A ekki kært nefndan úrskurð ríkisskattstjóra.

Ársskýrsla 1989, bls. 7.

Stjórnsýslulög.

Hinn 20. desember 1991 ritaði ég forsætisráðherra bréf. Vísaði ég þar til bréfs míns frá 29. desember 1989, þar sem ég vakti athygli forsætisráðherra á því, sbr. 11. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að á 109. löggjafarþingi 1986–1987 hefði verið lagt fram frumvarp til stjórnsýslulaga samhliða frumvarpi til laga um umboðsmann Alþingis. Á það var bent í greinargerð með frumv. til stjórnsýslulaga, að nán tengsl væru milli markmiða þessara tveggja frumvarpa. Reglur um málsmeðferð í stjórnsýslulögum næðu betur tilgangi sínum, ef þeim væri fylgt eftir af umboðsmanni Alþingis, og að sama skapi myndu slíkar reglur styrkja starf umboðsmanns. Benti ég í bréfi mínu á ýmis atriði sem væru brýnt tilefni til lagasetningar. Frumvarpið var enn á ný lagt fram á 113. löggjafarþingi 1990–1991, en varð enn ekki útrætt.

Lagði ég enn á ný áherslu á nauðsyn þess að lögfesta í stjórnsýslulögum helstu grundvallarreglur um málsmeðferð í stjórnsýslu og óskaði eftir upplýsingum um, hvort einhverjar ákvarðanir hafi verið teknar í því efni.

Svar forsætisráðuneytisins, dags. 27. febrúar 1992, hljóðar svo:

„Vísað er til bréfs yðar, dags. 20. desember 1991, þar sem vakin er athygli á nauðsyn þess að lögfesta helstu grundvallarreglur um málsmeðferð í opinberri stjórnsýslu.

Um leið og tekið er undir sjónarmið yðar í þessu efni skal upplýst, að í starfsáætlun ríkisstjórnarinnar, sem lögð var fyrir Alþingi sl. haust, segir m.a.:

„. . .verður unnið að undirbúningi löggjafar á sviði stjórnsýslunnar. Markmið þeirrar löggjafar er að tryggja réttaröryggi einstaklinga gagnvart ákvörðunum stjórnvalda og gera athafnir framkvæmdarvaldsins skýrari og traustari. Þá verða jafnframt í þeim lögum ákvæði um upplýsingarskyldu stjórnvalda. Kannað verður hvort æskilegt sé að setja á laggirnar sérstakan stjórnsýsludómstól. Er þetta gert til að tryggja nauðsynlegt eftirlit með framkvæmdum og ákvörðunum stjórnvalda, en nokkuð hefur þótt skorta á að farið væri eftir ábendingum umboðsmanns Alþingis. (. . .) Þessi vinna er í samræmi við þá stefnu ríkisstjórnarinnar að leikreglur stjórnskipunarinnar skuli vera í sífellndri mótun og taki mið af kröfum tímans um réttaröryggi borgaranna.“

Á næstunni verður skipuð nefnd sérfræðinga til að sinna framangreindum viðfangsefnum. Verður henni falið að hafa hliðsjón af fyrri frumvörpum á þessu sviði svo og þeim gögnum sem fyrir liggja í ráðuneytinu við gerð þeirra frumvarpa, sem fram voru lögð á 113. löggjafarþingi, um stjórnsýslulög og um upplýsingaskyldu stjórnvalda. Er við það miðað að frumvarpið verði lagt fram á þessu þingi.“

Ársskýrsla 1989, bls. 17.

Afhending skýrslna sérfræðinga um störf og háttsemi starfsmanns. (Mál nr. 25/1988)

Hinn 7. maí 1990 barst mér afrit bréfs, er félagsmálaráðuneytið sendi A í tilefni af bréfi hans og álits míns í ofangreindu máli. Í bréfinu sagði:

„Að fengnu álitum Umboðsmanns Alþingis 30. júní 1989 sem sagði í niðurstöðu sinni að „skýlt sé að afhenda [A] skýrslur þær, sem ræðir um í máli þessu, að því leyti sem þær varða [A]“, taldi ráðuneytið samt sem áður eðlilegt að bíða niðurstöðu Hæstaréttar í málinu nr. 425/1988 . . . er varðaði afhendingu umræddra skýrslna.

Niðurstaða Hæstaréttar var eins og yður er kunnugt að vísa málinu frá. Hæstiréttur taldi að málið snerist um vörslu stjórnar eða stjórnarformanns [X verndaðs vinnustaðar] á hinni umdeildu skýrslu. Ekki nægði að stefna ráðherra einum við áfrýjun málsins.

Eins og áður hefur komið fram í bréfaskiptum við yður og Umboðsmann Alþingis þá var viðmælendum þeirra [B] og [C] lofað að viðtölin yrðu hvergi birt opinberlega, þau væru aðeins ætluð skýrslusemendum og stjórn [X]. Ráðuneytið telur sig því ekki geta afhent viðtölin, en telur hins vegar í ljósi álits Umboðsmanns Alþingis rétt að afhenda yður bréf dags. 15. júlí 1987 til stjórnar [X] ásamt skýrslu um aðstöðu öryrkja á [X] og tillögur til úrbóta. Ennfremur bréf dags. 6. október 1987 ásamt skýrslu No 2 um [X]. Hinn hluti skýrslunnar hefur að geyma hluta af viðtölum og er þar ekki unnt að greina að þann hluta er varðar yður og svo aðra viðmælendur, og telur ráðuneytið sér af framangreindum ástæðum ekki unnt að afhenda þær.“

Ársskýrsla 1989, bls. 96.

Eignarnámsbætur vegna niðurskurðar sauðfjár.

(Mál nr. 36/1988)

Með bréfi, dags. 20. desember 1991, spurðist ég fyrir um það hjá landbúnaðarráðherra, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í tilefni af álitum mínum í ofangreindu máli. Svarbréf landbúnaðarráðuneytisins, dags. 27. janúar 1992, er svohljóðandi:

„Ráðuneytið hefur haft til athugunar bréf yðar, dags. 20. desember s.l., þar sem óskað er eftir upplýsingum um hvort teknar hafi verið ákvarðanir í tilefni af álitum yðar í máli [A], vegna kvörtunar út af niðurskurði sauðfjár á bænum . . .

Til svars erindi yðar skal tekið fram, að hinn 17. janúar 1990 skipaði landbúnaðarráðherra nefnd til að endurskoða lög nr. 23 10. mars 1956 um varnir gegn útbreiðslu næmra sauðfjársjúkdóma og útrýmingu þeirra, með síðari breytingum, svo og önnur lög og lagaákvæði um búfjársjúkdóma. Er nefndinni ætlað að semja frumvarp til laga um búfjársjúkdóma og varnir gegn þeim að teknu tilliti til breyttra aðstæðna frá gildistöku laganna. Nefndin mun ljúka störfum í næsta mánuði og er þess að vænta að frumvarp til laga um þetta efni verði lagt fyrir Alþingi það sem nú situr.

Vegna fyrirspurnar yðar skal tekið fram, að ekki hafa verið gerðar breytingar á reglugerð nr. 556/1982 um varnir gegn útbreiðslu riðuveiki og kýlapestar í sauðfé og geitum, hvorki að því er varðar ákvæði II. kafla um bætur, eða á öðrum ákvæðum hennar. Umræður í þá veru fóru fram innan ráðuneytisins á síðasta ári og ákveðnar tillögur að breytingum liggja fyrir, m.a. á ákvæðum II. kafla. Endanleg ákvörðun um breytingu á reglugerðinni hefur ekki verið tekin, aðallega vegna þeirra breytinga sem fyrirhugaðar eru á greiðslum fyrir sauðfjárafurðir á þessu ári. Telja verður óhjákvæmilegt að taka mið af þeim breytingum við endurskoðun framangreindrar reglugerðar. Samþykki Alþingi ný lög um búfjársjúkdóma fyrir þinglausnir í vor, mun ráðuneytið taka reglugerð nr. 556/1982 til heildarendurskoðunar og taka mið af áður nefndum breytingum.

Eins og fram kemur í álitum yðar, eiga bótaákvæði II. kafla rg. 556/1982 aðeins við

um þau tilvik þegar samkomulag hefur náðst við fjáreiganda um niðurskurð vegna riðuveiki. Náist ekki slíkt samkomulag hefur í undantekningartilvikum verið beitt heimild 42. gr. laga nr. 23/1956 um fyrirskipun landbúnaðarráðherra um niðurskurð, sbr. eldra heimildarákvæði í 41. gr. laga nr. 44/1947.

Er fjáreigendum nú bent á þann rétt skv. 42. gr. laga nr. 23/1956, að krefjast eignarnámsbóta vegna niðurskurðarins, sbr. meðfylgjandi ljósrít af bréfum ráðuneytisins dags. 27. október 1989 og 8. mars 1991. Hafa þrír fjáreigendur þegar fengið greiddar bætur eftir ákvörðun Matsnefndar eignarnámsbóta þ. á m. [A] og mál fjögurra eru nú til meðferðar hjá matsnefndinni.“

Ársskýrsla 1989, bls. 58.

**Málsmeðferð dómsmálaráðuneytisins og barnaverndaryfirvalda
í málum út af forsjá barna.
(Mál nr. 17/1988)**

Með bréfi til menntamálaráðherra, dags. 19. desember 1990, óskaði ég eftir upplýsingum um, hvort menntamálaráðuneytið hefði tekið einhverjar ákvarðanir vegna bréfs míns frá 30. júní 1989. Í svarbréfi menntamálaráðuneytisins, dags. 11. mars 1991, kom m.a. fram:

„Menntamálaráðuneytinu hefur borist bréf yðar, herra umboðsmaður Alþingis dags. 19. desember s.l., þar sem þér spyrjist fyrir um það hvort ráðuneytið hafi tekið ákvarðanir í máli [A] (mál nr. 17/1988).

Ráðuneytið vísar til bréfs ráðuneytisins til yðar dags. 11. september 1989 og eins til fundar sem fulltrúi ráðuneytisins og fulltrúar Barnaverndarráðs Íslands áttu með yður og starfmönnum yðar hinn 22. nóvember það ár vegna máls þessa.

Ráðuneytinu er kunnugt um að Barnaverndarráð Íslands hefur í störfum sínum leitast við að koma til móts við megin sjónarmið í áliti embættis yðar í framangreindu máli. Greinargerð Barnaverndarráðs Íslands m.a. um úrbætur í skjalagerð og undirbúningi funda fylgir hjálagt.

Embætti yðar mun kunnugt um undirbúning að setningu sérstakra reglna um meðferð gagna í forsjármálum sbr. bréf Barnaverndarráðs Íslands til yðar dags. 14. febrúar 1990 og svarbréf yðar dags. 2. maí 1990, en Menntamálaráðuneytinu hefur borist afrit af þessum bréfaskiptum.

Menntamálaráðuneytið hefur fylgst náið með vinnu Barnaverndarráðs Íslands við gerð tillagna að reglum um meðferð gagna í forsjármálum og er kunnugt um að við samningu þeirra hefur verið lögð megináhersla á að samræma meðferð gagna í forsjármálum við megin sjónarmið fyrrgreinds álits yðar.

Menntamálaráðuneytið mun fá tillögur Barnaverndarráðs Íslands að reglum um meðferð gagna í forsjármálum fljótlega til lokaumfjöllunar og verður þá tekin endanleg afstaða um birtingu þeirra.

Menntamálaráðuneytið væntir þess að þér, herra umboðsmaður, getið fallist á að barnaverndaryfirvöld hafa leitast við að bregðast við áliti yðar í máli [A] af ábyrgð og með þeim hætti að réttarstaða aðila að forsjármálum sé bæði skýrari og betri.“

Með tilvitnuðu bréfi menntamálaráðuneytisins fylgdi bréf Barnaverndarráðs Íslands, dags. 14. janúar 1991, til ráðuneytisins og er það svohljóðandi:

„Vegna fyrirspurnar þinnar um það hvort og þá hvernig vinna við umsagnagerð í

forsjárdeilumálum hjá barnaverndarráði hafi breyst eftir ályktanir umboðsmanns Alþingis vegna máls [A].

Óhætt er að fullyrða að ábendingar og athugasemdir umboðsmanns í þessu máli hafi orðið til góðs og leitt til jákvæðra breytinga. Ályktanir umboðsmannsins leiddu til mikilla umræðna um meðferð gagna í forsjár- og umgengnismálum meðal barnaverndaryfirvalda. Barnaverndarráð hefur í samvinnu við menntamálaráðuneytið beitt sér fyrir því að settar verði reglur um þessi mál, sem trúlega verða fullgerðar innan fárra vikna. Það eitt út af fyrir sig að fá ítarlegar reglur um meðferð gagna í forsjár- og umgengnismálum er afar mikilvæg og jákvæð breyting sem mun eyða óvissu sem ríkt hefur um þessi mál. Þá má geta þess að vinna við gerð regnanna hefur leitt af sér reglur um meðferð gagna í barnaverndarmálum, sem barnaverndarráð stendur að í samvinnu við menntamálaráðuneytið.

Segja má að væntanlegar reglur annars vegar og ályktun umboðsmanns hins vegar hafi þegar haft áhrif á vinnu starfsmanna barnaverndarráðs í forsjármálum. T.d. er nú skýr greinarmunur gerður á *greinargerðum* annars vegar og *sálfræðiskýrslum* hins vegar, en áður var algengt að sálfræðingsálit kom fram í greinargerð. Áhersla er lögð á að afmarka skýrt þau gögn sem hugsanlega verður farið með sem trúnaðarmál.

Annað mikilvægt atriði sem breytast mun við tilkomu nýrra reglna er ferli máls hjá barnaverndarráði. Eftir að mál berst barnaverndarráði frá dómsmálaráðuneytinu fá málsaðilar og lögmenn þeirra ráðrúm til að tjá sig áður en vinna starfsmanna hefst, svo sem verið hefur. Hins vegar verður nú sú breyting á að málsaðilum og lögmönnum þeirra gefst nú kostur á að kynna sér greinargerðir og önnur gögn máls og koma á framfæri athugasemdum við þau áður en ráðið gengur endanlega frá umsögn til dómsmálaráðuneytisins. Hlýtur það að auðvelda mjög vinnu lögmanna í þessum málum og tryggja betur en áður stöðu málsaðila.

Reglur um meðferð gagna í forsjár- og umgengnismálum ættu að auðvelda samvinnu barnaverndaryfirvalda og dómsmálaráðuneytisins. Verði til trúnaðarupplýsingar við vinnslu máls hjá barnaverndaryfirvöldum verða þau skýrt afmörkuð og merkt sem slík. Ráðuneytið fengi sem úrskurðaraðili afrit af öllum gögnum máls og færi með þau samkvæmt gildandi reglum.“

Hinn 5. apríl 1991 skýrði ég menntamálaráðuneytinu frá því, að ég teldi svör ráðuneytisins fullnægjandi að svo stöddu.

Ársskýrsla 1990, bls. 29.

Réttur ekkju til að nýta leyfi látins eiginmanns til aksturs leigubifreiðar.

(Mál nr. 264/1990, 289/1990 og 303/1990)

Í tilefni af álitinu mínu í ofangreindum málum barst mér svohljóðandi bréf frá samgönguráðuneytinu, dags. 22. febrúar 1991:

„Ráðuneytið hefur móttakið álit yðar hr. umboðsmaður Alþingis, dags. 3. desember s.l. á kvörtun þriggja ekkna vegna brottfalls á heimild til að nýta atvinnuleyfi látinna maka sinna.

Af því tilefni skal upplýst að ráðuneytið hefur ákveðið að gefa framangreindum ekkjum kost á að nýta umrædd leyfi til 1. mars 1993.

Hjálagt fylgir, í myndriti, bréf ráðuneytisins, dags. 21. þ.m., til umsjónarnefndar fólksbifreiða, þar sem fram kemur ofangreind ákvörðun ráðuneytisins.“

Ársskýrsla 1990, bls. 93.

Tannlæknakostnaður fanga.
(Mál nr. 102/1989)

Í tilefni af álitinu mínu í ofangreindu máli ritaði ég dómismálaráðherra bréf, dags. 20. desember 1991, þar sem ég óskaði upplýsinga um, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar varðandi mál þetta. Í svarbréfi dómismálaráðuneytisins, dags. 11. febrúar 1992, kom eftirfarandi m.a. fram:

„. . . Í framhaldi af álitsgerð yðar lét ráðuneytið kanna hvað það kostaði að taka upp greiðslur í samræmi við álitsgerð yðar og var niðurstaðan sú að lágmarkskostnaður væri á bilinu 3–5 milljónir á ári. Ekki hefur tekist að tryggja fjármagn til að mæta þessum útgjöldum og fyrr en það hefur tekist er ekki unnt að setja reglur um þessi atriði á grundvelli heimildar í lögum um fangelsi og fangavist nr. 48/1988.

Ráðuneytið mun hafa frumkvæði að því að á haustþingi verði flutt frumvarp þar sem tekin verði afstaða til þess með hvaða hætti greiða eigi fyrir tannviðgerðir hjá föngum.“

Ársskýrsla 1990, bls. 97.

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

Hinn 20. desember 1991 ritaði ég dómismálaráðherra bréf, þar sem ég spurðist fyrir um það, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í tilefni af álitinu mínu í ofangreindu máli, að því er varðandi vinnu og vinnulaun fanga. Í svarbréfi dómismálaráðuneytisins, dags. 12. febrúar 1992, kom eftirfarandi m.a. fram:

„Ráðuneytið hyggst setja reglugerð um framangreind atriði, en ekki hefur enn unnist tími til að semja reglugerðina vegna anna við önnur verkefni og þá ekki síst undirbúning aðskilnaðar dómssvalds og umboðssvalds í héraði. Stefnt er að því að reglugerðin verði sett seinnipart þessa árs.“

Í lok álits míns í ofangreindu máli tók ég fram, að í tilefni af því, sem sagði í álitinu mínu um agaviðurlög í 26. gr. laga nr. 48/1988, hefði dómismálaráðherra lagt fram frumvarp til laga um breyting á lögum um fangelsi og fangavist í nóvembermánuði 1990. Umrætt frumvarp var síðar samþykkt sem lög frá Alþingi á þinginu 1990–1991, 113. lög-gjafarþingi, og birt sem lög nr. 31/1991.

Ársskýrsla 1990, bls. 109.

Umgengnisréttur. Þvingunarúræði.
(Mál nr. 217/1989)

Í tilefni af álitinu mínu í ofangreindu máli barst mér bréf frá dómismálaráðuneytinu, dags. 27. mars 1991, þar sem með fylgdi, mér til upplýsingar, skýrsla A í ljósriti, er hann gaf í ráðuneytinu, 26. mars 1991. Í skýrslunni kom eftirfarandi m.a. fram:

„Mætti kveðst aðspurður vilja láta reyna á það hvort hugsanlegt sé að umgengni geti farið af stað smám saman án afskipta eða íhlutunar opinberra aðila og kveðst því óska eftir, að ráðuneytið hafist ekki að í máli þessu, að svo stöddu. Mætta er gerð grein fyrir því að hann geti leitað til ráðuneytisins þegar hann óskar, gangi ekki að ná samkomulagi um umgengnina.“

Í bréfi til dómsmálaráðuneytisins, dags. 5. apríl 1991, tók ég fram, að bréf ráðuneytisins gæfi ekki tilefni til neinna athugasemda af minni hálfu.

Ársskýrsla 1990, bls. 162.

Ráðstöfun stöðu setts skólastjóra í réttindanámi.

(Mál nr. 84/1989)

Með bréfi, dags. 20. desember 1991, spurðist ég fyrir um það hjá menntamálaráðherra, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í tilefni af álitinu mínu í ofangreindu máli. Svarbréf menntamálaráðuneytisins, dags. 10. janúar 1992, er svohljóðandi:

„Vísað er til bréfs dags. 20. des. s.l. þar sem spurst er fyrir um ákvarðanir vegna álits yðar á kvörtun [A] (mál nr. 84/1989).

Viðræður hafa farið fram milli fulltrúa menntamálaráðuneytisins og [G], hrl. fyrir hönd [A]. Þessum viðræðum lauk með samkomulagi sem [A] og menntamálaráðherra undirrituðu 26. sept. 1991 og er þegar komið til framkvæmda.

Menntamálaráðuneytið féllst ekki á að auglýsing stöðu skólastjóra í [X-stað] 14. apríl 1988 hafi jafngilt ólögumætri uppsögn. Hins vegar féllst ráðuneytið á að leiða megi rök að því að framkvæmd nýrra laga um lögverndun á starfsheiti og starfsréttindum grunnskólakennara, framhaldsskólakennara og skólastjóra, nr. 48/1986 og ákvæði 10. gr. reglugerðar nr. 457/1987 um nám kennara sem fullnægja ekki skilyrðum ofangreindra laga hafi leitt til óæskilegrar niðurstöðu um stöðu [A] og framgang náms hans til kennsluréttinda.

Á grundvelli þessa féllst ráðuneytið á að veita [A] styrk til að ljúka réttindanámi við Kennaraháskóla Íslands auk styrks til að greiða hluta útlagðs kostnaðar hans vegna flutninga o.fl.

[A] féllst fyrir sitt leyti á að gera ekki frekari ágreining um lögumætti þeirrar ráðstöfunar að auglýsa stöðu skólastjóra Grunnskólans í [X] 14. apríl 1988.“

Ársskýrsla 1990, bls. 202.

Skráning og gjaldskylda færarlegra krana.

(Mál nr. 176/1989)

Með bréfi, dags. 20. desember 1991, til dómsmálaráðherra og bréfum, dags. 30. desember 1991, til félagsmálaráðherra og fjármálaráðherra, óskaði ég eftir því, að mér yrðu veittar upplýsingar um, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í tilefni af umfjöllun minni um framangreint mál.

Svarbréf dómsmálaráðuneytisins, dags. 13. janúar 1992, er svohljóðandi:

„Ráðuneytið vísar til bréfs yðar, herra umboðsmaður, dags. 20. desember sl.,

vegna máls [A] (mál nr. 176/1989) út af skráningu og gjaldskyldu færanskrana og tilmæla yðar af því tilefni. . .

Af þessu tilefni skal tekið fram að með breytingu í reglugerð um gerð og búnað ökutækja, var sett í reglugerðina nýtt ákvæði er varðar skilgreiningu ökutækja. Ákvæði þessu er ætlað að vera til skýringar og fyllingar við flokkun ökutækja, þ. á m. það hvort ökutæki telst bifreið eða vinnuvél.“

Svarbréf fjármálaráðuneytisins, dags. 16. janúar 1992, er svohljóðandi:

„Ráðuneytið vísar til erindis yðar 30. desember s.l. þar sem þér óskið eftir upplýsingum um, hvort einhverjar ákvarðanir hafi verið teknar í framhaldi af tilmælum yðar til fjármálaráðuneytis, dóms- og kirkjumálaráðuneytis og félagsmálaráðuneytis í bréfi dags. 30. apríl 1990, varðandi reglur um skráningu, eftirlit og innheimtu opinberra gjalda af krönum og tækjum.

Til svars erindinu vill ráðuneytið upplýsa að ekki hafa enn verið gerðar breytingar á umræddum reglum, en það verður gert í tengslum við þá allsherjar endurskoðun á innheimtu og álagningu þungaskatts sem í gangi er.“

Í svari félagamálaráðuneytisins, dags. 24. febrúar 1992, segir m.a. svo:

„Þann 11. þ.m. hafði þetta ráðuneyti forgöngu um fund þeirra aðila sem greinir í téðu bréfi yðar. Þar var farið yfir þau vandamál sem upp kunna að koma við skráningu, eftirlit og gjaldtöku af krönum og tækjum þegar svo háttar til að umræddir hlutir falla bæði undir Bifreiðaskoðun Íslands hf. og Vinnueftirlit ríkisins. Ákveðið var að koma á reglubundnu samstarfi þessara aðila undir forystu hlutaðeigandi ráðuneyta.

Á fundinum var upplýst að gildandi umferðarlög væru nú til endurskoðunar og hefur þetta ráðuneyti óskað eftir því að fá að fylgjast með þeirri endurskoðun sbr. meðfylgjandi bréf til dómsmálaráðuneytisins.“

V. SKRÁR.

1. Lagaskrá.

Hér er vitnað til helstu ákvæða laga og stjórnvaldsfyrirmæla, sem beinlínis hefur verið fjallað um í niðurstöðum álita eða öðrum úrlausnum umboðsmanns. Í því sambandi er aðeins vísað til ákvæða, sem beinlínis reyndi á, en að mestu látið hjá líða að vísa til eldri ákvæða, þar sem þau eru rakin. Í skrá þessari er vísað til blaðsíðutals í upphafi álits.

1885, nr. 29. Lög um lögtak og fjárnám án undanfarins dóms eða sáttar.

– 91/121.

1. gr. – 89/129, 90/218.

1915, nr. 60. Lög um löggilta vigtarmenn.

1. gr. – 91/26.

1916, nr. 93. Erindisbréf um vigtarmenn.

8. gr. – 91/26.

1925, nr. 54. Lög um mannanöfn.

4. gr. – 91/84.

1936, nr. 85. Lög um meðferð einkamála í héraði.

XI. kafli. – 88/23, 91/43.

1940, nr. 19. Almenn hegningarlög.

26. gr. – 91/68.

28. gr. – 91/68.

29. gr. – 91/75.

37. gr. – 90/97.

39. gr. – 89/43.

40. gr. – 91/33.

46. gr. – 89/43.

55. gr. – 90/109.

197. gr. – 90/129.

217. gr. – 91/68.

231. gr. – 91/68.

242. gr. – 91/68, 91/75.

257. gr. – 91/68.

1944, nr. 33. Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands.

13. gr. – 91/32.

14. gr. – 91/32.

29. gr. – 91/32.

40. gr. – 90/216.

62. gr. – 90/131.

63. gr. – 88/45, 90/131.

64. gr. – 88/45.

65. gr. – 88/45.

- 66. gr. – 88/45.
 - 67. gr. – 89/55, 89/96, 91/56.
 - 68. gr. – 91/84.
 - 69. gr. – 90/26.
 - 72. gr. – 88/45, 91/32.
 - 73. gr. – 88/45.
 - 77. gr. – 90/216.
- 1947, nr. 80. Framfærslulög.
29. gr. – 88/21.
- 1949, nr. 26. Lög um hvalveiðar.
1. gr. – 89/52.
8. gr. – 89/52.
- 1949, nr. 57. Lög um nauðungaruppboð.
4. gr. – 89/28.
- 1951, nr. 110. Lög um lagagildi varnarsamnings milli Íslands og Bandaríkjanna og um réttarstöðu liðs Bandaríkjanna og eignir þess.
– 91/131.
6. gr. – 91/116.
- 1952, nr. 100. Lög um íslenzkan ríkisborgararétt.
6. gr. – 91/84
- 1954, nr. 38. Lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.
– 89/104, 89/112, 90/171, 91/97, 91/136.
1. gr. – 91/93, 91/97.
3. gr. – 90/158.
4. gr. – 90/171, 91/97.
5. gr. – 89/104, 89/111, 90/177.
6. gr. – 89/104.
7. gr. – 90/172, 91/82.
8. gr. – 90/172.
9. gr. – 90/172.
10. gr. – 90/172.
11. gr. – 90/172.
12. gr. – 90/172.
13. gr. – 90/172.
14. gr. – 89/111, 90/172, 90/177.
18. gr. – 91/93, 91/97.
20. gr. – 91/93.
21. gr. – 90/172.
24. gr. – 91/97.
33. gr. – 91/97.
- 1954, nr. 106. Lög um yfirstjórn mála á varnarsvæðunum o.fl.
– 91/136.
- 1956, nr. 23. Lög um varnir gegn útbreiðslu sauðfjársjúkdóma og útrýmingu þeirra.
37. gr. – 89/96.
38. gr. – 89/96.

- 39. gr. – 89/96.
- 40. gr. – 89/96.
- 41. gr. – 89/96.
- 42. gr. – 89/96,
- 44. gr. – 89/96.

1957, nr. 260. Reglugerð um fangavist.

- 2. gr. – 89/43.
- 14. gr. – 90/97.

1960, nr. 4. Lög um efnahagsmál.

- 16. gr. – 89/120, 90/193.
- 34. gr. – 90/193.
- 35. gr. – 89/120, 90/193.

1960, nr. 10. Lög um söluskatt.

- 6. gr. – 89/101.
- 7. gr. – 89/101.
- 12. gr. – 90/218.
- 13. gr. – 89/83, 89/101, 90/218.
- 14. gr. – 89/101.
- 20. gr. – 89/101.

1962, nr. 7. Auglýsing um gildistöku samstarfssamnings milli Danmerkur, Finnlands, Íslands, Noregs og Svíþjóðar.

- 2. gr. 89/92.

1963, nr. 29. Lög um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins.

- 89/55.
- 3. gr. – 91/65.
- 7. gr. – 91/56.
- 11. gr. – 89/57.
- 12. gr. – 89/55, 91/56, 91/63, 91/65, 91/133.
- 13. gr. – 91/133.
- 14. gr. – 89/55.
- 17. gr. – 91/63.
- 25. gr. – 91/56.

1963, nr. 69. Lög um fullnustu refsíðoma, sem kveðnir hafa verið upp í Danmörku, Finnlandi, Noregi eða Svíþjóð o.fl.

- 20. gr. – 89/50
- 22. gr. – 89/50.

1964, nr. 34. Reglugerð um skýrslugerðir varðandi heilbrigðismál.

- 1. gr. – 89/19
- 2. gr. – 89/19.

1965, nr. 32. Lög um hreppstjóra.

- 6. gr. – 89/23.

1966, nr. 53. Lög um vernd barna og ungmenna.

- 91/42.
- IV. kafli – 89/58.

- 3. gr. – 89/58.
 - 10. gr. – 89/58.
 - 12. gr. – 89/58.
 - 14. gr. – 89/58, 90/113.
 - 20. gr. – 89/58.
 - 29. gr. – 89/79.
 - 35. gr. – 89/79.
 - 36. gr. – 89/79.
 - 51. gr. – 89/58.
 - 56. gr. – 89/58, 89/79, 90/113.
- 1967, nr. 58. Orkulög.
24. gr. – 90/37.
- 1968, nr. 22. Lög um gjaldmiðil Íslands.
3. gr. – 91/47.
4. gr. – 91/47.
6. gr. – 91/47.
- 1968, nr. 40. Umferðarlög.
15. gr. – 90/177.
33. gr. – 90/177.
- 1969, nr. 73. Lög um Stjórnarráð Íslands.
8. gr. – 90/193.
- 1969, nr. 80. Læknalög.
6. gr. – 90/129.
18. gr. – 90/129.
- 1969, nr. 96. Auglýsing um staðfestingu forseta Íslands á reglugerð um Stjórnarráð Íslands.
2. gr. – 89/83.
4. gr. – 89/93.
5. gr. – 90/193.
11. gr. – 89/93.
13. gr. – 91/136.
15. gr. – 90/193.
- 1970, nr. 7. Auglýsing um aðild Íslands að Fríverslunarsamtökum Evrópu (EFTA)
– 90/186.
- 1970, nr. 35. Lög um skipun prestakalla og prófastsdæma og um kristnisjóð.
6. gr. – 89/104.
- 1970, nr. 36. Lög um leigubifreiðar.
– 88/24, 88/32, 90/29.
5. gr. – 89/39.
- 1970, nr. 106. Lög um sölu á íbúðum, sem byggðar eru af framkvæmdanefnd bygginga-
áætlunar í Reykjavík eða til útrýmingar heilsuspillandi húsnæði.
– 90/127.

- 1970, nr. 76. Lög um lax- og silungsveiði.
– 90/128.
15. gr. – 90/128.
- 1971, nr. 19. Útvarpslög.
2. gr. – 89/101.
- 1971, nr. 54. Lög um Innheimtustofnun sveitarfélaga.
5. gr. – 89/133.
7. gr. – 89/133, 90/12, 90/93
- 1971, nr. 56. Lög um sérfræðilegaaðstoð fyrir þingflokka.
– 91/112.
- 1971, nr. 67. Lög um almannatryggingar.
5. gr. – 89/35.
6. gr. – 89/34, 89/35.
15. gr. – 89/23, 89/33.
19. gr. – 88/33.
27. gr. – 89/35.
29. gr. – 89/35.
36. gr. – 89/35.
40. gr. – 89/35, 90/93.
47. gr. – 89/35.
73. gr. – 89/133.
74. gr. – 90/12.
- 1971, nr. 87. Lög um orlof.
2. gr. – 89/93.
11. gr. – 89/93.
13. gr. – 89/93.
- 1972, nr. 45. Heilbrigðisreglugerð.
176. gr. – 90/124.
- 1972, nr. 56. Lög um lögreglumenn.
1. gr. – 89/23.
2. gr. – 89/114.
11. gr. – 89/23.
- 1972, nr. 60. Lög um stofnun og slit hjúskapar.
43. gr. – 89/58.
44. gr. – 89/90.
47. gr. – 89/14, 89/85, 90/109.
48. gr. – 89/58.
- 1972, nr. 150. Reglugerð um orlof.
5. gr. – 89/93
7. gr. – 89/93.
- 1973, nr. 11. Lög um framkvæmd eignarnáms.
4. gr. – 89/96.

- 1973, nr. 31. Búfjárræktarlög.
X. kafli – 89/23.
53. gr. – 89/23.
55. gr. – 89/23.
56. gr. – 89/23.
65. gr. – 89/23.
- 1973, nr. 38. Lög um fangelsi og vinnuhæli.
8. gr. – 90/97.
- 1973, nr. 75. Lög um Hæstarétt Íslands.
20. gr. – 89/28.
- 1973, nr. 214. Reglugerð um innheimtu og skil á meðlögum o.fl. á vegum Innheimtu-
stofnunar sveitarfélaga.
3. gr. – 89/133.
- 1973, nr. 236. Samþykkt fyrir sorphreinsun í Ísafjarðarkaupstað.
– 91/141.
- 1973, nr. 372. Reglugerð um holræsi fyrir Ísafjarðarkaupstað.
– 91/141.
- 1974, nr. 63. Lög um grunnskóla.
1. gr. – 90/134.
33. gr. – 90/162.
54. gr. – 91/140.
78. gr. – 90/134.
80. gr. – 90/134.
- 1974, nr. 74. Lög um meðferð opinberra mála.
XVII. kafli. – 91/75.
42. gr. – 91/75, 91/138.
138. gr. – 91/75.
- 1974, nr. 97. Lög um eftirlit með ráðningu starfsmanna og húsnæðismálum ríkisstofnana.
3. gr. – 91/95.
4. gr. – 91/95.
- 1975, nr. 12. Lög um samræmda vinnslu sjávarafla og veiðar, sem háðar eru sérstökum
leyfum.
– 90/185.
- 1975, nr. 18. Lög um trúfélög.
8. gr. – 90/131.
- 1975, nr. 29. Gjaldskrá fyrir Vatnsveitu Ísafjarðar.
– 91/141.
- 1975, nr. 213. Reglugerð um rekstrarkostnað grunnskóla.
24. gr. – 91/156.
38. gr. – 90/134.

- 1975, nr. 512. Reglugerð um skólareglur o.fl. í grunnskólum.
7. gr. – 91/140.
- 1976, nr. 12. Lög um kafarastörf.
– 90/36.
- 1976, nr. 59. Lög um fjölbýlishús.
– 90/125, 91/34.
- 1976, nr. 197. Erindisbréf fyrir skólastjóra grunnskóla.
12. gr. – 90/162.
- 1977, nr. 6. Vegalög.
37. gr. – 91/162.
38. gr. – 91/162.
- 1977, nr. 36. Lög um stjórn og starfrækslu póst- og símamála.
3. gr. – 89/129, 90/87.
11. gr. – 89/120, 89/129.
- 1977, nr. 351. Reglugerð um tekjutryggingu, heimilisuppbót og heimildarhækkanir samkvæmt 19. gr. laga um almannatryggingar.
– 88/33.
- 1977, nr. 409. Starfsreglur fyrir fangelsismáladeild dóms- og kirkjumálaráðuneytisins.
– 89/43.
- 1978, nr. 6. Gjaldprotalög.
22. gr. – 91/104.
86. gr. – 91/104.
88. gr. – 91/104.
- 1978, nr. 9. Lög um geymslufé.
1. gr. – 89/93.
- 1978, nr. 31. Lög um breytingu á skipulagslögum nr. 19/1964.
– 91/162.
- 1978, nr. 32. Lög um hlutafélög.
XVIII. kafli – 88/40.
5. gr. – 88/40.
27. gr. – 88/21.
81. gr. – 88/21.
83. gr. – 88/21.
146. gr. – 88/40.
147. gr. – 88/40.
148. gr. – 88/40.
150. gr. – 91/46.
- 1978, nr. 42. Iðnaðarlög.
10. gr. 91/29.

- 1978, nr. 51. Lög um embættisgengi kennara og skólustjóra.
 13. gr. – 90/47
 14. gr. – 90/17.
- 1978, nr. 54. Byggingarlög.
 8. gr. 89/83.
- 1978, nr. 56. Lög um verðlag, samkeppnishömlur og óréttmæta viðskiptahætti.
 2. gr. – 89/120, 89/124, 90/87.
 7. gr. – 89/120, 89/124.
 20. gr. – 90/87.
 21. gr. – 90/216.
 24. gr. – 90/216.
 26. gr. – 90/41.
 35. gr. – 90/87.
- 1979, nr. 45. Lög um Námsgagnastofnun.
 7. gr. – 90/134.
 8. gr. – 90/134.
 9. gr. – 90/134.
- 1979, nr. 60. Lög um Rafmagnseftirlit ríkisins.
 7. gr. – 90/37, 90/87.
- 1979, nr. 63. Lög um skipan gjaldeyris- og viðskiptamála.
 12. gr. – 90/113.
- 1979, nr. 77. Lög um Háskóla Íslands.
 2. gr. – 91/139.
 11. gr. – 90/158, 91/139.
- 1980, nr. 55. Lög um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda.
 – 89/133.
- 1980, nr. 73. Lög um Innheimtustofnun sveitarfélaga.
 IV. kafla – 89/133.
 44. gr. – 91/121.
- 1980, nr. 96. Lög um biskupskosningu.
 3. gr. – 91/136.
- 1980, nr. 98. Lög um breytingu á lögum nr. 29 29. apríl 1963, um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins, sbr. lög nr. 49/1973 og nr. 21/1975.
 2. gr. – 91/56.
 5. gr. – 89/57.
 6. gr. – 89/55, 91/56.
 10. gr. – 89/57.
- 1980, nr. 600. Reglugerð um Námsgagnastofnun.
 7. gr. – 90/134.
 17. gr. – 90/134.

1981, nr. 9. Barnalög.

– 89/58.

VIII. kafli – 89/58.

14. gr. – 90/108.

15. gr. – 90/108.

18. gr. – 90/12.

20. gr. – 90/108.

21. gr. – 90/12.

29. gr. – 90/12.

38. gr. – 89/14, 89/58.

39. gr. – 89/58, 90/107.

40. gr. – 89/79, 90/109.

1981, nr. 28. Lög um breyting á lögum nr. 85 23. júní 1936, um meðferð einkamála í héraði.

– 89/90.

1981, nr. 66. Lög um heimild fyrir ríkisstjórnina til þess að fullgilda fyrir Íslands hönd Norðurlandasamning um félagslegt öryggi.

2. gr. – 89/33.

4. gr. – 89/33.

6. gr. – 89/33.

20. gr. – 89/33.

1981, nr. 75. Lög um tekjuskatt og eignarskatt.

1. gr. – 91/130.

3. gr. – 91/130.

60. gr. – 90/197.

67. gr. – 89/98, 91/130.

68. gr. – 89/98, 91/130.

69. gr. – 90/197, 91/130.

70. gr. – 91/130.

84. gr. – 91/130.

99. gr. – 89/83, 91/126, 91/138, 91/140.

100. gr. – 89/83, 91/126, 91/138, 91/140.

101. gr. – 90/197, 91/140.

112. gr. – 90/197.

113. gr. – 89/133.

118. gr. – 91/126.

121. gr. – 90/197, 91/138.

1981, nr. 130. Reglugerð um starfsmenntun leiðsögumanna.

– 91/17.

11. gr. – 91/17.

1981, nr. 151. Reglugerð um biskupskosningu.

3. gr. – 91/136.

8. gr. – 91/136.

1982, nr. 26. Lög um atvinnuréttindi útlendinga.

1. gr. – 91/17.

2. gr. – 91/17.

1982, nr. 72. Lög um námslán og námsstyrki.

- 1. gr. – 89/92.
- 3. gr. – 90/148.
- 13. gr. – 89/92.
- 16. gr. – 90/148, 91/87.

1982, nr. 556. Reglugerð um varnir gegn útbreiðslu riðuveiki og kylapestar í sauðfé og geitum.

- II. kafli – 89/96.
- 11. gr. – 89/96.

1982, nr. 578. Reglugerð um námslán og námsstyrki.

- 5. gr. – 89/92.
- 17. gr. – 90/148.
- 46. gr. – 91/87.

1983, nr. 41. Lög um málefni fatlaðra.

- 3. gr. – 89/17.
- 4. gr. – 89/17.
- 5. gr. – 89/17.
- 7. gr. – 89/17, 91/36.
- 27. gr. – 91/36.
- 33. gr. – 91/36.

1983, nr. 53. Bráðabirgðalög um breytingu á lögum nr. 51/1980 um Húsnæðisstofnun ríkisins
– 90/127.

1983, nr. 59. Lög um heilbrigðisþjónustu.

- 1. gr. – 90/93.
- 3. gr. – 89/19.
- 30. gr. – 89/115.

1983, nr. 150. Reglugerð um menntun, réttindi og skyldur heilbrigðisfulltrúa, sbr. reglugerð nr. 765/1983.

- 3. gr. – 91/29.

1983, nr. 175. Reglugerð um eftirlit með skipulögðum hópferðum erlendra aðila til Íslands í atvinnuskyni.

- 2. gr. – 91/17.

1983, nr. 716. Reglugerð um breytingu á heilbrigðisreglugerðnr. 45/1972.
– 90/124.

1983, nr. 787. Reglugerð um ökukennslu, próf ökumanna o.fl.

- 20. gr. – 90/177.

1984, nr. 47. Lög um breytingu á lögum nr. 29 29. apríl 1963, um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins, sbr. lög nr. 49/1973, nr. 21/1975, nr. 28/1978 og nr. 98/1980.

- 4. gr. – 89/55, 91/56.

7. gr. – 91/63.

9. gr. – 89/55.

1984, nr. 68. Lögræðislög.

30. gr. – 91/136.

1984, nr. 73. Lög um fjarskipti.

3. gr. – 90/87.

7. gr. – 89/129.

9. gr. – 89/129.

23. gr. – 89/129.

1985, nr. 23. Lög um ríkisábyrgð á launum.

5. gr. – 91/108.

8. gr. – 91/108.

11. gr. – 89/83, 91/108.

1985, nr. 38. Lög um tannlækningar.

5. gr. – 90/21.

1985, nr. 39. Lög um kerfisbundna skráningu á upplýsingum er varða einkamálefni.

– 89/23.

IV. kafli – 89/17.

10. gr. – 89/19, 89/104.

1985, nr. 46. Lög um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum.

– 89/23.

54. gr. – 89/23.

57. gr. – 89/23.

1985, nr. 47. Lög um breyting á lögum nr. 75 14. september 1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum.

2. gr. – 89/98.

3. gr. – 89/98.

1985, nr. 49. Lög um húsnæðissparnaðareikninga.

– 89/98.

1985, nr. 68. Útvarpslög.

3. gr. – 89/101.

15. gr. – 91/112.

39. gr. – 89/101.

1985, nr. 77. Lög um breytingu á lögum um Húsnæðisstofnun ríkisins nr. 60 1. júní 1984.

1. gr. – 90/127.

1985, nr. 79. Lög um skipulag ferðamála.

– 91/17.

4. gr. – 91/17.

5. gr. – 91/17.

35. gr. – 91/17.

- 1985, nr. 97. Lög um stjórn fiskveiða 1986–1987.
3. gr. – 90/180.
13. gr. – 90/180.
- 1985, nr. 293. Reglugerð um takmörkun leigubifreiða í Reykjavík.
– 88/24, 88/32.
- 1985, nr. 322. Reglugerð um notendabúnað til tengingar við hið opinbera fjarskiptakerfi.
– 90/87.
- 1986, nr. 3. Lög um fjáröflun til vegagerðar.
4. gr. – 90/202.
- 1986, nr. 6. Lög um afréttamálefni, fjallskil o.fl.
– 91/51.
65. gr. – 91/51.
68. gr. – 91/51.
69. gr. – 91/51.
- 1986, nr. 8. Sveitarstjórnarlög.
– 91/141.
5. gr. – 90/214, 90/215.
107. gr. – 90/214, 90/215.
108. gr. – 90/214.
109. gr. – 90/214.
112. gr. – 90/214.
113. gr. – 90/214.
I. br.b.ákv. – 91/160.
- 1986, nr. 20. Lög um Siglingamálastofnun ríkisins.
1. gr. 91/135, 91/137.
3. gr. 91/135.
- 1986, nr. 25. Lög um breytingu á lögum nr. 46/1985 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum.
1. gr. – 90/186.
- 1986, nr. 27. Lög um verðbréfamíðlun.
4. gr. – 90/41.
8. gr. – 90/41.
15. gr. – 90/41.
- 1986, nr. 33. Póstlög.
9. gr. – 91/104.
10. gr. – 91/104.
11. gr. – 91/104.
18. gr. – 91/104.
19. gr. – 89/120
- 1986, nr. 36 Lög um Seðlabanka Íslands.
3. gr. – 90/41.

- 1986, nr. 48. um lögverndun á starfsheiti og starfsréttindum grunnskólakennara, framhaldsskólakennara og skólastjóra.
 2. gr. – 90/17, 90/20.
 3. gr. – 90/17.
 9. gr. – 90/162.
 11. gr. – 90/162.
 13. gr. – 90/162.
 15. gr. – 90/17.
- 1986, nr. 54. Lög um breytingu á lögum um Húsnæðisstofnun ríkisins, nr. 60/1984, sbr. lög nr. 77/1985.
 – 91/139.
- 1986, nr. 94. Lög um kjarasamninga opinberra starfsmanna.
 1. gr. – 91/93.
 19. gr. – 90/176.
- 1986, nr. 321. Reglugerð um lánveitingar Byggingarsjóðs ríkisins.
 14. gr. – 90/128.
- 1986, nr. 402. Reglur um sérfræðileyfi tannlækna.
 2. gr. – 90/21.
- 1986, nr. 470. Reglugerð um Seðlabanka Íslands.
 IV. kafli – 90/41.
- 1987, nr. 3. Lög um fjáröflun til vegagerðar.
 6. gr. – 89/120.
- 1987, nr. 5. Lög um breyting á lögum nr. 98/1974, um fjáröflun til vegagerðar, sbr. lög nr. 19/1986, um breyting á þeim lögum.
 – 89/120.
- 1987, nr. 25. Vaxtalög.
 13. gr. – 89/93.
- 1987, nr. 30. Lög um orlof.
 11. gr. – 89/93.
- 1987, nr. 34. Lög um breytingu á lögum um stjórn og starfrækslu póst- og símamála, nr. 36/1977.
 – 89/120.
- 1987, nr. 45. Lög um staðgreiðslu opinberra gjalda.
 – 89/113.
 18. gr. – 90/197.
 34. gr. – 90/197, 91/138.
- 1987, nr. 46. Lög um gildistöku laga um staðgreiðslu opinberra gjalda.
 2. gr. – 90/197.
 6. gr. – 89/98.

- 1987, nr. 49. Lög um breyting á lögum nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum.
 – 89/98.
 9. gr. – 89/98.
 10. gr. – 89/98.
 11. gr. – 88/22.
 17. gr. – 90/197.
 21. gr. – 89/98.
 II. br.b.ákv. – 91/138.
- 1987, nr. 50. Umferðarlög.
 2. gr. – 90/202.
 63. gr. – 90/202.
 64. gr. – 89/124.
 65. gr. – 89/124, 90/177.
 67. gr. – 89/124.
- 1987, nr. 51. Lög um eftirlit með skipum.
 – 91/135.
 6. gr. – 91/137.
- 1987, nr. 52. Lög um opinber innkaup.
 1. gr. – 90/148.
 6. gr. – 90/148.
- 1987, nr. 55. Tollalög.
 6. gr. – 90/186.
 13. gr. – 90/186.
 100. gr. – 89/83.
 101. gr. – 89/183.
- 1987, nr. 92. Lög um breyting á lögum nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, þar með talin breyting samkvæmt lögum nr. 49/1987 sem taka eiga gildi 1. janúar 1988.
 9. gr. – 88/22.
 14. gr. – 91/138.
- 1987, nr. 97. Lög um vörugjald.
 7. gr. – 90/186.
- 1987, nr. 180. Reglugerð um Byggingarsjóð verkamanna og félagslegar íbúðir, sbr. reglugerð nr. 30/1989.
 25. gr. – 91/34.
- 1987, nr. 223. Reglugerð um sérstakt jöfnunargjald af kartöflum og vörum unnar úr þeim.
 1. gr. – 90/186.
- 1987, nr. 457. Reglugerð um nám kennara, sem ekki fullnægðu skilyrðum laga nr. 48/1986 um lögverndun á starfsheiti og starfsréttindum grunnskólakennara, framhaldsskólakennara og skólastjóra.

- 1. gr. – 90/162.
- 10. gr. – 90/162.

1987, nr. 546. Reglugerð um fæðingarorlof.
1. gr. – 89/38.

1987, nr. 579. Reglugerð um greiðslu barnabóta á árinu 1988.
6. gr. – 88/22.

1987, nr. 586. Reglugerð um skoðunargjöld ökutækja.
– 89/124.

1987, nr. 613. Reglugerð um sérstakt gjald af bifreiðum og bifhjólum.
– 90/193.

1988, nr. 3. Lög um stjórn fiskveiða 1988–1990.
– 91/143.
3. gr. – 90/185.
4. gr. – 91/143.
9. gr. – 90/185.
10. gr. – 91/143, 91/150, 91/151.
14. gr. – 90/185.

1988, nr. 14. Bráðabirgðalög um aðgerðir í efnahagsmálum.
– 89/120.
7. gr. – 89/120, 89/124.

1988, nr. 29. Lög um Kennaraháskóla Íslands.
32. gr. – 91/101.

1988, nr. 38. Lög um breytingu á áfengislögum.
– 90/148.

1988, nr. 39. Lög um bifreiðagjald.
2. gr. – 91/130.

1988, nr. 47. Lög um breyting á lögum nr. 36 9. maí 1970, um leigubifreiðar.
– 88/24.

1988, nr. 48. Lög um fangelsi og fangavist.
2. gr. – 89/48.
8. gr. – 89/48, 91/33.
12. gr. – 89/43.
14. gr. – 91/33.
18. gr. – 89/50.
22. gr. – 91/32.
26. gr. – 91/43.
30. gr. – 91/32.

1988, nr. 49. Lög um breytingu á lögum um Innheimtustofnun sveitarfélaga nr. 54/1969.
1. gr. – 90/93.

- 1988, nr. 53. Læknalög.
VIII. kafli – 89/19.
16. gr. – 89/17, 89/19.
- 1988, nr. 57. Lög um framhaldsskóla.
5. gr. – 91/137.
25. gr. – 91/29.
- 1988, nr. 62. Lög um breyting á umferðarlögum, nr. 50/1987.
– 89/112.
3. gr. – 89/124.
- 1988, nr. 69. Auglýsing um niðurfellingu eða endurgreiðslu aðflutningsgjalda eða sölu-
gjalds af ýmsum aðföngum til samkeppnisiðnaðar.
8. gr. – 90/186
10. gr. – 90/186.
- 1988, nr. 81. Lög um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit.
IV. kafli. – 91/141.
2. gr. – 90/124.
30. gr. – 91/141.
- 1988, nr. 83. Bráðabirgðalög um efnahagsaðgerðir.
16. gr. – 89/120, 89/124.
- 1988, nr. 86. Lög um Húsnæðisstofnun ríkisins.
2. gr. – 91/47.
3. gr. – 91/47.
5. gr. – 91/139.
53. gr. – 91/47.
64. gr. – 90/125.
83. gr. – 91/34.
- 1988, nr. 88. Reglugerð um kafarastörf.
– 90/36.
- 1988, nr. 98. Reglugerð um meistaranám og útgáfu meistarabréfa.
5. gr. – 91/29.
- 1988, nr. 176. Reglugerð um uppgjör orlofsfjár.
2. gr. – 89/93.
4. gr. – 89/93.
- 1988, nr. 211. Reglugerð um skipan gjaldeyris- og viðskiptamála.
– 90/113.
- 1988, nr. 271. Reglugerð um breytingu á reglugerð um dómsmálagjöld o.fl., nr. 585 23.
desember 1987.
– 89/124.
- 1988, nr. 268. Reglugerð um flutning verkefna og önnur skil frá sýslunefndum til sveitar-
félaga og héraðsnefnda.
7. gr. – 91/160.

- 1988, nr. 345. Gjaldskrá og reglur fyrir símaþjónustu.
XIV. kafli – 89/129.
- 1988, nr. 346. Gjaldskrá fyrir pósthjónustu.
– 89/120.
- 1988, nr. 423. Reglugerð um endurgreiðslu söluskatts af iðgjöldum af ábyrgðartryggingu
bifreiða í eigu fatlaðra.
2. gr. – 88/22.
- 1988, nr. 441. Auglýsing um rafverktakaleyfi.
4. gr. – 90/37.
- 1988, nr. 530. Auglýsing um skráningu ökutækja, skoðun þeirra og eftirlit.
– 89/124.
- 1988, nr. 549. Auglýsing um innflutning með greiðslufresti og aðrar erlendar lántökur.
– 90/113.
- 1988, nr. 558. Reglugerð um bensíngjald.
– 89/120.
- 1988, nr. 559. Reglugerð um breyting á reglugerð nr. 593/1987 um þungaskatt.
– 89/120.
- 1988, nr. 569. Reglugerð um upphaf og lok fangavistar.
– 91/32.
1. gr. – 89/48.
- 1988, nr. 572. Reglugerð um breyting á reglugerð nr. 613 31. desember 1987 um sérstakt
gjald af bifreiðum og bifhjólum.
– 89/120.
- 1989, nr. 1. Gjaldskrá fyrir Bifreiðaskoðun Íslands h.f.
– 89/124.
- 1989, nr. 24. Reglugerð um húsnæðissparnaðareikninga.
– 89/98.
- 1989, nr. 35. Lög um veitingu ríkisborgararéttar.
1. gr. – 91/84.
2. gr. – 91/84.
- 1989, nr. 54. Reglugerð um lánveitingar Byggingarsjóðs ríkisins.
17. gr. – 90/128.
- 1989, nr. 68. Lög um breyting á lögum nr. 63 31. maí 1979 um skipan gjaldeyris- og við-
skiptamála.
– 90/113.
- 1989, nr. 76. Lög um breytingu á lögum um Húsnæðisstofnun ríkisins.
2. gr. – 91/47.

1989, nr. 77. Lög um leigubifreiðar.

- 1. gr. – 89/39.
- 4. gr. – 89/39, 90/35.
- 5. gr. – 89/39, 90/35.
- 8. gr. – 89/39.
- 9. gr. – 90/26, 90/29.
- 10. gr. – 91/88.
- 14. gr. – 90/26, 90/29.

1989, nr. 91. Lög um tekjustofna sveitarfélaga.

- IV. kafli – 89/133.
- 30. gr. – 89/133.

1989, nr. 111. Fjáraukalög fyrir árið 1989.

- 91/36

1989, nr. 117. Lög um breyting á lögum nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignarskatt.

- 9. gr. – 90/197.

1989, nr. 132. Lög um breyting á lögum um stofnun og slit hjúskapar, nr. 60 29. maí 1972.

- 89/90.

1989, nr. 307. Reglugerð um vörubifreiðar og sendibifreiðar, sem notaðar eru til leiguaksturs og takmarkanir á fjölda þeirra.

- 1. gr. – 89/39.

1989, nr. 308. Reglugerð um fólksbifreiðar, sem notaðar eru til leiguaksturs og takmarkanir á fjölda þeirra.

- 91/88
- 2. gr. – 89/39.
- 17. gr. – 90/29.
- 19. gr. – 90/26.
- 21. gr. – 90/29.

1989, nr. 378. Reglur um netaveiði göngusilungs í sjó.

- 90/128.

1989, nr. 459. Reglugerð um breytingu á heilbrigðisreglugerð nr. 45/1972.

- 90/124.

1989, nr. 499. Auglýsing um innflutning með greiðslufresti og aðrar erlendar lántökur.

- 90/113.

1989, nr. 579. Reglugerð um búfjármörk, markaskrár og takmörkun á sammerkingu búfjár.

- 91/51.

1989, nr. 585. Reglugerð um stjórn botnfiskveiða 1990.

- 91/145.

1989, nr. 587. Reglugerð um veiðar smábáta 1990.

- 91/143, 91/150.
- 5. gr. – 91/151.

6. gr. – 91/150.

7. gr. – 91/150.

1990, nr. 21. Lög um lögheimili.
– 91/130.

1990, nr. 23. Lög um Námsgagnastofnun.
6. gr. – 90/134.

1990, nr. 38. Lög um stjórn fiskveiða.
– 91/144, 91/146, 91/152.

3. gr. – 91/146.

4. gr. – 91/149.

5. gr. – 91/149.

7. gr. – 91/149.

8. gr. – 91/146.

11. gr. – 91/149.

13. gr. – 91/146, 91/149.

23. gr. – 91/144.

I. br.b.ákv. – 91/145.

3. mgr. – 91/145.

II. br.b.ákv. – 91/144.

3. mgr. – 91/144, 91/150, 91/151.

4. mgr. – 91/144, 91/151.

6. mgr. – 91/149, 91/152.

8. mgr. – 91/149.

1990, nr. 62. Lög um skipan prestakalla og prófastsdæma og um starfsmenn þjóðkirkju Íslands.

43. gr. – 91/136.

1990, nr. 90. Lög um tekjustofna sveitarfélaga.

5. gr. – 91/141.

42. gr. – 91/121.

1990, nr. 102. Reglugerð um löggiltar iðngreinar, námssamninga, sveinspróf og meistara-
réttindi.

43. gr. – 91/29.

44. gr. – 91/29.

1990, nr. 105. Reglugerð um framhaldsskóla.

6. gr. – 91/137.

1990, nr. 119. Reglugerð um bréfaskipti, símtöl og heimsóknir afplánunarfanga.

5. gr. – 90/97.

28. gr. – 90/97.

31. gr. – 90/97.

1990, nr. 121. Reglugerð um vörubifreiðar og sendibifreiðar, sem notaðar eru til leigu-
aksturs og takmarkanir á fjölda þeirra.

– 90/35.

- 1990, nr. 161. Reglugerð um pósthjónustu.
4.5.1.3. gr. – 91/104.
- 1990, nr. 162. Reglugerð um námskeið fyrir löggilta vigtarmenn, sbr. reglugerð nr. 337/1990 og reglugerð nr. 137/1991.
– 91/26.
- 1990, nr. 217. Reglugerð um húsbréfadeild og húsbréfavíðskipti vegna kaupa eða sölu á íbúðum og kaupum, sölu eða byggingar á nýjum íbúðum.
1. gr. – 91/47.
3. gr. – 91/47.
9. gr. – 91/47.
13. gr. – 91/47.
27. gr. – 91/47.
- 1990, nr. 465. Reglugerð um veiðar í atvinnuskyni
– 91/143, 91/146, 91/151.
1. gr. 91/149.
6. gr. – 91/146.
7. gr. – 91/143.
8. gr. – 91/149.
- 1990, nr. 532. Reglugerð um réttindi og skyldur manna, sem dveljast erlendis við nám, skv. ákvæðum laga um opinber gjöld.
– 91/130.
- 1991, nr. 19. Lög um meðferð opinberra mála.
XX. kafli. – 91/75.
76. gr. – 91/75.
112. gr. – 91/75.
113. gr. – 91/75.
114. gr. – 91/75
- 1991, nr. 21. Lög um gjaldþrotaskipti.
82. gr. – 91/104.
180. gr. – 91/104.
- 1991, nr. 37. Lög um mannanöfn.
3. gr. – 91/84.
- 1991, nr. 118. Reglugerð um kosningu vígslubiskupa.
3. gr. – 91/136.
4. gr. – 91/136.
- Mannréttindasáttmáli Evrópu.**
Auglýsing nr. 11/1954 um fullgildingu Evrópusamnings um verndun mannréttinda og mannfrelsis, sbr. auglýsingu nr. 58/1958.
– 91/84.
5. gr. – 90/97, 91/43.
6. gr. – 90/97, 91/75.
8. gr. – 90/109.
26. gr. – 91/43.

2. Atriðisorðaskrá.

Aðflutningsgjöld sjá *Skattar og gjöld*

Aðgangur að gögnum og upplýsingum

Aðgangur að skýrslum um starfsmenn og starfshætti ríkisstofnunar	89/104
Aðgangur að upplýsingum hjá Tryggingastofnun ríkisins	89/23
Aðgangur að upplýsingum um þá sem synjað var um þátttöku í lokuðu útboði	90/148
Aðgangur aðila að gögnum máls hjá tryggingaráði	89/35
Aðgangur foreldra að umsögnum barnaverndarnefnda	89/14
Aðgangur foreldra að gögnum hjá barnaverndaryfirvöldum	91/42
Aðgangur foreldra að upplýsingum og gögnum í málum út af forsjá barna ..	89/58
Afhending sjúkraskýrslna	89/19
Afhending skýrslna sérfræðinga um störf og háttsemi starfsmanns .88/21, 89/17, 91/166	
Einstaklingar geta krafist þess að fá að kynna sér gögn, sem eru í vörslum stjórnvalda og varða þá sérstaklega	89/17
Frumkvæði stjórnvalda að kynna aðila gögn máls	89/58
Fyrirheit um að frásagnir skýrslugefanda verði ekki kynntar	89/17
Láta ber aðila í té afrit af gögnum máls	89/14
Not upplýsinga í stjórnýsly	89/23
Umsögn fullnustumatsnefndar	89/48
Undir hvern heyrir ákvörðun um afhendingu afrita af gögnum máls?	89/14
Yfirlit yfir skuldastöðu opinberra gjalda	91/121
Það ræður ekki úrslitum um aðgang að upplýsingum, hvort þær hafa verið grundvöllur ákvarðana	89/104
Öflun gagna í þágu dómsmáls	89/116
Sjá einnig <i>Skráning upplýsinga um einkamálefni, Pagnarskylda</i>	

Aðili máls sjá *Starfssvið umboðsmanns Alþingis / Málsaðild*

Aflahlutdeild sjá *Stjórnun fiskveiða*

Afnota- og þjónustugjöld

Grundvöllur símareiknings	90/118
Sjá einnig <i>Skattar og gjöld</i>	

Afplánun refsingar sjá *Fangelsismál*

Afturköllun

Leyfis til aksturs leigubifreiða	88/24, 88/32, 90/26, 90/29
Löggildingar vigtarmanns	91/26
Ódagsett	88/24
Sjá einnig <i>Breyting á óbirtri ákvörðun</i>	

Afturvirkni

Afturvirkni skattalaga	90/197
Afturvirkni úthlutunarreglna LÍN	90/148

Agaviðurlög í fangelsum sjá *Fangelsismál*

Almannatryggingar

Fæðingarorlof	89/38
Mæðralaun	89/23, 89/33, 90/228
Sjúkratryggingar	89/35
Skerðing á tekjutryggingu örorkulífeyrisþega vegna tekna maka	88/33, 89/137, 90/230, 91/165
Slysatryggingar	89/35

Sjá einnig *Tryggingaráð, Barnsmeðlög.*

Alþingi sjá *Starfssvið umboðsmanns Alþingis*

Andmælaréttur

Ekki skylt að veita lánsúmsækjanda heimild til að tjá sig um lögfræðilega umsögn	90/148
Ekki talin þörf á að veita meðlagsgreiðanda kost á að tjá sig áður en ákvörðun um framfærslueyri með barni var tekin	90/12
Foreldrar í málum út af forsjá barna	89/58
Óheft umráð skjala nauðsynleg til að tryggja að réttur aðila til að koma fram skýringum komi að fullu gagni	89/14, 89/58
Við lausn skipaðs nefndarmanns	91/88
Við meðferð mála sem skotið er til tryggingaráðs	89/35

Atvinnuréttindi

Afturköllun löggildingar vigtarmanns	91/26
Atvinnuleyfi fyrir erlenda leiðsögumenn	91/17
Atvinnusvið leigubifreiðastjóra	89/39
Nýjar reglur hagga ekki við starfsréttindum manna sem aflað hafa sér þeirra fyrir gildistöku reglnanna	91/26
Prófnefnd og atvinnuskírteini kafara	90/36
Réttur maka til að nýta leyfi látins eiginmanns, til aksturs leigubifreiðar	90/29, 91/169
Réttur til að nota starfsheitið framhaldsskólakennari	90/17
Réttur til að nota starfsheitið grunnskólakennari	90/20
Réttur til að starfa og nota starfsheitið heilbrigðisfulltrúi	91/29
Sérfræðiviðurkenning tannlæknis	90/21
Skilyrði fyrir veitingu meistaráttinda í netagerð	91/29
Skilyrði rafverktakaleyfis	90/37
Svipting leyfis til aksturs leigubifreiða vegna ákvæða reglugerðar um hámarksaldur leigubifreiðastjóra	88/24, 88/32, 90/26, 91/164
Takmörkun á fjölda sendibifreiða	90/35

Auglýsing

Á lausum stöðum sjá <i>Opinberir starfsmenn</i>	
Eftir umsóknum til veiða á háhyrningum	89/52, 90/227

Ábyrgðartrygging bifreiða

Endurgreiðsla söluskatts af iðgjöldum	88/22
---	-------

Áfrýjunarleyfi	89/28
----------------------	-------

Ákærvald sjá *Meðferð ákærvalds*

Álitsumleitan sjá *Umsagnir*

Áminning sjá *Opinberir starfsmenn*

Bankaæftirlit sjá *Eftirlit stjórnsýsluaðila*

Barnabætur

Skuldajöfnun barnabóta við álögð gjöld sama árs	88/22
---	-------

Barnavernd sjá *Foreldrar og börn*

Barnsmeðlög

Ákvörðun og endurskoðun meðlagsfjárhæðar	90/108
Innheimta meðlaga	89/133, 90/12, 90/229
Samningar foreldra um gjalddaga	90/12
Úrskurðarvald tryggingaráðs um greiðslu meðlags aftur í tímann	89/34

Birting

Stjórnsýsluákvæðana

Afturköllun löggildingar vigtarmanns	91/26
--	-------

Ákvörðun varðandi lánsúmsókn hjá Lánasjóði íslenskra námsmanna	90/148
Tryggingaráði bar að tilkynna aðila niðurstöðu ákvörðunar milliliðalaust	89/35
Breyting á óbirtri ákvörðun	
Meðferð lánsúmsóknar hjá Lánasjóði íslenskra námsmanna	90/148
Sjá hins vegar <i>Afturköllun</i>	
Bréflýnd	
Skoðun pósts til fanga	90/97
Búfé	
Heimaslátrun	90/124
Talning búfjár	89/23
Sjá einnig <i>Sauðfjárveikivarnir, Búfjármark</i>	
Búfjármark	
Réttthæð búfjarmarka	91/51
Byggingarmál Sjá <i>Skipulags- og byggingarmál</i>	
Bærnireglur sjá <i>Valdmörk stjórnvalda</i>	
Börn sjá <i>Foreldrar og börn</i>	
Dómstólar	
Skilyrði málshöfðunar að kærheimild hafi verið notuð	89/101
Sjá einnig <i>Starfssvið umboðsmanns Alþingis</i>	
Efniskröfur sjá <i>Jafnræðisreglur, Lagaheimild, Meðalhófsreglan, Sjónarmið</i> <i>sem stjórnarsýsluathöfn er byggð á</i>	
Eftirlit stjórnarsýsluaðila	
Dómsmálaráðuneytinu bar að sjá til þess að bætt væri úr göllum á meðferð máls hjá biskupi	89/104
Eftirlit með hlutafélögum	91/46
Framkvæmd eftirlits með verðbréfamiðlun og verðbréfasjóðum	90/41
Sérstakt tilefni nákvæms eftirlits	90/41
Skylda ráðuneytis sem yfirstjórnanda og handhafa veitingarvalds tiltekinna starfa hjá undirstofnun	89/104
Tegundaprófun símtækja	90/87
Eignarnám	
Ákvörðun bóta í tengslum við niðurskurð sauðfjár	89/96, 91/167
Skilyrði eignarnáms til lagningar einkavegar	91/162
Ellilífeyrir sjá <i>Lífeyrisréttindi</i>	
Endurgreiðsla sjá <i>Skattar og gjöld</i>	
Endurupptaka stjórnarsýslumáls	
Endurskoðun meðlagsfjárhæðar	90/108
Fangelsismál	
Afplánun refsingar að aflokinni sjúkrahúsvist	89/43
Agaviðurlög í fangelsum	90/97, 91/33
Flutningur á milli fangelsa	91/33
Flutningur fanga úr norsku fangelsi	89/50
Lagaákvæði um skoðun og upptöku ritaðs efnis	91/32
Reynslulausn	91/33
Skoðun pósts og hlustun símtala fanga	90/97, 91/170
Svör stjórnvalda við erindum fanga	89/51
Tannlæknaþjónusta við fanga	90/93, 91/170
Vinna og vinnulaun fanga	90/97
Sjá einnig <i>Náðun</i>	

Félagslegar íbúðir

Uppgjör við lok sameiginlegs viðhalds húsa í byggingarfélagi verkamanna 91/32

Fiskveiðar sjá *Stjórnun fiskveiða***Fjárveitingar**

Rádstöfun fjárveitingar, sem veitt var með fjárákvalögum 91/36

Fordæmisgildi stjórnisýsluákvæðana

Hert skilyrði fyrir áfrýjunarleyfi 89/28

Úrskurðir tryggingaráðs 89/35

Foreldrar og börn

Afskipti barnaverndarnefndar 91/42

Eftirlit barnaverndaryfirvalda 91/42

Forsjámál

Meðferð mála út af breytingu á forsjá barna 90/107

Meðferð mála út af forsjá barna 89/58, 91/168

Réttaráhrif málskots til Barnaverndarráðs Íslands 90/113

Samþykki um rádstöfun barns í fóstur 89/79

Umngengnisréttur

Ákvarðanir barnaverndaryfirvalda um umgengni foreldris og barns 89/79

Beiting þvingunarúrræða 90/109, 91/170

Frestun á ákvörðun umgengnisréttar 90/107

Form stjórnisýsluákvæðana sjá *Stjórnisýsluákvæðanir***Formaður nefndar** sjá *Nefndir, ráð og stjórnir***Forsjá** sjá *Foreldrar og börn***Framkvæmd stjórnvalda á lögum og stjórnvaldsfyrirmælum**

Greiddsla námsbókarkostnaðar og efnisgjalds í grunnskólum 90/134

Hert skilyrði fyrir veitingu áfrýjunarleyfa samkvæmt

lögum nr. 57/1949 um nauðungaruppboð 89/28

Innheimta barnsmeðlaga 89/133

Innheimta söluskatts 90/218

Meðferð kvartana vegna símareikninga 90/118

Setning fyrirmæla um réttarstöðu eigenda fjár á

húsnæðissparnaðarreikningum 89/98

Starfshættir hlutafélagaskrár við skráningu og könnun tilkynninga

um breytingar á skráðum upplýsingum 88/40

Stjórnvald losnar ekki undan því að framkvæma skýra lagareglu, þó að áform

séu uppi um breytingu á réttarreglum sem reynt getur á við framkvæmdina 90/134

Vinna og vinnulaun fanga 90/97

Framfærslueyrir með barni sjá *Barnsmeðlög***Frestir**

Farið fram úr lögákveðnum afgreiðslufresti 91/126

Kærufrestur 91/140

Of skammur frestur til umsagnar 90/176

Svör stjórnvalda við erindum 89/83

Umsóknarfrestur um lán úr Byggingarsjóði ríkisins 90/128

Sjá einnig *Starfssvið umboðsmanns Alþingis / Ársfrestur til kvörtunar liðinn***Fæðingarorlof** sjá *Almannatryggingar***Gjafsókn**

Ábending um breytingar á lagareglum um gjafsókn 88/23, 90/230, 91/164

Synjun á gjafsókn í dómsmáli 91/41

Gjaldeyris- og viðskiptamál

Gengisáhætta vegna greiðslu á erlendu láni, er gengisskráning var felld niður . . . 88/19
 Innflutningur með greiðslufresti 90/113

Gjöld sjá *Skattar og gjöld***Grunnskólar sjá *Menntamál*****Gögn sjá *Aðgangur að gögnum og upplýsingum*****Heilbrigðismál**

Heimaslátrun búfjár 90/124

Hjónaskilnaður

Sáttaumleitanir 89/90

Hlutafélagaskrá

Skráningu hlutafjánhækkunar og kjöri endurskoðenda skotið til dómstóla 88/21
 Starfshættir hlutafélagaskrár við skráningu og könnun tilkynninga
 um breytingar á skráðum upplýsingum 89/137, 88/40

Hlutafélög

Beiting þvingunarúrræða skv. 150. gr. hlutafélagalaga 91/46
 Eftirlit með hlutafélögum 91/46

Húsbréf sjá *Húsnæðismál***Húsnæðismál**

Forkaupsréttur sveitarfélaga að félagslegum íbúðum 90/127
Húsbréf
 Markaðsverð 91/47
 Upphafsdagur vaxta fasteignaveðbréfs í húsbréfavíðskiptum 91/47
 Húsfélög og samtök í verkamannabústöðum 90/125
 Umsóknarfrestur til Byggingarsjóðs ríkisins 90/128

Húsnæðissparnaðarreikningar sjá *Skattar***Hvalveiðar**

Útgáfa leyfa til veiða á háhyrningum 89/52, 90/227

Hæfi starfsmanna stjórnýslunnar

Almenn hæfisskilyrði ríkisstarfsmanns 90/158, 90/162
 Fyrri afskipti starfsmanns af sama aðila 90/113
 Menntunarskilyrði nefndarmanna 90/21
 Rannsóknar- og ákvörðunarvald vegna sauðfjársjúkdóma 90/178
 Sérstakt hæfi dómnefndarmanna um prófessorsstöðu 91/101
 Skilyrði til veitingar atvinnuleyfis sjá *Atvinnuréttindi*
 Starfsmaður ráðuneytis oddamaður í álitsefandi nefnd 90/186

Innflutningsgjöld sjá *Skattar og gjöld***Innheimta sjá *Barnsmeðlög, Lagaheimild, Þvingunarúrræði*****Innheimtutilkynning**

Upptaka vegna fiskveiðibrots 88/22

Jafnræðisreglur

Aðstöðumunur sem byggist á frambærilegum og málefnalegum
 rökum fær staðist 91/112
 Aðstöðumunur verður að eiga skýra og ótvíræða stoð í lögum 90/180, 91/144
 Endurgreiðsla aðflutningsgjalda og söluskatts af efni og vélum
 vegna framkvæmda við vatnsaflsstöð 91/122
 Forkaupsréttur sveitarfélags að félagslegri íbúð 90/127
 Innheimta barnsmeðlaga 89/133
 Jafnræði stjórnmalaflokka í kosningadagskrá Ríkisútvarps 91/112

Málsmeðferð við stöðuveitingu	90/158
Niðurfelling tolla	90/186
Tegundaprófun símtækja	90/87
Útgáfa leyfa til veiða á háhyrningum	89/52
Við opinber innkaup	90/148
Við sérfræðiviðurkenningu tannlækna	90/21
Kafarar sjá Atvinnuréttindi	
Kennarar sjá Atvinnuréttindi	
Kirkjumál	
Afgreiðsla umsóknar um auglýsta stöðu innan þjóðkirkjunnar	89/104
Vottorð um úrsögn úr þjóðkirkjunni	90/131
Kæruheimild sjá Starfssvið umboðsmanns Alþingis / Málskot, Stjórnarsýslukaera	
Lagaheimild	
<i>Samninga</i>	
Allsherjarréttarlegu lagaákvæði varð ekki breytt með samningi	91/93
<i>Stjórnarsýsluákvæðana</i>	
Aðstöðumunur verður að eiga skýra og ótvíræða stoð í lögum	90/180
Afdráttur barnsmeðlags af kaupum	89/133, 90/12
Ákvörðun varð ekki reist á reglugerðarheimild	90/186
Forkaupsréttur sveitarfélags að félagslegum íbúðum	90/127
Gjaldtaka vegna rekstrarkostnaðar grunnskóla	90/134
Gjaldtaka vegna umbúðapoka	90/216
Hámarksaldur leigubifreiðastjóra	88/23
Námsgagnakostnaður og efniskostnaður í grunnskólum	90/134
Niðurfelling tolla af frystu grænmeti	90/186
Réttindanáam kennara	90/162
Samþykki aðila viku ekki burt grundvallarreglum um nauðsyn lagaheimilda	88/24
Skuldajöfnun barnabóta við álögd gjöld sama árs	88/22
Talning búfjár	89/23
Það leysir ekki undan nauðsyn lagaheimildar þó um þarfar stjórnarsýsluákvæðanir sé að ræða	89/23
Þörf fyrir skýra lagaheimild	88/24, 89/23, 90/134, 90/180, 91/144
<i>Stjórnarsýslufyrirmæla</i>	
Atvinnusvið leigubifreiðastjóra	89/39
Endurmenntun löggiltra vigtarmanna	91/26
Hámarksaldur leigubifreiðastjóra	88/24
Innflutningur með greiðslufresti	90/113
Heimild Póst- og símamálastofnunar til þess að afhenda póstsendingar öðrum en skráðum viðtakanda	91/104
Hækkun gjalda á verðstöðvunartímabili	89/120, 89/124
Innflutningsgjöld af vélsleðum	90/193
Lokun síma	89/129, 90/227
Reglur um netaveiði göngusilungs	90/128
Samþykki aðila viku ekki burt grundvallarreglum um nauðsyn lagaheimilda	88/24
Skerðing á tekjutryggingu örorkulífeyrisþega vegna tekna maka	88/33, 89/137, 90/230, 91/165
Skilyrði rafverktakaleyfis	90/37

Skoðun póstis og hlustun símtala fanga	90/97
Um niðurfellingu á heimild maka til þess að nýta sér leyfi látins eiginmanns til aksturs leigubifreiðar	90/29
Skýring hugtaksins „veiðitímabil“	91/146
Þörf fyrir skýra lagaheimild	88/24, 90/29
Sjá einnig <i>Atvinnuréttindi, Þvingunarúrræði</i>	
Lax- og silungsveiði	
Reglur um netaveiði göngusilungs	90/128
Lánasjóður íslenskra námsmanna sjá <i>Námslán og námsstyrkir</i>	
Leiðbeiningar og útskýringar	
Atriði sem starfsmaður var ekki bær að fjalla um	91/56
Leiðbeiningarskylda skattyfirvalda	90/197
Rangar upplýsingar geta varðað bótaskyldu	91/56
Upplýsingar um framsal veiðiheimilda	90/185
Upplýsingar um sóknarkvóta	91/145
Leiðsögumenn sjá <i>Atvinnuréttindi</i>	
Leigubifreiðastjórar Sjá <i>Atvinnuréttindi</i>	
Lífeyrisréttindi starfsmanna ríkisins	
Breyting á löggjöf varðandi útreikning ellilífeyris	89/55, 91/56
Launaviðmiðun við útreikning lífeyrisgreiðslna	91/65
Lífeyrir eftir lát sambúðarmanns	89/57
Réttur til örorkulífeyris	91/133
Útreikningur á lífeyri sjóðsfélaga, er gegnt hafði stöðu, sem lögð var niður ...	91/63
Lokun síma sjá <i>Póst- og símamál</i>	
Læknar	
Fyrirmæli læknalaga um afhendingu sjúkraskýrslna	89/19
Refsiábyrgð sjálfstætt starfandi lækna	90/129
Störf fangelsislækna	89/43
Lögbýli	90/124
Lögeyrir	91/47
Lögregla	
Meðferð og rannsókn kvartana á hendur lögreglumönnum	91/82
Þátttaka lögreglu í búfjártalningu	89/23
Sjá einnig <i>Meðferð ákærvalds</i>	
Lögreglurannsókn sjá <i>Meðferð ákærvalds</i>	
Mannanöfn	
Mannsnafn ekki talið falla að lögum íslenskrar tungu	91/84
Skylda til töku íslensk eiginnafrsna við veitingu ríkisfangs	91/84
Mannréttindi	
Ábending um ófullkomin ákvæði til verndar mannréttindum í íslenskum lögum	88/45, 89/137
<i>Mannréttindasáttmáli Evrópu</i>	
Agaviðurlög í fangelsum	90/97
Félagafrelsi	90/35
Gagnkvæmur umgengnisréttur foreldra og barna	89/58, 89/79, 90/109
Sá sem borinn er sökum um refsiverða háttsemi, á kröfu til þess að máli ljúki innan hæfilegs tíma	91/75
Synjun á gjafsókn í dómsmáli	91/43
Viðurkenning trúfrelsis	90/131

Málshraði

Afhending yfirlits yfir skuldastöðu opinberra gjalda	91/121
Farið framúr lögákveðnum afgreiðslufresti	91/126
Í málum út af forsjá barna	89/58
Seinagangur við lögreglurannsókn	91/68, 91/71, 91/75
Skýra ber tafir fyrir aðilum, ef afgreiðsla máls dregst	89/83
Svara ber erindum svo fljótt sem verða má	91/156

Málskot til æðra stjórnvalds sjá Starfssvið umboðsmanns, Stjórnsýslukæra**Málsmeðferð**

Afgreiðsla á sérfræðileyfum til tannlækna	90/21
Afgreiðsla á umsóknum um náðun	89/48
Ákvörðun og endurskoðun meðlagsfjárhæðar	90/108
Framkvæmd lokunar starfsstöðvar	90/218
Framkvæmd sameiningar sveitarfélaga	90/214, 90/215
Innheimta barnsmeðlaga	90/12
Málsmeðferð í ríkisstjórn	90/193
Málsmeðferð við stöðuveitingu	90/154, 90/158
Meðferð mála, sem skotið er til tryggingaráðs	89/35
Meðferð náðunarbeiðna	91/32
Meðferð og skráning veiðiheimilda	90/179
Meðferð undanþága frá tollskyldu	90/186
Ráðstöfun stöðu setts skólastjóra í réttindanámi	90/162
Útgáfa leyfa til veiða á háhyrningum	89/52, 90/154
<i>Sjá einnig: Aðgangur að gögnum og upplýsingum, Andmælaþreglan, Birting, Eftirlit stjórnsýsluáðila, Frestir til afgreiðslu mála, Hæfi starfsmanna stjórnsýslunnar, Leiðbeiningar og útskýringar, Málshraði, Rannsóknarreglan, Rökstuðningur, Svör stjórnvalda við erindum sem þeim berast, Umsagnir, Valdmörk stjórnvalda, Þagnarskylda.</i>	

Meðalhófsreglan

Ákvæði reglugerðar um endurmenntun löggiltra vigtarmanna	91/26
Innheimta söluskatts	90/218
Lokun síma vegna ógreidds símareiknings	89/129

Meðferð ákærvalds

Ákvörðun ríkissaksóknara um niðurfellingu máls	90/129, 91/71, 91/75
Meðferð og rannsókn kvartana á hendur lögreglumönnum	91/82
Sá sem borinn er sökum um refsiverða háttsemi, á kröfu til þess að máli ljúki innan hæfilegs tíma	91/75
Seinagangur við rannsókn máls	91/68, 91/71
Tilkynna ber sakborningi um niðurfellingu máls	91/75

Meðlög sjá Barnsmeðlög**„Meinbugir á lögum“**

Agaviðurlög í fangelsum	90/97
Ákvæði heilbrigðisreglugerðar um heimaslátrun búfjár	90/124
Ákvörðun ellilífeyris samkvæmt lögum um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins	89/55
Brúttótonn eða brúttórúmllestir	91/152
Greiðsla námsbókarkostnaðar og efnisgjalds í grunnskólum	90/134
Heimild Póst- og símamálastofnunar til þess að afhenda póstsendingar öðrum en skráðum viðtakanda	91/104

Hlutverk og valdsvið framkvæmdastjórnar Ferðamálaráðs	91/17
Lagaákvæði um refsíabyrgð sjálfstætt starfandi lækna	90/129
Lagareglur um gjafsókn	88/23, 90/230
Kostnaður vegna heilbrigðisþjónustu við fanga	90/93, 91/170
Reglur um skráningu færanlegra krana	90/202, 91/171
Sáttaumleitan vegna hjónaskilnaðar	89/90
Skipan tegundarprófunar símtækja	90/87
Vextir og verðbætur af ofgreiddu skattfé	90/197
Menntamál	
Innheimta efnisgjalds	90/134
Námsgögn og námsgagnakostnaður í skyldunámi	90/134
Sjá einnig <i>Námslán</i>	
Milliríkjasamningar sjá <i>Norðurlandasamningar, Samningar við önnur ríki</i>	
Mæðralaun sjá <i>Almannatryggingar</i>	
Náðun	89/48, 91/32
Námsgögn sjá <i>Menntamál</i>	
Námslán og námsstyrkir	
Heimild til að draga félagsgjald til SÍNE af námslámi	91/87
Meðferð lánsúmsóknar	90/148
Reglur um úthlutun námslána	90/148
Synjun á ferðastyrk til dansks ríkisborgara	89/92, 90/228
Nefndir, ráð og stjórnir	
Formaður nefndar var starfsmaður ráðuneytis	90/186
Hagsmunaaðili tilnefnir ekki mann í prófnefnd	90/36
Lausn skipaðs nefndarmanns	91/88
Skipan nefndar ekki samkvæmt lögum	90/21
Valdþurrð hjá nefnd	91/17
Nemendur sjá <i>Menntamál</i>	
Norðurlandasamningar	
Norðurlandasamningur um félagslegt öryggi	89/33
Samstarfssamningur Norðurlandanna	89/92, 90/228
Opinber innkaup	
Skilyrði fyrir þátttöku í lokuðu útboði	90/148
Opinberir starfsmenn	
Aðgangur að skýrslum um starfshætti og skipulag ríkisstofnunar	89/104
<i>Áminning:</i>	
Tílefni og skýrleiki áminningar	89/104
<i>Auglýsing á lausum stöðum:</i>	
Forgangur til starfs	89/111, 90/177
Laus staða í kjölfar skipulagsbreytinga á ríkisstofnun	89/111
Einhliða skerðing á föstum launum skipaðs kennara	91/97
Erindisbréf	89/104
Fyrirframgreiðsla launa	91/93
Fyrirmæli um störf og starfsskyldur	89/104
Gögn varðandi umsókn um stöðu, sem ekki fundust	89/22
Launagreiðslur til maka látins starfsmanns	90/171
Lausn skipaðs nefndarmanns	91/88
Lögverndun starfsheitis framhaldsskóla- og grunnskólakennara	90/17, 90/20
Málskot til æðra stjórnvalds í tilefni af uppsögn	89/115

Málsmeðferð við stöðuveitingu:

Mat á hæfni umsækjenda	90/158, 91/101
Ráðstöfun stöðu setts skólastjóra í réttindanámi	90/62, 91/171
Svar við umsóknum um auglýsta stöðu	89/104
Umsagnir við stöðuveitingu	90/154
Réttur yfirboðara til að vísa starfsmanni til annarra starfa	91/98
Ráðningarsamningur	91/97
Röðun í launaflokka	91/95
<i>Staða lögð niður:</i>	
Í kjölfar skipulagsbreytinga á ríkisstofnun	89/111
Ólögmæt sjónarmið	90/172
Ríkisstofnun hættir ákveðinni starfsemi	89/112, 90/177
Staðfesting fjármálaráðuneytis á ráðningarsamningi	91/95
Tilmæli um að starfsmaður segi upp starfi	89/104
Verkfallsheimild	90/176
Sjá einnig <i>Hæfi starfsmanna stjórnýslunnar, Lífeyrisréttindi, Pagnarskylda</i>	

Orlof

Skil á orlofsfé og greiðsla vaxta af orlofsfé	89/93
---	-------

Ólögmæt sjónarmið sjá *Sjónarmið, sem stjórnýsluathöfn er byggð á*

Ólögmæt skilyrði fyrir leyfisveitingu sjá *Skilyrði fyrir leyfisveitingu*

Ógildar stjórnýsluákvarðanir sjá *Stjórnýsluákvarðanir*

Óréttmætir viðskiptahættir

Tegundaprófun símtækja	90/87
------------------------------	-------

Persónuafsláttur sjá *Skattar og gjöld*

Póst- og símamál

Frágangur símainntaks og símalagna	90/118
Heimild Póst- og símamálastofnunar til þess að afhenda póstsendingar öðrum en skráðum viðtakanda	91/104
Hækkun póstburðargjalda á verðstöðvunartímabili	89/120
Lokun síma vegna ógreidds símareiknings	89/129
Sundurliðun símareikninga	90/118
Tegundaprófun símtækja	90/87

Prentfrelsi

Lagaákvæði um skoðun og upptöku ritaðs efnis	91/32
--	-------

Rafverktakar sjá *Atvinnuréttindi*

Rannsóknarreglan

Á stjórnvöldum hvílir skylda til að afla fullnægjandi upplýsinga, áður en þau afgreiða mál	89/35, 89/58
Ákvörðun saksóknara í tilefni af kæru	91/71
Gagnaöflun í forsjármáli	90/107
Meðferð mála hjá barnaverndaryfirvöldum	89/58
Meðferð mála hjá tryggingaráði	89/35
Rannsókn markanefndar á eigendaskiptum búfjármarks	91/51
Umsagnir við stöðuveitingu	90/154
Við veitingu undanþágu frá banni	90/216
Sjá einnig <i>Andmælaréttur, Málsmeðferð, Umsagnir</i>	

Ráð sjá *Nefndir, ráð og stjórnir*

Reglugerðir sjá *Stjórnýslufyrirmæli*

Reynslulausn sjá *Fangelsismál*

Ríkisábyrgð

Synjun ríkisábyrgðar á launakröfu í þrotabúi 91/108

Ríkissaksóknari sjá Meðferð Ákærvalds**Ríkisstjórn**

Málsmeðferð 90/193

Ríkisstofnun falin ósamrýmanleg verkefni 90/87**Ríkisútlit sjá Sjónvarps- og útlitasmálefni****Rökstuðningur**

Svar við umsókn um auglýsta stöðu 89/104

Synjun beiðnar um náðun 89/48

Synjun leyfis til áfrýjunar á nauðungaruppboði 89/28

Synjun ríkisábyrgðar á launakröfu í þrotabúi 91/108

Umsögn barnaverndaryfirvalda 89/58

Úrskurðir í málum út af forsjá barna 89/58

Úrskurðir tryggingaráðs 89/35

Úrskurður ríkisskattstjóra 90/197

Samningar við önnur ríki

Ákvörðun launakjara íslenskra starfsmanna varnarliðsins 91/116

GATT-samkomulagið 90/196

Lögfesting þjóðréttarsamninga 88/fskj. I

Sjá einnig *Norðurlandasamningar***Samþykki**

Samþykki aðila viku ekki burt grundvallarreglum um nauðsyn

lagaheimilda 88/24

Um tilhögun innheimtu opinberra gjalda 91/121

Sauðfé sjá Búfé**Sauðfjárveikivarnir**

Ákvörðun bóta í tengslum við niðurskurð sauðfjár 89/96

Ákvörðun um niðurskurð sauðfjár 90/178

Ákvörðunum Sauðfjárveikivarna verður skotið til landbúnaðarráðherra 90/209

Sáttaumleitan vegna hjónaskilnaðar sjá Hjónaskilnaður**Sérstakt hæfi sjá Hæfi starfsmanna stjórnarsýslunnar****Sími sjá Póst- og símamál****Sjávarútvegur sjá Stjórnun fiskveiða****Sjónarmið, sem stjórnarsýsluathöfn er byggð á***Lögmæt sjónarmið*

Ákvörðun um forsjá barns 90/107

Álagning jöfnunargjalds á innfluttar kartöflur 90/186

Endurmenntun löggiltra vigtarmanna 91/26

Endurskoðunar meðlagsfjárhæðar 90/108

Synjun um reynslulausn 91/33

Veitingu veiðileyfa 89/52

Venjubundinni framkvæmd breytt 89/28

Ólögmæt sjónarmið

Ákvörðun barnaverndaryfirvalda um umgengnisrétt 89/79

Niðurlagning stöðu 90/172

Ákvörðun hvort nafn félli að lögum íslenskrar tungu 91/84

Skilyrði fyrir þátttöku í lokuðu útboði 90/148

Sjá einnig *Jafnræðisreglur, Meðalhófsreglan*

Sjónvarps- og útvarpsmálefni

Jafnræði stjórnmalaflokka í kosningadagskrá Ríkisútvarps 91/112

Sjúkraskýrslur sjá *Aðgangur að gögnum og upplýsingum*

Sjúkratryggingar sjá *Almannatryggingar*

Skattar og gjöld

Afhending yfirlits yfir skuldastöðu opinberra gjalda 91/121

Afturvirkni skattalaga 90/197

Barnabótum skuldajafnað við álögð gjöld sama árs 88/22

Endurgreiðsla aðflutningsgjalda og söluskatts af efni og vélum
vegna framkvæmda við vatnsaflsstöð 91/122

Endurgreiðsla seinkunargjalds vegna aðalskoðunar bifreiðar 91/129

Gjaldskrá Bifreiðaskoðunar Íslands hf. 89/124

Gjaldskylda vegna færanlegra krana 90/202, 91/171

Heimild fjármálaráðherra til þess að skjóta ákvörðunum
skattstjóra til ríkisskattanefndar 89/101

Hækkun bensíngjalds, þungaskatts og bifreiðaskatts á verðstöðvunartímabili . 89/120

Hækkun póstburðargjalda óheimil á verðstöðvunartímabili 89/120

Innflutningsgjald af vélsleðum 90/193

Jöfnunargjald á innfluttar kartöflur 90/186

Niðurfelling tolla af frystu grænmeti 90/186

Persónuafsláttur 89/38

Réttarstaða eigenda fjár á húsnæðissparnaðarreikningum 89/98

Skattaleg staða íslenskra ríkisborgara sem búa erlendis 91/130

Söluskattur

Af afnotagjöldum kapalkerfis 89/101, 91/165

Af ólögmati starfsemi 89/101, 91/165

Breyting á reglum um endurgreiðslu söluskatts
af iðgjöldum af ábyrgðartryggingu bifreiða í eigu fatlaðra 88/22

Innheimtuaðgerðir vegna vanskila 90/218

Vaxtagjöld til ákvörðunar vaxtabóta 90/197

Vextir og verðbætur af ofgreiddu skattfé 90/197

Skilyrði fyrir leyfisveitingu sjá *Atvinnuréttindi*

Skipulags- og byggingarmál

Gildi byggingarleyfis varðandi breytta nýtingu sameignar 91/31

Ógilding byggingarleyfis 91/31

Veiting byggingarleyfis 90/204

Skólar sjá *Menntamál*

Skráning upplýsinga um einkamálefni

Talning búfjár 89/23

Vottorð um úrsögn úr þjóðkirkjunni og skráning þess í þjóðskrá 90/131

Skuldajöfnuður

Barnabótum skuldajafnað við álögð gjöld sama árs 88/22

Skýrslur sjá *Aðgangur að gögnum og upplýsingum*

Slysatryggingar sjá *Almannatryggingar*

Starfsheiti sjá *Atvinnuréttindi*

Starfssvið umboðsmanns Alþingis*Alþingi:*

Ákvörðun bifreiðagjalds 91/130

Álagning og ráðstöfun sérstaks eignarskatts 90/206

Lagasetning Alþingis 89/113, 90/127, 90/205, 90/206, 91/130

Skattaleg staða íslenskra ríkisborgara sem búa erlendis	90/130
Ársfrestur til kvörtunar liðinn	89/14, 89/104, 90/131, 90/204
<i>Dómstólar:</i>	
Dómstólar fjalla um sama efni og kvartað er yfir	88/21, 88/22, 90/207
Krafa ríkissaksóknara um gæsluvarðhald	89/115
Meðferð skiptaráðanda á gjaldþrotamáli	88/19
Meðferð skiptaráðanda á skiptum sameignarfélags	88/19
Nauðungaruppboð	91/132
Réttarágreiningur, sem á undir dómstóla	89/50, 89/115, 90/125, 91/131, 91/133, 91/134
Störf dómkvaddra matsmanna	90/208
Þingfesting dómsmáls	89/113
Þinglýsing veðréttinda	90/207
Öflun upplýsinga í þágu dómsmáls	89/116
<i>Hlutverk og starfshættir umboðsmanns Alþingis</i>	<i>88/7</i>
<i>Kvörtunarefni</i>	
Kvörtun þarf að beinast að tilteknum stjórnýslugerðingum	90/212, 91/130
Varðaði kvartanda ekki sérstaklega	90/148, 90/213
Verður að varða nægilega afmörkuð réttindi	89/116
<i>Mál er falla utan starfssviðs umboðsmanns</i>	
Aðild að stéttarfélagi	91/142
Ágreiningur um fasteign	91/142
Bankaviðskipti	88/19
Ágreiningur á milli einstaklinga	90/125
Sameining lífeyrissjóða	90/212
Störf lögmanna	90/212
Það heyrir ekki undir stjórnvöld að leysa úr því hvaða mál falla utan starfssviðs umboðsmanns	91/56
Sjá hér einnig <i>Dómstólar, Alþingi, Sveitarfélög</i>	
<i>Málsaðild:</i>	
Álagning og innheimta skemmtanaskatts	90/213
Sala tilraunastöðvar	90/213
Sjálfsseignarstofnun	89/113
Starfsdeild í ríkisstofnun	90/213
Stéttarfélag vegna einstakra félagsmanna sinna	90/205
Sveitarfélag	89/116
<i>Málskot til æðra stjórnvalds:</i>	
Ákvarðanir Sauðfjárveikivarna verða bornar undir landbúnaðarráðherra	90/209
Ákvörðun Ferðamálasjóðs verður skotið til samgönguráðherra	90/210
Ákvörðun Lyfjaeftirlits ríkisins verður skotið til heilbrigðisráðherra	90/211
Ákvörðun lögreglustjóra á Keflavíkurflugvelli verður skotið til utanríkisráðherra	91/136
Ákvörðun lögreglustjóra verður skotið til dómsmálaráðherra	89/114, 90/210
Ákvörðun Siglingamálastofnunar verður skotið til samgönguráðherra	91/135, 91/137
Ákvörðun um greiðslu gjalda til nemendafélags varð skotið til menntamálaráðherra	91/137
Ákvörðun Vegagerðar ríkisins verður skotið til samgönguráðherra	90/209, 91/135

Ákvörðun yfirlögráðanda verður borin undir dómsmálaráðuneytið	91/136
Ákvörðunum kjörstjórnar um kjörskrá vegna kosninga	
vígslubiskups verður skotið til kirkjumálaráðherra	91/136
Málskot til fræðslustjóra	91/140
Málskot til Hollustuverndar ríkisins	91/141
Málskot til háskólaráðs í málefnum háskólastofnana	91/139
Málskot til landlæknis og nefndar, sem starfar skv.	
lögum nr. 59/1983 um heilbrigðisþjónustu	89/114
Málskot til matsnefndar félagslegra íbúða	89/113
Málskot til skattstjóra og ríkisskattanefndar	91/138, 91/140
Málskot til stjórnar Lánasjóðs íslenskra námsmanna	90/210
Málskot til tollstjóra og ríkistollanefndar	90/209
Málskot til tryggingaráðs	90/210
Málskot til tölvunefndar	90/209
Synjun um rannsókn máls verður skotið til ríkissaksóknara	91/138
Stjórn Húsnæðisstofnunar ríkisins	
fjalli um ágreining vegna lánveitinga	90/208, 91/139
Túlkun lyfjaskrár verði skotið til heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra ..	90/208
Uppsögn stjórnarnefndar ríkisspítalanna verður skotið til	
heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra	89/115
Æðra stjórnvald hefur ekki fellt úrskurð sinn	88/21, 91/126
<i>Sveitarfélög:</i>	
Framfærslustyrkur	88/21
Kæruheimild ekki fyrir hendi	90/211
Störf starfsmanns byggingarfulltrúa	90/207
Úrskurðarvald félagsmálaráðuneytisins	89/117, 90/211, 91/141
Sjá einnig „ <i>Meinbugir á lögum</i> “	
Stjórnir sjá Nefndir, ráð og stjórnir	
Stjórnsýsluákvörðun	
<i>Form ákvarðana</i>	
Form úrskurða tryggingaráðs	89/35
Frestun ákvarðanatöku um umgengnisrétt	90/107
Ódagsett	88/24
<i>Ógildar ákvarðanir</i>	
Aðeins verulegir annmarkar leiða fortakslaust til ógildingar	90/204, 91/31
Sjá einnig <i>Afturköllun, Efniskröfur, Endurupptaka stjórnsýslumáls,</i>	
<i>Málsmeðferð, Stjórnsýslukæra.</i>	
Stjórnsýslueftirlit sjá Eftirlit stjórnsýsluaðila	
Stjórnsýslufyrirmæli	
Atriði sem eðlilegra er að sett séu í lög heldur en reglugerð	88/33, 89/98
Ekki skjalfest að reglugerð hafi verið lögð fyrir ráðherrafund	
til samþykktar eins og lögskyld var	90/193
Mikilvægt að stjórnvöld bregðist skjótt við um setningu	
reglna um framkvæmd laga sem löggjafinn felur þeim	90/113
Sjá einnig <i>Lagaheimild, Birting</i>	
Stjórnsýslukæra	
Ákvörðun um agaviðurlög fanga sætir stjórnsýslukæru	
til dómsmálaráðuneytisins	90/97
Beiting kæruheimildar fjármálaráðherra skv. söluskattslögunum	89/101

Heimild til kæru ákvarðana sveitarfélaga til félagsmálaráðuneytisins	89/117
Kæra frestar ekki réttaráhrifum ákvörðunar	90/113, 90/218
Sjá einnig <i>Starfssvið umboðsmanns Alþingis / Málskot til æðra stjórnvalds</i>	
Stjórnsýslulög	89/7, 91/163, 91/166
Stjórnun fiskveiða	
Ákvörðun aflahlutdeildar	91/143, 91/144, 91/150, 91/151
Ákvörðun aflamarks	91/145
Flutningur aflamarks smábáta á milli ára	90/180
Framsál aflaheimilda	91/150
Leyfi til botnfiskveiða og aflakvóta	90/179
Meðferð persónubundinnar aflareynslu	91/143, 91/144
Sameining aflamarks fiskiskipa bundin skilyrðum	90/185
Skýring hugtaksins „veiðitímabil“	91/146
Synjun reist á röngum lagagrunni	91/144
Tilflutningur á leyfi til línu- og handfæraveiða	91/149
Úthlutun aflahlutdeildar	91/83
Úthlutun rækjuveiðileyfa	90/185
Úthlutun veiðiheimilda	91/152
Sveitarfélög	
Greiðsla vegna skólaaksturs	91/156
<i>Sameining sveitarfélaga</i>	
Atkvæðagreiðsla um sameiningu sveitarfélaga	90/214
Framkvæmd sameiningar sveitarfélaga	90/214
Undantekning frá skyldu til sameiningar	90/215
Samningur við sveitarfélag	91/156
Uppgjör við yfirtöku sveitarfélaga á eignum og skuldum sýslufélaga	91/160
Úrskurðarvald félagsmálaráðuneytisins í sveitarstjórnarmálum	89/117, 90/211
Sjá einnig <i>Starfssvið umboðsmanns Alþingis</i>	
Svör stjórnvalda við erindum, sem þeim berast	
Afhending yfirlits yfir skuldastöðu opinberra gjalda	91/121
Hver sá, sem ber upp erindi við stjórnvöld, á rétt á að fá skriflegt svar frá umræddu stjórnvaldi	89/51, 90/154
Skýra ber tafir fyrir aðilum máls, ef afgreiðsla dregst lengur en ætla verður að menn geri ráð fyrir	89/83
Stjórnvald sem auglýsir lausa stöðu, ber að gera umsækjendum grein fyrir afgreiðslu þess á umsóknunum	89/104
Stjórnvöldum ber að svara skriflegum erindum bréflega, nema svars sé ekki vænst	89/83
Sjá einnig <i>Málshraði, Málsmeðferð</i>	
Söluskattur sjá Skattar og gjöld	
Tannlæknar sjá Atvinnuréttindi, Læknar	
Tekjutrygging sjá Almannatryggingar	
Tollar sjá Skattar og gjöld	
Trúfrelsi sjá Mannréttindi	
Tryggingaráð	
Meðferð mála fyrir tryggingaráði	89/35
Valdsvið	89/34
Umferðarmál	
Skráning færanlegra krana	90/202

Umgenngi foreldra og barna sjá *Foreldrar og börn***Umsagnir**

Form og efni umsagna barnaverndaryfirvalda	89/58
Heimild ráðherra til frjálstrar álitsumleitunar	90/154, 90/158
Lögbundin	89/14, 89/58
Lögfræðileg umsögn um lánsúmsókn hjá LÍN	90/148
Rökstuðningur umsagna barnaverndaryfirvalda	89/58
Umsagnarfrestur um stjórnarsýslufyrirmæli	90/176
Umsagnir við stöðuveitingu	90/154
Úrskurðaraðila ber að ganga á eftir því að bætt sé úr verulegum ágöllum á umsögn	89/58

Umsókn um opinbera stöðu sjá *Opinberir starfsmenn***Upplýsingaréttur aðila máls sjá *Aðgangur að gögnum og upplýsingum*****Úrskurðarvald ráðuneyta um ákvarðanir sveitarstjórna sjá *Sveitarfélög*****Valdmörk stjórnvalda***Málefnaleg*

Úrskurðarvald tryggingaráðs í ágreiningsmálum um bætur	89/35
Úrskurðarvald tryggingaráðs um greiðslu barnsmeðlaga aftur í tímann ...	89/34

Valdframsal

Framsál stjórnarsýsluvalds Ferðamálaráðs	91/17
--	-------

Valdburrð

Nefnd sem sá um að veita erlendum leiðsögumönnum atvinnuleyfi	91/17
---	-------

Varðveisla og skráning gagna er ráðuneytum berast	89/22, 90/179, 91/122
--	------------------------------

Vegamál

Skilyrði eignarnáms til lagningar einkavegar	91/162
--	--------

Verðlags- og neytendamál

Hækkun gjalda á verðstöðvunartímabili	89/120, 89/124
Undanþága frá banni við verðsamráði	90/216
Verslun með símtæki	90/87

Verðstöðvun sjá *Verðlags- og neytendamál***Vextir**

Greiðsla vaxta af orlofsfé	89/93
Vextir og verðbætur af ofgreiddu skattfé	90/197

Pagnarskylda

Gögn er varða viðkvæmar upplýsingar um einkalíf og persónulega hagi annarra manna	89/58
Opinberra starfsmanna	91/136
Starfsmanna Tryggingastofnunar um greiðslu mæðralauna	89/23
Sjá einnig <i>Aðgangur að gögnum og upplýsingum,</i> <i>Skráning upplýsinga um einkamálefni</i>	

Þjóðkirkjan sjá *Kirkjumál***Þjóðréttarsamningar sjá *Norðurlandasamningar, Samningar við önnur ríki*****Þjóðskrá**

Skráning vottorðs úr þjóðkirkjunni í þjóðskrá	90/131
Tilgreining heimilisfangs einstaklinga sem búsettir eru erlendis	89/93

Þvingunarúræði

Haldið eftir af launum til greiðslu fasteignaskatts og aðstöðugjalds	91/121
Innheimta barnsmeðlaga	89/133, 90/112, 90/229
Innheimta söluskatts	90/218
Lokun síma	89/129, 90/227

Samkomulag um tilhögun innheimtu opinberra gjalda	91/121
Stöðvun atvinnurekstrar vegna söluskattsvanskila	90/218
Synjun stjórnvalds á beitingu þvingunarúrræða	91/46
Talning búfjár og skráning eigenda þess með atbeina lögreglu	89/23
Úrræði til þess að framfylgja umgengnisrétti	90/109
Þýðing meðalhófsreglunnar við val og beitingu þvingunarúrræða	89/129, 90/218





