

Skýrsla

umboðsmanns Alþingis

fyrir árið 1996

TIL ALÞINGIS

Í samræmi við 12. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, hef ég samið skýrslu þá, er hér fylgir, um störf mín á árinu 1996.

Í skýrslunni er fjallað um tæplega fjórða hluta af þeim málum, sem afgreidd voru hjá embætti mínu árið 1996. Þau mál, sem í skýrslunni birtast, voru valin með tilliti til eðlis þeirra og þýðingar fyrir störf stjórnvalda.

Skýrslan er í fimm köflum. Fyrsti kafli fjallar um störf umboðsmanns Alþingis og rekstur skrifstofu hans árið 1996. Í öðrum kafla eru töflur og tölfræðilegar upplýsingar um þau mál, sem ég kannaði 1996, svo og tölfræðilegar upplýsingar um áður afgreidd mál. 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 er þó aðeins tekinn með hluti þeirra mála, 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 lagatiltvitnanir, svo og skrá yfir mál í númeraröð.

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 lagatiltvitnanir, en þar er sá háttur hafður á, að skrárnar ná einnig til ársskýrslna fyrri ára.

Reykjavík, 5. september 1997.
Gaukur Jörundsson.



Skýrsla

umboðsmanns Alþingis

fyrir árið 1996

September 1997

Efnisyfirlit

	Bls.
I. STÖRF UMBOÐSMANNS ALÞINGIS 1996	11
II. TÖLULEGAR UPPLÝSINGAR UM SKRÁÐ MÁL OG AFGREIÐSLUR ÞEIRRA ÁRIÐ 1996	14
1.0. Skráð mál og afgreiðslur þeirra árið 1996	14
1.1. Mála fjöldi	14
1.2. Skipting kvartana	14
1.3. Afgreiðsla mála	16
1.4. Skipting mála eftir aðilum, sem kvörtun beinist að	16
1.5. Skipting mála eftir viðfangsefnum	19
2.0. Tölfræðilegar upplýsingar um áður afgreidd mál	20
2.1. Skráð og afgreidd mál 1988–1996	20
2.2. Skipting mála eftir afgreiðslu þeirra 1988–1996	21
2.3. Mál er fallið hafa utan starfsviðs umboðsmanns 1988–1996	22
2.4. Mál flokkuð eftir ráðuneytum 1988–1996	23
2.5. Mál flokkuð eftir viðfangsefnum 1988–1996	23
III. ÁLIT OG AÐRAR NIÐURSTÖÐUR Í MÁLUM AFGREIDDUM ÁRIÐ 1996	24
1.0. Almannatryggingar	24
1.1. Tannréttingakostnaður. Kvaðning sérfróðra ráðunauta. Rannsóknarregla. Dráttur á setningu stjórnvaldsfyrirmæla	24
1.2. Lán til kaupa á bifreið. Lögmætisregla. Lögmæt sjónarmið. Breyting á stjórnsýsluframkvæmd. Kynning á breyttri stjórnsýsluframkvæmd. Rannsóknarregla. Rökstuðningur	34
1.3. Örorkulífeyrir. Örorkumat. Breyting á stjórnsýsluframkvæmd. Jafnræðisregla	44
1.4. Hjálpartæki. Breyting á stjórnsýsluframkvæmd. Rökstuðningur ...	57
1.5. Fullnaðarúrskurðir tryggingaráðs. Kæruheimild	63
1.6. Örorkubætur. Gildissvið sjúklingatryggingar. Skaðlegir eiginleikar lyfja. Þörf á skýrara lagaákvæði	63
1.7. Fæðingarorlof. Skilyrði orlofsréttar vegna tóku barns í föstur	67
2.0. Atvinnuleysistryggingar	69
2.1. Skilyrði þess að bótalaust tímabil falli niður. Skylda stjórnvalds til að leysa úr máli. Kæruheimild	69
2.2. Refsikennd viðurlög vegna rangra upplýsinga. Saknæmisskilyrði. Rannsóknarregla. Rökstuðningur úrskurðar. Form og efni úrskurðar	76
2.3. Atvinnuleysisbætur. Skráning hjá vinnumiðlun. Málsmeðferð. Tafir á meðferð máls	82
3.0. Atvinnuréttindi	86
3.1. Leigubifreiðar. Reglur um tímabundnar undanþágur frá akstri eigin leigubifreiðar. Framkvæmd og eftirlit með undanþágum. Framsal valds. Opinber birting reglna. Fjárhæð þjónustugjalda ...	86
3.2. Umsókn um sérfræðiviðurkenningu. Dráttur á málsmeðferð	95

3.3.	Starfsleyfi. Afturköllun lögbundinnar stjórnvaldsákvörðunar. Rannsóknarregla. EES-samningurinn	99
3.4.	Viðurkenning starfsheitis. Viðurkenning á menntun og prófskírteinum. EES-samningurinn. Sálfræðingar	107
4.0.	Byggingar- og skipulagsmál	110
4.1.	Kynning aðalskipulags. Andmælaréttur. Sérstakt hæfi. Starfssvið umboðsmanns	110
5.0.	Fangelsismál	115
5.1.	Aðbúnaður fanga í Hegningarhúsinu við Skólavörðustíg. Evrópskar fangelsisreglur. Jafnræðisregla. Frumkvæðisathugun	115
5.2.	Aðstoð við fanga til að búa þá undir að hverfa á ný út í þjóðfélagið að lokinni refsivist. Evrópskar fangelsisreglur. Sálfræði- og félagsþjónusta við fanga. Samvinna stjórnvalda. Frumkvæðisathugun	120
5.3.	Dagsleyfi fanga. Leyfi bundið skilyrðum. Verklagsreglur stjórnvalda. Skylda stjórnvalda til að úrskurða í kærumáli	131
5.4.	Samfélagsþjónusta. Forsenda samfélagsþjónustu. Vararefsing. Tilgangur laga	131
6.0.	Fatlaðir	133
6.1.	Málefni fatlaðra. Málsmeðferð svæðisráðs fatlaðra. Rannsóknarregla. Andmælaréttur. Eftirlitsskylda stjórnvalda. Frumkvæðisathugun	133
7.0.	Foreldrar og börn	143
7.1.	Fóstursamningur. Rannsóknarregla. Meðalhófsregla. Umgengnisréttur. Stjórnarskrá. Mannréttindasáttmáli Evrópu	143
7.2.	Umgengnisréttur. Andmælaréttur. Aðgangur að gögnum í barnaverndarmálum. Sérstakt hæfi barnaverndarráðsmanna og starfsmanna ráðsins. Sérstakt hæfi starfsmanns barnaverndarnefndar. Stjórnsýslukæra	151
8.0.	Húsnæðismál	160
8.1.	Fjöleignarhús. Upplýsingar með eignaskiptayfirlýsingu. Íþyngjandi ákvæði. Lagastoð reglugerðarákvæðis	160
8.2.	Húsnæðisstofnun ríkisins. Skilyrði stjórnsýslukæru til félagsmálaráðuneytisins. Frumkvæðisathugun	168
8.3.	Greiðsluferfiðleikalán. Málsmeðferð. Birting stjórnvaldsákvörðunar. Rökstuðningur. Endurupptaka máls	177
8.4.	Félagslegar íbúðir. Ákvörðun um söluverð. Dráttur á meðferð máls. Meinbugir á stjórnsýsluframkvæmd. Valdframsál	181
9.0.	Hæfi	185
9.1.	Ráðning í stöðu forstjóra Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma. Sérstakt hæfi	185
9.2.	Almennt hæfi. Hæfi formanns kjaranefndar. Málsmeðferðarreglur. Rökstuðningur	197
10.0.	Landbúnaður	206
10.1.	Ráðstöfun ríkisjarða. Auglýsing jarða sem lausar eru til ábúðar. Málsmeðferð. Rannsóknarregla. Sjónarmið sem stjórnvaldsákvörðun verður byggð á. Stjórnvaldsákvörðun verður að vera bæði ákveðin og skýr. Hæfi. Rökstuðningur	206

10.2.	Ráðstöfun ríkisjarða. Auglýsing jarða sem lausar eru til ábúðar. Rannsóknarregla. Sjóarmið sem stjórnvaldsákvörðun verður byggð á. Stjórnvaldsákvörðun verður að vera bæði ákveðin og skýr. Leiðbeiningarskylda stjórnvalda um kærueimild	225
10.3.	Fullvirðisréttur. Endurúthlutun. Formkröfur um undirbúning ákvörðunar. Andmælaréttur	237
11.0.	Lyfsalar	246
11.1.	Veiting lyfsöluleyfis. Álitsumleitan. Málefnaleg sjóarmið. Rannsóknarregla. Rökstuðningur	246
11.2.	Afgreiðsla lyfja. Lagastoð reglugerðar. EES-samningurinn	250
12.0.	Málsmeðferð stjórnvalda	258
12.1.	Málsmeðferð Flugmálastjórnar og flugslysaneftndar. Máli verður ekki skotið til samgönguráðuneytisins. Sérstakt hæfi. Skýrslutök-ur við meðferð máls. Mannréttindasáttmáli Evrópu	258
12.2.	Stjórnvaldsákvörðanir. Málsmeðferðarreglur. Meðalhófsregla. Andmælairegla. Form og efni úrskurðar. Málshraði	273
12.3.	Útgáfa áfrýjunarstefnu. Leiðbeiningarskylda stjórnvalda. Stjórnarskrá. Mannréttindasáttmáli Evrópu	278
13.0.	Menntaskólar	283
13.1.	Synjun um inngöngu. Jafnræðisregla. Sjóarmið sem ákvörðun er byggð á. Leiðbeiningar sem fylgja umsóknareyðublöðum	283
14.0.	Námslán og námsstyrkir	292
14.1.	Námslán. Mat á námsframvindu	292
14.2.	Námslán. Lán vegna ferðakostnaðar fjölskyldu. Jafnræðisregla. Lögmætisregla	297
14.3.	Námslán. Skilyrði fyrir veitingu viðbótarframfærsluláns. Jafnræðisregla. Gögn sem umsækjanda er gert að leggja fram. Aðila-skipti að ábyrgðarskuldbindingu á námslánum. Lögmætisreglan. Stjórnsýslueftirlit	303
14.4.	Námslán. Framhaldsnám lækna. Jafnræðisregla. Vandaðir stjórnsýsluhættir	311
14.5.	Námslán vegna skólagjalda. Framhaldsnám erlendis. Jafnræðisregla. Verklagsreglur. Lögmætisregla	324
14.6.	Námslán. Lánshæfi. Sjóarmið sem stjórnvaldsákvörðun verður byggð á	331
14.7.	Námslán. Lán vegna skólagjalda. Nýmæli í reglum um úthlutun námslána. Hlé á námi. Birting reglna um úthlutun námslána. Nauðsyn þess að reglur um úthlutun námslána séu stöðugar og fyrirsjáanlegar námsmönnum	336
14.8.	Endurgreiðsla námslána. Lagaskil	340
15.0.	Opinberir starfsmenn	344
15.1.	Auglýsing á lausum stöðum ríkisstarfsmanna. Undirbúningur stjórnvaldsákvörðunar. Frumkvæðisathugun	344
15.2.	Auglýsing á lausum stöðum. Flutningur úr einni stöðu í aðra	352
15.3.	Flutningur opinbers starfsmanns úr einu starfi í annað. Eftirlaunaréttur. Stjórnarskrá	357
15.4.	Niðurlagning stöðu. Samþykki veitingarvaldshafa á niðurlagningu stöðu. Skylda stjórnvalda til að varðveita gögn um afgreiðslu mála. Sönnunargildi yfirlýsingar fyrrverandi ráðherra ...	371

15.5. Uppsögn ríkisstarfsmanns vegna meintra brota í starfi. Málsmeðferð. Málefnaleg sjónarmið. Meðalhófsregla	384
15.6. Uppsögn starfsmanns. Skilyrði uppsagnar. Málefnaleg sjónarmið. Meintar misfellur í starfi	401
15.7. Veiting opinberrar stöðu. Sérstakt hæfi veitingarvaldshafa. Leiðbeiningar um heimild til þess að fá rökstuðning. Sjónarmið sem stjórnvaldsákvörðun byggist á	409
15.8. Ráðning byggingarfulltrúa. Almennt hæfi. Stjórnsýslukæra. Málshraði. Stjórnarskrá	414
15.9. Umsókn bundin því skilyrði að umsækjandi fái að gegna tveimur stöðum hjá ríkinu á sama tíma. Sjónarmið sem stjórnvaldsákvörðun verður byggð á. Álitsumleitan. Rökstuðningur um-sagnar álitsgjafa	420
15.10. Umsókn um stöðu við Háskóla Íslands. Málshraði. Skipun og störf dómnefnda	431
15.11. Veiting stöðu tryggingayfirlæknis. Forgangur til starfs. Rannsóknarregla. Sjónarmið sem val á umsækjanda byggist á	443
15.12. Veiting stöðu umboðsmanns barna. Sérstakt hæfi veitingarvaldshafa. Sjónarmið sem stjórnvaldsákvörðun verður byggð á. Frjálst mat stjórnvalda. Form og efni rökstuðnings ákvörðunar. Endurupptaka máls	451
16.0. Persónuréttindi	468
16.1. Nauðungarvistun samkvæmt 2. mgr. 13. gr. lögræðis laga. Réttur til að bera ákvörðun um nauðungarvistun undir dómstóla. Stjórnarskrá. Mannréttindasáttmáli Evrópu	468
17.0. Skattar og gjöld	474
17.1. Umsýslugjald. Lagastoð. Skattar. Þjónustugjöld. Stjórnarskrá	474
17.2. Lækkun eignarskattstofns. Heimildarákvæði. Verklagsreglur. Jafnræðisregla. Rökstuðningur. Málshraði. Stjórnsýslusam-band	485
17.3. Réttur til afhendingar gagna. Aðgangur að gögnum máls. Leiðbeiningarskylda stjórnvalda. Lagaheimild reglugerðar	494
17.4. Álagning opinberra gjalda. Dagpeningar. Heimild til að færa til frádráttar kostnað vegna námsferðar á móti greiðslu sem vinnuveitandi greiðir vegna ferðarinnar. Skattmat ríkisskattstjóra. Rökstuðningur úrskurðar	512
17.5. Álagning opinberra gjalda. Úrskurður yfirséttanefndar. Kærumál. Krafa um endurupptöku. Valdurroð. Ógildi stjórnvaldsákvörðunar. Rannsóknarregla. Málshraði	524
17.6. Barnabætur. Barnabótaauki. Skuldajöfnuður á móti virðisaukaskatti. Hugtakið „þinggjöld“	540
17.7. Barnabætur. Barnabótaauki. Skuldajöfnuður á móti tryggingagjaldi og virðisaukaskatti. Lagastoð reglugerðar	543
17.8. Leiðbeiningar ríkisskattstjóra. Vaxtauppgjör einstaklinga utan atvinnurekstrar. Afturvirkni laga. Stjórnarskrá	554
17.9. Tryggingagjald. Gjaldflokkar. Rökstuðningur úrskurðar	564
17.10. Ökutækjastyrkur og ökutækjakostnaður. Endurgreiddur bifreiðakostnaður. Akstursbækur. Torfærugjald. Akstur í eigin þágu	568

17.11. Frádráttur greiddrar húsaleigu framteljanda frá húsaleigutekj- um hans. Beinn kostnaður	576
17.12. Dráttarvextir af vangreiddum virðisaukaskatti. Málskraði	582
18.0. Starfssvið umboðsmanns Alþingis og skilyrði þess að umboðsmaður fjalli um kvörtun	586
18.1. Málskot til æðra stjórnvalds	586
18.2. Stjórnvöld annars ríkis eiga lögsögu í máli	592
18.3. Málsaðild	592
18.4. Eins árs frestur til að bera fram kvörtun	593
19.0. Sveitarfélög	594
19.1. Sveitarstjórnarlög. Atkvæðagreiðsla. Ákvörðunarvald sveitar- stjórna	594
20.0. Tollar	601
20.1. Valdmörk á milli tollgæslustjóra og ríkistollstjóra. Valdframsal. Birting fyrir mæla um valdframsal	601
21.0. Verðbréfavíðskipti	617
21.1. Hlutabréf. Eftirlit bankaeftirlits. Stjórnsýslusamband. Málsmeð- ferðarreglur. Andmælaréttur. Þagnarskylda stjórnvalda. Laga- stoð reglugerðar. EES-samningurinn	617
IV. UPPLÝSINGAR VEGNA ÁÐUR AFGREIDDRA MÁLA	648
V. SKRÁR	654
1. Númeraskrá	654
2. Lagaskrá	658
3. Atriðisorðaskrá	682



I. STÖRF UMBOÐSMANNS ALÞINGIS 1996.

1.

Skrifstofa umboðsmanns Alþingis að Lágmúla 6, var á árinu opin almenningi frá kl. 9.00 til 15.00 frá mánudegi til föstudags. Auk mín voru starfsmenn fjórir, Páll Hreinsson, sérstakur aðstoðarmaður umboðsmanns, Katrín Jónasdóttir, skrifstofustjóri, Þórhallur Vilhjálmsson, lögfræðingur, og Margrét Vala Kristjánsdóttir, lögfræðingur. Páll Hreinsson var í námsleyfi frá 1. október 1996, og frá 14. október 1996 var Halldór Jónsson, lögfræðingur, ráðinn tímabundið til starfa. Sem fyrr naut ég aðstoðar nokkurra manna vegna einstakra viðfangsefna. Ég ákvað að víkja sæti í einu máli og skipaði forseti Alþingis Tryggva Gunnarsson, hæstaréttarlögmann, til að fara með málið, sbr. 14. gr. reglna nr. 82/1988, um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis.

2.

Á árinu 1996 voru skráð 334 ný mál. Á árinu tók ég fjögur mál upp að eigin frumkvæði. Skráð mál á grundvelli kvartana, sem bornar voru fram, voru 330. 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. 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 stjórnslunnar, án þess að til skráningar komi. Þessi þáttur í starfi umboðsmanns er tímafrekur eins og áður.

3.

Í störfum mínum verð ég þess enn oft var, að stjórnvöld afgreiði eigi þau erindi, sem þeim berast svo fljótt sem verða má í samræmi við 9. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993. Ég varð fljótlega var dæma um óviðunandi tafir í þessu tilliti, eftir að ég hóf störf árið 1988 (sbr. SUA 1989:6 og 89), og fjöldi þeirra, sem til mín leita gagngert af þessum sökum á hverju ári, ber vitni um, að sum stjórnvöld hafa ekki enn samræmt starfshætti sína nægilega þeim kröfum, sem stjórnslulög gera til þeirra að þessu leyti.

Tala þeirra, sem báru fram formlega kvörtun yfir töfum á afgreiðslu mála, var á síðastliðnu ári 57. Er þeim, sem til mín leita af þessum sökum, liðsinnt eftir því sem tilefni er til hverju sinni við eftirrekstur erinda sinna með fyrirspurnum um, hvað afgreiðslu þeirra líði. Eru þær jafnan ítrekaðar við viðkomandi stjórnvald, uns svör hafa fengist. Höfðu þannig 55 fengið úrlausn sinna mála í lok ársins. Ég legg hins vegar áherslu á, að slík mál sæta ekki efnislegri athugun af minni hálfu, nema hlutaðeigandi leiti til mín síðar sérstaklega í því skyni.

Þá er enn einnig nokkur misbrestur á því, að tilmælum mínum um upplýsingar og skýringar sé sinnt af stjórnvöldum innan þeirra tímamarka, sem ætla verður að undirbúningur þeirra krefjist, en það hefur að sjálfsgöðu í för með sér, að niðurstaða af athugun mála við embætti mitt dregst. Slíkur dráttur á svörum stjórnvalda við erindum mínum getur þó ekki talist almennur lengur, heldur er bundinn við ákveðin stjórnvöld, stundum tímabundið vegna breytinga á starfsmannaskipan. Hefur reyndar orðið mikil bragarbót á verklagi margra stjórnvalda í þessu efni.

Dráttur á því, að ráðuneyti sinntu tilmælum um að veita mér skýringar og upplýsingar vegna mála, sem ég hafði til meðferðar, urðu mér tilefni til að taka til athugunar að eigin frumkvæði, hvort ráðuneyti fylgdu almennt einhverjum reglum um afgreiðslu erinda snemma árs 1989. Í ljós kom, að svo var yfirleitt ekki, enda þótt flest teldu þau sig afgreiða erindi svo fljótt sem verða mætti. Í niðurstöðu álits míns í tilefni af þessari athugun hvatti

ég til þess, að ráðuneyti jafnt sem önnur stjórnvöld mótuðu sér reglur um svör við erindum frá þeim, sem til þeirra leita, og setti ég fram ákveðin sjónarmið til að byggja þær á. Þetta er að því leyti brýnna nú en áður að málsmeðferð stjórnvalda er nú vörðuð almennum reglum í lögum, þ. e. í stjórn-sýslulögum nr. 37/1993, þ. á m. svokallaðri máls-hraðareglu í 9. gr. þeirra laga.

Málshraðaregla stjórn-sýslulaga felur í sér, að stjórnvöldum ber að taka ákvarðanir í málum, svo fljótt sem verða má. Á stjórnvöldum hvílir þannig skylda til að afgreiða mál án ástæðulausra tafa. Jafnframt er vert að hafa í huga, að máls-hraðareglan er, eins og fleiri reglur stjórn-sýslulaganna, byggð á óskráðri meginreglu stjórn-sýsluréttarins og er því við-tækari en gildissvið laganna segir til um. Af því leiðir, að stjórnvöldum ber almennt að svara öllum erindum, sem þeim berast, án ástæðulausra tafa. Mikilvægt er að máls-hraða-reglan sé virt, þaræð óhóflegar tafir á meðferð og afgreiðslu máls geta valdið aðila réttar-spjöllum.

Þegar hvatt er til að máls-hraðareglan sé virt, er mikilvægt að halda því jafnframt til haga, að í því felst ekki að hraði í málsmeðferð stjórnvalda eigi að vera á kostnað réttarör-yggis eða koma niður á rannsókn máls og nægilega vönduðum undirbúningi að úrlausn þess. Sá er heldur ekki tilgangur máls-hraðareglunnar, heldur þjónar hún í raun betur en nokkur önnur regla stjórn-sýslulaganna sjónarmiðum um skilvirkni og réttaröryggi í stjórn-sýslunni.

Gildissvið stjórn-sýslulaga nær til allrar stjórn-sýslu ríkis og sveitarfélaga og gerir ákveðnar lágmarkskröfur til hennar. Það leiðir af þessu eðli laganna og því hve við-fangsefni stjórn-sýslunnar geta verið margbrotin og margvísleg, að tími til afgreiðslu mála verður vart markaður með skýrari hætti eða bundinn ákveðnu hámarki í dögum talið í almennum lögum. Hins vegar er ekki útilokað að afgreiðslutíma megi ákveða með nákvæm-ari hætti á nánar afmörkuðum sviðum, svo sem dæmi eru um í lögum.

Ein forsenda þess, að almennri máls-hraðareglu stjórn-sýslulaga sé nægilega gætt er, að skipulega sé á málum haldið við alla meðferð þeirra. Almenn máls-hraðaregla stjórn-sýslulaga gerir þannig kröfu til virkrar stjórnunar af hálfu forstöðumanna og annarra stjórnenda hjá stofnunum hins opinbera. Þurfa þeir að hafa yfir úrræðum að ráða til að fylgjast með fjölda og umfangi þeirra mála, sem til meðferðar eru á hverjum tíma og þeir bera ábyrgð á. Þannig þurfa þeir að eiga aðgang að upplýsingum um, hvernig meðferð hvers og eins máls miðar hjá einstökum starfsmönnum. Sá búnaður, sem notaður er, gerir oft kleift að fá fram skrá yfir þau mál, sem tekið hafa lengri tíma í afgreiðslu en stjórnvöld hafa sjálf sett sér við afgreiðslu einstakra málaflokka. Slíkur búnaður og eftirlitskerfi eru nauðsynlegur þáttur í stjórn-sýslu nú á tímum.

Á síðastliðnu ári voru með upplýsingalögum nr. 50/1996 settar almennar reglur um aðgang almennings að upplýsingum hjá stjórnvöldum. Ein forsenda þess, að þau lög nái markmiðum sínum, er að skipulega sé staðið að skráningu og geymslu þeirra gagna, sem eru í vörslu stjórnvalda. Af þeim sökum er í 1. mgr. 22. gr. laganna mælt svo fyrir, að stjórnvöldum sé skylt að skrá mál, sem koma til meðferðar hjá þeim, á kerfisbundinn hátt og varðveita málgögn með aðgengilegum hætti. Í þessu skyni er forsætisráðherra heimil-að í 2. mgr. sömu greinar að mæla fyrir í reglugerð, hvernig skjalavörslu skuli hagað í stjórn-sýslu ríkisins, þar með talið hvers konar tölvubúnað skuli nota. Sama skylda hvílir á sveitarstjórnnum til að setja reglur um skjalastjórn stofnana sinna og haga henni með þeim hætti að hún svari þeim lágmarkskröfum, sem upplýsingalög gera og heyra til vönduðum stjórn-sýsluháttum.

Ég tel einsýnt, að setning ofangreindra reglna ásamt þeim framförum, sem orðið hafa í upplýsingamiðlun og hugbúnaðartækni, geti einnig þjónað markmiðum máls-hraðareglunnar og þeim vinnubrögðum, sem sú regla gerir kröfu til að stjórnvöld tileinki sér, og geti hrað-að þeirri þróun, sem lýst hefir verið hér að framan og brýnt er að verði fyrr en síðar.

4.

Vegna fyrirhugaðrar stofnunar embættis umboðsmanns eistneska þjóðþingsins var leitað til íslenskra stjórnvalda um aðstoð við undirbúning að því verki. Að tilmælum utanríkisráðherra fór ég ásamt aðstoðarmanni mínum, Páli Hreinssyni, til Eistlands hinn 21. apríl 1997 og ræddum við bæði við dómsmálaráðherra og ýmsa starfsmenn dómsmálaráðuneytisins og utanríkisráðuneytisins. Einnig áttum við fundi með starfsmönnum embættis kanslara og ýmsum þingmönnum, þar á meðal formanni stjórnarskrárnefndar og formanni utanríkismálanefndar eistneska þjóðþingsins, um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis svo og sambærilegra stofnana í Evrópu. Í viðræðum okkar gerðum við grein fyrir þeim tilbrigðum af embættum umboðsmanna þjóðþinga, sem finna má í Evrópu. Í því sambandi gerðum við sérstaka grein fyrir þeim sjónarmiðum, sem embætti íslensku, dönsku og norsku umboðsmannanna eru byggð á. Einnig áréttuðum við, að það væri hlutverk umboðsmanns Alþingis, að gæta mannréttinda og efla þau. Á fundunum var rætt um lögfræðileg og lagatæknileg atriði við stofnun slíks embættis, þ. m. t. hvort nauðsyn bæri til að breyta stjórnarskrá af því tilefni. Í viðræðum við dómsmálaráðherra Eistlands, Hr. Paul Varul, kom fram, að ráðgert væri að ljúka samningu frumvarps laga um umboðsmann eistneska þjóðþingsins seint á þessu ári. Af hálfu eistneskra stjórnvalda var þeirri hugmynd varpað fram, að það gæti orðið þeim til stuðnings, ef embætti umboðsmanns Alþingis gæti tekið við manni til þjálfunar og sent út starfsmann til tímabundinnar aðstoðar, eftir að embætti umboðsmanns hefði verið stofnað í Eistlandi. Fyrir mitt leyti lýsti ég vilja til þess.

5.

Hinn 17. desember 1996 var lagt fram á Alþingi frumvarp til laga um umboðsmann Alþingis, er voru samþykkt og síðan birt sem lög nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Hafa þau þannig gengið í gildi, þegar þetta er ritað. Þessi lög eru að því leyti frábrugðin eldri lögum nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að með þeim hefur starfssviði umboðsmanns Alþingis verið breytt. Samkvæmt 3. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, tók starfssvið umboðsmanns Alþingis því aðeins til stjórnslu sveitarfélaga, að um væri að ræða ákvarðanir, sem skjóta mætti til ráðherra eða annars stjórnvalds ríkisins. Með 3. gr. nýsettra laga hefur þessi takmörkun verið felld niður, þannig að undir starfssvið umboðsmanns Alþingis fellur hér eftir einnig sú stjórnslu sveitarfélaga, sem ekki fellur undir rétt til málskots til ráðherra eða annars stjórnvalds ríkisins. Með 2. mgr. 3. gr. nýsettra laga er einnig gerð sú breyting, að starfssvið umboðsmanns tekur nú einnig til starfsemi einkaaðila að því leyti sem þeim hefur að lögum verið fengið opinbert vald til þess að taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnslulaga. Ákvæði þetta leiðir til þess, að nú verður betra samræmi á milli starfssviðs umboðsmanns Alþingis annars vegar og gildissviðs stjórnslulaga og upplýsingalaga hins vegar.

II. TÖLULEGAR UPPLÝSINGAR UM SKRÁÐ MÁL OG AFGREIÐSLUR ÞEIRRA ÁRIÐ 1996.

1.0. Skráð mál og afgreiðslur þeirra árið 1996.

1.1. Málafjöldi.

Á árinu 1996 voru alls 334 mál skráð hjá umboðsmanni Alþingis og skiptust þau þannig:

Kvartanir	330
Mál tekin upp að eigin frumkvæði umboðsmanns	4
Samtals	<u>334</u>

1.2. 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	28
febrúar	35
mars	36
apríl	23
mái	32
júní	21
júlí	24
ágúst	23
september	29
október	34
nóvember	20
desember	25
Samtals	<u>330</u>

Að þessum 330 kvörtunum stóðu samtals 354 aðilar, 302 einstaklingar og 52 lögaðilar. Af einstaklingum voru 79 konur og 223 karlar. Yngsti einstaklingurinn, sem lagði fram kvörtun á árinu, var 16 ára og sá elsti 91 árs, en aldursskipting einstaklinganna var sem hér segir:

20 ára og yngri	5
21 – 30 ára	31
31 – 40 –	90
41 – 50 –	82
51 – 60 –	51
61 – 70 –	31
71 árs og eldri	12

Eftirfarandi yfirlit sýnir skiptingu þeirra kvartana, sem bárust, eftir kjördæmum, sýslum og kaupstöðum miðað við búsetu aðila. Fjórar kvartanir bárust frá einstaklingum búsettum erlendis. Málafjöldi og hlutfall af honum er miðað við þau 334 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 heildarfbúa-fjölda landsins
Reykjavík	147	44,0%	39,1%
Reykjanes	81	24,2%	26,5%
– Kópavogur	20		
– Garðabær	6		
– Hafnarfjörður	15		
– Njarðvík	1		
– Keflavík	14		
– Grindavík	2		
– Sandgerði	1		
– Seltjarnarnes	6		
– Mosfellsbær	8		
– Gullbringusýsla	8		
Vesturland	10	3,0%	5,2%
– Borgarnes	1		
– Akranes	3		
– Stykkishólmur	2		
– Borgarfjarðarsýsla	1		
– Mýrasýsla	1		
– Snæfellsnessýsla	1		
– Dalasýsla	1		
Vestfirðir	14	4,2%	3,3%
– Ísafjörður	2		
– Bolungarvík	2		
– V-Ísafjarðarsýsla	1		
– V-Barðastrandarsýsla	4		
– A-Barðastrandarsýsla	1		
– Strandasýsla	4		
Norðurland vestra	8	2,4%	3,7%
– Siglufjörður	2		
– Blönduós	1		
– A-Húnavatnssýsla	1		
– V-Húnavatnssýsla	1		
– Skagafjarðarsýsla	3		
Norðurland eystra	30	9,0%	9,9%
– Akureyri	13		
– Dalvík	1		
– Húsavík	1		
– Eyjafjarðarsýsla	9		
– S-Pingeyjarsýsla	3		
– N-Pingeyjarsýsla	3		
Austurland	8	2,4%	4,7%
– Egilsstaðir	1		
– Seyðisfjörður	1		
– Eskifjörður	1		
– Neskaupstaður	1		
– S-Múlasýsla	3		
– A-Skaftafellssýsla	1		
Suðurland	20	6,0%	7,6%
– Hveragerði	1		
– Selfoss	3		
– Vestmannaeyjar	4		
– V-Skaftafellssýsla	1		
– Rangárvallasýsla	2		
– Árnessýsla	9		
Íslendingar búsettir erlendis	12	3,6%	
Mál tekin upp að eigin frumkvæði	4	1,2%	
	<u>334</u>	<u>100,0%</u>	<u>100,0%</u>

1.3. Afgreiðsla mála.

Á árinu hlutu 347 mál lokaafgreiðslu.

Mál til meðferðar í upphafi árs	144
Mál til meðferðar á árinu	334
Afgreidd mál	347
Mál til meðferðar í árslok	131

Af þeim málum, alls 131, sem voru óafgreidd í árslok 1996, var í 39 tilvikum beðið eftir umsögnum og upplýsingum frá stjórnvöldum, í 25 málum var beðið eftir umsögnum frá þeim, sem borið höfðu fram kvörtun, 17 mál voru til frumathugunar, 49 mál voru til athugunar hjá mér að fengnum skýringum viðkomandi stjórnvalda og 1 mál var í athugun 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 1996, 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	80
2. Ábending um að leggja réttarágreining fyrir dómstóla	8
3. Felld niður að fenginni leiðréttingu eða skýringu stjórnvalds	114
4. Féllu utan starfssviðs umboðsmanns	
a) Störf Alþingis, nefnda og stofnana á vegum þess	10
b) Dómsathafnir	8
c) Einkaréttarleg lögskipti	5
d) Önnur atriði	7
5. Eftir að skjóta máli til æðra stjórnvalds	58
6. Ársfrestur liðinn, sbr. 2. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987	9
7. Fallið frá kvörtun eða kvörtun gaf ekki tilefni til frekari meðferðar að lokinni frumathugun	48
Samtals	347

1.4. 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 1996, flokkuð eftir þeim stjórnvöldum, sem kvörtun beindist að. Tekið skal fram, að í ýmsum tilvikum hafa kvartanir beinst 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	
– Bygðastofnun	2	3
2. Menntamálaráðuneytið		
– Ráðuneytið	19	
– Barnaverndarráð Ísl.	2	
– Lánasj. ísl. námsmanna	12	
– Námsstyrkjanefnd	2	
– Háskólinn á Akureyri	1	
– Framhaldsskólar	1	
– Ríkisútværpið	3	
– Rannsóknarráð Íslands	1	41
3. Utanríkisráðuneytið		
– Ráðuneytið	2	
– Varnarmálaskrifstofa	1	
– Stj. Þróunarsamvinnustofnunar Íslands	1	4
4. Landbúnaðarráðuneytið		
– Ráðuneytið	15	
– Framleiðsluráð landbún.	1	
– Stofnlánadeild landbún.	1	17
5. Sjávarútvegsráðuneytið		
– Ráðuneytið	11	
– Fiskistofa	3	14
6. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið		
– Ráðuneytið	29	
– Lögregluþingvöld	8	
– Mannanafnanefnd	1	
– Fangelsisþingvöld	14	
– Samfélagsþjónustunefnd	1	
– Gjafsóknarnefnd	2	
– Ríkissaksóknari	6	
– Sýslumenn	5	
– Tölvunefnd	3	
– Náðunarnefnd	1	
– Örorkumatsnefnd skv. l. nr. 50/1993	1	71
7. Félagsmálaráðuneytið		
– Ráðuneytið	11	
– Húsnæðisstofnun rík.	2	
– Húsnæðismálastjórn	1	
– Úrskurðarnefnd félagsþj.	2	
– Innheimtust. sveitarfél.	4	
– Skrifst. jafnréttismála	1	
– Atvinnuleysistryggingasjóður	1	
– Stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs	7	
– Ábyrgðarsjóður launa	1	
– Barnaverndarstofa	1	
– Bjargráðasjóður	1	32

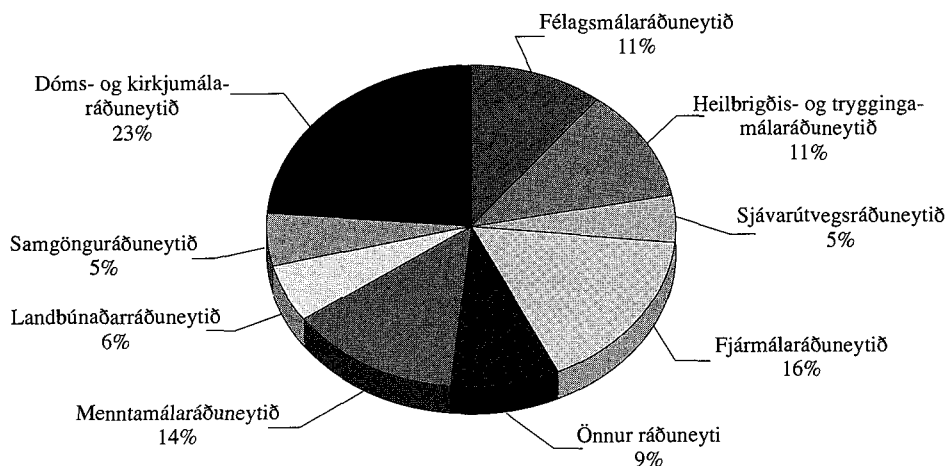
8. Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið		
– Ráðuneytið	14	
– Landlæknir	4	
– Tryggingastofnun ríkisins	5	
– Tryggingaráð	11	34
9. Fjármálaráðuneytið		
– Ráðuneytið	18	
– Yfirskattanefnd	13	
– Skattyfirvöld	12	
– Gjaldheimtan í Rvk.	1	
– Lífeyrissjóðir	3	
– Kjaranefnd	1	
– Kjaradómur	1	49
10. Samgönguráðuneytið		
– Ráðuneytið	10	
– Póst- og símamálastofnun	2	
– Umsjónarnefnd fólksbifreiða á höfuðborgarsvæðinu	2	
– Flugmálastjórn	2	16
11. Iðnaðarráðuneytið		
– Ráðuneytið	1	
– Rafmagnseftirlit ríkisins	3	4
12. Viðskiptaráðuneytið		
– Hlutafélagaskrá	1	
– Löggildingarstofan	1	
– Vátryggingaeftirlit ríkisins	1	3
13. Hagstofa Íslands		
–	4	4
14. Umhverfissráðuneytið		
– Ráðuneytið	8	8

B. Sveitarfélög:

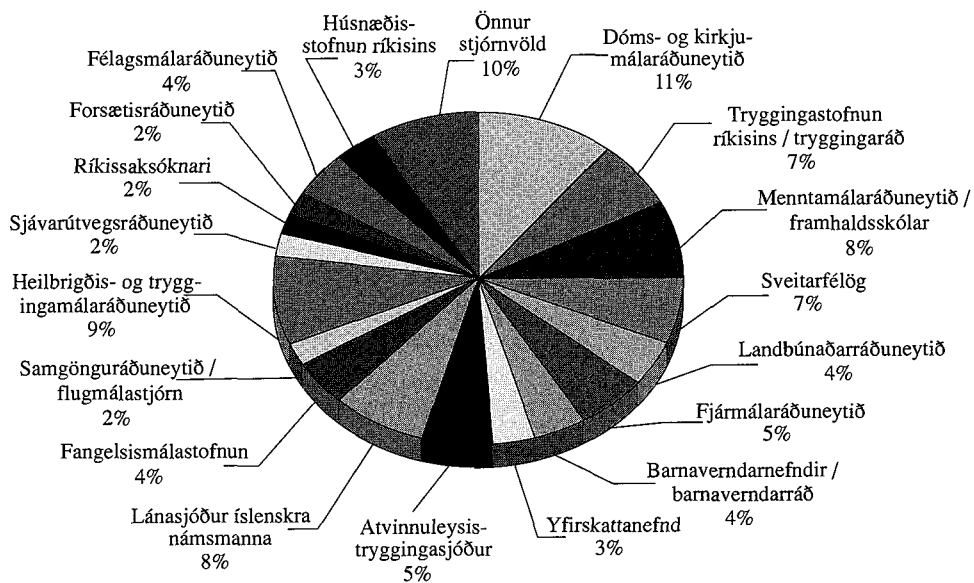
Reykjavíkurborg		
–	2	
– Félagsmálastofnun	1	
– Húsnæðisnefnd	3	
– Byggingarfulltrúi	1	
Hafnarfjarðarbær		
– Húsnæðisnefnd	1	
Mosfellsbær		
–	1	
Reykjanesbær		
– Barnaverndarnefnd	1	
Árneshreppur		
–	1	
Broddaneshreppur		
–	1	
Þórshafnarhreppur		
–	1	

[Annað 21]

C. Mál flokkuð eftir ráðuneytum árið 1996.



D. Um athafnir stjórnvalda var fjallað í álitum umboðsmanns Alþingis árið 1996, sbr. b-lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis.

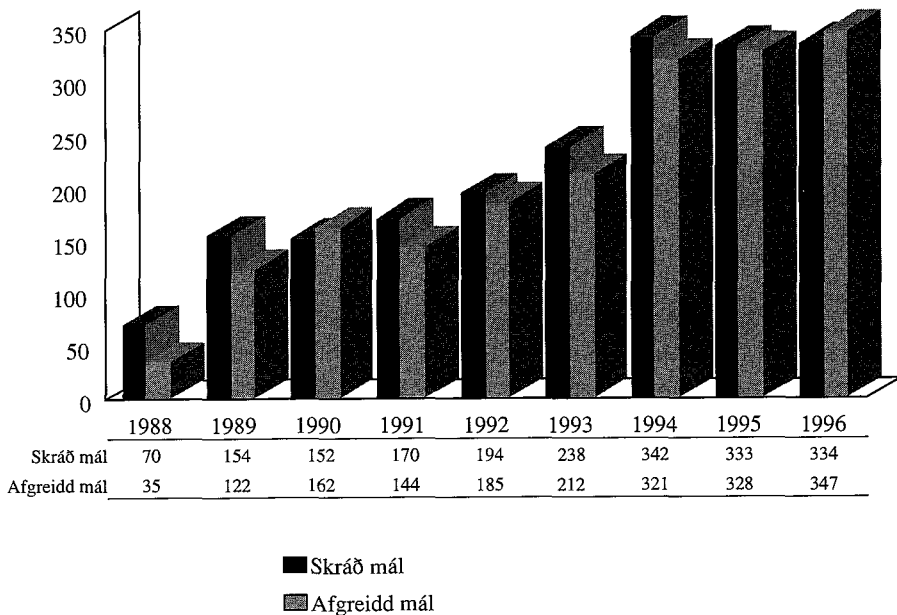
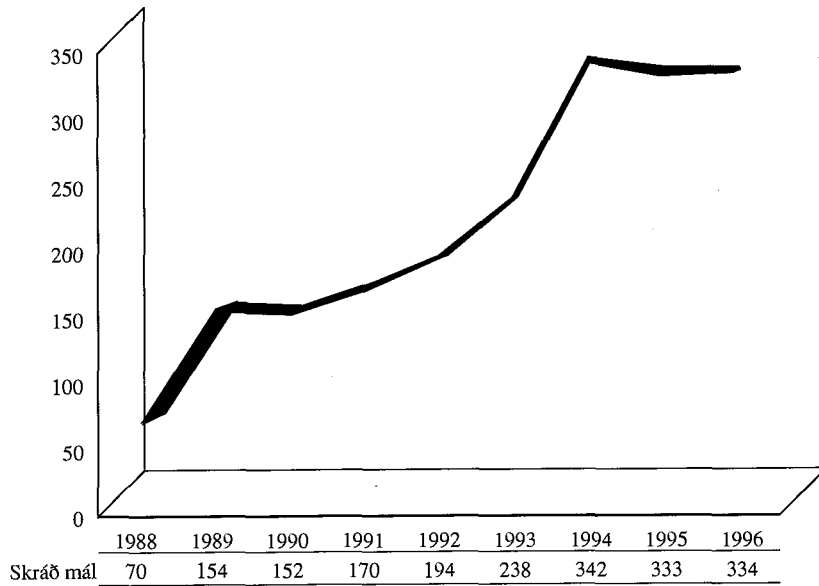


1.5. Skipting mála eftir viðfangsefnum.

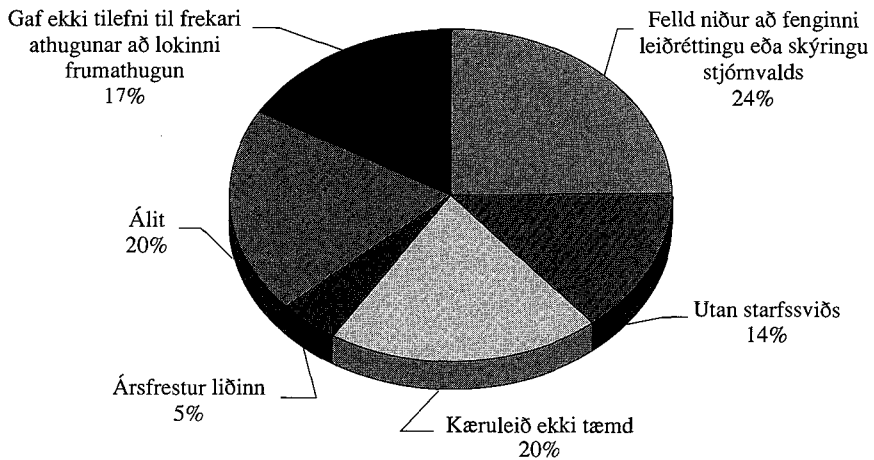
Aðgangur að gögnum	3	Meðlög	3
Almannatryggingar	16	Náðun	2
Atvinnuleysisbætur	5	Námslán	11
Atvinnuleysistryggingar	3	Námsstyrkir	2
Atvinnuréttindi og atvinnuleyfi	9	Opinber útboð	1
Ábyrgðarsjóður launa	1	Opinberir starfsmenn	9
Bótaábyrgð ríkisins	3	Orlof	1
Bújarðir	1	Póstþjónusta	1
Byggingar- og skipulagsmál	3	Ríkisborgararéttur	1
Dómstólar	8	Ríkisjarðir	4
Evrópska efnahagssvæðið	1	Ríkisútvarpið	1
Fangelsismál	21	Samfélagsþjónusta	1
Félagsleg þjónusta sveitarfélaga	1	Samningar einkaaðila	2
Félagslegar íbúðir	6	Samningar við stjórnýsluaðila	3
Fjárveitingar	2	Skattar	15
Fjöleignarhús	4	Skipun nefndar	1
Flugmál	1	Skólamál	5
Forsjámál	2	Skráning persónuupplýsinga	3
Framleiðslustjórn í landbúnaði	3	Sóknargjöld	1
Gjafsókn, gjafvörn	4	Starfsleyfi	1
Gjöld	1	Stéttarfélög	1
Hlutfélagaskrá	1	Stjórn búvöruframleiðslu	1
Húsafriðun	1	Stjórnun fiskveiða	11
Húsaleigubætur	1	Styrkveitingar	1
Húsnæðismál	3	Stöðuveitingar	9
Hæfi	1	Sveitarfélög	8
Innheimta opinberra gjalda	6	Synjun á afhendingu gagna	1
Landbúnaður	4	Tafir hjá stjórnv. á afgreiðslu máls	57
Lax- og silungsveiði	3	Trúfélög	1
Lífeyrissjóðir	3	Tryggingagjald	1
Lyfjaverslun	2	Umgengnisréttur	2
Lyfsöluleyfi	1	Úrelding fiskiskipa	1
Löggæsla	6	Virðisaukaskattur	2
Mannanöfn	3	Þjónustugjöld	6
Málsmeðferð og starfshættir		Ökuréttindi	4
stjórnýslunnar	24		
Meðferð ákærvalds	3		
		Samtals	334

2.0. Tölfræðilegar upplýsingar um áður afgreidd mál.

2.1. Skráð og afgreidd mál 1988–1996.

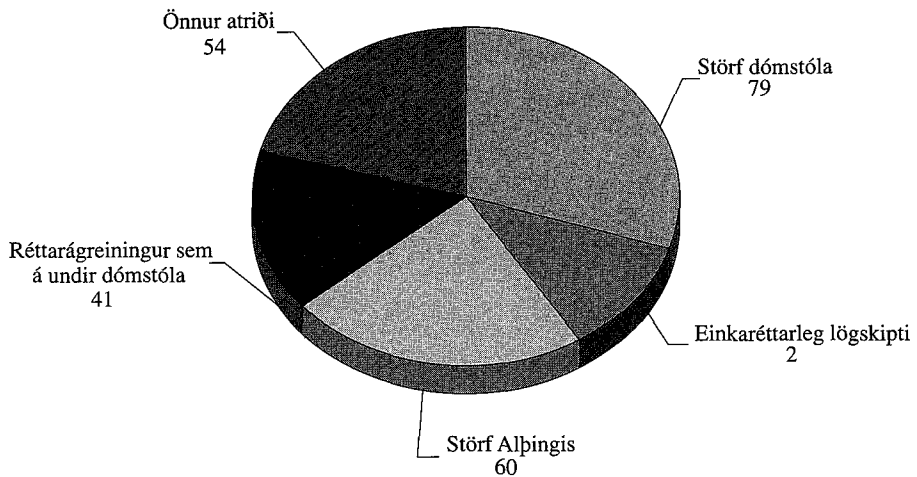


2.2. Skipting mála eftir afgreiðslu þeirra 1988–1996.



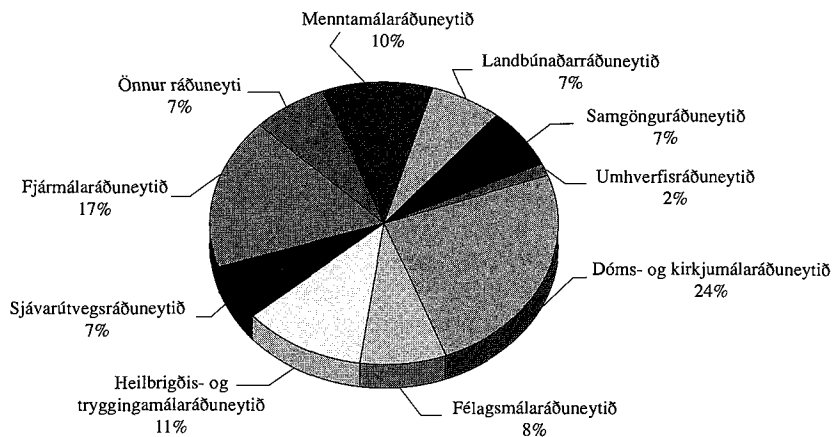
Ár	Álit	Felld niður að feng. leiðr. eða skýr. stjórnv.	Utan starfssviðs umboðsmanns	Kæruleið ekki tæmd	Ársfrestur liðinn	Felld niður að lokinni frumathugun
1988	7	2	9	5	1	11
1989	29	5	26	23	10	29
1990	35	26	34	31	8	28
1991	23	27	19	32	8	35
1992	36	53	26	37	5	28
1993	50	51	31	33	13	34
1994	51	85	41	76	22	46
1995	59	97	39	73	11	49
1996	80	114	38	58	9	48
Samtals	370	460	263	368	87	308

2.3. Mál er fallið hafa utan starfssviðs umboðsmanns 1988–1996.



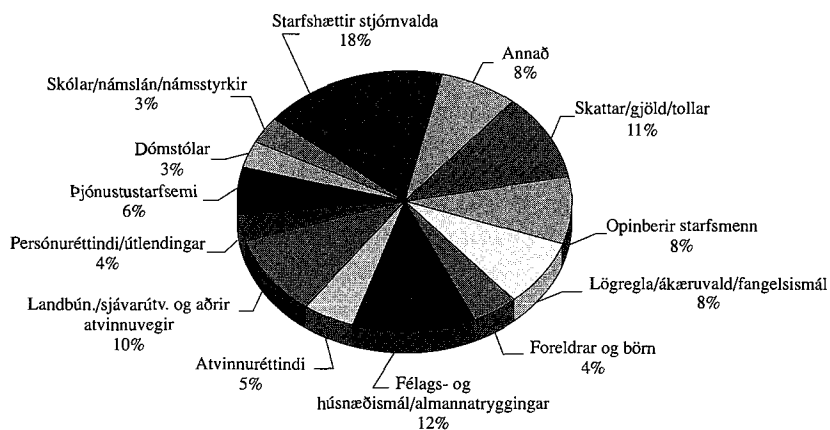
Ár	Störf Alþingis	Störf dómstóla	Einkaréttarleg lögskipti	Réttarágr. á undir dómstóla	Önnur atriði
1988		6	2		1
1989	2	14	1	3	6
1990	15	8	1	1	9
1991	6	3	3	4	3
1992	5	9	2	5	5
1993	7	9	3	4	8
1994	6	12	7	9	7
1995	9	10	5	7	8
1996	10	8	5	8	7
Samtals	60	79	29	41	54
Hlutf. afgr. mála	3,2%	4,3%	1,5%	2,2%	2,9%

2.4. Mál flokkuð eftir ráðuneytum 1988–1996.



Kökuritið sýnir, hvernig mál skiptust eftir starfssviði viðkomandi ráðuneytis. Ekki er greint á milli þess, hvort kvörtun lýtur að stjórnsýslu ráðuneytis eða stofnunar, er undir það heyrir.

2.5. Mál flokkuð eftir viðfangsefnum 1988–1996.



III. ÁLIT OG AÐRAR NIÐURSTÖÐUR Í MÁLUM AFGREIDDUM ÁRIÐ 1996.

1.0. Almennatryggingar.

- 1.1. Tannréttingakostnaður. Kvaðning sérfróðra ráðunauta.
Rannsóknarregla. Dráttur á setningu stjórnvaldsfyrirmæla.
(Mál nr. 1116/1994)

A kvartaði yfir synjun tryggingaráðs á endurgreiðslu kostnaðar vegna tannréttinga sonar hans, M. Sótt var um endurgreiðslu í september 1992 og áttu lög nr. 67/1971, um almennatryggingar, með síðari breytingum, við um málið. Með lögum nr. 1/1992, um ráðstafanir í ríkisfjármálum, hafði 39. gr. laga nr. 67/1971 verið breytt og endurgreiðslum hætt vegna almennra tannréttinga en samkvæmt greininni skyldi styrkja aðgerðir hjá tannlækni vegna alvarlegra afleiðinga meðfæðra galla, slysa og sjúkdóma. Synjun tryggingayfirtannlæknis og síðar tryggingaráðs var byggð á því að tannsekkja M hefði fallið undir flokk II í fyrri reglum (reglum nr. 63/1991) en hefði ekki náð mati skekkjutilbrigða flokks I. Væri því ekki heimild til endurgreiðslu tannréttingakostnaðar samkvæmt staflíð c í 39. gr. laga um almennatryggingar og bráðabirgðaákvæði nr. IV í lögum nr. 1/1992.

Umboðsmaður taldi orðalag greinargerðar tryggingayfirtannlæknis gefa vísbendingu um að tilvik sem ekki féllu undir flokk I hefðu sjálfkrafa verið metin utan c-liðar 39. gr. laga nr. 67/1971, enda þótt gert hefði verið ráð fyrir því í athugasemdum við frumvarp til laga nr. 1/1992 að breyting á c-lið 39. gr. almennatryggingalaga leiddi til þess að færa þyrfti hluta II. flokks í reglum nr. 63/1991 undir reglur 39. gr. laga nr. 67/1971. Þá taldi umboðsmaður synjun á grundvelli IV. bráðabirgðaákvæðis gefa til kynna að ekki væri alveg ljóst að tryggingayfirtannlæknir hefði raunverulega metið skekkjutilbrigðið á grundvelli hins nýja lagaákvæðis. Umboðsmaður taldi orðalag úrskurðar tryggingaráðs veita vísbendingu um að tryggingaráð hefði heldur ekki gætt framangreindra sjónarmiða við endurskoðun ákvörðunar tryggingayfirtannlæknis. Benti umboðsmaður sérstaklega á það hlutverk tryggingaráðs samkvæmt 7. gr. laga nr. 67/1971 að skera sjálfstætt úr ágreiningi um rétt til bóta og gæta rannsóknarreglu stjórnisýsluréttar við undirbúning máls, sbr. 10. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993. Taldi umboðsmaður að með hliðsjón af atvikum málsins hefði tryggingaráði borið að kanna sjálfstætt hvort tilvik M ætti undir c-lið 1. mgr. 39. gr. almennatryggingalaga, eins og henni var breytt með lögum nr. 1/1992. Hefði tryggingaráði jafnframt borið að nýta heimild sína í 2. mgr. 7. gr. almennatryggingalaga til að kveðja sér til ráðuneytis sérfróða menn.

Heibrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu var falið að setja reglur á grundvelli 1. mgr. 39. gr. almennatryggingalaga eftir breytingar á ákvæðinu með lögum nr. 1/1992. Reglur þessar voru ekki settar fyrr en eftir gildistöku laga nr. 117/1993, um almennatryggingar, í janúar 1994. Tryggingastofnun ríkisins og heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið lýstu því hins vegar yfir, að umsóknir um endurgreiðslur hefðu verið metnar á grundvelli framangreindra lagafyrirmæla og ummæla í athugasemdum við frumvarp til laga nr. 1/1992. Tók umboðsmaður fram að dráttur sá sem varð á setningu reglna nr. 58/1994 hefði verið til þess fallinn að að skapa réttaróvissu, enda virtist sem ákvæði c-liðar 1. mgr. 39. gr. almennatryggingalaga hefði verið túlkað þrengra af hálfu Tryggingastofnunar ríkisins og tryggingaráðs en gert var ráð fyrir í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 1/1992. Taldi umboðsmaður, að dráttur á setningu reglnanna

hefði lagt auknar skyldur á tryggingaráð við könnun hvers máls. Studdi þetta enn frekar þá niðurstöðu, að tryggingaráði hefði borið að kveðja til sérfróðan mann eða menn við úrlausn á máli M.

I.

Hinn 18. maí 1994 leitaði til mín A og kvartaði yfir úrskurði tryggingaráðs frá 14. janúar 1994, þar sem synjað var beiðni um endurgreiðslu kostnaðar vegna tannréttinga sonar hans, M.

II.

Málsatvik eru þau, að M var með skakkar tennur og var svo komið haustið 1992, að sár höfðu myndast á innanverðri efri vör á móts við augntennur. Hinn 10. september 1992 undirritaði og sendi R, tannlæknir, umsókn um endurgreiðslu vegna tannréttinga M til Tryggingastofnunar ríkisins. Í umsókninni kom fram það mat tannlæknisins, að tannskekkjan væri „sambærileg tannskekkja“ við flokk nr. 201 „að eðli og stærð“. Var áætlaður meðferðartími ár og skyldi virk meðferð hefjast 21. september 1992. Tryggingayfirtannlæknir synjaði um endurgreiðslu 30. desember 1992. Umsækjandi óskaði munnlega eftir endurmati á umsókninni, en því var synjað af tryggingayfirtannlækni 10. febrúar 1993. Hinn 8. nóvember 1993 kærði A synjun tryggingayfirtannlæknis til tryggingaráðs. Í kærinni segir meðal annars:

„Þess má geta til frekari áréttingar beiðni þessarar og þeirri brýnu þörf á að farið var af stað með réttingu viðkomandi tanna, að sár höfðu myndast á innanverðri efri vör á móts við augntennur umsækjanda, áður en aðgerð hófst. Munnlegt mat [R], tannlæknis við skoðun á umsækjanda var ótvírætt að viðkomandi aðgerð væri endurgreiðsluhæf. Og m.a. þess vegna sem og vitneskja forráðamanna [M] af sambærilegum sem og smærri tilvikum sem endurgreidd hafa verið, að ekki væri ástæða til að draga á langinn að meðferð hæfist.“

A kveðst hafa farið á fund formanns tryggingaráðs hinn 7. janúar 1994 þar sem málið hafi verið reifað í heild sinni og leitað eftir annarri málsmeðferð, meðal annars að kallaður yrði til utanaðkomandi sérfræðingur, en það hefði ekki verið gert. Tryggingaráð staðfesti úrskurð tryggingayfirtannlæknis með úrskurði, dags. 14. janúar 1994. Í úrskurðinum segir meðal annars:

„Greinargerð tryggingayfirtannlæknis er dags. 17. desember s.l. Þar kemur fram, að tannskekkja hafi ekki náð mati skekkjutilbrigða flokks I. Var synjunin byggð á bráðabirgðaákvæði nr. IV. laga nr. 1/1992.

Greinargerðin var send hlutaðeigandi og barst mynd af [M] með bréfi dags. 7. janúar s.l., þar sem vísað var til samtals við formann tryggingaráðs.

Tannskekkja [M] flokkaðist í skekkjuflokk II. Með vísan til staflíðar c í 39. gr. 1. nr. 67/1971 um almannatryggingar ásamt síðari breytingum og bráðabirgðaákvæðis nr. IV í lögum nr. 1/1992, sbr. og greinargerð tryggingayfirtannlæknis er ekki heimild til endurgreiðslu tannréttingarkostnaðar fyrir hendi.

Því úrskurðast

ÚRSKURÐARORÐ:

Beiðni um greiðslupátttöku í tannréttingarkostnaði vegna [M, . . .] er hafnað.“

Í tilvitnaðri greinargerð [P], tryggingayfirtannlæknis, til tryggingaráðs, dags. 17. desember 1993, segir meðal annars:

„Tryggingastofnun barst umsókn [M] 16. september 1992. Flokkaðist tannskekkingja umsækjanda, að mati tannlæknis hans í flokk II og taldi undirritaður það vel rökstutt. Er tannskekkingja [M] hlutfallslega væg og meðferð eftir því. Aðspurður vildi [R], tannlæknir, ekki kannast við, að hafa munnlega metið tilfelli [M] til endurgreiðslu, eins og [A] vill vera láta í bréfi sínu til tryggingaráðs.

Umsókn [M] var synjað 30. des. 1992, og synjun ítrekuð 10. feb. 1993, þegar fram kom beiðni um endurmat, þar sem tannskekkingjan náði ekki mati skekkjutilbrigða flokks I. Var synjunin byggð á bráðabirgðaákvæði nr. IV laga nr. 1/1992.“

Í kvörtun A segir meðal annars svo:

„Megin ágreiningur málsaðila er um vægi á þörf viðkomandi tannréttinga og aðgerðum henni tengdri. Annars vegar er það mat tryggingayfirtannlæknis, [P], sem ekki er sérfræðimenntaður í tannréttingum, að „tannskekkingja [M] sé hlutfallslega væg og meðferð eftir því“. Hins vegar munnlegt mat [R], tannlæknis og sérfræðings í tannréttingum um hið gagnstæða, þ.e. mikilvægi þess að farið var út í viðkomandi aðgerð og það ekki dregið.

[R], tannlæknir taldi það draga úr jákvæðri og réttri málsmeðferð ef hann ritaði bréf til tryggingaráðs þar sem hann lýsti álitinu og mati á umfangi og nauðsyn viðkomandi aðgerðar vegna tannréttinga [M] þegar þess var farið á leit. Byggði hann þessa skoðun sína á því að hann hafði áður fengið skriflegar ákúrrur (m.a. ásakanir um að fara inn á starfssvið tryggingayfirtannlæknis) frá [P], tryggingayfirtannlækni í tengslum við afskipti hans af sambærilegri málaleitan og þessari til tryggingaráðs f.h. eins sjúklings síns. Er það algerlega óásættanlegt að vera hugsanlegt fórnarlamb þeirra aðstæðna sem þetta hefur haft í för með sér.“

III.

Ég ritaði tryggingaráði bréf 18. júlí 1994, er ég ítrekaði 13. september 1994. Vísaði ég þar til þess, að í úrskurði tryggingaráðs kæmi fram, að tannskekkingja M hefði flokkast í „skekkjuflokk II“ og að á grundvelli c-liðar 39. gr. laga nr. 67/1971, um almannatryggingar, og IV. bráðabirgðaákvæðis við lög nr. 1/1992 hefði skort heimild til að endurgreiða kostnað vegna tannréttinganna. Á hinn bóginn hefði A talið í kvörtun sinni, að fyrir hefði legið það mat [R], tannlæknis, að kostnaður vegna tannréttinganna fengist endurgreiddur. Þá kæmi fram í greinargerð tryggingayfirtannlæknis til tryggingaráðs 17. desember 1993, að leitað hefði verið upplýsinga hjá [R] um framangreint mat hans. Með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, óskaði ég eftir því, að tryggingaráð léti mér í té gögn málsins og skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A. Sérstaklega óskaði ég eftir því, að eftirfarandi kæmi fram í skýringum ráðsins:

- „1) Hvort og þá hvaða breytingar hafi verið gerðar á flokkun tannréttinga, skv. III. kafla reglna nr. 63/1991, um endurgreiðslu sjúkratrygginga af tannréttingakostnaði samkvæmt lögum um almannatryggingar, á tímanum frá gildistöku laga nr. 1/1992, um ráðstafanir í ríkisfjármálum á árinu 1992, þar til settar voru reglur nr. 58/1994, um endurgreiðslu sjúkratrygginga á tannlækningakostnaði vegna alvarlegra afleiðinga meðfæddra galla, sjúkdóma og slysa.
- 2) Hvort lagt hafi verið mat á, hvort tilvik [M] hafi verið slíkt, að það hafi átt að heyra undir c-lið 1. mgr. 39. gr. laga nr. 67/1971. Í þessu sambandi skal bent á, að fram kemur í frumvarpi því, er varð að lögum nr. 1/1992, að gert hafi verið ráð fyrir því, að færa þyrfti „hluta II. flokks í reglum nr. 63/1991 um endurgreiðslur sjúkratrygginga af tannréttingakostnaði samkvæmt lögum 63/1991 um endur-

greiðslu sjúkratrygginga af tannréttingakostnaði samkvæmt lögum um almanna-tryggingar undir reglur c-liðar 1. mgr. 39. gr. almannatryggingalaga.

- 3) Hvort tryggingaráð hafi kannað sjálfstætt staðhæfingar [A] um það mat [R], tannlæknis, að kostnaður vegna umræddra tannréttinga fengist endurgreiddur.“

Svar tryggingaráðs barst mér með bréfi, dags. 15. september 1994. Segir þar meðal annars:

„Meðfylgjandi er greinargerð tryggingayfirtannlæknis dags. 29. ágúst s.l. og greinargerð deildarstjóra sjúkratryggingadeildar dags. 2. september s.l. Þess er vænst, að greinargerðirnar veiti fullnægjandi svör. Þá skal þess getið, að tryggingaráð kannaði ekki sjálfstætt staðhæfingar [A] um það mat [R], tannlæknis, að kostnaður vegna umræddra tannréttinga fengist endurgreiddur.“

Í tilvitnaðri greinargerð deildarstjóra sjúkratryggingadeildar til tryggingaráðs, dags. 2. september 1994, vegna töluliðar 1 í bréfi mínu til tryggingaráðs frá 18. júlí 1994, segir meðal annars:

„Síðasti möguleiki til að fá úrskurð um styrk til tannréttinga á grundvelli reglna nr. 63/1991 var með innsendingu umsóknar til TR fyrir 15. mars 1992, sbr. ákvæði til bráðabirgða IV í lögum nr. 1/1992. Greiðslum skyldi síðan ljúka 31. desember 1993. Umsóknir sem bárust eftir 15. mars 1992 munu hafa verið úrskurðaðar á grundvelli 18. gr. 1. nr. 1/1992, sem breytti c-lið 1. mgr. 39. gr. 1. nr. 67/1971 með síðari breytingum. Samkvæmt því munu eingöngu alvarlegustu tilfelli tannskekku hafa verið samþykkt, sbr. síðan reglur nr. 58/1994 sem tóku við og byggjast á samhljóða lagaheimild, sbr. c-lið 1. mgr. 33. gr. 1. nr. 117/1993.“

Í greinargerð tryggingayfirtannlæknis til tryggingaráðs, dags. 29. ágúst 1994, segir meðal annars svo:

„2. tl. bréfs umboðsmanns.

Tannskekku [M] verður flokkuð skv. lýsingum (skýringum) tannlæknisins í umsókninni undir greinarnúmer 309: „Tannþröng á framtönnum umtalsverð . . .“. Til viðbótar greinir tannlæknirinn krossbit á aftari framjöxlum (5+/5- og +5/-5) sem eitt útaf fyrir sig er ekki endurgreiðsluhæft. Að þessum skekkjutilbrigðum samanlögðum metur tannlæknirinn skekkju sjúklingsins „*sambærilega*“ við greiningarnúmer 201. Framangreind lýsing á tannskekku [M] ásamt meðferðar- og kostnaðaráætlun bar með sér, að skekkja sjúklingsins lægi *nálægt botni flokki II. Tilvik [M] heyrir því ekki undir c-lið 1. mgr. 39. gr. laga nr. 67/1971*. Synjun umsóknarinnar, 30. desember 1992, var byggð á bráðabirgðaákvæði nr. IV laga nr. 1/1992.

3. tl. bréfs umboðsmanns.

Í kvörtun [A] til tryggingaráðs vegna synjunar á umsókn hans segir: „Munnlegt mat [R], tannlæknis, við skoðun á umsækjanda var ótvírætt að viðkomandi aðgerð væri endurgreiðsluhæf.“ Vegna þessara fullyrðinga var leitað umsagnar tannlæknisins, ef vera mætti að ekki hefði komið fram í umsókninni fullnægjandi upplýsingar um tannskekku [M]. Í greinargerð minni til tryggingaráðs 17.12.1993 segir: „*Aðspurður vildi [R], tannlæknir, ekki kannast við að hafa munnlega metið tilfelli [M] til endurgreiðslu.*“ Var þá talið, að ekki hefði neitt nýtt komið fram í máli [M], sem breytt gæti fyrri úrskurði um synjun.“

Með bréfi 20. september 1994, sem ítrekað var 24. nóvember 1994, gaf ég A kost á að koma á framfæri þeim athugasemdum, sem hann teldi ástæðu til að gera í tilefni framan- greindra bréfa. Í svarbréfi hans, dags. 1. desember 1994, kemur fram, að hann telur stað- hæfingu tryggingayfirtannlæknis, um að skekkja sjúklings hafi legið nálægt botni flokks II stangast á við umsögn [R] tannlæknis. Um mat [R] tannlæknis, segir svo í bréfi A:

„[R] tannlæknir staðfesti að . . . tryggingayfirtannlæknir hefði hringt og spurt; „Hvort hann [R] hefði fullyrt að viðkomandi aðgerð yrði greidd og hvort hann væri ekki kominn út fyrir sitt starfsvið?“ Það að sjálfsgöðu er ekki hans starfsvið né á hans valdi að lofa slíku. „En hans skoðun og mat“ engu að síður að margumrædd að- gerð væri „endurgreiðsluhæf miðað við umfang.““

Ég ritaði heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra svohljóðandi bréf 18. maí 1995:

„[. . .]“

Í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 1/1992, . . . var gert ráð fyrir, að eftir að löggin gengju í gildi þyrfti að færa „hluta II. flokks í reglum nr. 63/ 1991, um endurgreiðslur sjúkratrygginga af tannréttingakostnaði samkvæmt lögum um almannatryggingar undir reglur c-liðar 1. mgr. 39. gr. almannatryggingalaga“. Eins og fram kemur í tilvitnaðri greinargerð deildarstjóra sjúkratryggingadeildar Trygg- ingastofnunar ríkisins, voru þó ekki settar reglur á grundvelli 1. mgr. 39. gr. laga nr. 67/1971, fyrr en eftir gildistöku laga nr. 117/1993, um almannatryggingar, og þá með stoð í ákvæði þeirra laga sama efnis, sbr. c-lið 1. mgr. 33. gr. laga nr. 117/1993.

Af ofangreindu tilefni er þess óskað, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið skýri ástæður þess, að ekki var sett reglugerð á grundvelli c-liðar 1. mgr. 39. gr. laga nr. 67/1971, svo sem greinir hér að framan, eftir breytingar þær, sem gerðar voru á ákvæðinu með 18. gr. laga nr. 1/ 1992, um ráðstafanir í ríkisfjármálum á árinu 1992. Þá er þess óskað, að ráðuneytið skýri, hvort það telji þá framkvæmd Tryggingastofnunar ríkisins og tryggingaráðs, um mat á þeim tilvikum, sem teldust styrkhæf á grundvelli c-liðar 1. mgr. 39. gr. laga nr. 67/1971, að svo væri aðeins um „alvarlegustu tilfelli tannskekkju“, hafi verið í sam- ræmi við þau ummæli í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 1/1992, sem vitnað er til hér að framan.“

Svarbréf heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins barst 29. september 1995, ásamt umsögn Tryggingastofnunar ríkisins, þ.e. bréfi tryggingayfirtannlæknis, dags. 20. júní 1995, og bréfi sjúkratryggingadeildar til forstjóra stofnunarinnar, dags. 23. júní 1995. Í bréfi tryggingayfirtannlæknis segir meðal annars svo:

„Tvennar flokkunarreglur hafa gilt til þessa um endurgreiðslu sjúkratrygginga vegna tannréttingakostnaðar: reglur nr. 63/1991 með stoð í c-lið 1. mgr. 39. gr. laga um almannatryggingar nr. 67/1971 með síðari breytingum og reglur nr. 58/1994 með stoð í c-lið 1. mgr. 33. og 3. tl. 2. mgr. 37. gr. laga um almannatryggingar nr. 117/1993 með síðari breytingum. Fyrir fyrrnefndar reglur endurgreiddi sjúkratryggingadeild 50% kostnaðar vegna tannréttinga, skv. 44. gr. laga nr. 67/1971 með síðari breytingum, og heimilt var skv. c-lið 1. mgr. 39. gr. sömu laga að sækja um hærri endurgreiðslu.

Samkvæmt ákvæði IV, til bráðabirgða í lögum nr. 1/1992, þurftu umsóknir um styrk til endurgreiðslu vegna tannréttinga skv. reglum nr. 63/1991 að hafa borist TR fyrir 15. mars 1992. Greiðslum skyldi ljúka 31. des. 1993.“

Spurningum í framangreindu bréfi mínu svarar tryggingayfirtannlæknir svo:

„1. [. .]

Úmsóknir sem bárust TR á tímabilinu 15. mars 1992 til 31. jan. 1993 um endurgreiðslu vegna tannréttinga og töldust styrkhæfar voru úrskurðaðar með stoð í c-lið 1. mgr. 39. gr. laga um almannatryggingar nr. 67/1971 með síðari breytingum og ákvæði sömu laga sama efnis, sbr. c-lið 1. mgr. 33. gr. laga nr. 117/1993. Bygðist úrskurður á flokkun alvarlegustu tilfella tannskekkju, sem skv. reglum nr. 63/1991 var skipað í flokk I. og hluta flokks II. sem síðar var lögð til grundvallar við flokkun og mat á endurgreiðslu vegna tannréttingakostnaðar í reglum nr. 58/1994 (sbr. 2. gr. 2. tl.) um endurgreiðslu sjúkratrygginga á tannlæknakostnaði vegna alvarlegra afleiðinga meðfæddra galla, sjúkdóma og slysa, sem á þessu tímabili voru í smíðum í Tryggingastofnun ríkisins.

2. [. .]

Stærsti hluti tannskekkju er meðfæddur og samkvæmt því á meðferð við henni sér stoð í c-lið 1. mgr. 39. gr. laga nr. 67/1971 um almannatryggingar með síðari breytingum og í c-lið 1. mgr. 33. gr. sömu laga nr. 1/1992. Með reglum 63/1991 var tannskekkja flokkuð klínískt í 3 flokka m.t.t. endurgreiðslu á tannréttingakostnaði. Að sameina hluta flokks II flokki I og kalla „alvarlegustu tilfelli tannskekkju“, sbr. reglur 58/1994, styðst við læknisfræðileg rök, en er pólitísk ákvörðun eins og fram kemur í athugasemdum með frumvarpi nr. 1/1992.“

Í fyrrnefndu bréfi deildarstjóra sjúkratryggingadeildar, dags. 23. júní 1995, kemur fram, að vinna hjá Tryggingastofnun ríkisins við smíði á tillögum að reglum á grundvelli fyrrnefnds lagaákvæðis hafi hafist í byrjun árs 1992. Þá er gangur verksins rakinn, þar til honum lauk með formlegum hætti í ársbyrjun 1994 með setningu reglna nr. 58/1994.

Í bréfi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, dags. 25. september 1995, segir meðal annars svo:

„Varðandi þann lið fyrirspurnar umboðsmanns Alþingis er lýtur að ástæðum þess að ekki hafi verið sett reglugerð á grundvelli c-liðar 1. mgr. 39. gr. nr. 67/1971, um almannatryggingar, eftir breytingar sem gerðar voru á ákvæðinu með 18. gr. laga nr. 1/1992, um ráðstafanir í ríkisfjármálum á árinu 1992, vísar ráðuneytið til yfirlits yfir vinnslu málsins sem fram kemur í umsögn sjúkratryggingadeildar Tryggingastofnunar ríkisins, dags. 23. júní 1995. Þar kemur fram að vinna lögfræðinga og sérfræðinga í tannlækningum hafi hafist þegar í ársbyrjun 1992 og að reglurnar hafi verið í mótnun í samvinnu við tryggingaráð til febrúarloka 1994. Fram kemur í umsögnum frá Tryggingastofnun ríkisins að enda þótt ekki hafi legið fyrir að fullu frágengnar reglur um þetta efni á framangreindu tímabili þá hafi endurgreiðslur vegna tannréttinga verið metnar á grundvelli lagafyrirmæla og ummæla í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 1/1992, um ráðstafanir í ríkisfjármálum á árinu 1992. Ráðuneytið telur að æskilegt hefði verið að vinnu við smíði nýrra reglna hefði verið hraðað þannig að þær hefði mátt birta í B-deild Stjórnartíðinda fyrir 15. mars 1992, er frestur til að skila inn umsóknum á grundvelli reglna nr. 63/1991 rann út, sbr. ákvæði til bráðabirgða IV í lögum nr. 1/1992. Ráðuneytið bendir hins vegar á að mikilvægt er að vanda smíði slíkra reglna og nauðsynlegt er að sérfræðingar og stjórnvöld hafi samráð við vinnslu þeirra þannig að ekki skapist síðar vandkvæði við framkvæmd þeirra. Ráðuneytið vill og benda á að hjálagðar upplýsingar frá Tryggingastofnun ríkisins benda til þess að við framkvæmd hafi þess verið gætt að fylgja þeim reglum sem löggjafinn setti.

Varðandi síðari lið fyrirspurnar umboðsmanns Alþingis þar sem óskað er eftir því að ráðuneytið skýri hvort það telji þá framkvæmd Tryggingastofnunar ríkisins og tryggingaráðs, um mat á þeim tilvikum sem teldust styrkhæf á grundvelli c-liðar 1.

mgr. 39. gr. laga nr. 67/1971, að svo væri aðeins um „alvarlegustu tilfelli tannskekku“, hafi verið í samræmi við ummæli í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 1/1992 vill ráðuneytið vísa til umsagna Tryggingastofnunar ríkisins sem áður er vitnað til. Ráðuneytið telur að ekki hafi komið fram vísbendingar um að framkvæmd endurgreiðslna hafi verið í ósamræmi við ummæli í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 1/1992. Ráðuneytið bendir hins vegar á að í greinargerðinni koma ekki fram skýrar viðmiðanir í þessu efni og frekari vísbendingar er hvorki að finna í nefndaráliti efnahags- og viðskiptanefndar eða heilbrigðis- og trygginganefndar Alþingis við setningu laganna né í umræðum á Alþingi. Þó skal bent á að í framsöguræðu Davíðs Oddssonar forsætisráðherra með frumvarpinu segir um 15. –20. gr.: „Í sem stystu máli fela þær breytingar í sér að hætt verði að greiða fyrir tannréttingar nema í sérstökum undantekningartilvikum. [. . .] Jafnframt eru gerðar breytingar á 39. gr. laganna, sbr. 15. gr. frv., til að tryggja að hin sérstöku undantekningartilvik tannréttinganna, sem áfram verða greidd, falli þar undir.“ (Alþingistíðindi 1991, B-deild, d. 2275.) Löggjafinn lagði það því í hendur framkvæmdarvaldsins að móta framkvæmdina nánar. Verkið unnu sérfræðingar Tryggingastofnunar ríkisins á þessu sviði í samráði við tryggingaráð. Sérfræðingarnir lögðu faglegt mat á forsendur og grundvöll endurgreiðslna og ráðuneytið telur að þær reglur sem unnið var eftir, sbr. nú rg. nr. 58/1994, hafi verið í samræmi við vilja löggjafans.“

Með bréfi 2. október 1995, sem ítrekað var 9. janúar 1996, óskaði ég eftir athugasemdum A, ef einhverjar væru vegna framangreindra bréfaskipta. Í svarbréfi A, dags. 29. janúar 1996, ítrekar hann þá skoðun sína að rétt hefði verið að hlutlaus aðili framkvæmda umbeðið endurmat í málinu.

IV.

Í forsendum og niðurstöðu álits míns frá 23. febrúar 1996, sagði:

„Hinn 1. janúar 1994 tóku gildi ný lög um almannatryggingar, lög nr. 117/1993. Sótt var um endurgreiðslu vegna tannréttinga fyrir M 10. september 1992, og eiga þágildandi lög um almannatryggingar við í máli hans, lög nr. 67/1971, ásamt síðari breytingum. Á þeim tíma, er sótt var um endurgreiðslu vegna M, var hann 12 ára að aldri. Reglur nr. 63/1991, um endurgreiðslur sjúkratrygginga af tannréttingakostnaði samkvæmt lögum um almannatryggingar, tóku til tannréttinga, sem framkvæmdar voru samkvæmt c-lið 1. mgr. 39. gr. og 2. tölul. 44. gr. laga nr. 67/1971, ásamt síðari breytingum. Að því er snerti endurgreiðslur til barna og unglinga allt að 17 ára aldri, annaðist Tryggingastofnun ríkisins endurgreiðslur samkvæmt reglum nr. 63/1991, og var reglunum skipt upp í þrjá flokka, flokk nr. I (6. gr. – Tannréttingar skv. c stl. 39. gr. laga nr. 67/1971), þar sem endurgreiðsluhlutfall var frá 65–100%, flokk nr. II (7. gr. – tannréttingar skv. 2. tl. 44. gr.) þar sem endurgreiðsla sjúkratrygginga var 50% og flokk nr. III (7. gr. – einnig tannréttingar skv. 2. tl. 44. gr.), þar sem endurgreiðsluhlutfall sjúkratrygginga var 35%. Reglur nr. 63/1991 tóku einnig á takmarkaðri hátt til umsókna, sem bárust frá einstaklingum 17 ára og eldri, en ekki verður fjallað nánar um það efni hér.

Með lögum nr. 1 24. janúar 1992, um ráðstafanir í ríkisfjármálum á árinu 1992, var breytt þátttöku almannatrygginga í kostnaði af tannlækningum. Var þannig hætt þátttöku í tannréttingum að öðru leyti en því, sem fram kemur í c-lið 1. mgr. 39. gr. laga nr. 67/1971, sbr. 18. gr. laga nr. 1/1992. Svo breytt hljóðaði 39. gr. laga nr. 67/1971:

„Hlutverk sjúkratryggingadeildar Tryggingastofnunar ríkisins er að annast sjúkratryggingar samkvæmt lögum þessum. Enn fremur er það hlutverk sjúkratryggingadeildar:

[. . .]

- c. Að veita styrk til aðgerða hjá tannlækni, umfram það sem 44. gr. nær til, vegna alvarlegra afleiðinga meðfæddra galla, slysa og sjúkdóma. Ráðherra setur reglur um framkvæmd þessa ákvæðis að fengnum tillögum tryggingaráðs.“

Samhljóða lagaheimild er nú í lögum nr. 117/1993, um almannatryggingar, sbr. c-lið 1. mgr. 33. gr. þeirra laga.

Í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 1/1992 segir svo:

„Greiðsluþátttöku í almennum tannréttingum verður hætt samkvæmt þessu frumvarpi. Nauðsynlegt þykir í framhaldi þess að breyta orðalagi c-liðar 39. gr. til að taka af allan vafa um það að með stoð í honum megi styrkja tannréttingar sem leiðir af alvarlegum meðfæddum göllum, slysum eða sjúkdómum. Þetta hefur í för með sér að færa þarf hluta II. flokks í reglum nr. 63/1991 um endurgreiðslur sjúkratrygginga af tannréttingakostnaði samkvæmt lögum um almannatryggingar undir reglur c-liðar 1. mgr. 39. gr. almannatryggingalaga þannig að í stað greiðslna samkvæmt samningum við Tannlæknafélag Íslands komi styrkir samkvæmt reglum sem ráðherra setur að fengnum tillögum tryggingaráðs.

[. . .]

. . . Þannig verður greiðsluþátttöku í tannréttingum hætt að öðru leyti en sem fram kemur í breyttum c-lið 1. mgr. 39. gr. laga um almannatryggingar . . .“ (Alþt. 1991, A-deild, bls. 1566.)

Í IV. bráðabirgðaákvæði laga nr. 1/1992 var gert ráð fyrir ákveðnum aðlögunartíma vegna framangreindra breytinga. Í ákvæðinu segir:

„Þrátt fyrir ákvæði 20. gr. laga þessara (44. gr. laga nr. 67/1971 um almannatryggingar, með síðari breytingum) skulu þeir sem njóta eiga endurgreiðslna á árinu 1991 samkvæmt reglum nr. 63/1991 um endurgreiðslu sjúkratrygginga af tannréttingakostnaði samkvæmt lögum um almannatryggingar njóta þess réttar áfram, enda teljist sannað að þeir hafi átt þennan rétt. Tryggingastofnun ríkisins skal fyrir 15. febrúar 1992 auglýsa með áberandi hætti eftir þeim aðilum sem telja sig eiga rétt samkvæmt framansögðu og ber þeim sem ekki hafa þegar sent inn umsóknir að gera það fyrir 15. mars 1992 á eyðublöðum sem stofnunin lætur í té. Að öðrum kosti fellur rétturinn niður. Greiðslum samkvæmt bráðabirgðaákvæði þessu skal ljúka 31. desember 1993.“

Ekki hefur komið annað fram en að kynning Tryggingastofnunar ríkisins á framangreindum lagabreytingum hafi verið í samræmi við umrætt bráðabirgðaákvæði. Þegar sótt var um endurgreiðslu vegna tannréttinga M, 10. september 1992, var liðinn frestur samkvæmt ákvæðinu til að sækja um endurgreiðslur vegna tannréttinga á grundvelli reglna nr. 63/1991. Réttur til endurgreiðslu, sem M kann að hafa átt samkvæmt eldri reglum, var því fallinn niður, sbr. umrætt bráðabirgðaákvæði. Réttur hans til endurgreiðslu vegna tannréttinga er því háður því, hvort ný ákvæði almannatryggingalaga teljast eiga við um hans tilvik.

[V.]

Samkvæmt framansögðu giltu ákvæði c-liðar 39. gr. laga nr. 67/1971, um almannatryggingar, um umsókn M, eins og þeim hafði verið breytt með 18. gr. laga nr. 1/1992. Réttur hans til endurgreiðslu frá Tryggingastofnun ríkisins var því háður því, að aðgerðar væri þörf vegna alvarlegra afleiðinga meðfæddra galla, slysa eða sjúkdóma. Eins og rakið hefur

verið hér að framan, gerði löggjafinn ráð fyrir, að ákvæðið tæki til alvarlegra tilfella tannskekku, sem samkvæmt eldri reglum tilheyrðu flokki I og hluta af flokki II. Var ráðuneytinu hins vegar falið að setja reglur um framkvæmd þess, að fengnum tillögum tryggingaráðs. Í svarbréfi tryggingastofnunar og heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins í tilefni bréfs míns 18. maí 1994 kemur fram, að enda þótt reglur um endurgreiðslu sjúkra-trygginga á tannlæknakostnaði vegna alvarlegra afleiðinga meðfæddra galla, sjúkdóma og slysa hafi ekki verið fullbúnar fyrr en í byrjun árs 1994, hafi slíkar endurgreiðslur verið metnar á grundvelli framangreindra lagaáhrifmæla og ummæla í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 1/1992, um ráðstafanir í ríkisfjármálum á árinu 1992, þannig að úrskurðir hafi byggst á flokkun alvarlegustu tilfella tannskekku, sem skv. reglum nr. 63/1991 hafi verið skipað í flokk I og hluta flokks II. Þá telur ráðuneytið, að ekki hafi komið fram vísbendingar um, að framkvæmd endurgreiðslna hafi verið í ósamræmi við framangreinda viðmiðun.

Eins og fyrr greinir, var umsókn A, f.h. M, synjað af tryggingayfirtannlækni vegna þess að tannskekku hans hafi *ekki náð mati skekkjutilbrigða flokks I*, og var synjunin byggð á IV. *bráðabirgðaákvæði* laga nr. 1/1992. Í úrskurði tryggingaráðs er vísað til greinargerðar tryggingayfirtannlæknis, og synjun staðfest með sömu rökum. Ég tel orðalag greinargerðar tryggingayfirlæknisins gefa vísbendingu um, að tilvik, sem ekki féllu undir flokk I, hafi sjálfkrafa verið metin utan c-liðar 39. gr. almannatryggingalaga, sbr. 18. gr. laga nr. 1/1992, án tillits til þess, hvort þau kynnu að teljast til þess hluta II. flokks eldri reglna, sem færast skyldu undir reglur ákvæðisins. Þá tel ég synjun á grundvelli IV. bráðabirgðaákvæðis, gefa vísbendingu um, að ekki sé alveg ljóst, hvort tryggingayfirtannlæknir hafi raunverulega metið skekkjutilbrigðið á grundvelli hins nýja lagaákvæðis. Er það því skoðun mín, að framkvæmd endurgreiðslna hafi ef til vill ekki verið í samræmi við c-lið 39. gr. laga nr. 67/1971, sbr. 18. gr. laga nr. 1/1992, svo sem skýra ber það ákvæði með hliðsjón af framangreindri greinargerð með frumvarpi til laga nr. 1/1992.

Í úrskurði tryggingaráðs er, sem fyrr greinir, vísað til umræddrar greinargerðar tryggingayfirtannlæknis og niðurstaða rökstudd með sama hætti og þar greinir. Gagnstætt því, sem segir í skýringabréfi tryggingastofnunar og ráðuneytis um framkvæmd endurgreiðslna á því tímabili, sem hér um ræðir, tel ég orðalag úrskurðarins gefa vísbendingu um, að tryggingaráð hafi ekki gætt þeirra sjónarmiða, sem að framan eru rakin, við endurskoðun ákvörðunar tryggingayfirtannlæknis í máli þessu.

Þá er í 7. gr. laga nr. 67/1971, sbr. 2. gr. laga nr. 75/1989, svohljóðandi ákvæði:

„Rísi ágreiningur um grundvöll, skilyrði eða upphæð bóta leggur tryggingaráð úrskurð á málið.

Komi ágreiningur fyrir tryggingaráð til úrskurðar og úrlausn hans er að einhverju leyti eða öllu háð læknisfræðilegu, lögfræðilegu eða félagsfræðilegu mati er tryggingaráði hverju sinni heimilt að kveðja sér til ráðuneytis einn til þrjá menn sem hafa sérþekkingu á hlutaðeigandi sviði.“

Samkvæmt þessu lagaákvæði er það hlutverk tryggingaráðs, að skera sjálfstætt úr ágreiningi um rétt til almannatryggingabóta, sem starfsmenn Tryggingastofnunar ríkisins hafa tekið ákvörðun um í störfum sínum, án tillits til þess hvort þar hefur einungis reynt á skýringu á fyrirmælum almannatryggingalaga eða önnur atriði, svo sem læknisfræðilegt mat á skilyrðum bóta og lifeyrisréttar. Í skýringum við 2. gr. frumvarps til laga nr. 75/1989 segir:

„Þannig gæti tryggingaráð t.d. leitað til ráðuneytisins, landlæknis eða Lækna-deildar Háskóla Íslands um aðstoð við val á ráðunautum. Þessum ráðunautum er ætl-

að það hlutverk að veita tryggingaráði ráðgjöf og eftir atvikum að sitja fundi ráðsins, þar sem fjallað er um málefnið. Þeim er hins vegar ekki ætlað að greiða atkvæði um niðurstöður um ágreining og yrði álit þeirra ekki bindandi fyrir tryggingaráð. . .“ (Alþt. 1988, A-deild, bls. 2591.)

Ákvæði 7. gr. laga nr. 67/1971, sbr. 2. gr. laga nr. 75/1989, veitir þeim, sem í hlut á, rétt til þess að bera ákvörðun Tryggingastofnunar ríkisins undir tryggingaráð til endurskoðunar. Við slíka endurskoðun er tryggingaráði skylt, að eigin frumkvæði, að sjá til þess, að atvik málsins séu nægjanlega upplýst, áður en það fellir úrskurð sinn í málinu, sbr. ákvæði 10. gr. stjórnáráðslulaga nr. 37/1993. Ég tel, með hliðsjón af stöðu tryggingaráðs samkvæmt framansögðu og atvikum þessa máls, að tryggingaráði hafi borið að kanna sjálfstætt, hvort tilvik M væri þannig, að tannréttingar hans ættu undir c-lið 1. mgr. 39. gr. laga nr. 67/1971, sbr. 18. gr. laga nr. 1/1992, og nýta til þess heimild sína í 2. mgr. 7. gr. laga nr. 67/1971 til að kveðja til sérfróða menn. Í þessu sambandi ber að hafa í huga, að samkvæmt 5. gr. laga nr. 67/1971 er ekki sett það skilyrði að þeir, sem sitja í tryggingaráði, hafi sérþekkingu á lækni- og sjúknafræðilegum atriðum, en jafnframt er ljóst að tryggingaráði ber að fjalla sjálfstætt um ákvarðanir tryggingayfirtannlæknis.

Eins og fram hefur komið hér að framan, voru nýjar reglur um framkvæmd umræddra endurgreiðslna ekki settar fyrr en eftir setningu nýrra laga um almannatryggingar, laga nr. 117/1993 (er gengu í gildi 1. janúar 1994), þ.e. reglur nr. 58/1994, um endurgreiðslu sjúkratrygginga á tannlækningakostnaði vegna alvarlegra afleiðinga meðfæddra galla, sjúkdóma og slysa, sem öðluðust gildi 26. janúar 1994. Þar sem þær hafa að efni til ekki þýðingu í því máli, sem hér er til umfjöllunar, verður eigi fjallað um þær sérstaklega. Það var því hlutverk Tryggingastofnunar ríkisins, og eftir atvikum tryggingaráðs, að ákveða, hvaða tilvik tannréttinga teldust endurgreiðsluhæf á grundvelli c-liðar 1. mgr. 39. gr. laga nr. 67/1971, þar til fyrrgreindar reglur voru settar af heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra. Af hálfu heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins er vísað til yfirlits sjúkratryggingadeildar tryggingastofnunar yfir starf að samningu reglnanna eftir þær breytingar, sem gerðar voru á framangreindu ákvæði c-liðar 1. mgr. 39. gr. laga nr. 67/1971. Þar kemur fram, að vinna þar að lútandi hafi byrjað í ársbyrjun 1992 og staðið til febrúarloka 1994. Jafnvel þótt taka megja undir það sjónarmið, sem fram kemur í bréfi ráðuneytisins, að mikilvægt sé að vanda smíði slíkra reglna og að nauðsynlegt sé að sérfræðingar og stjórnvöld hafi samráð við samningu þeirra, þannig að ekki skapist vandkvæði við framkvæmd þeirra síðar, tel ég að sá dráttur, sem varð á setningu reglnanna, hafi verið til þess fallinn að skapa réttaróvissu, enda virðist svo sem ákvæði c-liðar 1. mgr. 39. gr. laga nr. 67/1971 hafi verið túlkað mun þrengra af hálfu Tryggingastofnunar ríkisins og tryggingaráðs heldur en gert var ráð fyrir í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 1/1992, svo sem rakið hefur verið hér að framan. Þá tel ég, að það, að ekki höfðu verið settar reglur um framkvæmd umrædds c-liðar 1. mgr. 39. gr. laga nr. 67/1971, sbr. 18. gr. laga nr. 1/1992, hafi lagt auknar skyldur á tryggingaráð til þess að kanna ítarlega í hverju máli, hvort skilyrði væru fyrir hendi til endurgreiðslna vegna tannréttinga. Styður þetta enn frekar þá niðurstöðu mína, að tryggingaráði hafi borið að kveðja til sérfróðan mann eða menn sbr. 2. mgr. 7. gr. laga nr. 67/1971, sbr. 2. gr. laga nr. 75/1989.

[VI.]

Samkvæmt framansögðu er niðurstaða mín sú, að tryggingaráði hafi í máli þessu borið að kanna sjálfstætt, hvort tilvik M væri þannig háttáð, að tannréttingar hans ættu undir c-lið 1. mgr. 39. gr. laga nr. 67/1971, um almannatryggingar, sbr. 18. gr. laga nr. 1/1992, og nýta þar heimild sína í 2. mgr. 7. gr. þeirra laga til að kveðja til sérfróða menn. Eru það því tilmæli mín, ef beiðni kemur fram um það frá A, að tryggingaráð taki mál hans til með-

ferðar á ný og hagi þá meðferð þess í samræmi við þau sjónarmið, sem ég hef gert grein fyrir í álitinu þessu.“

VII.

Með bréfi, dags. 1. mars 1996, óskaði A eftir því við tryggingaráð að framangreint mál yrði tekið upp að nýju, með vísan til álits míns. Með bréfi, dags. 29. ágúst 1996, óskaði ég eftir upplýsingum tryggingaráðs um, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar af því tilefni.

Í svari tryggingaráðs, dags. 3. september 1996, segir meðal annars:

„Í samræmi við sjónarmið Umboðsmanns Alþingis fór tryggingaráð þess á leit við Tannlæknafélag Íslands að það tilnefndi tvo sérfræðinga til aðstoðar við úrlausn málsins.

Stjórn félagsins tilnefndi þá [. . .] sérfræðinga í tannréttingum.

Álit þeirra er dagsett 18. og 19. júní 1996.

Tryggingaráð tók málið á ný fyrir á fundi sínum 12. júlí s.l. Niðurstaða tryggingaráðs var sú, að utanaðkomandi álit breytti ekki fyrri afgreiðslu.“

1.2. Lán til kaupa á bifreið. Lögmætisregla. Lögmæt sjónarmið. Breyting á stjórnsluframkvæmd. Kynning á breyttri stjórnsluframkvæmd. Rannsóknarregla. Rökstuðningur. (Mál nr. 746/1993)

A kvartaði yfir úrskurði tryggingaráðs þar sem synjað var umsókn hans um lán til kaupa á bifreið. Var synjun tryggingaráðs byggð á því að ekki yrði séð af gögnum málsins að skilyrði um hreyfihömlun væri fullnægt. Reglur um úthlutun lána til bifreiðakaupa voru frá 18. júlí 1991, en áttu ekki stöð í lögum nr. 67/1971, um almanna-tryggingar.

Umboðsmaður tók fram, að ekki væri fyllilega ljóst á hvaða lögum ofangreindar reglur tryggingaráðs hefðu byggst. Hins vegar taldi umboðsmaður að tryggingaráði hefði verið heimilt að leggja þær til grundvallar úrskurði sínum og að ekki væri tilefni til athugasemda við þá afstöðu ráðsins að taka mið af skýringu hugtaksins „hreyfihömlun“ í 2. gr. reglugerðar nr. 438/1991, um greiðslu sérstakrar fjárhæðar til rekstrar ökutækis hreyfihamlaðra. Hins vegar taldi umboðsmaður að tryggingaráð hefði átt að gera nánari grein fyrir því, hvaða atriði í fyrirliggjandi gögnum réðu niðurstöðu, sérstaklega vegna þess að A hafði áður verið talinn fullnægja skilyrðum til að fá slík lán. Þá taldi umboðsmaður að ástæða hefði verið til að tryggingaráð aflaði nánari upplýsinga um líkamlegt ástand A, áður en ákvörðun var tekin, eða kveddi til ráðuneytis sérfróða menn samkvæmt 2. mgr. 7. gr. laga nr. 67/1971.

Breyting virtist hafa orðið á afstöðu stjórnvalda til þess hvað fælist í skilyrði reglna tryggingaráðs um hreyfihömlun og þar með á stjórnsluframkvæmd. Umboðsmaður tók fram, að breytingar á stjórnsluframkvæmd væru heimilar, en þær yrðu að vera innan þeirra marka sem lagareglur settu og grundvallaðar á málefnalegum sjónarmiðum. Þá yrði að taka tillit til réttmæts trausts til fyrri framkvæmdar og kynna breytingarnar. Slík sjónarmið settu því einnig takmörk hvenær heimilt væri að láta breytingu á stjórnsluframkvæmd taka gildi. Umboðsmaður taldi að sú breyting á stjórnsluframkvæmd sem hér um ræddi, virtist miða að samræmi í úrskurðum um skilyrðið um hreyfihömlun. Taldi umboðsmaður slíkt sjónarmið lögmætt og ástæðu til að ætla að breytt stjórnsluframkvæmd samrýmdist betur þeim skilyrðum sem

leggja bar til grundvallar samkvæmt þeim reglum sem við áttu. Hins vegar virtust breytingar þessar ekki hafa verið kynntar sérstaklega.

Umboðsmaður taldi að vanda hefði þurft betur til könnunar á máli A og að rökstuðningur fyrir niðurstöðu ráðsins hefði átt að vera gleggri. Beindi umboðsmaður því þeim tilmælum til tryggingaráðs og Tryggingastofnunar ríkisins að mál A yrði endurupptekið, óskaði hann þess, og leyst úr því í samræmi við þau sjónarmið sem lýst væri í álitinu.

I.

Hinn 12. janúar 1993 leitaði til mín A, og kvartaði yfir úrskurði tryggingaráðs frá 8. janúar 1993, þar sem synjað var umsókn hans um lán til kaupa á bifreið, svonefnt bílalan.

II.

Haustið 1992 sótti A um lán hjá Tryggingastofnun ríkisins til kaupa á bifreið. Í umsókn sinni studdist A við læknisvottorð K frá 23. september 1992. Í vottorðinu, sem ber yfirskriftina „Læknisvottorð vegna umsóknar um styrk til bifreiðakaupa“, er svarað til teknum spurningum um líkamlegt ástand umsækjanda og vísað til þess, að „[til séu] mjög ítarleg gögn í TR varðandi A“. Þá er rakin sjúkrasaga A og tekið fram, að umsækjandi geti ekið bifreið, án þess að henni þurfi að breyta. Sams konar læknisvottorð sendi A Tryggingastofnun ríkisins einnig 23. október 1992, undirritað af áðurgreindum lækni, en í niðurlagi þess er tekið fram, að A verði vegna óþæginda frá öxlum að hafa bíl, sem sé léttur í stýri. Einnig studdi A umsókn sína við læknisvottorð sama læknis frá 2. mars 1989, þar sem fram kemur, að A hafi verið 75% öryrki síðan 1973, með ólæknandi mein í baki, og geti ekki verið bíllaus.

Lífeyrisdeild Tryggingastofnunar ríkisins synjaði umsókn A með bréfi, dags. 2. nóvember 1992. Í synjuninni segir, að beiðni A hafi verið „ . . . synjað, þar sem [hann] virðist ekki uppfylla sett skilyrði að mati tryggingayfirlæknis“.

Synjuninni skaut A til tryggingaráðs 6. nóvember 1992. Í úrskurði tryggingaráðs 8. janúar 1993 segir:

„Greinargerð tryggingayfirlæknis er dags. 16.11.92. Þar segir m.a.:

„Fyrri umsókn var vísað frá 06.10.92 þar sem ekki lágu fyrir nýjar upplýsingar í örorkumáli [A]. Þá barst ljósrit af vottorði [K], læknis, dags. 23.09.92, sem ritað er „vegna umsóknar um styrk til kaupa á bifreið.“

Úrskurður 20.10.92 er byggður á þessu vottorði.

Aðalmeini [A] er eftirstöðvar eftir slysi á axlasvæði, sem hann varð fyrir 14.01.72. Í vottorðinu segir [K] læknir, að [A] gangi óhaltur núna, en göngupól sáralítið að sögn, læknirinn staðfesti það ekki. Þá er lungnahlustun eðlileg og brjóstverkir aldrei núna.

Af vottorðinu verður ekki ráðið, að [A] sé hreyfihamlaður.“

A hefur verið kynnt greinargerðin og hefur hann mótmælt henni munnlega. Ennfremur hefur borist vottorð [S] læknis, dags. 14.12.92, ásamt niðurstöðum af rannsókn frá 03.12.92.

Í reglum um úthlutun lána til bifreiðakaupa frá 18. júlí 1991 segir í 1. gr.:

„Tryggingaráði er heimilt að veita örorkulífeyrisþegum og örorkustyrkþegum lán til bifreiðakaupa að uppfylltum eftirtöldum skilyrðum:

1.1.1. . . .

1.1.2. Nauðsyn bifreiðar sé brýn vegna hreyfihömlunar.

. . .“

Í 2. gr. reglugerðar frá 16. september 1991 vegna greiðslu sérstakrar fjárhæðar til

rekstrar ökutækis hreyfihamlaðra er hreyfihömlun skilgreind og sú skilgreining notuð við ákvarðanir er varða alm.tr.lög. Þar segir:

„Með hreyfihömlun er átt við, [líkamlega] hreyfihömlun þ.á m. blindu, *sem gerir menn ófæra um að komast ferða sinna án ökutækis.*“

Með vísan til fyrirbyggjandi gagna í málinu þar á meðal ítarlegra læknisvottorða verður ekki séð að skilyrði laga og reglugerða um hreyfihömlun sé fullnægt þannig að unnt verði að veita bílalán.“

Því úrskurðast

ÚRSKURÐARORÐ:

Synjað er umsókn [A] , . . . um bílalán.“

Tilvitnað læknisvottorð S frá 14. desember 1992 er svohljóðandi:

„V/[A], . . .

Ofanritaður kom á Læknastöðina á Landakoti 25.11.92 og var aðalástæðan sú, að fá læknisvottorð sérfræðings í bæklunarlækningum vegna umsóknar hans um lán til að kaupa bifreið. Heimilislæknir hans, [K], mun hafa skrifað vottorð en að sögn [A] fékk hann synjun og því er hann hingað kominn og biður um enn eitt vottorð vegna þessa og finnst mér rétt að verða við beiðni hans.

Að sögn [A] hefur hann verið í tæp 25 ár, 75% öryrki vegna mjög mikilla bakverkja. Þetta hefur háð honum mjög verulega og hefur hann í mörg ár af og til, notað sérstakt belti og skrifaði ég beiðni fyrir hann um slíkt belti í júní 1992. Sjá annars meðfylgjandi ljósrit.

Út af þessari beiðni [A], þótti mér rétt að analysera stoðkerfið betur hjá honum og fór hann í Rtg.-rannsókn 03.12.92, sjá meðfylgjandi fotoscopiu.

Gróf somatísk skoðun hefur ekki leitt neitt sérstakt í ljós, hann gengur án helti og hreyfir sig tiltölulega frítt. Hinsvegar eru subjectiv einkenni hans mjög mikil. Hann tjáði mér í sumar, að hann gæti alls ekki verið án þess að nota áðurnefnt belti og eins sé hann það slæmur til gangs og til allra hluta, t.d. að keyra bíl með venjulegu stýri en nú hefur hann eignast jeppa sem mun hafa vökvastýri segir hann og það sé mikill munur.

Samantektin verður sú, að þessi [rúmlega] sextugi maður sem er búinn að vera öryrki í 20 ár, er með mjög dramatísk subjectiv einkenni sem ekki á sama hátt passa við objectivan status. Skv. beiðni [A] skrifa ég þessar línur og sendi fotoscopiur af rannsókninni frá 03.12.92 og eins beiðninni frá því í sumar.“

III.1.

Með bréfi 15. janúar 1993 óskaði ég eftir því, sbr. 7. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að tryggingaráð léti mér í té gögn málsins. Bárust mér þau með bréfi ráðsins 2. febrúar 1993. Í framhaldi af samtali við lögfræðing tryggingaráðs 26. febrúar 1993 bárust mér frekari gögn 12. mars 1993, þ. á m. reglur tryggingaráðs frá 18. júlí 1991 um útlutun lána til bifreiðakaupa.

Ég ritaði tryggingaráði bréf 26. mars 1993. Tók ég fram, að í úrskurði tryggingaráðs frá 8. janúar 1993 væri vísað til greinargerðar tryggingayfirlæknis frá 16. nóvember 1992. Þá segði þar, að hún hefði verið kynnt A og að hann hefði mótmælt henni munnlega. Einnig segði í úrskurðinum, að borist hefði „vottorð [S] læknis, dags. 14.12.92, ásamt niðurstöðum af rannsókn frá 03.12.92.“ Af úrskurði tryggingaráðs yrði ekki ráðið, hvort A hefði verið kynnt síðastgreint vottorð og hann fengið að tjá sig um það. Með tilvísun til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, óskaði ég þess, að tryggingaráð skýrði afstöðu sína til kvörtunar A og léti mér í té eftirfarandi upplýsingar:

- „1) Hvaða gögn hafi legið fyrir tryggingaráði, er það kvað upp úrskurð sinn 8. janúar 1993.
- 2) Með hvaða hætti greinargerð tryggingayfirlæknis hafi verið kynnt A og í hverju mótmæli hans hafi verið fólgin.
- 3) Hvort A hafi verið gefinn kostur á að tjá sig um vottorð [S], læknis.“

Ennfremur óskaði ég eftir því, að mér yrðu látin í té gögn og upplýsingar um, hvort A hefði áður fengið styrk til bifreiðakaupa og þá á hvaða læknisfræðilegum gögnum slíkar styrkveitingar hefðu verið ákveðnar. Í svarbréfi tryggingaráðs 29. apríl 1993 segir:

„Móttækið hefur verið bréf yðar dags. 26. mars s.l. þar sem óskað er frekari upplýsinga í ofangreindu máli.

1) . . .

Svar: Þau gögn sem yður hafa verið send og ekki önnur.

2) . . .

Svar: Bréflaga. sbr. bréf tryggingaráðs til [A] dags. 18. nóvember 1992. Mótmælin fólust m.a. í því að tryggingayfirlækni, sem fyrrum heimilislækni [A] væri fullkunnugt um ástandið og að [A] væri hreyfihamlaður og þyrfti bíl.

3) [A] útvegaði sjálfur vottorð [S], læknis. Honum var síðan ekki kynnt það sérstaklega.

[A] hefur fengið bæði bílalán og bílastyrk, sbr. meðfylgjandi gögn. Framkvæmd við afgreiðslu bílalána hefur breyst þannig að í dag telst bakveiki ekki nægjanleg til þess að hreyfihömlunarskilyrði sé uppfyllt.“

Í gögnum þeim, er fylgdu ofangreindu bréfi tryggingaráðs, kemur fram, að A hafi þrívægis fengið lán til bifreiðakaupa. Er útgáfudagur skuldabréfa vegna þessara lána: 18. september 1986, 26. febrúar 1987 og 4. janúar 1988. Þá kemur einnig fram, að 22. maí 1989 hafi A fengið styrk til kaupa á bifreið.

Með bréfi, dags. 3. maí 1993, gaf ég A kost á að senda mér athugasemdir sínar í tilefni af framangreindum svörum tryggingaráðs. Bárust mér athugasemdir A 4. maí 1993. Hjá A kom fram, að hann hefði, áður en hann sótti um lánið, fengið þær upplýsingar hjá tryggingastofnun, að hann myndi fá fyrirgreiðslu til bifreiðakaupanna og hefði hann því tekið bankalán og keypt sér bifreið með það í huga, að borga síðan upp lánið. Hann hefði síðan ekki fengið neinar upplýsingar eða tilkynningu um, að reglum um úthlutun bílalána hefði verið breytt. Þá tók A fram, að hann hefði eftir tilvísun frá heimilislækni sínum farið til læknisins S, en ekki sjálfur lesið skýrslu læknisins.

III.2.

Hinn 15. júní 1993 ritaði ég tryggingaráði á ný bréf. Vísaði ég til þess, að í bréfi ráðsins frá 29. apríl 1993 kæmi fram, að A hefði „ . . . fengið bæði bílalán og bílastyrk“. Þá væri tekið fram, að „framkvæmd við afgreiðslu bílalána [hafi] breyst þannig að í dag [telj-ist] bakveiki ekki nægjanleg til þess að hreyfihömlunarskilyrði sé uppfyllt“. Með tilvísun til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, óskaði ég eftirfarandi upplýsinga:

- „1) Með hvaða hætti reglur tryggingaráðs frá 18. júlí 1991, „um úthlutun lána til bifreiðakaupa“, hafi stöð í lögum nr. 67/1971, um almannatryggingar, og hvernig hafi verið staðið að kynningu þeirra og birtingu.
- 2) Hvernig „framkvæmd við afgreiðslu bílalána [hafi] breyst“. Hvenær sú breyting hafi tekið gildi, og hvort breytingin hafi verið birt eða kynnt með einhverjum

hætti, þar á meðal þeim, sem áður höfðu fengið umrædd lán. Sérstaklega óska ég eftir því, að mér verði látnar í té bókanir tryggingaráðs, þar sem fjallað hefur verið um breytingu á efni eða framkvæmd áður nefndra reglna um úthlutun lána til bifreiðakaupa.

- 3) Hvort A hefði uppfyllt nauðsynleg skilyrði til þess að fá umrætt lán miðað við eldri framkvæmd og þau gögn, sem úrskurður tryggingaráðs frá 8. janúar 1993 er byggður á.“

Skýringar og svör tryggingaráðs bárust mér með bréfi ráðsins, dags. 26. júlí 1993, en þar segir:

„Mótttekið hefur verið bréf yðar dags. 15. júní s.l., þar sem óskað er eftirfarandi upplýsinga:

1) . . .

Svar: Reglur tryggingaráðs frá 18. júlí 1991 um úthlutun lána til bifreiðakaupa hafa ekki stoð í lögum nr. 67/1971 um almannatryggingar. Sjá hins vegar greinargerð [H] til tryggingaráðs dags. 9. febrúar 1989. Um kynningar og birtingar vísast til upplýsinga [R] dags. 05.07.93.

2) . . .

Svar: Læknir sá, sem tók að sér að svara fyrri hluta spurningar hefur verið og er enn í leyfi og því er fyrri hluta spurningar enn ósvarað. Meðfylgjandi eru hins vegar fundargerðir tryggingaráðs.

3) . . .

Svar ókomið en mun verða sent strax og læknirinn kemur úr fríu, því skilyrði sem um er að ræða varða eingöngu læknisfræðilega þáttinn.“

Tilvitnuð greinargerð H frá 9. febrúar 1989 er til tryggingaráðs og ber yfirskriftina: „Nokkur atriði varðandi öryrkjalán Tryggingastofnunar ríkisins.“ Í greinargerðinni er rakið aðdragandi þess, að farið var að veita öryrkjum lán til bifreiðakaupa, og gerð grein fyrir grundvelli þeirra. Í greinargerðinni segir meðal annars:

„Með lögum um endurhæfingu nr. 27 27. apríl 1970 eru lögfest ýmis atriði til styrktar öryrkjum í endurhæfingu. Þar segir í 14. gr. laganna að veita skuli styrki eða lán til verkfæra- og tækjakaupa. Ennfremur að lífeyrisdeild Tryggingastofnunar ríkisins skuli veita aðstoð en það er sú grein skv. b-lið 14. gr. laganna, sem fjallar um styrki eða lán. . . . Hér er því um klára réttarheimild að ræða, sem undirstöðu lánveitingar.

Þegar lögin um málefni fatlaðra nr. 41/1983 öðluðust gildi 1. janúar 1984 féllu lögin um endurhæfingu úr gildi.

Í 19. gr. laga nr. 41/1983 er kveðið á um að heimilt sé, að tillögu svæðisstjórnanna, að veita aðstoð til fatlaðra m.a. til verkfæra- og tækjakaupa.

Þá segir í lögnum að lífeyrisdeild Tryggingastofnunar ríkisins skuli veita þá aðstoð. . . .

Skömmu eftir setningu laganna kom fram sú ósk af hálfu félagsmálaráðuneytisins, að úthlutun styrkja og lána til verkfæra- og tækjakaupa yrði á vegum svæðisstjórna og félagsmálaráðuneytis.

Lífeyrisdeildin vísaði öllum beiðnum um slík lán önnur en bílalán til svæðisstjórna. Það var ekki fyrr en 29. apríl 1986 að félagsmálaráðherra setti reglugerð byggða á 2. tl. 19. gr. laganna um málefni fatlaðra. Þar segir í 4. gr. að ráðuneytið eða lífeyrisdeild Tryggingastofnunar ríkisins annist greiðslur samkvæmt nánara samkomulagi þeirra aðila.

Í 5. gr. segir, að félagsmálaráðuneyti taki ákvörðun um vexti af lánnum og gildi sú ákvörðun til 1 árs í senn og ennfremur við þá ákvörðun skuli hafa hliðsjón af vöxtum sem tryggingaráð, sbr. 6. gr. l. nr. 67/1971 um almannatryggingar ákvæði hverju sinni, vegna lána til bifreiðakaupa örorkulífeyrisþega . . .

Niðurstaða:

Undirrituðum virðist að lagagrundvöllur hafi verið fyrir lánveitingu til bifreiðakaupa. Fyrst með lögnum um endurhæfingu 1970 og síðan lögnum um málefni fatlaðra. Að sjálfsögðu ber að líta svo á, að með orðunum tæki sé m.a. átt við ökutæki og hugtakið öryrki nái einnig til fatlaðra ellilífeyrisþega og fatlaðra barna.

Lánveitingar frá árunum 1947 til dagsins 1970 byggjast eflaust á því, að á þessum árum hafði Tryggingastofnun ríkisins mjög sjálfstæðan fjárhag og var ekki eins háð ríkissjóði og nú er.“

Í tilvitnuðum upplýsingum R frá 5. júlí 1993 segir:

„Vegna fyrirspurnar umboðsmanns Alþingis um hvernig staðið hafi verið að kynningu á reglum um lán til bifreiðakaupa vil ég að eftirfarandi komi fram:

Frá þeim tíma sem undirrituð tók við stjórn félagsmála- og upplýsingadeildar Tryggingastofnunar 1. okt. 1990 hafa allar breytingar á reglum, lögum og reglugerðum og allar breytingar á framkvæmd almannatrygginga verið kynntar ítarlega. Breytingar hafa oftast verið auglýstar, kynntar í blaðagreinum í dagblöðum og fagtímaritum. Auk þess hefur framkvæmd almannatrygginga verið kynnt á fræðslufundum með heilbrigðisstéttum, félagsráðgjöfum, trúnaðarmönnum á vinnustöðum, lífeyrisþegum og öðrum hagsmunaaðilum.

Nú er komin út handbók um framkvæmd almannatrygginga og eru réttar reglur ávallt í henni. Handbókina hafa flestir þeir sem fræða um almannatryggingar í starfi sínu.

Varðandi upplýsingar um lán til bifreiðakaupa liggur bæklingur um bifreiðahlunnindi frammi á heilsugæslustöðvum, sjúkrahúsum, apótekum, læknastofum, hjá Tryggingastofnun og umboðum hennar utan Reykjavíkur. Í bæklingnum er að finna gildandi reglur um lán til bifreiðakaupa. Þessar reglur eru einnig kynntar á fyrrgreindum kynningarfundum.

Bæklingur um bifreiðahlunnindi og tvær af mörgum kynningargreinum úr DV og Morgunblaðinu fylgja hér með.“

III.3.

Í bréfi, er ég ritaði tryggingaráði 12. október 1993, vísaði ég til þess, að í bréfi ráðsins 26. júlí 1993 hefði komið fram, að frekari skýringa væri að vænta frá tryggingaráði og ítrekaði ég þau tilmæli mín, að tryggingaráð skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A að því leyti sem ekki hefði þegar verið gert í bréfi ráðsins 26. júní 1993. Í svarbréfi tryggingaráðs, dags. 2. nóvember 1993, vísaði ráðið til ódagsettrar greinargerðar tryggingalæknis, „sem svarar að hluta umbeðnum upplýsingum“. Í greinargerð tryggingayfirlæknisins segir:

„Undirritaður fjallaði um umsókn [A] þann 6. október 1992. Þau gögn sem stuðst var við voru læknisvottorð þau sem borist höfðu vegna umsókna um örorkubætur og endurnýjunar þeirra fyrir þann tíma svo og læknisvottorð [K] læknis, dags. 23. september 1992 . . .

Samkvæmt reglum Tryggingastofnunar ríkisins um lán til bifreiðakaupa er eitt af skilyrðum lánveitinga að nauðsyn bifreiða sé brýn vegna *hreyfihömlunar*.

Eins og kemur fram í meðfylgjandi vottorði hefur ums. sjúkdómsgreiningar:

Sequale luxatio acromioclaviculi bilat. (ástand eftir liðhlaup í axlarhyrnuliðum).
 Spondylarthrosis (slitgigt í hrygg).
 Neurosis depressiva (taugaveiklunargeðlægð).
 Ankylosis sequale fracture digiti II dxt. (ástand eftir brot á II. tá hægri fótari).

Samkvæmt vottorðinu gengur ums. óhaltur. Ekkert kemur því fram í vottorði sem styður að ums. hafi verið hreyfihamlaður þegar áður nefnd umsókn var afgreidd.“

Með bréfi, dags. 11. nóvember 1993, gaf ég A kost á að senda mér athugasemdir sínar við greinargerð þá, er fylgdi framangreindu bréfi tryggingaráðs. Athugasemdir A bárust mér 2. febrúar 1994. Kom fram hjá A, að þegar komið hefði í ljós, að hann fengi ekki það lán, sem hann hafði reiknað með, hefði hann í lok maí 1993 selt þann bíl, sem hann hafði fest kaup á.

III.4.

Hinn 26. apríl 1994 ritaði ég tryggingaráði á ný bréf og óskaði eftir því, að ráðið léti mér í té svör við 2. og 3. lið fyrirspurnar minnar frá 15. júní 1993, að því er varðaði þær breytingar, sem orðið hefðu á „framkvæmd við afgreiðslu bílalána . . .“, og hvort A hefði átt rétt á að fá umrætt lán, miðað við eldri framkvæmd. Ennfremur óskaði ég upplýsinga um:

- „1) Hvort og þá hvaða breytingar hafi verið gerðar á mati á því, hvenær „nauðsyn bifreiðar sé brýn vegna hreyfihömlunar“.
- 2) Hvert hafi orðið framhald þeirrar samþykktar tryggingaráðs, er greinir í 6. lið fundargerðar 1248. fundar tryggingaráðs frá 7. ágúst 1992. Þar segir meðal annars:
 „Ennfremur var samþykkt að [B], gerði tillögu um breytingar á reglum um bílalan.““

Hinn 11. maí 1994 bárust mér afrit fundargerða tryggingaráðs frá 24. janúar 1992 til 15. apríl 1994, þar sem fjallað var um úthlutanir vegna „bifreiðakaupastyrkja“ og „bílalána“. Í fundargerð ráðsins 2. október 1992 var lögð fram samantekt tveggja starfsmanna stofnunarinnar frá 23. september 1992 um „mismun á reglum um bílakaupalán og bílakaupastyrki ásamt tillögu um afgreiðslu lána og styrkja verði samræmd“. Samþykkt var á fundinum að senda greinargerðina til heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins og vekja athygli þess á því ósamræmi, sem væri á reglum um bílakaupalán og bílakaupastyrki. Af því tilefni hafi forstjóri Tryggingastofnunar ríkisins ritað heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu bréf 12. október 1992, þar sem kynnt var bókun ráðsins. Er í niðurlagi bréfsins lögð áhersla á að „nauðsynlegar breytingar til samræmingar verði gerðar hið fyrsta“.

Hinn 14. júní 1994 barst mér svohljóðandi bréf tryggingaráðs:

„Tryggingaráð hefur mótttekið bréf yðar dags. 26. apríl 1994.

Meðfylgjandi sendist greinargerð tryggingayfirlæknis til tryggingaráðs dags. 31. maí s.l. Vonast [er] til að hún svari spurningu yðar svo sem frekast er unnt. Varðandi seinni spurninguna hafa þegar verið sendar fundargerðir og fylgiskjöl þar að lútandi.“

Í tilvitnuðu bréfi setts tryggingayfirlæknis, dags. 31. maí 1994, segir:

„Að gefnu tilefni vill undirritaður taka fram eftirfarandi:

Samkvæmt 33. gr. laga um almannatryggingar nr. 117/1993 er það hlutverk sjúkra-tryggingadeildar:

„Að veita styrk til að afla hjálpartækja og bifreiða, sem nauðsynlegar eru vegna þess að líkamsstarfsemi er hömluð eða vantar líkamshluta.“

Samkvæmt reglugerð um greiðslu sérstakrar fjárhæðar til rekstrar ökutækis hreyfihamlaðra frá 16. september 1991 er:

„Tryggingastofnun ríkisins heimilt að greiða elli- og örorkulífeyrisþegum svo og örorkustyrksþegum sérstaka fjárhæð vegna rekstrar bifreiðar, sem bótaþega er brýn nauðsyn að hafa *vegna hreyfihömlunar*.

Með hreyfihömlun samkvæmt reglugerð þessari er átt við líkamlega hreyfihömlun, þ.á m. blindu sem gerir menn ófæra um að komast ferða sinna án ökutækis. Um mat á hreyfihömlun samkvæmt þessari grein fer samkvæmt almannatryggingalögum.“

Hreyfihömlun per se er ekki skilgreind í lögum eða reglugerðum nánar og er það því verkefni viðkomandi tryggingayfirlæknis að úrskurða hvað hreyfihömlun er og hvað ekki. Úrskurðir kunna því að hafa verið mismunandi frá einum tíma til annars.

Undirritaður hefur reynt að samræma úrskurði um hreyfihömlun varðandi bílalán á þann hátt að í vafatilfellum sé farið eftir ákveðnum skilmerkjum (kriteria). Þetta á aðallega við um þau tilfelli þar sem um er að ræða bakverki (lumbago) en í flestum tilfellum teljast sjúklingar með bakverki ekki hreyfihamlaðir. Læknar hvetja einmitt sjúklinga með bakverki (lumbago) til að hreyfa sig sem mest t.d. með göngu, sundi eða hjólríðum eða á annan sambærilegan hátt. Að mati undirritaðs teljast hins vegar þeir sjúklingar sem eru með bakverki *svo og* verkjaleiðni, mikinn dofa svo og máttleysi niður í ganglimi hreyfihamlaðir. Einnig þeir sjúklingar sem fá aukna verki niður í fætur frá baki við gang svo sem við þrengsli í mænugöngum (spinal stenosis). Fleiri dæmi mætti nefna.

Framkvæmd úrskurða um bílalán hefur því smám saman verið að færast í fastari skorður, þar sem unnið er eftir ákveðnum vinnureglum til samræmingar og jafnræðis.“

Hinn 20. júní 1994 ritaði ég A bréf, þar sem ég gaf honum kost á að senda mér athugasemdir sínar við ofangreint bréf tryggingayfirlæknis. Bárust mér athugasemdir A 22. júní 1994.

IV.

Ég ritaði heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu bréf 11. ágúst 1994, þar sem ég gerði ráðuneytinu grein fyrir kvörtun A. Vísaði ég til þess, að meðal þeirra gagna, sem ég hefði aflað, væru fundargerðir tryggingaráðs frá árinu 1992, ásamt fylgigögnum, þar sem fjallað hefði verið um umsóknir um styrki til kaupa á bifreiðum, sbr. reglugerð nr. 170/1987, um þátttöku almannatrygginga í bifreiðakaupum fatlaðra, og umsóknir um lán til kaupa á bifreiðum, sbr. reglur tryggingaráðs frá 18. júlí 1991. Meðal fyrrnefndra gagna hefði verið ljósrit bréfs forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins frá 12. október 1992, þar sem vakin væri athygli heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins á mismunandi skilyrðum fyrir annars vegar lánnum til bifreiðakaupa og hins vegar styrkjum til bifreiðakaupa. Í bréfinu sé lögð áhersla á nauðsyn þess að samræma reglur um veitingu umræddra styrkja og lána. Óskaði ég eftir því, sbr. 7. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að mér yrðu látnar í té upplýsingar um viðbrögð ráðuneytisins við fyrrnefndu bréfi forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins. Í svarbréfi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins 5. apríl 1995 segir:

„Ráðuneytið hefur kannað hvort ástæða sé til að gera breytingar á reglum sem gilda annars vegar um veitingu lána til öryrkja vegna bifreiðakaupa, sbr. reglur Tryggingaráðs frá 18. júlí 1991, og hins vegar um styrki til öryrkja vegna kaupa á bifreiðum, sbr. reglugerð nr. 170/1987.

Ráðuneytið hefur átt óformlegar viðræður við þá sem hafa þessi mál með höndum hjá Tryggingastofnun ríkisins. Í þeim viðræðum hafa komið fram vísbendingar um að verulegra breytinga sé þörf bæði að því er varðar samræmingu á skilyrðum fyrir styrkveitingum annars vegar og lánveitingum hins vegar og framkvæmd úthlutunar.

Með vísan til framangreinds mun ráðuneytið leggja til við ráðherra að hann skipi á næstunni nefnd til að endurskoða umræddar reglur og gera tillögur um breytingar á þeim.

Umboðsmanni Alþingis mun gerð grein fyrir framvindu málsins.“

V.

Í álitinu mínu, dags. 15. febrúar 1996, sagði svo um kvörtun A:

„Kvörtun sú, er A hefur borið fram, lýtur að því, hvort A hafi fullnægt því skilyrði í reglum tryggingaráðs frá 18. júlí 1991, að vera hreyfihamlaður, til þess að eiga kost á láni til kaupa á bifreið til eigin nota. Á þeim tíma, er tryggingaráð felldi úrskurð sinn í málinu, höfðu stjórnslög nr. 37/1993 ekki öðlast gildi. Við úrlausn málsins verður því, eftir því sem við getur átt, að líta til almennra regna stjórnsluréttar.

Á fundi tryggingaráðs 18. júlí 1991 samþykkti tryggingaráð reglur um úthlutun lána til bifreiðakaupa. Segir í 1. gr. þeirra, að „tryggingaráði sé heimilt að veita *örorkulfeyrisþegum* og *örorkustyrkþegum* lán til bifreiðakaupa að uppfylltum . . .“ tilgreindum skilyrðum, þ. á m. að „nauðsyn bifreiðar sé brýn vegna hreyfihömlunar“. Í bréfi tryggingaráðs frá 26. júlí 1993 kemur fram, að framangreindar reglur hafi ekki stoð í lögum nr. 67/1971, um almannatryggingar, sbr. nú lög nr. 117/1993. Um upphaf lánveitinga tryggingaráðs vegna bifreiðakaupa framangreindra aðila hefur tryggingaráð vísað til fyrrnefndrar greinargerðar starfsmanns Tryggingastofnunar ríkisins frá 9. febrúar 1989. Eru lánveitingar þessar raktar allt aftur til ársins 1947 og munu upphaflega hafa komið til, þegar Tryggingastofnun ríkisins, með heimild tryggingaráðs, ráðstafaði tekjuafgangi, er myndast hafði hjá stofnuninni, m.a. vegna fráfalls bótaþega á reikningsári stofnunarinnar.

Í bréfi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins 5. apríl 1995, sem rakið er í IV. kafla, kemur fram, að ráðuneytið hyggist skipa nefnd til þess að endurskoða reglur um lán og styrki til öryrkja vegna kaupa á bifreiðum.

VI.

Kvörtun A beinist að þeim úrskurði tryggingaráðs frá 8. janúar 1993, að synjað sé umsókn hans um lán til bifreiðakaupa. Þar reyndi á reglur tryggingaráðs frá 18. apríl 1991, sem heimila tryggingaráði að veita *örorkulfeyrisþegum* og *örorkustyrkþegum* lán til bifreiðakaupa, að uppfylltum tilteknum skilyrðum, meðal annars því skilyrði að nauðsyn bifreiðar „sé brýn vegna hreyfihömlunar“.

Að mínum dómi er ekki fyllilega ljóst, á hvaða lögum ofangreindar reglur tryggingaráðs frá 18. apríl 1991 hafi verið byggðar. Ég tel engu að síður að miða beri við, að tryggingaráði hafi verið rétt að leggja þær til grundvallar úrskurði sínum í málinu. Það er einnig álit mitt, að ekki sé tilefni til athugasemda við þá afstöðu ráðsins, að við úrlausn þess, hvað fælist í skilyrðinu um hreyfihömlun, hafi verið rétt að líta til þess, hvernig orðið hreyfihömlun væri skýrgreint í 2. gr. reglugerðar nr. 438/1991, um greiðslu sérstakrar fjárhæðar til rekstrar ökutækis hreyfihamlaðra.

Í úrskurði tryggingaráðs frá 8. janúar 1993 segir, að ekki „verði séð að skilyrði laga og reglugerða um hreyfihömlun sé fullnægt þannig að unnt verði að veita bílalán“, og því til stuðnings vísað almennt til „fyrirliggjandi gagna í málinu þar á meðal ítarlegra læknisvottorða“. Ástæða var hins vegar til, að tryggingaráð gerði nánari grein fyrir því, hvaða atriði í fyrirliggjandi gögnum réðu þessari niðurstöðu ráðsins. Var tilefni til þess brýnna fyrir þá

sök, að A hafði áður verið talinn fullnægja skilyrðum til að fá slík lán, svo sem fram kemur í III. kafla 1 hér að framan.

Í skýringum tryggingayfirlæknis í bréfi frá 31. maí 1994, sem rakið er í III. kafla 4 hér að framan, er því lýst, að hann hafi leitast við að samræma úrskurði um hreyfihömlun varðandi bílalán á þann hátt, að í vafatilfellum væri farið eftir ákveðnum skilmerkjum. Þetta eigi aðallega við um þau tilfelli, þegar um sé að ræða bakveiki (lumbago), en í flestum tilvikum teljist sjúklingur með bakverki ekki hreyfihamlaður. Að mati tryggingayfirlæknisins teljist hins vegar þeir sjúklingar, sem séu með bakverki svo og verkjaleiðni, mikinn dofa og máttleysi niður í ganglimi vera hreyfihamlaðir. Einnig þeir sjúklingar, sem fá aukna verki niður í fætur frá baki við gang svo sem við þrengsli í mænugöngum, en fleiri dæmi mætti nefna.

Í úrskurði tryggingaráðs frá 8. janúar 1993 er ekki, svo séð verði, tekin afstaða til sjónarmiða af því tagi, sem greinir í ofangreindum skýringum tryggingayfirlæknis. Þau læknisvottorð, sem samkvæmt gögnum málsins lágu fyrir tryggingaráði, voru heldur ekki fyllilega samhljóða eða skýr um það, hvort A væri hreyfihamlaður, þá eftir atvikum í þeim skilningi, sem hér um ræðir. Í úrskurði tryggingaráðs segir, að „ekki [verði] séð“, að skilyrði um hreyfihömlun sé fullnægt. Í tilefni af þessum ummælum verður að benda á, að stjórnvald verður að eigin frumkvæði að undirbúa og kanna mál nægilega, áður en ákvörðun er í því tekin. Var að mínum dómi ástæða til þess, að tryggingaráð aflaði, áður en það kvað upp úrskurð sinn 8. janúar 1993, nánari upplýsinga um líkamlegt ástand A, en eins og áður segir, verður ekki séð að gögn þau, sem fyrir lágu, væru nægilega skýr um hreyfihömlun hans. Einnig kom til greina, að tryggingaráð kveddi sér til ráðuneytis sérfróða menn samkvæmt 2. mgr. 7. gr. laga nr. 67/1971, um almannatryggingar, sem þá giltu.

Í skýringum tryggingayfirlæknis, sem greinir í bréfi hans frá 31. maí 1994 og áður hefur verið rakið, segir, að framkvæmd úrskurða um bílalán hafi smám saman verið að færast í fastari skorður, þar sem unnið sé eftir ákveðnum vinnureglum til samræmingar og jafnræðis. Í bréfi tryggingaráðs 29. apríl 1993 segir, en bréfið er rakið í III. kafla 1 að framan, að „framkvæmd við afgreiðslu bílalána [hafi] breyst þannig að í dag [teljist] bakveiki ekki nægjanleg til þess að hreyfihömlunarskilyrði sé uppfyllt“.

Samkvæmt framsögðu er nokkur ástæða til að ætla, að breyting hafi orðið á afstöðu stjórnvalda tryggingamála til þess, hvað fælist í skilyrði reglna tryggingaráðs frá 18. júlí 1991 um hreyfihömlun og þar með á stjórnvöldum til að þessu leyti. Þótt almennt sé við það miðað, að stjórnvöld skuli gæta samræmis í úrlausnum sínum, þannig að festa og samkvæmni sé í stjórnvöldum til að þessu leyti, er engu að síður heimilt að breyta stjórnvöldum til að þessu leyti, að ákveðnum skilyrðum fullnægðum. Slík breyting verður þannig að vera innan þeirra marka, sem lagareglur setja, og á grundvelli málefnalegra sjónarmiða. Þá verður að hafa í huga, að þegar breytt er þekktri stjórnvöldum til að þessu leyti, verður að taka tillit til réttmæts trausts, sem þeir, sem málið snertir, hafa borið til fyrri framkvæmdar, og kynna breytinguna. Er slíkt mikilvægt svo að unnt sé að tryggja, að þeir, sem hlut eiga að máli, geti gert ráðstafanir í samræmi við væntanlega niðurstöðu stjórnvalds og gætt hagsmuna sinna. Á það ekki síst við, þegar þeim, sem í hlut á, hafa áður verið veitt tiltekkin réttindi, að uppfylltum skilyrðum, sem þá hafa verið talin vera fyrir hendi. Slík sjónarmið setja því einnig takmörk, hvenær heimilt sé að láta breytingu á stjórnvöldum til að þessu leyti taka gildi.

Samkvæmt þeim gögnum, sem fyrir liggja, hefur sú breyting á stjórnvöldum til að þessu leyti, sem um virðist hafa verið að ræða, miðað að samræmi í úrskurðum, að því er snertir umrætt skilyrði um hreyfihömlun. Er slíkt sjónarmið lögmætt og er nokkur ástæða til að ætla, að breytt stjórnvöldum til að þessu leyti hafi þarna betur samrýmst þeim skilyrðum, er leggja bar til grundvallar samkvæmt lögum og reglum, sem við áttu.

Ekki hefur komið fram, að breytingar þær, sem hér virðist hafa verið um að ræða,

hafi verið kynntar sérstaklega, áður en A sótti um lán það, sem kvörtun hans lýtur að. Verður því að telja rök til þess, að synjun á þeim grundvelli hafi getað komið honum á óvart.

Hvað sem líður breytingu þeirri á stjórnisýslufrankvæmd, sem að framan greinir, tel ég, að vanda hefði þurft betur til könnunar á máli A, áður en tryggingaráð kvað upp úrskurð sinn 8. janúar 1993, og að rökstuðningur fyrir niðurstöðu ráðsins hefði átt að vera gleggri. Í samræmi við þessa niðurstöðu mína eru það tilmæli mín til tryggingaráðs og Tryggingastofnunar ríkisins, að mál A verði endurupptekið, ef ósk kemur um það frá honum, og síðan úr því leyst í samræmi við þau sjónarmið, sem ég hef gert grein fyrir í álitinu þessu.“

VII.

Með bréfi til tryggingaráðs, dags. 29. ágúst 1996, óskaði ég eftir upplýsingum um, hvort A hefði leitað til ráðsins á ný, og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af því.

Tryggingaráð svaraði bréfi mínu með bréfi, dags. 3. september 1996. Þar segir meðal annars:

„Eftir að beiðni barst frá [A] um endurupptöku úrskurðar vegna bílaláns, óskaði tryggingaráð þann 10. apríl s.l. eftir tilnefningu Læknafélags Íslands á tveimur sérfræðingum til aðstoðar við úrlausn málsins. Með bréfi Læknafélags Íslands dags. 29. maí 1996 var tilkynnt um tilnefningu þeirra [. . .], gigtarlæknis og [. . .], taugalæknis. Bréf tryggingaráðs til sérfræðinganna er dagsett 25. júní 1996 en þar er óskað eftir álitinu innan tveggja mánaða. Álitinu er ókomið.“

Hinn 7. mars 1997 leitaði A til mín á ný, þar sem tryggingaráð hafði staðfest fyrri úrskurð sinn hinn 13. desember 1996.

13. Örorkulífeyrir. Örorkumat. Breyting á stjórnisýslufrankvæmd. Jafnræðisregla. (Mál nr. 1127/1994)

A kvartaði yfir því að örorkumat hennar hefði verið lækkað úr 75% í 65% í desember 1992 með þeim rökum að starfshlutfall hennar væri hærra en 25%. Í kjölfar kæru synjaði tryggingaráð um hækkun á örorkumati A með þeim rökum að starfshlutfall og ætlað launahlutfall væri 62% og væri skilyrðum b-liðar 12. gr. almannatryggingalaga því ekki fullnægt.

Umboðsmaður taldi að réttur til örorkulífeyris samkvæmt b-lið 12. gr. almannatryggingalaga réðist af því að skerðing eða skortur á starfsgetu eða starfshlutfalli væri a.m.k. 75%. Færi niðurstæða úrskurðar tryggingaráðs því ekki í bága við lagaákvæðið. Hins vegar höfðu aðstæður A verið óbreyttar frá árinu 1981 og hafði örorka hennar verið metin 75% í 13 ár þótt starfshlutfall væri 62%. Taldi umboðsmaður því að skýring tryggingaráðs þess efnis, að örorkumat A hefði verið lækkað vegna hækkads starfshlutfalls í starfi sem ekki væri verndað starf, ætti ekki við rök að styðjast.

Af athugun á ákvæðum almannatryggingalaga um örorkulífeyri taldi umboðsmaður ljóst að framkvæmd hefði ekki verið í fullu samræmi við orðalag ákvæðanna, sem miðaði við starfshlutfall. Í tilviki A hefði starfshlutfall t.d. ekki undantekningarlaust ráðið örorkustigi. Upplýsingar um undantekningartilvik voru ekki tiltækar, en tryggingalæknir lýsti þeirri vinnureglu, að fólki í minna en hálfu starfi væri metinn ör-

orkulífeyrir, sem og fólki í vernduðu starfi. Fólki í meira en hálfu starfi hefði verið metinn örorkustyrkur. Þá kom fram að undantekning frá b-lið 12. gr. styddist við það sjónarmið að aðstoða bæri þá, sem væru öryrkjar á háu stigi samkvæmt læknisfræðilegum mælikvarða.

Vinnustaður A taldist ekki til verndaðra vinnustaða og starfshlutfall hennar hafði alltaf verið hærra en 50% frá því að örorka hennar var fyrst metin. Umboðsmaður taldi því, að undanþága A í 13 ár frá meginreglu b-liðs 12. gr. yrði ekki skýrð með undantekningarreglum þeim sem tryggingaráð vísaði til. Taldi umboðsmaður ekki alveg ljóst hvaða önnur sjónarmið byggju að baki undantekningum frá meginreglunni og að ekki hefði komið nægilega skýrt fram að sömu sjónarmið lægju að baki ákvörðun örorkubóta í einstökum tilvikum. Taldi umboðsmaður ekki verða fullýrt að jafnréttisreglur hefðu verið brotnar í tilviki A, en með hliðsjón af þeirri óvissu sem ríkti taldi umboðsmaður ástæðu til að mælast til þess, að tryggingaráð beitti sér fyrir því að kannað yrði hvort og þá hvers konar undantekningar væru gerðar frá skilyrðum ákvæðisins og síðan leyst úr því hvort á A væri hallað miðað við jafnréttisreglur.

Í skýringum tryggingaráðs kom fram að strangari framkvæmd lagaákvæðisins skýrði breytingu á örorkumati A. Upplýsingar um það hvenær þessi breyting átti sér stað eða um hve víðtæka breytingu var að ræða lágu hins vegar ekki fyrir. Umboðsmaður tók af þessu tilefni fram, að þegar stjórnvöldum framkvæmd væri breytt, án þess að til kæmi breyting á réttarreglum, bæri að gera þá kröfu til stjórnvalda að þau kynntu breytinguna fyrirfram, þannig að þeir aðilar sem málið snerti gætu brugðist við og gætt hagsmuna sinna, sbr. SUA 1989:28 og SUA 1993:29.

I.

Hinn 31. maí 1994 leitaði til mín A með kvörtun yfir því, að örorkumat hennar hefði verið lækkað úr 75% niður í 65% í desember 1992 með þeim rökum, að starfshlutfall hennar væri hærra en 25%. A sótti þrisvar sinnum um að fá hækkun á örorkumati sínu upp í 75%, en fékk ávallt synjun hjá Tryggingastofnun ríkisins. Hún kærði þessar ákvarðanir til tryggingaráðs, sem synjaði um hækkun á örorkumati hennar á ný með úrskurði 3. september 1993.

II.

Í greinargerð með kvörtun A segir svo um málavexti og aðstæður hennar eftir breytingu örorkumatsins:

„Fötlun [A] er í því fólgin [. . .] Hún hefur verið með 75% örorkumat frá upphafi. Eins og fram hefur komið er fötlunin meðfædd og einkennin hafa haldist óbreytt að því undanskildu að hún finnur nú fyrir auknum álagseinkennum bæði í handleggjum, öxlum og baki. Undanfarið ár hefur [A] bætt við sig vinnu tímabundið til að endar nái saman en hún ræður ekki við það til lengdar.

[A] vinnur við afgreiðslustörf í [. . .]. Hún hefur unnið 62% vinnu í 13 ár samfleytt og verið á 75% örorkumati lengst af. Tekjur hafa örlítið hækkað með aukinni reynslu.

Heildartekjur hennar eru nú lægri en þær væru ef hún hætti alveg að vinna og fengi 75% örorkumat. [. . .] Hún hefur ekki örorkuskírteini og þarf því að greiða fullt gjald fyrir lækniþjónustu, lyf, tannlæknakostnað o.s.frv. [A] er nú í þeirri aðstöðu að hún gæti neyðst til að hætta að vinna. [A] hefur leitað til annarra hreyfihamlaðra einstaklinga til að bera saman bækurnar og virðist hún vera ein á báti í þessari aðstöðu. Þeir sem hafa lækkað í örorkumati eru annað hvort í fullri vinnu eða hafa fullnægjandi tekjur.“

Örorka A var lækkuð úr 75% í 65% samkvæmt örorkumati, dags. 1. desember 1992. Þar segir:

„Fyrir liggur læknisvottorð . . ., dags. 5. nóvember 1992. Læknirinn vísar til fyrri vottorða [. . .]. Segir síðan að fötlun hennar sé að sjálfsögðu alveg óbreytt en hún er fædd með [. . .] Aftur á móti segir læknirinn hafi orðið nokkur breyting á högum stúlkunnar þar eð hún sé nú flutt til Reykjavíkur [. . .] og vinni 63% starf í verslun sem sé raunar sama starfshlutfall og hún hafði á [X]. Hún er alltaf í stöðugri sjúkrapjálfun vegna tilhneigingar til vöðvagigtar og verkja í baki. Læknirinn segir henni vegna vel í vinnu og hún sé ánægð og telur að þessi vinna sé trúlega hentugri fyrir hana en sú sem hún áður hafði. [. . .]

Starfsgeta þessarar stúlku er talsvert skert.

Örorka 65%.

Endurmat fari fram 11.95.“

Kvartað var yfir framangreindu endurmati til tryggingaráðs 6. júlí 1993 með vísan til þess, að ekki hefðu orðið læknisfræðilegar breytingar og að vinnugeta væri óbreytt frá fyrra mati. Jafnframt var vísað til samræmis og jafnræðissjónarmiða, kröfu A um hækkun örorkumats til stuðnings.

Í úrskurði tryggingaráðs frá 3. september 1993 segir meðal annars:

„Greinargerð tryggingayfirlæknis er dags. 22. júlí s.l. Með vísan til 12. gr. ATL segir: „Þar sem hún er í 62% starfi og hér er ekki um verndað starf að ræða er ekki lagaheimild til að hækka örorkumat hennar.“

Greinargerðin hefur verið send lögmanni [A]. Athugasemdir hans eru dags. 10. ágúst s.l. Þar segir: „Samkvæmt bókstaflegri túlkun [tryggingayfirlæknis] ber að lækka örorkumat allra sem hafa 25% starf eða meira. Lögfræðipjónusta Öryrkjabandalags Íslands telur þessa túlkun í algerri andstöðu við þá réttarvenju sem verður að telja að hafi skapast við mat á örorku skv. ATL.

[. . .]

Þrátt fyrir fötlun er [A] í 62% starfi. Ætlað er að launahlutfall sé hið sama. Með hliðsjón af þeim upplýsingum er ljóst, að skilyrðum b-liðar 12. gr. til örorkulífeyris er ekki fullnægt, þar sem atvinnutekjur [A] fara upp fyrir ¼ almennra launa þeirra sem vinna sambærileg störf.

Krafa [A] fyrir tryggingaráði er að fyrra örorkumat standi óhaggað, þ.e. um 75% örorku.

Að virtum gögnum um aflahæfi er ekki unnt að verða við þessari kröfu.

Því úrskurðast

ÚRSKURÐARORÐ:

Synjað er beiðni [A] . . . um breytingu á örorkumati.“

III.

Ég ritaði tryggingaráði bréf 23. júní 1994 og óskaði þess með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að ráðið sendi mér þau gögn, sem lágu fyrir tryggingaráði við afgreiðslu málsins. Þá óskaði ég eftir upplýsingum um þá framkvæmd, sem skapast hefði við skýringu á b-lið 1. mgr. 12. gr. laga nr. 67/1971 (sbr. nú lög nr. 117/1993), og þeim viðmiðunarreglum, sem farið væri eftir við mat á tilvikum, þar sem örorkumat hefði verið lækkað vegna aflahæfis viðkomandi. Sérstaklega óskaði ég eftir skýringum á tilvitnuðum orðum tryggingayfirlæknis í úrskurði ráðsins: „Þar sem hún er í 62% starfi og

hér er ekki um verndað starf að ræða er ekki lagaheimild til að hækka örorkumat hennar.“ Svar tryggingaráðs barst mér með bréfi, dags. 23. ágúst 1994, ásamt gögnum málsins. Tryggingaráð vísaði í bréfi sínu til bréfs tryggingalæknis, dags. 18. ágúst 1994, um þá framkvæmd, sem skapast hefði við skýringu á b-lið 1. mgr. 12. gr. laga nr. 117/1993. Í því bréfi segir meðal annars svo:

„Samkvæmt b-lið 1. mgr. 12. gr. laga nr. 67/1971 (sbr. nú lög nr. 117/1993) eiga þeir menn rétt til örorkulífeyris sem „eru öryrkjar til langframa á svo háu stigi að þeir eru ekki færir um að vinna sér inn $\frac{1}{4}$ þess er andlega og líkamlega heilir menn eru vanir að vinna sér inn í því sama héraði við störf sem hæfa líkamskröftum þeirra og verkunnáttu og sanngjarnt er að ætlast til af þeim með hliðsjón af uppeldi og undanfarandi starfa“.

Undantekning hefur verið gerð frá þessari reglu ef um verndað starf er að ræða. Verndað starf er skilgreint á þann hátt að ekki verði ráðinn nýr starfsmaður fyrir þann sem telst vera í vernduðu starfi hætti hann störfum.

Tryggingastofnun er heimilt að veita örorkustyrk þeim, sem skortir a.m.k. helm-ing starfsorku sinnar og uppfyllir skilyrði 1. mgr. 12. gr. að öðru leyti en því er örorkustig varðar. Örorkustyrk má ennfremur veita þeim sem stunda fullt starf en verður fyrir verulegum aukakostnaði sökum örorku sinnar. Hér er um að ræða konu sem er í meira en 25% starfi og hefur henni verið metinn örorkustyrkur skv. ofangreindu.

Að mati undirritaðs er æskilegt að breyta lögum um almannatryggingar á þann hátt að mikið fatlaðir einstaklingar njóti þeirra hlunninda er örorkulífeyrisþegar hafa þ.e. möguleika á heimildaruppbótum s.s. heimilisuppbót, uppbót á lífeyri svo og ódýrari lyf, læknishjálp og heilsugæslu, undanþágur frá greiðslu afnotagjalda ríkisútvarps, útvarps og sjónvarps svo og niðurfellingu fastagjalds fyrir síma þótt þeir hafi vinnugetu umfram fjórðung (25%). [. . .]“

Með bréfi, dags. 25. ágúst 1994, gaf ég A kost á því að gera athugasemdir við framan-greind bréf tryggingaráðs og tryggingayfirlæknis. Athugasemdir A bárust mér með bréfi, dags. 28. október 1994.

Ég ritaði tryggingaráði bréf 8. nóvember 1994. Vísaði ég þar til þess, að í kvörtun A kæmi fram, að hún hefði unnið 62% vinnu í 13 ár samfleytt og verið metin 75% öryrki lengst af, eða þar til örorka hennar var lækkuð í 65% með endurmati 1. desember 1992, þrátt fyrir að hvorki læknisfræðilegar né félagslegar forsendur hennar hefðu breyst. Ég óskaði þess, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að tryggingaráð léti mér í té nánari skýringar varðandi eftirfarandi atriði:

- „1. Um tildrög að breytingu á örorkumati [A]. Er þá meðal annars átt við, hvaða forsendur lágu þar til grundvallar, þ. á m. hvort sú breyting hafi byggst á breyttum reglum hjá stofnuninni, og þá hvaða reglum.
2. Óskað er nánari skýringa á forsendum þess, að aðeins þeir, sem eru í verndaðri vinnu geti verið undanþegnir reglu b-liðar 1. mgr. 12. gr. laga nr. 117/1993, um almannatryggingar, og við hvaða lög eða reglur sú framkvæmd styðst.
3. Þá er óskað upplýsinga um þau tilvik þar sem öryrkjum hefur verið veitt undanþága frá b-lið 1. mgr. 12. gr. laga nr. 117/1993. Í þeim upplýsingum komi meðal annars fram starfshlutfall og örorkustig viðkomandi einstaklinga.“

Svar tryggingaráðs barst mér með bréfi, dags. 28. desember 1994. Segir þar meðal annars:

„1. [. . .]

Ekki er um að ræða neinar breyttar reglur hjá stofnuninni varðandi örorkumat. Skv. upplýsingum frá læknaeild er lagaákvæði nú strangar fylgt en áður.

Samkvæmt gögnum læknaeildar naut [A] barnaörorku frá 1. ágúst 1971, – styrks III. Við 16 ára aldur fór fram endurmat og var [A] þá metin 75% öryrki og naut örorkulífeyris. Hún var talin í 50% starfi. Frá 1. desember 1992 var örorkumat lækkað í 65% vegna hækkaðs starfshlutfalls enda þá í 62% starfi hjá [. . .] og var ekki talið að um verndað starf væri að ræða.

2. [. . .]

Reynt hefur verið að aðstoða sjúka/fatlaða við að koma sér út í lífið. Því hafa lækna- stofnunarinnar ákvarðað örorkulífeyri til öryrkja í framhaldsmenntun, t.d. iðnskóla. Með sömu rökum hefur verið litið fram hjá starfshlutfalli þeirra, sem starfa á vernduðum vinnustöðum, sjá reglugerð nr. 329/1983 um verndaða vinnustaði. Til að aðstoða enn fleiri sem teljast læknisfræðilega 75% öryrkjar hefur við ákvörðun á vernduðu starfi verið litið svo á, að um verndað starf væri að ræða ef ekki hefur verið ráðið í starfið á ný við starfslok þess sjúka/fatlaða við eðlilegar aðstæður í þjóðfélaginu.

B-liður 1. mgr. 12. gr. er engu að síður afdráttarlaus. Litið er [svo] á [að] starfshlutfall sé sambærilegt tekjuhutfalli. Starfshlutfall fellir því margan á hinum almenna vinnumarkaði niður í mati.

Svo sem fram kemur í meðfylgjandi bréfi tryggingaráðs til heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, dags. 16. ágúst 1994 var óskað álits ráðuneytisins á því hvort við örorkumat mætti leggja ríkari áherslu á læknisfræðina með hliðsjón af tekjutengingarákvæði lokamálsgreinar 12. greinar. Því var hafnað sbr. bréf ráðuneytisins dags. 23. ágúst 1994.

3. Þá er óskað upplýsinga um þau tilvik þar sem öryrkjum hefur verið veitt undanþága frá b-lið 1. mgr. 12. gr. laga nr. 117/1993 og að fram komi starfshlutfall og örorkustig.

Tryggingaráð óskaði fyrir á árinu þeirra upplýsinga, sem hér er um beðið. Þær hafa ekki enn borist og er því að svo stöddu ekki unnt að veita umbeðnar upplýsingar.“

Tilvitnað bréf heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, dags. 23. ágúst 1994, fylgdi bréfi tryggingaráðs. Í bréfi ráðuneytisins er vísað til orðalags b-liðar 1. mgr. 12. gr. laga nr. 117/1993. Af því megi sjá, að örorkulífeyrismat samkvæmt ákvæðinu sé „ekki læknisfræðilegt heldur fyrst og fremst mat á því hvað ætla [megi] að hlutaðeigandi eigi að geta unnið sér inn í samburði við aðra sem heilbrigðir eru á sama svæði“. Telur ráðuneytið því að framkvæmd Tryggingastofnunar ríkisins við örorkumöt sé í samræmi við það, sem lög geri ráð fyrir.

Með bréfi, dags. 4. janúar 1995, gaf ég A kost á því að gera athugasemdir við bréf tryggingaráðs. Athugasemdir hennar bárust með bréfi, dags. 14. febrúar 1995. Segir þar meðal annars, að A hafi aldrei verið í 50% starfi, heldur hafi starfshlutfall hennar ætíð verið 62,5%. Hafi hún tilgreint það við umsókn um örorkumat og jafnframt þegar mál hennar hafi farið fyrir tryggingaráð. Sé það í fyrsta sinn í bréfi tryggingaráðs frá 28. desember 1994, sem þessi rök séu tilgreind fyrir breyttu örorkumati.

Ég ritaði tryggingaráði bréf 21. mars 1995. Vísaði ég þar til þess, að í bréfi ráðsins frá 28. desember 1994 kæmi fram, að upplýsingar hefðu enn ekki borist tryggingaráði um tilvik, þar sem öryrkjum hefði verið veitt undanþága frá b-lið 1. mgr. 12. gr. laga nr. 117/1993, um almannatryggingar, og því væri „að svo stöddu ekki unnt að veita umbeðnar upplýsingar“. Óskaði ég þess, að tryggingaráð létu mér upplýsingar þessar í té, ef þær lögju nú fyrir, og væri svo ekki, þá óskaði ég upplýsinga um, hvenær þeirra væri að vænta. Þá vísaði

ég til þess, að í athugasemdum A við bréf tryggingaráðs frá 28. desember 1994 kæmi fram, að A hefði aldrei verið í 50% starfi, heldur hefði starfshlutfall hennar ætíð verið 62,5%. Með vísan til 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, óskaði ég þess, að tryggingaráð skýrði afstöðu sína til þessa atriðis í bréfi A. Svar tryggingaráðs barst mér með bréfi, dags. 28. mars 1995, þar sem meðal annars kemur eftirfarandi fram:

„Óskað er upplýsinga um þau tilvik þar sem öryrkjum hefur verið veitt undanþága frá b-lið 1. mgr. 12. gr. laga nr. 117/1993 um almannatryggingar. Svo og upplýsinga um starfshlutfall og örorkustig viðkomandi einstaklinga.

Upplýsingar þessar liggja enn ekki fyrir og ekki verður séð að þær muni liggja fyrir í nánustu framtíð.

Varðandi athugasemdir um starfshlutfall [A] sendast læknisvottorð sem vonandi varpa ljósi á örorkumatið.“

Ég ritaði tryggingaráði bréf 25. apríl 1995 og óskaði þess, með vísan til 9. gr. laga nr. 13/1987, að tryggingaráð skýrði ástæður þess, að nú væri ekki unnt að veita upplýsingar um þau tilvik, þar sem öryrkjum hefði verið veitt undanþága frá b-lið 1. mgr. 12. gr. laga nr. 117/1993, um almannatryggingar, svo og upplýsingar um starfshlutfall og örorkustig viðkomandi einstaklinga. Svar tryggingaráðs barst mér með bréfi, dags. 14. júní 1995. Segir þar meðal annars svo:

„Á fundi þeim er tryggingaráð óskaði ofangreindra upplýsinga töldu starfsmenn Tryggingastofnunar ríkisins, þeir er sátu fundinn og málið varðaði, að unnt væri að veita framangreindar upplýsingar. Síðar upplýstist að undanþágutilvik þessi hafa hvorki verið sérmerkt í tölvukerfinu né hefur þeim sérstaklega verið haldið til haga á annan hátt. Því er útilokað að finna þau öðruvísi en að fara í gegnum hvert mál fyrir sig, en málin skipta þúsundum.“

Í bréfi til tryggingaráðs, dags. 12. desember 1995, sem ítrekað var með bréfi 28. febrúar 1996, óskaði ég eftir því, að tryggingaráð skýrði nánar afstöðu sína til kvörtunar A. Í því sambandi óskaði ég upplýsinga um eftirgreind atriði:

„1. Í launayfirliti vinnuveitanda [A] á [X] kemur fram, að starfshlutfall hennar þar hafi verið 62,5%. Þá kemur fram í læknisvottorðum, dags. 5. nóvember 1992 og 6. desember 1993, að starfshlutfall hennar hjá [. .] í Reykjavík sé 62%, eða nánast hið sama og hún hafði unnið á [X]. Í bréfi mínu 21. mars 1995 óskaði ég eftir afstöðu tryggingaráðs til athugasemda [A] varðandi starfshlutfall hennar. Í bréfi tryggingaráðs 28. mars 1995 er vísað til læknisvottorða varðandi athugasemdir um starfshlutfall. Þar sem tilvitnuð læknisvottorð bera ekki með sér að breyting á starfshlutfalli geti verið grundvöllur lækkunar örorkumats, óskast upplýst, hvort lækkun örorkumats [A] sé einungis til komin vegna breyttrar framkvæmdar á ákvæðum 12. gr. laga nr. 117/1993. Ef svo er, óskast upplýst, hvaða sjónarmið lágu til grundvallar þessari breytingu á framkvæmd svo og hvort, og þá hvernig, hún hafi verið kynnt.

2. Í örorkumati, dags. [1. desember 1992], kemur fram, að starfshlutfall [A] sé 63% og örorka hennar metin 65%. Í því sambandi óskast upplýst, hvaða reglum sé beitt um lækkun örorkumats. Sérstaklega óskast upplýst hvort og þá með hvaða hætti læknisfræðilegir þættir komi til athugunar við mat örorku samkvæmt 12. gr. laga nr. 117/1993. Komi læknisfræðilegir þættir ekki til álita, óskast upplýst, hvort önnur sjónarmið en starfshlutfall hafi þar áhrif og þá hver.

3. Af bréfum tryggingaráðs frá 14. júní 1995 verður ráðið, að vandkvæðum sé

bundið að finna fjölda undanþágutilvika frá b-lið 1. mgr. 12. gr. laga nr. 117/1993, þar sem þau hafi „hvorki verið sérmerkt í tölvukerfinu né hefur þeim sérstaklega verið haldið til haga á annan hátt,“ eins og segir í bréfinu. Af þessu tilefni óska ég eftir upplýsingum um, við hvaða sjónarmið hafi verið stuðst, er veittar hafa verið undanþágur samkvæmt nefndu ákvæði, þegar ekki er um verndaða vinnustaði að ræða.

4. Loks óskast upplýst, hvort og þá hvaða áhrif tilkoma ákvæðis um tekjutengingu örorkulífeyris, sbr. 14. gr. laga nr. 1/1992, um ráðstafanir í ríkisfjármálum á árinu 1992, hafi haft á framkvæmd 12. gr. laga nr. 117/1993.“

Með bréfi tryggingaráðs, dags. 4. mars 1996, fylgdi greinargerð tryggingalæknis, dags. 8. janúar 1996, sem svar við umbeðnum upplýsingum. Í bréfi tryggingalæknis er rakin meðferð máls A frá því örorka hennar var fyrst metin 6. júlí 1981. Í bréfinu kemur fram, að þá hafi tryggingayfirlæknir metið örorku hennar meiri en 75% frá sextán ára aldri. Í matinu segi, að sérstök vinna í vernduðu umhverfi kæmi hugsanlega til greina, en þar til vinna við hæfi hafi fundist, þyki eðlilegt að hún njóti örorkulífeyris. Samkvæmt bréfi tryggingalæknis mat tryggingayfirlæknir starfsgetu A svipaða og örorku 75%, allt til október 1986, á grundvelli læknisvottorða, sem segi, að hægt væri að finna starf betur við hennar hæfi, en hins vegar sjálfsgagt, að hún ákveði sjálf, hvaða störf hún vilji reyna. Í örorkumati 17. nóvember 1986 hafi örorka hins vegar verið metin 65%, samkvæmt læknisvottorði, dags. 7. nóvember 1986, þar sem fram komi, að ekki hafi orðið breytingar á heilsufari stúlkunnar frá því síðasta vottorð hafi verið skrifað, og að ætla megi að starfsgeta hennar væri meiri, ef hún fengi starf sem hentaði henni betur en verslunarstörf. Loks kemur fram í umræddu bréfi tryggingayfirlæknis frá 8. janúar 1996, að tryggingayfirlæknir hafi endurskoðað síðastgreint mat sitt 15. desember 1986, í tilefni bréfs . . . , læknis, þar sem lögð hafi verið áhersla á mikla sjálfsbjargarviðleitni stúlkunnar, sem vinni hálf dags starf í verslun, en veitist starfið nokkuð erfitt vegna fötlunar og þjáist af gigt í herðum og baki. Taldi tryggingayfirlæknir mat hennar 65% vera rífllegt, en „með tilliti til þess að þessi stúlka hefur umtalsverðan kostnað af læknishjálpi og þjálfun til þess að geta stundað það starf sem hún gægnir [þótti] rétt að hækka mat hennar að sinni“. Var örorkumat hækkað í 75% á ný. Hélt það óbreytt fram til endurmats tryggingayfirlæknis 1. desember 1992.

Að því er varðar fyrirspurnir mínar frá 12. desember 1995, um framkvæmd ákvæða 12. gr. laga nr. 117/1993, segir svo í bréfi tryggingalæknis:

„ . . . sá skilningur hefur ávallt verið ríkjandi að beinast liggi við að skilja laga-greinina svo, „að til grundvallar örorkumati lífeyrisþega skuli leggja starfsgetu hans við þau störf, er hann getur leyst af hendi, en það eigi ekki að leggja mat á sjúkdóms-ástand í sjálfu sér, heldur aðeins hvern þátt það á í minnkuðum vinnuafköstum og tekjuöflunarhæfni.“ ([B], Slysatrygging og örorkumat slasaðra . . .)

Í þessu sambandi má einnig vitna til greinar [C], tryggingafræðings, þar sem segir: „Örorku samkvæmt þessu ákvæði . . . á greinilega að meta með tilliti til færni eða hæfni til öflunar vinnutekna.“ ([C]: Bætur fyrir lífs- og líkamstjón . . .)

Eins og fram kemur í sömu málsgrein tilvitnaðrar greinar [C] hefur tryggingayfirlæknir ekki farið alfarið eftir þessari lagagrein. Það hefur yfirleitt verið vinnuregla tryggingalækna, að meta fólki, sem er í minna en hálfu starfi örorkulífeyri. Vinni viðkomandi meira en hálf starf er reglan sú að meta honum örorkustyrk, sé ekki um að ræða verndaða vinnu. Skilgreining á verndaðri vinnu hefur verið að ekki muni verða ráðinn annar starfskraftur í stað þess, sem um er að ræða, leggi hann niður störf.

Eins og fram kemur af ofangreindri tilvitnun í grein [B], þáverandi tryggingayfirlæknis, hefur fram að þessu ekki verið gerður munur á hugtökunum örorkumat og bótaréttur. Þó sýnist svo, sem tekjuskerðingarákvæði 12. gr. almannatryggingalaga

geri það kleift, og þar með tryggingalæknum mögulegt að leggja frekar til grundvallar læknisfræðilega örorku en ekki fjárhagslega, eins og augljóslega hefur verið ætlast til fram að þessu.

Engum blöðum er um það að fletta, að læknisfræðileg örorka [A] er 75%. Undirritaður telur, að örorkumat [A] hafi í raun verið hærra en lög standa til allt frá því að ljóst var, að hún var hætt námi og í starfi á almennum vinnumarkaði og byggði mat sitt þann 1. [desember] 1992 á framangreindri túlkun [B] og þeirri staðreynd, að ekki var um verndaða vinnu að ræða.“

Með bréfi 11. mars 1996, sem ítrekað var 9. maí 1996, óskaði ég eftir að A sendi mér þær athugasemdir sem hún teldi ástæðu til að gera í tilefni framangreindra bréfa. Í athugasemdum hennar, dags. 18. júní 1996, segir:

„Í greinargerð [tryggingalækni] er staðfest að líkamleg (læknisfræðileg) örorka [A] sé óumdeilanlega 75%. Mat lækna tryggingaráðs hafi þó verið nokkuð á reiki vegna mismunandi túlkunar þeirra á rétti til örorkubóta, og er þá m.a. átt við vægi „tekjuöflunarhæfni“ viðkomandi, auk þess sem hin svokallaða 50% „vinnuregla“ (plús, mínus hálf starf) hafi vafist fyrir mönnum.

Ekki verður annað séð en að meginniðurstaða [tryggingalækni] sé, að tekju-skerðingarákvæði 12. greinar almannatryggingalaga geri tryggingalæknum nú kleift, að grundvalla örorkumat á læknisfræðilegum forsendum fyrst og fremst (fremur en fjárhagslegum) og er það fagnaðarefni. Í samræmi við þetta má því álykta að, „vinnuregla“ tryggingalækna, þar sem gerður er greinarmunur á örorkulífeyri og örorkustyrk, eigi ekki lengur við. Sé skilningur okkar réttur, ætti þar af leiðandi ekkert að vera því til fyrirstöðu, að [A] fái leiðréttingu sinna mála í samræmi við áður frambornar óskir (einnig aftur í tímann). [. . .]“

Ég ritaði tryggingaráði bréf 4. júlí 1996 og óskaði eftir að tryggingaráð sendi mér þær athugasemdir, sem það teldi ástæðu til að gera í tilefni bréfs A. Svarbréf tryggingaráðs, dags. 10. júlí 1996, hljóðar svo:

„Samkvæmt upplýsingum læknaeildar Tryggingastofnunar ríkisins hafa vinnureglur lækna ekkert breyst svo sem ályktað er í bréfi [A] frá 18. júní 1996.

Óumdeilt er að læknisfræðileg örorka [A] er a.m.k. 75%. Við ákvörðun örorku skv. 12. gr. laga nr. 117/1993, um almannatryggingar, koma fleiri þættir til álita svo sem vinnugeta/vinnuframlag.

Eins og áður hefur komið fram og gögn sýna óskaði tryggingaráð eftir álitni heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins á því hvort breyta mætti túlkun 1. mgr. 12. gr. á þá vegu að læknisfræðileg örorka vægi þyngra eftir að tekjutengingarákvæði 3. mgr. 12. gr. tók gildi. Svar ráðuneytisins var á þá vegu að framkvæmd við örorkumöt skyldi vera óbreytt.“

Örorka A var endurmetin 12. október 1995, eins og mælt er fyrir um í örorkumatinu frá 1992. Með vísan til aðstæðna hennar er öroka metin óbreytt, þ.e. 65%, og mælt með hæsta leyfilega örorkustyrk.

IV.

Í forsendum og niðurstöðu álits míns, frá 20. nóvember 1996, segir:

„1.

Eins og rakið hefur verið hér að framan, byggir tryggingaráð synjun sína um hækkun örorkumats frá endurmati tryggingayfirlæknis frá 1. desember 1992, á svohljóðandi ákvæði b-liðar 1. mgr. 12. gr. laga nr. 67/1971, sbr. nú laga nr. 117/1993, um almannatryggingar:

„Rétt til örorkulífeyris eiga þeir menn sem lögheimili eiga á Íslandi, sbr. 1. gr. laga um lögheimili, nr. 21/1990, eru á aldrinum 16–67 ára og:

a. [. . .]

b. eru öryrkjar til langframa á svo háu stigi að þeir eru ekki færir um að vinna sér inn $\frac{1}{4}$ þess er andlega og líkamlega heilir menn eru vanir að vinna sér inn í því sama héraði við störf sem hæfa líkamskröftum þeirra og verkkunnáttu og sanngjarnt er að ætlast til af þeim með hliðsjón af uppeldi og undanfarandi starfa.“

Samkvæmt framangreindu ákvæði er réttur til örorkulífeyris háður því, að viðkomandi sé ekki fær um að vinna sér inn 25% af launum eftir tiltekinni viðmiðun ákvæðisins, þ.e. launahlutfalli. Tryggingaráð telur, að með hliðsjón af starfshlutfalli A, þ.e. 62%, sé ekki lagaheimild til að hækka örorkumat hennar, en ráðið gerir ráð fyrir því að launahlutfall jafngildi starfshlutfalli. Ég tel rétt að víkja að forsögu ákvæðisins að þessu leyti, en frá upphafi hefur hlutfall launa í framkvæmd verið viðmiðun samkvæmt ákvæði þessu.

Í 52. gr. laga nr. 26/1936 og laga nr. 74/1937, um alþýðutryggingar, er að finna skilgreiningu á því, hverjir skuli eiga rétt til örorkulífeyris samkvæmt lögnum, þ.e. þeir, sem ekki eru lengur færir um . . ., að vinna sér inn helming þess er andlega og líkamlega heilbrigðir menn eru vanir að vinna sér inn í sama héraði. Skilgreining samkvæmt 2. mgr. 18. gr. laga nr. 50/1946 var sú sama, en samsvaraði hins vegar 12. gr. núgildandi laga hvað launahlutfall varðar, þ.e. $\frac{1}{4}$. Í athugasemdum við 2. mgr. 18. gr. í frumvarpi því, sem varð að lögum nr. 50/1946, segir, að réttur til örorkulífeyris sé bundinn við 75% örorku. Að öðru leyti sé skilgreining á því, hverjir eigi rétt til örorkulífeyris, að mestu óbreytt frá því, sem sé í alþýðutryggingalögnum.

Samkvæmt framansögðu tel ég ljóst, að réttur til örorkulífeyris samkvæmt b-lið 1. mgr. 12. gr. laga nr. 67/1971, um almannatryggingar, sbr. nú lög nr. 117/1993, hafi ráðist af því, að skerðing eða skortur á starfsgetu eða starfshlutfalli væri a.m.k. 75%. Tel ég, að niðurstaða úrskurðar tryggingaráðs frá 3. september 1993 fari ekki í bága við b-lið 1. mgr. 12. gr. laga nr. 67/1971.

2.

Samkvæmt gögnum málsins hefur örorka A verið metin 75% frá árinu 1981, með þeirri undantekningu, að í endurmati í nóvember 1986 var hún metin 65%. Það mat var hins vegar hækkað á ný í 75% í desember sama ár. Samkvæmt kvörtun A hafa hvorki orðið breytingar á læknisfræðilegum eða félagslegum forsendum fyrra örorkumats, enda starfshlutfall hennar hið sama á tímabilinu. Jafnframt telur hún, að samræmis- og jafnræðissjónarmiða hafi ekki verið gætt við ákvörðun réttar einstaklinga til örorkulífeyris samkvæmt 12. gr. almannatryggingalaga.

Eins og fram hefur komið hér að framan, byggir tryggingaráð niðurstöðu sína í málinu á því, að samkvæmt orðalagi ákvæðisins beri að meta rétt til örorkulífeyris með hliðsjón af færni eða hæfni viðkomandi til öflunar vinnutekna. Í bréfi mínu 23. júní 1994 óskaði ég upplýsinga um þá framkvæmd, sem mótast hefði við skýringu umrædds ákvæðis, og með sérstakri vísan til þess, að aðstæður A hefðu verið óbreyttar í 13 ár, óskaði ég með bréfi 8. nóvember 1994 eftir því, að tryggingaráð léti mér í té nánari skýringar og upplýsingar um þær forsendur, er legið hefðu til grundvallar breytingu á örorkumati hennar. Í svarbréfi tryggingaráðs er vísað til bréfs tryggingayfirlæknis frá 18. ágúst 1994. Þar segir,

að undantekning hafi verið gerð frá þeirri reglu, að ákveða örorku með hliðsjón af starfshlutfalli, ef um verndað starf hafi verið að ræða. Þá segir í bréfi tryggingaráðs, dags. 28. desember 1994, að breyting á örorkumati A hafi ekki byggst á breyttum reglum, en lagaákvæðinu sé nú strangar fylgt en áður. Jafnframt segir í bréfi tryggingaráðs, að örorkumat A hafi verið lækkað vegna hækkaðs starfshlutfalls í starfi, sem ekki væri talið verndað starf.

Ég tel ljóst af gögnum málsins, að síðastgreind skýring tryggingaráðs, að um hækkað vinnuhlutfall hafi verið að ræða, eigi ekki við rök að styðjast. Skýringar tryggingaráðs, sem og önnur gögn í máli þessu, gefa hins vegar til kynna, að í framkvæmd hafi verið vikið frá umræddu ákvæði, sem hefur haldist nánast óbreytt frá því fyrst var kveðið á um rétt til örorkulífeyris. Af því tilefni tel ég rétt að víkja að sögu ákvæðisins með tilliti til framkvæmdar þess.

Samkvæmt fyrstu ákvæðum um rétt til örorkulífeyris í lögum nr. 26/1936, um alþýðu-tryggingar, skyldi örorkulífeyrir lækka með hækkanði tekjum og falla niður, ef tekjur færu yfir tiltekið hámark, hvað sem örorkumati liði. Slík tekjuskerðingarákvæði voru í gildi allt til ársins 1961, sbr. t.d. 22. gr. laga nr. 24/1956. Á framangreindu tímabili komst á sú hefð hjá Tryggingastofnun ríkisins, að meta örorku eftir læknisfræðilegum mælikvarða, þ.e. mati læknis á sjúkdómsástandi og líklegri starfsorku. Voru því ekki bein tengsl milli athugana læknis á sjúkdómsástandi og vinnugetu. Margir voru því metnir 75% öryrkjar, en fengu engan lífeyri vegna tekjutengingarinnar. Þegar tekjuskerðingarákvæði voru felld niður, var hins vegar farið að leggja áherslu á raunverulega þekkta vinnugetu og afstaða til örorkustigs tekin með tilliti til sjúkdóms og vinnugetu viðkomandi (sjá um þetta efni: Páll Sigurðsson: Örorkumöt, Tímarit lögfræðinga, 2. hefti 1972). Athygli er hér vakin á því, að með lögum nr. 1/1992, um ráðstafanir í ríkisfjármálum á árinu 1992, var aftur tekið ákvæði í almannatryggingalög um að örorkulífeyri skyldi skerða, færu árstekjur upp fyrir ákveðin mörk.

Í 13. gr. laga nr. 40/1963, um almannatryggingar, voru gerðar smávægilegar orðalagsbreytingar frá eldri ákvæðum um örorkulífeyri. Ljóst er af athugasemdum við 13. gr. í frumvarpi því, sem varð að framangreindum lögum, að talið var, að misræmi hefði verið milli orðalags ákvæðisins og framkvæmdar þess. Þar segir meðal annars svo:

„... breytingin er gerð til þess, að orðalag greinarinnar verði í betra samræmi við framkvæmd en nú er. Hæpið er að nefna alla þá, sem örorkulífeyris njóta varanlega öryrkja á svo háu stigi, sem tiltekið er í lögnum. Munu einkum tvær ástæður liggja til þess, að ekki hefur verið fylgt stranglega orðalagi laganna. Vegna framfara í læknavísindum valda ýmsir sjúkdómar nú sjaldan varanlegri örorku, þótt slíkt hafi verið algengt fyrir aldarfjórðungi, en við örorkumat hefur ekki verið tekið tillit til hinna breyttu aðstæðna, og í öðru lagi er oft knýjandi þörf fyrir fjárhagsaðstoð vegna langvarandi veikinda, eftir að greiðsla sjúkradagpeninga fellur niður.“ (Alþt. 1962, A-deild, bls. 1144–5.)

Af framangreindu tel ég ljóst, að framkvæmdin hafi ekki alveg verið í samræmi við umrætt ákvæði almannatryggingalaga, þrátt fyrir þá stefnubreytingu, sem lýst er hér að framan. Niðurstaða tryggingaráðs í máli því, sem hér um ræðir, virðist þó vera í samræmi við sjónarmið um breytta framkvæmd þess, eftir að tekjuskerðingarákvæði voru felld úr lögnum, þ.e. að örorku skyldi meta með tilliti til hæfni til tekjuöflunar. Hins vegar tel ég gögn málsins og ýmsar fyrirbyggjandi upplýsingar um framkvæmd ákvæðisins eftir 1961 benda til þess, að mat á örorku hafi í raun ekki ávallt verið í fullu samræmi við þá skýringu ákvæðisins.

Eins og fram hefur komið hér að framan, var örorka A í 13 ár metin 75%, þrátt fyrir

að starfshlutfall hennar væri 62%. Með tilvísun til þess, að starfshlutfall hefur ekki undantekningarlaust ráðið örorkustigi í tilviki A, óskaði ég upplýsinga frá tryggingaráði í bréfi mínu frá 12. desember 1995, hvort læknisfræðilegir þættir hefðu komið til athugunar við mat örorku samkvæmt 12. gr. laga um almannatryggingar, og ef svo væri ekki, óskaði ég upplýst, hvort önnur sjónarmið en starfshlutfall hefðu þar áhrif og þá hver. Í bréfi tryggingalæknis, dags. 8. janúar 1996, sem tryggingaráð vísar til, meðal annars vegna framangreindrar spurningar, er staðfest, að læknisfræðileg örorka A sé óumdeilanlega 75%. Í bréfinu er ekki að finna bein svör við framangreindri spurningu minni. Hins vegar er meðferð máls A rakin, eins og að framan hefur verið lýst. Þar kemur meðal annars fram, að umtalsverður kostnaður af læknishjálp og þjálfun, til þess að geta stundað það starf, er hún gegni, hafi legið að baki þeirri ákvörðun tryggingayfirlæknis, að endurskoða örorku A á árinu 1986 og færa hana aftur til 75%. Af því verður ráðið, að önnur sjónarmið en starfshlutfall hafi haft áhrif á ákvörðun örorku hennar samkvæmt ákvæðinu. Sama ályktun verður dregin af bréfi tryggingaráðs til heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, dags. 16. ágúst 1994, en þar segir meðal annars:

„Við framkvæmd örorkumata hefur verið litið til læknisfræðilegs svo og félagslegs þáttar. Einstaklingur sem læknisfræðilega er 75% öryrki en er í vinnu (starfshlutfall t.d. 50–100%) hefur jafnan fengið örorkustyrk, en ekki lífeyri og því orðið af ýmsum lífeyristengdum réttindum.“

Í bréfi tryggingaráðs frá 10. júlí 1996 segir ennfremur, að við ákvörðun örorku skv. 12. gr. laga nr. 117/1993, um almannatryggingar, komi fleiri þættir en læknisfræðileg örorka til athugunar, svo sem vinnugeta/vinnuframlag. Samkvæmt framangreindu er það skoðun mín, að við ákvörðun örorku, með tilliti til réttar til örorkulífeyris samkvæmt b-lið 1. mgr. 12. gr. laga nr. 117/1993, um almannatryggingar, hafi í framkvæmd ekki eingöngu verið tekið tillit til starfshlutfalls.

3.

Samkvæmt framansögðu, skil ég skýringar tryggingaráðs í málinu svo, að það sé meginregla við túlkun b-liðar 12. gr. laga nr. 117/1993, um almannatryggingar, að höfð skuli hliðsjón af starfshlutfalli. Í málinu hefur hins vegar komið fram, að framangreind meginregla er ekki án undantekninga. Samkvæmt skýringum tryggingaráðs eru upplýsingar um slík undantekningartilvik ekki tiltækar. Af því tilefni óskaði ég eftir upplýsingum um, við hvaða sjónarmið hefði verið stuðst, er slíkar undantekningar hefðu verið gerðar. Í bréfi tryggingalæknis 8. janúar 1996 kemur fram, að það hafi yfirleitt verið vinnuregla tryggingalækna, að meta fólki, sem hafi verið í minna en hálfu starfi, örorkulífeyri. Vinni viðkomandi meira en hálfu starf, sé reglan sú, að meta honum örorkustyrk, sé ekki um að ræða verndaða vinnu.

Í bréfi mínu 8. nóvember 1994 óskaði ég nánari skýringa á forsendum þess, að aðeins þeir, sem eru í verndaðri vinnu, geti verið undanþegnir reglu b-liðar 1. mgr. 12. gr. laga nr. 117/1993, um almannatryggingar, og við hvaða lög eða reglur sú framkvæmd styðjist. Samkvæmt svarbréfi tryggingaráðs, dags. 28. desember 1994, hefur verið litið fram hjá starfshlutfalli þeirra, sem starfa á vernduðum vinnustöðum, með það fyrir augum, að aðstoða sjúka/fatlaða við að „koma sér út í lífið“. Síðan segir í bréfinu:

„Til að aðstoða enn fleiri sem teljast læknisfræðilega 75% öryrkjar hefur við ákvörðun á vernduðu starfi verið litið svo á, að um verndað starf væri að ræða ef ekki hefur verið ráðið í starfið á ný við starfslok þess sjúka/fatlaða við eðlilegar aðstæður í þjóðfélaginu.“

B-liður 1. mgr. 12. gr. er engu að síður afdráttarlaus. Litið er svo á sem starfshlutfall sé sambærilegt tekjuhlutfalli. Starfshlutfall fellir því margan á hinum almenna vinnumarkaði niður í mati.“

Samkvæmt framansögðu styðst undantekning frá annars „afdráttarlausu“ ákvæði 12. gr. laga um almannatryggingar við það sjónarmið, að aðstoða beri þá, sem eru öryrkjar á háu stigi samkvæmt læknisfræðilegum mælikvarða. Í skýringum tryggingaráðs er að finna skilgreiningu á því, hvað telja beri til verndaðra vinnustaða, sem falli undir undanþáguna.

Hvað umræddar undantekningar varðar, segir í bréfi tryggingalæknis, að það hafi yfirleitt verið vinnuregla tryggingalækna, að meta fólki, sem sé í minna en hálfu starfi, örorkulífeyri. Vinni viðkomandi meira en hálfu starf, sé reglan sú, að meta honum örorkustyrk, sé ekki um verndaða vinnu að ræða. Samkvæmt framansögðu er þessari undantekningarreglu „yfirleitt“ beitt, en ekki er ljóst, hvaða sjónarmið búi nánar að baki ákvörðun um undantekningu á þessum grundvelli í einstökum tilvikum.

Samkvæmt ákvæði 13. gr. laga um almannatryggingar er Tryggingastofnun ríkisins heimilt að veita örorkustyrk þeim, sem skortir að minnsta kosti helming starfsorku sinnar og uppfyllir skilyrði 1. mgr. 12. gr. að öðru leyti en því, er örorkustig varðar. Ennfremur má veita örorkustyrk þeim, sem stundar fullt starf, en verður fyrir verulegum aukakostnaði sökum örorku sinnar.

Ég tel ljóst, að undanþága þeim til handa, sem stunda minna en 50% vinnu, byggist á sömu sjónarmiðum og undanþága á grundvelli þess, að um verndaða vinnustaði sé að ræða, þ.e. að aðstoða þá, sem vegna örorku sinnar hafa skert hæfi til að afla sér tekna. Þeir sem hafi meira en 50% vinnugetu eigi kost á örorkustyrk, sem bæti þeim aukakostnað vegna örorku sinnar. A hefur, eins og oftlega hefur komið fram hér að framan, unnið meira en 50% vinnu allt frá því örorka hennar var metin fyrst. Ákvæði um örorkustyrk hefur verið óbreytt, hvað starfshlutfall varðar, frá því það kom fyrst inn í lög um almannatryggingar með bráðabirgðaákvæði í lögum nr. 50/1949. Ákvæði um örorkustyrk skýrir því ekki síðari breytingu á örorkumati hennar.

4.

Vinnustaður A telst ekki til verndaðra vinnustaða samkvæmt þeirri skilgreiningu, sem tryggingaráð vísar til og fjallað hefur verið um hér að framan. Þá hefur starfshlutfall hennar ávallt verið yfir 50%. Undanþága A í 13 ár frá þeirri meginreglu, sem samkvæmt skýringum í málinu er talin afdráttarlaus, verður því ekki skýrð með þeim undantekningarreglum, sem tryggingaráð vísar til og fjallað er um í kafla 3 hér að framan. Tryggingaráð og tryggingayfirlæknir hafa í svörum sínum vísað til meginreglu ákvæðis b-liðar 12. gr. laga nr. 117/1993 og lagt áherslu á, að sjónarmið, sem byggist á læknisfræðilegum eða félagslegum ástæðum, komi þar almennt ekki til athugunar. Samkvæmt skýringum tryggingaráðs og tryggingalæknis, sem raktar eru í kafla 2, virðast slík sjónarmið hins vegar að einhverju leyti hafa haft áhrif á ákvörðun örorku A samkvæmt ákvæðinu.

Með vísan til framangreinds tel ég, að ekki sé alveg ljóst, hvaða sjónarmið, önnur en þau, sem rakin eru í kafla 3, búi að baki undantekningu frá þeirri meginreglu umrædds ákvæðis, að starfsgeta ráði örorkumati. Er það því skoðun mín, að ekki hafi komið nægilega skýrt fram, að sömu sjónarmið liggi að baki ákvörðun örorkubóta í einstökum tilvikum. Þá vísa ég til þess, framangreindri skoðun minni til stuðnings, að tryggingaráð hefur ekki getað aflað upplýsinga frá Tryggingastofnun ríkisins um þau tilvik, þar sem undantekning hefur verið gerð frá meginreglu ákvæðisins.

5.

Í framkvæmd hefur samkvæmt framansögðu verið vikið frá b-lið 1. mgr. 12. gr. laga nr. 67/1971, um almannatryggingar, sbr. nú lög nr. 117/1993. Upplýst er, að slík undan-

tekning hefur verið fölginn í hærra örorkumati en nefnt ákvæði mælir fyrir um, þegar um var að ræða öryrkja í svonefndu vernduðu starfi og öryrkja, sem ekki náðu því að vera í hálfu starfi. Nánari upplýsingar skortir um þau tilvik, þar sem slíkar undantekningar hafa verið gerðar, en ég tel, að ekki verði fullyrt, að jafnréttisreglur hafi verið brotnar í tilviki A. Með hliðsjón af þeirri óvissu, sem að framan er lýst, tel ég hins vegar ástæðu til að mælast til þess, að tryggingaráð beiti sér fyrir því, að kannað verði, hvort og þá hvers konar undantekningar séu nú gerðar frá skilyrðum b-liðar 1. mgr. 12. gr. laga nr. 117/1993, um almannatryggingar, og síðan leyst úr því, eftir því sem við á, hvort á A sé hallað, miðað við jafnréttisreglur.

Um breytingu þá, sem varð á örorkumati A á grundvelli b-liðar 1. mgr. 12. gr. laga nr. 67/1971, sbr. nú b-lið 1. mgr. 12. gr. laga nr. 117/1993, hefur ekki komið fram önnur viðhlítandi skýring en sú, að tekið hafi verið að fylgja nefndu lagaákvæði strangar en áður. Ekki liggja hins vegar fyrir upplýsingar um, hvenær þessi breyting átti sér stað né um hve viðtæka breytingu var að ræða. Ég hef áður lagt áherslu á, að þegar breytt er stjórnsýsluframkvæmd, án þess að til komi breyting á réttarreglum, beri í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti að gera þá kröfu til stjórnvalda, að þau kynni breytinguna fyrirfram, þannig að þeir aðilar, sem málið snertir, geti brugðist við og gætt hagsmuna sinna, sbr. t.d. álit mín frá 3. ágúst 1989 (SUA 1989:28) og 18. mars 1993 (SUA 1993:29). Ekki kemur fram í máli þessu, að nein slík kynning hafi farið fram, og ekki verður séð, að A hafi verið gefnar slíkar skýringar. Það er ekki fyrr en í greinargerð tryggingaráðs til mín 28. desember 1994, að slík skýring kemur fram.

Í gögnum málsins kemur fram, að tryggingaráð óskaði álits heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins á því, hvernig skýra bæri þau lagaákvæði, sem hér hafa verið til umræðu. Slíkt var út af fyrir sig heimilt, en leggja verður áherslu á, að það var hlutverk tryggingaráðs sem hlutlauss úrskurðaraðila, að taka sjálfstæða afstöðu til þess álitaefnis.

V.

Skoðun mín er samkvæmt framansögðu sú, að úrskurður tryggingaráðs frá 3. september 1993 í máli A hafi ekki farið í bága við b-lið 1. mgr. 12. gr. laga nr. 67/1971, um almannatryggingar, sbr. nú b-lið 1. mgr. 12. gr. laga nr. 117/1993. Ekki hefur annað komið fram en að breytingu þá frá fyrri mötum á örorku A, sem þar er fjallað um, hafi verið að rekja til breyttrar stjórnsýsluframkvæmdar við skýringu á nefndu lagaákvæði. Þar hefur, að mínum dómi, skort á, að breyting þessi væri kynnt fyrirfram og að breytingin væri skýrð fyrir A. Tryggingaráði var heimilt að óska álits heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins á skýringu nefnds lagaákvæðis, en leggja verður áherslu á, að það var hlutverk tryggingaráðs sem hlutlauss úrskurðaraðila að taka sjálfstæða afstöðu til þess álitaefnis.

Fullnægjandi upplýsingar skortir um undantekningar í stjórnsýsluframkvæmd frá skilyrði b-liðar 1. mgr. 12. gr. laga nr. 117/1993 og eldri lagaákvæðum um sama efni, en ég tel, að á grundvelli þeirra gagna, sem fyrir liggja, verði ekki fullyrt, að með úrskurði tryggingaráðs frá 3. september 1993 hafi verið hallað á A með hliðsjón af jafnréttisreglum. Með hliðsjón af þeirri óvissu, sem hér er um að ræða, tel ég hins vegar ástæðu til að mælast til þess, að tryggingaráð beiti sér fyrir því, að kannað verði, hvort og þá hvers konar undantekningar séu nú gerðar frá skilyrðum b-liðar 1. mgr. 12. gr. laga nr. 117/1993, og síðan leyst úr því, eftir því sem við á, hvort á A sé hallað miðað við jafnréttisreglur.“

VI.

Með bréfi, dags. 20. mars 1997, óskaði ég eftir upplýsingum tryggingaráðs um, hvort A hefði leitað til ráðsins á ný. Mér barst svar tryggingaráðs með bréfi, dags. 14. apríl 1997. Þar kom fram, að bókað hefði verið á fundi, að farið yrði yfir, hvort jafnræðis væri gætt varðandi tillit til tekna og starfsgetu þegar úrskurðað væri um örorku. Með bréfi, dags. 4.

júlí 1997, ítrekaði ég fyrirspurn mína um, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í málinu. Svar tryggingaráðs hafði ekki borist mér þegar skýrslan fór í prentun.

1.4. Hjálpartæki. Breyting á stjórnarsýslufrákvæmd. Rökstuðningur. (Mál nr. 1522/1995)

Öryrkjabandalag Íslands kvartaði fyrir hönd foreldra A yfir úrskurði tryggingaráðs, þar sem beiðni um styrk til kaupa á baðfæti var hafnað. A notaði baðfót við sundiðkanir, vegna meðfæddrar styttingar á vinstra fæti og kreppu í vinstri mjöðm. Synjun tryggingaráðs var byggð á því að ráðið hefði synjað slíkri umsókn 7. maí 1993 og hefði styrkur til kaupa á baðfæti ekki verið veittur eftir þann tíma. Í skýringum tryggingaráðs til umboðsmanns kom fram að baðfótur væri ekki nauðsynlegt hjálpartæki samkvæmt 1. mgr. 33. gr. laga nr. 117/1993, um almannatryggingar, heldur teldi tryggingaráð baðfætur öryggis- eða stuðningstæki, hjálpartæki til þjálfunar og frístunda. Af hálfu A var byggt á því að baðfætur væru nauðsynleg hjálpartæki og til þess vísað að Tryggingastofnun ríkisins hefði áður styrkt fólk til kaupa á baðfótum.

Umboðsmaður tók fram að tryggingaráði væri falið að setja nánari reglur um greiðslu styrkja samkvæmt lögum. Væri tryggingaráði því heimilt að breyta reglum og fyrri frákvæmd væru breytingarnar innan ramma laganna og byggðust á mál-efnalegum sjónarmiðum. Ákvörðun tryggingaráðs frá 7. maí 1993, sem vísað var til, sem fordæmis fyrir því að styrkir væru ekki veittir til kaupa á baðfótum, var ekki rökstudd sérstaklega. Vísaði umboðsmaður til álits síns í SUA 1989:35 um að eðlilegt væri að tryggingaráð kvæði upp formlega og rökstudda úrskurði, þar sem slíkir úrskurðir fælu í sér nauðsynlegar skýringar til kæranda og leiðbeiningar fyrir starfsmenn tryggingastofnunar, sbr. nú 21. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Er úrskurður í máli A var kveðinn upp höfðu stjórnarsýslulög tekið gildi. Úrskurðurinn var ekki rökstuddur að öðru leyti en því að vísað var til ákvörðunar ráðsins frá 7. maí 1993. Með hliðsjón af ófullnægjandi rökstuðningi þeirrar ákvörðunar taldi umboðsmaður að rökstuðningur úrskurðar tryggingaráðs í máli A hefði ekki verið fullnægjandi. Þá tók umboðsmaður fram að niðurstaða um nauðsyn hjálpartækja samkvæmt a-lið 1. mgr. 33. gr. almannatryggingalaga ætti að ráðast af aðstæðum hvers sjúklings, þ. á m. í hve ríkuum mæli böð og sund væru nauðsynlegur þáttur í endurhæfingu eða líkamsþjálfun viðkomandi sjúklings. Taldi umboðsmaður skorta á að fjallað hefði verið um mál A á þeim grundvelli. Mæltist umboðsmaður til þess að tryggingaráð fjallaði um mál A að nýju, leitaði hún eftir því.

I.

Hinn 9. ágúst 1995 bar Öryrkjabandalag Íslands fram kvörtun fyrir hönd F og G, foreldra A, yfir úrskurði tryggingaráðs frá 28. október 1994, þar sem beiðni þeirra um styrk til kaupa á baðfæti var hafnað.

II.

Í kvörtun Öryrkjabandalags Íslands vegna A er málavöxtum lýst svo:

„Skjólstæðingur o. býr við meðfædda styttingu á vinstri fæti og kreppu í vinstri mjöðm. Hún hefur verið í meðferð hjá sjúkraþjálfara. Hún æfir sund hjá ÍFR [Íþróttafélagi fatlaðra í Reykjavík] og keppir þar með góðum árangri. Áætlað er að hún hafi æft 3–4 sinnum í viku hverri s.l. vetur. Sundið er talið hafa styrkt skjólstæðing o. mikið og er fyrirbyggjandi. Án baðfótar er hún í stöðugri slysaþættu, hoppandi

á öðrum fæti í bleytu á hálum flísum, fyrir utan álag, sem það veldur heilbrigða fætinum.“

Hinn 4. desember 1993 sóttu foreldrar A fyrir hennar hönd um styrk til Tryggingastofnunar ríkisins til kaupa á baðfæti. Tryggingastofnun synjaði umsókninni hinn 24. júní 1994 á þeim grundvelli, að reglur stofnunarinnar heimiluðu ekki greiðslur. Hinn 22. september 1994 kærðu foreldrar A ákvörðunina til tryggingaráðs. Í úrskurði tryggingaráðs, sem kveðinn var upp 28. október 1994, segir meðal annars svo:

„Sótt var um baðfót fyrir [A], 4. desember 1993, en umsókn synjað 24. júní s.l. eins og áður segir. Því var kært til tryggingaráðs. Í kærðu segir að [A] sé í stöðugri slyshættu, hoppandi á öðrum fæti í bleytu, fyrir utan álag, sem það veldur heilbrigða fætinum. Þá er bent á að Tryggingastofnun ríkisins hafi áður tekið þátt í kostnaði við samsvarandi baðfót, sbr. meðfylgjandi yfirlit frá [X] h.f.

Greinargerð tryggingayfirlæknis er dags. 28. september s.l. Þar segir:

„Vísað er til bókkunar tryggingaráðs frá 7. maí 1993, en þar er umsókn um baðfót synjað. Talið er að úrskurður tryggingaráðs sé fordæmisgefandi og hefur ekki verið samþykktur styrkur til kaupa á baðfæti eftir að úrskurður tryggingaráðs lá fyrir.“

Greinargerð sjúkratryggingadeildar er dags. 8. október s.l. Þar segir:

„Þann 7. maí 1993 synjaði tryggingaráð umsókn um baðfót. Í kærðmáli nr. 40/1994 þann 19. júní 1994 hafnaði tryggingaráð aftur umsókn um baðfót. Verður að skilja ítrekaðar niðurstöður ráðsins þannig, að baðfótur falli ekki undir styrki TR til kaupa á gervifótum, sbr. kafla 06 24 í hjálpartækjalista TR.“

Greinargerðirnar hafa verið sendar hlutaðeigandi og í framhaldi þess barst tryggingaráði bréf, dags. 16. sept. s.l., frá Íþróttafélagi fatlaðra í Reykjavík. Þar er gerð frekari grein fyrir aðstöðu [A] við sundiðkun sína og hvatt til jákvæðrar afgreiðslu erindisins hjá tryggingaráði.

Tryggingaráð hefur fjallað um málið og telur sbr. tilvitnaðar greinargerðir ekki unnt að samþykkja styrksumsókn vegna baðfótar.

Því úrskurðast:

ÚRSKURÐARORÐ:

Beiðni um styrk til kaupa á baðfæti fyrir [A . . .], er hafnað.“

Í tilvitnuðu yfirliti frá X hf. kemur fram, að Tryggingastofnun ríkisins hafi samþykkt að greiða styrk til kaupa á baðfæti á árinu 1991 og í júní 1992.

Ég ritaði tryggingaráði bréf 22. ágúst 1995 og óskaði eftir því, með tilvísun til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að ráðið skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A og léti mér í té gögn málsins. Sérstaklega óskaði ég eftir því, að mér yrðu látin í té gögn og upplýsingar um mál þau, sem vísað var til í greinargerðum tryggingayfirlæknis og sjúkratryggingadeildar, sem teknar voru upp í úrskurð tryggingaráðs. Hinn 19. september 1995 bárust mér þessi gögn. Hinn 28. september 1995 barst mér frá tryggingaráði „umsögn hjálpartækjamiðstöðvar sem gæti verið til skýringar í máli [A . . .]“. Í umsögninni segir meðal annars:

„Á fundi tryggingaráðs frá 30.6. s.l. er óskað eftir umsögn hjálpartækjamiðstöðvar vegna bréfs Íþróttasambands fatlaðra, f.h. [B] og [A . . .], á afgreiðslu umsókna um baðfætur.

[. . .]

Baðfætur, sem gervifætur, eru notaðar til öryggis fyrir viðkomandi til að komast á milli staða á baðstöðum og sundlaugarstöðum. Ýmist tekur fólk af sér fótinn við sundlaugarbakkann eða hefur hann á sér í sundinu. Baðfætur eru gerðir úr plasti, geta þolað vatn, og eru mun einfaldari en almennir gervifætur. [. . .] Þeir sem ekki eru með baðfætur hoppa á einum fæti á milli staða (frá búningsklefa í sturtu, frá sturtu í sundlaug), einnig er hægt að nota hækjur, göngugrind, hjólastól eða baðstól á hjólum. Í sundkeppni eru baðfætur ekki notaðir við sund.

Gerð hefur verið fyrirspurn til Danmerkur, Svíþjóðar og Noregs um þarlendrar reglur varðandi baðfætur til sundiðkunar frá hinu opinbera, [. . .]. Reglurnar virðast vera óljósar. Í Noregi og Svíþjóð er hægt að fá samþykka baðfætur í einhverjum tilvikum, en skv. upplýsingum frá Danmörku er ekki talið að þeir séu samþykktir þar, nema etv. þegar þeir séu nauðsynlegir til að viðkomandi geti stundað sund. Í Danmörku eru það helst sundfélög og eða áhugafélög sem veita styrki til baðfóta til sundiðkunar vegna sundkeppni. [. . .]

Samkvæmt reglum um hjálpartæki þá eru hjálpartæki til sjálfsbjargar almennt greidd að fullu af hálfu TR, en ef um hjálpartæki til þjálfunar og frístunda er að ræða þá er almennt krafist 50% hlutdeildar umsækjanda. Í sumum tilfellum er hlutdeild umsækjanda háð tekjum (t.d. í húslyftum og bílahjálpartækjum).

Líkja má baðfót við stuðningshjálpartæki, það er hjálpartæki til öryggis fyrir viðkomandi til að komast á milli staða t.d. búningsklefa og sundlaugar. Ekki er hægt að líkja baðfót við hjálpartæki til þjálfunar.

Ennfremur barst mér bréf frá tryggingaráði, dags. 6. október 1995, þar sem upplýst var, „að á fundi tryggingaráðs í dag [hafi verið] samþykkt 50% greiðslupátttaka Tryggingastofnunar ríkisins í baðfótum“.

Hinn 13. október 1995 ritaði ég Öryrkjabandalagi Íslands bréf og óskaði eftir því, að mér yrði gerð grein fyrir því, hvort A hefði leitað eftir greiðslu á grundvelli framangreindrar ákvörðunar tryggingaráðs. Svar bandalagsins barst mér 29. desember 1995. Þar segir meðal annars:

„ . . . Skjólstæðingur okkar mun að sjálfsögðu sækja um greiðslu til TR á grundvelli ofangreindrar samþykktar tryggingaráðs. Það er eftir sem áður óbreytt afstaða skjólstæðings okkar sem fram kemur í kvörtun til yðar dags. 9. ágúst s.l. og varðar fulla greiðslupátttöku TR í baðfótum.“

Hinn 12. febrúar 1996 ritaði ég tryggingaráði á ný bréf. Þar ítrekaði ég fyrri ósk mína um að ráðið skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A, eins og hún væri sett fram af hálfu lögmanns Öryrkjabandalags Íslands. Einnig óskaði ég eftir upplýsingum um það, á hvaða sjónarmiðum sú ákvörðun væri byggð, að telja umrædda baðfætur ekki til gervifóta, sem styrkir væru veittir til samkvæmt 1. mgr. 33. gr. laga nr. 117/1993, um almannatryggingar. Í svari tryggingaráðs, dags. 27. mars 1996, segir meðal annars:

„ . . . Tryggingaráð hefur engar athugasemdir fram að færa varðandi kvörtunina, en telur allar upplýsingar koma fram í þegar sendum gögnum.

Þá óskast upplýst, á hvaða sjónarmiðum sú ákvörðun er byggð, að telja baðfætur ekki til gervifóta, sem styrkir eru veittir til samkvæmt 1. mgr. 33. gr. laga nr. 117/1993, um almannatryggingar.

Í tilvitnaðri grein er talað um hjálpartæki, sem eru *nauðsynleg* vegna þess að líkamsstarfsemi er hömluð eða vantar líkamshluta. Tryggingaráð telur, að baðfætur séu ekki *nauðsynleg hjálpartæki* vegna vöntunar líkamshluta. Baðfætur séu hinsvegar

öryggistæki/stuðningstæki þeim fötluðu einstaklingum sem stunda sund og á þessu tvennu sé munur, sem skýri ákvörðun ráðsins.“

Athugasemdir Öryrkjabandalags Íslands við bréf tryggingaráðs bárust mér 2. ágúst 1996. Í athugasemdum Sjálfsbjargar, landssambands fatlaðra, sem Öryrkjabandalag Íslands gerði að sínum, segir meðal annars svo:

„Sjálfsbjörg, landssamband fatlaðra, telur að baðfótur sé nauðsynlegt hjálpartæki og færir þau rök fyrir því að ekki sé hægt, við vissar tiltekna aðstæður, að nota hefðbundinn gervifót sem ætlaður er til daglegra nota. Við vissa bráðnauðsynlega þjálfun, s.s. endurhæfingu og sundþjálfun kemur baðfótur í stað gervifótar en annar búnaður ekki í stað baðfótar. Baðfótur er þar af leiðandi tvímælalaust gervifótur. Tryggingaráð hefur staðfest skoðun Sjálfsbjargar með því að viðurkenna baðfætur sem nauðsynlegt hjálpartæki með því að taka nokkurn þátt í kostnaði á þeim.

Í „Reglum um styrki til kaupa á hjálpartækjum“ (Hjálpartækjalisti TR, gervibaðfætur nr. 062492 og 062493) kemur fram að greiðsluþátttaka Tryggingastofnunar ríkisins er 50% við kaup á gervibaðfótum. Þar sem baðfætur kosta allt frá 112.000 kr. upp í 310.000 kr. eftir gerð verður kostnaður einstaklingsins mjög hár og þar af leiðandi verður þetta einungis hjálpartæki fyrir þá örfáa sem efnameiri eru.“

Hinn 26. ágúst 1996 ritaði ég tryggingaráði á ný bréf og óskaði upplýsinga um það, með vísan til 9. gr. laga nr. 13/1987, á hvaða sjónarmiðum ákvörðun um 50% styrk Tryggingastofnunar ríkisins til kaupa á baðfótum væri byggð, enda kæmi fram í bréfi tryggingaráðs frá 27. mars 1996, að ráðið teldi baðfætur ekki nauðsynleg hjálpartæki vegna vöntunar líkamshluta. Í svari tryggingaráðs, sem barst mér 19. september 1996, segir meðal annars svo:

„Það skal áréttað, að tryggingaráð telur baðfætur ekki *nauðsynleg* hjálpartæki vegna vöntunar líkamshluta. Hinsvegar álitur ráðið að baðfætur, sem gervifætur, séu notaðir til *öryggis* fyrir viðkomandi til að komast á milli staða á baðstöðum og sundlaugarstöðum. Telja verður að baðfætur séu hjálpartæki til þjálfunar og frístunda. Varðandi þau tæki á hjálpartækjalista TR er almennt krafist 50% kostnaðarhlutdeildar umsækjanda. Sú viðmiðunarregla var lögð til grundvallar við ákvörðun tryggingaráðs á greiðsluþátttöku í baðfótum.“

Í framhaldi af samtali við lögfræðing tryggingaráðs 18. nóvember 1996 barst mér nýr hjálpartækjalisti. Þar er mælt fyrir um 50% styrk tryggingastofnunar vegna kaupa á baðfótum. Í fyrrgreindu samtali kom jafnframt fram, að slík styrkveiting byggðist á sömu lagaheimild og styrkur til kaupa á gervifótum almennt, þ.e. 1. mgr. 33. gr. laga nr. 117/1993.

III.

Niðurstaða álitis míns, dags. 20. desember 1996, var svohljóðandi:

„Eins og rakið hefur verið, var sú ákvörðun tekin af tryggingaráði 6. október 1996, að taka baðfætur á svonefndan hjálpartækjalista og veita styrk til kaupa á þeim, er næmi 50% af kaupverði. Þessi breyting á þeim reglum, sem tryggingaráði ber að setja um þetta efni samkvæmt 3. mgr. 33. gr. laga nr. 117/1993, um almannatryggingar, kemur ekki hér til atvagnar, þar sem slíkum ákvæðum var ekki til að dreifa, þegar umræddur úrskurður tryggingaráðs gekk 28. október 1994.

A kvartar yfir úrskurði tryggingaráðs um að synja beiðni hennar um það að fá baðfót greiddan að fullu, sbr. bréf hennar, sem barst mér 29. desember 1995.

Ég skil kvörtun A svo, að hún telji það fætur vera nauðsynleg hjálpartæki samkvæmt a-lið 1. mgr. 33. gr. laga nr. 117/1993, um almannatryggingar. Hún bendir einnig á, að fordæmi séu fyrir því, að tryggingastofnun hafi styrkt fólk til kaupa á baðfótum. Því hafi svo verið hætt, án þess að lögum eða viðmiðunarlista yfir þau hjálpartæki, sem TR taki þátt í kaupum á, hafi verið breytt.

Í 1. mgr. 33. gr. laga nr. 117/1993, um almannatryggingar, segir:

„Hlutverk sjúkratryggingadeildar Tryggingastofnunar ríkisins er að annast sjúkratryggingar samkvæmt lögum þessum. Enn fremur er það hlutverk sjúkratryggingadeildar:

a. Að veita styrk til að afla hjálpartækja og bifreiða sem nauðsynlegar eru vegna þess að líkamsstarfsemi er hömluð eða vantar líkamshluta.

[. . .]“

Ákvæðið er efnislega samhljóða 6. gr. laga nr. 59/1978, um breyting á lögum nr. 67 20. apríl 1971, um almannatryggingar, en hún var svohljóðandi:

„Í stað b-liðar 1. málsg. 39. gr. laganna komi þrír stafliðir, er orðist svo:

b. Að veita styrk til öflunar hjálpartækja, sem nauðsynleg eru vegna hamlaðrar líkamsstarfsemi eða vöntunar líkamshluta.

[. . .]“

Í greinargerð með frumvarpsgrein þeirri, er síðar varð 6. gr. laga nr. 59/1978, segir meðal annars, að með breytingunni komi þrír stafliðir í stað b-liðar greinarinnar, og séu „þeir í samræmi við þá framkvæmd sem tryggingaráð hefur myndað“ (Alþt. 1977, A-deild, bls. 2674). Í umræðum um frumvarpið á Alþingi var þetta áréttað (Alþt. 1977, B-deild, dálk. 3796). Aðrar skýringar á orðalaginu „hjálpertækja og bifreiða sem nauðsynlegar eru“ er ekki að finna í lögskýringargögnum.

Samkvæmt 3. mgr. 33. gr. laga nr. 117/1993 skal tryggingaráð setja nánari reglur um greiðslur styrkja, meðal annars samkvæmt a-lið 1. mgr., eins og áður er vikið að.

Í gögnum málsins kemur fram, að styrkur til kaupa á baðfæti hafi verið samþykktur í Tryggingastofnun ríkisins í febrúar 1993. Hinn 7. maí 1993 var hins vegar bókað á fundi tryggingaráðs:

„Lagt fram bréf [C], dags. 24. mars 1993, þar sem sótt er um sundfót. Erindi þetta var tekið fyrir á síðasta fundi tryggingaráðs. Jafnframt lögð fram greinargerð [. . .], tryggingalæknis, dags. 30. apríl 1993. Erindinu synjað.“

Í úrskurði tryggingaráðs í máli D, sem kveðinn var upp 10. júní 1994, segir meðal annars:

„Með vísan til afgreiðslu tryggingaráðs frá 7. maí 1993, þar sem beiðni um sundfót var hafnað og að óbreyttu, er ekki unnt að samþykkja beiðni [D] um kostnaðarþátttöku Tryggingastofnunar ríkisins í sundfæti.“

Eins og fram hefur komið hér að framan, er tryggingaráði falið að setja nánari reglur um greiðslu umræddra styrkja. Því verður að telja, að tryggingaráði sé heimilt að breyta reglum og þeirri framkvæmd, sem tíðkast hefur, séu breytingarnar innan ramma laganna og byggist á málefnalegum sjónarmiðum.

Ákvörðun tryggingaráðs frá 7. maí 1993, sem talin hefur verið skapa fordæmi fyrir

því, að ekki séu veittir styrkir til kaupa á baðfótum, var ekki rökstudd sérstaklega, eins og áður hefur komið fram. Þegar bókunin var gerð, höfðu stjórnáskýslulög nr. 37/1993 ekki tekið gildi. Í álitinu mínu í máli nr. 107/1989 (SUA 1989:35) tók ég hins vegar fram, að ég teldi eðlilegt að tryggingaráð kvæði upp formlega úrskurði, þar sem meðal annars yrði gerð grein fyrir sjónarmiðum aðila og því á hvaða forsendum úrskurður væri byggður. Slíkir úrskurðir fælu í sér nauðsynlegar skýringar fyrir kæranda og þýðingarmiklar leiðbeiningar fyrir þá starfsmenn tryggingastofnunar, sem í hlut ættu. Í lok umfjöllunar um umrætt mál í skýrslu minni fyrir árið 1989 kom fram, að upplýsingar lægju fyrir um, að tryggingaráð hefði úrskurðað með þeim hætti, sem ég mæltist til. Á því var þó misbrestur varðandi ákvörðunina, sem tekin var 7. maí 1993. Með henni var fyrri framkvæmd breytt og var því sérstök ástæða til þess að forsendur hennar kæmu þar fram.

Í 4. mgr. 21. gr. stjórnáskýslulaga nr. 37/1993, sem öðlast höfðu gildi, þegar úrskurður var kveðinn upp í máli A, er kveðið á um það, að úrskurðum í kærumálum skuli ávallt fylgja rökstuðningur. Um efni rökstuðningsins eru reglur í 22. gr. stjórnáskýslulaga, sem er svohljóðandi:

„Í rökstuðningi skal vísa til þeirra réttarreglna sem ákvörðun stjórnvalds er byggð á. Að því marki, sem ákvörðun byggist á mati, skal í rökstuðningnum greina frá þeim megin sjónarmiðum sem ráðandi voru við matið.

Þar sem ástæða er til skal í rökstuðningi einnig rekja í stuttu máli upplýsingar um þau málsatvik sem höfðu verulega þýðingu við úrlausn málsins.

[. . .]“

Niðurstaða tryggingaráðs í máli A er í úrskurði ráðsins frá 28. október 1994 aðeins rökstudd með tilvísun í greinargerðir tryggingayfirlæknis og sjúkratryggingadeildar. Í þeim er hins vegar vísað til ákvörðunar ráðsins frá 7. maí 1993 og 10. júní 1994 og sagt, að telja verði, að „úrskurður tryggingaráðs sé fordæmisgefandi“ og skilja verði „ítrekaðar niðurstöður ráðsins þannig, að baðfótur falli ekki undir styrki TR til kaupa á gervifótum, sbr. kafla 06 24 í hjálpertækjalista TR“.

Með hliðsjón af því, sem áður er sagt um ófullnægjandi rökstuðning ákvörðunar tryggingaráðs frá 7. maí 1993 um að breyta fyrri framkvæmd varðandi styrki til kaupa á baðfótum, verður að telja að rökstuðningur úrskurðar tryggingaráðs í máli A hafi ekki verið fullnægjandi.

Samkvæmt a-lið 1. mgr. 33. gr. laga nr. 117/1993, um almannatryggingar, er það meðal annars hlutverk sjúkratryggingadeildar að veita styrk til að afla hjálpertækja, sem nauðsynleg eru vegna þess að líkamsstarfsemi er hömluð eða vantar líkamshluta. Tryggingaráð skal, eins og áður segir, setja nánari reglur um slíkar greiðslur. Samkvæmt bréfi tryggingaráðs frá 19. september 1996 lítur tryggingaráð svo á, að baðfætur séu ekki nauðsynleg hjálpertæki vegna vöntunar líkamshluta. Þeir, sem gervifætur, séu hins vegar til öryggis fyrir viðkomandi til að komast á milli staða á baðstöðum og sundlaugarstöðum. Þeir séu hjálpertæki til þjálfunar og frístunda. Skoðun mín er hins vegar sú, að niðurstaða um nauðsyn hjálpertækja samkvæmt umræddu ákvæði laga um almannatryggingar ráðist af aðstæðum hvers einstaks sjúklings og þá fyrst og fremst því, í hve ríkum mæli böð og sund er nauðsynlegur þáttur í endurhæfingu hans eða líkamspjálfun. Að mínum mati á því, að í úrskurði tryggingaráðs frá 28. október 1994 sé fjallað um málið á þeim grundvelli.

Samkvæmt því, sem að framan hefur verið rakið, tel ég ástæðu til að mælast til þess, að tryggingaráð fjalli um mál A að nýju, ef hún leitar eftir því, og leysi síðan úr máli hennar í samræmi við sjónarmið, sem gerð hefur verið grein fyrir í álitinu þessu. Verði við þá úrlausn tekið mið af þeim reglum, sem giltu við uppkvaðningu umrædds úrskurðar tryggingaráðs 28. október 1994.“

IV.

Með bréfi, dags. 20. mars 1997, óskaði ég eftir upplýsingum um, hvort A hefði leitað til tryggingaráðs á ný, og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af því.

Með bréfi, dags. 4. apríl 1997, upplýsti tryggingaráð að A hefði ekki leitað til ráðsins á ný og því hefði tryggingaráð ekkert aðhafst í málinu.

**1.5. Fullnaðarúrskurðir tryggingaráðs. Kæruheimild.
(Mál nr. 1962/1996)**

A kvartaði yfir bréfi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins þar sem sagði, að úrskurðir tryggingaráðs sættu ekki kæru til heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra samkvæmt 26. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Í bréfi, sem ég ritaði A hinn 17. desember 1996 sagði meðal annars svo:

„Samkvæmt 5. gr. laga nr. 117/1993, um almannatryggingar, kýs Alþingi fimm menn í tryggingaráð og aðra fimm til vara. Auk þeirra starfa, sem 6. gr. laganna mælir fyrir um, er tryggingaráði falið úrskurðarvald í ágreiningsmálum um grundvöll, skilyrði eða upphæð bóta, sbr. 7. gr. laga nr. 117/1993.

Með hliðsjón af framansögðu, er það skoðun mín, að telja verði úrskurði tryggingaráðs fullnaðarúrskurði í skilningi stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, sem ekki verði kærðir til ráðuneytis.“

**1.6. Örorkubætur. Gildissvið sjúklingatryggingar.
Skaðlegir eiginleikar lyfja. Þörf á skýrara lagaákvæði.
(Mál nr. 1541/1995)**

A kvartaði yfir synjun tryggingaráðs um bætur vegna sjúklingatryggingar samkvæmt f-lið 1. mgr. 24. gr. laga nr. 117/1993, um almannatryggingar. Samkvæmt úrskurði tryggingaráðs verður tjón, sem rakið er til skaðlegra eiginleika lyfs ekki bótaskyلت samkvæmt ákvæðinu.

Í bréfi til A taldi umboðsmaður, að gildissvið sjúklingatrygginga nái, að óbreyttum lögum, ekki til tjóns, sem eingöngu verði rakið til skaðlegra eiginleika lyfsins sjálfs, en ekki til atvika, er varði lækna eða starfsfólk heilbrigðisþjónustu. Þá hafi ekki legið fyrir í málinu að ákvörðunin um lyfjagjöf hafi verið óréttmæt frá læknisfræðilegu sjónarmiði. Því taldi umboðsmaður ekki ástæðu til að gera athugasemdir við niðurstöðu tryggingaráðs í málinu.

Umboðsmaður vakti hins vegar athygli heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra á því, að bótaréttur samkvæmt núgildandi ákvæði um sjúklingatryggingu væri um margt óljós. Beindi hann þeim tilmælum til ráðuneytisins, að kveðið yrði með skýrari hætti á um þau tjónsatvik, sem sjúklingatryggingu væri ætlað að taka til, í endurskoðuðum lögum um almannatryggingar.

I.

Í bréfi mínu til A, dags. 22. mars 1996, sagði:

„Ég vísa til erindis yðar frá 30. ágúst 1995, þar sem þér kvartið yfir þeirri ákvörðun tryggingaráðs frá 12. maí 1995, að hafna beiðni yðar um bætur vegna sjúklingatryggingar skv. III. kafla laga nr. 117/1993, um almannatryggingar.

Um málavexti segir svo í úrskurði tryggingaráðs:

„Málavextir eru þeir, að í september 1989 fór [A] í skoðun hjá hjartalækni. Í ljós kom háþrýstingur og var [A] settur á lyfið Renitec. Tveimur dögum eftir að hann hóf töku lyfsins tók að bera á almennri vanlíðan auk annarra og meiri einkenna sbr. fyrirbyggjandi læknisvottorð. [A] hélt þó áfram töku lyfsins um tíma að fyrirmælum læknisins. Einkenni héldu áfram, en engar haldbærar skýringar fengust þrátt fyrir ítarlegar rannsóknir ýmissa sérfræðinga. [A] hefur verið óvinnufær frá haustdögum 1989 og notið örorkulífeyris frá því í júní 1991. Þann 25. maí 1992 tilkynnti [A] um meintan tryggingaatburð vegna sjúklingatryggingar til Tryggingastofnunar ríkisins. Bótum var hafnað 16. maí 1992. Þann 12. nóvember var tekin bein afstaða til örorku hans í kjölfar meints atburðar og var hún metin minni en 10%.“

Þá kemur fram í úrskurðinum, að mál yðar hafi verið endurupptekið haustið 1994. Í svarbréfi tryggingayfirlæknis og deildarstjóra slysatryggingadeildar af því tilefni, dags. 7. desember 1994, er því hafnað, að um bótaskyld atvik skv. f-lið 1. mgr. 24. gr. laga nr. 117/1993 sé að ræða. Byggist sú niðurstaða á því, að ekki hafi verið um ranga lyfjagjöf að ræða, heldur meint tjón, sem hugsanlega verði rakið til skaðlegra eiginleika lyfsins Renitec, sem ekki verði flokkað undir tjón vegna læknisaðgerða eða mistaka starfsfólks á sjúkrastofnunum, sbr. tilvitnað ákvæði almannatryggingalaga. Í forsendum og úrskurðarorði segir:

„Fyrir liggur að [A] tók lyfið Renitec að fyrirmælum læknis. Um ranga lyfjagjöf eða of stóra skammta lyfsins mun ekki hafa verið að ræða. Hugsanlegt er að um tjón sé að ræða sem rakið verði til skaðlegra eiginleika lyfsins Renitec. Talið er að tjón, sem rakið verður til lyfsins sjálfs sé ekki bótaskyld skv. f-lið 1. mgr. 24. gr. laga nr. 117/1993.“

Því úrskurðast

ÚRSKURÐARORÐ:

Beiðni [A] um bætur vegna sjúklingatryggingar skv. III. kafla laga nr. 117/1993 er hafnað.“

H.

Í kvörtun yðar til mín segir meðal annars svo:

„Í úrskurðinum er tekið fram að hugsanlegt sé að um tjón sé að ræða sem rakið verði til skaðlegra eiginleika lyfsins Renitec. Ég bendi á að ég er í dag metinn 75% öryrki. Í mínum huga er ekki nokkur vafi, að aðalorsök örorkunnar verður rakin til aukaverkana lyfsins. Nokkur ónákvæmni hefur verið í umsögnum lækna, sem hafa kannað mig, þ. á m. hversu lengi ég hafi tekið lyfið. Til þess er ekki tekin afstaða í úrskurðinum.“

Á hinn bóginn er ekki hægt að skilja úrskurðinn öðruvísi en svo, að synjað sé um bæturnar, þar sem ákvörðun um töku lyfsins sé ekki læknaverkið eða læknisaðgerð. Tel ég, að hér sé beitt alltof þröngum skilningi miðað við efni og tilgang f-liðar 24. gr. laga nr. 117/1993 um almannatryggingar.“

Ég ritaði tryggingaráði bréf 1. september 1995 og óskaði eftir því, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að tryggingaráð skýrði viðhorf sitt til kvörtunar yðar og léti mér í té gögn málsins. Gögn málsins bárust mér með bréfi ráðsins,

dags. 6. september 1995. Í svarbréfi tryggingaráðs, dags. 14. febrúar 1996, kemur fram, að ráðið telji viðhorf þess koma fram í úrskurði þess og því engu við að bæta að svo stöddu.

III.

Með vísan til umsagnar tryggingayfirlæknis, telur tryggingaráð hugsanlegt, að tjón yðar verði rakið til skaðlegra eiginleika lyfsins Renitec. Umfjöllun mín mun því beinast að því, hvort fyrir hendi sé bótaréttur samkvæmt f-lið 1. mgr. 24. gr. laga nr. 117/1993, um almannatryggingar, miðað við að tjón yðar stafi af eiginleikum umrædds lyfs.

Samkvæmt framangreindu ákvæði almannatryggingalaga eru slysatryggðir samkvæmt III. kafla laganna:

„Sjúklingar sem eru til meðferðar á sjúkrastofnunum sem starfa samkvæmt lögum um heilbrigðisþjónustu og heilsutjónið eða örorkan er vegna læknisaðgerða eða mistaka starfsfólks sem starfar á þessum stofnunum.“

Í athugasemdum með frumvarpi því, sem varð að lögum nr. 74/1989 (síðar f-lið 1. mgr. 24. gr. laga nr. 117/1993), segir meðal annars svo:

„Alkunna er að einstaklingar geta orðið fyrir heilsutjóni af aðgerðum lækna, ýmist vegna bótaskyldra mistaka eða vegna þess að aðgerð hefur ekki heppnast nógu vel þótt eigi sé um að ræða bótaskyld atvik, eða vegna mistaka heilbrigðisstétta. Slíkt tjón hafa einstaklingar yfirleitt orðið að bera sjálfir óbætt hingað til.

Í svari heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra við fyrirspurn . . . kemur fram að í ráðuneyti hans liggja drög að tillögum um tryggingasjóð sjúklinga en auðséð er að það mál nær ekki fram að ganga á þessu þingi enda um mjög viðamikilið mál að ræða.

Með frumvarpinu, sem hér er flutt, er farin sú millileið að ætlast er til að Tryggingastofnun ríkisins greiði á sama hátt og hún bætir vinnuslys það tjón sem verður af læknisaðgerðum eða mistökum við læknisaðgerðir. Hér er ekki um að ræða bætur samkvæmt almennum skaðabótareglunni, sem geta orðið mjög háar, heldur bætur eins og Tryggingastofnun ríkisins greiðir nú fyrir vinnuslys. Ekkert er því til fyrirstöðu að sjúklingur geti höfðað bótamál á hendur þeim sem ábyrgð bera á læknisaðgerð og fengið hærri bætur ef það mál vinnst. Fjárhæð sú, sem Tryggingastofnun mundi hafa greitt, kæmi þá til frádráttar og gæti Tryggingastofnun ríkisins endurkafið hana. Ákvæði þessu er ætlað að standa þangað til viðameira frumvarp um tryggingasjóð sjúklinga verður tekið upp í almannatryggingalögin.“ (Alpt. 1988, A-deild, bls. 2991.)

Í lögnum er ekki vikið að því, hvort gildissvið sjúklingatryggingarinnar nái til tjóns af völdum lyfja. Ekki er heldur tekin skýr afstaða til þessa í lögskýringargögnum með umræddri breytingu á lögum um almannatryggingar. Á Norðurlöndum, þar sem komið hefur verið á bótakerfi vegna heilsutjóns, sem menn verða fyrir í tengslum við heilsugæslu, er meginreglan sú, að sjúklingatrygging greiði ekki bætur fyrir heilsutjón, sem rakið verður eingöngu til lyfsins sjálfs. Þar eiga sjúklingar þess þó kost, að fá bætur úr sérstökum lyfjatjónstryggingum. Slíkar tryggingar eru þó ekki á vegum almannatrygginga. Samsvarandi tryggingu hefur ekki verið komið á fót hér á landi.

Samkvæmt stöðu sinni í III. kafla laganna er sjúklingatryggingin *slysatrygging*. Ætlast var til að bótaskylda almannatrygginga næði til tjóna vegna *ákveðinna orsaka*, þ.e. vegna læknisaðgerðar eða mistaka starfsmanna á tilteknum stofnunum, óháð almennum skaðabótareglum. Með ákvæðinu var farin ákveðin millileið og var því ætlað að standa, þar til *viðameira frumvarp um tryggingasjóð sjúklinga* yrði að lögum, sbr. framangreindar athugasemdir.

Frumvarp til laga um sjúklingatryggingu var lagt fyrir Alþingi á 113. löggjafarþingi 1990–1991, án þess þó að mælt væri fyrir því (Alþt. 1990–1991, bls. 4093). Þrátt fyrir að frumvarp þetta hafi ekki fengið umfjöllun á Alþingi, tel ég það gefa vísbendingu um, að sjúklingatryggingu samkvæmt lögnum frá 1989 hafi ekki verið ætlað að taka almennt til tjóns vegna skaðlegra eiginleika lyfja. Í greinargerð með nefndu frumvarpi til laga um sjúklingatryggingu kemur fram, að slíkar tryggingar myndu auka kostnað við sjúklingatryggingu til muna. Þá kemur fram, að ýmis rök hafi verið talin mæla með, að stofnað yrði til sérstakrar lyfjatjónstryggingar hér á landi, eins og komið hefði verið á fót í Noregi, Finnlandi og Svíþjóð, en ekki hafi þótt æskilegt að láta það mál tefja framlagningu þessa frumvarps. Þrátt fyrir að frumvarp þetta gengi mun lengra í þá átt að tryggja bætur en gildandi lög gera, skyldi sjúklingatrygging ekki taka til tjóns, sem einvörðungu yrði rakið til eiginleika lyfs, sbr. 3. mgr. 3. gr. frumvarpsins (Alþt. 1990, A-deild, bls. 4094).

Með vísan til framangreinds og þess, að ákvæði um sjúklingatryggingu eru undantekningarákvæði, sem veita tjónþolum víðtækari bótarétt en almennar bótareglur, er það skoðun mín, að umrætt ákvæði verði ekki túlkað rýmra en orðalag þess bendir til. Gildisvið sjúklingatrygginga nái því, að óbreyttum lögum, ekki til tjóns, sem eingöngu verði rakið til skaðlegra eiginleika lyfsins sjálfs, en ekki til atvika, er varða lækna eða starfsfólk heilbrigðisþjónustu.

Í kæru yðar til tryggingaráðs kemur fram, að þér teljið það læknisverk að *ávísa lyfinu* Renitec, auk þess sem það hafi verið læknisverk að *halda áfram með lyfjagjöfina* eftir að þér höfðuð lýst líðan yðar fyrir læknum.

Ég fellst á, að umrædd bótaákvæði f-liðar 1. mgr. 24. gr. laga nr. 117/1993 geti stundum tekið til ákvörðunar um lyfjagjöf. Hef ég þar einkum í huga tilvik, þar sem koma hefði mátt í veg fyrir tjón með öðrum lyfjum, sem ekki hafa sömu aukaverkanir. Samkvæmt úrskurði tryggingaráðs í máli yðar mun ekki hafa verið um ranga lyfjagjöf eða of stóra skammta lyfsins Renitec að ræða. Þá verður ekki ráðið af gögnum málsins, að unnt hefði verið að nota önnur jafngild lyf, sem ekki hefðu í för með sér slíkar aukaverkanir sem lyf það, er notað var. Er það skoðun mín, að eðlilegt sé að skýra umrætt ákvæði um bótaskyldu almannatrygginga í máli yðar með hliðsjón af því, hvort ákvörðun um lyfjagjöf var í samræmi við nauðsyn hennar og notkunarreglur lyfs. Ég tel því ekki fært að túlka umrætt ákvæði þannig, að bótaskylda nái til ákvörðunar um lyfjagjöf, sem ekki liggur fyrir að hafi verið óréttmæt frá læknisfræðilegu sjónarmiði.

Samkvæmt framansögðu tel ég, eins og máli þessu er háttað, ekki ástæðu til athugasemda við niðurstöðu úrskurðar tryggingaráðs í máli þessu.

IV.

Eins og fram hefur komið hér að framan, var umræddu nýmæli almannatryggingalaga ætlað að gilda, þar til sett hefðu verið lög um tryggingasjóð sjúklinga. Frumvarp um sjúklingatryggingu var lagt fram á Alþingi á árinu 1991, en það kom ekki til umræðu, eins og áður hefur verið vikið að. Samkvæmt upplýsingum heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins hefur hins vegar nýlega verið skipuð nefnd, sem hefur það hlutverk, að endurskoða lög um almannatryggingar í heild. Ég hef í dag ritað heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu meðfylgjandi bréf, þar sem ég bendi á, að bótaréttur samkvæmt núgildandi ákvæði um sjúklingatryggingu sé um margt óljós, og ég beini þeim tilmælum til ráðuneytisins, að í endurskoðuðum lögum verði kveðið á um þau tjónsatvik, sem sjúklingatryggingu er ætlað að taka til, með skýrari hætti en gert er í núgildandi lögum.

Loks tek ég það fram, að niðurstaða mín í máli þessu tekur eingöngu til þess, hvort fyrir liggja bótaréttur samkvæmt f-lið 1. mgr. 24. gr. laga um almannatryggingar nr. 117/1993 og felur ekki í sér neina afstöðu til réttarágreinings um bótarétt samkvæmt almennum reglum skaðabótaréttar, sem á undir dómstóla og eðlilegt er að þeir leysi úr.“

**1.7. Fæðingarorlof. Skilyrði orlofsréttar vegna töku barns í fóstur.
(Mál nr. 1602/1995)**

A kvartaði yfir synjun fjármálaráðuneytisins um greiðslu í orlofi vegna töku barns í fóstur. Í rökstuðningi fjármálaráðuneytisins var til þess vísað, að fósturráðstöfun hafi verið staðfest eftir að barnið náði fimm ára aldri. Réttur til greiðslna í orlofi samkvæmt 8. gr. reglugerðar nr. 410/1989, sbr. 5. gr. laga nr. 57/1987, væri því ekki fyrir hendi.

Umboðsmaður taldi það vera skilyrði réttar til fæðingarorlofs vegna fósturbarns, að orlof værl tekið í tengslum við töku barns í fóstur, sem jafnframt væri yngra en fimm ára þegar fósturráðstöfun ætti sér stað. Með hliðsjón af því að A sótti fyrst um orlof 15. febrúar 1991 vegna barns, sem fætt var í október 1984, taldi umboðsmaður ekki ástæðu til frekari athugasemda vegna málsins.

Í niðurlagi bréfs míns til A, dags. 12. júní 1996, sagði:

„Réttur til fæðingarorlofs er lögfestur í lögum nr. 57/1987, um fæðingarorlof. Þar er kveðið á um þær reglur, sem gilda skulu um þennan rétt, sem skilgreindur er í 1. gr. laganna sem leyfi frá launuðum störfum vegna meðgöngu og fæðingar. Lög um almannatryggingar kveða hins vegar á um rétt foreldra til greiðslna úr almannatryggingum í fæðingarorlofi og reglur þar að lútandi. Um starfsmenn ríkisins gildir jafnframt reglugerð nr. 410/1989, um barnsburðarleyfi starfsmanna ríkisins, þar sem kveðið er á um rétt þeirra til fæðingarorlofs og launa í slíku orlofi, sbr. 1. gr. reglugerðarinnar, þar sem segir, að vegna barnsburðar skuli fastráðin kona, sem starfað hafi í þjónustu ríkisins samfellt í 6 mánuði fyrir barnsburð, eiga rétt á leyfi í 5 mánuði [6 mánuði frá 1. janúar 1990, sbr. 2. mgr.] með þeim dagvinnulaunum, sem stöðu hennar fylgja. Samkvæmt 8. gr. á ættleiðandi móðir, uppeldis- eða fósturmóðir, sbr. 5. gr. laga um fæðingarorlof, rétt á leyfi með þeim dagvinnulaunum, sem stöðu hennar fylgja, vegna töku barns yngra en 5 ára. Framangreind reglugerð, sem á við yður sem opinberan starfsmann, tekur því mið af lögum um fæðingarorlof hvað rétt til barnsburðarleyfis varðar. Sérreglur gilda hins vegar um rétt þeirra til greiðslna í slíku orlofi.

Eins og áður hefur komið fram, teljið þér ákvæði 8. gr. reglugerðarinnar takmarka rétt yðar sem fósturmóður til fæðingarorlofs, sem þér annars ættuð samkvæmt svohljóðandi ákvæði 5. gr. laga um fæðingarorlof:

„Ættleiðandi foreldrar, uppeldis- eða fósturforeldrar eiga með sama hætti rétt til þriggja mánaða fæðingarorlofs (fjögurra mánaða frá 1. jan. 1989 og fimm mánaða frá 1. jan. 1990) vegna töku barns að fimm ára aldri þess. Töku fæðingarorlofs samkvæmt grein þessari má hefja er fyrir liggur staðfesting barnaverndarnefndar eða sveitarfélags um fósturráðstöfun eða leyfi til ættleiðingar eftir því sem við á. . . .“

Samkvæmt 3. gr. reglugerðar um barnsburðarleyfi starfsmanna ríkisins skal kona, sem rétt á til barnsburðarleyfis samkvæmt reglugerðinni, ekki njóta lakari réttar en hún ætti kost á skv. lögum um fæðingarorlof. Ég er því sammála því, sem fram kemur í úrlausn fjármálaráðuneytisins, að líta beri til laga um fæðingarorlof, hvað rétt yðar til fæðingarorlofs varðar, að því marki sem réttur samkvæmt þeim kann að vera rýmri.

Fyrsti máls. 5. gr. laga nr. 57/1987, um fæðingarorlof, eins og 8. gr. reglugerðarinnar, kveður á um rétt til fæðingarorlofs vegna töku fósturbarns að fimm ára aldri þess. Annar máls. gerir það hins vegar að skilyrði, að staðfesting barnaverndarnefndar eða sveitarfélags á fósturráðstöfun liggja fyrir við upphaf fæðingarorlofs. Teljið þér, að hér sé um tvö sjálfstæð skilyrði að ræða og að þér eigið rétt á fæðingarorlofi, þar sem barnið hafi komið til yðar fyrir fimm ára aldur þess og fósturráðstöfun nú verið staðfest.

Fæðingarlof er, eins og áður er getið, skilgreint sem leyfi frá launuðum störfum vegna meðgöngu og fæðingar. Réttur samkvæmt reglugerð um barnsburðarleyfi starfsmanna ríkisins tengist sömuleiðis barnsburði. Fellur hann niður að því leyti sem hann er ekki nýttur, sbr. 11. gr. reglugerðarinnar og 3. mgr. 27. gr. reglugerðar nr. 546/1987, hvað varðar fæðingarorlof samkvæmt lögum um almannatryggingar. Ákvæði 5. gr. laga um fæðingarorlof og 8. gr. reglugerðar nr. 410/1989 kveða síðan á um sambærilegan rétt fósturforeldra/mæðra til orlofs. Með vísan til framangreinds tel ég ljóst, að tilgangur laganna sé að tryggja foreldrum leyfi frá störfum í tengslum við fæðingu barns og, þegar um fósturbarn eða ættleiðingu er að ræða, töku þess í fóstur. Tel ég, að skýra beri framangreind ákvæði í samræmi við þennan tilgang þeirra, enda verði réttur til orlofs vegna töku fósturbarns samkvæmt 5. gr. laganna eða 8. gr. umræddrar reglugerðar ekki víðtækari en réttur vegna fæðingar barns að þessu leyti. Í þessu sambandi bendi ég á, að samkvæmt 3. mgr. 1. gr. reglugerðar nr. 546/1987 skal töku fæðingarorlofs ætíð ljúka innan árs frá fæðingu barnsins. Með vísan til framangreinds tel ég ljóst, að réttur til fæðingarorlofs vegna fósturbarns sé bundinn því skilyrði, að það sé nýtt í tengslum við töku barns í fóstur, sem jafnframt er yngri en fimm ára, þegar fósturráðstöfun á sér stað. Samkvæmt framansögðu er það skoðun mín, að hvorki 8. gr. reglugerðar nr. 410/1989 né 5. gr. laga nr. 57/1987 veiti rétt til fæðingarorlofs, sem ekki hefur verið tekið í tengslum við fósturráðstöfun, án tillits til þess, hvaða ástæður lágu þar að baki. Verður því ekki séð, að 8. gr. reglugerðar nr. 410/1989 takmarki rétt yðar til fæðingarorlofs umfram það, sem leiðir af ákvæði 5. gr. laga um fæðingarorlof. Með vísan til framanritaðs og þess að fyrst var sótt um orlof til launaskrifstofu ríkisins 15. febrúar 1991, vegna barnsins, sem er fætt í októbermánuði 1984, tel ég ekki ástæðu til frekari athugasemda vegna þessa máls yðar.“

2.0. Atvinnuleysistryggingar.

2.1. Skilyrði þess að bótaust tímabil falli niður. Skylda stjórnvalds til að leysa úr máli. Kæruheimild. (Mál nr. 1246/1994)

A kvartaði yfir ákvörðun stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs, sem hafnaði kröfu um að 16 vikna bótaust tímabil, sem hófst 1. júní 1993, yrði fellt niður frá 1. júlí 1993. Byggði A á því að honum hefði ekki staðið til boða að sækja endurmenntunar- og starfsþjálfunarnámskeið eða átaksverkefni í samræmi við ný lög um atvinnuleysistryggingar, nr. 93/1993, og reglugerð nr. 247/1993, sem tóku gildi 1. júlí 1993, og skyldi bótalaus biðtími því falla niður samkvæmt 11. gr. reglugerðarinnar.

A bar kröfu sína upp við úthlutunarnefnd atvinnuleysisbóta hjá Sambandi íslenskra hankamanna. Úthlutunarnefndin framsendi erindið til stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs til að fá skorið úr um bótarétt A. Umboðsmaður tók fram að samkvæmt 25. gr. laga nr. 93/1993 hefði úthlutunarnefnd á hendi úthlutun bótafjár og samkvæmt 27. gr. laganna skyldi úthlutunarnefnd úrskurða um umsóknir til samþykktar eða synjunar. Lögin gerðu ekki ráð fyrir öðru en að úrskurðarvald úthlutunarnefnda tæki einnig til þess að ákveða hvort skilyrði væru uppfyllt til greiðslu bóta á 16 vikna biðtímanum. Þegar stjórnvaldi væri fengið opinbert vald til þess að skera úr um rétt eða skyldu manna gæti það ekki komið sér hjá að taka ákvörðun í máli með því að framsenda það til æðra stjórnvalds, nema samkvæmt skýrri lagaheimild. Taldi umboðsmaður að ákvæði laga nr. 93/1993 yrðu ekki skilin svo að úthlutunarnefnd gæti með þessum hætti látið hjá líða að taka ákvörðun um umsókn um bætur. Úthlutunarnefnd atvinnuleysisbóta hjá Sambandi íslenskra hankamanna bar því að úrskurða um umsókn A, og stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs bar að endursenda málið til úrskurðar nefndarinnar í stað þess að taka málið til efnislegrar ákvörðunar. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs að hún beitti sér fyrir því að mál A yrði tekið til meðferðar á ný. Við þá meðferð bæri að kanna og leysa úr því hvaða kostir A hefðu staðið til boða samkvæmt 22. gr. laga nr. 93/1993, sbr. 10. gr. stjórnáráðslulaga nr. 37/1993, og að gefa yrði A færi á að skýra sjónarmið sín um þau atriði sem til athugunar væru, sbr. 13. gr. stjórnáráðslulaga.

I.

Hinn 19. október 1994 leitaði til mín A, og kvartaði yfir þeirri ákvörðun stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs, að hafna því, að bótaust tímabil, sem hófst hjá A 1. júní 1993 og lauk 27. september 1993, yrði fellt niður frá 1. júlí 1993. Taldi A, að sér hefði ekki staðið til boða að taka þátt í námskeiðum eða átaksverkefnum sveitarfélaga.

II.

A greinir svo frá í kvörtun sinni, að 1. júní 1993 hafi hann verið búinn að vera atvinnulaus í eitt ár og hafi þá tekið við 16 vikna bótaust tímabil. Í maílok 1993 hafi verið samþykktar breytingar á lögum um atvinnuleysistryggingar, þar sem atvinnulausum væri gefinn kostur á að halda atvinnuleysisbótum á bótalesa tímabilinu, og í kjölfarið hafi verið gefin út reglugerð 28. júní 1993, sem tekið hefði gildi 1. júlí sama ár. A lýsir því, að vorið 1993 hafi hann lagt sig fram um að fylgjast með umræðum um málefni atvinnulausra og því, sem atvinnulausum væri boðið upp á. Fram kom að A reyndi að fá upplýsingar um námskeið eða átaksverkefni bæði hjá sveitarfélagi hans og stéttarfélagi. Þegar hann taldi sýnt, að hann kæmist hvorki á námskeið né í átaksverkefni hafi hann í júní 1993 flutt

heimilisfang sitt norður á G. Hann hafi svo leitað fyrir sér á ný í ágúst með sama árangri og síðan aftur í september.

III.

Með bréfi 16. september 1993 óskaði A eftir því við úthlutunarnefnd atvinnuleysisbóta hjá Sambandi íslenskra bankamanna, að honum yrðu greiddar atvinnuleysisbætur á bótalausa tímabilinu, frá 1. júlí 1993, þar sem hann hefði ekki átt kost á þátttöku í átaksverkefnum eða endurmenntunar- og starfsþjálfunarnámskeiðum. Með bréfi 28. september 1993 óskaði úthlutunarnefndin eftir því, að stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs felldi úrskurð sinn í málinu. Í bréfi nefndarinnar segir:

„Þann 24. september s.l. var tekin fyrir umsókn frá [A] um bætur frá 1. júlí þar sem hann hafi ekki átt kost á námskeiðum á bótalausu tímabili sem hófst hjá honum 1. júní 1993. Hann flutti lögheimili sitt frá Reykjavík að [G] þann 11. júní s.l. og tjáði mér undirrituðum að hann væri að flytja það aftur í bæinn. Þennan sama hátt hafði hann s.l. sumar. [A] átti ekki kost á að sækja námskeið á [G], en þar sem hann flutti lögheimili sitt tímabundið treysti úrskurðarnefndin sér ekki til að úrskurða honum bætur þennan bótalausa tíma nema stjórn sjóðsins staðfesti að hann eigi rétt á bótum. Við í nefndinni förum fram á að stjórn sjóðsins úrskurði í þessu máli og sendi okkur úrskurðinn.“

Úrskurður stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs frá 4. október 1993 barst A með bréfi úthlutunarnefndar atvinnuleysisbóta hjá Sambandi íslenskra bankamanna, dags. 20. október 1993. Í úrskurðinum segir:

„Stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs fjallaði á fundi sínum í dag um bréf úthlutunarnefndarinnar og bókaði eftirfarandi:

„Lagt fram bréf frá úthlutunarnefnd atvinnuleysisbóta hjá Sambandi íslenskra bankamanna, dags. 28. september 1993 vegna [A].

Þar kemur fram að umsækjandi hafi flutt lögheimili sitt frá Reykjavík að [G] þann 11. júní s.l. og svo aftur til Reykjavíkur nú, sama hátt hafði hann haft s.l. sumar. Hann óskar nú eftir að bótalausa tímabilið sem hófst þann 1. júní s.l. verði fellt niður frá 1. júlí þar sem honum hafi ekki staðið til boða að taka þátt í námskeiðum eða átaksverkefnum sveitarfélaga.

Stjórnin hafnar að bótalausa tímabilið verði fellt niður þar sem umsækjandi hefði getað sótt námskeið sem haldin voru í Reykjavík áður en bótalausa tímabilið hófst og svo nú í sumar. Samþykkt að ef hann tekur þátt í námskeiðum fyrir atvinnulausa geti hann frá þeim degi sem námskeið hefst losnað við það sem eftir er af bótalausa tímabilinu.“

Í dagpeningavottorði útgefnu af vinnumiðluninni í Seltjarnarnesbæ 1. júní 1993 segir, að A hafi fyrst verið skráður atvinnulaus 1. júní 1992.

IV.

Hinn 21. október 1994 óskaði ég eftir því, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs léti mér í té gögn málsins og skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A. Í skýringum stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs 27. október 1994 segir:

„Eins og fram kemur í bókun stjórnarinnar á fundi þann 4. október 1993 þá flytur umsækjandi frá því svæði sem auðveldast er að sækja námskeið ætluð fyrir atvinnulausa á svæði sem ekki eru haldin námskeið vegna fámennis.

Í 11. gr. reglugerðar nr. 247/1993 segir: „Nú hefur atvinnulaus sannanlega ekki átt kost á þátttöku í námskeiði og skal biðtími þá engu að síður falla niður.“

Gera verður ráð fyrir að greinin eigi við um þá sem hafa fasta búsetu allt árið í fámennum byggðalögum eða þar sem atvinnuleysi er það lítið að ekki sé talið svara kostnaði að halda námskeið, en ekki að menn geti flutt frá þeim stöðum þar sem námskeið eru í boði allt árið og mikið um átaksverkefni, til staðar sem hvorki bjóða upp á átaksverkefni eða námskeið.“

Með bréfi, dags. 31. október 1994, gaf ég A kost á að senda mér athugasemdir sínar. Athugasemdir A bárust mér með bréfi hans, dags. 9. nóvember 1994.

Hinn 24. nóvember 1994 ritaði ég stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs á ný bréf. Vísaði ég til þess, að í kvörtun A væri því haldið fram, að hann hefði ekki átt kost á að sækja endurmenntunar- og starfsþjálfunarnámskeið eða taka þátt í átaksverkefnum í a.m.k. 8 vikur og hefði því ekki verið heimilt að taka hann af bótum, sbr. 5. mgr. 22. gr. laga nr. 93/1993, um atvinnuleysistryggingar, sbr. 11. gr. reglugerðar nr. 247/1993, um greiðslu atvinnuleysisbóta. Með tilvísun til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, óskaði ég eftir því, að Atvinnuleysistryggingasjóður gerði grein fyrir afstöðu sinni til eftirfarandi atriða:

- „1. Hvaða tilboð [A] hafi fengið um endurmenntunar- og starfsþjálfunarnámskeið eða átaksverkefni frá stjórnvöldum, sem hann hafi ekki sinnt og látið var varða bótamissi skv. 5. mgr. 22. gr. laga nr. 93/1993.
2. Upplýsingar óskast um þau endurmenntunar- og starfsþjálfunarnámskeið, sem boðið var upp á mánuðina júní, júlí og ágúst árið 1993 í samræmi við ákvæði 5. mgr. 22. gr. laga nr. 93/1993.
3. Þá óskast upplýst, með hvaða hætti atvinnulausum var tilkynnt um þessi námskeið og tilboð um að sækja þau. Ennfremur óskast upplýst, hvernig staðreynt var að atvinnulausir sinntu ekki umræddum tilboðum.
4. Loks óskast upplýst, hvort atvinnulausum mönnum hafi almennt verið leiðbeint um afleiðingar þess, ef þeir færu ekki á umrædd námskeið.
5. Þá óskast upplýst, hvort bornar séu brigður á þá frásögn [A] í kvörtun hans, að honum hafi hvorki boðist átaksvinna né tækifæri til að komast á endurmenntunar- og starfsþjálfunarnámskeið.“

Með bréfi stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs 4. apríl 1995 bárust mér gögn frá vinnumiðlun Seltjarnarness um skráningu A á atvinnuleysisskrá, ásamt yfirliti yfir greiðslur atvinnuleysisbóta til hans tímabilið 1. júní 1992 til 1. júní 1993. Í bréfi stjórnar sjóðsins frá 4. apríl 1995 sagði:

„Frá 1. júlí 1993 veitti stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs, Menningar- og fræðslusambandi alþýðu mánaðarlegan styrk til námskeiðahalds fyrir atvinnulausa, svo að frá þeim tíma buðust námskeið í Reykjavík fyrir atvinnulausa.“

Með bréfi 10. apríl 1995 staðfesti ég móttöku mína á ofangreindu bréfi stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs og ítrekaði fyrri óskir mínar um að stjórn sjóðsins léti mér í té þær upplýsingar, sem ég hafði óskað eftir í bréfi mínu 24. nóvember 1994. Í svarbréfi stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs 25. apríl 1995 segir:

„Máli [A], . . . , var skotið til stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs skv. 29. gr. laga nr. 93/1993 um atvinnuleysistryggingar, í október 1993. Úthlutunarnefnd atvinnu-

leysisbóta hjá Sambandi íslenskra bankamanna treysti sér ekki til að taka afstöðu í málinu.

Stjórn sjóðsins leit svo á að [A] hefði getað sótt námskeið á vegum t.d. Menningar- og fræðslusambands alþýðu sem kostuð voru að mestu [leyti] af sjóðnum, og þannig getað losnað við 16 vikna bótalausa tímabilið frá og með 1. júlí 1993 þegar reglugerð nr. 247/1993 tók gildi.

[A] notfærði sér ekki möguleika þá sem fyrir hendi voru til að taka þátt í námskeiðum til að stytta 16 vikna biðtímann en flytur þess í stað lögheimili sitt norður í [F-sýslu] í júní s.á. og dvelur þar sumarlangt en flytur síðan lögheimili til baka í september s.á.

Stjórn sjóðsins leit svo á að [A] hefði ekki getað losnað við þátttöku í námskeiðum eða átaksverkefnum hér á „höfuðborgarsvæðinu“ með því að flytja lögheimili sitt að [G] í [F-sýslu] og að sá flutningur hefði beinlínis verið framkvæmdur til að losna við skyldur námskeiða og átaksverkefna í sambandi við 16 vikna biðtímann.

...“

Hinn 4. maí 1995 gaf ég A kost á að senda mér athugasemdir sínar í tilefni af ofangreindu bréfi stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs. Mér bárust athugasemdir A með bréfi hans, dags. 29. maí 1995.

V.

Í forsendum álits míns segir:

„Samkvæmt 3. mgr. 22. gr. laga nr. 93/1993, um atvinnuleysistryggingar, sbr. 11. gr. laga nr. 127/1993, um ráðstafanir í ríkisfjármálum á árinu 1994, greiðast atvinnuleysisbætur fyrir alla daga nema laugardaga og sunnudaga á hverju bótatímabili, sem skal vera 260 dagar. Í 5. mgr. 22. gr. laga nr. 93/1993 segir síðan:

„Gefa skal atvinnulausum kost á að sækja endurmenntunar- og starfsþjálfunar-námskeið eða taka þátt í átaksverkefnum í a.m.k. 8 vikur á hverju bótatímabili. Sinni hinn atvinnulausi ekki slíkum tilboðum fellur hann af bótum að loknu hverju bóta-tímabili í 16 vikur. Þátttaka í námskeiðum eða átaksverkefnum í skemmri tíma en 8 vikur skerðir biðtímann að loknu hverju bótatímabili hlutfallslega.“

Ákvæði þetta var sett með 10. gr. laga nr. 54/1993, en þau lög breyttu ákvæðum laga nr. 96/1990, um atvinnuleysistryggingar. Lög nr. 96/1990 voru síðan endurútgefin sem lög nr. 93/1993. Í almennum athugasemdum við frumvarp það, er varð að lögum nr. 54/1993, segir, að „atvinnulausir [geti] komist undan 16 vikna biðtímanum milli bótatímabila með því að sækja og ljúka námskeiðum, sem sérstaklega eru ætluð atvinnulausum, . . .“ (Alþt. 1992, A-deild, bls. 5134). Í skýringum við 10. gr. frumvarpsins, er varð að 10. gr. laga nr. 54/1993, segir:

„Meginreglunni um brottfall atvinnuleysisbóta í 16 vikur að bótatímabili loknu er haldið. Gefa skal hinum atvinnulausa á hinn bóginn kost á að komast hjá þessu 16 vikna tekjulausa tímabili ef hann þiggur tilboð um þátttöku í námskeiðum eða átaksverkefnum í samtals 8 vikur á hverju bótatímabili.“ (Alþt. 1992, A-deild, bls. 5136.)

Er frumvarpið var lagt fram, spruttu meðal annars af því umræður um efni og væntanlega framkvæmd 10. gr. frumvarpsins. Í máli heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra, er mælti fyrir frumvarpinu, kom fram:

„Þá spurði hv. þm. um umræddar 16 vikur og um endurmenntunarnámskeið í því sambandi og spurðu fleiri hv. þm. um þau. Ég vil gjarnan í því sambandi benda þeim á að lesa síðustu mgr. 10. gr. frv. en þar segir orðrétt, með leyfi forseta:

„Gefa skal atvinnulausum kost á að sækja endurmenntunar- og starfsþjálfunarnámskeið eða taka þátt í átaksverkefnum í a.m.k. 8 vikur á hverju bótatímabili.“

Þarna er löggjafinn að undirgangast þá skyldu að gefa skuli atvinnulausum kost á slíkum námskeiðum og ekki bara þeir tveir aðilar sem eru nefndir voru til sögunnar sem það gera, það er einnig rekið endurmenntunarnámskeið á vegum félmrn. og ég er í þann mund að skipa nefnd til þess að athuga hvernig Atvinnuleysistryggingasjóður gæti betur stutt að endurmenntunarnámskeiðum en hann gerir nú.

Það liggur hins vegar alveg fyrir að geti framkvæmdarvaldið ekki uppfyllt þessa skilmála greinarinnar, þ.e. gefið atvinnulausum kost á annað hvort endurmenntunar- og starfsþjálfunarnámskeiði eða átaksverkefni í einhverri atvinnustöð, munu þá náttúrlega þeir hinir sömu ekki missa 16 vikurnar úr atvinnubótageiðslum á næsta ári. Það segir sig sjálft að ef á viðkomandi atvinnustöð eða atvinnusvæði er enginn kostur gefinn á slíku átaksverkefni eða starfsmenntunarnámskeiði er ekki hægt að svipta viðkomandi bótum vegna þess að hann hafi ekki sótt námskeiðið. Hins vegar ef kostur er gefinn á slíkum námskeiðum og átaksverkefnum og sá sem er á atvinnuleysiskrá lætur hjá líða að sækja slík námskeið eða átaksverkefni þrátt fyrir hvatningu til þess hefur hann með ákvörðun sinni afsalað sér möguleikanum að fá greiðslur atvinnuleysisbóta fyrstu 16 vikur á nýju ári.“ (Alpt. 1992, B-deild, dalk. 9118.)

Lög nr. 54/1993 voru birt í Stjórnartíðindum 27. maí 1993 og samkvæmt 17. gr. laganna skyldu þau öðlast gildi 1. júlí 1993.

Í II. kafla reglugerðar nr. 247/1993, um greiðslu atvinnuleysisbóta, eru ákvæði um skerðingu biðtíma milli atvinnuleysistímabila. Tekið er fram í 1. mgr. 4. gr. reglugerðarinnar, að hinn atvinnulausi falli af bótum í 16 vikur að loknu hverju bótatímabili, „nema hann hafi sótt og lokið endurmenntunar- og starfsþjálfunarnámskeiðum eða tekið þátt í átaksverkefnum sveitarfélaga, . . ., í samtals a.m.k. 8 vikur á bótatímabilinu“. Þá er í 5. gr. reglugerðarinnar nánar skýrt, hvaða námskeið geti skert biðtíma milli atvinnuleysistímabila. Tekið er fram í 1. mgr. 11. gr. reglugerðar nr. 247/1993, að hafi atvinnulaus sannanlega ekki átt kost á þátttöku í námskeiði skuli „ . . . biðtími þá engu að síður falla niður“. Loks segir í 13. gr. reglugerðar nr. 247/1993:

„Atvinnulausir sem eru á 16 vikna biðtíma milli bótatímabila við gildistöku reglugerðar þessarar geta stýtt þann biðtíma sem eftir er hafi þeir tekið þátt í námskeiðum sem uppfylla skilyrði 5. gr. eða tekið þátt í átaksverkefnum, sbr. 4. gr., á tímabilinu 1. júlí 1992 – 30. júní 1993. Við útreikning á styttingu biðtíma skal fylgja ákvæðum reglugerðar þessarar. Þó getur biðtími aldrei stýst lengur en frá og með 1. júlí 1993.“

Reglugerðin var síðan birt í Stjórnartíðindum 30. júní 1993 og samkvæmt 16. gr. hennar skyldi hún öðlast gildi 1. júlí 1993.

VI.

Í skýringum stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs frá 25. apríl 1995, sem raktar eru í IV. kafla, kemur fram, að mál A hafi borist stjórn sjóðsins skv. 29. gr. laga nr. 93/1993. Af bréfi úthlutunarnefndar atvinnuleysisbóta hjá Sambandi íslenskra bankamanna frá 28. september 1993, sem rakið er í III. kafla, kemur fram, að úthlutunarnefndin hafi ekki treyst sér til að úrskurða A „bætur þennan bótalausna tíma nema stjórn sjóðsins staðfesti að hann eigi ekki rétt á bótum . . .“.

Í VI. kafla laga nr. 93/1993 er að finna ákvæði um úthlutunarnefndir og greiðslu atvinnuleysisbóta. Samkvæmt 1. mgr. 25. gr. laga nr. 93/1993 er það úthlutunarnefnd, sem hefur á hendi úthlutun bótafjár fyrir hvert félag eða félagasamband. Þá segir í 2. mgr. 27. gr. laga nr. 93/1993:

„Úthlutunarnefnd úrskurðar um umsóknir til samþykktar eða synjunar. Hún úrskurðar hvaða hundraðshluta hámarksbóta skal greiða umsækjanda. Allar ákvarðanir varðandi bótarétt skal færa í gerðabók, svo og úrskurði um ágreiningsatriði. Nefndarmenn skulu undirrita gerðabók.“

Í 29. gr. laga nr. 93/1993 er síðan fjallað um málskotsrétt til stjórnar Atvinnuleysis-tryggingasjóðs og tekið fram, að úrskurðir stjórnar sjóðsins um bætur séu endanlegir, sbr. 3. mgr. ákvæðisins. Í 1. og 2. mgr. 29. gr. laganna, sbr. 10. gr. laga nr. 45/1995, segir:

„Verði ágreiningur með nefndarmönnum í úthlutunarnefnd, sbr. 2. mgr. 27. gr., getur sá nefndarmaður, sem eigi vill una úrskurði meirihluta, skotið ágreiningi til stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs. Á sama hátt getur úthlutunarnefnd og vinnu-málaskrifstofa félagsmálaráðuneytisins eða umboðsmenn hennar skotið til sjóðs-stjórnar ágreiningi skv. 1. mgr. 28. gr., sem eigi hefur náðst samkomulag um. Þá getur umsækjandi um bætur, sem eigi vill una ákvörðun úthlutunarnefndar eða vinnu-málaskrifstofu félagsmálaráðuneytisins, skotið máli sínu til sjóðsstjórnar.“

Sá sem áfrýja vill máli til sjóðsstjórnar, skal senda henni greinargerð ásamt öllum sömu gögnum, sem lögð höfðu verið fyrir úthlutunarnefnd eða eftir atvikum vinnu-málaskrifstofu félagsmálaráðuneytisins, er þessir aðilar kváðu upp úrskurð sinn. Berist ný gögn, skal málið tekið upp að nýju og úrskurðað, áður en stjórn Atvinnuleysis-tryggingasjóðs tekur það til afgreiðslu.“

Ákvæði samhljóða tilvitnuðum ákvæðum 2. mgr. 27. gr. og 1. og 2. mgr. 29. gr. laga nr. 93/1993 voru áður í lögum nr. 64/1981, um atvinnuleysistryggingar. Í skýringum við ákvæðin segir í frumvarpi því, er varð að lögum nr. 64/1981, að þau fjalli um störf úthlutunarnefnda og um „meðferð ágreinings varðandi úrskurð bóta“, en að öðru leyti er í frumvarpinu vísað til 14. og 21. gr. laga nr. 57/1973, um atvinnuleysistryggingar. (Alþt. 1980, A-deild, bls. 1940). Í 2. ml. 1. mgr. 14. gr. laga nr. 57/1973 segir, að ef ekki náist „ . . . einróma samkomulag varðandi úrskurði um bótagreiðslur, [geti] hver einstakur nefndarmaður áfrýjað til stjórnar atvinnuleysistryggingasjóðs, sem fellir endanlegan úrskurð um málið“. Lög nr. 57/1973 felldu úr gildi lög nr. 29/1956, um atvinnuleysistryggingar. Geymdu síðastgreind lög samhljóða ákvæði og hér hafa verið rakin.

Samkvæmt framsögðu er úthlutunarnefndum að lögum falið að skera úr um rétt einstakra bótaþega til atvinnuleysisbóta. Lög nr. 93/1993 gera ekki ráð fyrir öðru en að úrskurðarvald úthlutunarnefnda taki einnig til þess að ákveða, hvort skilyrði séu uppfyllt til greiðslu bóta á 16 vikna biðtímanum milli bótafjárbóta. Er í þessu sambandi gert ráð fyrir því í 2. mgr. 27. gr. laga nr. 93/1993, að allar ákvarðanir um bótarétt, svo og úrskurðir um ágreiningsatriði, séu færðar í gerðabók, sem nefndarmenn undirrita. Samanburður á ákvæði þessu og 1. mgr. 29. gr. laganna annars vegar og hins vegar á 1. og 2. mgr. 29. gr. laganna leiðir til þeirrar niðurstöðu, að unnt sé að skjóta máli til stjórnar Atvinnuleysis-tryggingasjóðs með þrennum hætti. Í fyrsta lagi getur nefndarmaður, sem ekki vill una ákvörðun meirihluta, skotið henni til úrskurðar sjóðsstjórnar. Í öðru lagi getur úthlutunarnefnd eða nú vinnu-málaskrifstofa félagsmálaráðuneytisins skotið ágreiningi út af gerð

bótaskrár skv. 1. mgr. 28. gr. laganna til stjórnar sjóðsins. Loks getur umsækjandi um bæt-
ur, sem eigi vill una ákvörðun úthlutunarnefndar, skotið máli sínu til stjórnar Atvinnu-
leysistryggingasjóðs.

Í lögum má finna dæmi þess, að stjórnvaldi, sem bært er að lögum til að taka ákvörð-
un, sé fengin heimild til þess að láta hjá líða að leysa úr máli og framsenda það í þess stað
til æðra stjórnvalds til úrlausnar. Framangreind ákvæði 27. og 29. gr. laga nr. 93/1993 verða
að mínum dómi ekki skilin svo, að úthlutunarnefnd geti látið hjá líða að taka ákvörðun
um umsókn um atvinnuleysisbætur, en í þess stað framsent hana til stjórnar Atvinnuleysis-
tryggingasjóðs til úrlausnar. Gera verður ráð fyrir því, að þegar stjórnvaldi er fengið opin-
bert vald til þess að skera úr um rétt eða skyldu manna, geti það ekki komið sér hjá að
taka ákvörðun í máli með því að senda það til úrlausnar æðra stjórnvalds, nema fyrir
hendi sé skýr lagaheimild.

Samkvæmt því, sem hér hefur verið rakið, bar úthlutunarnefnd atvinnuleysisbóta hjá
Sambandi íslenskra bankamanna að úrskurða umsókn A til synjunar eða samþykktar í
stað þess að framsenda málið til úrlausnar stjórnar Atvinnuleysisstryggingasjóðs. Það hefði
síðan farið eftir atvikum, hvort einstakir nefndarmenn sæju ástæðu til að kæra úrskurðinn
til stjórnar Atvinnuleysisstryggingasjóðs eða aðrir þeir sem rétt höfðu til slíks málskots. Af
þessari niðurstöðu leiðir ennfremur, að stjórn Atvinnuleysisstryggingasjóðs bar að endur-
senda málið til úrskurðar úthlutunarnefndar hjá Sambandi íslenskra bankamanna, í stað
þess að taka málið til efnislegrar ákvörðunar. Er það og í samræmi við lokamálslið 2. mgr.
29. gr. laga nr. 93/1993.“

VII.

Niðurstaða álits míns og tilmæli til stjórnar Atvinnuleysisstryggingasjóðs, frá 23. febrú-
ar 1996, er svohljóðandi:

„Samkvæmt því, sem hér hefur verið rakið, er það niðurstaða mín, að úthlutunar-
nefnd atvinnuleysisbóta hjá Sambandi íslenskra bankamanna hafi borið að úrskurða um
umsókn A um atvinnuleysisbætur fyrir tímabilið 1. júlí til 27. september 1993, til synjunar
eða samþykktar, og að ekki hafi verið fyrir hendi heimild til þess að senda umsókn A til
ákvörðunar stjórnar Atvinnuleysisstryggingasjóðs.

Í samræmi við það, sem að framan greinir, eru það tilmæli mín til stjórnar Atvinnu-
leysistryggingasjóðs, að stjórnin beiti sér fyrir því, að sú úthlutunarnefnd, sem í hlut á, taki
umrætt mál A til meðferðar og leysi úr kröfu hans, um atvinnuleysisbætur á tímabilinu 1.
júlí 1993 til 27. september 1993. Við þá úrlausn ber að kanna og leysa úr því, sbr. nú 10. gr.
stjórnsýslulaga nr. 37/1993, hvaða kostir A hafi staðið til boða samkvæmt 5. mgr. 22. gr.
laga nr. 93/1993, um atvinnuleysisstryggingar, sbr. II. og III. kafla reglugerðar nr. 243/1993,
um greiðslu atvinnuleysisbóta. Þar verði, eftir atvikum, jafnframt tekin afstaða til þess,
hvort aðstæður A hafi verið með þeim hætti á þeim tíma, sem hér skiptir máli, að ekki
hafi verið unnt að ætlast til þess, að hann tæki einhverjum þeim kosti, sem í boði var, enda
verði A gefið tækifæri til að skýra sjónarmið sín um það atriði, sbr. nú 13. gr. stjórn-
sýslulaga nr. 37/1993.“

VIII.

Með bréfum, dags. 29. ágúst 1996 og 17. febrúar 1997, óskaði ég eftir upplýsingum
stjórnar Atvinnuleysisstryggingasjóðs um, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í
tilefni af fyrrgreindu áliði mínu. Svar stjórnar Atvinnuleysisstryggingasjóðs barst mér 20.
febrúar 1997. Þar kom fram að úthlutunarnefnd atvinnuleysisbóta fyrir Samband íslenskra
bankamanna hefði úrskurðað um rétt A til atvinnuleysisbóta með vísan til álits míns og að
fenginni umsögn Atvinnuleysisstryggingasjóðs. Samkvæmt upplýsingum frá starfsmanni
framangreindrar úthlutunarnefndar hefði A fengið kröfu sína greidda 1. apríl 1996.

**2.2. Refsikennd viðurlög vegna rangra upplýsinga. Saknæmisskilyrði.
Rannsóknarregla. Rökstuðningur úrskurðar. Form og efni úrskurðar.
(Mál nr. 1702/1996)**

A kvartaði yfir úrskurði stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs, þar sem staðfest var sú ákvörðun úthlutunarnefndar atvinnuleysisbóta að hann skyldi sæta viðurlögum samkvæmt 4L. gr. laga nr. 93/1993, um atvinnuleysistryggingar, vegna rangra upplýsinga í umsókn hans um atvinnuleysisbætur. A sótti um atvinnuleysisbætur í febrúar 1994, en hóf töku ellilífeyris 1. mars 1994, án þess að upplýsa um töku ellilífeyris í umsókn sinni þá eða í nýrri umsókn í maí 1995. Á umsóknareyðublöðum sem notuð voru var sérstaklega spurt að því hvort umsækjandi nyti bóta frá almannatryggingum, þ.m.t. ellilífeyris, og það tekið fram að rangar upplýsingar vörðuð missi bótaréttar og veittu rétt til endurgreiðslukröfu sem næmi allt að tvöfaldri þeirri bótafjárhæð sem aflað væri með röngum upplýsingum.

Umboðsmaður tók fram að umsóknareyðublöð þjónuðu þeim tilgangi að auðvelda umsækjendum að koma umsóknum sínum á framfæri, sem og að spara stjórnvaldi fyrirhöfn og kostnað við að afla upplýsinga sem umsækjandi gæti látið í té. Hins vegar aflétti upplýsingagjöf umsækjanda ekki þeirri rannsóknarskyldu sem hvílir á stjórnvaldi samkvæmt 10. gr. stjórnslulaga, nr. 37/1993, og gæti stjórnvald því þurft að staðreyna að upplýsingar umsækjanda væru réttar.

Umboðsmaður tók fram að ákvæði 4L. gr. laga nr. 93/1993 hefðu að geyma ákvæði um refsikennd viðurlög sem bundin væru huglægum refsiskilyrðum, en ekki væri um að ræða hlutlaga skyldu til að endurgreiða oftekið fé. Það var óumdeilt að A veitti rangar upplýsingar í umsókn sinni, en ágreiningur var um það hvort A hefði af ásetningi gefið rangar upplýsingar til að afla sér bóta. Þar sem úthlutunarnefnd er bær til að skera úr um það hvort skilyrði séu til að beita refsikenndum viðurlögum, en ekki dómstólar, tók umboðsmaður fram að mikilvægt væri að nefndin vandaði til rannsóknar og undirbúnings máls. Þá bæri nefndinni að skera úr því með ótvíræðum hætti hvort lagaskilyrði væru til þess að beita hinum refsikenndu viðurlögum.

Í úrskurði úthlutunarnefndar var ekki vikið að því hvort saknæmisskilyrði 1. mgr. 4L. gr. laga nr. 93/1993 hefði verið uppfyllt í máli A. Þótt A bæri fyrir sig vankunnáttu eða gáleysi í kæru sinni til Atvinnuleysistryggingasjóðs var á engan hátt tekið á saknæmisskilyrðinu í rökstuðningi úrskurðar sjóðsins. Taldi umboðsmaður að rökstuðningur og úrskurður stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs uppfylltu ekki skilyrði 22. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993, enda í engu getið mats og sönnunarfærslu stjórnar sjóðsins. Taldi umboðsmaður þennan annmarka á rökstuðningi úrskurðarins verulegan og við bættist að úrskurður stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs var að öðru leyti ekki að formi og efni til eins og áskilið er í 31. gr. stjórnslulaga. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs að taka málið til meðferðar á ný óskaði A þess.

I.

Hinn 19. febrúar 1996 leitaði til mín A, og kvartaði yfir úrskurði stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs frá 2. febrúar 1996, þar sem staðfest var sú ákvörðun úthlutunarnefndar Verzlunarmannafélags Reykjavíkur og Rafiðnaðarsambands Íslands, að hann skyldi sæta viðurlögum skv. 4L. gr. laga nr. 93/1993, um atvinnuleysistryggingar, vegna rangra upplýsinga í tilefni af umsókn hans um atvinnuleysisbætur.

II.

A sótti um atvinnuleysisbætur með skriflegri umsókn, dags. 1. febrúar 1994. Var umsóknin rituð á þar til gert umsóknareyðublað. Á eyðublaðinu er merkt „nei“ við það,

hvort umsækjandi fái „ . . . bætur frá almannatryggingum“. Neðst á eyðublaðinu er tekið fram, að rangar upplýsingar valdi missi bótaréttar. A hóf töku ellilífeyris 1. mars 1994. Að loknum biðtíma sótti hann á ný um atvinnuleysisbætur. Á umsókninni, sem vinnumiðlunin í Reykjavík veitti viðtöku 29. maí 1995, er tilgreint, hvert sé nafn og kennitala A og hvar hann hafi unnið seinustu 12 mánuði. Á eyðublaðinu, sem að formi til hafði verið breytt frá því fyrra, er í sérstökum reit spurt um það, hvort umsækjandi njóti bóta frá almannatryggingum, þ. á m. ellilífeyris og hver sé fjárhæð þeirra. Ekki var í umsókninni merkt við það, að A nyti ellilífeyris. Neðst á umsóknareyðublaðinu er tekið fram, að rangar upplýsingar valdi missi bótaréttar og veiti rétt til að endurkrefja allt að tvöfaldri þeirri bótafjárhæð, sem þannig væri aflað, samkvæmt 41. gr. laga nr. 93/1993, um atvinnuleysistryggingar.

Með bréfi til Atvinnuleysistryggingasjóðs, dags. 2. janúar 1996, greindi úthlutunarnefnd Verzlunarmannafélags Reykjavíkur og Rafiðnaðarsambands Íslands frá úrskurði sínum í máli A. Í bréfinu segir:

„Á fundi úthlutunarnefndar í dag 02.01. 1996, var tekið fyrir mál [A]. [A] byrjaði á atvinnuleysisbótum hjá VR 01.02. 1994 og hefur verið á bótum síðan, samtals 466 daga, en komið hefur í ljós að hann hefur jafnframt þegið ellilífeyri frá Tryggingastofnun frá 01.03. 1994 án þess að geta þess, hvorki munnlega eða skriflega (sjá meðfylgjandi afrit af umsóknareyðublöðum hans). Þar sem taka ellilífeyris hófst ekki fyrr en mánuði eftir að lögð var inn fyrsta umsókn um atvinnuleysisbætur gátu þær upplýsingar auðvitað ekki komið fram á fyrstu umsókn [A], þótt hann hefði átt að geta þess á annan hátt er greiðsla hófst. En í síðari umsókn [A] fyrir næsta bótatímabil sem hófst 16.05. 1995 var heldur ekki getið um neinar greiðslur frá almannatryggingum svo ekki verður litið fram hjá því.

Nefndin ákvað að úrskurða samkvæmt 41. gr. laga um atvinnuleysisbætur og skuldar [A] því 72 bótadaga og fer á 2 mánaða bið að auki.

Hér á eftir fer bókun úthlutunarnefndar:

[A]. Var á bótum og ellilífeyri frá 01.03 1994 – 27.11 1995. Skuldar tvöfalda greiðslu ellilífeyris en þó aðeins frá 16.05 1995 samtals 72 bótadaga og auk þess 2 mánaða bið.“

Með kæru, dags. 8. janúar 1996, kærði A framangreinda ákvörðun úthlutunarnefndar atvinnuleysisbóta hjá Verzlunarmannafélagi Reykjavíkur og Rafiðnaðarsambandi Íslands til stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs. Í kæru A segir:

„Byggist úrskurðurinn hjá nefndinni á því að vegna vanþekkingar minnar fórst mér fyrir að telja fram á umsókn minni um atvinnuleysisbætur, ellilífeyri sem ég undirritaður, hef þegið frá 1. mars 1994.

Undirritaður telur að hér sé augljóslega um vanþekkingu að ræða, og eða gáleysi sem augljóst ætti að vera þegar það er dregið fram í dagsljósið, og menn kynna sér málið.

Ætti t.d. að vera ljóst ef skoðuð er kennitala mín [. . .] að ég er augljóslega farinn að geta notið ellilífeyris og get í raun ekkert „falið“ í þeim efnunum.“

Með bréfi til A, dags. 2. febrúar 1996, birti stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs honum úrskurð sinn. Í bréfinu greindi stjórnin A frá því, að hún hefði fjallað um erindi hans og bókað eftirfarandi:

„Lögð fram kvörtun [A], Verslunarmannafélagi Reykjavíkur.

Í kvörtun kemur fram að úthlutunarnefnd hafi stöðvað greiðslur atvinnuleysisbóta og úrskurðað um refsingu skv. 41. gr. laga um atvinnuleysisbætur. Ofangreindur

telur að um augljóslega vanþekkingu sé að ræða eða gáleysi að hann gat þess ekki á umsókn að hann nyti ellilífeyris. Hann bendir einnig á að það ætti að vera ljóst þegar kennitala hans er skoðuð að hann á rétt á ellilífeyri.

Stjórnin staðfestir úrskurð úthlutunarnefndar, þar sem umsækjendum atvinnuleysisbóta ber að fylla út allar þær upplýsingar sem um er beðið á umsókn.“

III.

Hinn 23. febrúar 1996 ritaði ég stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs bréf og óskaði þess, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að stjórnin skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A og léti mér í té gögn málsins. Í svarbréfi stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs frá 22. mars 1996 segir:

„Lagt fram bréf frá Umboðsmanni Alþingis vegna [A], Verslunarmannafélag Reykjavíkur.

Í bréfi frá Umboðsmanni Alþingis kemur fram að umsækjandi hafi kvartað yfir úrskurði stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs, frá 2. febrúar 1996 að staðfesta úrskurð úthlutunarnefndar Verslunarmannafélags Reykjavíkur og Rafiðnaðarsambands Íslands, að umsækjandi skuli sæta viðurlögum 41. gr. laga nr. 93/1993 um atvinnuleysistryggingar.

Stjórnin samþykkir að öll gögn verði send Umboðsmanni Alþingis með vísan til 4. mgr. 23. gr. laga nr. 93/1933 um atvinnuleysistryggingar þar sem segir: „Elli- og örorkulífeyrir, svo og örorkustyrkur frá Tryggingastofnun ríkisins, skal koma til frádráttar atvinnuleysisbótum. [Nú fær bótaþegi ekki fullar atvinnuleysisbætur og skal þá eingöngu skerða bæturnar hlutfallslega.]“ Og í 41. gr. þar sem segir: „Sá sem reynir að afla sér bóta með því að gefa vísitandi rangar eða villandi upplýsingar um hagi sína missir rétt til bóta. Fyrsta brot varðar missi bóta í 2–6 mánuði, en ítrekað brot í 1–2 ár. Úthlutunarnefnd úrskurðar um missi bótaréttar af þessum sökum en úrskurðum hennar má skjóta til stjórnar sjóðsins sem úrskurðar endanlega um málið. Úthlutunarnefnd skal tilkynna sjóðstjórn um missi bótaréttar samkvæmt þessari grein.

Nú hefur bótaþegi aflað sér bóta með sviksamlegu athæfi, sbr. 1. mgr., og skal hann þá til viðbótar missi bóta skv. 2. mgr. endurkrafinn um allt að tvöfaldri þeirri bótafjárhæð sem þannig var aflað.““

Með bréfi, dags. 26. mars 1996, gaf ég A kost á að koma á framfæri athugasemdum við svar stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs. Hinn 10. apríl 1996 upplýsti A, að hann hefði fengið bréfið og að hann gerði engar frekari athugasemdir við svar stjórnarinnar.

IV.

Í forsendum og niðurstöðu álits míns, dags. 10. október 1996, segir:

„Kvörtun A lýtur að þeim úrskurði stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs, að staðfesta þá ákvörðun úthlutunarnefndar atvinnuleysisbóta hjá Verslunarmannafélagi Reykjavíkur og Rafiðnaðarsambandi Íslands, að hann skuli sæta viðurlögum samkvæmt 41. gr. laga nr. 93/1993, um atvinnuleysistryggingar. Nefnt lagaákvæði er svohljóðandi:

„Sá sem reynir að afla sér bóta með því að gefa vísitandi rangar eða villandi upplýsingar um hagi sína missir rétt til bóta.

Fyrsta brot varðar missi bóta í 2–6 mánuði, en ítrekað brot í 1–2 ár. Úthlutunarnefnd úrskurðar um missi bótaréttar af þessum sökum en úrskurðum hennar má skjóta til stjórnar sjóðsins sem úrskurðar endanlega um málið. Úthlutunarnefnd skal tilkynna sjóðstjórn um missi bótaréttar skv. þessari grein.

Nú hefur bótaþegi aflað sér bóta með sviksamlegu athæfi, sbr. 1. mgr., og skal hann þá til viðbótar missi bóta skv. 2. mgr. endurkrafinn um allt að tvöfaldri þeirri bótafjárhæð sem þannig var aflað.“

Ákvæði þetta var tekið inn í lög um atvinnuleysistryggingar með c-lið 16. gr. laga nr. 54/1993, um breytingu á lögum nr. 96/1990, um atvinnuleysistryggingar. Í almennum at-
hugasemdum með frumvarpi því, er varð að lögum nr. 54/1993, er tekið fram, að viðurlög við því að afla sér bóta með röngum eða villandi upplýsingum séu hert mjög verulega og að heimilt verði að endurkrefja viðkomandi um allt að tvöfaldri þeirri fjárhæð, sem fengin hefur verið úr Atvinnuleysistryggingasjóði með sviksamlegum hætti. (Alpt. 1992, A-deild, bls. 5133.) Í skýringum við 16. gr. framangreinds frumvarps segir:

„Talsverðar breytingar eru gerðar á 41. gr. um viðbrögð við því þegar reynt er að afla sér bóta með því að gefa vísvitandi rangar eða villandi upplýsingar um hagi sína. Gert er ráð fyrir að tímabil missis bótaréttar við fyrsta brot geti orðið allt að 6 mánuðir en var 2 mánuðir áður og að ítrekað brot geti valdið missi bóta í allt að tvö ár. Úthlutunarnefnd úrskurðar um missi bótaréttar af þessum sökum en úrskurðum hennar má skjóta til stjórnar sjóðsins sem úrskurðar endanlega um málið. Úthlutunarnefnd skal tilkynna sjóðsstjórn um missi bótaréttar samkvæmt þessari grein. Þá er það nýmæli í 41. gr. að ef bótaþegi hefur aflað sér bóta með sviksamlegu athæfi þá skal hann til viðbótar missi bóta endurkrafinn um allt að tvöfaldri þeirri bótafjárhæð sem þannig var aflað. Hér er höfð hliðsjón af ákvæðum almannatryggingalaga.“ (Alpt. 1992, A-deild, bls. 5137.)

Áðurnefnt ákvæði 41. gr. laga nr. 96/1990 var samhljóða 40. gr. laga nr. 64/1981, um atvinnuleysistryggingar, og var svohljóðandi:

„Sá, sem reynir að afla bóta með því að gefa rangar eða villandi upplýsingar um hagi sína, missir rétt til bóta.

Fyrsta brot varðar missi bóta í 2 mánuði, en ítrekað brot í eitt ár. Úthlutunarnefnd úrskurðar um missi bótaréttar af þessum sökum, en úrskurðum hennar má skjóta til stjórnar sjóðsins, sem úrskurðar endanlega um málið.“

Í skýringum við ákvæðið sagði svo í frumvarpi því, er varð að lögum nr. 64/1981:

„Greinin fjallar um tilraun til að afla sér bóta með því að gefa rangar eða villandi upplýsingar. Ákvæði um þetta er nú í 2. mgr. 16. gr. Refsing við fyrsta broti er samkv. frv. eins og í gildandi lögum bótamissir í tvo mánuði. Ítrekað brot varðar bótamissi í eitt ár. Samkv. gildandi lögum varðar annað brot bótamissi í tvö ár og þriðja brot bótamissi fyrir fullt og allt.“ (Alpt. 1980, A-deild, bls. 1941.)

Í skýringum við 2. mgr. 16. gr. frumvarps þess, er varð að lögum nr. 57/1973, um atvinnuleysistryggingar, kemur fram, að ákvæðið sé nær samhljóða 16. gr. laganna og þarfnist ekki skýringa. (Alpt. 1972, A-deild, bls. 1399.) Ákvæði þetta hafði fyrst verið tekið í lög um atvinnuleysistryggingar með 2. mgr. 3. gr. laga nr. 70/1969, um breytingu á lögum nr. 29/1956, um atvinnuleysistryggingar. Í ákvæðinu sagði svo:

„Sá, sem orðið hefur uppvis að því að reyna að afla sér bóta með því að gefa vísvitandi rangar upplýsingar um hagi sína, missir bótarétt. Fyrsta brot varðar bótamissi í 2 mánuði, annað brot í 2 ár og þriðja brot fyrir fullt og allt.“

Í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi því, er varð að lögum nr. 70/1969, sagði:

„Í annarri málsgrein greinarinnar er gert ráð fyrir viðurlögum, sem beita skal gagnvart þeim, sem reyna að afla sér bóta með því að gefa vísitandi rangar upplýsingar um hagi sína. Ákvæðið virðist eðlilegt og þarfnast ekki skýringa.“ (Alþt. 1968, A-deild, bls. 1729.)

Í 5. gr. reglugerðar nr. 221/1973, um úthlutun bóta vegna atvinnuleysis, er sett var með stoð í lögum nr. 57/1973, kemur fram, að sá, sem sækir um bætur, skuli afhenda hlutaðeigandi úthlutunarnefnd umsókn í tvíriti, ritaða á eyðublað, sem félagsmálaráðuneytið láti gera. Tekið er fram, að umsækjanda sé skylt „ . . . að svara öllum spurningum og gefa allar upplýsingar, sem nauðsynlegar eru til þess að unnt sé að úrskurða bætur“. Í 20. gr. laga nr. 29/1956 var tekið fram, að umsækjendum væri „ . . . skylt að svara öllum spurningum og gefa allar upplýsingar sem nauðsynlegar [væru] til þess að hægt [væri] að úrskurða bætur.“ Þá var tekið fram í 23. gr. sömu laga, að brot gegn ákvæðum laganna varðaði sektum til Atvinnuleysistryggingasjóðs, og skyldi fara með slík mál að hætti opinberra mála. Ekki er ástæða til þess að víkja hér að eldri ákvæðum laga um atvinnuleysistryggingar.

2.

Lög nr. 93/1993 gera ekki sérstaklega ráð fyrir því, að umsóknir um atvinnuleysisbætur skuli vera skriflegar. Á umsóknareyðublaði því, er A fyllti út 1. febrúar 1994, var sérstaklega spurt um það, hvort hann fengi „bætur úr almannatryggingum“. Á síðara umsóknareyðublaðinu, sem var breytt frá því fyrra, var sérstaklega spurt um það, hvort umsækjandi nyti bóta frá almannatryggingum, þ. á m. ellilífeyris. Loks segir neðst á umsóknareyðublaðinu:

„Rangar upplýsingar valda missi bótaréttar og veita rétt til að endurkrefja allt að tvöfaldri þeirri bótafjárhæð sem þannig er aflað, skv. 41. gr. laga nr. 93/1993.“

Eyðublöð þau, sem hér um ræðir, þjóna einkum þeim tilgangi að auðvelda umsækjendum að koma umsóknum sínum um atvinnuleysisbætur á framfæri, auk þess sem þau spara hlutaðeigandi stjórnvaldi fyrirhöfn og kostnað við að afla nauðsynlegra upplýsinga frá umsækjanda, er hann leggur fram umsókn sína og hann getur án vandkvæða veitt. Ég tel þó sérstaka ástæðu til að áréttta, að slík upplýsingagjöf umsækjanda á umsóknareyðublaði afléttir ekki þeirri rannsóknarskyldu, sem á stjórnvöldum hvílir skv. 10. gr. stjórn-sýslulaga. Geta stjórnvöld þannig t.d. þurft að staðreyna, hvort þær upplýsingar, sem aðili hefur veitt, séu réttar. Meðal þeirra upplýsinga, sem þurfa að liggja fyrir samkvæmt 4. mgr. 23. gr. laga nr. 93/1993, eru þær, hvort umsækjandi njóti ellilífeyris frá Tryggingastofnun ríkisins, en samkvæmt ákvæðinu koma slíkar bætur til frádráttar við ákvörðun atvinnuleysisbóta.

Í máli því, sem hér er til athugunar, er ágreiningslaust, að A greindi ekki frá því, er hann sótti um atvinnuleysisbætur í maí 1995, að hann fengi greiddan ellilífeyri frá Tryggingastofnun ríkisins. Það er ágreiningslaust í málinu, að A fékk af þessum sökum ofgreiddar atvinnuleysisbætur, er námu þeim ellilífeyri, sem ella hefði komið til frádráttar bótonum samkvæmt framansögðu. Kemur þá til athugunar, hvaða afleiðingar þetta eigi að hafa skv. 41. gr. laga 93/1993.

3.

Ég tel ástæðu til að minna á, að 41. gr. laga nr. 93/1993 hefur ekki að geyma ákvæði um *hlutlæga* skyldu til endurgreiðslu oftekens fjár. 41. gr. laganna hefur einvörðungu að geyma ákvæði um refsikennnd viðurlög, sem bundin eru *huglægum* refsiskilyrðum.

Samkvæmt 1. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 er óheimilt að refsa manni, nema hann hafi gerst sekur um háttsemi, sem refsing er lögð við í lögum eða öldungis má jafna til hennar. Hið sama gildir að meginstefnu til um refsikennd viðurlög. Af þessum sökum verða bótaþegar ekki beittir öðrum refsikenndum viðurlögum en fram koma í 41. gr. laga nr. 93/1993, nema skýr heimild sé til þess í öðrum lögum og þá aðeins að uppfylltum refsiskilyrðum.

Samkvæmt 1. og 2. mgr. 41. gr. laganna er heimilt að ákveða að maður missi rétt til bóta, hafi hann gert tilraun til þess að afla sér bóta með því að gefa visvítandi rangar eða villandi upplýsingar um hagi sína.

Eins og áður segir, er óumdeilt að A veitti rangar upplýsingar á eyðublaði til úthlutunarnefndar og fékk af þeim sökum bætur, sem hann átti ekki rétt til að lögum. Deila málsins snýst aftur á móti um það, hvort A hafi af *ásetningi* veitt hinar röngu upplýsingar til þess að afla sér bóta, sem hann átti ekki rétt til. Í 1. mgr. 41. gr. laga nr. 93/1993 er gert ráð fyrir því, að hlutaðeigandi hafi *visvítandi* gefið rangar eða villandi upplýsingar og með því *reynt* að afla sér bóta. Samkvæmt orðalagi ákvæðisins og forsögu þess er ljóst, að *ásetnings* er krafist sem saknæmisskilyrðis. Af ákvæðinu verður á hinn bóginn gagnálykt að, að brot framið af gáleysi sé refsilaust. Það ræður því úrslitum í máli þessu, hvort hinar röngu upplýsingar voru veittar af ásetningi í því skyni að afla hins óréttmæta ávinnings.

Samkvæmt 41. gr. laganna er það úthlutunarnefnd, sem í fyrstu sker úr, hvort lagaskilyrði séu til þess að beita hinum refsikenndu viðurlögum, en ekki dómstólar, eins og raunin er um sambærileg tilvik skv. 2. mgr. 17. gr. laga nr. 53/1993, um ábyrgðarsjóð launa vegna gjaldþrota. Af þessum sökum verður úthlutunarnefnd að vanda mjög rannsókn og undirbúning máls. Má í þessu sambandi minna á tilmæli ráðherranefndar Evrópuráðsins nr. R (91) 1 um „administrative sanctions“. Þar sem ekki hefur verið kvartað sérstaklega yfir málsmeðferð úthlutunarnefndar, tel ég ekki efni til þess að víkja nánar að henni.

Þegar mál hefur verið nægilega rannsakað, ber úthlutunarnefnd síðan að skera úr því með ótvíræðum hætti, hvort lagaskilyrði séu til þess að beita hinum refsikenndu viðurlögum. Eins og áður segir, snýst deila þessa máls um það álitaefni, hvort saknæmisskilyrði 1. mgr. 41. gr. laganna hafi verið uppfyllt.

Í úrskurði úthlutunarnefndar 2. janúar 1996 er ekkert vikið að því, hvort þetta saknæmisskilyrði hafi verið uppfyllt. Ekki er heldur vikið að þessu í úrskurði stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs þrátt fyrir að A hafi sérstaklega borið fyrir sig í kærú sinni, að um vankunnáttu eða gáleysi hafi verið að ræða en ekki ásetning. Í rökstuðningi stjórnar fyrir staðfestingu niðurstöðu úthlutunarnefndar segir einungis:

„Stjórnin staðfestir úrskurð úthlutunarnefndar, þar sem umsækjendum atvinnuleysisbóta ber að fylla út allar þær upplýsingar sem um er beðið á umsókn.“

Þegar haft er í huga, að í rökstuðningnum er á engan hátt tekið á hinu ófrávíkjanlega saknæmisskilyrði 1. mgr. 41. gr., þrátt fyrir að það hafi verið höfuðefni stjórnarsýslukæru A, verður að telja, að rökstuðningur og úrskurður stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs uppfylli ekki skilyrði 22. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, enda í engu getið mats og sönnunarfærslu stjórnar sjóðsins að því er þetta grundvallaratriði snertir. Með vísan til dóms Hæstaréttar frá 5. nóvember 1991 (Hrd. 1991:1690) verður að telja þennan annmarka á rökstuðningi úrskurðarins verulegan. Þar við bætist, að úrskurður stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs er heldur ekki að öðru leyti að formi og efni til eins og áskilið er í 31. gr. stjórnarsýslulaga.

Með vísan til framangreindra annmarka á úrskurði stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs eru það tilmæli mín, að stjórnin taki málið til meðferðar á ný, komi fram ósk um það frá A.“

V.

Með bréfi, dags. 17. febrúar 1997, óskaði ég eftir upplýsingum stjórnar Atvinnuleysisstryggingasjóðs um hvort A hefði leitað til stjórnarinnar á ný, og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af því. Svar stjórnar Atvinnuleysisstryggingasjóðs, dags. 19. febrúar 1997, hljóðar svo:

„Stjórn Atvinnuleysisstryggingasjóðs ákvað á fundi sínum þann 13. janúar s.l., með vísan til bréfs umboðsmanns Alþingis dags. 10. október s.l., að endurupptaka fyrri afgreiðslu sína og úrskurð vegna kæru [A] á úrskurði úthlutunarnefndar Verslunarmannafélags Reykjavíkur.

Stjórnin staðfesti fyrri úrskurð sinn í málinu. Fylgir hjálagað afrit af bréfi stjórnar sjóðsins til [A].“

2.3. Atvinnuleysisbætur. Skráning hjá vinnumiðlun. Málsmeðferð.

Tafir á meðferð máls.

(Mál nr. 1597/1995)

Niðurstaða skipaðs umboðsmanns var, að sá sem vill halda til streitu umsókn um atvinnuleysisbætur verði, meðan umsókn hefur ekki hlotið formlega afgreiðslu, að uppfylla það skilyrði 1. mgr. 20. gr. laga nr. 93/1993, um atvinnuleysisstryggingar, að skrá sig vikulega hjá vinnumiðlun til að missa ekki bótarétt. Sú niðurstaða stjórnar Atvinnuleysisstryggingasjóðs að hafna beiðni A um greiðslu bóta tímabilið 1. desember 1994 til 12. janúar 1995 er A hélt ekki við skráningu sinni hjá vinnumiðlun hefði því verið í samræmi við lög.

Skipaður umboðsmaður taldi að málsmeðferð á umsókn A um atvinnuleysisbætur hjá úthlutunarnefnd hefði verið áfátt. Í samræmi við ákvæði stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 og vandaða stjórnarsýsluhætti bæri úthlutunarnefnd að gera umsækjanda grein fyrir því ef umsókn væri frestað vegna skorts á fylgigögnum og setja umsækjanda frest væri ætlunin að láta hann bæta þar úr. Þá bæri að skýra aðila máls frá því, í samræmi við 9. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, ef fyrirsjáanlegt væri að afgreiðsla máls myndi tefjast. Annmarkar á meðferð umsóknar A voru þó ekki með þeim hætti að breyta framangreindri niðurstöðu í málinu. Skipaður umboðsmaður vakti hins vegar athygli stjórnar Atvinnuleysisstryggingasjóðs á því að þörf væri á að færa málsmeðferð hjá úthlutunarnefndum til samræmis við sjónarmið þau sem fram koma í álitinu, einkum að gæta að rannsóknarreglu 10. gr. stjórnarsýslulaga, leiðbeiningarskyldu stjórnvalda skv. 7. gr. laganna og andmælaréttar aðila samkvæmt 13. gr. laganna.

I.

Hinn 30. október 1995 leitaði til mín A, og kvartaði yfir afgreiðslu stjórnar Atvinnuleysisstryggingasjóðs frá 15. september 1995 á erindi hans, dags. 10. september 1995, um greiðslu atvinnuleysisbóta tímabilið 1. desember 1994 til 12. janúar 1995.

Með bréfi, dags. 2. nóvember 1995, óskaði ég, eftir að víkja sæti í máli þessu og að forseti Alþingis skipaði sérstakan umboðsmann til að fara með mál þetta, sbr. 14. gr. reglna nr. 82/1988, um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis. Forseti Alþingis skipaði með bréfi, dags. 8. nóvember 1995, Tryggva Gunnarsson, hæstaréttarlögmann, til að fara með ofangreint mál.

Í niðurlagi álits skipaðs umboðsmanns, dags. 25. nóvember 1996, segir:

„[II.]

A lýsir atvikum svo að hann hafi sótt um atvinnuleysisbætur með umsókn hinn 13. október 1994 og byrjað þann sama dag að skrá sig atvinnulausan. Af gögnum málsins

verður ráðið að umsókn A var tekin fyrir á fundi úthlutunarnefndar fyrir launamenn utan stéttarféлага hinn 10. nóvember 1994 og er þar bókað að vottorð vinnuveitanda sé ekki fullnægjandi. Í bréfi stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs til mín, dags. 3. apríl 1996, segir að á þessum fundi hafi úrskurði um umsóknina verið frestað, þar sem vottorð vinnuveitanda hafi ekki verið fullnægjandi og upplýsingar úr Hlutafélagaskrá vantað. Í sama bréfi kemur fram að umsókn A hafi ekki verið tekin fyrir að nýju hjá úthlutunarnefndinni fyrir en 16. febrúar 1995 „þ.s. ekki bærust dagpeningavottorð vegna umsækjanda“. Af gögnum málsins verður einnig ráðið að undanfari þess að málið var tekið fyrir að nýju hjá úthlutunarnefndinni voru samtöl A við starfsmann félagsmálaráðuneytisins og síðan samtal þess starfsmanns við framkvæmdastjóra Atvinnuleysistryggingasjóðs.

Samkvæmt 2. mgr. 27. gr. laga nr. 93/1993 um atvinnuleysistryggingar úrskurðar úthlutunarnefnd um umsóknir til samþykktar eða synjunar. Úthlutunarnefnd úrskurðar hvaða hundraðshluta hámarksbóta skuli greiða umsækjanda og skal færa allar ákvarðanir varðandi bótarétt í gjörðabók, svo og úrskurði um ágreiningsatriði.

A heldur því fram að hann hafi fyrst fengið þær upplýsingar að vafi léki á um bótarétt hans þar sem hann hefði verið einn af eigendum X h.f., en honum hafi verið sagt að það yrði kannað. A segir að hann hafi síðar fengið þær upplýsingar að hann ætti ekki rétt á atvinnuleysisbótum vegna eignaraðildar sinnar að X h.f. Hann hafi þó staðið í þeirri trú að synjunin stæðist ekki og því skráð sig atvinnulausan til 1. desember 1994, en þá gefist upp.

Af gögnum málsins verðir ekki annað ráðið en framangreindar upplýsingar sem A telur sig hafa fengið hafi allar verið láttnar í té munnlega. Þá verður ekki séð að þær upplýsingar, sem A telur sig hafa fengið um að hann ætti ekki rétt til atvinnuleysisbóta, hafi stuðst við úrskurð úthlutunarnefndar atvinnuleysisbóta. Umsókn hans frá 13. október 1994 hafði á þessum tíma samkvæmt upplýsingum í bréfi stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs, dags. 3. apríl 1996, ekki hlotið afgreiðslu hjá nefndinni.

Samkvæmt lögum nr. 93/1993 um atvinnuleysisbætur er það eins og áður sagði verkefni úthlutunarnefndar að taka afstöðu til umsókna um atvinnuleysisbætur og úrskurða um þær til samþykktar eða synjunar. Fyrir en úthlutunarnefndin hafði úrskurðað um umsókn A hafði umsóknin ekki hlotið formlega afgreiðslu og ekki var tilefni til endanlegra svara um rétt hans til atvinnuleysisbóta af hálfu starfsmanna viðkomandi vinnumiðlunar og Atvinnuleysistryggingasjóðs. Lögum samkvæmt átti A kröfu á því að slíkur úrskurður gengi og hann átti þá m.a. kost á því að skjóta þeim úrskurði til stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs, ef hann var ekki sáttur við efni úrskurðarins, sbr. 29. gr. laga nr. 93/1993 um atvinnuleysistryggingar. Ekkert liggur fyrir um að A hafi áður en hann hætti að skrá sig atvinnulausan 1. desember 1994 gengið eftir því að úthlutunarnefndin úrskurðaði í máli hans.

Í 20. gr. laga nr. 93/1993 um atvinnuleysistryggingar segir að til þess að öðlast bótarétt verði umsækjandi að láta skrá sig vikulega hjá vinnumiðlun, að viðlögðum missi bótaréttar. Geti umsækjandi ekki látið skrá sig vegna veikinda, skal hann láta skrá sig næsta dag, sem honum er unnt, að viðlögðum missi bóta samkvæmt framansögðu. Ákvæði um sama efni eru einnig í 4. tl. 16. gr. sömu laga.

Í erindi því sem A beindi til stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs í bréfi, dags. 18. ágúst 1995, óskaði hann eftir því að sjóðurinn greiddi honum atvinnuleysisbætur fyrir tímabilið 1. desember 1994 til 12. janúar 1995, þótt hann hefði ekki skráð sig atvinnulausan hjá vinnumiðlun á því tímabili. Þegar A bar fram þetta erindi var þriggja mánaða kærufrestur samkvæmt 27. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 liðinn, en ekki eru sérstök ákvæði um kærufrest í lögum nr. 93/1993 um atvinnuleysistryggingar. Stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs tók erindi A engu að síður til afgreiðslu, enda var stjórninni það heimilt, sbr. t.d. 2. tl. 1. mgr. 28. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, og þá einnig á grundvelli almenns eftirlits hennar með úthlutun atvinnuleysisbóta. Með tilliti til vafa um á hvaða grundvelli stjórnin

tók málið til úrlausnar verður hér ekki fjallað sérstaklega um form þeirrar ákvörðunar stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs sem birt var fyrir A með bréfi, dags. 15. september 1995, með hliðsjón af ákvæðum 31. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993.

Stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs hafnaði beiðni A um greiðslu atvinnuleysisbóta fyrir tímabilið 1. desember 1994 til 12. janúar 1995 á þeim grundvelli að A uppfyllti ekki það skilyrði 20. gr. laga nr. 93/1993 að hafa skráð sig vikulega hjá vinnumiðlun. Kvörtun sína byggir A á því að hann hafi hætt að skrá sig vegna þeirra upplýsinga sem hann fékk hjá vinnumiðlun [. . .] og skrifstofu Atvinnuleysistryggingasjóðs um að ekki þýddi fyrir hann að skrá sig þar sem hann ætti ekki rétt til atvinnuleysisbóta. Síðar hafi komið í ljós að hann ætti rétt til bóta, en þá verið synjað um bætur fyrir áðurgreint tímabil þar sem hann hafði ekki skráð sig.

Eins og áður sagði liggur ekki annað fyrir en frásögn A um þær upplýsingar sem hann fékk og hann segir hafa orðið tilefni þess að hann hætti að skrá sig hjá vinnumiðluninni. Í skýringum stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs til mín í tilefni af kvörtun A er ekki sérstaklega tekin afstaða til þess, hvort þessi frásögn A gefi tilefni til athugasemda af hálfu sjóðsins, heldur eingöngu vísað til þess að ef einhver vandkvæði verði á skráningu eða vegna upplýsinga sem gefnar eru af starfsmönnum vinnumiðlunar heyrir slíkt undir yfirstjórn viðkomandi sveitarfélags en ekki stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs. Varðandi hlut starfsmanna sjóðsins hafi umsókn A verið hafnað á fundi stjórnarinnar hinn 15. september 1995, á að vera 11., á grundvelli þess að ekki hefði verið sinnt skráningarskyldu.

Af gögnum málsins verður hins vegar, eins og áður hefur verið gerð grein fyrir, ekki annað ráðið en að á þeim tíma sem A hætti að skrá sig hjá vinnumiðlun . . . hafi umsókn hans um atvinnuleysisbætur frá 13. október 1994 enn legið óafgreidd hjá úthlutunarnefndinni. Meðan umsókn A hafði ekki fengið formlega afgreiðslu hjá úthlutunarnefndinni þurfti A lögum samkvæmt, ef hann vildi eiga rétt til atvinnuleysisbóta, féllist úthlutunarnefndin á umsókn hans, að halda áfram að skrá sig atvinnulausan. Þó finna megi að því, eins og nánar verður rakið síðar, að A hafi ekki með formlegum hætti verið gerð grein fyrir því að afgreiðslu á umsókn hans hefði verið frestað á fundi úthlutunarnefndar 10. nóvember 1995 og frekari gögn vantaði, verður að telja að sá sem halda vill til streitu umsókn sinni um atvinnuleysisbætur verði, meðan umsókn hefur ekki hlotið formlega afgreiðslu, að uppfylla það skilyrði 1. mgr. 20. gr. laga nr. 93/1993 um atvinnuleysistryggingar að skrá sig vikulega hjá vinnumiðlun til að missa ekki bótarétt. Í samræmi við þetta verður að telja að sú niðurstaða stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs á fundi 11. september 1995 að hafna beiðni A um greiðslu atvinnuleysisbóta fyrir tímabilið 1. desember 1994 til 12. janúar 1995 hafi verið í samræmi við ákvæði laga um atvinnuleysisbætur.

Því hefur verið lýst hér að framan að þrátt fyrir að afgreiðslu á umsókn A hafi verið frestað á fundi úthlutunarnefndar 10. nóvember 1995, þar sem vottorð vinnuveitenda var ekki fullnægjandi og upplýsingar úr Hlutafélagaskrá vantaði, verður ekki af gögnum málsins séð að A hafi með formlegum og sannanlegum hætti verið tilkynnt um þessa stöðu mála og honum gefinn kostur á að bæta þar úr. Úthlutunarnefndum þeim sem starfa samkvæmt lögum nr. 93/1993 um atvinnuleysisbætur er með lögum fengið vald til að úrskurða um rétt manna til atvinnuleysisbóta og ber þeim því í samræmi við 1. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 að gæta ákvæða stjórnarsýslulaga við ákvarðanatöku og undirbúning þeirra. Samkvæmt 10. gr. laga nr. 37/1993 skal stjórnvald sjá til þess að mál sé nægjanlega upplýst áður en ákvörðun er tekin í því og samkvæmt 7. gr. laganna skal stjórnvald veita þeim sem til þess leita nauðsynlega aðstoð og leiðbeiningar um þau mál sem snerta starfssvið þess. Þá er í 13. gr. sömu laga mælt fyrir um að aðili máls skuli eiga þess kost að tjá sig um efni máls áður en stjórnvald tekur ákvörðun í því, enda liggja ekki fyrir í gögnum málsins afstaða hans og rök fyrir henni eða slíkt sé augljóslega óþarft.

Í samræmi við þessi lagaákvæði og vandaða stjórnarsýsluhætti verður að telja að úthlut-

unarnefndum atvinnuleysisbóta samkvæmt lögum nr. 93/1993 sé skylt að gera umsækjendum um atvinnuleysisbætur grein fyrir því ef afgreiðslu á umsókn þeirra um bætur er frestað vegna skorts á fylgigögnum eða framlögð gögn eru ekki talin fullnægjandi. Ef það er ætlun úthlutunarnefndar að láta umsækjanda bæta þar úr er rétt að setja honum frest til þess og einnig til að koma að skýringum. Sé fyrirsjáanlegt að afgreiðsla máls muni tefjast ber í samræmi við 9. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 að skýra aðila máls frá því.

Við athugun vegna kvörtunar A hefur það vakið athygli mína að í þeim gögnum sem stjórn Atvinnuleysisstryggingasjóðs sendi mér með bréfi, dags. 3. apríl 1996, eru tvær umsóknir A um atvinnuleysisbætur. Er önnur stimpluð hjá vinnumiðlun [. . .] 3. nóvember 1994 og undirrituð af A, en hin er stimpluð 3. febrúar 1995 og er óundirrituð. Þá kemur fram í gögnum að gagna frá Hlutafélagaskrá var fyrst aflað 3. febrúar 1995. Hafi raunin verið sú, sem greint er frá í bréfi stjórnar Atvinnuleysisstryggingasjóðs, að afgreiðslu á umsókn A hafi verið frestað á fundi úthlutunarnefndar 10. nóvember 1994 verður ekki séð hvaða þörf var á nýrri umsókn af hálfu A. Þá verður að telja að rétt hefði verið að afla vottorðs frá Hlutafélagaskrá mun fyrr en raun varð á, þar sem afgreiðslu umsóknar A var frestað 10. nóvember 1994 m.a. á þeim grundvelli að upplýsingar vantaði frá Hlutafélagaskrá.

Hér að framan var komist að þeirri niðurstöðu að sú niðurstaða stjórnar Atvinnuleysisstryggingasjóðs á fundi 11. september 1995 að hafna beiðni A hafi verið í samræmi við ákvæði laga um atvinnuleysisbætur sem áskilja vikulega skráningu hjá vinnumiðlun sem skilyrði fyrir rétti til atvinnuleysisbóta. Hins vegar verður að telja að málsmeðferð á umsókn A um atvinnuleysisbætur hjá úthlutunarnefnd þeirri sem fjallaði um málið hafi ekki að öllu leyti verið í samræmi við ákvæði stjórnslulaga og vandaða stjórnsluhætti. Þeir annmarkar eru þó ekki með þeim hætti að það haggi framangreindri niðurstöðu um afgreiðslu stjórnar Atvinnuleysisstryggingasjóðs á erindi A sem byggð er á skýrum fyrirmælum laga. Þetta mál er þó tilefni til að vekja athygli stjórnar Atvinnuleysisstryggingasjóðs á því að þörf er á að færa málsmeðferð við afgreiðslu umsókna um atvinnuleysisbætur hjá úthlutunarnefndum til samræmis við þau sjónarmið sem lýst var hér að framan.“

3.0. Atvinnuréttindi.

3.1.

Leigubifreiðar. Reglur um tímahundnar undanþágur frá akstri eigin leigubifreiðar. Framkvæmd og eftirlit með undanþágum. Framsal valds. Opinber birting reglna. Fjárhæð þjónustugjalda. (Mál nr. 1609/1995)

Bifreiðastjórafélagið A kvartaði yfir setningu reglna frá 27. júní 1995, þar sem bifreiðastjórafélaginu Framma var falið að sjá um framkvæmd og eftirlit með undanþágum leyfishafa frá akstri eigin leigubifreiðar á takmörkunarsvæði því sem nær yfir Reykjavík og nálægar byggðir. Taldi félagið A að með setningu reglnanna hefði samgönguráðherra afsalað sér stjórnýslu yfir leyfishöfum leigubifreiða og benti á að þetta hefði eingöngu verið gert á Reykjavíkursvæðinu. Taldi A þetta fyrirkomulag leiða til mismununar félaga í bifreiðastjórafélögum á svæðinu.

Umboðsmaður rakti tildrög að setningu 7. gr. laga nr. 61/1995, um leigubifreiðar, þar sem mælt er fyrir um tímabundnar undanþágur frá akstri eigin leigubifreiðar vegna tilgreindra atvika og um heimild þess félags bifreiðastjóra, þar sem meirihluti bifreiðastjóra á svæðinu séu félagar, að annast framkvæmd á veitingu undanþága í samráði við umsjónarnefnd fólksbifreiða. Var niðurstaða umboðsmanns sú að samgönguráðherra hefði á grundvelli 3. mgr. 7. gr. laganna verið heimilt að fela bifreiðastjórufélaginu Framma að sjá um veitingu undanþáganna, enda ekki um það deilt að flestir bifreiðastjórar á svæðinu væru þar félagar.

Reglurnar frá 27. júní 1995 höfðu ekki verið birtar opinberlega en samgönguráðuneytið vísaði til þess að reglurnar skyldu samkvæmt 2. mgr. 11. gr. reglugerðar nr. 224/1995, um leigubifreiðar, birtar á þann hátt að þær væru aðgengilegar hverjum leyfishafa og skyldu félag eða félög bifreiðastjóra og umsjónarnefnd sjá um birtinguna. Umboðsmaður tók fram að reglur þessar væru almenn stjórnvaldsfyrirmæli, staðfest af ráðherra, og skyldi birta þær í B-deild Stjórnartíðinda, sbr. 2. gr. laga nr. 64/1943, um birtingu laga og stjórnvaldaerinda. Mæltist umboðsmaður til þess að samgönguráðuneytið bætti úr þessu.

Kvörtun A laut einnig að því að gjald væri tekið fyrir útgáfu undanþága sem rynni til bifreiðastjórufélagsins Framma og væri í sumum tilvikum tekið hærra gjald en heimilt væri samkvæmt 3. mgr. 11. gr. reglugerðar nr. 224/1995. Umboðsmaður tók fram að ákvæði 3. mgr. 7. gr. laga nr. 61/1995 heimilaði töku gjaldsins, sbr. og reglugerðarákvæði sem ákvað gjaldið 700 kr. fyrir hvern byrjaðan mánuð sem undanþágan væri veitt fyrir. Um þjónustugjald væri að ræða og gilti um það sú meginregla að fjárhæð mætti ekki vera hærri en næmi þeim kostnaði sem almennt leiddi af því að veita þjónustuna. Af skýringum samgönguráðuneytisins og bifreiðastjórufélagsins Framma var ekki ljóst hvaða gögn lágu fyrir í ráðuneytinu við ákvörðun á fjárhæð gjaldsins eða nákvæmlega hvaða kostnaðarliðum gjaldinu væri ætlað að mæta. Taldi umboðsmaður að ákvörðun á fjárhæð gjaldsins hefði ekki verið byggð á nægjanlega traustum grundvelli. Þá hafði 300 kr. aukagjald, sem lagt var á fyrir undanþágur sem veittar voru utan almenns vinnutíma, enga stoð í reglugerð nr. 224/1995 eða öðrum reglugerðum settum af samgönguráðherra. Var gjaldtakan því að þessu leyti óheimil að lögum.

Umboðsmaður mæltist til þess að samgönguráðuneytið gerði ráðstafanir til þess að ákvörðun gjalds samkvæmt 3. mgr. 7. gr. laga nr. 61/1995 yrði hagað í samræmi við þau sjónarmið sem gerð var grein fyrir í álitinu.

I.

Hinn 9. nóvember 1995 leitaði bifreiðastjóraráfélagið A til mín og kvartaði yfir setningu reglna frá 27. júní 1995, um tímabundnar undanþágur frá akstri eigin leigubifreiðar. Telur félagið þau fyrirmæli, að einu bifreiðastjóraráfélagi skuli vera falið að sjá um framkvæmd og eftirlit með undanþágum leyfishafa frá akstri eigin leigubifreiðar, fái illa staðist, þegar svo standi á, að á sama svæði starfi fleiri en eitt félag leigubifreiðastjóra.

II.

Málsatvik eru í stuttu máli þau, að hinn 27. júní 1995 setti samgönguráðherra reglur um tímabundnar undanþágur frá akstri eigin leigubifreiðar. Mun reglum þessum vera ætlað að gilda á takmörkunarsvæði því, er nær yfir Reykjavík, Kópavog, Hafnarfjörð, Garðabæ, Seltjarnarnes, Mosfellsbæ og Bessastaðahrepp, sbr. 1. tölulið 1. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 224/1995, um leigubifreiðar. Samkvæmt nefndum reglum er Bifreiðastjóraráfélaginu Frami falið „að sjá um framkvæmd og eftirlit með undanþágum leyfishafa frá akstri eigin leigubifreiðar“.

Í bréfi, er A ritaði samgönguráðherra 3. október 1995, gagnrýndi félagið efni framan- greindra reglna og setningu þeirra. Jafnframt óskaði félagið eftir því, að það fengi heimild til að gefa út tímabundnar akstursheimildir með sama hætti og Bifreiðastjóraráfélaginu Frami hafði verið falið samkvæmt fyrrnefndum reglum. Í svarbréfi samgönguráðuneytis- ins 9. nóvember 1995 sagði meðal annars:

„Þær reglur sem samþykktar voru af ráðuneytinu 27. júní sl. eru ekki í formi reglugerðar heldur [er] einungis um vinnureglur að ræða sem ráðuneytið síðan samþykkir fyrir hvert takmörkunarsvæði fyrir sig. Þær reglur sem gilda á höfuðborgar- svæðinu gilda ekki á öðrum takmörkunarsvæðum þó yfirleitt sé um sambærilegar reglur að ræða. Nú nýlega samþykkti ráðuneytið reglur um undanþágur sem gilda á Akureyri samkvæmt beiðni [bifreiðastjóraráfélagsins C].

Samkvæmt reglugerð nr. 224/1995 hefur því stéttarfélagi sem flesta félagsmenn hefur á svæðinu verið falin framkvæmd [undanþága], mál þessi eru nú til endurskoðunar í ráðuneytinu eins og kom fram á fundi með forsvarsmönnum [A] og [B] nú fyrir skömmu.“

III.

Með bréfi, dags. 12. desember 1995, óskaði ég eftir því, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að samgönguráðuneytið skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A og léti mér í té gögn þau, er málið snertu. Sérstaklega óskaði ég eftir því, að fram kæmi, hvort umræddar reglur hefðu verið birtar samkvæmt lögum nr. 64/1943, um birtingu laga og stjórnvaldaerinda, og væri sú ekki raunin, hverjar væru ástæður þess. Einnig óskaði ég eftir skýringum ráðuneytisins á því, á hvaða lagaheimild og sjónarmiðum gjaldheimta fyrir veittar undanþágur væri byggð. Loks óskaði ég upplýsinga um tilhögun tímabundinna undanþága frá akstri eigin leigubifreiðar hjá bifreiðastjóraráfélögum í Reykjanesbæ, Miðneshreppi, Gerðahreppi og Vatnsleysustrandarhreppi, sbr. 2. tölulið 1. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 224/1995, um leigubifreiðar. Í svarbréfi ráðuneytisins 29. janúar 1996 segir meðal annars:

„Í 3. mgr. 7. gr. laga um leigubifreiðar nr. 61/1995 er kveðið á um að ráðherra sé heimilt að fela félagi bifreiðastjóra, þar sem meirihluti bifreiðastjóra á svæðinu er félagar, að annast framkvæmd undanþága í samráði við umsjónarnefnd. Bifreiðastjóri getur áfrýjað ákvörðunum félagsins til umsjónarnefndar enda skal fyllsta jafnræðis gætt. Ákvarðanir umsjónarnefndar um kærur eru endanlegar innan stjórnslunnar,

sbr. og 11. gr. reglugerðar um leigubifreiðar nr. 224/1995. Þessu ákvæði laganna var breytt í meðförum Alþingis, en í frumvarpinu eins og það var lagt fram var miðað við að samgönguráðherra væri heimilt að fela umsjónarnefnd fólksbifreiða eða félögum bifreiðastjóra að setja reglur um þessar undanþágur og annast framkvæmd þeirra. Í 3. mgr. 11. gr. reglugerðarinnar er því félagi bifreiðastjóra, þar sem meirihluti bifreiðastjóra á svæðinu er félagar falið að annast framkvæmd á veitingu undanþága í samráði við umsjónarnefnd. Með reglum um tímabundnar undanþágur frá akstri eigin leigubifreiðar frá 27. júní sl. er Bifreiðastjórafélaginu Frama falið að sjá um framkvæmd og eftirlit með undanþágum leyfishafa frá akstri eigin leigubifreiðar.

Ráðuneytið telur að sú ákvörðun að fela Bifreiðastjórafélaginu Frama að annast framkvæmd á veitingu undanþága í samráði við umsjónarnefnd sé í fullu samræmi við ofangreind ákvæði laga og reglugerða. [. .]

Eftir að reglur um undanþágur voru settar er ráðuneytinu kunnugt um stofnun [bifreiðastjórafélagsins A]. Ráðuneytið hefur ítrekað óskað eftir að fá upplýsingar um samþykktir og fjölda félagsmanna hjá [bifreiðastjórafélagunum B og A], en engin svör hafa borist um það atriði. Ljóst er þó að mikill meirihluti leigubifreiðastjóra á höfuðborgarsvæðinu er í Bifreiðastjórafélaginu Frama.

Í 3. mgr. 7. gr. laganna er kveðið á um að ráðherra geti með reglugerð ákveðið gjald fyrir veittar undanþágur. Í 3. mgr. 11. gr. reglugerðarinnar er gjald fyrir veittar undanþágur ákveðið kr. 700 fyrir hvern byrjaðan mánuð sem undanþágan er veitt fyrir. Gjaldi þessu er ætlað að mæta kostnaði við útgáfu undanþáganna og eftirliti sem því er samfara. Gætt hefur verið að því að tekjur vegna gjaldsins séu ekki umfram þann kostnað sem skapast vegna þessa.

Fjöldi leigubifreiða er takmarkaður á fjórum svæðum á landinu, sbr. 5. gr. reglugerðarinnar. Reglur um undanþágur frá akstri eigin leigubifreiðar á höfuðborgarsvæðinu voru staðfestar af ráðuneytinu 27. júní sl. Slíkar reglur hafa ekki verið settar fyrir Suðurnesjasvæðið, en með bréfi dags. 3. ágúst sl. óskaði ráðuneytið eftir tillögum umsjónarnefndar fólksbifreiða á Suðurnesjum og bifreiðastjórafélaganna um þær. Ráðuneytið hefur með bréfi dags. 6. nóvember sl. staðfest slíkar reglur fyrir leigubifreiðar á Akureyri. Efni þeirra reglna er í meginatriðum samhljóða þeim sem gilda á höfuðborgarsvæðinu. Engar tillögur hafa borist frá Selfossi um þetta efni.

Í 2. mgr. 11. gr. reglugerðarinnar er kveðið á um að umsjónarnefnd, félag eða félag bifreiðastjóra skuli sjá um birtingu þessara reglna á þann hátt að þær séu aðgengilegar hverjum leyfishafa. Ráðuneytið hefur, enn sem komið er, ekki birt reglurnar í Stjórnartíðindum, enda ekki um formlega reglugerð að ræða, heldur reglur sem ráðuneytið í raun staðfestir að fengnum tillögum og þær varða mjög takmarkaðan hóp manna og hafa því ekki almenna þýðingu.“

Með bréfi, dags. 1. febrúar 1996, gaf ég A kost á að gera athugasemdir við bréf samgönguráðuneytisins. Athugasemdir A bárust mér með bréfi þess, dags. 12. febrúar 1996.

IV.

Hinn 5. júní 1996 ritaði ég samgönguráðuneytinu á ný bréf og óskaði eftir því, sbr. 7. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að mér yrðu látnar í té upplýsingar um, hvort gjald það, sem innheimt væri samkvæmt 3. mgr. 11. gr. reglugerðar nr. 224/1995, um leigubifreiðar, rynni til Bifreiðastjórafélagsins Frama, og ef svo væri, hver væri grundvöllur þeirrar tilhögunar. Í svarbréfi ráðuneytisins, dags. 5. júlí 1996, segir meðal annars:

„Eins og fram kom í bréfi ráðuneytisins, dags. 29. janúar sl. vegna þessa máls er í 3. mgr. 7. gr. laganna kveðið á um að ráðherra geti með reglugerð ákveðið gjald fyrir

veittar undanþágur. Í 3. mgr. 11. gr. reglugerðar um leigubifreiðar nr. 224/1995 er gjald fyrir veittar undanþágur ákveðið kr. 700 fyrir hvern byrjaðan mánuð sem undanþágan er veitt fyrir. Gjald þetta hefur runnið til Bifreiðastjórafélagsins Frama til að mæta kostnaði við útgáfu undanþáganna og eftirliti sem því er samfara. Gætt hefur verið að því að tekjur vegna gjaldsins séu ekki umfram þann kostnað sem skapast vegna þessa.“

Bréfi ráðuneytisins fylgdi bréf Bifreiðastjórafélagsins Frama, dags. 26. júní 1996, þar sem gerð var grein fyrir tekjum og gjöldum vegna undanþága frá leiguakstri eigin bifreiða. Í bréfi Frama segir meðal annars:

„1. Tekjur.

Gert er ráð fyrir að fjöldi byrjaðra mánaða á undanþágum sé u.þ.b. 3.000 á ári. Hefur þessi fjöldi verið óbreyttur sl. tvö ár og virðist sem svo að þetta sé sá fjöldi sem verður í ár. Þar með ættu tekjur af veittum undanþágum að vera kr. 2.100.000 á ári miðað við að gjald fyrir hvern byrjaðan mánuð heimildar sé 700 kr.

2. Gjöld.

Skipta má kostnaði varðandi veittar undanþágur í tvennt. Kostnað sem tvímæla-laust er vegna undanþága og kostnað sem félagið verður fyrir og er hluti af rekstri þess. Kostnaður sem félagið verður tvímælalaust fyrir er kostnaður vegna trúnaðarmanna sem hafa það hlutverk að fylgjast með því að reglunum sé framfylgt og ekki séu aðrir að aka en þeir, sem hafi til þess heimild. Þá er kostnaður vegna trúnaðarlæknis allur vegna undanþága.

Félagið hefur komið sér upp aðstöðu til þess að sinna undanþágum frá akstri og hafa vinnubrögðin verið að þróast í nokkra áratugi. Þar sem þetta er mjög sérhæft hefur þurft að hanna sérstakan hugbúnað fyrir útgáfuna og hefur okkur tekist að gera útgáfu heimildanna skilvirka og með þeim hætti að erfitt er að misnota þessar heimildir.

Einn starfsmaður félagsins sér um akstursheimildirnar ásamt öðru. Telur viðkomandi starfsmaður að um 70% til 80% af starfi hans sé vegna undanþáganna. . .

Þar sem um veikindaundanþágu er að ræða, þar sem veikindi standa yfir í meira en tvo mánuði þarf trúnaðarlæknir félagsins að yfirfara læknisvottorð og gefa leyfi fyrir undanþágunni. Þá eru það hlutverk læknis og lögmanns félagsins að verja ákvarðanir þess fyrir umsjónarnefnd eða fyrir dómi og lendir sá kostnaður á félaginu.

Kostnaður félagsins við þann starfsmann sem annast undanþágurnar var kr. 1.709.045 á síðasta ári. 60% af því er kr. 1.025.427. Kostnaður vegna trúnaðarmanna var kr. 478.800 og vegna trúnaðarlæknis er mjög varlega áætlað kr. 200.000 á ári. Annar kostnaður, laun (annarra en þess sem sér um heimildirnar), hugbúnaður, prentun, sími o.s.frv. er mjög varlega áætlaður kr. 500.000 á ári.

Eins og sjá má er gjalddöku vegna þessarar þjónustu haldið í algjöru lágmarki og augsýnilegt er að tekjur vegna hennar ná ekki að mæta þeim kostnaði sem til fellur.“

Í tilefni af bréfi þessu ritaði bifreiðastjórafélagið A mér bréf hinn 17. júlí 1996, með athugasemdum við bréf ráðuneytisins. Hinn 26. júlí s.á. ritaði ég samgönguráðuneytinu enn á ný bréf. Þar óskaði ég eftir því, með vísan til 7. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að mér yrðu látnar í té upplýsingar um þrennt. Í fyrsta lagi, í hverju sá kostnaður hefði verið fólgin, sem lagður var til grundvallar, er ákveðið var í 3. mgr. 11. gr. reglugerðar nr. 224/1995, að gjald fyrir veitta undanþágu skyldi vera „kr. 700 fyrir hvern byrjaðan mánuð sem undanþágan er veitt fyrir“. Í öðru lagi, hvort meiri kostnaður fylgdi því t.d. að veita undanþágu til tveggja mánaða en til tveggja vikna, en samkvæmt nefndu ákvæði

væru greiddar 700 krónur fyrir „hvern byrjaðan mánuð“. Þá benti ég á, að fram kæmi á kvittunum, er trúnaðarmenn gæfu í tilefni af útgáfu undanþága, að greitt væri sérstakt gjald, 300 krónur, auk áður nefndra 700 króna samkvæmt 3. mgr. 11. gr. reglugerðar nr. 224/1995. Af því tilefni óskaði ég í þriðja lagi upplýsinga um lagagrundvöll gjaldsins, í hvaða tilvikum um það væri krafið og greiðsla hvaða kostnaðar skyldi með því innheimt. Í bréfi, er samgönguráðuneytið ritaði mér 31. júlí 1996, var upplýst, að ráðuneytið hefði óskað um sagnar Bifreiðastjórafélagsins Frami um fyrirspurnir mínar og til svars við þeim fylgdi bréf félagsins, dags. 31. júlí 1996. Í svörum félagsins segir meðal annars:

„1. Bifreiðastjórafélagið Frami hefur séð um afgreiðslu undanþágu frá akstri eigin leigubifreiðar síðastliðna áratugi. Það kom til af því að leigubifreiðastjórur var skylt skv. lögum að vera í einu félagi sem var Frami. Með lögum nr. 61/1995 var félagaskylda bifreiðastjóra afnumin. Það þótti eðlilegt og nauðsynlegt með almanna-hagsmunum í huga að einn aðili sæi áfram um eftirlit með störfum leigubifreiðastjóra og þ.m.t. útgáfu akstursheimilda. Er ný lög um leigubifreiðar tóku gildi um mitt síðasta ár var Frami falið f.h. samgönguráðuneytisins að annast þessa starfsemi. Ekki fór fram nákvæm úttekt á kostnaði þeim sem fylgir hverri útgefni undanþágu heldur var litið til reynslunnar í því efni. Á meðan félagaskylda bifreiðastjóra var fyrir hendi þótti eðlilegt að félagið greiddi að hluta niður þennan verkþátt og var gjald fyrir akstursheimild fyrir hvern byrjaðan mánuð kr. 500,00. Þegar nýju lögin höfðu tekið gildi og félagið hóf að annast útgáfur akstursheimilda í umboði ráðuneytisins lá ljóst fyrir að niðurgreiðslum með þessu verki yrði hætt. Ákveðið var til að byrja með að hafa gjaldið kr. 700,00 fyrir hverja akstursheimild fyrir hvern byrjaðan mánuð. Eins og fram hefur komið tók félagið við þessu starfi í umboði ráðuneytisins um mitt síðasta ár. Var því ákveðið að hafa framkvæmdina með þessum hætti út árið 1995 og haga bókhaldsuppgjöri fyrir það ár með sama hætti og verið hefur. Jafnframt var ákveðið að árið 1996 yrði notað til að finna út með meiri nákvæmni hver kostnaður af þessari starfsemi er fyrir félagið og aðgreina þessa starfsemi í uppgjöri fyrir árið 1996 frá annarri starfsemi félagsins.

Rétt er að ítreka það sem fram kom í bréfi formanns Frami [. . .] að kostnaðarliðir þeir sem fylgja þessari starfsemi eru eftirfarandi: a) Laun starfsmanns auk hluta launa lögfræðings og formanns. b) Laun trúnaðarlæknis félagsins. c) Laun trúnaðarmanna sem eru samtals 10 og er þeirra hlutverk að fylgjast með að lögum og reglum um akstursheimildir sé framfylgt. [d)] Tölvukostnaður, þá bæði vélar og ekki síst hugbúnaður. [e)] Húsnæðiskostnaður. [f)] Bókhalds- og annar almennur skrifstofukostnaður.

Að lokum er rétt að áréttta það sem fram kemur hér að framan að alltaf hefur staðið til að reikna þennan kostnað út og halda þessari starfsemi aðgreindri frá annarri starfsemi félagsins í bókhaldi frá og með ársuppgjöri fyrir árið 1996. Nota átti reynslu þess árs í því skyni að finna út nákvæman kostnað.

2. Ákvæði 3. mgr. 11. gr. reglugerðar nr. 224/1995 um gjald fyrir akstursheimildir „ . . . fyrir hvern byrjaðan mánuð . . .“ er byggt á áralangri reynslu. Kostnaður vegna akstursheimilda í orlofi er hlutfallslega mun minni en kostnaður vegna akstursheimilda í veikindum. Reynt skal að útskýra þetta í stuttu máli. Reglur um orlof bifreiðastjóra eru einfaldar og skýrar. Hver bifreiðastjóri á ákveðið marga daga í orlofi og getur hann nýtt þá eftir eigin hentugleika á meðan á orlofsárinu stendur. Tölva telur dagana niður og þegar þeir eru fullnýttir er orlofinu lokið, punktur. Akstursheimildum í veikindum fylgir aftur á móti mun meiri umsýsla. Bifreiðastjórar sækja um akstursheimild í veikindum á sérstöku eyðublaði og skila jafnframt læknisvottorði. Í kringum þetta er ákveðin skjalagerð auk þess sem hér er oft um langan tíma að ræða

og því aukin vinna fyrir trúnaðarmenn félagsins. Vari veikindin lengur en 3 mánuði ber trúnaðarlækni félagsins að fara yfir vottorð lækna og sérfræðinga. Í einstaka tilfellum kallar trúnaðarlæknir viðkomandi bifreiðastjóra til sín í viðtal. Öllu þessu fylgir aukinn kostnaður. Allar þessar reglur eru byggðar á áralangri reynslu og niðurstaða þeirra sem um þessi mál hafa fjallað er sú að þessi háttur á greiðslufyrirkomulagi komist næst því að vera sanngjarn, þ.e. hver og einn greiðir þann kostnað sem hlýst af þeirri vinnu sem fylgir hverri akstursheimild.

3. Rétt er að gera stutta grein fyrir því í hverju starf trúnaðarmanna er fólgið og hvernig þeir fá greitt fyrir það starf. Starf trúnaðarmanna er fólgið í að hafa eftirlit með því að lögum og reglum um undanþágur frá akstri eigin bifreiðar sé fylgt. Auk þess hafa þeir á hendi útgáfu akstursheimilda utan hins venjulega skrifstofutíma. Laun þeirra eru kr. 40.000,00 á ári fyrir eftirlitsstörf. Auk þess hafa þeir fengið greiddar kr. 300,00 fyrir hverja útgefna akstursheimild. Til frekari skýringar skal eftirfarandi tekið fram. Trúnaðarmenn félagsins hafa heimild til að gefa út akstursheimildir í stuttan tíma á þeim tíma sem skrifstofan er lokuð. Það hefur þótt sjálfsgöð þjónusta við bifreiðastjóra að þeir geti ráðið afleysingarmann með stuttum fyrirvara t.d. um helgar. Það hefur jafnframt þótt eðlilegt að þeir sem nýti þessa þjónustu greiði aukalega fyrir hana. Það er almunna að þeir sem nýta einhvers konar þjónustu sem veitt er utan hins almenna vinnutíma greiða fyrir þann kostnað sem það kostar að halda slíkri þjónustu úti. Trúnaðarmenn félagsins þurfa ávallt að vera til taks þegar skrifstofan er lokuð þeir verða líka að hafa yfir bíla- eða G.S.M. síma að ráða. Auk þess hefur verið tekið tillit til þess að á meðan þeir sinna útgáfu akstursheimilda stunda þeir ekki vinnu í akstri. Litið hefur verið svo á að hér sé um svokallað „útkall“ að ræða og að sá sem þá þjónustu fær greiði aukalega fyrir hana.

Ekki er bein lagaheimild fyrir gjaldi þessu heldur er það byggt á áralangri hefð. Fallast má á að eðlilegra sé að kveðið væri á um réttindi og skyldur trúnaðarmanna í reglugerð og þ.m.t. þetta aukagjald.“

Hinn 7. ágúst 1996 ritaði ég A bréf, og óskaði eftir því, að það sendi mér athugasemdir sínar við bréf ráðuneytisins. Mér bárust athugasemdir félagsins, dags. 21. ágúst 1996.

V.

Í forsendum álits míns segir:

„Kvörtun sú, er bifreiðastjórafélagið A hefur borið fram, lýtur að þeirri ákvörðun samgönguráðuneytisins, að fela Bifreiðastjórafélaginu Framað annast framkvæmd á veitingu undanþága frá akstri eigin leigubifreiða, sbr. 2. málslíð 3. mgr. 7. gr. laga nr. 61/1995, um leigubifreiðar. Einnig koma til athugunar reglur um tímabundnar undanþágur frá akstri eigin leigubifreiða frá 27. júní 1995 og ákvörðun gjalds fyrir veittar undanþágur.

1.

Samkvæmt 2. mgr. 7. gr. laga nr. 61/1995, um leigubifreiðar, má veita þeim, er hafa fengið leyfi til þess að stunda leiguakstur á fólki, sbr. 5. gr. laganna, „tímabundnar undanþágur frá akstri eigin bifreiðar“ vegna: a) orlofs, veikinda eða annarra forfalla, b) vaktaskipta á álagstímum og c) viðgerðar eða endurnýjunar á bifreið. Síðan segir í 3. mgr. 7. gr. laga nr. 61/1995:

„Samgönguráðherra setur reglur um undanþágur skv. 2. mgr. að fengnum tillögum umsjónarnefndar og félags eða félaga bifreiðastjóra á hlutaðeigandi svæði. Ráðherra er heimilt að fela félagi bifreiðastjóra, þar sem meiri hluti bifreiðastjóra á svæðinu eru félagar, að annast framkvæmd á veitingu undanþága í samráði við umsjónar-

nefnd. Bifreiðastjóri getur áfrýjað ákvörðun félagsins til umsjónarnefndar enda skal fyllsta jafnræðis gætt. Ákvarðanir umsjónarnefndar um kæru eru endanlegar innan stjórnsýslunnar. Ráðherra getur með reglugerð ákveðið gjald fyrir veittar undanþágur.“

Í almennum athugasemdum með frumvarpi því, er varð að lögum nr. 61/1995, segir:

„Frumvarp þetta er samið í samgönguráðuneytinu. Tilgangur þess er einkum að gera nauðsynlegar breytingar á lögum til samræmis við niðurstöðu Mannréttinda-dómstóls Evrópu vegna kæru Sigurðar Á. Sigurjónssonar leigubifreiðastjóra á hendur íslenska ríkinu. Dómurinn taldi ákvæði laga um leigubifreiðar, nr. 77/1989, sem gera það að skilyrði fyrir atvinnuleyfi leigubifreiðastjóra að þeir séu félagar í stéttarfélagi leigubifreiðastjóra, brjóta gegn mannréttindasáttmála Evrópu.“ (Alpt. 1994, A-deild, bls. 2631.)

Ákvæði 2. mgr. 7. gr. frumvarpsins var upphaflega svohljóðandi:

„Samgönguráðherra er heimilt að fela umsjónarnefnd fólksbifreiða eða félögum bifreiðastjóra að setja reglur um þessar undanþágur og annast framkvæmd þeirra. Ráðherra er heimilt að ákveða með reglugerð gjald fyrir veittar undanþágur.“ (Alpt. 1994, A-deild, bls. 2630.)

Í skýringum við ákvæðið var í greinargerð með frumvarpinu tekið fram, að í því væri gert ráð fyrir því, að samgönguráðherra gæti falið umsjónarnefnd eða félögum bifreiðastjóra að setja reglur um undanþáguveitingar og annast framkvæmd þeirra. Síðan sagði:

„Hið svokallaða innra eftirlit verði því hér eftir á hendi annars þessara aðila, þar á meðal að fylgjast með að þeir sem aka í forföllum leyfishafa uppfylli skilyrði laga og reglna um leigubifreiðar. Miðað er við að sá aðili sem hefur þetta með höndum geti gert allar nauðsynlegar ráðstafanir til að annast þetta eftirlit og falið það sérstökum eftirlitsmönnum eftir því sem nánar verður ákveðið í reglugerð. Jafnframt eiga bifreiðastöðvar að hafa eftirlit með að reglum þessum sé fylgt, sbr. 2. gr. frumvarpsins. Til að mæta þeim kostnaði sem af þessu eftirliti hlýst er miðað við að ráðherra verði heimilt að kveða á um sérstakt gjald fyrir veittar undanþágur.“ (Alpt. 1994, A-deild, bls. 2638.)

Við meðferð samgöngunefndar á frumvarpinu var ákvæðinu breytt og það fært í það horf, sem nú er samkvæmt 3. mgr. 7. gr. laga nr. 61/1995. Í framsöguræðu formanns samgöngunefndar segir svo um breytingarnar:

„Nefndin gerir brtt. við 7. gr. frv. Í 7. gr., eins og frv. er orðað, segir, með leyfi hæstv. forseta í 3. mgr.: „Samgönguráðherra er heimilt að fela umsjónarnefnd fólksbifreiða eða félögum bifreiðastjóra að setja reglur um þessar undanþágur“ – Það eru undanþágur sem skýrðar eru í 2. mgr. sömu greinar – „og annast framkvæmd þeirra.“

Ýmsar athugasemdir komu fram við þessa orðaskipan eða þessi ákvæði 7. gr. og ákvað nefndin að gera brtt. sem fela í sér tvennt: Í fyrsta lagi að samgrh. setji reglur um undanþágur samkvæmt 2. mgr. að fengnum tillögum umsjónarnefndar og félags eða félaga bifreiðastjóra á hlutaðeigandi svæði.

Með þessu er ædsta stjórnvaldi, þ.e. ráðherra, falið að setja reglur um undanþágur að fengnum tillögum frá þeim aðilum sem um málið fjalla og reglunum eiga að

hlíta. Það kynni að vera óeðlilegt og nefndin leit svo á að það væri óeðlilegt að heimilt væri að fela einstökum félögum að setja slíkar reglur og miklu sterkara að það sé gert af æðsta stjórnvaldi. Á hinn bóginn leggur nefndin til að ráðherra verði heimilt að fela félagi bifreiðastjóra, þar sem meiri hluti bifreiðastjóra á svæðinu eru félagar, að annast framkvæmd á þessum málum, þ.e. á veitingu [undanþága] samkvæmt reglunum í samráði við umsjónarnefnd fólksbifreiða.“(Alþt. 1994, B-deild, dálk. 5224–25.)

Með stoð í lögum nr. 61/1995 setti samgönguráðherra reglugerð nr. 224/1995, um leigubifreiðar. Í 3. mgr. 11. gr. reglugerðarinnar er tekið fram, að „félag bifreiðastjóra, þar sem meirihluti bifreiðastjóra á svæðinu er félagar, [annist] framkvæmd á veitingu undanþága í samráði við umsjónarnefnd“ og að gjald fyrir veitta undanþágu sé 700 krónur fyrir hvern byrjaðan mánuð, sem undanþágan er veitt fyrir.

Samkvæmt því, sem hér hefur verið rakið, getur samgönguráðherra ákveðið að fela einu félagi bifreiðastjóra, þar sem „meiri hluti bifreiðastjóra á svæðinu eru félagar, að annast veitingu undanþága í samráði við umsjónarnefnd“. Af gögnum málsins verður ekki séð, að um það sé deilt, að flestir bifreiðastjórar á því svæði, sem hér um ræðir, hafi verið í Bifreiðastjórafélaginu Frami. Samkvæmt þessu verður að líta svo á, að samgönguráðherra hafi á grundvelli 3. mgr. 7. gr. laga nr. 61/1995 verið heimilt að fela Bifreiðastjórafélaginu Frami að sjá um veitingu umræddra undanþága.

2.

Samkvæmt 3. mgr. 7. gr. laga nr. 61/1995 setur samgönguráðherra reglur um veitingu tímabundinna undanþága samkvæmt 2. mgr. sama ákvæðis, að fengnum tillögum umsjónarnefndar og félags eða félaga bifreiðastjóra á hlutaðeigandi svæði. Í 2. mgr. 11. gr. reglugerðar nr. 224/1995, um leigubifreiðar, er ennfremur tekið fram, að umsjónarnefnd og félag eða félög bifreiðastjóra skuli „sjá um birtingu þeirra á þann hátt, að þær séu aðgengilegar hverjum leyfishafa“. Reglur þær, sem hér um ræðir, teljast til almennra stjórnvaldsfyrirmæla. Slík stjórnvaldsfyrirmæli, sem gefin eru út eða staðfest af ráðherra, skal birta í B-deild Stjórnartíðinda, sbr. 2. gr. laga nr. 64/1943, um birtingu laga og stjórnvaldaerinda. Mælist ég til þess, að samgönguráðuneytið bæti úr þessu.

3.

Samkvæmt lokamálslið 3. mgr. 7. gr. laga nr. 61/1995 getur ráðherra ákveðið með reglugerð gjald fyrir veittar undanþágur frá akstri eigin bifreiðar. Í lokamálslið 3. mgr. 11. gr. reglugerðar nr. 224/1995 er tekið fram, að gjald fyrir veitta undanþágu sé 700 kr. „fyrir hvern byrjaðan mánuð sem undanþágan er veitt fyrir“.

Ákvæði 3. mgr. 7. gr. laga nr. 61/1995 veitir ráðherra heimild til töku gjalds, sem telst til svonefndra þjónustugjalda. Um þau meginsjónarmið, er gæta verður við ákvörðun þjónustugjalda, og um mun á slíkum gjöldum og sköttum, hef ég áður fjallað. Má þar nefna tvö mál, sem fjallað er um í skýrslu minni fyrir árið 1994 (SUA 1994: 225 og 233), og ennfremur fjögur mál, sem fjallað er um í skýrslu minni fyrir árið 1995 (SUA 1995: 379, 394, 402 og 407).

Um þjónustugjöld gildir sú meginregla, að fjárhæð þeirra megi ekki vera hærri en nemur þeim kostnaði, sem almennt leiðir af því að veita þá þjónustu, sem gjaldtökuheimildin nær til. Fjárhæð umrædds gjalds, sem hér um ræðir, ræðst af þeim kostnaði, sem er af útgáfu leyfanna og því eftirliti, sem nauðsynlegt er. Því hefur það grundvallarþýðingu að við ákvörðun gjaldsins séu afmarkaðir þeir kostnaðarliðir, sem samkvæmt þessum sjónarmiðum verða felldir undir gjaldið, og fjárhæð þeirra.

Ekki liggur ljóst fyrir, hvaða gögn lágu fyrir í samgönguráðuneytinu við ákvörðun

fjárhæðar þess gjalds, 700 kr., sem heimilað er að heimta í 3. mgr. 11. gr. reglugerðar nr. 224/1995, um leigubifreiðar. Í bréfi Bifreiðastjórafélagsins Frama, sem dagsett er 26. júní 1996 og rakið er í IV. kafla hér að framan, eru ýmsir helstu kostnaðarliðir áætlaðir, án þess að nákvæmar skýringar fylgi. Ennfremur segir í nefndu bréfi, að ákveðið hafi verið, að árið 1996 yrði notað til að finna út með meiri nákvæmni, hvaða kostnaður væri af þessari starfsemi fyrir félagið og aðgreina hana í uppgjöri fyrir árið 1996 frá annarri starfsemi félagsins.

Samkvæmt því, sem að framan hefur verið rakið, tel ég, að ekki verði séð, að ákvörðun fjárhæðar gjalds þess, sem ákveðið er í 3. mgr. 11. gr. reglugerðar nr. 224/1995, um leigubifreiðar, hafi verið byggð á nægjanlega traustum grundvelli.

Auk framangreinds 700 kr. gjalds samkv. 3. mgr. 11. gr. reglugerðar nr. 224/1995, hefur Bifreiðastjórafélagið Frami innheimt 300 kr. „fyrir hverja akstursheimild“, þegar sótt er um slíka heimild og hún veitt „utan hins almenna vinnutíma“. Samkvæmt 3. mgr. 7. gr. laga nr. 61/1995, um leigubifreiðar, getur ráðherra ákveðið með reglugerð gjald fyrir veittar undanþágur. Samkvæmt því getur slíkt gjald ekki byggst á annarri heimild. Nefnt 300 kr. gjald á sér ekki neina stoð í reglugerð nr. 224/1995 eða öðrum reglugerðum, settum af samgönguráðherra. Gjaldtaka þessi er því óheimil að lögum.

Það eru tilmæli mín, að samgönguráðuneytið geri ráðstafanir til þess, að ákvörðun gjalds þess, sem heimilað er í 3. mgr. 7. gr. laga nr. 61/1995, um leigubifreiðar, verði hagað í samræmi við þau sjónarmið, sem gerð hefur verið grein fyrir hér að framan.“

VI.

Niðurstöður álits míns og tilmæli til samgönguráðuneytisins, frá 15. nóvember 1996, voru eftirfarandi:

„Skoðun mín er sú, að samkvæmt 3. mgr. 7. gr. laga nr. 61/1995, um leigubifreiðar, hafi samgönguráðuneytinu að lögum verið heimilt að fela Bifreiðastjórafélaginu Frama að sjá um veitingu undanþága „frá akstri eigin bifreiðar“ á því svæði, sem greinir í 1. tölul. 1. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 224/1995, um leigubifreiðar.

Þá er það álit mitt, að í samræmi við fyrirmæli 2. gr. laga nr. 64/1943, um birtingu laga og stjórnvaldaerinda, hafi átt að birta í B-deild Stjórnartíðinda „reglur um tímabundnar undanþágur frá akstri eigin leigubifreiðar“, sem samgönguráðherra samþykkti 27. júní 1995. Mælist ég til þess að samgönguráðuneytið bæti úr þessu.

Loks eru það tilmæli mín, að samgönguráðuneytið geri ráðstafanir til þess, að ákvörðun þess gjalds, sem heimilað er í 3. mgr. 7. gr. laga nr. 61/1995, um leigubifreiðar, verði hagað í samræmi við þau sjónarmið, sem gerð hefur verið grein fyrir í áliti þessu.“

VII.

Með bréfi til samgönguráðherra, dags. 20. mars 1997, óskaði ég eftir upplýsingum um, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af fyrrgreindu áliti mínu. Samgönguráðuneytið svaraði með bréfi, dags. 25. júlí 1997. Þar segir meðal annars:

„1. *Um birtingu reglna um tímabundnar undanþágur frá akstri eigin leigubifreiðar.*

Ráðuneytið hefur nú sent umræddar reglur sem samþykktar voru af samgönguráðherra 27. júní 1995 til birtingar í B-deild Stjórnartíðinda. Er það í samræmi við tilmæli yðar og fyrirmæli 2. gr. l. 64/1943 um birtingu laga og stjórnvaldsfyrirmæla.

2. *Um ákvörðun gjalds þess er heimilað var í 3. mgr. 7. gr. l. 61/1995 um leigubifreiðar.*

Ráðuneytið hefur nú til endurskoðunar grundvöll umræddra undanþága bæði vegna gjaldtökunnar og framtíðartilhögunar þessa þáttar.“

3.2. Umsókn um sérfræðiviðurkenningu. Dráttur á málsmeðferð. (Mál nr. 1232/1994)

A kvartaði yfir afgreiðslu menntamálaráðuneytisins á umsókn hans um sérfræðiviðurkenningu í taugasálfræði, annað hvort sem aðalgrein eða sem undirgrein aðalgreinar. Menntamálaráðuneytið vísaði umsókn A til umsagnar nefndar um sérfræðileyfi sálfræðinga, sem taldi rétt að bíða eftir niðurstöðum starfshóps sem skipaður hafði verið til að meta hvernig fara skyldi með sérfræðileyfi í taugasálfræði. Menntamálaráðuneytið afgreiddi umsóknina í samræmi við umsögn nefndarinnar og synjaði um leyfisveitinguna að svo stöddu.

Samkvæmt 4. gr. reglugerðar nr. 158/1990, um sérfræðileyfi sálfræðinga, er unnt að sækja um sérfræðiviðurkenningu í klínískri sálfræði, fötlunarsálfræði, uppeldis-sálfræði og félags- og skipulagssálfræði. Samkvæmt 10. gr. reglugerðarinnar má veita sérfræðileyfi á öðrum sviðum ef kröfum um sérmenntun er fullnægt að mati sérfræðinefndar. Þar sem um heimildarákvæði er að ræða í 10. gr. og taugasálfræði ekki talin upp í 4. gr., taldi umboðsmaður ekki ástæðu til að gera athugasemd við þá afstöðu menntamálaráðuneytisins að synja um veitingu sérfræðileyfis í taugasálfræði að svo stöddu.

Í málinu kom fram, að menntamálaráðuneytið og sérfræðinefnd skildu umsókn A svo, að einungis væri sótt um sérfræðiviðurkenningu í taugasálfræði sem aðalgrein. Umboðsmaður taldi að umsókn A hefði verið nægjanlega skýr um það að sótt var valkvætt um sérfræðiviðurkenningu í taugasálfræði sem aðalgrein eða undirgrein aðalgreinar. Hefði því menntamálaráðuneytinu borið að taka til efnisúrlausnar hvort skilyrði væru til þess að veita A sérfræðiviðurkenningu í taugasálfræði sem undirgrein aðalgreinar hans, fötlunarsálfræði. Umsókn A var dagsett 5. júlí 1994. Meðal annars vegna fyrrnefndra mistaka við meðferð málsins hlaut hann umrædda sérfræðiviðurkenningu ekki fyrr en 4. mars 1996. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til menntamálaráðuneytisins að málsmeðferð við leyfisveitingar sem þessarar yrði endurskoðuð með það að markmiði að komið yrði í veg fyrir sambærileg mistök í framtíðinni.

I.

Hinn 5. október 1994 bar A fram kvörtun yfir afgreiðslu menntamálaráðuneytisins á umsókn hans um sérfræðiviðurkenningu í taugasálfræði, annað hvort sem aðalgrein eða sem undirgrein aðalgreinar. Fram kom, að menntamálaráðuneytið hefði ekki afgreitt umsókn hans, þar sem það hefði talið rétt að bíða eftir niðurstöðum starfshóps, sem settur hafði verið á laggirnar til að meta, hvernig fara skyldi með umsóknir um leyfi sálfræðinga til að mega kalla sig sérfræðinga í taugasálfræði.

II.

Hinn 6. október 1994 ritaði ég menntamálaráðherra bréf og óskaði eftir því, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að ráðuneyti hans skýrði viðhorf sitt til kvörtunarinnar og léti mér í té tiltæk gögn, sem málið snertu.

Mér bárust svör ráðuneytisins með bréfi, dags. 22. desember 1994, og segir þar meðal annars svo:

„[A] kvartar yfir niðurstöðu sem fram kemur í bréfi menntamálaráðuneytisins, dags. 21. september 1994. Þar er [A] tilkynnt að ráðuneytið geti að svo stöddu ekki tekið afstöðu til umsóknar hans um sérfræðileyfi í taugasálfræði, en telji rétt að bíða eftir niðurstöðum ráðgjafanefndar um sérfræðileyfi í taugasálfræði.

Samkvæmt lögum nr. 40/1976 um sálfræðinga og 13. gr. reglugerðar um sérfræðileyfi sálfræðinga nr. 158/1990 veitir menntamálaráðuneyti sérfræðileyfi í sálfræði að fenginni umsögn þriggja manna nefndar sem ráðherra skipar. Í 4. gr. reglugerðarinnar er kveðið á um að sálfræðingur geti sótt um sérfræðiviðurkenningu á einu af fjórum eftirtöldum sérsviðum: a) klínískri sálfræði, b) fötlunarsálfræði, c) uppeldissálfræði og d) félags- og skipulagssálfræði. Til þess að veita [A] sérfræðiviðurkenningu í taugasálfræði þarf að breyta reglugerð nr. 158/1990 eða skilgreina nýja undirgrein einhverra þeirra fjögurra sérsviða sem kveðið er á um í 4. gr. reglugerðarinnar.

Að tilstuðlan nefndar um sérfræðileyfi sálfræðinga, í samvinnu við Sálfræðinga-félag Íslands og með stuðningi menntamálaráðuneytis, var í júlí s.l. sett á fót ráðgjafanefnd um sérfræðileyfi í taugasálfræði. Nefnd þessari er ætlað að kanna hvernig best megi meðhöndla umsóknir um leyfi sálfræðinga til þess að mega kalla sig sérfræðinga í taugasálfræði og á hún að skila niðurstöðu fyrir næstkomandi áramót. Nefnd um sérfræðileyfi sálfræðinga, hefur ekki viljað taka afstöðu til erindis [A] fyrr en að fengnu álitni ofanefndrar ráðgjafanefndar, sbr. meðf. bréf [. . .] þáverandi formanns nefndar um sérfræðileyfi dags. 11. ágúst 1994. Hefur ráðuneytið ekki séð sér færð að svara umsókn [A] um sérfræðileyfi fyrr en að fenginni umsögn nefndarinnar.“

Hinn 29. mars 1995 ritaði ég menntamálaráðherra á ný bréf. Í bréfinu sagði svo:

„Í bréfi menntamálaráðuneytisins frá 22. desember 1994 kemur fram, að ráðuneytið sjái sér eigi fært að svara umsókn [A] um sérfræðileyfi, fyrr en að fenginni umsögn nefndar um sérfræðileyfi sálfræðinga. Sú nefnd vilji hins vegar eigi taka afstöðu til umsóknarinnar fyrr en að fyrir liggja álit ráðgjafanefndar um sérfræðileyfi í taugasálfræði, en sú nefnd hafi átt að skila niðurstöðu um síðustu áramót.

Af ofangreindu tilefni er þess óskað, sbr. 7. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að menntamálaráðuneytið láti mér í té upplýsingar um, hvenær vænta megi þess, að ráðuneytið taki umsókn [A], um sérfræðileyfi í taugasálfræði, til afgreiðslu.“

Með bréfi, dags. 5. október 1995, gerði menntamálaráðuneytið mér grein fyrir því, að það hefði lagt umsókn A um sérfræðileyfi í taugasálfræði á ný fyrir sérfræðinefnd skv. 2. mgr. 13. gr. reglugerðar nr. 158/1990 og óskað eftir umsögn hennar um málið innan þriggja vikna.

Með bréfi, dags. 10. nóvember 1995, svaraði nefndin erindi menntamálaráðuneytisins. Í bréfinu segir meðal annars svo:

„Með svari nefndarinnar frá 11. ág. 1994 vegna umsóknar [A] um að kalla sig sérfræðing í taugasálfræði er umsóknin endursend. Vísað er í þá ákvörðun nefndarinnar að gera engar breytingar á skipan sérfræðileyfa, hvorki í aðal- né undirgreinum, nema að vel ígrunduðu máli. Varðandi afstöðu til taugasálfræði sérstaklega er talið ráðlegt að bíða eftir niðurstöðum starfshóps um hvaða sess taugasálfræði beri að skipa.

Staðan í málinu er óbreytt. Nefnd um taugasálfræði hefur enn ekki skilað niðurstöðu. Forsendur fyrri ákvörðunar eru því óbreyttar og núverandi nefnd um sérfræðileyfi sálfræðinga afgreiðir á þessu stigi (27.10. 1995) ekki umsókn [A]. Honum er hins vegar bent á að hann geti sótt um sérfræðileyfi í taugasálfræði sem undirgrein fötlunarsálfræði þar sem hann hafi nú þegar fengið viðurkenningu sem sérfræðingur á sviði fötlunarsálfræði. Kjósi [A] að senda inn slíka umsókn verði hún tekin til skoðunar.

Vonandi fara tillögur um skipan taugasálfræði að líta dagsins ljós. Svo kann hins vegar að fara að þær tillögur kalli á aðrar almennar breytingar. Allt kann þetta að

taka nokkurn tíma. Nefndin hefur fulla samúð með þeirri óþreyju sem umsækjandi finnur fyrir. Við teljum okkur hins vegar knúna til þess að vanda vinnu okkar svo hún verði faginu til framdráttar og til lengri tíma litið ekki eilíft bitbein sálfræðinga.“

Með bréfi, dags. 7. desember 1995, gerði menntamálaráðuneytið A grein fyrir niðurstöðu málsins. Þar segir meðal annars svo:

„Með vísun til svars nefndarinnar, þ.e. að nefndin taki ekki afstöðu til umsóknar yðar, fyrr en niðurstöður ofangreinds starfshóps liggi fyrir, telur ráðuneytið ekki forsendur til að verða við umsókn yðar um sérfræðileyfi í taugasálfræði.

Eins og sérfræðinefndin bendir á í ofangreindu bréfi sínu, dags. 10. f.m., getið þér sótt um sérfræðileyfi í taugasálfræði sem undirgrein fötlunarsálfræði þar eð þér hafið þegar hlotið sérfræðileyfi í þeirri grein sálfræði.

Ef þér kjósið að senda inn slíka umsókn, verður mál yðar að sjálfsögðu skoðað að nýju.

Umsóknargögn endursendast hér með.“

Hinn 8. janúar 1996 ritaði ég menntamálaráðherra á ný bréf og sagði þar meðal annars svo:

„Í bréfi menntamálaráðuneytisins til [A], dags. 7. desember 1995, kemur fram, að ekki sé hægt að verða við erindi hans að svo stöddu um að fá sérfræðileyfi í taugasálfræði. Í bréfi ráðuneytisins segir síðan, að ekkert sé því hins vegar til fyrirstöðu að [A] sækji um sérfræðileyfi í taugasálfræði sem undirgrein fötlunarsálfræði, þar sem hann hafi þegar hlotið sérfræðileyfi í þeirri grein sálfræði.

Framangreint bréf ráðuneytisins er svar við umsókn, sem [A] lagði fram með bréfi, dags. 5. júlí 1995. Þar segir meðal annars að sótt sé um „sérfræðiviðurkenningar í: Taugasálfræði. Annað hvort sem aðalgrein eða sem undirgrein aðalgreinar.“

Af framangreindu tilefni er þess óskað, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að ráðuneyti yðar útskýri hvers vegna ekki var fjallað efnislega um þann þátt umsóknar [A], er laut að umsókn hans um sérfræðiviðurkenningu í taugasálfræði sem undirgrein.“

Mér bárust svör menntamálaráðuneytisins með bréfi, dags. 6. mars 1996, og segir þar meðal annars svo:

„Af því tilefni vill ráðuneytið taka fram að undirstrikuð yfirskrift umsóknar [A] var á þá leið að litið var svo á að verið væri að sækja um sérfræðileyfi í taugasálfræði og var óskað eftir umsögn nefndar um sérfræðileyfi sálfræðinga um það efni. Ekkert í umsókn hans bar annað með sér utan neðanmálgreinar þar sem stóð án undirstrikunar: Óskað er sérfræðiviðurkenningar í: Taugasálfræði. Annað hvort sem aðalgrein eða sem undirgrein aðalgreinar.

Umsögn sérfræðinefndar, dags. 10. nóvember s.l., sýnir einnig að nefndin hefur lagt sama skilning á umsókn hans.

Með bréfi, dags. 15. desember s.l., ítrekaði [A] umsókn sína um sérfræðileyfi í taugasálfræði sem undirgrein fötlunarsálfræði. Umsóknin var send sérfræðinefndinni til umsagnar með bréfi dags. 19. desember s.l. Að fenginni umsögn nefndar um sérfræðileyfi sálfræðinga, dags. 27. f.m., þar sem mælt er með að honum verði veitt sérfræðileyfi í taugasálfræði sem undirgrein fötlunarsálfræði, hefur ráðuneytið gefið út leyfisbréf honum til handa til að kalla sig sérfræðing í taugasálfræði sem undirgrein fötlunarsálfræði og starfa sem slíkur hér á landi.“

III.

Í forsendum og niðurstöðu álits míns, dags. 3. maí 1996, segir:

„Eins og rakið er í II. kafla hér að framan, sótti A um sérfræðiviðurkenningu í taugasálfræði, annaðhvort sem aðalgrein eða sem undirgrein aðalgreinar.

Í 1. mgr. 4. gr. reglugerðar nr. 158/1990, um sérfræðileyfi sálfræðinga, er fjallað um fjögur sérsvið, sem unnt er að sækja um. Þar er um að ræða klíníska sálfræði, fötlunar-sálfræði, uppeldissálfræði og félags- og skipulagssálfræði. Í 1. mgr. 10. gr. reglugerðar nr. 158/1990 kemur síðan fram, að veita megi sérfræðileyfi á öðrum sviðum en þeim, sem talin eru í 4. og 5. gr., ef fullnægt sé kröfum um sérmenntun að mati sérfræðinefndar.

Ljóst er, að taugasálfræði er ekki meðal þeirra fjögurra greina, sem upp eru taldar í 4. gr. reglugerðar nr. 158/1990. Þar sem 1. mgr. 10. gr. reglugerðarinnar felur aðeins í sér heimild en ekki skyldu, er ekki ástæða til að gera athugasemd við þá afstöðu menntamálaráðuneytisins að synja um veitingu sérfræðileyfis í taugasálfræði að svo stöddu, enda ekki upplýst um að aðrir hafi fengið slík sérfræðileyfi.

Eins og áður segir, var í umsókn A sótt um sérfræðiviðurkenningu í taugasálfræði, annað hvort sem aðalgrein eða sem undirgrein aðalgreinar. Umsókn A ber fyrirsögnina „umsókn um sérfræðileyfi í taugasálfræði“. Neðst á fyrstu síðu umsóknarinnar segir síðan feitletrað: „Óskað er sérfræðiviðurkenningar í:“ á eftir því kemur síðan í óbreyttu lettri „Taugasálfræði. Annað hvort sem aðalgrein eða sem undirgrein aðalgreinar.“

Að mínum dómi var umsókn A nægjanlega skýr um það, að sótt var valkvætt um sérfræðiviðurkenningu í taugasálfræði annað hvort sem aðalgrein eða sem undirgrein aðalgreinar. Í tilefni af umsókn A frá 5. júlí 1994 bar menntamálaráðuneytinu því jafnframt að taka til efnisúrlausnar, hvort skilyrði væru til þess að veita A sérfræðiviðurkenningu í taugasálfræði sem undirgrein aðalgreinar. Það var aftur á móti ekki gert fyrr en A ítrekaði umsókn sína um sérfræðiviðurkenningu í taugasálfræði sem undirgrein aðalgreinar með bréfi, dags. 15. desember 1995. Af skýringum menntamálaráðuneytisins virðist mega ráða, að bæði hjá ráðuneytinu og sérfræðinefnd skv. 2. mgr. 13. gr. reglugerðar nr. 158/1990 hafi ríkt sá misskilningur, að umsókn A snerti eingöngu sérfræðiviðurkenningu í taugasálfræði sem aðalgrein.

Eins og áður er getið, sótti A einnig um sérfræðiviðurkenningu í taugasálfræði sem undirgrein aðalgreinar hinn 5. júlí 1994. Meðal annars vegna fyrrnefndra mistaka við meðferð málsins hlaut hann umrædda sérfræðiviðurkenningu ekki fyrr en 4. mars 1996.

Það eru tilmæli mín til menntamálaráðuneytisins, að málsmeðferð þess við slíkar leyfisveitingar verði endurskoðuð með það að markmiði, að komið verði í veg fyrir að samþærileg mistök geti átt sér stað.“

IV.

Í framhaldi af fyrrgreindu álitu mínu óskaði ég með bréfi, dags. 29. ágúst 1996, eftir upplýsingum menntamálaráðherra um, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af álitu mínu.

Í svari menntamálaráðuneytisins, dags. 4. september 1996, kom fram, að með samþykkt laga nr. 54/1996, um breytingu á lögum um sálfræðinga nr. 40/1976, sbr. lög nr. 68/1988, hafi umfjöllun þeirra málefna er varða sálfræðinga og framangreind lög taki til, flust til heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins. Hafi álit mitt frá 6. maí 1996 því verið sent heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu.

Með bréfum, dags. 9. maí og 4. júlí 1997, óskaði ég eftir upplýsingum heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins um, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af álitu mínu.

Í svari heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, dags. 10. júlí 1997, segir meðal annars:

„ . . . vill ráðuneytið taka fram að umrædd málsmeðferð fór fram hjá menntamálaráðuneytinu. Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið mun í meðferð mála hjá því ráðuneyti kappkosta að slík mistök sem áttu sér stað í ráðuneyti menntamála endurtaki sig ekki í heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu.“

**3.3. Starfsleyfi. Afturköllun lögbundinnar stjórnvaldsákvörðunar.
Rannsóknarregla. EES-samningurinn.
(Mál nr. 1450/1995)**

A kvartaði yfir afturköllun heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins á leyfi hans til að mega starfa sem sjúkraþjálfari. Var afturköllunin byggð á því að A hefði ekki lokið prófi við skóla sem væri viðurkenndur af heilbrigðisyfirvöldum þess lands sem námið var stundað í. A hafði lokið prófi sem „fysioterapeut“ frá X í Svíþjóð og sótti um leyfi til að mega starfa sem sjúkraþjálfari hér á landi í október 1994. Í kjölfar jákvæðrar umsagnar landlæknis og stjórnar námsbrautar í sjúkraþjálfun við Háskóla Íslands var A veitt leyfi til að kalla sig og starfa sem sjúkraþjálfari. Í mars 1995 var leyfið afturkallað, þar sem þá hafði komið í ljós að X uppfyllti ekki þær kröfur sem gerðar væru til sjúkraþjálfaramenntunar og að einstaklingar með lokapróf frá skólanum fengu ekki löggildingu í Svíþjóð.

Umboðsmaður tók fram að það hvíldi á því stjórnvaldi sem tæki stjórnvaldsákvörðun að sjá til þess að mál væri nægilega upplýst áður en ákvörðun væri tekin, sbr. 10. gr. stjórnáskýslulaga, nr. 37/1993, sbr. og 3. og 6. gr. laga nr. 83/1993, um viðurkenningu á menntun og prófskírteinum. Umsagnaraðilar virtust ekki hafa kannað sérstaklega hvort A hefði lokið prófi frá viðurkenndum skóla. Þar sem þessara upplýsinga hafði ekki verið aflað þegar heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu bárust umsagnir í málinu hefði ráðuneytinu borið að sjá til þess að þeirra yrði aflað áður en ákvörðun var tekin um leyfisveitinguna. A lagði fram prófskírteini sitt og aðrar upplýsingar sem krafist var á eyðublaði ráðuneytisins. Taldi umboðsmaður að villa ráðuneytisins um staðreyndir málsins hefði orsakast af ófullnægjandi undirbúningi að úrlausn þess og að ráðuneytið hefði ekki gætt 10. gr. stjórnáskýslulaga við undirbúning málsins.

Starfsleyfi A var afturkallað á grundvelli 2. mgr. 25. gr. stjórnáskýslulaga. Umboðsmaður tók fram að við mat á þeim annmarka sem ákvörðun væri haldin hefði það grundvallarþýðingu hvort um lögbundna eða matskennda stjórnvaldsákvörðun væri að ræða. Í 2. gr. laga nr. 58/1976, um sjúkraþjálfun, var mælt fyrir um veitingu starfsleyfa. Umboðsmaður tók fram að þegar nám væri stundað í öðru EES-ríki en hér á landi væri heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra ekki eftirlátið mat um það hvaða skólar væru viðurkenndir heldur væri stjórnvöldum í viðkomandi ríki falið það mat. Þá væri ráðherra ekki veitt heimild til að veita þeim leyfi sem lokið hefðu sambærilegu námi eða hefðu jafngilda menntun, eins og var í fyrri lögum um sjúkraþjálfara, nr. 31/1962. Þá veittu núgildandi lög ráðherra ekki heimild til að veita undanþágu frá skilyrðum 2. gr. laga nr. 58/1976. Því var um lögbundna ákvörðun að ræða og er ráðuneytið veitti A leyfi gætti það ekki hlutlægs og ófrávíkjanlegs lagaskilyrðis. Stjórnvaldsákvörðunin var því ólögmæt að efni til og af þeim sökum ógildanleg. Umboðsmaður taldi að grandleysi A gæti ekki skipt máli þar sem efnisannmarkinn gat ekki talist óverulegur og stuttur tími leið frá því að ákvörðun var tekin þar til A var tilkynnt um að það yrði tekið til meðferðar hvort afturkalla ætti ákvörðunina.

Umboðsmaður tók fram að umfjöllun um mögulegan bótarétt A vegna mistaka sem ráðuneytið bæri ábyrgð á félli utan starfssviðs hans. Umboðsmaður beindi því

hins vegar til ráðuneytisins að kanna hvort A hefði orðið fyrir bótaskyldu tjóni og ef svo væri mæltist umboðsmaður til þess að hlutur hans yrði réttur.

I.

Hinn 9. maí 1995 bar A fram kvörtun yfir ákvörðun heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins frá 8. mars 1995 um að afturkalla leyfi hans til þess að mega starfa sem sjúkraþjálfari hér á landi.

II.

Hinn 10. október 1994 sótti A um leyfi til heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins til þess að mega starfa hér á landi sem sjúkraþjálfari. Með umsókn hans fylgdi prófskírteini frá X, stofnun í Svíþjóð, dags. 5. ágúst 1994, þar sem fram kom, að hann hefði lokið námi sem „fysioterapeut“.

Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið leitaði umsagnar landlæknis og stjórnar námsbrautar í sjúkraþjálfun við Háskóla Íslands um umsóknina. Í bréfi formanns námsbrautarstjórnar, dags. 2. nóvember 1994, og bréfi landlæknisembættisins, dags. 15. nóvember 1994, var mælt með því að A yrði veitt starfsleyfi sem sjúkraþjálfari hér á landi. Hinn 24. nóvember 1994 veitti heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið A leyfi til að kalla sig og starfa hér á landi sem sjúkraþjálfari.

Hinn 9. desember 1994 barst heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu svohljóðandi bréf frá formanni stjórnar námsbrautar í sjúkraþjálfun við Háskóla Íslands:

„Því miður verð ég að tilkynna að vegna misskilnings var send umsögn um umsóknir [A] og [. . .] um starfsleyfi sem sjúkraþjálfarar, þar sem námsbrautin mælti með starfsleyfi þeim til handa.

Mistökinn uppgötvuðust ekki fyrr en of seint, þ.e. 1. desember, við upphringingu til mín frá sjúkraþjálfara í [G], en þá hafði þeim verið veitt löggilding. Nánari eftirgrennslan hefur leitt í ljós að [A] og [. . .] hafa ekki lokið tilskildu námi í sjúkraþjálfun. Nám það í „fysioterapi“ sem þau hafa lokið samkvæmt prófskírteini frá [X], er samkvæmt upplýsingum frá félagi sænskra sjúkraþjálfara ekki viðurkennt í Svíþjóð. Beðið er eftir nánari staðfestingu frá Socialstyrelsen um þetta.

Það er því ekki annað að segja um þetta en að biðjast afsökunar á þessari yfirsjón frá okkar hendi [. . .]“

Með bréfi, dags. 8. desember 1994, svaraði þar til bært stjórnvald „Socialstyrelsen“ í Svíþjóð, fyrirspurn formanns stjórnar námsbrautar í sjúkraþjálfun við Háskóla Íslands með svohljóðandi hætti:

„[A] og [. . .] hafa ekki löggild starfsréttindi (legitimation) sem sjúkraþjálfarar hér á landi.

Hvorugt þeirra er í skrá þeirri er Socialstyrelsen hefur yfir þá sem fengið hafa starfsheitið „legitimerad sjukgymnast“.

Samkvæmt reglugerðum hérlendis má enginn kalla sig „legitimerad sjukgymnast“ nema að svo sé. Ekki heldur gegna störfum sem slíkur á þeim vinnustöðum þar sem löggildra starfsréttinda er krafist t.d. á sjúkrahúsum og heilsugæslustöðvum.

Aftur á móti er engum – lagalega séð – fyrirmunað að kalla sig „sjukgymnast“ ef aðilinn af einhverjum ástæðum óskar þess. Í praxis er þetta þó fremur sjaldgæft og mælist það ekki vel fyrir að nýta starfsheiti sem ekki er löggilt.

Sá skóli sem hér um ræðir, [X], er einkastofnun sem hefur ekki upp á að bjóða þá fullgildu menntun sem þarf til að öðlast löggild starfsréttindi. Námið við [X] upp-

fyllir ekki þær kröfur sem gerðar eru til sjúkraþjálfunarmenntunar og einstaklingar með lokapróf frá [X] fá þar af leiðandi ekki „legitimation“ frá Socialstyrelsen.

Sendi hér með lista yfir þá skóla sem uppfylla námskröfur fyrir sjúkraþjálfara . . .“

Hinn 9. desember 1994 ritaði heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið A bréf og greindi honum frá því, að tekið yrði til athugunar, hvort mistök hefðu átt sér stað við leyfisveitinguna, þannig að ráðuneytið væri knúið til að afturkalla leyfið, sbr. 2. tölul. 25. gr. stjórnssýslulaga nr. 37/1993. Með vísun til 14. gr. stjórnssýslulaga nr. 37/1993 var A gefið færi á að tjá sig um málið. A kom athugasemdum sínum á framfæri við ráðuneytið með bréfum, dags. 16. og 30. desember 1994.

Hinn 22. febrúar 1995 ritaði landlæknir heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu bréf og greindi ráðuneytinu frá því, að við nánari athugun á menntun A hefði komið í ljós, að hann uppfyllti ekki menntunarskilyrði 2. gr. laga nr. 58/1976, um sjúkraþjálfara, með síðari breytingum. Þá segir svo í bréfinu:

„Því telur landlæknir *ekki* rétt að A og [. . .] fái að starfa sem sjúkraþjálfarar hér á landi.

Landlæknir fer þess því á leit við Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið að starfsleyfi þeirra sem sjúkraþjálfarar verði þegar í stað afturkölluð.“

Með bréfi, dags. 8. mars 1995, tilkynnti heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið A, að ráðuneytið hefði tekið ákvörðun um að afturkalla leyfi hans til þess að mega starfa sem sjúkraþjálfari hér á landi. Í bréfinu segir meðal annars svo:

„Samkvæmt gögnum málsins þá er sá skóli sem þú stundaðir nám þitt í [X] ekki stofnun sem uppfyllir þær kröfur sem gerðar eru til sjúkraþjálfaramenntunar og einstaklingar með lokapróf frá þeim skóla fá ekki löggildingu í Svíþjóð.

Ráðuneytið hefur yfirfarið þau gögn sem þú hefur sent vegna máls þessa þar sem fram kemur að þú mótmælir því að löggilding þín sé ógildanleg.

Það er niðurstaða ráðuneytisins að samkvæmt 2. gr. laga um sjúkraþjálfun þá skal einungis veitt þeim leyfi sem hafa lokið prófi við skóla sem viðurkenndur er sem fullkominn sjúkraþjálfunarskóli af heilbrigðisvöldum þess lands sem námið er stundað í. Í greininni er og kveðið á um að leita skuli umsagnar stjórnar námsbrautar í sjúkraþjálfun við Háskóla Íslands og Landlæknis áður en leyfi er veitt. Í máli þessu er ljóst að nám þitt er ekki stundað í skóla sem uppfyllir framangreindar kröfur og að umsagnaraðilar hafa báðir dregið til baka jákvæða umsögn og gefið neikvæða umsögn.

Ráðuneytið telur í ljósi framangreinds nauðsynlegt að afturkalla starfsleyfi þitt sem sjúkraþjálfara skv. 2. tl. 25. gr. stjórnssýslulaga nr. 37/1993.

Starfsleyfi þitt sem sjúkraþjálfari er því hér með afturkallað og er óskað eftir að því sé skilað í ráðuneytið.“

III.

Hinn 18. maí 1995 ritaði ég heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra bréf og óskaði eftir því, með vísun til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að ráðuneyti hans léti mér í té gögn málsins og skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A. Ég óskaði þess sérstaklega, að ráðuneytið gerði grein fyrir þeim ástæðum, sem það taldi heimila ákvörðun ráðuneytisins um að afturkalla leyfisveitingu þess frá 24. nóvember 1994.

Mér bárust svör ráðuneytisins með bréfi, dags. 7. júlí 1995, og segir þar meðal annars svo:

„Viðhorf ráðuneytisins til kvörtunar [A] er sú að eftir að umsókn hans barst ráðuneytinu var hún send til umsagnar Landlæknis og námsbrautar í sjúkraþjálfun við Háskóla Íslands. Umsagnaraðilar mæltu með því að starfsleyfi yrði gefið út og var það því gert. Skömmu síðar barst námsbraut í sjúkraþjálfun ábending frá sjúkraþjálfara um að ólíklegt væri að [A] væri með próf í sjúkraþjálfun frá Svíþjóð. Umsagnaraðilar könnuðu þá málið nánar og við þá eftirgrennsan kom í ljós að nám það sem [A] hafði sem „fysioterapeut“ er ekki sjúkraþjálfaranám. Mistökkin má eflaust að hluta til rekja til þess að í Danmörku og Noregi þýðir orðið fysioterapeut sjúkraþjálfari en í sænsku er það „legitimerad sjukgymnast“. Ákvörðun ráðuneytisins um útgáfu leyfisins var því byggð á ófullnægjandi eða röngum upplýsingum frá umsagnaraðilum sem stöfuðu af misskilningi þeirra og hlýtur því að vera afturkallanleg enda nám það sem hér um ræðir ekki sjúkraþjálfaranám. Reyndar hefur ráðuneytið ástæðu til að ætla að [A] hafi verið um það kunnugt að hér væri ekki um slíkt nám að ræða. Hann sótti síðar um sjúkranuddaraleyfi samkvæmt sömu gögnum sem var hafnað.

Ráðuneytið lítur svo á að það varði almenning miklu að geta treyst því að starfsleyfi sem gefin eru út fyrir sjúkraþjálfara sýni að viðkomandi hafi menntun og sé hæfur til starfsins. Það getur haft alvarlegar afleiðingar ef sjúklingi er vísað til meðhöndlunar í sjúkraþjálfun til manna sem ekki hafa þá þekkingu til að bera sem krafist er til þess að bera slíkt starfsheiti. Af því sem að framan er rakið telur ráðuneytið að ljóst megi vera að brýna nauðsyn bar til að afturkalla leyfið en harmar jafnframt að slík mistök geti átt sér stað af hálfu Háskóla Íslands, Landlæknis og ráðuneytis. Að öðru leyti vísast til þess sem sagt er í bréfi ráðuneytisins til [A] dags. 8. mars 1995 þar sem leyfisveitingin er afturkölluð.“

Með bréfi, dags. 14. júlí 1995, gaf ég A færi á að gera athugasemdir við framangreint bréf ráðuneytisins.

Athugasemdir A bárust mér með bréfi, dags. 21. nóvember 1995, og segir þar meðal annars:

„Eins og kom fram í [kvörtun] minni lagði ég fram allar upplýsingar um nám mitt með umsókn minni, svo sem próf og nafn skóla og einnig hef ég sent nákvæmar upplýsingar um námsefni. Ég leyfi mér að mótmæla þeim aðdróttunum sem koma fram í bréfi ráðuneytisins þar sem það leiðir líkur að því að mér hafi verið kunnugt um að nám mitt hafi ekki verið sjúkraþjálfaranám. Þvert á móti tel ég að nám mitt hafi verið mun betra en það sem boðið er upp á í námsbraut í sjúkraþjálfun við Háskóla Íslands. Taldi ég mig því að öllu leyti uppfylla þau skilyrði sem þarf til að öðlast starfsleyfi sem sjúkraþjálfari og vissi ekki betur en ég hefði próf sem slíkur. Ég hef sent ráðuneytinu öll hugsanleg gögn varðandi nám mitt en mér er ekki kunnugt um að það hafi látið fara fram könnun á því hvort námið uppfylli þær kröfur sem gerðar eru hér á landi til sjúkraþjálfara. Tel ég óeðlilegt að ráðuneytið afturkalli starfsleyfi mitt án þess að slík könnun fari fram.“

IV.

Í forsendum og niðurstöðum álits míns, dags. 3. maí 1996, segir:

„Með lögum nr. 31/1962, um sjúkraþjálfun, voru fyrst sett lög um sjúkraþjálfara. 1. gr. laganna hljóðaði svo:

„Rétt til að kalla sig sjúkraþjálfara hér á landi hafa þeir einir, sem hlotið hafa til þess löggildingu heilbrigðismálaráðherra. Sjúkraþjálfarar skulu hafa lokið námi í sjúkraþjálfun (fysiotherapi) við skóla í þeirri grein, sem viðurkenndur er sem full-

kominn sjúkraþjálfunarskóli af heilbrigðisstjórn þess lands, sem námið er stundað í, og af landlækni, eða hafa menntun, sem því jafngildir að dómi ráðherra. Einnig má ráðherra löggilda þá, sem starfað hafa í þessari grein, þegar lög þessi öðlast gildi. Um ofangreind þrjú atriði tekur ráðherra ákvarðanir að fengnum meðmælum landlæknis og umsögn formanns Félags íslenskra sjúkraþjálfara.“

Í athugasemdum í greinargerð við frumvarp það, er varð að lögum nr. 31/1962, um sjúkraþjálfun, sagði meðal annars svo:

„Tilgangur þessa frv. er tvíþættur. Annars vegar lýtur það að því að tryggja þeim sjúkraþjálfurum, sem lokið hafa námi í sérgrein sinni, rétt til að starfa við sjúkraþjálfun fram yfir þá, sem ekki hafa til starfsins lært. Hins vegar lýtur það að öryggi þeirra sjúklinga, er á sjúkraþjálfun þurfa að halda. Á miklu veltur fyrir heilsu þeirra, að sú meðferð sé framkvæmd á réttan hátt, og því þeirra hagur, að þeir einir hafi heimild til að stunda þetta starf, sem til þess hafa kunnáttu.“ (Alpt. 1961, A-deild, bls. 863.)

Með lögum nr. 58/1976, um sjúkraþjálfun, voru skilyrðin til þess að fá leyfi til þess að mega kalla sig sjúkraþjálfari og starfa hér á landi hert. 2. gr. laganna hljóðar svo:

„Leyfi samkv. 1. gr. skal veita þeim íslenskum ríkisborgurum, sem hafa lokið prófi við skóla, sem viðurkenndur er fullkominn sjúkraþjálfunarskóli af heilbrigðisstjórn þess lands, sem námið er stundað í. Leita skal umsagnar stjórnar námsbrautar í sjúkraþjálfun við Háskóla Íslands og landlæknis áður en leyfi er veitt.“

Með 2. gr. laga nr. 2/1993, um Evrópska efnahagssvæðið, var meginmáli EES-samningsins veitt lagagildi hér á landi. Í 30. gr. samningsins er kveðið svo á, að til þess að auðvelda launþegum og sjálfstætt starfandi einstaklingum að hefja og stunda starfsemi sína skuli samningsaðilar í samræmi við VII. viðauka gera nauðsynlegar ráðstafanir varðandi gagnkvæma viðurkenningu á prófskírteinum, vottorðum og öðrum vitnisburði um formlega menntun og hæfi, svo og samræmingu ákvæða í lögum og stjórnisýslufyrirmælum samningsaðila varðandi rétt launþega og sjálfstætt starfandi einstaklinga til að hefja og stunda starfsemi. Af þessu tilefni voru sett lög nr. 83/1993, um viðurkenningu á menntun og prófskírteinum, en þau gilda um störf, sem löggilding, leyfi eða aðra jafngilda viðurkenningu þarf til og falla undir tilskipanir 89/48/EEB eða 92/51/EEB, sem samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið nær til, og kveða á um almennar reglur um gagnkvæma viðurkenningu á prófskírteinum vegna starfsmenntunar.

Vegna skuldbindinga Íslands samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðisins var lögum nr. 58/1976, um sjúkraþjálfun, breytt með 7. gr. laga nr. 116/1993 (Alpt. 1993, A-deild, bls. 736). Eftir breytingarnar hljóðar 2. gr. laganna svo:

„Leyfi skv. 1. gr. skal veita íslenskum ríkisborgurum og ríkisborgurum í EES-ríki sem lokið hafa prófi frá skóla sem viðurkenndur er fullkominn sjúkraþjálfunarskóli af heilbrigðisstjórn þess lands sem námið er stundað í. Leita skal umsagnar stjórnar námsbrautar í sjúkraþjálfun við Háskóla Íslands og landlæknis áður en leyfi er veitt.“

V.

1. Undirbúningur og rannsókn málsins.

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 58/1976 veitir heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra mönn- um leyfi til að starfa sem sjúkraþjálfarar hér á landi og kalla sig sjúkraþjálfara.

Af 10. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993 leiðir, að það stjórnvald, sem er bætt til þess að

taka stjórnvaldsákvörðun í máli, skal sjá til þess, að mál sé nægilega upplýst, áður en ákvörðun er tekin, þ.m.t. að skilyrði laga fyrir leyfisveitingu séu uppfyllt. Í 3. gr. laga nr. 83/1993, um viðurkenningu á menntun og prófskírteinum, kemur fram sambærileg regla, svo og í tilskipun 89/48/EBE, en þar er byggt á því, að hlutaðeigandi stjórnvald skuli afla nauðsynlegra upplýsinga um menntun og reynslu umsækjanda, sem krafist er í heimalandi hans, sbr. athugasemdir í greinargerð við 3. og 6. gr. frumvarps þess, er varð að lögum nr. 83/1993, um viðurkenningu á menntun og prófskírteinum (Alþt. 1992, A-deild, bls. 956 og 957).

Að því leyti sem afla þarf upplýsinga um umsækjanda sjálfan og hagi hans, getur stjórnvald kafið umsækjanda um nauðsynlegar upplýsingar á grundvelli 10. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993, sbr. 6. gr. laga nr. 83/1993, um viðurkenningu á menntun og prófskír-teinum.

Skilyrði þess, að maður, sem stundað hefur nám í EES-ríki, geti fengið rétt til að kalla sig sjúkraþjálfara hér á landi, er að hann hafi próf frá skóla, sem viðurkenndur er fullkominn sjúkraþjálfunarskóli af heilbrigðisstjórn þess EES-ríkis, þar sem nám var stundað, sbr. 2. gr. laga nr. 58/1976, sbr. 7. gr. laga nr. 116/1993. Samkvæmt sömu grein skal leita umsagnar stjórnar námsbrautar í sjúkraþjálfun við Háskóla Íslands og landlæknis, áður en leyfi er veitt. Ef ekki kemur óyggjandi fram, að þessir álitsgjafar hafi aflað nauðsynlegra upplýsinga um, hvort umsækjandi uppfylli framangreint lagaskilyrði, verður heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið að sjá til þess, að slíkra upplýsinga sé aflað, áður en ákvörðun er tekin um leyfisveitinguna, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga og framangreind laga-viðhorf.

Samkvæmt þeim gögnum, sem fyrir mig hafa verið lögð, liggur ekki fyrir, að stjórn námsbrautar í sjúkraþjálfun við Háskóla Íslands eða landlæknir hafi kannað sérstaklega, hvort [A] hefði lokið prófi frá skóla, sem væri viðurkenndur fullkominn sjúkraþjálfunarskóli af heilbrigðisyfirvöldum í Svíþjóð, áður en mælt var með því að honum yrði veitt leyfið. Liggur því ekki fyrir, á hvaða grundvelli meðmæli þessara aðila voru byggð. Þar sem þessara upplýsinga hafði ekki verið aflað, þegar heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu bærust umsagnir í málinu, bar því að sjá til þess, að þeirra yrði aflað, áður en ákvörðun var tekin um leyfisveitinguna. Þar sem það var ekki gert, gætti ráðuneytið ekki 10. gr. stjórnsýslulaga, er það tók ákvörðun um að veita [A] umrætt leyfi, þar sem nauðsynlegra upplýsinga hafði ekki verið aflað um, hvort uppfyllt væru lagaskilyrði til leyfisveitingarinnar.

Samkvæmt gögnum málsins verður ekki annað séð en að [A] hafi lagt fram prófskírteini sitt og aðrar þær upplýsingar, er máli skiptu og eftir var gengið á stöðluðu eyðublaði ráðuneytisins. Verður því að telja, að villa ráðuneytisins um staðreyndir málsins hafi orsakast af ófullnægjandi undirbúningi að úrlausn málsins.

2. Afturköllun leyfis.

Hinn 24. nóvember 1994 veitti heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið A leyfi til að kalla sig sjúkraþjálfara og starfa hér á landi sem sjúkraþjálfari. Hinn 9. desember 1994, eða 15 dögum eftir að leyfið hafði verið veitt, ritaði heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið A bréf og greindi honum frá því, að tekið yrði til athugunar, hvort mistök hefðu átt sér stað við leyfisveitinguna, þannig að ráðuneytið væri knúíð til að afturkalla leyfið á grundvelli 2. tölul. 25. gr. stjórnsýslulaga.

Samkvæmt bréfi, dags. 8. desember 1994, frá „Socialstyrelsen“ í Svíþjóð hefur A ekki starfsréttindi sem sjúkraþjálfari í Svíþjóð. Þá kemur fram í bréfinu, að sá skóli, sem A stundaði nám við, sé ekki talinn bjóða upp á þá menntun, sem þurfi til að öðlast starfsréttindi sem sjúkraþjálfari í Svíþjóð. Þessu vottorði hefur ekki verið hnekkð að sænskum lögum.

Samkvæmt lögum nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, hefur umboðsmaður aðeins eftirlit með stjórnslu íslenska ríkisins. Utan starfssviðs umboðsmanns Alþingis fellur því að taka afstöðu til þess, hvort mat „Socialstyrelsen“ í Svíþjóð á námi A sé í samræmi við sænsk lög.

Með bréfi, dags. 8. mars 1995, tilkynnti heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið A, að ráðuneytið hefði tekið ákvörðun um að afturkalla leyfi hans til þess að mega starfa sem sjúkraþjálfari hér á landi á grundvelli 2. tölul. 25. gr. stjórnslulaga. Yfir þessari afturköllun hefur A kvartað. Telur hann að afturköllunin hafi verið óheimil, þar sem hún snerti ívilnandi stjórnvaldsákvörðun. Þá bendir hann á, að honum verði ekki kennt um, hvernig staðið var að rannsókn og undirbúningi málsins, og þau mistök, sem átt hafi sér stað. Ennfremur hafi honum verið ókunnugt um þann annmarka, sem leyfisveitingin hafi verið haldin.

Eins og áður segir, var afturköllun leyfisveitingarinnar byggð á 2. tölul. 25. gr. stjórnslulaga. Ákvæðið hljóðar svo:

„Stjórnvald getur afturkallað ákvörðun sína að eigin frumkvæði, sem tilkynnt hefur verið aðila máls, þegar:

[. . .]

2. ákvörðun er ógildanleg.“

Í greinargerð með frumvarpi því, er varð að stjórnslulögum nr. 37/1993, segir í athugasemdum við 25. gr., að í 2. tölul. 25. gr. komi fram réttarúræði, sem almennt hafi ekki verið talið til afturköllunar í stjórnslurétti, en sé þó það skylt afturköllun að rétt þyki að taka það með í 25. gr. frumvarpsins (Alþt. 1992, A-deild, bls. 3305). Ákvæði 2. tölul. 25. gr. virðist byggt á þeirri óskráðu meginreglu, sem gildi fyrir lögfestingu stjórnslulaga, að stjórnvald, sem tekið hefur stjórnvaldsákvörðun, geti við vissar aðstæður fellt ákvörðun niður eða staðfest að hún sé ógild, sé ákvörðunin haldin verulegum annmarka. Lagaleg þýðing þess, að ákvæðið hefur verið tekið upp í 25. gr. stjórnslulaga er meðal annars sú, að áður en stjórnvald beitir þessu úrræði, verður að undirbúa málið og fara með það eftir málsmeðferðarreglum stjórnslulaga, þ.m.t. að veita aðila færi á að tjá sig um málið.

Í athugasemdum við 25. gr. í greinargerð með frumvarpi því, er varð að stjórnslulögum nr. 37/1993, kemur fram, að leysa beri úr því, hvort ákvörðun sé haldin ógildingaranannmarka eftir sömu sjónarmiðum og dómstólar gera (Alþt. 1992, A-deild, bls. 3305). Samkvæmt þessu fellur könnun á því, hvort til staðar er heimild til afturköllunar skv. 2. tölul. 25. gr. stjórnslulaga, saman við könnun og mat dómstóla á því, hvenær ákvörðun er talin ógildanleg. Verður því annars vegar að meta, hvort ákvörðun sé að lögum haldin annmarka, sem talist geti verulegur, og hins vegar hvort í málinu liggi fyrir veigamikil rök gegn því að ógilda hana.

Við mat á þeim annmarka, sem ákvörðunin er haldin, hefur grundvallarþýðingu, hvort um lögbundna eða matskennda stjórnvaldsákvörðun er að ræða. Samkvæmt 2. gr. laga nr. 58/1976, um sjúkraþjálfun, með síðari breytingum, skal heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra veita íslenskum ríkisborgurum og ríkisborgurum í EES-ríki umrætt leyfi, „sem lokið hafa prófi frá skóla sem viðurkenndur er fullkominn sjúkraþjálfunarskóli af heilbrigðisstjórn þess lands sem námið er stundað í“. Þegar um er að ræða nám, sem ekki hefur verið stundað hér á landi, heldur í öðru EES-ríki, er heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra ekki eftirlátið mat um það, hvaða skólar séu viðurkenndir sem fullkomnir sjúkraþjálfunarskólar. Stjórnvöldum þess ríkis, sem námið er stundað í, er aftur á móti fallið það mat. Að gildandi lögum er ráðherra heldur ekki veitt heimild til þess að veita þeim leyfi, sem lokið hafa sambærilegu námi eða hafa jafngilda menntun, eins og var í lögum

nr. 31/1962, um sjúkraþjálfun. Loks er ráðherra ekki veitt heimild í lögum til þess að veita undanþágu frá skilyrðum 2. gr. laga nr. 58/1976, um sjúkraþjálfun, með síðari breytingum. Samkvæmt framansögðu er ljóst, að um *lögbundna ákvörðun* er að ræða.

Eins og áður segir, er skóli sá, sem A útskrifaðist frá, ekki viðurkenndur sem fullkominn sjúkraþjálfunarskóli af heilbrigðisyrifvöldum í Svíþjóð. Þegar heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið tók ákvörðun um að veita A leyfi til að starfa hér á landi sem sjúkraþjálfari, þrátt fyrir framangreinda staðreynd, gætti ráðuneytið ekki hlutlægs og ófrávíkjanlegs lagaskilyrðis, sem sett er fyrir því að veita megi umrætt leyfi. Þessi lögbundna stjórnvaldsákvörðun var því *ólögmæt að efni til* og af þeim sökum ógildanleg.

Pótt lagt sé til grundvallar að A hafi verið grandlaus um efnisannmarka þessarar ívilnandi ákvörðunar og honum verði ekki um hann kennt, tel ég að það breyti ekki framangreindri niðurstöðu, þar sem efnisannmarkinn á þessari lögbundnu ákvörðun getur ekki talist óverulegur og stuttur tími leið frá því ákvörðun var tekin og þar til A var tilkynnt um, að tekið yrði til meðferðar, hvort afturkalla ætti ákvörðunina sökum annmarkans.

Það fellur undir dómstóla að leysa úr því, hvort A eigi rétt á bótum vegna tjóns, sem hann kann að hafa orðið fyrir vegna ráðstafana, sem hann tók ákvörðun um í skjóli þess leyfis, sem heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið veitti honum hinn 24. nóvember 1994 vegna mistaka, sem ráðuneytið bar ábyrgð á. Ég tel rétt að beina því til heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins að það kanni, hvort A hafi orðið fyrir bótaskyldu tjóni. Reynist svo vera, mælist ég til þess að hlutur hans verði réttur.

VI.

Niðurstæða.

Það eru helstu niðurstæður mínar, í tilefni af þeirri kvörtun, sem hér hefur verið fjall- að um, að ákvörðun heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins frá 24. nóvember 1994 um að veita A leyfi til þess að mega kalla sig og starfa sem sjúkraþjálfari hér á landi hafi verið ólögmæt að efni til, þar sem ekki var uppfyllt það ófrávíkjanlega skilyrði 2. gr. laga nr. 58/1976, um sjúkraþjálfun, sbr. 7. gr. laga nr. 116/1993, að A hefði lokið námi frá skóla, sem væri viðurkenndur sem fullkominn sjúkraþjálfunarskóli af heilbrigðisyrifvöldum í Svíþjóð, en þar var námið stundað. Af þessum sökum var þessi lögbundna ákvörðun ógildanleg. Var ráðuneytinu því heimilt að afturkalla hana á grundvelli 2. tölul. 25. gr. stjórnisýslulaga.

Finna verður að því, að heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið skyldi ekki hafa rannsakað málið nægilega og gengið úr skugga um, að skilyrði 2. gr. laga nr. 58/1976, um sjúkraþjálfun, sbr. 7. gr. laga nr. 116/1993, væru uppfyllt fyrir veitingu umrædds leyfis, *áður* en tekin var ákvörðun um að veita það. Það eru tilmæli mín til heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, að málsmeðferð þess við slíkar leyfisveitingar verði endurskoðuð, þannig að komið verði í veg fyrir að sambærileg mistök geti átt sér stað.

Ég tel rétt að beina því til heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins að það kanni, hvort A hafi orðið fyrir bótaskyldu tjóni vegna mistaka við útgáfu leyfisins, sem ráðuneytið bar ábyrgð á. Reynist svo vera, mælist ég til þess að hlutur hans verði réttur.“

VII.

Með bréfum, dags. 29. ágúst 1996, 17. febrúar 1997 og 4. júlí 1997, óskaði ég eftir upp- lýsingum heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra um, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af álitinu mínu. Svar hafði ekki borist frá ráðuneytinu þegar skýrslan fór í prentun.

3.4. Viðurkenning starfsheitis. Viðurkenning á menntun og prófskírteinum. EES-samningurinn. Sálfræðingar. (Mál nr. 1268/1994)

A hafði lokið námi í Noregi, sem „special pedagogikk“ og með því hlotið rétt til að kalla sig „candidata Paedagogiae specialis“. A sótti um leyfi til þess að mega kalla sig „uppeldis- og sálfræðiráðgjafi“, en samkvæmt norskum rétti uppfyllti hún skilyrði til þess að hljóta ráðningu sem „pedagogisk-psykologisk rådgiver“. Menntamálaráðuneytið hafnaði umsókn A þar sem hún var ekki sálfræðingur, og samkvæmt 1. gr. laga nr. 40/1976, um sálfræðinga, hefðu ekki aðrir rétt á því að kalla sig sálfræðinga en þeir sem hlotið hefðu til þess leyfi menntamálaráðuneytisins.

Í bréfi til A tók ég fram, að starfsheitið „uppeldis- og sálfræðiráðgjafi“, væri ekki löggilt hér á landi og væri A því óheimilt að nota það samkvæmt gildandi lögum vegna ákvæða 2. mgr. 1. gr. laga nr. 40/1976, um sálfræðinga, þrátt fyrir að starfsheitið væri þýðing á hinu norska starfsheiti. Ég benti A á að þessi niðurstaða hefði á hinn bóginn ekki sjálfkrafa í för með sér, að komið væri í veg fyrir að A mætti starfa hér á landi á því sviði, sem hún væri menntuð á. Vísaði ég þar til 75. gr. stjórnarskrárinnar, sem fjallar um um atvinnufrelsi, og benti A á að rita bæði menntamálaráðuneytinu og heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu bréf og spyrjast fyrir um, hvort lög tálmuðu því á einhvern hátt að þeirra dómi, að A mætti vinna þau störf hér á landi sem féllu undir starfssvið hennar í Noregi.

Í bréfi, er ég ritaði A 30. apríl 1996 tók ég meðal annars fram:

„Erindi yðar, sem þér báruð fram við menntamálaráðuneytið hinn 4. apríl 1993, skil ég svo, að þér hafið ekki verið að sækja um löggildingu sem sálfræðingur, sbr. lög nr. 40/1976, um sálfræðinga, heldur um leyfi til þess að fá að bera starfsheitið *uppeldis- og sálfræðiráðgjafi*, í samræmi við hið norska starfsheiti „paedagogisk-psykologisk rådgiver“.

Til stuðnings máli yðar hafið þér vísað til samnings milli Danmerkur, Finnlands, Íslands, Noregs og Svíþjóðar um norrænan vinnumarkað fólks með minnst þriggja ára æðri menntun, sem veitir starfsréttindi. Þar sem umræddur samningur hefur ekki enn öðlast gildi með bindandi hætti fyrir íslenska ríkið, kemur hann ekki til nánari athugunar í máli þessu.

Ennfremur hafið þér vísað til samningsins um Evrópska efnahagssvæðið máli yður til stuðnings.

Samkvæmt 2. gr. laga nr. 2/1993, um Evrópska efnahagssvæðið, skal meginmál EES-samningsins hafa lagagildi hér á landi. 30. gr. samningsins hljóðar svo:

„Til að auðvelda launþegum og sjálfstætt starfandi einstaklingum að hefja og stunda starfsemi skulu samningsaðilar í samræmi við VII. viðauka gera nauðsynlegar ráðstafanir varðandi gagnkvæma viðurkenningu á prófskírteinum, vottorðum og öðrum vitnisburði um formlega menntun og hæfi, svo og samræmingu ákvæða í lögum og stjórnisýslufyrirmælum samningsaðila varðandi rétt launþega og sjálfstætt starfandi einstaklinga til að hefja og stunda starfsemi.“

Í tilefni af lögfestingu EES-samningsins voru sett lög nr. 83/1993, um viðurkenningu á menntun og prófskírteinum, sbr. lög nr. 76/1994, en þau gilda um störf sem löggildingu, leyfi eða aðra jafngilda viðurkenningu þarf til og falla undir tilskipanir 89/48/EBE og 92/51/EBE. 2. gr. laganna, með síðari breytingum, hljóðar svo:

„Ríkisborgarar í aðildarríkjum Evrópska efnahagssvæðisins, svo og norrænir ríkisborgarar sem uppfylla skilyrði þessara tilskipana eða samninga sem falla undir 1. gr.,

eiga rétt á að gegna hér á landi starfi sem löggildingu, leyfi eða aðra jafngilda viðurkenningu þarf til, hvort heldur er sjálfstætt eða sem launþegar, með sömu skilmálum og gilda um íslenska ríkisborgara.“

Í athugasemdum í greinargerð með frumvarpi því, er varð að lögum nr. 83/1993, um viðurkenningu á menntun og prófskírteinum, er vikið nánar að tilskipun ráðsins 89/48/EBE frá 21. desember 1988, um almennt kerfi til viðurkenningar á prófskírteinum, sem veitt eru að lokinni sérfræðimenntun og starfsþjálfun á æðra skólastigi sem staðið hefur að minnsta kosti í þrjú ár. Þar segir meðal annars svo:

„Tilskipunin tekur aðeins til löggiltra starfa í ríkjum Evrópska efnahagssvæðisins. Samkvæmt 1. gr. tilskipunarinnar er um að ræða lögverndað starf ef þess er krafist í lögum eða með ákvörðun hlutaðeigandi stjórnvalds að til þess að mega stunda starfið þurfi viðkomandi að hafa skírteini er votti að hann hafi lokið tilskilinni menntun og starfsþjálfun.“ (Alpt. 1992, A-deild, bls. 955.)

Af framansögðu er ljóst, að lög nr. 83/1993 taka að meginstefnu aðeins til lögverndaðra starfa í framangreindum skilningi. Í þessu sambandi er rétt að minna á, að ekki er til lögverndað starfsheiti hér á landi, sem er sambærilegt hinu norska starfsheiti „pedagogisk-psykologisk rådgiver“.

Ákvörðun menntamálaráðuneytisins um að hafna beiðni yðar um leyfi til að mega bera starfsheitið *uppeldis- og sálfræðiráðgjafi* er byggð á lögum nr. 40/1976, um sálfræðinga. 1. gr. þeirra laga hljóðar svo:

„Rétt til að kalla sig sálfræðinga hér á landi hafa þeir einir sem til þess hafa fengið leyfi menntamálaráðuneytisins.

Öðrum aðilum er óheimilt að nota starfsheiti sem til þess er fallið að gefa í skyn að þeir hafi hlotið löggildingu sem sálfræðingar.“

Í athugasemdum í greinargerð við 1. gr. frumvarps þess, er varð að lögum nr. 40/1976, um sálfræðinga, segir meðal annars svo:

„2. mgr. bannar notkun líkra starfsheita, ef þau eru til þess fallin að vekja ranglega hugmyndir um að viðkomandi aðili hafi hlotið löggildingu sem sálfræðingur. Ákvæðið á t.d. við starfsheiti eins og skólasálfræðingur, vinnusálfræðingur o.fl. Verði frumvarp þetta að lögum yrði notkun slíkra starfsheita eingöngu heimil þeim sem hlotið hafa löggildingu sem sálfræðingar og þá innan ramma sem skilgreindur yrði í reglugerð, sbr. 7. gr. Litið er svo á að ákvæðið sé nauðsynleg viðbót við ákvæði 1. mgr. um einkarétt á starfsheitinu sálfræðingur, m.a. til að koma í veg fyrir misskilning.“ (Alpt. 1975, A-deild, bls. 1078.)

Samkvæmt 1. mgr. 1. gr. laga nr. 40/1976 mega ekki aðrir kalla sig sálfræðinga en þeir sem hafa fengið til þess leyfi menntamálaráðherra skv. þeim lögum. Af ákvæðum 2. mgr. 1. gr. laganna svo og lögskýringargögnum er ljóst, að einnig er lagt bann við því að nota starfsheitið sálfræðingur í samsettum orðum, ef það er til þess fallið að vekja ranglega hugmyndir um að viðkomandi aðili hafi hlotið löggildingu sem sálfræðingur. Þeim, sem ekki hafa hlotið löggildingu skv. lögum nr. 40/1976, er því samkvæmt ummælum í lögskýringargögnum t.d. óheimilt að nota heitin skólasálfræðingur og vinnusálfræðingur.

Í málinu liggur fyrir, að þér hafið ekki hlotið löggildingu sem sálfræðingur skv. lögum nr. 40/1976 eða samkvæmt norskum lögum. Með vísan til 2. mgr. 1. gr. laga nr. 40/1976 og

framangreindra lögskýringarsjónarmiða, tel ég ekki tilefni til athugasemda við þá afstöðu menntamálaráðuneytisins að yður sé óheimilt að nota starfsheitið „uppeldis- og sálfræðiráðgjafi“, þar sem það sé til þess fallið að gefa í skyn, að þér hafði hlotið löggildingu sem sálfræðingur.

[. . .]

Eins og hér að framan greinir er niðurstaða mín sú, að starfsheitið „uppeldis- og sálfræðiráðgjafi“ sé ekki löggilt hér á landi og yður sé óheimilt að nota það að gildandi lögum vegna ákvæða 2. mgr. 1. gr. laga nr. 40/1976, um sálfræðinga, þrátt fyrir að starfsheitið sé þýðing á hinu norska starfsheiti „pedagogisk-psykologisk rådgiver“. Þessi niðurstaða hefur aftur á móti ekki sjálfkrafa í för með sér, að komið sé í veg fyrir að þér megið starfa hér á landi á því sviði, sem þér eruð menntuð á. Samkvæmt 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 13. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995, er öllum frjálst að stunda þá atvinnu, sem þeir kjósa. Þessu frelsi má þó setja skorður með *lögum*, enda krefjist almannahagsmunir þess. Ég tel rétt að þér skrifið bæði menntamálaráðuneytinu og heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu bréf, og spyrjist fyrir um, hvort *lög* tálmi því á einhvern hátt, að þeirra dómi, að þér megið vinna þau störf hér á landi, sem falla undir starfssvið „pedagogisk-psykologisk rådgiver“ í Noregi. Í því sambandi er nauðsynlegt að þér leggið fram lýsingu á eðli starfsins. Ef þér verðið óánægð með svör ráðuneytanna og teljið yður beittu rangindum, er yður heimilt að leita til mín á ný með það mál.“

4.0. Byggingar- og skipulagsmál.

4.1. Kynning aðalskipulags. Andmælaréttur. Sérstakt hæfi. Starfssvið umboðsmanns. (Mál nr. 1453/1995)

A kvartaði f.h. erfingja ábúanda að X yfir ýmsum atriðum varðandi aðalskipulag Hveragerðisbæjar fyrir árin 1993–2013. Erfingjarnir töldu meðal annars að þeir hefðu ekki fengið nægilegt tækifæri til að koma að athugasemdum sínum við skipulagið. Í bréfi sínu til A rakti umboðsmaður að mælt væri fyrir um andmælarétt aðila máls í 13. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993. Þau lög giltu, samkvæmt 2. mgr. 1. gr. þeirra, þegar stjórnvöld tækju stjórnvaldsákvarðanir. Skipulag samkvæmt IV. kafla skipulagslaga nr. 19/1964, væri ekki stjórnvaldsákvarðun heldur teldist til almennra stjórnvaldsfyrirmæla og því giltu stjórn-sýslulögin ekki um undirbúning og gerð þeirra, heldur þær málsmeðferðarreglur sem fram kæmu í skipulagslögum og skipulagsreglugerð. Eftir að hafa kynnt sér gögn málsins og skýringar Hveragerðisbæjar taldi umboðsmaður ekki tilefni til athugasemda við kynningu á aðalskipulaginu.

Erfingjarnir kvörtuðu einnig yfir því að skipulagsstjóri hefði verið vanhæfur til að fjalla um aðalskipulagið vegna tengsla sinna við mann sem vann að því, og að formaður skipulags- og umferðarnefndar Hveragerðisbæjar hefði verið vanhæfur til meðferðar athugasemda ábúandans vegna kunningssskapar við hann og þess að hann hafði hreinritað athugasemdir hans við skipulagstillöguna. Umboðsmaður benti á að hæfisreglur stjórn-sýslulaga ættu ekki við um efnið, heldur hin óskráða grundvallarregla um sérstakt hæfi starfsmanna ríkisins. Í bréfi sínu benti umboðsmaður á að það, að vinur skipulagsstjóra hefði komið að gerð aðalskipulags, gæti ekki eitt og sér valdið vanhæfi skipulagsstjóra til meðferðar málsins. Almennt yrði að ganga út frá því, að aðeins nán vinátta við aðila máls eða annan einstakling, sem hefði sérstakra og verulegra hagsmuna að gæta af úrlausn máls gæti valdið vanhæfi, samkvæmt hinni óskráðu grundvallarreglu um sérstakt hæfi starfsmanna ríkisins. Í bréfi sínu tók umboðsmaður fram að þar sem ekki hefði verið sýnt fram á að umfjöllun skipulagsstjórnar um aðalskipulagið hefði snert sérstaka og verulega hagsmuni vinar skipulagsstjóra, yrði ekki séð að skipulagsstjóri hefði verið vanhæfur til umfjöllunar um skipulagið. Þar sem kunningssskapur veldur almennt ekki vanhæfi, samkvæmt 45. gr. sveitarstjórnarlaga, og ekki varð séð að formaður skipulags- og umferðarnefndar Hveragerðisbæjar hefði tekið að sér hagsmunagæslu eða veitt ábúandanum slíka ráðgjöf að það gerði hann vanhæfan til meðferðar athugasemda ábúandans í skipulagsnefnd, teldi umboðsmaður ekki ástæðu til frekari umfjöllunar um þennan þátt málsins.

Þá töldu erfingjarnir að umhverfisráðherra hefði verið óheimilt að staðfesta skipulagið því ekki hefði verið metið við gerð þess, hvort almannabörf krefðist þess að það yrði með þeim hætti sem síðar varð. Umboðsmaður taldi að ekki yrði séð að skipulagið væri byggt á ólögætum sjónarmiðum eða færi út fyrir heimildir skipulagslaga. Það gæfi því ekki tilefni til athugasemda af hans hálfu.

I.

Hinn 10. maí 1995 kvartaði A, héraðsdómsslögmaður fyrir hönd B, C og D, erfingja E, ábúanda að X yfir málsmeðferð skipulagsyfirvalda vegna aðalskipulags fyrir Hveragerðis-

bæ 1993–2013. Kvartað var yfir því, að B, C og D hefði ekki verið veitt færi á að tjá sig um tillögur að aðalskipulagi þegar það var til meðferðar, skipulagsstjóri hefði verið vanhæfur til þess að fjalla um aðalskipulagið vegna tengsla sinna við F, sem vann að skipulaginu og því að ekki hefði verið metið við gerð skipulagsins hvort almannapörf krefðist þess, að það yrði með þeim hætti sem varð. Dregið var í efa, að umhverfisráðherra hefði verið heimilt að staðfesta skipulagið hinn 19. maí 1994. Loks töldu þau B, C og D að með nefndu aðalskipulagi hefði verið farið í bága við þinglýsta kvöð um nýtingu tiltekkinnar jarðar.

II.

Hinn 23. maí 1995 ritaði ég skipulagsstjóra ríkisins bréf og óskaði eftir því, með vísan til 7. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að hann veitti mér upplýsingar um tengsl sín við F. Mér bárust svör hans með bréfi, dags. 29. maí 1995, og lýsir hann tengslum sínum við F svo:

„[F] og [skipulagsstjóri ríkisins] eru fjórmenningar [. . .]. Báðir stunduðu þeir nám í arkitektúr við [. . .] og unnu þar m.a. saman að skipulagsverkefnum. [F] lauk námi 1974 en [skipulagsstjóri ríkisins] árið 1976.

Árið 1978 keypti [skipulagsstjóri ríkisins] og kona hans vesturhluta parhúss við [. . .]. Stuttu síðar keypti [F] og kona hans [. . .] austurhluta sama parhúss og hafa þeir því verið nágrannar síðan að undanteknum árunum 1979–1981 er [skipulagsstjóri ríkisins] bjó á [. . .].

Á árunum 1981 til 1985 leigði [skipulagsstjóri ríkisins] vinnuherbergi á Teiknistofu [. . .] föður [F].

[Skipulagsstjóri ríkisins] og [F] eru því, auk þess að vera vinir, frændur, nágrannar og vinnufélagar um tíma.“

Hinn 17. ágúst 1995 ritaði ég bæjarstjórn Hveragerðisbæjar bréf og óskaði eftir því, að hún gerði mér grein fyrir viðhorfum sínum til kvörtunarinnar. Ég óskaði þess sérstaklega að upplýst yrði, hvort kynning hefði farið fram á umræddum skipulagstillögum í samræmi við 1. mgr. greinar 3.4.1. í skipulagsreglugerð nr. 318/1985, með síðari breytingum.

Y, hestaréttarlögmaður, kom á framfæri við mig svörum Hveragerðisbæjar með bréfi, dags. 18. október 1995. Í bréfinu segir meðal annars svo:

„Af hálfu umbj. míns er litið svo á að farið hafi verið í einu og öllu að lögum við samþykkt aðalskipulags bæjarins fyrir árin 1993–2013. Skipulagstillögur voru auglýstar með lögbundnum hætti auk þess sem almennir borgarafundir voru auglýstir og haldnir þann 22. júní og 14. september 1993. Ábúendum [X] var fullkunnugt um skipulagstillöguna og efni hennar, enda gerðu þeir athugasemdir við hana [. . .]

Þess skal þó getið til áréttingar að eldra skipulag fyrir umrætt svæði, sem staðfest var þann 13. júlí 1982, og gildi þar til núverandi skipulag gekk í gildi, gerði ráð fyrir að svæði það sem hér er til umfjöllunar yrði iðnaðarsvæði. Ákvörðun um að landið kæmi ekki til greina sem landbúnaðarland var því í raun tekin á árinu 1982 án athugasemda af hálfu ábúenda [X].“

Með bréfinu fylgdi yfirlit yfir auglýsingu á aðalskipulagi Hveragerðisbæjar árin 1994–2013 og greinargerð G, dags. 24. september 1995.

III.

Í bréfi mínu til A, dags. 12. mars 1996, sagði meðal annars:

„L

Í fyrsta lagi kvarta umbjóðendur yðar yfir því, að þeim hafi ekki verið gefið sérstakt færi á því að tjá sig um tillögur að aðalskipulagi, þegar það var í mótun. [. . .]

Í 13. gr. stjórnáskilulaga nr. 37/1993 er mælt fyrir um andmælarétt aðila máls. Samkvæmt 2. mgr. 1. gr. laganna gilda þau, þegar stjórnvöld taka stjórnvaldsákvæðanir. Lög gilda aftur á móti ekki um stjórnvaldsfyrirmæli. Þar sem skipulag samkvæmt IV. kafla skipulagslaga nr. 19/1964 telst ekki stjórnvaldsákvörðun, gilda stjórnáskilulögin ekki um undirbúning og gerð þess. Um undirbúning og gerð aðalskipulagsins gilda því þær málsmeðferðarreglur, sem fram koma í skipulagsreglugerð nr. 318/1985, með síðari breytingum, og skipulagslögum nr. 19/1964, með síðari breytingum, um gerð skipulagsuppráttá.

1. mgr. greinar 3.4.1. skipulagsreglugerðar nr. 318/1985 hljóðar svo:

„Eftir því sem vinnu við gerð aðalskipulags miðar áfram skal stefnt að því að kynna íbúum og öðrum hagsmunaaðilum í hlutaðeigandi sveitarfélagi einstaka þætti þess eftir því sem aðstæður leyfa.“

Ákvæði sama efnis og fram kemur í framangreindri málsgrein er ekki að finna í skipulagslögum. Í kvörtuninni segir svo:

„Á meðan skipulagstillögur voru í vinnslu var aldrei haft samband við umbjóðendur mína vegna þeirra skerðinga sem tillögurnar gerðu ráð fyrir á réttindum þeirra og þeim gefinn kostur á að koma fram sjónarmiðum sínum.“

Í þeim gögnum, sem fylgdu bréfi lögmanns Hveragerðisbæjar, kemur fram, að frá marsmánuði 1993 til febrúarmánaðar 1994 hafi fimm sinnum verið fjallað um drög að aðalskipulaginu í Bæjarblaðinu í Hveragerði, en blaðið sé borið inn á hvert heimili í Hveragerði og nágrenni. Þá hafi almennir borgarafundir verið haldnir um skipulagið 22. júní og 14. desember 1993.

Að framansögðu athuguðu tel ég ekki tilefni til athugasemda við þá kynningu, sem fram fór á aðalskipulaginu, þegar það var í undirbúningi, sbr. 1. mgr. greinar 3.4.1. skipulagsreglugerðar.

2.

Þá kvarta umbjóðendur yðar yfir því, að skipulagsstjóri ríkisins hafi verið vanhæfur til meðferðar skipulagsins, þar sem skipulagið hafi verið unnið af F, arkitekt, sem sé vinur skipulagsstjóra.

Af bréfi skipulagsstjóra ríkisins, dags. 29. maí 1995, virðist mega ráða, að hann sé náninn vinur F.

Eins og áður segir, gilda stjórnáskilulög nr. 37/1993, þegar stjórnvöld taka ákvæðanir um rétt eða skyldu manna, þ.e. svonefndar stjórnvaldsákvæðanir. Þau gilda hins vegar ekki um samningu reglugerða né annarra almennra stjórnvaldsfyrirmæla, sbr. 2. mgr. 1. gr. laganna. Þar sem aðalskipulag telst til almennra stjórnvaldsfyrirmæla, gilda stjórnáskilulögin ekki um setningu aðalskipulags. Um hæfi skipulagsstjóra giltu því ekki hæfisreglur stjórnáskilulaga við meðferð umrædds aðalskipulags, heldur hin óskráða grundvallarregla um sérstakt hæfi starfsmanna ríkisins.

Þrátt fyrir að vinur skipulagsstjóra hafi komið að gerð aðalskipulags skv. grein 3.4.1. skipulagsreglugerðar, gat það eitt og sér ekki valdið vanhæfi hans til meðferðar málsins á

vegum skipulagsstjórnar skv. grein 3.4.2. skipulagsreglugerðar. Almennt verður að ganga út frá því, að einungis nán vinátta við aðila máls eða annan einstakling, sem hefur sérstakra og verulegra hagsmuna að gæta af úrlausn máls, geti valdið vanhæfi skv. hinni óskráðu grundvallarreglu um sérstakt hæfi starfsmanna ríkisins.

Ekki hefur verið sýnt fram á, að F eigi fasteign á því svæði, sem skipulagið tekur til, eða skipulagið hafi haft í för með sér sérstakan hagnað eða óhagræði fyrir hann umfram aðra fasteignareigendur, sem af skipulaginu eru bundir. Þá verður heldur ekki séð, að umfjöllun skipulagsstjórnar um aðalskipulagið hafi að öðru leyti snert sérstaka og verulega hagsmuni F. Af þessum sökum verður ekki talið, samkvæmt þeim gögnum, sem fyrir mig hafa verið lögð, að skipulagsstjóri hafi verið vanhæfur til umfjöllunar um nefnt aðalskipulag.

3.

Í bréfi yðar til mín, dags. 23. janúar 1996, er vikið að hæfi G, sem var formaður skipulags- og umferðarnefndar Hveragerðisbæjar, þegar uppdráttur að umræddu skipulagi var saminn. Teljið þér vafa leika á, að hann hafi verið hæfur til meðferðar þeirra athugasemda, sem fram komu frá E við skipulagstillöguna eftir opinbera framlagningu hennar. Í þessu sambandi bendið þér á tvær ástæður.

Í fyrsta lagi bendið þér á, að E og G hafi verið kunningjar. Í þessu sambandi er rétt að taka fram, að kunningskapur veldur almennt ekki vanhæfi skv. 45. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986. Aðeins mjög nán vinátta við aðila máls getur valdið vanhæfi við vissar aðstæður skv. því ákvæði. Liggur því ekki fyrir, að G hafi af þessari ástæðu verið vanhæfur til meðferðar athugasemda E við skipulagstillöguna.

Í öðru lagi bendið þér á, að G hafi hreinritað athugasemdir E við umrædda skipulagstillögu. Samkvæmt þeirri meginreglu, sem 7. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 er byggð á, skal stjórnvald veita þeim, sem til þess leita, nauðsynlega aðstoð og leiðbeiningar. Í athugasemdum í greinargerð við 7. gr. frumvarps þess, er varð að stjórnarsýslulögum nr. 37/1993, segir, að „í reglunni [felist] m.a. að stjórnvöldum [beri] að leiðbeina og aðstoða menn við að fylla út eyðublöð sé um þau að ræða“. (Alþt. 1992, A-deild, bls. 3292.) 7. gr. laganna er skipað í III. kafla þeirra. Í athugasemdum í greinargerð við þann kafla segir meðal annars, að „flestar ákvæði kaflans [bygg] á óskráðum grundvallarreglum stjórnarsýsluráttarins sem [hafi] almennt mun víðtækara gildissvið en gert [sé] ráð fyrir að lögin hafi . . .“ (Alþt. 1992, A-deild, bls. 3292).

Hér er ekki þörf á því að taka afstöðu til þess, hvort G hafi verið skylt skv. framangreindri meginreglu að hreinskrifa athugasemdir E. Að mínum dómi liggur aftur á móti ekki fyrir í gögnum málsins, að G hafi tekið að sér hagsmunagæslu eða veitt slíka ráðgjöf, að það hafi gert hann vanhæfan til meðferðar athugasemda E í skipulagsnefnd skv. 45. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986.

Að framansögðu athuguðu og með vísan til 1. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, tel ég ekki tilefni til frekari umfjöllunar um þennan þátt málsins.

4.

Þá er meðal annars kvartað yfir því, að við gerð skipulagsins hafi ekki verið metið, hvort almannþörf krefðist þess, að skipulag [. . .] yrði með þeim hætti sem varð, þ.m.t. að þar yrði komið fyrir golfvelli. Af hálfu umboðdenda yðar er bent á, að þessi landnotkun fari í bága við mikilsverða hagsmuni þeirra. Af þessari ástæðu er dregið í efa, af hálfu umboðdenda yðar, að umhverfisaráðherra hafi verið heimilt að staðfesta aðalskipulag Hveragerðisbæjar hinn 19. maí 1994.

Samkvæmt 1. og 2. mgr. 4. gr. skipulagslaga, sbr. 1. gr. laga nr. 31/1978, eru öll sveitarfélög skipulagsskyld og skal gera skipulagsuppdrætti af öllum þéttbýlisstöðum, þar sem

búa 50 manns eða fleiri, eða þar sem ætla má að þéttbýli rísi. Samkvæmt grein 3.2. skipulagsreglugerðar nr. 318/1985 er hlutverk aðalskipulags að sýna í einstökum atriðum stefnumörkun hlutaðeigandi sveitarstjórnar um þróun byggðar og landnotkun innan sveitarfélagsins. Staðfest aðalskipulag er í senn stjórnþæki hlutaðeigandi sveitarstjórnar og trygging íbúa sveitarfélags fyrir því að allar framkvæmdir innan marka aðalskipulags séu samkvæmt fyrirframgerðri áætlun.

Ég hef athugað þá þætti skipulagsins, sem kvörtun yðar lýtur sérstaklega að. Að mínum dómi verður ekki séð, að skipulagið sé byggt á ólögætum sjónarmiðum eða fari út fyrir heimildir skipulagslaga nr. 19/1964. Að þessu leyti gefur skipulagið ekki tilefni til athugasemda af minni hálfu.

[. . .]

5.

Þá kvarta umbjóðendur yðar yfir því, að með skipulaginu hafi verið brotin kvöð, sem fram kemur í kaupsamningi á milli Hveragerðisbæjar og landbúnaðarráðherra, dags. 9. september 1986. Í 2. mgr. 4. gr. samningsins segir meðal annars svo:

„Þá skuldbindur kaupandi sig til að haga skipulagi og landnýtingu á hinu selda landi [. . .] þannig, að sem mestur hluti þess lands sem lægst liggur og hentugast er, verði skipulagt sem iðnaðarhverfi . . .“

Þar sem umbjóðendur yðar hafa ekki sýnt fram á, að þeir séu beinir aðilar að þessum samningi, eða að efni hans sé slíkt, að þeir geti borið fram kvörtun út af honum, sbr. 5. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, eru ekki uppfyllt lagaskilyrði til umfjöllunar um þennan þátt málsins.

IV.

Samkvæmt framansögðu tel ég ekki tilefni til athugasemda við þá þætti aðalskipulags Hveragerðis fyrir árin 1993 til 2013, sem hér að framan hefur verið fjallað efnislega um í tilefni af kvörtun B, C og D, erfingja E, ábúanda að X í Hveragerðisbæ.“

5.0. Fangelsismál.

5.1. Aðbúnaður fanga í Hegningarhúsinu við Skólavörðustíg. Evrópskar fangelsisreglur. Jafnræðisregla. Frumkvæðisathugun. (Mál nr. 1539/1995)

Umboðsmaður tók til athugunar að eigin frumkvæði aðbúnað fanga í Hegningarhúsinu við Skólavörðustíg, meðal annars með hliðsjón af kvörtun tveggja fanga og skýrslu Evrópunefndar um varnir gegn pyntingum og ómannlegri eða vanvirdandi meðferð eða refsingu frá 1993. Fyrirspurnir umboðsmanns til Fangelsismálastofnunar ríkisins lutu að óviðunandi birtu í tveimur klefum, litlu loftstreymi inn um glugga á tilteknum klefum, skorti á aðstöðu til líkamsræktar, svo og reglum um stærð sjónvarpstækja og aðgangi fanga að síma.

Þeir tveir klefar sem fjallað var um voru teknir úr notkun sem fangaklefar í desember 1995. Þá voru þeir gluggar lagfærðir sem gerðar höfðu verið athugasemdir við vegna lítils loftstreymis. Taldi umboðsmaður því ekki ástæðu til frekari athugasemda vegna þessa. Þá taldi umboðsmaður að komið hefði verið upp lágmarksaðstöðu til líkamsþjálfunar í fangelsinu, sbr. 15. gr. laga nr. 48/1988, um fangelsi og fangavist, og 83. og 84. gr. evrópsku fangelsisreglnanna og taldi því ekki ástæðu til frekari athugasemda um þessa þætti.

Umboðsmaður taldi ekki nauðsynlegt að takmarka stærð sjónvarpstækja í klefum og beindi þeim tilmælum til fangelsismálastofnunar að reglur um stærð sjónvarpstækja í klefum fanga væru í samræmi við raunverulega framkvæmd í þessum efnunum. Loks vísaði umboðsmaður til 19. gr. laga nr. 48/1988, um rétt fanga á símtölum við aðila utan fangelsis, sbr. 27. gr. reglugerðar nr. 119/1990, sem og til fyrrnefndrar skýrslu, að einungis beri að takmarka tengsl fanga við umheiminn á grundvelli skilgreindra öryggissjónarmiða eða með tilliti til þess sem mögulegt er við ríkjandi aðstæður. Með vísan til þessa sjónarmiðs og jafnræðissjónarmiða beindi umboðsmaður þeim tilmælum til fangelsismálastofnunar að hún beitti sér fyrir því að fangar hegningarhússins nyttu sambærilegra kosta í símamálum og fangar í öðrum fangelsum landsins.

Loks tók umboðsmaður fram að Hegningarhúsið við Skólavörðustíg væri gömul bygging sem erfitt væri að laga að þeim kröfum sem gerðar væru til fangelsa. Taldi umboðsmaður að stefna ætti að því að hætta svo fljótt sem kostur væri að nota það sem fangelsi.

I.

Í tilefni af kvörtun tveggja fanga, er dvöldu í Hegningarhúsinu við Skólavörðustíg þeirra A og B, ákvað ég að taka að eigin frumkvæði til athugunar aðbúnað fanga í hegningarhúsinu, sbr. 1. mgr. 5. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis. Hinn 22. júní 1995 heimsótti ég hegningarhúsið af þessu tilefni. Í þeirri heimsókn komu fram nokkur atriði, sem sérstaklega vöktu athygli mína, bæði við skoðun á húsakynnum sem og í viðtölum við fanga.

II.

Í framhaldi af heimsókn minni í Hegningarhúsið við Skólavörðustíg sendi ég bréf til Fangelsismálastofnunar ríkisins, dags. 17. júlí 1995, þar sem ég óskaði þess, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að fangelsismálastofnun veitti mér upplýsingar og skýrði viðhorf sitt til eftirfarandi atriða:

- „1. Í klefum nr. 13 og 14 virðist birta óviðunandi. Er óskað upplýsinga um, hvort tek-in hafi verið ákvörðun um að taka þessa klefa úr notkun sem fangaklefa, og ef svo er, hvenær áætlað sé að það komi til framkvæmda.
2. Í nokkrum klefum hegningarhússins, sem snúa inn að fangelsisgarði, er, að sögn fanga, lítið loftstreymi inn um glugga. Gluggarnir í þessum klefum eru með þétt-riðnum vírnetum, og ekki mögulegt að stilla þá með tilliti til loftstreymis. Óskað er upplýsinga um, hvort rannsókn hafi farið fram á því, hvort loftstreymi inn í klefana sé nægjanlegt og, ef niðurstaðan er sú að svo sé ekki, hvort einhverjar ákvarðanir hafi verið teknar um lagfæringar á gluggunum.
3. Fram kom í heimsókninni, að ætlunin væri að bæta aðstöðu fanga í hegningarhúsinu til líkamsræktar, svo sem með því að koma upp lyftingatækjum. Óskað er nánari upplýsinga um þær ákvarðanir, sem teknar hafa verið um þetta efni, og um áætlaða framkvæmd þeirra.
4. Í samtölum við fanga kom fram óánægja með reglur, er gilda í hegningarhúsinu um stærð sjónvarpstækja. Kvörtuðu fangar yfir því, að samkvæmt reglum fangelsisins væri eigi heimilt að hafa í fangaklefum algengustu stærðir sjónvarpa, sem væru 18–21“, en erfitt væri að útvega sjónvörp af heimilli stærð. Fram kom, að samkvæmt reglum fangelsisins er sett viðmið um 14“ stærð á skjá, en í vissum tilvikum væri heimilað að nota stærri sjónvörp, þó eigi yfir ákveðinni stærð. Óskað er upplýsinga um, hvort Fangelsismálastofnun ríkisins telji eigi rétt að breyta þeirri viðmiðun í reglum hegningarhússins um stærð sjónvarpa, er nú gildir, þannig að það verði í samræmi við raunverulega framkvæmd, og hvort einhverjar ákvarðanir hafi verið teknar í því sambandi.
5. Að lokum er óskað upplýsinga um, hvort einhverjar ákvarðanir liggi fyrir um, að aðgangur að síma í hegningarhúsinu verði rýmkaður, t.d. þannig að þeir fái aðgang að kortasíma, eins og fangar hafa afnot af á Litla-Hrauni og á Kvía-bryggju.“

Svar fangelsismálastofnunar barst mér með bréfi, dags. 5. september 1995. Segir þar meðal annars:

- „Ad.1. Fyrir liggur ákvörðun um að taka klefa nr. 13 og 14 úr notkun sem fanga-klefa fljótlega eftir að hið nýja afplánunarfangelsi að Litla-Hrauni verður komið í fulla notkun.
- Ad.2. Framkvæmdasýslan var fengin til að gera úrbætur í þessu efni. Í framhaldi af því voru göt stækkuð á vírnetum í gluggum þeirra fangaklefa sem athuga-semdir komu fram við.
- Ad.3. Enn hefur ekkert verið aðhafst í þessu máli. Þröngur fjárhagur ræður þar mestu um.
- Ad.4. Fangelsismálastofnun hefur unnið að því að samræma og setja viðmiðunar-reglur og staðla yfir þá muni sem föngum er heimilað að hafa í klefum allra ríkisfangelsanna, þ.m.t. sjónvarpstæki. Í hinu nýja afplánunarfangelsi að Litla-Hrauni er gert ráð fyrir því að stærð sjónvarpstækja í fangaklefum nemi 18“–21“. Hins vegar verður stærra sjónvarpstæki í sameiginlegri setu-stofu hvers fangagangs. Hvað varðar Hegningarhúsið hefur verið reynt að takmarka stærð sjónvarpstækja og fjölda þeirra muna er föngum er heimilað að taka með sér í fangavistina. Eigi er hægt að fullyrða að sú regla sé undan-tekningarlaust í gildi í Hegningarhúsinu að stærð sjónvarpstækja sé ein-göngu 14“. Hins vegar hefur verið mælt til þess að fangar hafi á klefum

fremur smærri tæki en stærri vegna aðstöðuleysis. Þá ber þess að geta að á fangagangi Hegningarhússins eru 2 sjónvarpstæki af stærri gerð.

Ad.5. Engar ákvarðanir hafa verið teknar um að setja upp kortasíma í Hegningarhúsinu eða rýmka almennt símatíma þar umfram það sem kveðið er á um í reglugerðum um þetta efni.“

Hinn 2. febrúar 1996 barst mér bréf forstöðumanns fangelsa á höfuðborgarsvæðinu. Kemur þar fram, að fangaklefar nr. 13 og 14 hafi verið teknir úr notkun sem fangaklefar og breytt í sjónvarpsherbergi fyrir fanga og aðstöðu til líkamsræktar. Af því tilefni ritaði ég Fangelsismálastofnun ríkisins bréf, þar sem þess var óskað, að veittar yrðu nánari upplýsingar um, hvernig aðstöðu til líkamsræktar væri nú háttað í fangelsinu. Jafnframt óskaðist upplýst, hvort aðstaða í fangelsinu hefði breyst frekar að því er snertir þau atriði, sem fjallað er um í framangreindu bréfi mínu, frá því fangelsismálastofnun svaraði erindi mínu 5. september 1995.

Hinn 11. mars 1996 barst mér bréf fangelsismálastofnunar, þar sem fram kemur, að stofnunin telji, að aðstaða til líkamsræktar í Hegningarhúsinu hafi verið færð í viðunandi horf. Bréfi fangelsismálastofnunar fylgdi greinargerð forstöðumanns fangelsa á höfuðborgarsvæðinu, dags. 1. mars 1996. Þar segir meðal annars svo:

„Fangaplássum hefur fækkað úr 19 í 16. Klefar nr. 1, 13 og 14 voru teknir úr notkun sem fangaklefar þann 28. desember 1995. Klefarnir voru málaðir og snyrtir, rúm, skápar og annar búnaður fangaklefa var tekinn burt. Klefa númer eitt var síðan breytt í heimsóknarherbergi, þar sem fangar taka á móti heimsóknargestum sem þeir hafa heimild til að fá til sín lögum samkvæmt. Heimsóknarherbergið er útbúið sófa, hægindastól, borði og öðrum búnaði er slíku herbergi sæmir.

Klefa nr. 13 var breytt í setustofu sem fangar hafa afnot af meðan klefar eru opnir frá kl. 08:00 á morgnana til kl. 22:00 á kvöldin. Í setustofu var settur hornsófi og borð, ásamt sjónvarpi, sem fangar geta horft á, hafi þeir ekki sjónvarp á klefa.

Klefa nr. 14 var breytt í aðstöðu til líkamsræktar. Sett var upp fjölnota tæki til ýmiss konar styrktaræfinga, s.s. lyftinga, fótstigs- og magaæfinga. Síðar er hugsanlegt að bæta við aðstöðuna, t.d. með æfingarimlum á vegg eða öðru sem rými leyfir. Fangar hafa daglega aðgang að líkamsræktartæki samkvæmt ákvörðun yfirmanns á vakt. Þess ber einnig að geta að hjúkrunarfræðingur fangelsa á höfuðborgarsvæðinu fékk það verkefni, í samráði við sjúkrahjálfa er starfar á líkamsræktarstöð, að gera tillögur um æfingar og léttu líkamsrækt sem fangar gætu sjálfir stundað, t.d. í útivist eða á fangagangi. Unnið er að úrvinnslu tillagna í því efni.

Hvað varðar loftstreymi inn um glugga í fangaklefum á ganginum, þá hefur það aukist. Göt á gluggaristum í opnanlegu fagi klefaglugga voru boruð út og stækkuð. Ennfremur var sett upp rafknúin vifta í glugga baðherbergis fanga á innra – gangi, sem bæði getur dregið inn ferskt útiloft og sogað loft út. Loftstreymi er þ.a.l. meira á gangi og í klefum.“

III.

Í álitinu segir:

„Fyrirspurn nr. 1 í bréfi mínu frá 17. júlí 1995 varðar birtu í klefum 13 og 14. Í skýrslu Evrópunefndar um varnir gegn pyntingum og ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu (CPT), um heimsókn til Íslands dagana 6.–12. júlí 1993, leggur nefndin til, að tekinn verði til athugunar möguleiki á því að taka þessa tvo klefa úr notkun til vistunar fanga. Í svörum ríkisstjórnar Íslands við framangreindri skýrslu, sem send voru nefndinni með bréfi, dags. 27. september 1994, kemur fram, að dóms- og kirkjumálaráðuneytið hafi

tilkynnt Fangelsismálastofnun ríkisins og forstöðumanni Hegningarhússins í Reykjavík, að framangreindum klefum verði lokað um leið og nýtt fangelsi verði tekið í notkun á Litla-Hrauni og jafnframt gefið þau fyrirmæli að klefar nr. 13 og 14 verði eigi notaðir, nema þegar aðrir klefar í fangelsinu væru fullnýttir. Samkvæmt greinargerð forstöðumanns fangelsa á höfuðborgarsvæðinu voru umræddir klefar teknir úr notkun sem fangaklefar 28. desember 1995. Að svo komnu máli tel ég ekki ástæðu til athugasemda vegna þessa þáttar málsins.

Í svarbréfi fangelsismálastofnunar frá 5. september 1995 kemur fram, að Framkvæmdasýsla ríkisins hafi látið lagfæra þá glugga hegningarhússins, sem gerðar höfðu verið athugasemdir við vegna lítils loftstreymis. Eg tel því ekki ástæðu til athugasemda vegna fyrirspurnar nr. 2 í bréfi mínu frá 17. júlí 1995.

Þriðja fyrirspurn mín varðar aðstöðu fanga til líkamsræktar í fangelsinu. Í 15. gr. laga nr. 48/1988, um fangelsi og fangavist, er meðal annars mælt fyrir um að fanga skuli séð fyrir aðstöðu til líkamsþjálfunar. Þá segir í 83. gr. evrópsku fangelsisreglnanna, að fullt tillit skuli tekið til þess, að mikilvægt sé fyrir líkamlega og andlega heilbrigða fanga, að viðeigandi skipulögð starfsemi fari fram til að tryggt sé, að þeir haldi líkamsstyrk, hreysti og þjálfun. Ber því, sbr. 84. gr. reglnanna, að koma á viðeigandi fyrirkomulagi líkamsræktar og íþróttaiðkunar, sem skipulagt sé innan ramma meðferðar og þjálfunar, og sjá fyrir húsnæði, aðstöðu og tækjum í þessu skyni. Með vísan til þeirra upplýsinga, sem nú liggja fyrir, sbr. umrætt bréf forstöðumanns fangelsa á höfuðborgarsvæðinu, um úrbætur í þessum efnunum, tel ég að komið hafi verið upp lágmarksaðstöðu til líkamsþjálfunar í fangelsinu og því ekki ástæðu til frekari athugasemda hvað þennan þátt málsins varðar.

Aðrar fyrirspurnir mínar snertu reglur um stærð sjónvarpstækja (4) og aðgang fanga að síma (5). Ekki verður séð að nauðsynlegt sé að takmarka stærð sjónvarpstækja með þeim hætti, sem að framan greinir. Einkum tel ég ekki eðlilegt, að gildandi reglur stangist á við framkvæmd þessara mála. Beini ég þeim tilmælum til fangelsismálastofnunar, að hún beiti sér fyrir því að *reglur* um stærð sjónvarpstækja verði í samræmi við raunverulega *framkvæmd*.

Samkvæmt 19. gr. laga nr. 48/1988 hefur fangi rétt á símtölum við aðila utan fangelsis, að því marki, sem aðstæður leyfa í fangelsinu. Í 27. gr. reglugerðar nr. 119/1990, um bréfaskipti, símtöl og heimsóknir til afplánunarfanga, er kveðið á um, að fangi hafi rétt á að hringja a.m.k. þrjú símtöl í viku hverri til aðila utan fangelsis, jafnframt því sem hann hafi rétt til að hringt sé til hans þrisvar í viku. Þá segir í 2. mgr. 27. gr., að forstöðumaður geti leyft frekari símtöl og setji að öðru leyti nánari reglur um fyrirkomulag á símtölum fanga. Í framangreindu svarbréfi fangelsismálastofnunar frá 5. september 1995 kemur fram, að engar ákvarðanir hafi verið teknar um að setja upp kortasíma í hegningarhúsinu eða rýmka almennt símatíma þar umfram það, sem kveðið sé á um í reglugerðum um þetta efni. Af gögnum málsins verður ráðið, að fyrirkomulag símamála í Hegningarhúsinu sé í samræmi við fyrirmæli framangreindrar reglugerðar. Hins vegar mun símamálum ekki vera háttáð á sama veg í öllum fangelsum landsins, þar sem fangar í a.m.k. tveimur þeirra hafa aðgang að kortasíma. Í framangreindri skýrslu nefndar um varnir gegn pyntingum og ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu kemur fram, að á Íslandi virðist framkvæmd reglna um samband fanga við umheiminn veita föngum eðlileg tækifæri til að viðhalda tengslum við fjölskyldur sínar og vini. Þar kemur ennfremur fram, að einungis beri að takmarka slík tengsl á grundvelli skilgreindra öryggissjónarmiða eða með tilliti til þess, sem mögulegt er við ríkjandi aðstæður. Með vísan til framangreinds sjónarmiðs og jafnræðissjónarmiða, eru það tilmæli mín til fangelsismálastofnunar, að hún beiti sér fyrir því, að fangar í umræddu fangelsi njóti sambærilegra kosta í símamálum og fangar í öðrum fangelsum landsins, enda leyfi aðstæður í fangelsinu slíkt fyrirkomulag.“

IV.

Niðurstöður álitsins, frá 2. apríl 1996, voru svohljóðandi:

„Ég tek fram, að Hegningarhúsið við Skólavörðustíg er gömul bygging, sem erfitt er að laga að þeim kröfum, sem nú eru gerðar til fangelsa. Tel ég þess vegna að stefna eigi að því að hætta svo fljótt sem kostur er að nota það sem fangelsi. Í svari ríkisstjórnar Íslands við skýrslu Evrópunefndar um varnir gegn pyntingum og ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu frá 3. mars 1994 segir, að það verði gert, þegar nýtt fangelsi hafi verið byggt í Reykjavík.

Um þau atriði, sem fjallað er sérstaklega um í máli þessu, er niðurstaða mín sú, að ekki sé ástæða til athugasemda vegna fyrstu þriggja þátta fyrirspurnar minnar í bréfi frá 17. júlí 1995. Hins vegar tel ég rétt, að reglur um stærð sjónvarpstækja verði samræmdar raunverulegri framkvæmd í því efni og að fangar í fangelsinu hafi sama rétt varðandi notkun síma og fangar í öðrum fangelsum landsins. Beini ég þeim tilmælum til Fangelsismálastofnunar ríkisins, að stofnunin hlutist til um að gerðar verði viðeigandi breytingar í samræmi við framangreind sjónarmið. Af því tilefni sendi ég álit þetta einnig til dóms- og kirkjumálaráðherra og vænti þess, að mér verði látnar í té upplýsingar um framvindu málsins.“

V.

Með bréfi, dags. 29. ágúst 1996, óskaði ég eftir upplýsingum dóms- og kirkjumálaráðherra um, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af framangreindu áliði mínu.

Svar dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 11. október 1996, barst mér 14. október sama ár. Þar segir meðal annars:

„Eftir móttöku bréfs yðar, herra umboðsmaður Alþingis, dags. 29. ágúst sl., þar sem grennslast var fyrir um hvernig mál hefðu þróast í fangelsum landsins, annars vegar um stöðlun sjónvarpstækja sem fangar mega hafa hjá sér í klefunum og hins vegar um aðgang að síma og heimildir til að nota síma, þ. á m. kortasíma.

Ráðuneytið hefur aflað upplýsinga frá fangelsismálastofnun ríkisins hér að lúandi og er yður hér með sent ljósrít af bréfi hennar, dags. 7. þ.m.

Eins og málið horfir nú við, hefur ráðuneytið engu við upplýsingar fangelsismálastofnunar ríkisins að bæta.“

Í umræddu svari fangelsismálastofnunar segir meðal annars:

„Varðandi sjónvarpstækin má greina frá því að unnið er að samræmingu reglna um leyfilegan búnað í klefum fanga. Er hugmyndin að tilgreina þar einnig heimila stærð sjónvarpstækja. Verða reglurnar hengdar upp ásamt húsreglum.

Ekki hefur enn verið ákveðið að setja upp kortasíma eða sambærilegt fyrirkomulag í Hegningarhúsinu. Rétt þykir að gera nokkra grein fyrir helstu ástæðum þess. Í Hegningarhúsið koma nánast allir dómþolar við upphaf afplánunar. Konur sem afplána refsivistardóma koma þó beint í Kópavogsfangelsið. Þannig þjónar Hegningarhúsið fyrst og fremst hlutverki móttökufangelsis. Þegar dómþolar hafa dvalið þar í nokkra daga er ákveðið hvar afplánun skuli fara fram. Fremur fá dæmi eru um að dómþolar dvelji vikum eða mánuðum saman í Hegningarhúsinu. Er það helst í einstaka tilvikum þar sem dómþolar fara sérstaklega fram á það.

Naðsynlegt er að hafa eftirlit með notkun fanga á síma eins og öðrum þáttum refsivistarinnar. Sjaldan er vitað fyrirfram hvernig hegðun dómþola í refsivist muni

verða þrátt fyrir að viss hópur þeirra hafi áður afplánað refsingar. Nauðsynlegt er að hafa a.m.k. nokkra daga til að meta hversu miklar öryggisráðstafanir eru nauðsynlegar. Til þeirra atriða verður að líta jafnframt öðrum við ákvörðun á afplánunarsað. Ekki þykir heldur eðlilegt að fangar fái við upphaf afplánunar ótakmarkaðan aðgang að síma og þær heimildir kunni svo að verða takmarkaðar þegar í annað fangelsi kemur.

Það kann að hafa valdið misskilningi ef upplýsingar hafa borist um að fangar á Litla-Hrauni hafi aðgang að kortasíma. Þannig háttar ekki til með alla fanga á Litla-Hrauni. Fangelsinu að Litla-Hrauni er nú skipt í 9 deildir og hafa fangar mismikinn aðgang að síma eftir hegðun í refsivist. Á öryggisdeild fangelsisins er aðgangur að síma takmarkaður við lágmarksréttindi 27. gr. reglugerðar nr. 119/1990 um bréfaskipti, símtöl og heimsóknir til afplánunarfanga. Á almennum deildum er rýmri aðgangur að síma en þó eru ákveðnir símatímar. Á þeim deildum þar sem svonefndir „fyrirmyndarfangar“ eru vistaðir er aðgangur að kortasíma allan daginn alla daga vikunnar. Í fangelsinu að Kópavogsbraut 17 og á Kvíabryggju eru einnig kortasímar.“

5.2. Aðstoð við fanga til að búa þá undir að hverfa á ný út í þjóðfélagið að lokinni refsivist. Evrópskar fangelsisreglur. Sálfræði- og félagsþjónusta við fanga. Samvinna stjórnvalda. Frumkvæðisathugun. (Mál nr. 1506/1995)

Umboðsmaður tók til athugunar að eigin frumkvæði hvernig hagað væri aðstoð við fanga til að búa þá undir að hverfa á ný út í þjóðfélagið að aflokinni refsivist. Sendi umboðsmaður fyrirspurnir um þessi atriði til Fangelsismálastofnunar ríkisins, dóms- og kirkjumálaráðherra og félagsmálaráðherra og vísaði til IV. hluta evrópsku fangelsisreglnanna, einkum 87.–89. gr. þeirra um undirbúning að lausn fanga úr refsivist. Er þar lögð áhersla á aðlögun og námskeið og meðferð fyrir fanga til að tryggja að þeir snúi aftur til þjóðfélagsins stig af stigi. Þá er í reglunum gert ráð fyrir samvinnu fangelsisyfirvalda og félagsmálastofnana og annarra stofnana sem aðstoða fyrrverandi fanga. Umboðsmaður tók fram að Evrópsku fangelsisreglunum hefði verið komið á framfæri við aðildarríki Evrópuráðsins með tilmælum ráðherreráðsins frá 12. febrúar 1987. Þótt reglurnar fælu ekki í sér beinar skuldbindingar að þjóðarétti, hefðu íslensk stjórnvöld ekki gert neinn fyrirvara um reglurnar og yrði að telja að í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti bæri yfirvöldum fangelsismála að gæta þeirra í störfum sínum.

Í álitinu eru svör stjórnvalda við fyrirspurnum umboðsmanns rakin. Umboðsmaður taldi að markmið fangelsisyfirvalda og leiðir að þeim markmiðum, um undirbúning að lausn úr fangelsi, væru í samræmi við Evrópsku fangelsisreglurnar. Þar var meðal annars vísað til 21. gr. laga nr. 48/1988, um leyfi fanga, og ákvæða um nám og vinnu fanga og rétt þeirra til heimsókna ættingja. Þá var vísað til nýrrar reglugerðar, nr. 11/1996, um menntun fangavarda, þar sem kveðið er á um félagslega aðstoð við fanga, sem og að markmið fangelsismálastofnunar væri að bjóða upp á hópnámskeið fyrir fanga á stað einstaklingsbundinnar meðferðar sálfræðings eins og boðið hafði verið upp á. Umboðsmaður tók hins vegar fram að markmiðum og hugmyndum væri ekki að fullu fylgt eftir, einkum vegna skorts á sérhæfðu starfsfólki, svo sem sálfræðingum, sbr. álit í SUA 1995:102, og beindi þeim tilmælum til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins og heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, að hugað yrði að því við færslu heilbrigðismála fangelsiskerfisins til heilbrigðisráðuneytisins, að fullnægt yrði

þeim kröfum sem gera yrði til undirbúnings fanga undir lausn úr fangelsi. Tók umboðsmaður fram að hann myndi áfram fylgjast með störfum stjórnvalda að þessu leyti.

Þá tók umboðsmaður fram að samstarf fangelsisyfirvalda við félagsmálastofnanir væru ekki sambærileg samstarfi þeirra við frjáls félagasamtök. Fram kom að fangar ættu kost á almennri þjónustu félagsmálayfirvalda, samkvæmt lögum nr. 40/1990, en ekki virtist um formlega samvinnu yfirvalda að ræða. Umboðsmaður tók fram að Evrópsku fangelsisreglurnar legðu áherslu á að fangar nytu aðstoðar við að koma sér fyrir í þjóðfélaginu. Aðstæður fanga væru taldar með þeim hætti að tryggja yrði með sérstökum ráðstöfunum að þeir leituðu aðstoðar og að hún kæmi þeim að gagni. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til yfirvalda fangelsis- og félagsmála að þau hygðu að því hvernig samskiptum þeirra yrði best háttað til að koma föngum til aðstoðar við að ná fótfestu í samfélaginu.

I.

Í framhaldi af athugun nokkurra kvartana, er mér höfðu borist frá föngum, sem afplána refsivist, ákvað ég taka að eigin frumkvæði til athugunar, sbr. 1. mgr. 5. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, hvernig hagað væri aðstoð við fanga til að búa þá undir það að hverfa á ný út í þjóðfélagið að aflokinni refsivist.

II.

Hinn 17. júlí 1995 sendi ég erindi til dóms- og kirkjumálaráðherra og Fangelsismálastofnunar ríkisins. Þar segir meðal annars:

„Í IV. hluta Evrópsku fangelsisreglnanna, greinum 87–89, eru ákvæði, er snerta undirbúning að lausn fanga úr refsivist. Þannig segir í 87. gr., að veita beri öllum föngum aðstoð við að snúa aftur til þjóðfélagsins, fjölskyldu sinnar og atvinnu, er fangavist lýkur, svo sem með aðlögun og námskeiðum í þessu skyni. Samkvæmt 88. gr. reglnanna ber að gera ráðstafanir til þess að tryggja, að fangar, sem eru lengi í afplánun, snúi aftur til þjóðfélagsins, stig af stigi. Beri einkum að stefna að þessu með sérstakri meðferð fanga fyrir lausn þeirra, sem skipulögð sé á sömu stofnun eða á annarri videigandi stofnun, eða með reynslulausn undir eftirliti, í tengslum við virka félagslega aðstoð. Þá kemur fram í 89. gr. reglnanna, að fangelsisyfirvöld eigi að hafa náið samstarf við félagsmálastofnanir og aðrar stofnanir, sem aðstoða fyrrverandi fanga við að ná fótfestu í samfélaginu, einkum að því er snertir fjölskyldulíf og atvinnu, svo sem nánar kemur fram í grein 89.1 og 89.2.

Í lögum nr. 82/1988, um fangelsi og fangavist, er fjallað um þetta efni í 21. gr., en þar segir, að veita megi fanga leyfi til skammrar dvalar utan fangelsis, ef slíkt telst heppilegt sem þáttur í refsifullnustu eða til að búa hann undir að afplánun ljúki.“

Með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, óskaði ég þess, að dóms- og kirkjumálaráðuneytið og fangelsismálastofnun veittu mér skýringar og upplýsingar um framkvæmd þessara mála hér á landi. Sérstaklega óskaði ég upplýsinga um, hvort um væri að ræða samstarf á milli yfirvalda fangelsismála annars vegar og félagsmála hins vegar, að því er snerti undirbúning fanga fyrir lausn úr refsivist hér á landi og aðstoð við þá, eftir að þeir hafa lokið refsivist.

Í svari fangelsismálastofnunar, sem barst mér með bréfi, dags. 31. ágúst 1995, segir meðal annars:

„Í upphafi er rétt að geta þess að lögum samkvæmt er á ýmsan hátt reynt að búa fanga undir að koma á ný út í þjóðfélagið. Hér skal m.a. nefna aðstoð og meðferð sál-

fræðings fangelsismálastofnunar gagnvart dómþolum í afplánun, en einnig aðstoð og meðferð hans eftir að afplánun lýkur. Geðlæknar eru iðulega tilkallaðir í fangelsin, fangelsislæknar reyna að undirbúa menn undir heilsusamlegt líferni út í þjóðfélaginu. Þá er föngum í vissum tilvikum sett sem skilyrði fyrir reynslulausn að undirgangast meðferð geðlækna, sálfræðinga og annarra meðferðaraðila í upphafi reynslutíma. Í nær fullbúinni reglugerð, um vinnu fanga og laun, dagpeninga og nám, er m.a. gert ráð fyrir því að setja á fót sérstakan lausnarsjóð fanga, þar sem hann greiðir ákveðinn hluta af launum sínum inn á tryggan bankareikning. Sjóður þessi er svo afhentur fanganum við losun. Ekki er þó meiningin að þvinga fanga til slíks heldur hvetja þá til að leggja fyrir. Hluta fanga er heimilað að ljúka afplánun í meðferð á meðferðarheimilum SÁÁ. Hluta fanga er heimilað að afplána síðustu vikur eða mánuði refsivistar á áfangaheimili félagasamtakanna Verndar að Laugateigi 19 í Reykjavík. Þá eiga fangar kost á að stunda nám í Fjölbrotarskóla Suðurlands í sérstakri skóladeild á Litla-Hrauni, og vinnu bæði á þeim stað og í fangelsunum að Kvíabryggju og í Kópavogi. Langtímafangar eru yfirleitt vistaðir í einhverju af þessum þremur fangelsunum. Óvinnufærir menn eru þó stundum vistaðir til lengri tíma í öðrum fangelsunum, oftast að eigin ósk. Þá tryggja lög nr. 48/1988, um fangelsi og fangavist og reglugerð nr. 119 frá 9. mars 1990, um bréfaskipti, símtöl og heimsóknir til afplánunarfanga, að fangar geti, á meðan á afplánun stendur haldið nokkrum samskiptum við samfélagið utan fangelsisins. Hér skal m.a. nefna heimsóknir vandamanna til fanga, símasamband fanga við aðila utan fangelsis og bréfaskipti.

[. . .]

Varðandi 87. og 88. gr. Evrópskra fangelsisreglna

Í 17. gr. laga, um fangelsi og fangavist, nr. 48/1988 er föngum tryggður réttur til að fá heimsóknir af sínum nánustu á sérstökum viðtalstímum. Þá getur forstöðumaður fangelsis leyft frekari heimsóknir. Í reynd er þessu á þann veg háttað í fangelsunum landsins að nánustu vandamenn geta heimsótt fanga í fangelsið í nokkrar klukkustundir í viku hverri. Þá er algengt ef sérstakar aðstæður koma upp, svo sem veikindi barns eða annars náins aðstandanda, að fanga sé heimilað að vitja hans í fylgd óeinkennisklæddra fangaflutningsmanna. Einnig eru föngum tíðum heimiluð tíðari samskipti við börn sín ef þau eru á viðkvæmum aldri. Slíkt er metið hverju sinni. Þá er fanga heimilt að senda og taka við bréfum að vild og einnig eru símatímar u.þ.b. þrisvar í viku hverri og algengt er að föngum sé heimilaðar auka símahringingar er sérstaklega stendur á. Í sumum fangelsunum (Kvíabryggju og Akureyri) er svokallaður kortasími, en þar geta fangar hringt svo að segja að vild. Með þessu móti geta fangar haft samband við sína nánustu og haldið uppi nokkrum samskiptum við umheiminn.

Sálfræðingur fangelsismálastofnunar heimsækir fangelsin reglulega og er með mikinn fjölda fanga og fjölskyldur þeirra til meðferðar. Þeirri meðferð og aðstoð er haldið áfram eftir að afplánun lýkur sé vilji fyrir hendi hjá dómþola. Rétt er þó að geta þess [að] einungis er um eina stöðu sálfræðings að ræða hjá stofnuninni og því takmarkað hvað hann kemst yfir af vinnu. Einkum er hér um að ræða einstaklingsmeðferð, en einnig hefur hann námskeið fyrir fanga til að kenna þeim að ná betri tókum á lífinu eftir losun. Fyrirhugað er að beina starfskröftum hans í meira mæli að slíkum námskeiðum. (Sjá ársskýrslu fangelsismálastofnunar fyrir 1994).

Félagasamtökin Vernd hafa frjálstan aðgang að fangelsunum landsins og starfsmaður þeirra heimsækir þau reglulega. Í 2. gr. laga Verndar segir m.a. að tilgangur samtakanna sé að „leitast við í samvinnu við stjórnvöld, stofnanir og einstaklinga að aðstoða fólk og ættingja þeirra sem gerst hafa brotlegir við refsilöggjöf landsins.“ og „ennfremur að fylgjast með afbrotafólki, meðan það tekur út refsingu og veita því og

ættingjum þess aðstoð í persónulegum vandamálum, á meðan á frelsissviptingu stendur“. Einnig „að aðstoða hvern þann sem tekið hefur út refsingu og æskir [aðstoðar]“. Honum skal hjálpað yfir byrjunarörðugleika, þannig að hann vinni aftur traust samfélagsins, með því m.a. að útvega honum atvinnu, húsnæði og þá þjóðfélagsaðstöðu sem honum er nauðsynleg.“ Þá reka félagasamtökin áfangaheimili að Laugateigi 19 hér í borg og eiga þeir sem eru að ljúka refsivist greiðan aðgang að heimilinu vilji þeir sætta sig við þær reglur sem þar gilda, m.a. algjört bindindi. Fangelsismálastofnun styrkir Vernd með verulegum fjárhæðum á hverju ári til þess að hægt sé að uppfylla þessi markmið. Á árinu 1995 fá samtökin 4.200.000 kr.

Þá hefur fangelsismálastofnun frá því í ársbyrjun 1995 vistað afplánunarfanga síðustu vikur eða mánuði afplánunar á áðurgreindu áfangaheimili, þaðan sem þeir geta stundað viðurkennda atvinnu. Á árinu 1995 hefur alls 16 föngum verið heimilað að afplána hluta dóma með þessum hætti. Þetta er nýmæli í íslenskri refsifullnustu og hefur gefið góða raun. Markmiðið er að sjálfsögðu að undirbúa fanga undir að afplánun ljúki og að gera þeim [kleift] að stunda eðlilega vinnu og létta af þeim og fjölskyldum þeirra þeirri röskun sem óhjákvæmilega hlýst af refsivistinni. Samskipti þessara einstaklinga og fjölskyldna þeirra raskast mun minna en í hefðbundinni refsivist.

Félagasamtökin Vernd hafa einnig nýverið tekið að sér að hluta til, eftirlit og umsjón með þeim sem hlotið hafa skilorðsbundna reynslulausn úr refsivist eða verið náðaðir skilorðsbundið. Það er álit fangelsismálastofnunar að félagasamtökin séu að mörgu leyti betur til þess verkefnis fallin en opinberar stofnanir og eru samskipti Verndar og félagsmálastofnana mikil og yfirleitt góð. Í þessu sambandi má geta þess að starfsmaður félagsmálastofnunar Reykjavíkurborgar situr í húsnefnd Verndar, sem fundar vikulega. Algengt er að Félagsmálastofnun greiði húsaleigu og fæði fyrstu vikurnar, fyrir menn sem losnað hafa úr afplánun. Starfsfólk Verndar hefur samband við fyrirtæki hér í borg sem oftlega eru tilbúin að veita þessum mönnum atvinnu. Í húsnefnd Verndar situr einnig deildarstjóri fangelsismálastofnunar.

Frá 1990 hefur fangelsismálastofnun heimilað samtals 82 föngum, þar af 18 á árinu 1995, að afplána síðustu 6 vikur refsivistar í áfengis- og vímuefnaeðferð hjá SÁÁ. (sjá ársskýrslu fangelsismálastofnunar fyrir 1994.) Hér var um nýmæli að ræða á sínum tíma. Augljóst markmið slíkrar viðurkenndrar meðferðar er að undirbúa fangann undir að takast á við lífið eftir afplánunina.“

Um framkvæmd skammtímaleyfa, sbr. 21. gr. laga nr. 48/1988, um fangelsi og fangavist, segir svo í bréfi fangelsismálastofnunar:

„Í reynd eru leyfi þessi þannig að hafi fangi afplánað 1/3 hluta af samanlagðri refsivist, þó ekki skemur en eitt ár að frátöldu gæsluvarðhaldi, er honum heimilað 15 klst. leyfi án fylgdar. Slík leyfi eru svo veitt á þriggja mánaða fresti fyrsta árið, en á tveggja mánaða fresti þar eftir. Í 3. gr. reglugerðar nr. 440/1992, um leyfi afplánunarfanga til dvalar utan fangelsis eru þó sett ýmis takmörk fyrir slíkum leyfisveitingum, m.a. þau að leyfi skuli ekki veitt án fylgdar ef hætta sé á að fangi muni misnota það. Í sömu grein segir einnig að sýna skuli sérstaka gát við leyfisveitingar gagnvart þeim sem framið hafa alvarleg brot svo sem manndráp, ofbeldis- eða kynferðisbrot, meiriháttar fíkniefnabrot, ofbeldi eða hótun um ofbeldi, eða önnur afbrot sem eru sérlega gróf. Sama gildir ef fangi á mál til meðferðar hjá lögreglu, ákærvaldi eða dómstólum þar sem hann er grunaður um refsivert athæfi. Sérstök gát er einnig höfð gagnvart þeim sem strokið hafa úr refsivist, eða framið afbrot, sem ekki er smávægilegt, í núverandi refsivist. Á árinu 1994 var 29 föngum veitt samtals 74 skammtímaleyfi úr refsivist. (Sjá ársskýrslu fangelsismálastofnunar fyrir árið 1994). Áðurgreind reglu-

gerð fellur brott þann 31. des. 1995 og skal fara fram endurskoðun á ákvæðum hennar fyrir þann tíma.“

Hvað varðar samstarf yfirvalda fangelsismála annars vegar og félagsmálayfirvalda hins vegar, að því er snertir undirbúning fanga fyrir lausn úr refsivist og aðstoð við þá að lokinni refsivist, sbr. niðurlag umrædds bréfs míns, segir svo í bréfi fangelsismálastofnunar:

„Að vísu komu félagsmálayfirvöld meir inn í beina aðstoð við fanga fyrir árið 1990. Á því ári tók félagsmálastofnun þá ákvörðun að hætta beinum fjárstuðningi til fanga t.d. vegna fatakaupa, gleraugna o.fl. Fangelsismálastofnun hefur síðan haft föt á lager í stærstu fangelsunum þar sem fangar í neyð fá nauðsynleg klæði.

Þrátt fyrir þetta hafa fangelsismálayfirvöld og félagsmálayfirvöld mikil samskipti um undirbúning fanga fyrir losun, ekki síst í sambandi við áðurgreint áfangaheimili Verndar að Laugateigi 19. Hitt er ljóst að margir fangar óska ekki eftir því að búa á heimilinu m.a. vegna skilyrða um reglusamt líferni.

Lögum samkvæmt er félagsmálayfirvöldum skylt að aðstoða þá einstaklinga sem ekki geta séð sér farborða sjálfir. Einu gildir hvort þeir eru að koma úr afplánun eða ekki. Föngum er bent á þennan möguleika, annað hvort af Vernd eða af starfsfólki fangelsa og fangelsismálastofnunar. Skilorðsfulltrúi fangelsismálastofnunar er oft milligönguliður í samskiptum milli fyrrverandi dómþola og félagsmálastofnunar. Einnig hefur framkvæmdastjóri Verndar iðulega milligöngu í slíkum málum. Dómþolar eru þó yfirleitt hvattir til að bjarga sér sjálfir, séu þeir í standi til þess, eftir að þeim hefur verið [gerð] grein fyrir þeim leiðum sem hægt er að fara.“

Í svarbréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 15. febrúar 1996, sem barst mér eftir ítrekun mína frá 12. febrúar 1996, segir meðal annars svo:

„Rétt þykir að nefna að vissir grunnþættir ráða mestu um, hvernig föngum tekst að fóta sig í lífinu á ný, þegar afplánun lýkur. Hér er aðallega átt við að þeir hljóti menntun eða starfsþjálfun í refsivistinni, sem oft hefur vantað, og geri þeim kleift að fá vinnu. Þá má einnig geta þess að líkamlegt ástand fanga er almennt mun lakara en gengur og gerist, og stærstur hluti þeirra hefur átt við áfengisvandamál eða önnur vímuefnavandamál að stríða. Af þessum sökum hefur mikil áhersla verið lögð á öfluga menntun, fjölbreytt starfsnám, bætt heilsufar og freista þess að losa fanga undan slæmum afleiðingum ofnautnar áfengis og annarra vímuefna, m.a. með reglulegum AA fundum, og vistun í allt að 6 vikur í lok refsivistar á meðferðarheimili SÁÁ.

Drög að reglugerð, sem samin hefur verið um vinnu og laun fanga, dagpeninga og nám, eru enn til athugunar í ráðuneytinu. Þar er gert ráð fyrir því nýmæli að fangar greiði ákveðinn hluta launa sinna í sérstakan lausnarsjóð, og að þeir eigi þá haldbært nokkurt fé þegar þeir losna úr refsivistinni. Enginn verður skyldaður gegn vilja sínum að leggja slíkt fé fyrir.

Þá hefur nýlega verið endurskoðuð reglugerð um leyfi afplánunarfanga til dvalar utan fangelsis [. . .] nr. 719/1995.

Einnig hefur verið sett reglugerð um skilyrði þess að vera ráðinn fangavörður og um menntun fangavarda, nr. 11/1996. Nám fangavarda er lengt verulega frá því sem nú er, og talið er upp hvaða kennslugreinar skuli kenndar. Má í því sambandi sérstaklega benda á *félagslega aðstoð við fanga, mannleg samskipti, o.fl.* Þá er ráðgert að haldin verði ýmis konar sérnámskeið, og meðal þeirra er sérstaklega tekið fram *uppbyggingarstarf með föngum*.

Að því er snertir Evrópskar fangelsisreglur, þá einkanlega greinar 87–89, hefur fangelsismálastofnun gert rækilega grein fyrir því í áðurnefndu bréfi, dags. 31. ágúst 1995, hvernig reynt er að búa fanga undir að koma út í þjóðfélagið á ný.

Sér ráðuneytið ekki ástæðu til að bæta þar við, en vill árétta að tilraunin með að leyfa völdum föngum að búa í áfangenheimili Verndar að Laugateigi 19 í Reykjavík og stunda þaðan vinnu síðustu vikur eða mánuði refsivistar, hefur gefist sérstaklega vel og er glögg dæmi um sérstaklega heppilegt úrræði til þess að undirbúa fanga undir að afplánun ljúki, þar sem þeir eru komnir í fasta vinnu og farnir að eiga meiri samskipti við fjölskyldu og vini eða kunningja, heldur en þeim er kleift í hefðbundinni refsivist. Um þessar mundir eru alls 9 fangar vistaðir þar.“

Ég ritaði félagsmálaráðherra bréf 23. febrúar 1996, þar sem ég óskaði þess, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að félagsmálaráðuneytið veitti mér upplýsingar og skýringar um framkvæmd þeirra mála, sem hér um ræðir. Sérstaklega var óskað upplýsinga um samstarf á milli yfirvalda fangelsismála og félagsmála, að því er snertir undirbúning fanga fyrir lausn úr refsivist og aðstoð við þá, eftir að þeir hafa lokið refsivist.

Með bréfi, dags. 9. maí 1996, ítrekaði ég framangreind tilmæli mín. Í svarbréfi ráðuneytisins, sem mér barst 13. maí 1996, kemur fram, að ráðuneytið hafi leitað upplýsinga hjá stærstu sveitarfélögunum, og byggist svar ráðuneytisins einkum á svarbréfum þeirra. Svar félagsmálaráðuneytisins er svohljóðandi:

„Félagsþjónusta sveitarfélaga.

Fangar eiga að aflokinni refsivist sama rétt til félagsþjónustu og aðrir íbúar sveitarfélaganna, sbr. lög nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga. Öllum sveitarfélögum landsins ber að veita þessa þjónustu. Í henni felst m.a.:

a) Réttur til fjárhagsaðstoðar í samræmi við samþykktar reglur sveitarfélaganna um fjárhagsaðstoð, sbr. 21. gr. laga nr. 40/1991. Þessar reglur kveða almennt á um skyldur sveitarfélaganna til að greiða einstaklingum og fjölskyldum ákveðna fjárhæð mánaðarlega til framfærslu, sem duga skal til lágmarksframfærslu.

b) Réttur til félagslegrar heimaþjónustu sbr. VII. kafla s.l.

c) Aðstoð og úrlausn í húsnæðismálum til þeirra sem ekki eru færir um það sjálfir, sbr. XII. kafla s.l.

d) Aðstoð við áfengissjúka; m.a. skulu félagsmálanefndir hlutast til um að áfengissjúkir og þeir sem misnota áfengi og aðra vímuefni fái viðeigandi meðferð. Þá skal veita aðstandendum áfengissjúkra ráðgjöf og aðstoð eftir því sem við á, sbr. XIII. kafla s.l.

e) Sveitarfélögin skulu ennfremur leitast við að veita félagslega ráðgjöf; m.a. á sviði fjármála, húsnæðismála, uppeldismála og skilnaðarmála, sbr. V. kafla s.l.

Ekki verður séð að sveitarfélögin hafi sett sér sérstakar reglur eða á annan hátt undirbúið sérhæfða aðstoð við fanga og fjölskyldur þeirra. M.ö.ö. þjónustan sem föngum og fjölskyldum þeirra stendur til boða er sú sama og öðrum íbúum sveitarfélags er veitt. Ef vel er að þeirri þjónustu staðið; einkum ef heildstæð félagsleg ráðgjöf, sbr. e-lið hér að framan, er veitt samhliða annarri þjónustu, má telja að föngum og fjölskyldum þeirra sé veitt viðunandi aðstoð til að takast á við lífið meðan á refsivist stendur og að henni lokinni.

Á hitt ber hins vegar að líta að þjónusta umfram grunnaðstoð vegna fjárhags- og húsnæðismála er víða af skornum skammti og bera svör sveitarfélaganna það með sér.

Samstarf milli yfirvalda fangelsismála og félagsmálastofnana sveitarfélaganna.

Af svörum félagsmálastofnananna má ráða að samstarf milli þeirra og fangelsismálayfirvalda sé í lágmarki. Um formlegt samstarf er ekki að ræða. Reglan virðist vera sú að fangar sæki sjálfir um aðstoð hjá félagsmálastofnunum, annað hvort skriflega meðan á refsivist stendur eða þeir komi sjálfir í viðtöl í framhaldi af henni. [. . .]“

Þá er í bréfi ráðuneytisins gripið niður í greinargerðir frá nokkrum sveitarfélögum um þetta efni. Þar kemur meðal annars fram, að Félagsmálastofnun Reykjavíkurborgar bendi á, að í undirbúningi sé tilraun til samstarfs um að aðstoða sérstaklega þá fanga, sem kjósi að ljúka afplánun í áfengismeðferð, m.a. með virkri aðstoð við atvinnuleit. Félagsmálastofnun og félagasamtökin Vernd hafi staðið að upphaflegum undirbúningi, sem síðan hafi fengið Fangelsismálastofnun ríkisins til samstarfs. Þá er á það bent af hálfu félagsmálastofnana Reykjavíkurborgar og Hafnarfjarðarbæjar, að starf félagsráðgjafa hjá Fangelsismálastofnun ríkisins myndi nýtast föngum vel. Niðurstaða félagsmálaráðuneytisins í framangreindu bréfi hljóðar svo:

„Félagsmálastofnanir sveitarfélaganna veita föngum og fjölskyldum þeirra félagsþjónustu sbr. lög um félagsþjónustu sveitarfélaga. Þessi þjónusta nær m.a. til fjárhagsaðstoðar og aðstoðar í húsnæðismálum svo og í mörgum tilfellum einnig til nokkuð víðtækrar félagslegrar ráðgjafar föngum og fjölskyldum þeirra til handa. Ekki er um að ræða sérhæfða aðstoð til fanga og fjölskyldna þeirra, heldur er um að ræða almenna þjónustu.

Ekki er fyrir hendi formlegt samstarf milli fangelsisyfirvalda og félagsmálastofnana, hvorki á Reykjavíkursvæðinu né annars staðar á landinu og eiga fangar sjálfir lang oftast frumkvæðið að því að fá þjónustu og aðstoð frá félagsmálastofnunum.

Með hliðsjón af því sem hér að framan er skráð og hjálögðum gögnum er líklegt að föngum sé tæpast veitt nægileg aðstoð til að búa þá undir að takast á við daglegt líf að lokinni refsivist. Samstarf milli félagsmálayfirvalda og fangelsismálayfirvalda virðist vera afar lítið og má af því ráða að aðstoðin sem föngum er veitt sé takmörkuð við þá einstaklinga sem af eigin frumkvæði fara fram á félagslega aðstoð sveitarfélagsins. Ennfremur er félagsleg aðstoð, sbr. V. kafla laga nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga, einskorðuð við þau sveitarfélög sem fær eru um að veita slíka aðstoð og hafa m.a. ráðið til sín sérhæft starfsfólk.“

Ég ritaði Fangelsismálastofnun ríkisins svohljóðandi bréf 9. september 1996:

„Í skýrslu fangelsismálanefndar til dómsmálaráðherra frá árinu 1992, um stöðu fangelsismála, tillögur um brýnar úrbætur og stefnumörkun til framtíðar kemur fram, að efla þurfi félagslega þjónustu við fanga og fjölskyldur þeirra. Veita þurfi föngum stuðning til að ná tókum á lífinu og skipuleggja framtíðina og undirbúa endurkomu út í þjóðfélagið.

Í bréfi fangelsismálastofnunar til mín frá 31. ágúst 1995 er vikið að starfi sálfræðings fangelsismálastofnunar, er felist í einstaklingsmeðferð og námskeiðum „fyrir fanga til að kenna þeim að ná betri tókum á lífinu eftir losun“. Jafnframt kemur fram, að fyrirhugað sé, að beina starfskröftum hans í meira mæli að slíkum námskeiðum. Í skýrslu Fangelsismálastofnunar ríkisins fyrir árið 1994 er vitnað til námskeiðs, sem haldið hafi verið fyrir fanga, sem vilja takast á við nýtt lífsmunstur og talin ástæða til að bjóða upp á slík hópnámskeið eða – meðferð aftur. Þá kemur fram í síðargreindri skýrslu, að enginn félagsráðgjafi hafi starfað hjá fangelsismálastofnun á árinu 1994.

Af ofangreindu tilefni er þess óskað, sbr. 7. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann

Alþingis, að upplýst verði hvort framhald hafi orðið á slíkum námskeiðum, er að ofan greinir. Jafnframt óskast upplýst hvort félagsráðgjafi starfar nú við fangelsismálastofnun.“

Í svarbréfi Fangelsismálastofnunar ríkisins, dags. 27. september 1996, kemur fram, að ekki hafi verið haldin fleiri hópnámskeið á vegum sálfræðinga fangelsismálastofnunar. Sálfræðingur, sem ráðinn hafi verið sérstaklega við fangelsið á Litla Hrauni, hafi valið að taka einstaklinga til meðferðar og búa þá þannig undir lausn úr fangelsi. Ekki hafi verið auglýst eftir öðrum sálfræðingi, eftir að hann hafi látið af störfum 15. september s.l. Hins vegar ættu sér stað samningaviðræður við Sjúkrahús Suðurlands á Selfossi um að sú stofnun tæki að sér alla heilbrigðis-, sálfræði- og jafnvel félagslega þjónustu við fangelsið Litla Hrauni. Yfirsálfræðingur fangelsismálastofnunar sinni nú föngum þar. Síðan segir í bréfi fangelsismálastofnunar:

„Nefnd sem fjallað hefur um heilbrigðismál fangelsiskerfisins er þessa dagana að ljúka störfum. Hana skipa landlæknir og fulltrúar frá fangelsismálastofnun ríkisins, dómsmálaráðuneyti og heilbrigðismálaráðuneyti. Nefndin hefur m.a. rætt þann möguleika að færa alla heilbrigðis- og sálfræðiþjónustu við fanga undir heilbrigðisráðuneytið. Nefnd þessi var skipuð að tillögu fangelsismálastjóra.

[Að] gefnu tilefni og eins og fram hefur komið í ársskýrslum fangelsismálastofnunar, er ýmislegt gert af hálfu stofnunarinnar til þess að undirbúa fanga fyrir losun. Á hverju ári eru t.d. haldin námskeið í fangelsinu á Litla Hrauni í meðferð þunga- vinnuvéla. Þá gefst föngum þar einnig kostur á því að taka 30 t. skipstjórnarréttindi. Að sjálfsögðu er markmiðið með slíkum námskeiðum það að undirbúa fanga undir það að hverfa á ný út í þjóðfélagið að aflokinni refsivist.

Sérstakur íþrótta- og tómskundafulltrúi var ráðinn til starfa við fangelsið á Litla Hrauni á þessu ári og verið er að taka í notkun nýjan íþróttaasal fyrir fanga.

Þá skal geta þess að frá árinu 1990 hefur fangelsismálastofnun heimilað um 120 föngum að ljúka síðustu 6 vikum afplánunar í meðferð hjá SÁÁ, þar af um 50 einstaklingum á síðustu tveimur árum. Úrræði þetta hefur reynst vel og er góð samvinna við SÁÁ á þessu sviði. Utanaðkomandi AA menn halda reglulega fundi í fangelsum og fagfólk er fengið til að halda fyrirlestra um vímuefnavandamál. Samkomulag er við Félagsmálastofnun Reykjavíkurborgar þess efnis að þeir fangar sem ljúka fullri áfengis- og vímuefna meðferð hjá SÁÁ njóti forgangs um aðstoð að afplánun lokinni.

Á árunum 1995 og 1996 hefur 75 föngum verið heimilað að ljúka síðustu mánuðum refsitímans á áfangaheimili félagasamtakanna Verndar að Laugateigi 19 og stunda þeir þaðan vinnu eða skóla gegn ákveðnum ströngum skilyrðum. Félagasamtökin sjá einnig að hluta til um skilorðseftirlit með þeim sem hlotið hafa skilorðsbundna reynslulausn, eða verið náðaðir. Þá heimsækir starfsmaður Verndar fangelsin reglulega og veitir föngum félagslega þjónustu. Notkun áður nefndra nýrra úrræða í fullnustu refsidóma hefur vakið talsverða athygli nágrannaþjóða okkar.

Fangelsismálastofnun hóf í vor sem leið viðræður við Rauða Kross Íslands um svokallaðar vinaheimsóknir til fanga. Valdur sjálfboðaliðar á vegum Rauða Krossins munu heimsækja fanga, einkum þá sem lítið fá af heimsóknum og refsivistin reynist óvenju erfið. Markmiðið er m.a. það að fangar geti haldið nokkrum tengslum við hið frjálsa samfélag utan fangelsisins. Námskeið fyrir áðurgreinda sjálfboðaliða verður haldið 26. og 27. október n.k.“

III.

Í álitinu fjallaði ég fyrst um ákvæði Evrópsku fangelsisreglnanna, þá um skýringar fangelsisyfirvalda og framkvæmd þessara mála, í þriðja lagi um samvinnu yfirvalda við

frjáls félagasamtök og í fjórða lagi um samvinnu fangelsisýfirvalda og félagsmálayfirvalda. Í álitinu segir:

„1.

Eins og áður greinir, er hér til athugunar, hvernig hagað sé aðstoð við fanga til að búa þá undir það að hverfa á ný út í þjóðfélagið að aflokinni refsivist.

Samkvæmt 21. gr. laga nr. 48/1988, um fangelsi og fangavist, er heimilt að veita fanga leyfi til skammrar dvalar utan fangelsis, ef slíkt telst heppilegt sem þáttur í refsifullnustu eða til að búa hann undir að afplánun ljúki, sbr. reglugerð nr. 719/1995, um leyfi afplánunarfanga til dvalar utan fangelsis. Að öðru leyti er ekki kveðið sérstaklega á um slíkan undirbúning í lögnum.

Í IV. hluta „Evrópskra fangelsisreglna“, sem samþykktar voru af ráðherranefnd Evrópuráðsins 12. febrúar 1987, er fjallað um skipan og markmið meðferðar fanga. Fjallað er um undirbúning að lausn fanga í greinum 87–89. Þar segir:

„87. Veita ber öllum fögnum aðstoð við að snúa aftur til þjóðfélagsins, fjölskyldu sinnar og atvinnu er fangavist lýkur. Koma ber á starfsháttum og halda sérstök námskeið í þessu skyni.

88. Gera ber ráðstafanir til að tryggja að fangar sem eru lengi í afplánun snúi aftur til þjóðfélagsins stig af stigi. Einkum ber að stefna að þessu með sérstakri meðferð fyrir losun sem skipulögð er á sömu stofnun eða á annarri viðeigandi stofnun, eða með reynslulausn undir eftirliti, í tengslum við virka félagslega aðstoð.

89.1. Fangelsisýfirvöld ættu að hafa náið samstarf við félagsmálastofnanir og aðrar stofnanir sem aðstoða fyrrverandi fanga við að ná fótfestu í samfélaginu, einkum hvað varðar fjölskyldulíf og atvinnu.

89.2. Gera verður ráðstafanir til að tryggja að fögnum sé við losun látin í té viðeigandi skjöl og skírteini sem segja á þeim deili, og að þeim sé veitt aðstoð við að finna sér viðeigandi samastað og atvinnu að hverfa til. Einnig ætti að tryggja þeim lífsviðurværi í allra nánustu framtíð, og sjá þeim fyrir viðeigandi og nægilegum fatnaði með hliðsjón af loftslagi og árstíma, og nægilegum ferðapeningum til ákvörðunarstaðar.

89.3. Viðurkenndum fulltrúum félagslegra þjónustuaðila og stofnana skal veita allan nauðsynlegan aðgang að stofnuninni og fögnum til að unnt sé að nýta að fullu framlag þeirra til undirbúnings að losun og eftirfarandi aðstoðar við fangann.“

Framangreindum reglum var komið á framfæri við aðildarríki Evrópuráðsins með til-mælum ráðherranefndar ráðsins frá 12. febrúar 1987 (Recommendation No (87) 3) og þær fela í sér lágmarksvernd til handa fögnum. Þær fela ekki í sér beinar skuldbindingar að þjóðarétti. Ekki hefur komið fram, að íslensk stjórnvöld hafi gert neinn fyrirvara að því er þær snertir. Samkvæmt því og með hliðsjón af efni þessara reglna verður að telja, að yfirvöldum fangelsismála hér á landi beri í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti að gæta þeirra í störfum sínum. Athugun mín beinist einkum að því, hvort framkvæmd fangelsismála fullnægi reglunum og ákvæðum íslenskra laga að því er tekur til framangreinds athugunarefnis.

2.

Í bréfum Fangelsismálastofnunar ríkisins og dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, sem rakin hafa verið hér að framan, er greint frá því, hvernig leitast er við, á meðan á fangavist stendur, að búa fanga undir það, að koma á ný út í þjóðfélagið, sbr. ákvæði nr. 48/1988, um fangelsi og fangavist, og Evrópsku fangelsisreglurnar. Auk heimildar 21. gr. laganna, sem

getið er hér að framan, er þar vísað til annarra lögbundinna þátta, sem hafi áhrif á undirbúning fanga að þessu leyti. Fangar eigi kost á námi og vinnu í fangelsinu, sbr. 14. og 13. gr. laganna. Samkvæmt 17. og 18. gr. laganna sé föngum tryggður réttur til heimsóknna sinna nánustu og að eiga samskipti með bréfum og í síma. Þá er vísað til starfsþjálfunar og bættrar aðstöðu til íþróttar og tólmstunda, sbr. 15. gr. laganna, og til reglugerðar nr. 11/1996, um skilyrði þess að vera ráðinn fangavörður og um menntun fangavarda, þar sem kveðið sé sérstaklega á um félagslega aðstoð við fanga, mannleg samskipti o.fl.

Samkvæmt Evrópsku fangelsisreglunum skal koma á starfsháttum og halda sérstök námskeið í því skyni að búa fanga undir lausn þeirra úr fangelsi. Þá er vikið að sérstakri meðferð þeirra, sem eru lengi í afplánun, í því skyni að tryggja að þeir snúi aftur til þjóðfélagsins stig af stigi. Í greinargerð með 89. gr. reglnanna kemur fram, að æskilegt sé að sérhæft starfsfólk komi að þessum undirbúningi, auk þess sem þjálfar ætti allt starfslið fangelsisins til að taka þátt í honum. Gera verður ráð fyrir, að ríkari kröfur séu nú gerðar til starfsmanna fangelsa að þessu leyti, sbr. reglugerð nr. 11/1996. Hvað snertir sérmenntað starfsfólk, er samkvæmt þeim upplýsingum, sem ég hef aflað, aðeins einn sálfræðingur í starfi hjá fangelsismálastofnun, sem ekki annar eftirspurn eftir slíkri þjónustu í fangelsum landsins. Í svarbréfi fangelsismálastofnunar við fyrirspurn minni frá 9. september 1996 kemur fram, að aðstoð við fanga hafi verið einstaklingsbundin og að ekki hafi verið haldin fleiri hópnámskeið á vegum sálfræðinga stofnunarinnar. Í skýrslu fangelsismálastofnunar fyrir árið 1994 og bréfi stofnunarinnar til mín frá 31. ágúst 1995 kemur hins vegar fram sú skoðun, að full ástæða sé til að bjóða í ríkara mæli upp á hópnámskeið fyrir fanga, sem vilji taka upp nýja lífshætti. Í skýrslu fangelsismálanefndar til dóms- og kirkjumálaráðherra, sem vikið hefur verið að hér að framan, er jafnframt lögð áhersla á eflingu félagslegrar þjónustu við fanga og stuðning við þá til undirbúnings endurkomu út í þjóðfélagið. Samkvæmt framansögðu eru markmið fangelsismálayfirvalda og leiðir að þeim markmiðum í samræmi við Evrópsku fangelsisreglurnar um undirbúning að lausn úr fangelsi. Hins vegar verður ráðið af þeim upplýsingum, sem liggja fyrir í málinu, að reglunum og hugmyndum stofnunarinnar sé ekki að fullu fylgt eftir, einkum vegna skorts á sérhæfðu starfsfólki. Ég tel rétt að benda á, að ég hef áður fjallað um ónóga sálfræðiaðstoð við fanga, sbr. álit mitt, sem birt er í SUA 1995:102. Með vísan til framangreinds er það skoðun mín, að enn skorti á fullnægjandi undirbúning fanga undir það, að þeir geti snúið aftur til þjóðfélagsins, og að skortur sé á starfsfólki á vegum fangelsismálastofnunar til að sinna þessu verkefni.

Í bréfi Fangelsismálastofnunar ríkisins frá 27. september 1996 kemur fram, að fyrirhugaðar séu breytingar á skipulagi heilbrigðismála fangelsiskerfisins, sem felist í því að færa heilbrigðis- og sálfræðiþjónustu við fanga undir heilbrigðisráðuneytið. Það eru því til-mæli mín til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins og heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, að hugað verði að því, að við væntanlegar breytingar verði fullnægt þeim kröfum, sem gera verður til undirbúnings fanga undir lausn úr fangelsi. Mun ég því fylgjast áfram með starfi viðkomandi stjórnvalda að þessu leyti.

3.

Samkvæmt þeim upplýsingum og skýringum, sem komið hafa fram í málinu, hafa félagasamtökin Vernd frjálsan aðgang að fangelsum landsins. Þá gegna samtökin hlutverki í undirbúningi að lausn fanga úr fangelsi. Þannig hefur hluta fanga verið heimilað að ljúka síðustu mánuðum refsitímans á áfangaheimili samtakanna og stunda þaðan vinnu. Einnig sjá samtökin að hluta til um eftirlit með þeim, sem hlotið hafa skilorðsbundna reynslulausn eða verið náðaðir.

Þá hefur föngum verið heimilað að afplána síðustu 6 vikur refsivistar í áfengis- og vímuefna meðferð hjá SÁÁ, sem hefur það markmið m.a., að undirbúa fangann undir að

takast á við lífið eftir afplánunina. Sama máli gegnir um reglulega AA-fundi í fangelsunum. Loks hefur komið fram í málinu, að í undirbúningi er samstarf við Rauða Kross Íslands um svokallaðar vinnuáætlanir, sem hafi það markmið meðal annars að halda við tengslum fanga við samfélagið. Samkvæmt framansögðu er góð samvinna við félagsamtök um að búa þá fanga, sem þessara úrræða njóta, undir það að afplánun ljúki. Er það skoðun mín, að framangreind starfsemi samræmist vel þeim markmiðum meðferðar, sem kveðið er á um í þeim ákvæðum Evrópsku fangelsisreglnanna, sem hér eru til athugunar.

4.

Á hinn bóginn virðist samstarf fangelsisyfirvalda við félagsmálastofnanir ekki vera sambærilegt samstarfi við framangreind félagsamtök. Að frátöldu samkomulagi við Félagsmálastofnun Reykjavíkurborgar þess efnis, að þeir fangar, sem ljúka fullri áfengis- og vímuefnaeðferð hjá SÁÁ, njóti forgangs um aðstoð að afplánun lokinni, einkum varðandi atvinnu, verður ekki séð að formleg samvinna framangreindra aðila sé til staðar. Samkvæmt upplýsingum félagsmálaráðuneytisins munu sveitarfélögin ekki hafa sett sér sérstakar reglur eða á annan hátt undirbúið sérhæfða aðstoð við fanga og fjölskyldur þeirra. Fangar eiga kost á almennri þjónustu samkvæmt lögum nr. 40/1991, um félagslega þjónustu, og þeir fangar, sem hennar leita, gera það oftast að eigin frumkvæði. Samkvæmt upplýsingum fangelsismálastofnunar er föngum bent á möguleika á aðstoð frá félagsmálastofnunum, en þeir séu þó yfirleitt hvattir til að bjarga sér sjálfir, séu þeir um það færir.

Evrópsku fangelsisreglurnar leggja áhersla á, að auk undirbúnings af hálfu viðkomandi fangelsis, njóti fangar aðstoðar þar til bærri aðila í þjóðfélaginu við að koma sér þar fyrir á ný. Ljóst er, að fangar eiga kost á félagslegri aðstoð á sama grundvelli og aðrir, sem hennar leita. Hins vegar er talið, að aðstæður fanga séu með þeim hætti, að tryggja verði með sérstökum ráðstöfunum að þeir leiti þeirrar aðstoðar og hún komi þeim að gagni. Með vísan til framangreinds beini ég þeim tilmælum til yfirvalda fangelsis- og félagsmála, að þau hugi að því, hvernig samskiptum þeirra á milli verði best háttað í því skyni að koma föngum til aðstoðar við að ná fótfestu í samfélaginu á ný að fangavist lokinni.“

IV.

Niðurstöðu álitis míns, frá 20. nóvember 1996, dró ég saman með svofelldum hætti:

„Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða mín, að nokkuð skorti á, að fullnægt sé þeim viðmiðunarreglum, sem fram koma í Evrópsku fangelsisreglunum um undirbúning að lausn úr fangelsi, einkum vegna ófullnægjandi sálfræði- og félagsþjónustu. Með vísan til þess, að fyrirhugaðar munu vera breytingar á skipulagi slíkrar þjónustu, eru það tilmæli mín til fangelsis- og heilbrigðisyfirvalda, að hugað verði sérstaklega að þessum þætti. Þá tel ég, að aðstoð við fanga við að koma sér fyrir á ný í samfélaginu verði ekki fulltryggð, nema með sérstakri samvinnu fangelsismálayfirvalda og félagsmálastofnana, og beini ég þeim tilmælum til þeirra að athuga, hvernig samvinnu þeirra að þessu leyti verði best háttað.“

V.

Með bréfum, dags. 20. mars og 4. júlí 1997, til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins og Fangelsismálastofnunar ríkisins, óskaði ég eftir upplýsingum um, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í tilefni af álitinu mínu. Með bréfi, dags. 27. ágúst 1997, bárust mér upplýsingar frá dóms- og kirkjumálaráðuneytinu um, að ráðuneytið hefði leitað til Fangelsismálastofnunar ríkisins og óskað eftir upplýsingum, en frekari svör höfðu ekki borist þegar skýrslan fór í prentun.

**5.3. Dagsleyfi fanga. Leyfi bundið skilyrðum.
Skylda stjórnvalda til að úrskurða í kærumáli.
(Mál nr. 1614/1995 og 1654/1996)**

Dagsleyfi fangans A var bundið þeim skilyrðum að hann ræddi ekki við fjölmiðla eða fulltrúa þeirra á meðan á leyfinu stæði. Þá var A gert að hringja í fangelsið á 3 klukkustunda fresti. Í tilefni af kæru A tók dóms- og kirkjumálaráðuneytið fram að heimilt væri að setja slík viðbótarskilyrði í dagsleyfi. Ávallt væri álitamál hversu langt mætti ganga, en þar sem leyfið hefði þegar verið tekið væri ekki tilefni til frekari umfjöllunar um þennan þátt í kæru A.

Umboðsmaður tók fram að leyfi til dvalar utan fangelsis sætti ákveðnum skilyrðum sem tiltekin væru í 10. gr. reglugerðar nr. 440/1992, um leyfi afplánunarfanga til dvalar utan fangelsis, auk þess sem heimilt væri að setja skilyrði samkvæmt 11. gr., svo sem að fangi sætti töku öndunar-, þvag- og blóðsýna, að fangi gengist undir líkamsleit við endurkomu í fangelsi og að banna mætti fanga að koma á ákveðna staði eða hafa samband við ákveðna menn í leyfinu. Umboðsmaður tók fram að ekki virtist gert ráð fyrir að leyfi væru bundin öðrum skilyrðum. Hins vegar væri gert ráð fyrir að settar væru reglur um leyfið „að öðru leyti“, m.a. skv. 2L gr. reglugerðarinnar.

Með vísan til þess að skilyrði dagsleyfa væru föngum jafnan ekki ljós fyrr en skömmu áður en þau eru veitt og því óhægt um vik að kæra þau og fá úrlausn dóms- og kirkjumálaráðuneytisins fyrir töku leyfisins, taldi umboðsmaður að ráðuneytinu bæri að fjalla um slíkar kærur jafnvel þótt leyfið hefði þá verið tekið.

**5.4. Samfélagsþjónusta. Forsenda samfélagsþjónustu.
Vararefsing. Tilgangur laga.
(Mál nr. 1578/1995)**

A kvartaði yfir synjun samfélagsþjónustunefndar á beiðni hans um að mega afplána vararefsingu fésektar með ólaunaðri samfélagsþjónustu.

Umboðsmaður benti á, að í lögskýringargögnum kæmi skýrlega fram, að gert hefði verið ráð fyrir að samfélagsþjónusta kæmi einungis til greina þar sem ella yrði dæmd óskilorðsbundin refsivist. Taldi umboðsmaður afgreiðslu samfélagsþjónustunefndar í málinu því í samræmi við tilgang laga nr. 55/1994, um samfélagsþjónustu.

I.

A kvartaði yfir því að samfélagsþjónustunefnd hefði synjað umsókn hans um að mega afplána vararefsingu, þ.e. 20 daga varðhald með ólaunaðri samfélagsþjónustu samkvæmt lögum nr. 55/1994, um samfélagsþjónustu. Jafnframt kvartaði hann yfir því, að hafa verið færður til afplánunar vararefsingar í lögreglustöðina í Reykjavík, án þess að hafa fengið tilkynningu um að slík afplánun stæði til, og yfir því, að hafa ekki fengið viðtal við starfsfólk fullnustudeildar lögreglunnar í Reykjavík til þess að ræða greiðslufyrirkomulag sektargreiðslu.

Í tilefni bréfs míns, dags. 13. október 1995, bárust mér gögn málsins frá lögreglustjóranum í Reykjavík, ásamt upplýsingum um vinnureglur fullnustudeildar um tilkynningar um afplánun og greiðslur sekta með afborgunum. Í bréfi mínu til A, dags. 4. júní 1996, tjáði ég honum þá skoðun mína, að af gögnum málsins yrði ráðið, að framkvæmd afplánunar vararefsingar í máli hans hefði verið í fullu samræmi við vinnureglur fullnustudeildar. Jafnframt að ég teldi vinnureglurnar ekki gefa tilefni til athugasemda af minni hálfu og því væri ekki ástæða til frekari afskipta minna vegna þessa þáttar kvörtunar A.

II.

Að því er snertir synjun samfélagsþjónustunefndar í málinu sagði svo í bréfi mínu til A:

„Ég ritaði samfélagsþjónustunefnd bréf 13. október 1996, og óskaði þess, sbr. 7. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að nefndin léti mér í té gögn málsins. Umbeðin gögn bárust mér með bréfi, dags. 20. október 1995. Samkvæmt gögnum málsins voruð þér dæmdir til að greiða 80.000 kr. fésekt með 20 daga vararefsingu.

Synjun samfélagsþjónustunefndar, sbr. bókun nefndarinnar frá 24. ágúst 1995, á umsókn yðar um samfélagsþjónustu hljóðar svo:

„Þar sem tildæmd refsing í máli þessu er fésekt, fellur umsóknin ekki undir 1. gr. laga um samfélagsþjónustu nr. 55/1994. Eigi er því unnt að verða við erindinu.“

Í kvörtun yðar kemur fram, að þér teljið ekki rétt, að eingöngu sé um sektardóm að ræða, „einnig [sé] um varðhaldsdóm að ræða, sé sekt eigi greidd, sem [sé] nánast ógerlegt miðað við aðstæður og mánaðarlífeyri dómþola“. Þá segir í kvörtuninni:

„Jafnvel þó almannaheillapjónustunni sé ekki ætlað að koma í stað sekta, geta aðstæður hjá dómþolum verið slíkar að sektir leiddu einar sér til varðhaldsafplánunar, þó það síðastnefnda væri ekki tekið fram í dómsorði. Þegar slíkar aðstæður liggja fyrir væri *nefnd fangelsismálastofnunar*, með höfnun beiðna um afplánun með almannaheillapjónustu í stað sekta, að *dæma viðkomandi til varðhalds*. . .“

Í 1. mgr. 1. gr. laga nr. 55/1994, um samfélagsþjónustu, segir, að hafi maður verið dæmdur í allt að þriggja mánaða óskilorðsbundna refsivist, og almannahagsmunir mæli ekki gegn því, sé heimilt að fullnusta dóminn þannig að í stað refsivistar komi ólaunuð samfélagsþjónusta minnst 40 klukkustundir og mest 120 klukkustundir.

Ágreiningsefnið í máli þessu varðar, samkvæmt framansögðu, hvort heimild til að afplána dóm með samfélagsþjónustu sé bundin við dóm um óskilorðsbundna refsivist, eða, eins og þér haldið fram, að afplána megi vararefsingu fésekta með þessum hætti.

Af orðalagi 1. mgr. 1. gr. laga nr. 55/1994 má annars vegar ráða að dómur um *óskilorðsbundna refsivist* sé skilyrði þess að unnt sé að afplána dóm með samfélagsþjónustu. Á hinn bóginn er hugsanlegt að afplána megi alla dóma, sem kveða á um vægari viðurlög en þriggja mánaða óskilorðsbundna refsivist með þessum hætti, sbr. orðalagið „*allt að*“, þ. á m. vararefsingu fésekta. Mismunandi greiðslugeta dómþola veldur því að fésektir koma mjög misjafnt við dómþola og gæti síðari skýringarkosturinn hér að framan verið lausn á því vandamáli.

Þar sem samfélagsþjónusta hefur verið tekin upp, hefur henni verið beitt með ýmsum hætti, þar á meðal sem vararefsingu fésektadóma. Af athugun minni á lögskýringagögnum tel ég hins vegar ljóst, að fyrri skýringin hér að framan hafi legið til grundvallar við lögfestingu þessa úrræðis á Alþingi. Þar kemur fram að samfélagsþjónusta sé ein þeirra viðurlagategunda, sem beita megi við framkvæmd þeirrar stefnu, að draga úr notkun óskilorðsbundinnar refsivistar eins og mögulegt sé (Alþt. 1991, A-deild, bls. 794). Jafnframt kemur skýrlega fram, að forsenda samfélagsþjónustu, í þeirri mynd sem lagt var til að lögð yrði til grundvallar í tilraun þessari með samfélagsþjónustu hér á landi, sé sú, að hún komi einungis til greina þar sem ella yrði dæmd óskilorðsbundin refsivist (Alþt. 1991, A-deild, bls. 798, 799 og 800, og Alþt. 1993, B-deild, bls. 5045).

Samkvæmt framansögðu er það skoðun mín að afgreiðsla samfélagsþjónustunefndar á umsókn yðar hafi verið í samræmi við tilgang laga nr. 55/1994, um samfélagsþjónustu.“

6.0. Fatlaðir.

6.1. Málefni fatlaðra. Málsmeðferð svæðisráðs fatlaðra. Rannsóknarregla. Andmælaréttur. Eftirlitsskylda stjórnvalda. Frumkvæðisathugun. (Mál nr. 1395/1995)

A og B, forstöðukona og deildarstjóri á sambýli fatlaðra, kvörtuðu yfir málsmeðferð og úrlausn svæðisráðs Reykjavíkur í málefnum fatlaðra. Málavextir voru þeir, að S, móðir J, sem bjó á sambýlinu, bar fram kæru vegna réttindabrots á hendur J. Svæðisráð Reykjavíkur afgreiddi erindið sem kvörtun og í ályktun þess kom meðal annars fram að sambýlið hefði ekki hentað J nógu vel. Er svæðisráð afgreiddi málið hafði J flutt af sambýlinu og var í ályktuninni lögð áhersla á að svæðisskrifstofa sinni þörfum J á nýju heimili. Þá fól svæðisráð trúnaðarmanni fatlaðra í Reykjavík að fylgjast sérstaklega með hag íbúa sambýlisins. A og B kvörtuðu yfir því að málið hefði ekki verið nægilega rannsakað, B hefði ekki verið tilkynnt um kærana og ekki gefið tækifæri á að koma að andmælum og misbrestur hefði orðið á að A væri kynnt málið. Þá væri niðurstaða ráðsins órökstudd og álitshnekkir fyrir A og B og sambýlið að það skyldi sæta sérstöku eftirliti.

Umboðsmaður tók fram að ráðherrar færu ávallt með yfirstjórn stjórnarsýslu, nema hún væri að lögum undanskilin. Gæti ráðherra því ekki undanskilið stjórnvöld slíkra yfirstjórn og stjórnskipulegri ábyrgð með reglugerð eða öðrum stjórnvaldsfyrirmælum. Þótt svæðisráð væri sjálfstætt fjölskipað ráð, samkvæmt 1. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 142/1993, um svæðisráð málefna fatlaðra, og hlutverk þess og skipan slík að ekki væri óeðlilegt að svæðisráð hefði sérstaka stöðu, varð slík staða hvorki ráðin af ákvæðum laga nr. 59/1992 né lögskýringargögnum. Taldi umboðsmaður að svæðisráð málefna fatlaðra væri lægra sett stjórnvald gagnvart félagsmálaráðuneytinu og sætti eftirliti þess. Þótt 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, ætti við, þ.e. að ekki verði kvartað til umboðsmanns fyrr en æðra stjórnvald hefur fellt úrskurð í máli, ákvað umboðsmaður, með vísan til 1. mgr. 5. gr. laga nr. 13/1987 að fjalla að eigin frumkvæði um málið, þar sem hér reyndi á álitaefni sem almenna þýðingu hefðu fyrir störf og málsmeðferð svæðisráða málefna fatlaðra.

Umboðsmaður rakti ákvæði laga nr. 59/1992, um málefni fatlaðra, og þær breytingar sem gerðar höfðu verið á ákvæðum um framkvæmd þjónustu við fatlaða og ákvæðum um eftirlit og réttindagæslu. Rakti umboðsmaður ákvæði um hlutverk svæðisráðs við réttindagæslu og hlutverk sérstakra trúnaðarmanna fatlaðra. Umboðsmaður tók fram að hvorki í lögum nr. 59/1992, né í reglugerð nr. 142/1993, væri fjallað um þær málsmeðferðarreglur sem svæðisráði bæri að fylgja við meðferð mála. Það réðist af hlutverki ráðsins og því valdi sem því væri fengið í lögum hvaða málsmeðferðarreglum því væri skylt að fylgja. Umboðsmaður taldi að ekki væri um stjórnvaldsákvörðun að ræða í málum sem þessum og ættu ákvæði stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 ekki við um málsmeðferð svæðisráðs. Hins vegar taldi umboðsmaður að við meðferð slíkra mála bæri svæðisráði að fylgja meginreglu þeirri sem liggur til grundvallar 10. gr. stjórnarsýslulaga, þ.e. rannsóknarreglu. Þá taldi umboðsmaður að þegar rannsókn á því, hvort réttur hefði verið brotinn á fötludum manni beindist að því hvort starfsmaður hefði sinnt starfsskyldum sínum, bæri að gefa starfsmanninum sérstakt færi á að tjá sig um málið, enda væri mál ella ekki rannsakað með fullnægjandi hætti.

Með tilliti til þess að J hafði flutt af sambýlinu er svæðisráð ályktaði um málið og

ljóst var að hún flyttist ekki í sambýlið á ný taldi svæðisráð ekki þörf á því að leyst yrði úr kvörtunarefnum þeim sem snertu beint störf A og B. Taldi umboðsmaður ekki ástæðu til athugasemda við þessa afstöðu svæðisráðs, en að réttara hefði verið að hún hefði komið skýrar fram í ályktun ráðsins. Þá taldi umboðsmaður að skýrar hefði átt að koma fram ef einungis var ætlunin að áréttta lögmælt hlutverk trúnaðarmanns, þar sem mælt var fyrir um sérstakt eftirlit með íbúum sambýlisins, þar sem ályktun svæðisráðs eins og hún var orðuð gat valdið misskilningi. Umboðsmaður taldi ekki tilefni til frekari athugasemda við rannsókn málsins eða andmælarétt A og B með tilliti til þess á hvaða grundvelli málið var leyst.

Umboðsmaður benti á að æskilegt væri að tekið yrði til athugunar hvort setja ætti skýr ákvæði um málsmeðferð svæðisráðs í reglugerð nr. 142/1993 til að komast hjá vafa um hvernig standa skyldi að rannsókn og meðferð mála um réttindagæsla fatlaðra. Var athygli félagsmálaráðherra vakin á málinu með vísan til 11. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, og 11. gr. reglna nr. 82/1988, um störf og starfs-hætti umboðsmanns Alþingis.

I.

Hinn 14. mars 1995 leituðu til mín A, og B, og kvörtuðu yfir málsmeðferð og úrlausn svæðisráðs Reykjavíkur í málefnum fatlaðra í tilefni af kæru S frá 9. ágúst 1994, þar sem B sem deildarstjóra og A sem forstöðukonu sambýlisins að X var borið á brýn að hafa brotið rétt á J, sem bjó á sambýlinu á þeim tíma, sem kærnan var lögð fram.

II.

Hinn 9. ágúst 1994 lagði S, móðir J, íbúa að sambýlinu X í Reykjavík, fram „kæru“ „vegna réttindabrots á hendur J . . . „

Svæðisráð Reykjavíkur í málefnum fatlaðra afgreiddi málið á fundi sínum 28. febrúar 1995.

[. . .]

III.

Hinn 5. apríl 1995 ritaði ég félagsmálaráðuneytinu bréf. Þar vísaði ég til þess, að í 2. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 142/1993, um svæðisráð málefna fatlaðra, kæmi fram, að svæðisráð skyldi fjalla um kvartanir og athugasemdir, sem bærust því skriflega. Þá segði í ákvæðinu, að teldi svæðisráð umkvörtun eiga við rök að styðjast, skyldi það beina þeim tilmælum til viðkomandi aðila að leita leiðréttingar. Með vísan til 7. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, óskaði ég þess, að félagsmálaráðuneytið léti mér í té upplýsingar um það, hvort það liti svo á, að svæðisráð málefna fatlaðra í Reykjavík hefði tekið stjórnvaldsákvörðun í máli A og B. Þá óskaði ég skýringa ráðuneytisins á orðalaginu „hlutaðeigandi stjórnvalds“ í lokamálslið 2. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 142/1992 og á því, hvað ráðuneytið teldi að væri hlutaðeigandi stjórnvald í því máli, er kvörtunin lyti að. Hinn 5. apríl 1995 ritaði ég einnig bréf til svæðisráðs Reykjavíkur í málefnum fatlaðra og óskaði þess með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að það léti mér í té gögn málsins og lýsti viðhorfi sínu til kvörtunar A og B.

Í svari félagsmálaráðuneytisins, sem barst mér með bréfi, dags. 26. apríl 1995, segir meðal annars:

„Helstu verkefni svæðisráðs eru eftirlit og réttindagæsla. Þannig hefur svæðisráð eftirlit með því að þjónusta við fatlaða og rekstur stofnana fatlaðra sé í samræmi við markmið laganna. Réttindagæslan er víðtæk, bæði almenn og sértæk, sbr. trúnaðar-

maður fatlaðra. Telji svæðisráð þjónustu eða aðbúnaði við fatlaðan mann vera ábóta vant gerir ráðið athugasemd með tilmælum um leiðréttingu. Svæðisráð fer ekki með framkvæmdarvald, ráðið tekur ekki ákvörðun um rétt og skyldur manna.

Svæðisráð Reykjavíkur tók mál það, sem hér er kvartað út af til athugunar og umfjöllunar, sendi það trúnaðarmanni fatlaðra og ályktaði um málið þann 28. febrúar 1995.

Það er því á misskilningi byggt, sem fram kemur í kvörtun til Umboðsmanns Alþingis, að svæðisráð hafi tekið *ákvörðun* í málinu þann 28. febrúar 1995. Þar var um *ályktun*, en ekki ákvörðun, að ræða eins og áður kom fram. Ályktun svæðisráðs var með bréfi þess, dags. 1. mars 1995 send svæðisskrifstofu málefna fatlaðra í Reykjavík.

Með hliðsjón af framangreindu telur ráðuneytið að afskipti svæðisráðs málefna fatlaðra í Reykjavík af því máli, sem hér er til umfjöllunar, feli ekki í sér stjórnvaldsákvörðun.

[. . .]

Þegar svæðisráð tekur mál til umfjöllunar í krafti eftirlits og/eða réttindagæslu skal málið sent til úrlausnar hlutaðeigandi stjórnvalds. Það fer því eftir því um hvaða málaflokk er að ræða hvert er hlutaðeigandi stjórnvald í skilningi 2. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 142/1993. Snúist málefnið um þjónustu eða aðbúnað við fatlaða skv. lögum um málefni fatlaðra, er hlutaðeigandi stjórnvald viðkomandi svæðisskrifstofa málefna fatlaðra og félagsmálaráðuneyti. Sé hins vegar um að ræða þjónustu skv. almennum lögum, t.d. lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga, lögum um heilbrigðisþjónustu eða lögum um grunnskóla, svo dæmi séu tekin, er stjórnvald sá aðili sem tekur ákvörðun í málinu innan viðkomandi málaflokks.

[. . .]

Hlutaðeigandi stjórnvald, varðandi sambýlið að [X], Reykjavík, eru svæðisskrifstofa málefna fatlaðra í Reykjavík og félagsmálaráðuneyti.“

Svar svæðisráðs Reykjavíkur í málefnum fatlaðra við erindi mínu frá 5. apríl 1995 barst mér með bréfi, dags. 10. maí 1995. Segir þar meðal annars:

„Kvartað er yfir ákvörðun svæðisráðs frá 28. febrúar 1995. Svæðisráð tók enga ákvörðun í þessu máli og þegar af þeirri ástæðu telur svæðisráð að kvörtunin eigi sér ekki stoð, sbr. 2. mgr. 1. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993. Ályktun svæðisráðsins frá 28.2.1995 er einungis álit þess á málinu og ráðið kemur henni á framfæri við viðkomandi aðila. Svæðisráðið leit svo á að bréf [S] dags. 9. ágúst 1994 væri kvörtun en ekki kæra og vann að málinu í samræmi við það.

Viðhorf svæðisráðsins til málsins að öðru leyti koma fram í ályktun þess frá 28. febrúar 1995 og er vísað til hennar og fylgir hún hér með. Svæðisráðinu er ljóst að ágreiningur verður milli aðila og atburðarás verður á þann veg að trúnaðarbrestur verður og [J] telur sig ekki eiga annarra kosta vöð en flytja af heimili sínu.“

Hinn 7. júlí 1995 bárust mér athugasemdir A og B við ofangreind bréf félagsmálaráðuneytisins og svæðisráðs Reykjavíkur í málefnum fatlaðra.

IV.

Samkvæmt 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, verður almennt ekki *kvartað* til umboðsmanns Alþingis, fyrr en æðra stjórnvald hefur fellt úrskurð sinn í máli.

Samkvæmt 3. gr. laga nr. 59/1992, um málefni fatlaðra, fer félagsmálaráðherra með yfirstjórn málefna fatlaðra samkvæmt lögnum. Samkvæmt 55. gr. laganna hefur félagsmálaráðherra heimild til þess að setja reglugerð um framkvæmd laganna. Í 5. mgr. 6. gr. laganna kemur fram, að félagsmálaráðherra setji reglugerð um störf svæðisráða. Á grundvelli framangreindra heimilda hefur félagsmálaráðherra sett reglugerð nr. 142/1993, um svæðisráð málefna fatlaðra.

Samkvæmt meginreglum íslenskrar stjórnskipunar fara ráðherrar ávallt með yfirstjórn stjórnarsýslunnar, nema hún sé að lögum undanskilin. Ráðherra getur því ekki með reglugerð eða öðrum stjórnvaldsfyrirmælum undanskilið stjórnvöld yfirstjórn sinni og þar með stjórnskipulegri ábyrgð gagnvart Alþingi. Slíkt verður aðeins gert með lögum innan þeirra marka, er stjórnarskrá og stjórnskipunarvenjur setja.

Í 1. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 142/1993 segir, að svæðisráð sé sjálfstætt fjölskipað ráð. Þrátt fyrir að hlutverk og skipan svæðisráðs sé með þeim hætti, að ekki teldist óeðlilegt að svæðisráð hefði þessa stöðu, þá verður þessi stjórnarsýslulega staða svæðisráðs hvorki ráðin af ákvæðum laga nr. 59/1992 né lögskýringargögnum. Af þeim sökum fer um stöðu svæðisráðs eftir fyrrnefndri meginreglu. Að gildandi lögum er svæðisráð málefna fatlaðra því lægra sett gagnvart félagsmálaráðuneytinu og sætir því meðal annars eftirliti þess.

Þar sem í máli þessu reynir á álítaefni, sem almenna þýðingu hafa fyrir störf og málsmeðferð svæðisráða málefna fatlaðra, hef ég ákveðið með vísan til heimildar 1. mgr. 5. gr. laga nr. 13/1987 að fjalla að *eigin frumkvæði* um málið, þótt það hafa ekki verið borið formlega undir úrskurð félagsmálaráðuneytisins, en viðhorf ráðuneytisins liggja fyrir í málinu.

V.

Lög nr. 59/1992, um málefni fatlaðra, leystu af hólmi samnefnd lög nr. 41/1983 ásamt síðari breytingum. Samkvæmt 3. gr. laga nr. 59/1992 fer félagsmálaráðherra með yfirstjórn málefna fatlaðra. Samkvæmt 6. gr. laganna skal starfa svæðisráð á hverju starfssvæði málefna fatlaðra sbr. 5. gr., er meðal annars hafi það verkefni, sbr. 4. tölul. 2. mgr. 6. gr., að annast réttindagæslu fatlaðra skv. XV. kafla laganna, þar á meðal að fatlaðir fái þá þjónustu, sem þeir eiga rétt á. Í svæðisráði sitja sjö fulltrúar, skipaðir af ráðherra til fjögurra ára í senn, sbr. 3. mgr. 6. gr. Í svæðisráði skulu sitja einn fulltrúi frá landssamtökunum Proskahjálpi, einn frá Öryrkjabandalaginu, þrjú frá svæðisbundnum samtökum sveitarfélaga, þar af einn félagsmálastjóri á svæðinu, auk fræðslustjóra og héraðslæknis. Samkvæmt 5. mgr. 6. gr. laga nr. 59/1992 setur félagsmálaráðherra reglugerð um störf svæðisráða, sbr. reglugerð nr. 142/1993, um svæðisráð málefna fatlaðra.

Svo sem kemur fram í athugasemdum við frumvarp það, er varð að lögum nr. 59/1992, voru þau verkefni, er svæðisstjórnir í málefnum fatlaðra höfðu með höndum samkvæmt lögum nr. 41/1983, greind í tvennt í lögum nr. 59/1992, framkvæmd þjónustu og rekstur annars vegar og eftirlit, samræmingu og réttindagæslu hins vegar. Þáverandi skrifstofur svæðisstjórna voru nú nefndar skrifstofur í málefnum fatlaðra og fengu það verkefni að annast rekstur stofnana á vegum ríkisins. Hins vegar komu svæðisráð í stað þáverandi svæðisstjórna og fengu það verkefni að leggja fram tillögur um þjónustu, hafa eftirlit með framkvæmd hennar og samræmingu ásamt réttindagæslu fatlaðra (Alþt. 1991, A-deild, bls. 2446).

Í XV. kafla laga nr. 59/1992 greinir nánar frá hlutverki svæðisráðs í málefnum fatlaðra að því er snertir réttindagæslu fatlaðra. Svæðisráð skulu standa vörð um rétt fatlaðra til þjónustu samkvæmt lögnum og öðrum lögum eftir því sem við á, sbr. 36. gr., og skulu starfsmenn, sem sinna þjónustu við fatlaða og starfa á stofnunum fatlaðra, standa vörð um hagsmuni þeirra og gæta þess að réttindi þeirra séu virt. Þá segir í 37. gr. laganna:

„Í því skyni að treysta réttindi fatlaðra einstaklinga á heimilum fatlaðra skv. 3.–6. tölul. 10. gr. á sviði einkalífs og meðferðar fjármuna þeirra skulu svæðisráð skipa sérstakan trúnaðarmann fatlaðra á hverju svæði.

Trúnaðarmaður fylgist með högum hinna fötluðu og skulu forstöðumenn viðkomandi heimila veita honum nauðsynlegar upplýsingar þar að lútandi. Sé um að ræða skráðar upplýsingar um persónuleg atriði eða upplýsingar um einkafjármuni hins fatlaða skal leitað eftir samþykki hans.

Telji hinn fatlaði að réttur hans sé fyrir borð borinn getur hann tilkynnt það trúnaðarmanni sem veitir honum nauðsynlegan stuðning og kannar málið tafarlaust. Að lokinni könnun metur trúnaðarmaður hvort málið skuli lagt fyrir svæðisráð. Sama gildir telji trúnaðarmaður að réttur hins fatlaða sé ekki virtur.

Telji aðstandendur fatlaðra, hagsmunasamtök fatlaðra eða aðrir sem láta sig hagfatlaðra varða að réttur fatlaðra á heimili fatlaðra skv. 3.–6. tölul. 10. gr. sé ekki virtur skal tilkynna það trúnaðarmanni sem kannar málið tafarlaust. Að lokinni könnun metur trúnaðarmaður hvort málið skuli lagt fyrir svæðisráð.

Svæðisráð sér um að mál samkvæmt þessari grein fái þá meðferð sem við á hverju sinni, lögum samkvæmt. Trúnaðarmaður veitir hinum fatlaða stuðning við meðferð málsins sé þess óskað.“

Í athugasemd við 37. gr. í frumvarpi til laga nr. 58/1992 segir meðal annars:

„Hér er lagt til það nýmæli að kveða sérstaklega á um réttindagæslu fatlaðra í lögum. Í greininni er fjallað um réttindagæslu almenns eðlis. Þar er í raun ekki nýjung á ferðinni heldur er verið að lögfesta þann skilning sem ríkt hefur á gildandi lögum um málefni fatlaðra, þann að svæðisstjórnir (svæðisráð samkvæmt frumvarpinu) skuli gæta þess að fatlaðir fái þá þjónustu sem þeir eiga rétt á. Rétt þykir að lögfesta þetta mikilvæga atriði, annars vegar til að taka af öll tvímæli um hverjum beri þetta verkefni og hins vegar til þess að leggja áherslu á það vægi sem verkefni þetta á að hafa hjá svæðisráði, sbr. einnig 4. tölul. 6. gr. frumvarpsins.“ (Alpt. 1991, A-deild, bls. 2468.)

Þá segir svo í athugasemdum við frumvarpið um réttindagæslu svæðisráðs:

„Með réttindagæslu er átt við að fylgst sé með því að fatlaðir njóti lagalegs réttar síns, að ljóst sé hvernig með skuli fara leiki grunur á að brotinn sé réttur á hinum fatlaða og að hann fái notið aðstoðar til að leita réttar síns.“ (Alpt. 1991, A-deild, bls. 2449.)

Í 7. gr. reglugerðar nr. 142/1993 er fjallað um sérstaka réttindagæslu svæðisráðs og trúnaðarmann fatlaðra, sbr. 3.–4. mgr. 37. gr. laga nr. 59/1992. 6. gr. reglugerðarinnar lýtur að almennri réttindagæslu og segir þar í 1.–2. mgr.:

„Svæðisráð annast almenna réttindagæslu, sbr. 36. gr. laga um málefni fatlaðra. Með almennri réttindagæslu er átt við eftirlit með því að fatlaðir fái þá þjónustu sem þeir eiga rétt á bæði almenna þjónustu, svo og sértæka þjónustu sem ætluð er fötluðum eingöngu.

Svæðisráð skal fjalla um kvartanir og athugasemdir sem berast því skriflega. Telji svæðisráð að umkvörtun eigi við rök að styðjast skal það beina þeim tilmælum til viðkomandi aðila að leita leiðréttingar. Beri sú málaleitan ekki árangur skal málið sent til úrlausnar hlutaðeigandi stjórnvalds.“

Svæðisráð skal, sbr. 1. mgr. 10. gr. reglugerðarinnar, hafa samvinnu við svæðisskrifstofur í störfum sínum. Það á þó ekki við í þeim tilvikum, „þar sem slík samvinna getur ekki átt sér stað eðli máls samkvæmt, sbr. eftirlit svæðisráðs með þjónustu á vegum svæðisskrifstofu og stofnana á vegum hennar, svo og réttindagæslu svæðisráðs“.

VI.

Samkvæmt 3. mgr. 37. gr. laga nr. 59/1992, um málefni fatlaðra, sbr. 3. og 4. mgr. 7. gr. reglugerðar nr. 142/1993, um svæðisráð málefna fatlaðra, getur fatlaður maður, aðstandandi hans, hagsmunasamtök, eða aðrir, sem láta sig hag hins fatlaða varða, tilkynnt trúnaðarmanni fatlaðra, ef þeir telja að réttur fatlaðs manns sé fyrir borð borinn. Ber þá trúnaðarmanni fatlaðra að veita hinum fatlaða nauðsynlegan stuðning. Jafnframt skal hann rannsaka málið. Í því skyni skulu forstöðumenn viðkomandi heimila veita honum nauðsynlegar upplýsingar, þ.m.t. um hagi hins fatlaða. Sé um að ræða skráðar upplýsingar um persónuleg atriði eða upplýsingar um einkafjármuni hins fatlaða, skal þó leita eftir samþykki hins fatlaða, áður en slíkar upplýsingar eru veittar, sbr. 2. mgr. 37. gr. laga nr. 59/1992.

Samkvæmt meginreglum stjórnisýsluréttar getur trúnaðarmaður leitað sátta og reynt á annan hátt að miðla málum. Þegar ekki næst að ljúka máli með þeim hætti, leggur trúnaðarmaður fatlaðra málið fyrir svæðisráð málefna fatlaðra, telji hann, að réttur hins fatlaða sé ekki virtur eða að rétt sé að leggja málið fyrir svæðisráðið af öðrum ástæðum. Tekur svæðisráð þá málið til afgreiðslu. Við meðferð málsins hjá svæðisráði skal trúnaðarmaður veita hinum fatlaða stuðning, sé þess óskað, sbr. 2. málsl. 5. mgr. 37. gr. laga nr. 59/1992. Telji svæðisráð að lokinni rannsókn máls, að réttur sé brotinn á fötludum manni eða hagar hans sé að öðru leyti fyrir borð borinn, skal svæðisráð beina tilmælum, um að rétta hlut hins fatlaða, til þess stjórnvalds, sem er bært að lögum til að leysa úr málinu. Verði hlutaðeigandi stjórnvald ekki við því, getur svæðisráð meðal annars sent málið til æðra stjórnvalds til úrlausnar, sbr. 3. málsl. 2. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 142/1993.

Hvorki í lögum nr. 59/1992, um málefni fatlaðra, né reglugerð nr. 142/1993, um svæðisráð málefna fatlaðra, er fjallað um þær málsmeðferðarreglur, sem svæðisráði málefna fatlaðra ber að fylgja við meðferð slíkra mála. Það ræðst meðal annars af hlutverki og því valdi, sem svæðisráði fatlaðra er fengið í lögum, hvaða málsmeðferðarreglum því sé skylt að fylgja. Þegar stjórnvöld, þar á meðal stjórnisýslunefndir, taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna, þ.e. stjórnvaldsákvarðanir, ber þeim að fylgja ákvæðum stjórnisýslulaga nr. 37/1993, sbr. 2. mgr. 1. gr. laganna. Hvorki verður ráðið af 36. eða 37. gr. laga nr. 59/1992, né lögskýringargögnum, að svæðisráði sé ætlað að taka stjórnvaldsákvörðun í slíkum málum. Í 6. gr. reglugerðar nr. 142/1993, sem fjallar um réttindagæslu svæðisráðs, kemur fram, að svæðisráð fjalli í slíkum málum um „kvartanir og athugasemdir“. Þar sem ástæða sé til aðgerða, beini svæðisráð „tilmælum“ til viðkomandi aðila um leiðréttingu mála. Af ákvæðum reglugerðar nr. 142/1993 virðist ljóst, að svæðisráði málefna fatlaðra sé ekki að lögum ætlað vald til þess að taka bindandi ákvarðanir um réttindi eða skyldur manna. Gilda því ákvæði stjórnisýslulaga nr. 37/1993 ekki um málsmeðferð svæðisráðs í slíkum málum.

Ekki verður dregin sú ályktun, að svæðisráði beri ekki að fylgja ákveðnum málsmeðferðarreglum við meðferð slíkra mála, þótt stjórnisýslulög eigi við og ekki sé sérstaklega kveðið á um málsmeðferðarreglur í lögum nr. 59/1992 eða reglugerð nr. 142/1993. Í 2. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 142/1993, um svæðisráð málefna fatlaðra, kemur fram, að telji svæðisráð, að umkvörtun „eigi við rök að styðjast“, skuli það beina tilmælum til viðkomandi aðila um úrbætur. Af orðalagi ákvæðisins virðist ljóst, að gengið er út frá því að rannsókn fari fram á því, hvort kvartanir eigi „við rök að styðjast“. Er því ljóst, að svæðisráði ber í

störfum sínum að fylgja þeirri meginreglu, sem liggur til grundvallar 10. gr. stjórnsýslulaga, þ.e. rannsóknarreglunni.

Ljóst er, að í sumum málum er rannsókn og úrlausn á því, hvort réttur hafi verið brotinn á fötluðum manni, óhjákvæmilega samofin þeirri spurningu, hvort starfsmaður hafi sinnt starfsskyldum sínum. Þegar svo stendur á, tel ég, að veita beri starfsmanni, sem sakaður er um að hafa brotið rétt á fötluðum einstaklingi með athöfnum sínum eða at-hafnaleysi, sérstakt færi á að tjá sig um málið, áður en svæðisráð lýkur athugunum sínum og meðferð málsins, enda er almennt ekki hægt að fullyrða að mál hafi verið rannsakað nægilega, fyrr en starfsmanni hefur verið gefinn kostur á að koma að sjónarmiðum sínum um málsatvik, þegar svo stendur á.

Í tilefni af þeirri kvörtun, sem hér er til umfjöllunar, er ekki ástæða til að víkja að öðrum óskráðum meginreglum, sem gilda kunna við meðferð mála skv. 2. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 142/1993, um svæðisráð málefna fatlaðra.

VII.

Um einstök atriði í kvörtun A og B segir svo í álitinu:

„1. Niðurstaða ályktunar svæðisráðs Reykjavíkur í málefnum fatlaðra.

A og B kvarta í fyrsta lagi yfir því, að með niðurstöðu sinni hafi svæðisráðið vegið ómaklega að starfsheiðri þeirra.

S, móðir J, auðkenndi erindi sitt til svæðisráðs sem „kæru“. Þá kom fram í erindinu að „kæran“ væri á hendur forstöðukonu og deildarstjóra umrædds samþýlis, þ.e. A og B.

Í skýringum svæðisráðs kemur fram, að hinn 30. september 1994 hafi formaður svæðisráðs rætt við S og tjáð henni, að um málið yrði eingöngu fjallað sem „kvörtun“ á grundvelli XV. kafla laga nr. 59/1992 og 6. gr. reglugerðar nr. 142/1993. Í gögnum málsins kemur ekki fram, hvort A og B var einnig leiðbeint um þetta atriði.

Þegar svæðisráðið lauk athugunum sínum á málinu með ályktun sinni frá 28. febrúar 1995, hafði það gerst, að J var flutt út af samþýlinu að X og fyrir lá að henni hafði boðist búseta í íbúð, þar sem meiri áhersla yrði lögð á að sinna sérþörfum hennar. Fram kemur í bréfi A og B, svo og bréfi svæðisráðs, að fyrir hefði legið, að samþýli hefði ekki verið heppilegt búsetuform fyrir J, meðal annars með tilliti til fötlunar hennar og þarfa, en hún er daufblind og auk þess mikið hreyfihömluð. Þar sem framtíðarlausn var því í sjónmáli, sem hentaði betur þörfum J, og ljóst var, að hún flyttist ekki á ný í samþýli að X, var af þessum sökum ekki þörf á því að leyst yrði úr kvörtunarefnum þeim, sem S hafði borið fram og snertu beint störf A og B, með tilliti til starfssviðs og hlutverks svæðisráðs.

Með tilliti til skýringa svæðisráðs, skil ég ályktun ráðsins frá 28. febrúar 1995 svo, að það hafi ekki tekið formlega afstöðu til þeirra kvörtunarefna, sem sett voru fram af S með bréfi, dags. 9. ágúst 1994, og snertu beint störf A og B, með tilliti til þess hvernig málið hafði þá þróast. Samkvæmt framansögðu tel ég ekki tilefni til athugasemda við þessa afstöðu svæðisráðsins, en tel að réttara hefði verið að hún hefði komið skýrar fram í ályktun svæðisráðsins.

Að framansögðu athuguðu og með vísan til 1. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, tel ég ekki tilefni til að fjalla nánar um efni ályktunar svæðisráðs, sem rakin er í II. kafla hér að framan, fyrir utan eitt atriði.

Í ályktun svæðisráðs kemur fram, að „svæðisráð [feli] trúnaðarmanni fatlaðra í Reykjavík að fylgjast sérstaklega með hag íbúa samþýlisins að [X].“ Ég skil kvörtun A og B svo, að þær hafi talið, að með þessu hefði svæðisráð ákveðið að gripa til sérstakra aðgerða í tilefni af kvörtun S yfir ætluðum brotum þeirra á J. Í skýringum svæðisráðs kemur aftur á móti fram, að þessi setning hafi verið misskilin. Af hálfu svæðisráðs er því haldið

fram, að ætlunin hafi einungis verið að áréttta lögbundið hlutverk trúnaðarmanns fatlaðra, sem fram komi í 2. mgr. 37. gr. laga nr. 59/1992 og 2. mgr. 7. gr. reglugerðar nr. 142/1993.

Ég tel, að rétt hefði verið að láta það koma skýrt fram, ef einungis var ætlunin að áréttta lögmælt hlutverk trúnaðarmanns, þar sem þessi setning gat misskilist svo, með tilliti til forsögu málsins, að ákveðið hefði verið að grípa til sérstakra ráðstafana, þar sem talið væri að ásakanir þær, er fram komu í erindi S, ættu við rök að styðjast að mati svæðisráðs.

2. *Rannsókn málsins.*

Þá kvarta A og B yfir því, að málið hafi ekki verið nægilega rannsakað, áður en svæðisráð fatlaðra lauk afgreiðslu sinni á málinu með ályktun sinni hinn 28. febrúar 1995.

Samkvæmt gögnum málsins átti trúnaðarmaður tal við J og S hinn 16. júní 1994. Í því viðtali báru þær fram kvartanir við trúnaðarmann, sem hóf af því tilefni könnun málsins. Þessari kvörtun fylgdi S eftir með bréfi, dags. 9. ágúst 1994, til svæðisráðs Reykjavíkur í málefnum fatlaðra. Á fundi svæðisráðs hinn 6. október 1994 fól það trúnaðarmanni að kanna málið enn frekar. Hinn 13. október 1994 ræddi trúnaðarmaður fatlaðra við A um kvörtun J og S. Þá var haldinn fundur um málið á svæðisskrifstofu Reykjavíkur í málefnum fatlaðra og sátu meðal annarra fundinn framkvæmdastjóri skrifstofunnar, A, trúnaðarmaður fatlaðra og formaður svæðisráðs.

Að framansögðu athuguðu og með tilliti til þess, á hvaða grundvelli úr málinu var leyst, sbr. það sem segir í VII. kafla 1, tel ég ekki tilefni til athugasemda við rannsókn málsins.

3. *Andmælaréttur.*

Loks kvarta A og B yfir því, að þeim hafi ekki gefist kostur á að tjá sig um málið, áður en svæðisráð lauk afgreiðslu sinni á málinu með ályktun hinn 28. febrúar 1995.

Eins og greinir í VI. kafla hér að framan, tel ég, að veita beri starfsmanni, sem sakaður er um að hafa brotið rétt á fötluðum einstaklingi með athöfnum sínum eða athafnaleysi, sérstakt færi á að tjá sig um málið, áður en svæðisráð afgreiðir mál, enda er almennt ekki hægt að fullyrða að mál hafi verið rannsakað nægilega, fyrr en starfsmanni hefur verið gefinn kostur á að koma að sínum viðhorfum um málsatvik, þegar svo stendur á.

Eins og áður segir, tók svæðisráð ekki efnislega afstöðu til þess, hvort ásakanir í garð A og B væru á rökum reistar. Með tilliti til þess, á hvaða grundvelli málið var leyst, sbr. VII. kafla 1, hvíldi af þeirri ástæðu ekki skylda á svæðisráðinu til þess að veita A og B færi á að tjá sig um málið, áður en því var til lykta ráðið.

Ég tel rétt að taka fram, að samkvæmt gögnum málsins, er ljóst, að A var kynnt málið 13. október 1994. Þá sat hún fund um málið hinn 6. janúar 1995, eins og nánar greinir í VII. kafla 2. Hinn 31. janúar 1995 fékk hún afrit af bréfi S. Loks kemur fram í kvörtun A, að hún hafi verið boðuð á fund hinn 2. febrúar 1995 og fengið sérstakt færi á að tjá sig um meintar ávirðingar, sem fram komu í bréfi S.

Samkvæmt framansögðu verður að telja, burtséð frá því, hvernig úr málinu var leyst, að A hafi fengið viðhlítandi tækifæri til þess að tjá sig um málið.“

VIII.

Um hlutverk svæðisráðs málefna fatlaðra og málsmeðferð fyrir ráðinu segir svo í álitinu:

„Hlutverk svæðisráðs málefna fatlaðra er meðal annars að hafa eftirlit með því að réttindi fatlaðra séu virt og þeir fái þá þjónustu, sem þeir eiga rétt á, sbr. XV. kafla laga nr. 59/1992 og 6.–7. gr. reglugerðar nr. 142/1993. Til þess að stuðla að því, að svæðisráð sé betur fært um að standa vörð um hagsmuni fatlaðra, tel ég æskilegt, að tekið verði til athugunar, hvort ekki sé rétt að setja skýr ákvæði um málsmeðferð svæðisráðs í reglugerð nr.

142/1993, svo ekki valdi vafa, hvernig standa beri að rannsókn og meðferð þeirra mála um réttindagæslu fatlaðra, sem ekki næst að leysa með sátt.“

Af þessu tilefni er athygli félagsmálaráðherra vakin á málinu með vísan til 11. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, og 11. gr. reglna nr. 82/1988, um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis.

IX.

Niðurstöðu álits míns, dags. 15. febrúar 1996, dró ég saman með svofelldum hætti:

„Niðurstæða.

Það eru helstu niðurstöður mínar í máli þessu, að með tilliti til skýringa svæðisráðs Reykjavíkur í málefnum fatlaðra verði að telja, að með ályktun sinni frá 28. febrúar 1995 hafi ráðið ekki tekið formlega afstöðu til þeirra kvörtunarefna, sem sett voru fram af S með bréfi, dags. 9. ágúst 1994, og snertu beint störf A og B. Ég tel aftur á móti, að ályktun svæðisráðs hafi ekki verið orðuð með nægilega skýrum hætti og gat hún því misskilist.

Til þess að stuðla að því, að svæðisráð sé betur fært um að standa vörð um hagsmuni fatlaðra, tel ég æskilegt, að tekið verði til athugunar, hvort ekki sé rétt að setja skýr ákvæði um málsmeðferð svæðisráðs í reglugerð nr. 142/1993, svo ekki valdi vafa, hvernig standa beri að rannsókn og meðferð þeirra mála um réttindagæslu fatlaðra, sem ekki næst að leysa með sátt.

Af þessu tilefni er athygli félagsmálaráðherra vakin á málinu með vísan til 11. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, og 11. gr. reglna nr. 82/1988, um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis.“

X.

Með bréfi, dags. 29. ágúst 1996, óskaði ég eftir upplýsingum félagsmálaráðherra um, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í tilefni af fyrrgreindu álitu mínu. Félagsmálaráðuneytið svaraði fyrirspurn minni með bréfi, dags. 23. september 1996. Þar kom fram, að þar sem endurskoðun á lögum um málefni fatlaðra stæði yfir og gert væri ráð fyrir verulegum breytingum á ýmsum ákvæðum laganna, þar með talið ákvæðum um svæðisráð og hlutverk þeirra, teldi ráðuneytið ekki ástæðu til breytinga á reglugerð nr. 142/1993, um svæðisráð, fyrr en nefnd sú, sem endurskoðaði fyrrgreind lög hefði lokið störfum.

Fyrrgreint frumvarp var samþykkt sem lög nr. 161/1996, um breytingu á lögum um málefni fatlaðra, nr. 59/1992. Er þar ekki tekið á ákvæðum um málsmeðferð svæðisráðs.

Með bréfi, dags. 9. maí 1997, óskaði ég á ný eftir upplýsingum félagsmálaráðherra um, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af álitu mínu. Svar félagsmálaráðuneytisins er dagsett 10. júní 1997. Þar segir meðal annars:

„Í bréfi ráðuneytisins dags. 23. september 1996 kom fram að endurskoðun á lögum um málefni fatlaðra stæði yfir.

Niðurstæða af þeirri endurskoðun varð að lokum samkvæmt ákvæðum til bráðabirgða að flytja málaflokk fatlaðra frá ríkinu yfir til sveitarfélaga og komi yfirfærslan til framkvæmda þ. 1. janúar 1999. Að öðru leyti varð endurskoðunarnefndin sammála um að gera ekki breytingar við einstakar greinar laganna nema þar sem slíkt væri nauðsynlegt vegna annarra lagasetninga (sbr. lög nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins).

Á vegum ráðuneytisins er nú unnið að undirbúningi vegna flutnings á málaflokki fatlaðra til sveitarfélaga og í því skyni munu verkefnastjórnir taka til starfa innan tíðar.

Þar sem gert er ráð fyrir að núgildandi lög um málefni fatlaðra verði afnumin og ekki í gildi nema til ársloka 1998 telur ráðuneytið ekki brýna ástæðu til að gera breytingar nú á reglugerð um svæðisráð.

Skipunartími svæðisráða er að sjálfsögðu einungis til ársloka 1998.

Þess má geta að ráðuneytinu hafa ekki borist neinar óskir né ábendingar frá svæðisráðum um breytingar á reglugerð fyrir svæðisráð.“

7.0. Foreldrar og börn.

7.1.

**Fóstursamningur. Rannsóknarregla. Meðalhófsregla.
Umgengnisréttur. Stjórnarskrá. Mannréttindasáttmáli Evrópu.
(Mál nr. 1262/1994)**

A og B kvörtuðu yfir aðdraganda og gerð fóstursamnings um dóttur þeirra C, sem komið var í fóstur til langframa til M, systur A, og manns hennar á grundvelli yfirlýsingar A og B. Þá kvörtuðu A og B yfir síðari úrlausnum barnaverndaryfirvalda vegna kröfu þeirra um endurskoðun fósturráðstöfunarinnar og um umgengni þeirra við C.

A og B byggðu á því að þau hefðu verið þvinguð til að undirrita fósturráðstöfun þessa, án þess að rannsókn hefði verið gerð á hæfi þeirra til að annast uppeldi barnsins og án þess að upplýsinga hefði verið leitað frá læknum A um heilsufar hennar og hæfi til barnauppeldis, en A var talin þjást af geðhvarfasýki. Umboðsmaður tók fram að er ákvörðun var tekin um fóstur barnsins hefðu gilt lög nr. 53/1966, um vernd barna og ungmenna, en ákvæði laganna hefðu verið fábrotin um meðferð slíkra mála. Umboðsmaður tók fram að velferð barna og ungmenna væri höfuðmarkmið barnaverndarlaga. Jafnframt væri sú meginhugsun að baki lögnum, að foreldrar beri ábyrgð á börnum sínum og beri að veita þeim viðunandi uppeldisskilyrði. Ákvæði Stjórnarskrár og mannréttindasáttmála Evrópu kvæðu á um friðhelgi heimilisins og kæmu í veg fyrir íhlutan í málefni fjölskyldunnar nema brýna nauðsyn bæri til. Yrði að skýra ákvæði barnaverndarlaga í samræmi við þau sjónarmið og líta svo á, að fósturráðstöfun væri aðeins heimil ef önnur vægari úrræði næðu ekki markmiði laganna, sbr. nú meðalhófsreglu 2. mgr. 25. gr. barnaverndarlaga, nr. 58/1992. Taldi umboðsmaður ekki alveg ljóst hvort vægari úrræði samkvæmt barnaverndarlögum hefðu verið fullreynd í máli A og B.

Umboðsmaður tók fram í álitinu að sú röksemd barnaverndarnefndar að ekki væri ástæða til að ætla annað en að A væri haldin alvarlegum geðsjúkdómi væri ófullnægjandi röksemd fyrir svo afdrifaríkri ákvörðun. Taldi umboðsmaður þetta annmarka á undirbúningi málsins, sem og það, að ekki var gerð sérstök könnun á högum B og hæfi hans til að annast barnið. Niðurstaða umboðsmanns var að skort hefði á að barnaverndarnefnd Reykjavíkur hefði uppfyllt rannsóknarskyldu sína áður en fóstur C var ákveðið. Þá tók umboðsmaður fram að samþykki foreldra leysti barnaverndaryfirvöld ekki undan þeirri skyldu að rannsaka hvaða úrræði kæmu barni best og að gæta þess að beita vægustu mögulegu úrræðum. Þrátt fyrir vísbendingar í þá átt að A og B hefðu staðið frammi fyrir vali um það að samþykkja fóstur C hjá M og K eða að barninu yrði komið til vandalausra taldi umboðsmaður ekki liggja ljóst fyrir að þau hefðu verið beitt þrýstingi til að samþykkja ráðstöfunina. Þá taldi umboðsmaður ekki sýnt að skort hefði á leiðbeiningar af hálfu barnaverndaryfirvalda um eðli og áhrif fóstursins og taldi því ekki ástæðu til frekari athugasemda við þann þátt í kvörtun A og B.

Í öðru lagi kvörtuðu A og B yfir úrlausnum barnaverndaryfirvalda á kröfu þeirra um endurskoðun fósturráðstöfunarinnar. Umboðsmaður taldi, að umfjöllun um endurskoðun umræddrar fósturráðstöfunar færi fram á grundvelli 35. gr. barnaverndarlaga, um riftun fóstursamnings, og 50. gr. barnaverndarlaga, um endurskoðun vegna breyttra aðstæðna. Taldi umboðsmaður að nokkuð skorti á rökstuðning fyrir úrskurði barnaverndarnefndar Reykjavíkur, sem og barnaverndarráðs, með tilliti til framangreindra heimilda. Niðurstaða úrskurðanna var þó öðru fremur byggð á því mati að það myndi valda C verulegri röskun ef gerðar yrðu breytingar á högum hennar. Taldi

umboðsmaður, að þrátt fyrir annmarka á umræddum úrskurðum, byggðist niðurstaða þeirra á lögmatum sjónarmiðum. Taldi umboðsmaður því ekki tilefni til frekari athugasemda, að öðru leyti en því, að barnaverndarnefnd Reykjavíkur hefði átt að tilkynna A og B að afgreiðsla endurupptökumálsins myndi teyfjast á meðan á rannsókn á aðstæðum kynforeldra og barnsins færi fram, í samræmi við ákvæði 3. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga.

Þriðja kvörtunarefni A og B laut að umgengnisrétti þeirra við C. Þau kvörtuðu yfir því að félagsráðgjafi hefði tekið fyrir umgengnisrétt þeirra á meðan mál þeirra var til meðferðar hjá barnaverndaryfirvöldum og að leiðbeiningar um málskotsheimild hefðu ekki fylgt úrskurðum barnaverndarnefndar um umgengnisrétt. Með vísan til 33. gr. barnaverndarlaga og réttar barns í fóstri til umgengni við kynforeldra taldi umboðsmaður brottfall umgengnisréttar í langan tíma gefa tilefni til afskipta barnaverndarnefndar og að leggja hefði átt málið fyrir nefndina skv. 5. mgr. 33. gr. barnaverndarlaga til að fá formlega úrlausn réttara aðila. Þá taldi umboðsmaður ástæðu til að gera athugasemd við það, að í tveimur úrskurðum barnaverndarnefndar skorti á að vakin væri athygli á heimild aðila til að skjóta máli til barnaverndarráðs, sbr. 49. gr. laganna.

Umgengnisréttur A og B var ákveðinn fjórum sinnum á næstu 12 mánuðum frá uppkvaðningu úrskurðar. Umboðsmaður vísaði til 33. gr. barnaverndarlaga, um rétt og skyldu kynforeldra til að rækja umgengni við barn sitt, og 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu sem verði umgengnisrétt foreldra og barna. Tók umboðsmaður fram að við umfjöllun mála um umgengnisrétt hefði Mannréttindadómstóll Evrópu lagt áherslu á að umgengnisrétti væri viðhaldið með sameiningu fjölskyldu eða styrkingu sambands hennar í huga. Yrðu því að vera veigamikil rök fyrir því ef umgengnisréttur væri verulega skertur eða útilokaður. Í málinu var hins vegar ekki deilt um rétt til umgengni heldur framkvæmd hans. Taldi umboðsmaður að við ákvörðunir um framkvæmd umgengnisréttar ætti, með sama hætti og við ákvörðun á rétti til umgengni, að taka mið af hagsmunum og þörfum barns. Niðurstaða barnaverndaryfirvalda byggðist á því að mikil togstreita hefði ríkt á milli kyn- og fósturforeldra vegna C, sem skadað gæti hagsmuni barnsins. Með hliðsjón af erfiðleikum í samskiptum kyn- og fósturforeldra og með vísan til þess að úrskurðirnir fólu í sér tímabundna ákvörðun, sem endurskoða bæri í ljósi fenginnar reynslu, taldi umboðsmaður að ákvörðun yfirvalda væri fremur til að styrkja samband kynforeldra og barns til lengri tíma og gæti leitt til reglulegrar umgengni þeirra. Taldi umboðsmaður að ákvörðun barnaverndaryfirvalda hefði byggst á lögmatum sjónarmiðum en taldi nauðsynlegt að barnaverndaryfirvöld leiðbeindu A og B að þessu leyti. Þá beindi umboðsmaður þeim tilmælum til barnaverndarnefndar Reykjavíkur að taka ákvörðunina til endurskoðunar að liðnum reynslutíma, með tilliti til þess hvort fengin reynsla gæfi ekki tilfni til rýmkunar umgengnisréttar.

Í forsendum og niðurstöðum álits míns, dags. 4. júní 1996, segir:

„Eins og fram hefur komið hér að framan, lýtur kvörtun A og B annars vegar að þeirri ráðstöfun barnaverndaryfirvalda, að koma dóttur þeirra C í fóstur til langs tíma, og hins vegar að síðari úrlausnum barnaverndaryfirvalda vegna kröfu þeirra um endurskoðun þeirrar ráðstöfunar og um umgengni þeirra við C.

1.

Með yfirlýsingu, dags. 17. maí 1991, fólu A og B barnaverndarnefnd Reykjavíkur að ganga frá fóstri dóttur sinnar til frambúðar hjá hjónunum M og K, fengju hjónin samþykki nefndarinnar sem hæfir fósturforeldrar. Telja A og B, að þau hafi með þrýstingi fjölskyldu

og barnaverndaryfirvalda verið þvinguð til að samþykkja fósturráðstöfunina, auk þess sem ekki hafi farið fram fullnægjandi rannsókn á högum þeirra og heilsu A.

Aðdragandi ákvörðunar um að barnið færi í fóstur er rakinn í greinargerð, dags. 14. júní 1991, sem lögð var fyrir fund barnaverndarnefndar Reykjavíkur þann 19. júní s.á. Þar segir, að lækna og hjúkrunarfólk á Landspítalanum hafi talið ýmislegt benda til að barnið byggi við ótraustar aðstæður og óskað eftir athugun barnaverndarnefndar Reykjavíkur. Hafi þeim A og B síðan verið „gerð grein fyrir þeirri niðurstöðu starfsmanna spítalans og barnaverndarnefndar, að bæta yrði aðstæður telpunnar og ástæða væri til að athuga þann möguleika að hún færi á fósturheimili“. Síðan segir í greinargerðinni:

„Niðurstaðan varð sú að [B] og [A] kváðust samþykkja að telpan dveldi á heimili [K] og [M] á meðan unnið yrði að varanlegri lausn.

Síðar sama dag ræddi [A] um það við [K] systur sína að hún tæki [C] að sér. [A] og [B], [K] og [M] hittust síðan öll fjögur á sunnudeginum og ræddu um framtíð [C]. [B] talaði um að þetta tæki hann sárt að telpan færi í fóstur en hann yrði að sætta sig við þetta. [A] tjáði sig ekki mikið en hún táraðist þegar þau ræddu um þetta.

[B] og [A] komu í boðað viðtal við starfsmenn þann 17. apríl. Kváðust þau í viðtalinu hafa hugleitt stöðu málsins og töldu þau að úr því sem komið væri myndi það tryggja best öryggi telpunnar að hún færi í varanlegt fóstur. Jafnframt sögðust þau telja það best út frá hagsmunum telpunnar að hún færi í fóstur til [K] systur [A] og manns hennar.“

Sjónarmið B og A varðandi aðdraganda umræddrar ráðstöfunar koma fram í bréfi þeirra til barnaverndarnefndar Reykjavíkur frá 1. júlí 1993, þar sem þau gera kröfu um endurskoðun hennar. Þar segir, að þeim hafi verið talin trú um, „að málið væri vonlaust og ekkert annað hægt að gera en undirrita fóstursamninginn“. Þá segir ennfremur:

„Í kjölfar ofangreindra atburða vorum við nánast þvinguð til þess að láta dóttur okkar [C] af hendi og undirrita fóstursamninginn 17. maí 1991. [A] hafði lítinn viðnámsþrótt af eðlilegum ástæðum og áhyggjur [B] af heilsufari konu sinnar ásamt óbærilegum þrýstingi frá fjölskyldu [A] og félagsráðgjöfunum réðu baggamuninn. Við slíkar aðstæður er í hæsta máta óeðlilegt að undirrita skjal sem hefur áhrif á framtíðarhagsmuni fjölskyldunnar. Engin rannsókn fór fram á því að við værum óhæfir foreldrar og voru hagir [B] aldrei kannaðir sérstaklega.“

Í skýringum barnaverndarnefndar Reykjavíkur í málinu kemur fram, að þau A og B nutu ekki aðstoðar lögmanns, áður en þau tóku ákvörðun um umrædda fósturráðstöfun. Ennfremur, að hvorki hafi verið aflað sérstakra upplýsinga geðlækna A um heilsufar hennar né gerð sérstök könnun á högum hjónanna og hæfi þeirra til að annast uppeldi barnsins.

Þegar tekin var ákvörðun um fóstur barnsins, giltu lög nr. 53/1966, um vernd barna og ungmenna. Meðferð þessa þáttar málsins laut því þeim lögum. Ákvæði laga nr. 53/1966 eru fábrotin hvað fósturráðstafanir og meðferð slíkra mála varðar. Við ráðstafanir samkvæmt lögunum bar barnaverndarnefnd að fylgja ákveðnum reglum við meðferð mála, sbr. einkum IV. kafla laganna. Samkvæmt 16. gr. skyldi við úrlausn barnaverndarmála kosta kapps um að afla sem gleggstra upplýsinga um hagi barna eða ungmenna, sem í hlut ættu, og jafnan taka upp þau ráð, sem ætla mætti að barni eða ungmenni væru fyrir bestu. Veita bar foreldrum eða forráðamönnum barns kost á að tjá sig um málið, sbr. 20. gr., og samkvæmt 26. gr. bar barnaverndarnefnd að gera viðeigandi ráðstafanir, t.d. leiðbeina eða áminna foreldra og forráðamenn, skipa heimili eftirlitsmann, eða eiga hlut að því að taka

barn af heimili, ef það þætti best henta. Þá segir í 1. mgr. 32. gr. laganna, að telji barnaverndarnefnd að ekki verði hjá því komist að taka barn af heimili, skuli leita eftir samþykki foreldra til þeirrar ráðstöfunar en ella fara með málið skv. 13. gr. laganna.

Velferð barna og ungmenna er höfuðmarkmið barnaverndarlaga. Jafnframt liggur sú meginhugsun að baki lögunum, að foreldrar beri ábyrgð á börnum sínum og skapi þeim viðunandi uppeldisskilyrði. Ákvæði stjórnarskrár Íslands og mannréttindasáttmáli Evrópu kveða á um friðhelgi heimilisins, sem talin hefur verið koma í veg fyrir íhlutun í málefni fjölskyldunnar, nema brýna nauðsyn beri til. Tel ég ljóst, að skýra verði ákvæði barnaverndarlaga í samræmi við framangreind sjónarmið og að fósturráðstöfun samkvæmt barnaverndarlögum nr. 53/1966 hafi aðeins verið heimil, að önnur vægari úrræði næðu ekki markmiði laganna. Hefur framangreind meðalhófsregla nú verið lögfest í 2. mgr. 25. gr. barnaverndarlaga nr. 58/1992.

Í málinu hefur komið fram, að A og B nutu ýmiss stuðnings barnaverndaryfirvalda auk aðstoðar ættingja sinna, þ. á m. móður B. Þrátt fyrir að stuðningsúrræðum hafi verið beitt af hálfu barnaverndaryfirvalda og með vísan til gagna málsins, er það skoðun mín, að ekki sé alveg ljóst, hvort vægari úrræði samkvæmt barnaverndarlögum hafi verið fullreynd, þegar ákvörðun var tekin um að barninu skyldi komið í fóstur.

Samkvæmt gögnum málsins virðist ýmislegt benda til erfiðra aðstæðna fjölskyldunnar, þegar barnið var lagt inn á sjúkrahús. Hins vegar hefur komið fram, að ekki var leitað til geðlækna A til að staðreyna vanheilsu hennar og fá upplýsingar um áhrif sjúkdóms hennar á hæfi hennar til umönnunar barnsins. Vísar barnaverndarnefnd Reykjavíkur til þess, að ekki hafi verið „ástæða til að ætla annað, en að hún væri haldin alvarlegum geðsjúkdómi“. Tel ég það ófullnægjandi röksemd fyrir svo afdrifaríkri ákvörðun og er ég samhála þeirri athugasemd í bréfi barnaverndarnefndar Reykjavíkur frá 20. febrúar 1996, að telja verði þetta annmarka á undirbúningi málsins. Þá hefur komið fram í málinu, að ekki var gerð sérstök könnun á högum B og hæfi hans til að annast barnið, fyrr en við afgreiðslu á endurupptökubeiðni hjónanna. Með vísan til framangreinds tel ég, að skort hafi á, að barnaverndarnefnd Reykjavíkur uppfyllti rannsóknarskyldu sína samkvæmt barnaverndarlögum og meginreglum stjórnisýsluréttar, áður en ákveðið var að huga að því að koma C í fóstur. Að mínum dómi verður að telja þetta verulegan annmarka, enda ekki hægt að fullyrða, að gripið hefði verið til umræddrar fósturráðstöfunar, hefði áður verið búið að afla nauðsynlegra og tiltækra upplýsinga um heilsu og hæfi kynforeldra.

Í skýringum barnaverndarnefndar Reykjavíkur í fyrrgreindu bréfi frá 20. febrúar 1996 kemur fram, að almennt hafi verið talið, að gagnaöflun þurfi ekki að vera jafn umfangsmikil, þegar barnaverndarnefndir taka ákvarðanir á grundvelli samþykkis foreldra og þegar ákvarðanir eru teknar gegn andmælum þeirra. Hafi ráðstöfun C í fóstur þótt tryggja barninu öruggar aðstæður. Með vísan til þess, sem að framan hefur verið rakið, og með tilliti til þess álags, sem hvíldi á fjölskyldunni á umræddum tíma, er það skoðun mín, að samþykki foreldra leysi barnaverndaryfirvöld ekki undan þeirri skyldu sinni að rannsaka, hvaða úrræði barnaverndaryfirvalda komi barninu best og að gæta þess að beita vægustu mögulegu úrræðum til að ná því markmiði.

Eins og fram hefur komið í málinu, telja A og B að þau hafi samþykkt fósturráðstöfun fyrir þrýsting frá barnaverndaryfirvöldum og fjölskyldu A, jafnframt því sem þeim hafi ekki verið gerð nægjanlega grein fyrir eðli og réttaráhrifum slíkrar ráðstöfunar. Ummæli í greinargerðum barnaverndaryfirvalda benda til þess, að A hafi ekki fyllilega gert sér grein fyrir raunverulegum afleiðingum ráðstöfunarinnar og gert sér vonir um, að hún hefði áfram íhlutunarrétt um málefni C. Ennfremur má leiða líkur að því, með vísan til greinargerðar starfsmanns Félagsmálastofnunar Reykjavíkurborgar frá 12. október 1993, að höfðað hafi verið til þess, að barnið færi í fóstur til systur A fremur en vandalausra, samþykktu þau ráðstöfunina. Þrátt fyrir framangreindar vísbendingar tel ég ekki liggja fyrir, að skort

hafi á leiðbeiningar af hálfu barnaverndaryfirvalda um eðli og áhrif fósturs eða að hjónin hafi verið beitt þrýstingi til að samþykkja ráðstöfunina. Samkvæmt því tel ég ekki grundvöll fyrir frekari athugasemdum af minni hálfu varðandi þennan þátt málsins.

2.

Kvörtun A og B beinist ennfremur að þeim úrskurði barnaverndarnefndar Reykjavíkur frá 1. mars 1994, sem staðfestur var af barnaverndarráði 28. september 1994, að C skyldi vera áfram í fóstri hjá K og M.

Með bréfi 1. júlí 1993 óskuðu þau eftir endurupptöku málsins hjá barnaverndarnefnd Reykjavíkur á grundvelli 50. gr. barnaverndarlaga nr. 58/1992. Gerðu þau í fyrsta lagi þá kröfu, að fóstursamningi, á grundvelli yfirlýsingar þeirra frá 17. maí 1991, yrði rift og til vara, að umgengni þeirra við barnið yrði aukin þá þegar. Ég mun fjalla um þann hluta kröfu þeirra, er varðar umgengnisrétt, í lið 3 hér á eftir.

Í kröfu sinni um endurskoðun fósturráðstöfunarinnar vísa A og B annars vegar til aðdraganda að undirritun yfirlýsingar þeirra um samþykki fósturráðstöfunar. Telja þau sig hafa verið þvinguð til að samþykkja þá ráðstöfun og krefjast riftunar á þeim grundvelli. Ég tel ljóst að þessi þáttur kröfu þeirra byggist á riftunarheimild 35. gr. barnaverndarlaga nr. 58/1992, sem hljóðar svo:

„Nú óska foreldrar, sem samþykkt hafa fóstur, eftir því að fóstursamningi verði rift og skal barnaverndarnefnd þá taka málið til meðferðar. Við úrlausn máls skal fyrst og fremst taka mið af velferð barnsins. Barnaverndarnefnd er þá jafnan heimilt að úrskurða að barn sem er í fóstri, skuli vera kyrrt hjá fósturforeldrum ef þar fer vel um það og hagsmunir barns mæla með því.“

Í framangreindri kröfu sinni vísa A og B hins vegar til 50. gr. barnaverndarlaga, sem heimilar endurupptöku máls á grundvelli breyttra aðstæðna foreldra til að annast barn:

„Nú breytast aðstæður foreldra verulega frá því að samþykki var veitt eða úrskurður var kveðinn upp þannig að ætla megi að foreldrar séu nú hæfir til þess að fara með forsjá barns og geta þeir þá farið fram á að barnaverndarnefnd taki mál þeirra upp á ný. Barnaverndarnefnd metur hvort mál skuli endurupptekið og afgreiðir beiðnina með bókun. Við úrlausn málsins skal velferð barns ávallt ganga fyrir.“

Samkvæmt framansögðu tel ég rétt að umfjöllun um endurskoðun umræddrar fósturráðstöfunar fari fram á grundvelli 35. og 50. gr. barnaverndarlaga. Hér er um tvær sjálfstæðar heimildir til endurskoðunar slíkrar ráðstöfunar. Önnur lýtur að því, hvort þær aðstæður hafi verið til staðar á þeim tíma, er fósturráðstöfun átti sér stað, sem leiði til riftunar. Hin lýtur að því, hvort aðstæður kynforeldra hafi breyst, þannig að ætla megi að þeir séu orðnir hæfir til að fara með forsjá barns. Við úrlausn mála samkvæmt báðum heimildum skal sérstaklega huga að hagsmunum barns.

Í úrskurði barnaverndarnefndar Reykjavíkur kemur fram, að fyrir nefndinni liggi að kveða upp úrskurð um það, hvort rifta skuli fóstri C, á grundvelli 35. gr. laganna. Jafnframt hafi hagir og aðstæður kynforeldra og C verið kannaðir sérstaklega. Virðist nefndin því hafa báðar framangreindar endurskoðunarheimildir í huga við úrlausn málsins. Í niðurstöðu úrskurðarins er hins vegar ekki vitnað til 50. gr. laganna. Þar segir, að aðstæður kynforeldra hafi virst mun betri en þegar þau samþykktu að dóttir þeirra færi í fóstur, en að öðru leyti er ekki tekin afstaða til þess, hvort aðstæður kynforeldra hafi breyst, þannig að skilyrði 50. gr. eigi við. Hvað skilyrði riftunar varðar, kemur fram, að nefndin sjái ekki að kynforeldrar hafi verið þvingaðir til að samþykkja fóstur C á árinu 1991, án

þess að nánar sé skýrt, á hverju það mat nefndarinnar byggist. Með vísan til framangreinds er það skoðun mín, að nokkuð skorti á rökstuðning fyrir úrskurði barnaverndarnefndar Reykjavíkur, sem og barnaverndarráðs, sem felur í sér mjög íþyngjandi niðurstöðu fyrir A og B að þessu leyti.

Þrátt fyrir framangreinda annmarka er ljóst, að niðurstaða umræddra úrskurða byggist aðallega á því mati barnaverndarnefndar Reykjavíkur og barnaverndarráðs, að það myndi valda C verulegri röskun, ef gerðar yrðu breytingar á högum hennar hvað fóstur varðar. Eins og áður hefur komið fram, skal velferð barns ávallt ganga fyrir við úrlausn máls um endurskoðun fósturráðstöfunar, sbr. 35. og 50. gr. barnaverndarlaga. Þá heimilar 35. gr. barnaverndarnefnd jafnframt að úrskurða, að barn skuli vera kyrrt hjá fósturforeldrum, ef þar fer vel um það og hagsmunir þess mæla með því. Síðastgreint ákvæði byggist á dómvenju, sem mælir gegn því að flytja börn frá fósturforeldrum og byggist á því, að flutningur sé varhugaverður fyrir sálarlíf barnsins, enda beri barnaverndarnefndum í þessu efni sem öðrum að hafa að leiðarljósi, hvað barni sé fyrir bestu, sbr. athugasemd í frumvarpi því, sem varð að lögum nr. 53/1966. (Alþt. 1964, A-deild, bls. 189.)

Með vísan til framangreinds, og þeirra gagna málsins, sem fjalla um aðstæður barnsins C, er það skoðun mín, að þrátt fyrir framangreinda annmarka umræddra úrskurða, byggist niðurstaða þeirra á lögmætum sjónarmiðum, þ.e. hagsmunum barnsins í málinu. Tel ég því ekki ástæðu til frekari athugasemda hvað þennan þátt kvörtunar A og B varðar.

A og B fóru fram á endurskoðun málsins 1. júlí 1993. Ákvörðun nefndarinnar um endurupptöku málsins var hins vegar ekki bókuð fyrr en á fundi barnaverndarnefndar 18. janúar 1994 og var úrskurður kveðinn upp 1. mars s.á. Stjórnvöldum ber að taka ákvarðanir í málum svo fljótt sem unnt er, sbr. 9. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993. Á sú regla ekki hvað síst við um ákvarðanir í barnaverndarmálum. Á fundi barnaverndarnefndar Reykjavíkur 12. október 1993 var bókuð ákvörðun nefndarinnar um að gangast fyrir könnun á aðstæðum kynforeldra og barnsins í tilefni beiðnar A og B. Er það skoðun mín að barnaverndarnefnd Reykjavíkur hafi borið að tilkynna A og B, að afgreiðsla málsins myndi teyfjast, sbr. 3. mgr. 9. gr. stjórnisýslulaga, á meðan fyrrgreind rannsókn færi fram. Hins vegar kemur fram í gögnum málsins, að B hafi verið kynnt bókun nefndarinnar frá 12. október í nóvember 1993. Með vísan til framangreinds og skýringa barnaverndarnefndar í málinu tel ég því ekki ástæðu til frekari athugasemda varðandi framangreinda töl á meðferð málsins.

3.

Þá beinist kvörtun A og B að ákvörðunum barnaverndaryfirvalda um umgengnisrétt þeirra við C, sem þau telja ganga mun lengra í því að takmarka umgengni en efni hafi staðið til. Í kvörtun þeirra kemur ennfremur fram, að félagsráðgjafi hafi tekið fyrir umgengni þeirra við barnið, á meðan mál þeirra var til meðferðar hjá barnaverndaryfirvöldum, án þess að fyrir lægi formleg ákvörðun barnaverndaryfirvalda þar að lútandi. Þannig hafi engin formleg umgengni átt sér stað í heilt ár. Þá hafi úrskurðum barnaverndarnefndar Reykjavíkur um umgengnisrétt frá 16. nóvember 1993 og 29. mars 1994 ekki fylgt leiðbeiningar um málskotsheimild til barnaverndarráðs.

Í gögnum málsins kemur fram, að umgengni kynforeldra við C hafi fyrst í stað verið a.m.k. einu sinni í mánuði. Síðan hafi risið upp ágreiningur um umgengnina, sem meðal annars leiddi til þess, að B og A óskuðu eftir endurupptöku málsins í heild. Þá kemur fram, að þegar ljóst hafi verið að kynforeldrar hygðust óska eftir endurskoðun fósturráðstöfunarinnar, hafi starfsmenn Félagsmálastofnunar Reykjavíkur beint þeim tilmælum til þeirra, að fella niður fyrirhugaða umgengni í febrúar 1993, sbr. greinargerð yfirmanns fjölskyldudeildar til félagsmálaráðuneytisins frá 26. ágúst 1993 og félagsráðgjafa frá 7. október 1993.

Eins og fram hefur komið hér að framan, óskaði ég að upplýst yrði, á hvaða laga-grundvelli framangreindum starfsmönnum væri heimilt að breyta fyrirkomulagi á um-gengni barna í fóstri við kynforeldra sína án atbeina barnaverndarnefndar. Samkvæmt svarbréfi barnaverndarnefndar Reykjavíkur telur nefndin, að hún ein sé bær til slíkra ákvarðana. Hins vegar verði ekki séð, að starfsmenn hafi tekið ákvörðun um að breyta fyrirkomulagi umgengni, eins og kynforeldrar haldi fram. Með vísan til fyrrgreindra greinargerða, tel ég ljóst, að starfsmenn Félagsmálastofnunar hafi haft afskipti af um-gengnisrétti kynforeldra, á meðan á endurskoðun málsins stóð, og að þau afskipti hafi haft áhrif á framkvæmd hans. Barnaverndarnefnd og kynforeldrum ber hins vegar ekki saman um, hvort í þeim afskiptum hafi falist *ákvörðun* um skerðingu umgengnisréttar eða *tilmæli* til foreldra um að nýta sér ekki þann rétt um tíma með tilliti til þeirrar togstreitu, sem um fyrirkomulag hans ríkti og hagsmuna barnsins að þessu leyti. Á hinn bóginn er ljóst, að verulegur ágreiningur ríkti um umgengni kynforeldra við barnið, sem hafði áhrif á framkvæmd hennar.

Samkvæmt 2. mgr. 13. gr. barnaverndarlaga nr. 58/1992 er félagsráðgjöfum og öðrum þeim, sem hafa með höndum félagslega þjónustu eða ráðgjöf, skylt að gera barnaverndar-nefnd viðvart, ef ætla má að málefnum barns sé þannig komið, að barnaverndarnefnd ætti að hafa afskipti af þeim. Með vísan til 33. gr. barnaverndarlaga og réttar barns, sem er í fóstri, til umgengni við kynforeldra, tel ég brottfall umgengni í svo langan tíma, sem hér um ræðir, vera tilefni til afskipta barnaverndarnefndar. Er ég því sammála barnaverndar-nefnd Reykjavíkur, sbr. bréf nefndarinnar til mín frá 20. febrúar 1996, um að leggja hefði átt málið fyrir nefndina, sbr. 5. mgr. 33. gr. barnaverndarlaga, þannig að formleg úrlausn réttar aðila fengist í málinu.

Með úrskurði 16. nóvember 1993 var loks tekin ákvörðun um umgengni kynforeldra við barnið, á meðan krafa um endurskoðun fósturráðstöfunar væri til meðferðar hjá barnaverndarnefnd Reykjavíkur. Þá ákvað barnaverndarnefnd Reykjavíkur, með úr-skurði, dags. 29. mars 1994, hvernig umgengni skyldi háttáð, á meðan sama mál var til meðferðar hjá barnaverndarráði. Samkvæmt 45. gr. barnaverndarlaga nr. 58/1992 skulu ákvarðanir, er varða ráðstafanir gagnvart börnum, m.a. takmarkanir á umgengnisrétti, fullnægja ákveðnum skilyrðum. Ég tek undir það, sem fram kemur í bréfi barnaverndar-nefndar Reykjavíkur frá 20. febrúar 1996, að nefndinni hafi borið að kveða á um um-gengnisréttinn með formlegum hætti. Einkum tel ég ástæðu til að gera athugasemd við það, að í hvorugum framangreindum úrskurði var vakin athygli á heimild aðila til að skjóta máli til barnaverndarráðs, sbr. 49. gr. laganna.

Eins og áður hefur komið fram, ákvað barnaverndarnefnd Reykjavíkur með úr-skurði, dags. 29. nóvember 1994, að umgengni kynforeldra við C skyldi vera fjórum sinn-um á næstu 12 mánuðum frá uppkvaðningu úrskurðarins. Sá úrskurður var staðfestur af barnaverndarráði 10. maí 1995. A og B telja, að í framangreindum úrskurðum felist ólög-mæt takmörkun á umgengnisrétti þeirra og dóttur þeirra.

Í VI. kafla barnalaga nr. 20/1992 er mælt fyrir um gagnkvæman umgengnisrétt foreldra og barna. Samkvæmt 33. gr. barnaverndarlaga nr. 58/1992 á barn, sem er í fóstri, með eða án samþykkis kynforeldra, rétt á umgengni við þá og aðra, sem eru barninu nákomnir, og er kynforeldrum rétt og skylt að rækja umgengni og samneyti við barn og hlíta nánari skilmál-um, er að því lúta samkvæmt ákvörðun barnaverndarnefndar. Þá nýtur umgengnisréttur foreldra og barna verndar samkvæmt 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu og í umfjöllun mála, sem varða umgengnisrétt, hefur Mannréttindadómstóll Evrópu lagt áherslu á það sjónarmið að umgengnisrétti sé viðhaldið með sameiningu fjölskyldu á ný, eða a.m.k. styrkingu sambands hennar í huga. Því verði að vera um veigamikil rök að ræða, ef um-gengnisréttur er verulega skertur eða útilokaður.

Barnaverndarnefnd á, eins og áður greinir, úrlausnarvald um umgengni barna í fóstri

við kynforeldra. Í athugasemdum við frumvarp það, sem varð að barnaverndarlögum nr. 58/1992, er lögð áhersla á að umgengni barns við kynforeldra sé réttur barnsins, sem takmarkist eingöngu af hagsmunum barnsins sjálfs. Þannig er nefndinni heimilt að ákveða að umgengnisréttar skuli ekki njóta við, stríði viðhald tengsla kynforeldra og barns gegn þörfum þess og hagsmunum (Alþt. 1990, A-deild, bls. 667), sbr. og 3. mgr. 33. gr. laganna.

Samkvæmt lögnum ber að kveða á um umgengni og hvernig henni skuli háttað í fóstursamningi. Fósturráðstöfun sú, sem hér um ræðir, átti sér stað í tíð eldri laga og samkvæmt gögnum málsins var ekki gerður um hana skriflegur fóstursamningur. Umgengni átti sér stað í fyrstu samkvæmt samkomulagi aðila. Í málinu er ekki ágreiningur um, að *réttur til umgengni* sé til staðar. Ágreiningurinn snýst um *framkvæmd* hans. Ég tel ljóst, að við ákvarðanir um framkvæmd umgengnisréttar skuli, eins og þegar ákveðið er, hvort umgengnisréttar skuli njóta við, taka mið af hagsmunum og þörfum barnsins.

Eins og fram hefur komið hér að framan, ákvað barnaverndarnefnd Reykjavíkur að umgengni skyldi fara fram fjórum sinnum á næstu 12 mánuðum frá uppkvaðningu úrskurðarins og staðfesti barnaverndarráð þá niðurstöðu. Byggðist sú niðurstaða á því, að mikil togstreita hefði ríkt á milli kyn- og fósturforeldra vegna málefna C, sem skaðað gæti hagsmuni barnsins. Með vísan til þess, að það er réttur barns, sem komið hefur verið í fóstur, að tengslum þess við kynforeldra sé haldið við, er það skoðun mín að tillit til afstöðu kyn- og fósturforeldra feli í sér verulega takmörkun á þessum rétti barnsins. Á hinn bóginn er ljóst, að raunveruleg spennan og togstreita í samskiptum þessara aðila getur skaðað hagsmuni barnsins og að ekki verði hjá því komist að hafa það í huga, þegar ákveðið er, hvernig framkvæmd umgengnisréttar skuli háttað.

Með vísan til gagna málsins, þar sem fram kemur að umgengni hefur fallið niður um langan tíma, tel ég ljóst, að erfiðleikar í samskiptum kyn- og fósturforeldra hafi haft áhrif á framkvæmd umgengnisréttar. Með vísan til framangreinds og þess að umræddir úrskurðir fela í sér tímabundna ákvörðun, sem endurskoða ber í ljósi fenginnar reynslu, að gildistíma hennar liðnum, tel ég að það fyrirkomulag, sem í henni felst, geti leitt til reglulegrar umgengni kynforeldra og barnsins. Tel ég ákvörðun barnaverndaryfirvalda því fremur til þess fallna að styrkja samband þeirra og tryggja hag barnsins sem bestan. Það er hins vegar forsenda þess að til takist eins og til var ætlast, að kyn- og fósturforeldrar hafi hagsmuni barnsins að leiðarljósi í samskiptum sínum. Tel ég því, með vísan til gagna málsins, nauðsynlegt að barnaverndaryfirvöld leiðbeini þeim að þessu leyti. Með vísan til þess, sem að framan greinir, er það skoðun mín, að ákvörðun barnaverndaryfirvalda hafi byggst á lögmætum sjónarmiðum. Hins vegar beini ég þeim tilmælum til barnaverndarnefndar Reykjavíkur, að umrædd ákvörðun verði tekin til endurskoðunar að liðnum reynslutíma samkvæmt úrskurðinum með tilliti til þess, hvort fengin reynsla gefi ekki tilfni til rýmkunar umgengnisréttar.

V.

Samkvæmt framansögðu er niðurstaða mín sú, að aðdragandi ákvörðunar um ráðstöfun C í fóstur hafi verið með þeim anmörkum, að barnaverndaryfirvöld hafi ekki rannsakað nægilega aðstæður kynforeldra og hæfi þeirra til barnaupveldis, jafnframt því sem ég tel ekki ljóst, hvort vægari úrræði, sem til þess væru fallin að tryggja velferð barnsins, hafi verið fullreynd áður en til fósturráðstöfunar kom. Þá tel ég, að barnaverndaryfirvöld hafi ekki tekið með nægilega skýrum hætti afstöðu til þess, hvort skilyrðum 35. og 50. gr. barnaverndarlaga um riftun fósturs og endurupptöku máls þeirra væri fullnægt. Hins vegar tel ég niðurstöðu þeirra, sem byggðist á því, hvað væri barninu fyrir bestu, grundvallast á lögmætum sjónarmiðum. Ennfremur er það skoðun mín, að úrskurðir barnaverndarnefndar Reykjavíkur um umgengni, á meðan krafa um riftun og endurupptöku var til meðferðar hjá barnaverndaryfirvöldum, hafi ekki fullnægt skilyrðum 45. gr. barna-

verndarlaga, einkum vegna skorts á upplýsingum til aðila um málskotsheimild til barnaverndarráðs. Ljóst er, að barnaverndarnefnd fór ein með úrskurðarvald vegna ágreinings um umgengnisrétt. Með vísan til þess, að ekki er ljóst í málinu, hvað fólst í tilmælum starfsfólks Félagsmálastofnunar Reykjavíkur um að B og A nýttu sér ekki umgengnisrétt, á meðan barnaverndaryfirvöld fjölluðu um málið að nýju, tel ég hins vegar ekki skilyrði til frekari athugasemda hvað þann þátt málsins varðar. Þó tel ég að barnaverndarnefnd hafi borið að fjalla um þann ágreining, sem ríkti um umgengni kynforeldra við C. Loks er það skoðun mín, að ákvörðun um framkvæmd umgengnisréttar hafi byggst á lögmætum sjónarmiðum, en beini þeim tilmælum til barnaverndarnefndar Reykjavíkur, að málið verði tekið upp að nýju, að liðnum reynslutíma samkvæmt úrskurðinum, með tilliti til endurskoðunar á framkvæmd umgengnisréttar á grundvelli fenginnar reynslu samkvæmt honum.“

7.2. Umgengnisréttur. Andmælaréttur. Aðgangur að gögnum í barnaverndarmálum. Sérstakt hæfi barnaverndarráðsmanna og starfsmanna ráðsins. Sérstakt hæfi starfsmanns barnaverndarnefndar. Stjórnarsýslukæra. (Mál nr. 1360/1995)

A kvartaði yfir úrskurði barnaverndarráðs, þar sem honum var synjað um aðgang að skýrslu sálfræðings um dóttur hans B. Skýrslan var unnin vegna umgengnisréttarmáls og var synjun barnaverndarráðs byggð á því, að í skýrslunni kæmu fram atriði sem væru telpunni viðkvæm og fara yrði með af varúð. B hefði verið heitið trúnaði varðandi þau atriði sem fram kæmu í skýrslunni og þætti ekki rétt, samkvæmt 4. mgr. 46. gr., sbr. 4. mgr. 49. gr. laga nr. 58/1992, um vernd barna og ungmenna, að afhenda A skýrsluna.

Umboðsmaður tók fram að ákvæði barnaverndarlaga og stjórnarsýslulaga væru ekki samhljóða um aðgang að gögnum og takmörkun málsaðila að tilteknum gögnum. 15. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 veiti þannig viðtækari rétt til aðgangs að gögnum en felst samkvæmt orðanna hljóðan í 1. másl. 46. gr. barnaverndarlaga, sbr. SUA 1995:136. Það leiðir af 2. mgr. 2. gr. stjórnarsýslulaga að barnaverndarlög víkja fyrir ákvæðum stjórnarsýslulaga að svo miklu leyti sem þau mæla fyrir um lakari réttarstöðu málsaðila, en að því leyti sem ákvæði barnaverndarlaga geyma strangari málsmeðferðarreglur, sem tryggja betur réttarstöðu málsaðila, ganga þau framur stjórnarsýslulögum. Umboðsmaður taldi því að synjun um aðgang að skýrslu þeirri sem um var deilt yrði ekki byggð á loforði um trúnað eingöngu. Ættu barnaverndaryfirvöld ekki að heita viðmælendum trúnaði um annað en það sem rúmaðist innan 15.–17. gr. stjórnarsýslulaga. Heimild til synjunar á afhendingu gagna væri að auki bundin því skilyrði að afhending skaðaði hagsmuni barnsins, sbr. 4. mgr. 46. gr. barnaverndarlaga, og taldi umboðsmaður þetta sjónarmið byggja á sömu lagaviðhorfum og 17. gr. stjórnarsýslulaga. Taldi umboðsmaður það ekki verða ráðið af gögnum málsins, að það hefði verið mat barnaverndaryfirvalda að aðgangur A að skýrslunni væri beinlínis skaðlegur hagsmunum barnsins. Hefði barnaverndaryfirvöldum því borið að taka beina afstöðu til þess hvort efni skýrslunnar væri þess eðlis að réttlætti takmörkun upplýsingaréttar samkvæmt 17. gr. stjórnarsýslulaga og 4. mgr. 46. gr. barnaverndarlaga. Eftir nána athugun á gögnum málsins, meðal annars bréfi sálfræðings, sem A fékk aðgang að og lýsti efni skýrslunnar nægilega, taldi umboðsmaður að framangreindur annmarki leiddi þó ekki til ógildingar ákvörðunarinnar.

Barnaverndarráð óskaði eftir skriflegum rökstuðningi fyrir kröfu A um afhend-

ingu skýrslunnar. Umboðsmaður taldi hins vegar að ekki hefði verið þörf frekari rökstuðnings en fram kom í símskeyti A til ráðsins, þar sem hann lýsti því að synjun um afhendingu skýrslunnar takmarkaði andmælarétt hans í málinu.

A kvartaði einnig yfir ákvörðun barnaverndarráðs þar sem hafnað var kröfu hans um að þeir ráðsmenn, sem áður hefðu tekið þátt í meðferð ágreiningsmáls A vegna dóttur hans, vikju sæti við meðferð umgengnismálsins. Umboðsmaður vísaði til þess að lagareglur um vanhæfi héraðsdómara til að fara með einkamál gildi um vanhæfi þeirra sem sitja í barnaverndarráði og starfsfólks ráðsins. Almennt gætu ráðsmenn eða starfsmenn barnaverndarráðs ekki talist vanhæfir við meðferð og úrlausn barnaverndarmáls þótt þeir hefðu áður fjallað um málefni hlutaðeigandi barns. Þá taldi umboðsmaður ekki fram komið af gögnum málsins að sérstök atvik væru til þess fallin að draga óhlutdrægni ráðsmanna í efa, sbr. g-lið 5. gr. laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála.

Loks tók umboðsmaður fram að samkvæmt barnaverndarlögum giltu sérstakar reglur um hæfi nefndarmanna og starfsfólks barnaverndarnefnda og taldi umboðsmaður að hæfisreglur barnaverndarlaga giltu um tiltekinn starfsmann Félagsmálastofnunar Reykjavíkur við vinnu að málum sem falla undir barnaverndarlög, sem og við sérfræðiaðstoð og meðferð mála á grundvelli 7. gr. barnaverndarlaga, en ekki hæfisreglur sveitarstjórnarlaga, nr. 8/1986.

I.

Hinn 9. febrúar 1995 leitaði til mín A og kvartaði yfir úrskurði barnaverndarráðs frá 1. febrúar 1995, þar sem honum var synjað um aðgang að skýrslu sálfræðings um dóttur hans, B, dags. 8. júní 1994. Þá kvartaði A einnig yfir úrlausn barnaverndarráðs frá 4. janúar 1995, þar sem því var hafnað, að þeir ráðsmenn og starfsmenn barnaverndarráðs, sem áður hefðu tekið þátt í meðferð ágreiningsmáls hans vegna dóttur hans, vikju sæti við meðferð máls þess, sem til meðferðar var hjá barnaverndarráði um umgengni A og dóttur hans, en því máli lauk með úrskurði barnaverndarráðs 29. mars 1995. Loks kvartaði A yfir úrlausn félagsmálaráðuneytisins í tilefni af símskeyti hans til ráðuneytisins, dags. 20. október 1994, þar sem hann gerði athugasemdir við málsmeðferð barnaverndarnefndar Reykjavíkur í umræddu umgengnisréttarmáli.

II.

Málavextir eru þeir, að með bréfi, dags. 11. ágúst 1994, óskaði A eftir því, að barnaverndarnefnd Reykjavíkur sæi til þess, að umgengnisréttur hans við dóttur hans, B, yrði virtur og að barnið fengi að umgangast systkini sín með eðlilegum hætti. Barnaverndarnefnd tók málið til meðferðar og kvað hinn 4. október 1994 upp úrskurð þess efnis, að B skyldi ekki umgangast föður sinn. Meðal gagna málsins fyrir barnaverndarnefnd Reykjavíkur var skýrsla sálfræðings, dagsett 8. júní 1994, vegna sálfræðiathugunar á B. Í fyrrgreindum úrskurði barnaverndarnefndar Reykjavíkur kemur fram, að beiðni A um aðgang að skýrslunni sé hafnað, og segir svo um það atriði í úrskurðinum:

„Í bréfi [sálfræðingsins], dags. 16. ágúst 1994, eru rakin þau atriði úr skýrslu hennar, dags. 8. júní sama ár, sem þýðingu hafa við úrlausn máls þessa. Barnaverndarnefnd fellst ekki á þá ósk föður að fá afrit þessarar skýrslu, enda ber nefndinni að gæta trúnaðar gagnvart barninu og óþarft að upplýsa föður um atriði, sem enga þýðingu hafa við afgreiðslu málsins.“

A skaut framangreindum úrskurði barnaverndarnefndar Reykjavíkur til barnaverndarráðs með símskeyti, dags. 20. október 1994. Þar gerði hann þá kröfu, að umgengnisréttur

hans og dóttur hans yrði virtur og að hún fengi að umgangast systkini sín með eðlilegum hætti. Jafnframt gerði hann kröfu um að fá öll gögn í málinu, en hann taldi, að með synjun sinni um að afhenda honum nefnda sálfræðiskýrslu hefði barnverndarnefnd Reykjavíkur takmarkað andmælarétt hans. Með bréfi barnaverndarráðs til A, dags. 21. desember 1994, var óskað skriflegs rökstuðnings fyrir kröfu hans um aðgang að umræddri skýrslu. A svaraði ráðinu með símskeyti, dags. 3. janúar 1995, þar sem hann krefst þess, að þeir ráðsmenn og starfsmenn barnaverndarráðs, sem áður hefðu tekið þátt í meðferð ágreiningsmáls hans vegna dóttur hans, vikju sæti, þar sem hann teldi þá vanhæfa til meðferðar málsins vegna fyrri afskipta af því. Hann kvaðst mundu senda umbeðna greinargerð, þegar nýir ráðsmenn hefðu verið skipaðir. Barnaverndarráð hafnaði þessari kröfu A á fundi sínum 4. janúar 1995 með bókun, þar sem meðal annars kemur fram eftirfarandi:

„Með skeyti sem barst 3. janúar sl. krefst [A] þess að ráðsmenn og starfsmenn ráðsins sem áður hafa tekið þátt í meðferð þessa ágreiningsmáls víki sæti í málinu. Ástæða þessarar kröfu sé sú að hann hafi á annan áratug reynt að fá umgengnisrétt við dóttur sína. Telur hann augljóst að þeir aðilar sem áður hafa komið að málinu væru vanhæfir til meðferðar þess þar sem þeir geti ekki talist óhlutrægir og óvilhallir úrskurðaraðilar.

Barnaverndarráði þykir ekki ástæða til að ráðsmenn eða starfsmenn ráðsins víki sæti í málinu þótt Barnaverndarráð hafi áður haft mál sömu aðila til meðferðar og kveðið upp úrskurði í þeim málum.“

Með skeyti 13. janúar 1995 ítrekaði A fyrri kröfu sína um að ráðsmenn og starfsmenn barnaverndarráðs vikju sæti við meðferð málsins, þar sem ákvörðun ráðsins þar að lútandi hefði verið örökstudd. Í bréfi barnaverndarráðs, dagsettu 17. janúar 1995, kemur fram, að ráðið telur ákvörðun sína rökstudda og var A á ný veittur frestur til að koma að skriflegum rökstuðningi fyrir kröfu sinni um afhendingu umræddrar skýrslu.

Hinn 1. febrúar 1995 kvað barnaverndarráð upp úrskurð um aðgang A að sálfræðiskýrslunni og segir þar meðal annars svo:

„Barnaverndarráð óskaði álits [. . .], sálfræðings, á þeirri ákvörðun Barnaverndarnefndar Reykjavíkur, að heimila [A] ekki aðgang að skýrslu hennar um [B]. Í bréfi sálfræðingsins, dagsettu 11. janúar 1995, kemur fram að sálfræðingurinn sé fyllilega sammála Barnaverndarnefnd Reykjavíkur hvað þetta varðar, þar sem hún telji mikilvægt að bregðast ekki trúnaði telpunnar. Í umræddri skýrslu komi fram atriði sem hljóti að vera telpunni viðkvæm og fara verði með af trúnaði og fullri virðingu. Hún geti því ekki fallist á að [A] fái aðgang að skýrslunni. [Sálfræðingurinn] minnir í bréfi sínu á það að [A] hafi áður gert opinber gögn í þessu máli og þannig rofið trúnað við barnið og telji hún að í því felist enn frekari rök fyrir því að heimila honum ekki aðgang að skýrslunni.

Barnaverndarráð telur með vísan til þess sem hér hefur verið rakið að [B] hafi verið heitið trúnaði varðandi þau atriði sem fram koma í umræddri skýrslu [. . .], sálfræðings, merkt skjal nr. 3.5. Barnaverndarráði þykir ekki rétt, samkvæmt 4. mgr. 46. gr. sbr. 4. mgr. 49. gr. laga um vernd barna og ungmenna nr. 58/1992, að afhenda [A] umrædda sálfræðiskýrslu.

ÚRSKURÐARORÐ

[A] fær ekki aðgang að skýrslu [. . .], sálfræðings, um [B], dagsettri 8. júní 1994, merktri skjal nr. 3.5.“

Með símskeyti til félagsmálaráðuneytisins, dags. 20. október 1994, gerði A athugasemd við málsmeðferð og hæfi einstakra aðila, sem komu að meðferð umgengnisréttarmálsins fyrir barnaverndarnefnd Reykjavíkur. Félagsmálaráðuneytið svaraði erindi A með bréfi, dags. 22. nóvember 1994. Segir þar meðal annars svo:

„Um hæfi sveitarstjórnarmanna og annarra þeirra sem starfa við stjórnýslu sveitarfélaga fer samkvæmt 45. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986, sbr. 2. mgr. 2. gr. stjórnýslulaga, nr. 37/1993. 45. gr. sveitarstjórnarlaga hefur að geyma vægari hæfiskilyrði en mælt er fyrir um í II. kafla stjórnýslulaga. Samkvæmt 45. gr. ber sveitarstjórnarmanni að víkja sæti við meðferð og afgreiðslu máls þegar það varðar hann eða nána venslamenn hans svo sérstaklega að almennt megi ætla að viljaafstaða hans mótist að einhverju leyti þar af. Rétt er að benda á að skv. meginreglu 2. mgr. 5. gr. stjórnýslulaga er það yfirmaður stofnunar sem ákveður hvort starfsmanni hennar ber að víkja sæti. Einnig er rétt að benda á að skv. 2. mgr. 26. gr. stjórnýslulaga verður ákvörðun um hæfi manns ekki kærð til æðra stjórnvalds fyrr en mál hefur verið til lykta leitt. Samkvæmt 1. mgr. 45. gr. laga um vernd barna og ungmenna, nr. 58/1992, ber barnaverndarnefnd að ráða umgengnismáli, skv. 3.–5. mgr. 33. gr. sömu laga til lykta með úrskurði. Slíkum úrskurði er skv. 1. mgr. 49. gr. laganna unnt að skjóta til barnaverndarráðs. Með vísan til þess er það barnaverndarráð sem kæra má ákvörðun um hæfi í umgengnismáli til en ekki þó fyrr en mál hefur verið til lykta leitt með úrskurði.“

III.

Ég ritaði barnaverndarráði bréf 24. mars 1995 og óskaði þess með vísan til 7. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að ráðið léti mér í té gögn málsins. Gögnin bárust mér með bréfi barnaverndarráðs, dags. 30. mars 1995. Ég ritaði barnaverndarráði bréf á ný 9. maí 1995 og óskaði þess með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, að ráðið skýrði nánar þau rök, er lægju að baki niðurstöðu ráðsins frá 1. febrúar 1995, meðal annars með tilliti til 15.–17. gr. stjórnýslulaga nr. 37/1993. Þá óskaði ég þess að barnaverndarráð skýrði, hvort það hefði tekið til sérstakrar athugunar við afgreiðslu á kröfu A um að fá aðgang að skýrslu [. . .], sálfræðings, hvort rétt væri, að A fengi að kynna sér skýrsluna, án þess að fá hana afhenta, eða að kynna A efni eða niðurstöðu skýrslunnar, án þess að hann fengi að sjá hana. Svar ráðsins barst mér með bréfi, dags. 15. júní 1995. Kemur þar meðal annars eftirfarandi fram:

„Í gögnum ofangreinds máls, m.a. úrskurði Barnaverndarnefndar Reykjavíkur frá 4. október 1994, og fylgiskjölum með honum, merktum í skjalaskrá Barnaverndarráðs nr. 3.2. og 3.5., kemur fram að stúlkan [B] hafi verið í viðtölum hjá [. . .], sálfræðingi. Tilgangur viðtalanna var að vinna með kvíða sem fram kom hjá stúlkunni eftir flutning frá [Z] og ótta við lífföður, [A], og ennfremur að gera á henni sálfræðilega athugun.

Með vísan til þess sem hér hefur verið rakið og gagna málsins leit Barnaverndarráð svo á að skýrsla [sálfræðingsins] byggðist á upplýsingum sem hún hafði aflað í trúnaðarsamtölum við stúlkuna og væri því ekki rétt, með vísan til 4. mgr. 46. gr. sbr. 4. mgr. 49. gr. laga um vernd barna og ungmenna nr. 58/1992, að afhenda [A] umrædda sálfræðiskýrslu. Er þessi niðurstaða í fullu samræmi við 15.–17. gr. stjórnýslulaga nr. 37/1993, en þær lagagreinar verður að skýra með tilliti til 4. mgr. 46. gr. og 4. mgr. 49. gr. laga um vernd barna og ungmenna, sbr. 2. mgr. 2. gr. stjórnýslulaga.

Í málinu gerði [A] þá kröfu að fá afhent öll gögn í því. Engin krafa kom fram um það af hans hálfu um að honum væru kynnt gögnin án þess að hann fengi þau afhent. Barnaverndarráð óskaði ítrekað eftir skriflegum rökstuðningi [A] fyrir þeirri kröfu

að fá aðgang að umræddri skýrslu. [. . .] [A] skilaði engum rökstuðningi í því efni. Honum var ennfremur ítrekað gefinn kostur á að koma skriflegum athugasemdum á framfæri varðandi málið í heild, og honum var ítrekað gefinn kostur á að tjá sig munnlega við ráðið. Eins og fram kemur í gögnum málsins var hann lítt til samvinnu um meðferð þess. Honum var gefinn kostur á að koma á fund ráðsins, sem hann hafnaði. Hann hafnaði því einnig að koma til viðtals við starfsmann Barnaverndarráðs á skrifstofu þess. Með vísan til þessa kom ekki til þess að Barnaverndarráð tæki afstöðu til þess hvort rétt væri að [A] fengi að kynna sér skýrslu [. . .], sálfræðings. [. . .]“

Með bréfi, dags. 19. júní 1995, gaf ég A kost á því að gera athugasemdir við framangreint bréf barnaverndarráðs. Hinn 30. júní 1995 lét A uppi munnlegar athugasemdir sínar á skrifstofu minni.

Ég ritaði barnaverndarnefnd Reykjavíkur bréf 6. júní 1996 og óskaði, með vísan til 7. gr. laga nr. 13/1987, upplýsinga um tilurð umræddrar skýrslu frá 8. júní 1994, þ.e. hvort barnaverndarnefnd hefði átt frumkvæði að gerð hennar í tilefni umfjöllunar barnaverndarnefndar á umgengnisréttarmáli A, eða hvort um væri að ræða afrit sálfræðiskýrslu, sem unnin hefði verið óháð umfjöllun barnaverndarnefndar, og þá af hvaða tilefni.

Í svarbréfi barnaverndarnefndar Reykjavíkur, dags. 9. júlí 1996, segir meðal annars svo:

„Að frumkvæði starfsmanna fósturmálasviðs Félagsmálastofnunar Reykjavíkurborgar leituðu fósturforeldrar [B] til Barna- og unglíngageðdeildar Landspítalans vegna mikillar vanlíðunar stúlkunnar. Hún fór þá í viðtöl til [. . .] sálfræðings er hitti hana í nokkur skipti vorið 1994. Tilgangur viðtalanna var að vinna með kvíða, sem fram kom hjá [B] eftir flutning frá [Z] og hræðslu við lífföður. Einnig var ætlunin að gera á henni sálfræðilega athugun og veita fósturforeldrum ráðgjöf.

Vegna kröfu [A] um umgengi við dóttur sína fóru starfsmenn fósturmálasviðs fram á það við [. . .] sálfræðing að hún veitti upplýsingar um líðan stúlkunnar á grundvelli viðtala við hana. Með bréfi dags. 8. júní 1994 veitti sálfræðingurinn umbeðnar upplýsingar. Um er að ræða stutta greinargerð þar sem gerð er grein fyrir helstu niðurstöðum prófa er lögd höfðu verið fyrir stúlkuna í fyrrgreindum tilgangi og ályktanir dregnar af þeim um stuðning fyrir hana og fósturforeldra í kjölfarið.“

Ég ritaði félagsmálaráðherra bréf 12. september 1995, sem ítrekað var 21. nóvember s.á. Vísaði ég þar til þess, að í bréfi félagsmálaráðuneytisins til A frá 22. nóvember 1994 segði meðal annars, að því er snerti meint vanhæfi barnaverndarnefndar Reykjavíkur í máli A fyrir nefndinni, að um það atriði færi eftir 45. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986, sbr. 2. mgr. 2. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993. Með vísan til þess, að í 42. gr. laga nr. 58/1992, um vernd barna og ungmenna, segir, að um vanhæfi nefndarmanna til meðferðar einstakra mála gildi lagareglur um vanhæfi héraðsdómara til að fara með einkamál eftir því sem við geti átt, óskaði ég þess, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987, að félagsmálaráðuneytið skýrði afstöðu sína til þessa þáttar í kvörtun A.

Í svarbréfi ráðuneytisins, dags. 13. desember 1995, er tekið fram, að kvörtun A hafi beinst að nafngreindum starfsmanni félagsmálastofnunar Reykjavíkurborgar og svar ráðuneytisins hafi tekið mið af því. Hinn 20. mars 1996 bárust mér athugasemdir A við framangreint bréf ráðuneytisins. Þar segir meðal annars svo:

„Ráðuneytinu er auðvitað fullkunnugt um að ágreiningurinn í þessu máli snýst um meðferð og úrlausn barnaverndaryfirvalda í umgengnisréttarmáli sem var til

meðferðar hjá Barnaverndarnefnd Reykjavíkur og beindist m.a. að vanhæfi [. . .], sem gegndi því embætti að vera framkvæmdastjóri Fjölskyldudeildar og starfsmaður og framkvæmdastjóri barnaverndarnefndarinnar þegar mál mitt var til meðferðar hjá nefndinni. [. . .] sat alla fundi nefndarinnar og hafði yfirumsjón með rannsókn og undirbúningi málsins og hafði þar með áhrif á niðurstöðuna. Ég var ekki að sækja um aðstoð hjá Fjölskyldudeild heldur krafðist ég úrskurðar hjá nefndinni og síðar barnaverndarráði. Ákvæðið um vanhæfi í barnaverndarlögum gerir ráð fyrir að strangar reglur um vanhæfi dómara eigi að gilda um nefndarmenn og starfsmenn þeirra enda verið að úrskurða í viðkvæmu einkamáli. Er sérkennilegt að ráðuneytið skuli halda til streitu þessu ólögmeta sjónarmiði sínu þrátt fyrir ótvírætt orðalag lagagreinarinnar í 42. gr. [laga] nr. 58/1992.“

IV.

Í álitinu fjallaði ég fyrst um aðgang aðila að gögnum í barnaverndarmálum, í öðru lagi um sérstakt hæfi ráðsmanna og starfsmanna barnaverndarráðs og í þriðja lagi um meint vanhæfi framkvæmdastjóra barnaverndarnefndar. Í álitinu segir:

„1.

A kvartar yfir úrskurði barnaverndarráðs frá 1. febrúar 1995, þar sem synjað var um aðgang hans að skýrslu [. . .], sálfræðings, um dóttur A, B, dags. 8. júní 1994.

Fjallað er um aðgang aðila að gögnum í barnaverndarmálum í 4. mgr. 46. gr., sbr. 49. gr. laga nr. 58/1992, um vernd barna og ungmenna. Skulu barnaverndaryfirvöld láta aðilum í té öll skrifleg gögn, sem byggt er á við úrlausn máls. Með rökstuddum úrskurði er unnt að ákveða að tiltekin gögn skuli ekki afhent, ef það skaðar hagsmuni barnsins eða heitið hefur verið trúnaði. Á sama hátt verður ákveðið að aðilar geti kynnt sér gögn, án þess að þau verði afhent. Í greinargerð með frumvarpi því, sem varð að lögum nr. 58/1992, segir meðal annars svo:

„Hér er um að ræða veigamikinn þátt í því að bæta réttarstöðu og öryggi aðila í barnaverndarmálum. Á síðustu missirum hefur mikið verið rætt um aðgang aðila að gögnum við meðferð mála fyrir stjórnvöldum, sérstaklega í barnaverndarmálum. Réttur aðila til að tjá sig er lítils virði ef hann veit ekki á hvaða forsendum mála-rekstur byggist. Hér er því lagt til að meginreglan verði sú að foreldrar fái í hendur afrit allra skriflegra gagna sem nefnd byggir á við úrlausn málsins. [. . .]

Ýmis gögn í barnaverndarmálum eru þess eðlis að óheppilegt getur talist vegna hagsmuna barnsins að aðilar fái þau í hendur eða lesi þau. Barnaverndarnefnd verður einnig að meta hvort foreldrar séu færir um að hafa slík gögn undir höndum og gæta trúnaðar gagnvart óviðkomandi aðila, vegna barnsins, svo sem vegna drykkjuskapar, geðveiki eða greindarskorts foreldra. Því er gert ráð fyrir að barnaverndarnefnd geti í slíkum tilvikum ýmist úrskurðað að aðilar fái aðeins að kynna sér gögn án þess að fá þau afhent eða aðilar skuli ekki hafa aðgang að tilteknum gögnum. Slík gögn geta t.d. verið skýrslur sérfræðinga, er byggjast á upplýsingum er þeir hafa aflað í trúnaðarsamtölum við börn, eða gögn með upplýsingum sem ætla má að reynst gætu hættulegar aðila sjálfum eða öðrum.“ (Alpt. 1990, A-deild, bls. 671.)

Samkvæmt 1. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993 gilda lög in um stjórn-sýslu ríkis og sveitarfélaga, þegar stjórnvöld taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna. Lög in gilda því um meðferð mála, þegar barnaverndaryfirvöld taka ákvarðanir um rétt foreldra í slíku máli, sem hér um ræðir. Samkvæmt 15. gr. stjórn-sýslulaga á aðili máls rétt til þess að kynna sér skjöl og önnur gögn, er mál hans varða, og takmarka lagaákvæði um þagnarskyldu ekki

skyldu stjórnvalda til þess að veita aðgang að gögnum. Þá er í 16. og 17. gr. laganna fjallað um heimildir stjórnvalds til þess að undanþiggja eða takmarka aðgang málsaðila að tilteknum gögnum, að ákveðnum skilyrðum uppfylltum, þ. á m. að um mikilvæg einkamál-efni sé að ræða, sbr. 17. gr. laganna.

Ákvæði barnaverndarlaga og stjórn-sýslulaga eru samkvæmt framangreindu ekki alveg samhljóða að þessu leyti. Ákvæði 15. gr. stjórn-sýslulaga veitir víðtækari rétt til aðgangs að gögnum en felst samkvæmt orðanna hljóðan í ákvæði 1. másl. 46. gr. barnaverndarlaga, sbr. og álit mitt frá 22. ágúst 1995 í máli nr. 1383/1995. Í skýringum barnaverndarráðs frá 15. júní 1995 og upplýsingum barnaverndarnefndar frá 9. júlí 1996 segir, að skýrslan, þar sem gerð sé grein fyrir tilgangi og niðurstöðum viðtala sálfræðings við B, sé unnin að beiðni barnaverndaryfirvalda í því skyni að afla upplýsinga vegna framkominnar kröfu A um umgengni við dóttur sína. Af skýringum barnaverndarráðs frá 15. júní 1995 og 9. júlí 1996 er ljóst, að umrædd skýrsla var tekin saman að beiðni barnaverndaryfirvalda í upplýsingaskyni vegna umgengnisréttarmálsins. Þá er rétt að benda á, að synjun um afhendingu hennar byggist á úrskurði barnaverndaryfirvalda, sem hafa talið hana til gagna málsins. Er því ljóst að umrædd skýrsla heyrir til gagna málsins samkvæmt barnaverndarlögum og stjórn-sýslulögum og lýtur framangreindri meginreglu um afhendingu gagna, nema lög kveði á um annað.

Gögn, sem heitið hefur verið trúnaði um, eru undanþegin aðgangi aðila samkvæmt 4. mgr. 46. gr. laga nr. 58/1992, sbr. hins vegar 2. mgr. 15. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993. Eins og ég gerði grein fyrir í áliti mínu frá 22. ágúst 1995 (mál nr. 1383/1995) leiðir af 2. mgr. 2. gr. stjórn-sýslulaga, að lög nr. 58/1992 víkja fyrir ákvæðum laga nr. 37/1993, að svo miklu leyti sem þau mæla fyrir um lakari réttarstöðu málsaðila en stjórn-sýslulögin gera ráð fyrir. Að því leyti sem ákvæði barnaverndarlaga hafa aftur á móti að geyma strangari málsmeðferðarreglur, sem tryggja betur réttarstöðu málsaðila, ganga þau framur stjórn-sýslulögum. Þannig verður synjun um aðgang að skýrslu þeirri, sem hér um ræðir, ekki byggð á loforði um trúnað. Eiga barnaverndaryfirvöld samkvæmt framansögðu ekki að heita viðmælendum trúnaði um annað en það, sem rúmast innan tilvitnaðra ákvæða stjórn-sýslulaga.

Auk framangreinds, er það skilyrði heimildar til synjunar um afhendingu gagna samkvæmt barnaverndarlögum, að afhending þeirra skaði hagsmuni barnsins. Þetta sjónarmið tel ég á hinn bóginn byggja á sömu lagaviðhorfum og heimild 17. gr. stjórn-sýslulaga til takmörkunar á upplýsingarétti. Gögn, sem varða viðkvæm einkamál, verða því undanþegin á grundvelli 4. mgr. 46. gr. barnaverndarlaga, ef aðgangur að þeim getur reynst barni eða sambandi barns og foreldris skaðlegur. Í bréfi frá 11. janúar 1995 lýsir sálfræðingurinn stuðningi við þá afstöðu barnaverndarnefndar, að synja beiðni um afhendingu umræddrar skýrslu. Í henni komi fram atriði, „sem [hljóti] að vera telpunni viðkvæm og [verði] að fara með af trúnaði og fullri virðingu“. Barnaverndaryfirvöld vísa til afstöðu sálfræðingsins og er ég sammála því að fara verði með málið af varkárni og virðingu fyrir barninu. Hins vegar tel ég, að hvorki verði ráðið af framangreindri umfjöllun né öðrum gögnum málsins, að það hafi verið mat barnaverndaryfirvalda að aðgangur A að skýrslunni væri beinlínis skaðlegur hagsmunum barnsins. Er það því skoðun mín, að ekki sé fyllilega ljóst í málinu, að þessu skilyrði 4. mgr. 46. gr. barnaverndarlaga hafi verið fullnægt. Ég tel því að barnaverndaryfirvöldum hafi borið að taka beina afstöðu til þess, hvort efni skýrslunnar væri þess eðlis, að réttlætt gæti takmörkun upplýsingaréttar samkvæmt 17. gr. stjórn-sýslulaga og 4. mgr. 46. gr. barnaverndarlaga. Þegar það er aftur á móti haft í huga, að A fékk aðgang að öðrum gögnum málsins, þ.á m. bréfi sálfræðingsins, dags. 16. ágúst 1994, sem ég tel, eftir nána athugun, lýsa efni umræddrar skýrslu nægilega, hvað varðar upplýsingar, er snerta umgengnisréttarmálið, er það skoðun mín, að framangreindur annarki leiði hins vegar ekki til ógildingar þeirrar ákvörðunar, er hér um ræðir.

Eins og fram hefur komið hér að framan, er barnaverndaryfirvöldum heimilt að

ákveða, að aðilar geti kynnt sér gögn, án þess að þau verði afhent. Samkvæmt skýringum barnaverndarráðs, hvað meðferð málsins hjá ráðinu varðar, kemur fram, að A hafi ekki þegið boð um að koma á fund ráðsins og því ekki komið til þess að ráðið tæki afstöðu til þess, hvort rétt væri að hann fengi að *kynna sér* umrædda skýrslu. Með vísan til framan-greinds tel ég ekki ástæðu til frekari athugasemda vegna þessa þáttar málsins.

Í málinu kemur ennfremur fram, að barnaverndarráð hafi óskað eftir skriflegum rökstuðningi fyrir kröfu A um afhendingu skýrslunnar. Með vísan til þess, að það er forsenda andmælaréttar að aðilar fái að kynna sér þau gögn, sem liggja til grundvallar í máli þeirra, er það skoðun mín, að ekki hafi verið þörf frekari rökstuðnings en fram kemur í símskeyti A frá 20. október 1994, þar sem hann lýsir þeirri skoðun sinni, að synjun um afhendingu skýrslunnar takmarki andmælarétt sinn í málinu.

2.

A kvartar yfir þeirri ákvörðun barnaverndarráðs frá 4. janúar 1995, að hafna kröfu hans um, að þeir ráðsmenn og starfsmenn ráðsins, sem áður hefðu tekið þátt í meðferð ágreiningsmáls A vegna dóttur hans, vikju sæti við meðferð máls þess, sem til meðferðar var hjá barnaverndarráði um umgengni A og B, er lauk með úrskurði barnaverndarráðs 29. mars 1995. Í símskeyti A til ráðsins frá 3. janúar 1995 greinir hann þær ástæður fyrir þessari kröfu sinni, að hann hafi á annan áratug reynt árangurslaust að fá umgengnisrétt við dóttur sína, meðal annars með því að stefna barnaverndarráði fyrir dómstóla. Telji hann augljóst, að þeir aðilar, sem áður hafi komið að máli hans, séu vanhæfir til meðferðar málsins, þar sem þeir geti ekki talist óhlutdrægir og óvilhallir úrskurðaraðilar, enda hafi þeir beitt sér gegn rétti hans.

Samkvæmt 42. gr., sbr. 4. mgr. 49. gr. laga nr. 58/1992, gilda lagareglur um vanhæfi héraðsdómara til að fara með einkamál, sbr. 5. gr. laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála, eftir því sem við getur átt um vanhæfi þeirra, er sitja í barnaverndarráði, og starfsfólks barnaverndarráðs.

Ég lít svo á, að almennt geti þeir einstaklingar, er sæti eiga í barnaverndarráði, eða starfsmenn ráðsins, eigi talist vanhæfir til að koma að meðferð og úrlausn barnaverndarmáls, enda þótt það hafi áður fjallað um málefni hlutaðeigandi barns. Slík niðurstaða verður aðeins byggð á sérstökum atvikum, sem eru til þess fallin að óhlutdrægni verði dregin í efa, sbr. g-lið 5. gr. laga nr. 91/1991. Hefur athugun mín á gögnum málsins ekki leitt slík atvik í ljós.

3.

Loks kvartar A yfir úrlausn félagsmálaráðuneytisins frá 22. nóvember 1994 í tilefni athugasemda hans um vanhæfi framkvæmdastjóra barnaverndarnefndar. Í framangreindu bréfi félagsmálaráðuneytisins er vísað til 45. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986, sbr. 2. mgr. 2. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993, um hæfi sveitarstjórnarmanna og annarra þeirra, sem starfa við stjórnisýslu sveitarfélaga. Í skýringum ráðuneytisins frá 13. desember 1995 kemur fram, að kvörtun A hafi beinst að nafngreindum starfsmanni Félagsmálastofnunar Reykjavíkurborgar og hafi umrætt svarbréf ráðuneytisins tekið mið af því. A telur hins vegar vanhæfisreglur samkvæmt lögum nr. 58/1992, um vernd barna og ungmenna, gilda um umræddan starfsmann, sem hann telur starfsmann barnaverndarnefndar.

Samkvæmt 6. gr. barnaverndarlaga skulu barnaverndarnefndir starfa á vegum sveitarfélaga. Barnaverndarnefndir skulu, samkvæmt 7. gr. sömu laga, ráða sérhæft starfslið, sem þeim er heimilt að fela könnun og meðferð einstakra mála eða málaflokka. Samkvæmt barnaverndarlögum gilda, eins og áður hefur verið vikið að, sérstakar reglur um hæfi *nefndarmanna og starfsfólks barnaverndarnefnda*. Með vísan til þess, sem að framan hefur verið rakið, tel ég ljóst, að hæfisreglur barnaverndarlaga gildi um umræddan starfsmann

Félagsmálastofnunar Reykjavíkur, þegar hann vinnur að málum, er falla undir lög nr. 58/1992, svo og þegar barnaverndarnefnd hefur ráðið hann til sérfræðiaðstoðar og falið meðferð máls á grundvelli 7. gr. laganna.

Kvörtun A gagnvart félagsmálaráðuneytinu beinist ennfremur að úrlausn þess um kærueimild til ráðuneytisins. Með vísan til 26. gr. stjórnslulaga, kærueimildar 49. gr. barnaverndarlaga til barnaverndarráðs og þess, að barnaverndarráð hafði ekki fjallað um álitafni það, sem hér um ræðir, geri ég ekki frekari athugasemdir við úrlausn félagsmálaráðuneytisins í umræddu bréfi frá 22. nóvember 1994. Með hliðsjón af framangreindu og kærufresti samkvæmt 49. gr. barnaverndarlaga tel ég ekki ástæðu til að fjalla frekar um þennan þátt málsins.“

V.

Niðurstaða álits míns, dags. 26. ágúst 1996, var svohljóðandi:

„Samkvæmt framanrituðu er það niðurstaða mín, að aðgangur að gögnum barnaverndarmáls verði ekki takmarkaður í ríkari mæli en leiðir af 17. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993. Tel ég því, að barnaverndaryfirvöldum hafi ekki verið heimilt að hafna beiðni A um aðgang að skýrslu þeirri, sem hér um ræðir, eingöngu á grundvelli loforðs um trúnað. Jafnframt er það niðurstaða mín, að nefndinni hafi borið að taka afstöðu til þess, hvort afhending skýrslunnar skaðaði hagsmuni barnsins í málinu, áður en hún tók þá afstöðu að synja um aðgang að skýrslunni.

Hvað varðar þá kröfu A, að barnaverndarráð víki sæti í málinu, er það skoðun mín, að vanhæfisástæður samkvæmt 42. gr. barnaverndarlaga nr. 58/1992, sbr. 5. gr. laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála, hafi ekki verið til staðar í málinu.

Loks tel ég, að starfsmaður sá, sem A taldi vanhæfan til meðferðar málsins fyrir barnaverndarnefnd Reykjavíkur, hafi unnið að málinu sem starfsmaður barnaverndarnefndar og að hæfisreglur barnaverndarlaga hafi því gilt um þau störf hans. Að öðru leyti tel ég ekki ástæðu til athugasemda við úrlausn félagsmálaráðuneytisins í málinu.“

8.0. Húsnæðismál.

8.1. Fjöleignarhús. Upplýsingar með eignaskiptayfirlýsingu. Íþyngjandi ákvæði. Lagastoð reglugerðarákvæðis. (Mál nr. 1669/1996)

A kvartaði yfir ákvæði 3. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 538/1995, um eignaskiptayfirlýsingar, útreikning hlutfallstalna o.fl. í fjöleignarhúsum, og taldi að upplýsingar sem þar væri krafist að fram kæmu í skráningartöflu væru ekki í samræmi við áskilnað laga nr. 26/1994, um fjöleignarhús.

Umboðsmaður tók fram að lagaákvæði um eignaskiptayfirlýsingar væru í 16. og 17. gr. laga nr. 26/1994, sbr. lög nr. 136/1995. Þar kæmi fram að gera skyldi eignaskiptayfirlýsingu um öll fjöleignarhús ef ekki lægi fyrir þinglýstur skiptasamningur. Í 17. gr. væru ákvæði um efni eignaskiptayfirlýsinganna, meðal annars að fram skyldi koma almenn lýsing á húsinu, svo sem stærð þess og gerð og hvers eðlis það væri. Umboðsmaður tók fram, að tilgangurinn með gerð eignaskiptayfirlýsingar virtist fyrst og fremst sá, að sérhver sem áhuga hefði á að kynna sér eignarhluta í fjöleignarhúsi fengi af lestri eignaskiptayfirlýsingarinnar fyrir fjöleignarhúsið vitneskju um hvaðeina um tiltekna íbúð í fjöleignarhúsinu, að því leyti sem það skipti máli að íbúðin væri hluti af fjöleignarhúsi en ekki sjálfstætt hús. Réði þar mestu réttarstaða eigenda eignarhluta gagnvart eigendum annarra eignarhluta í húsinu.

Í 3. mgr. 1. gr. og 3. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 538/1995 kom fram, að öll stærðarskráning, merking og færslur í skráningartöflu skyldu vera samkvæmt skráningarreglum Fasteignamats ríkisins og byggingarfulltrúa og að slík skráningartafla skyldi fylgja eignaskiptayfirlýsingu. Meðal þeirra stærða sem skrá skyldi, og kvörtun A laut sérstaklega að, voru flatarmál hjúpflata og flatarmál glugga- og dyraopa. Í skýringum byggingarfulltrúans í Reykjavík kom fram að tilgangur með öflun upplýsinganna væri meðal annars að meta magn hitaeinangrunar, þakjárns og þakpappa, málningar o.fl. og að gefa til kynna kostnað við rekstur og viðhald húss. Þótt það kæmi fram að sjaldan væri um umfangsmikla eða tímafreka útreikninga að ræða, taldi umboðsmaður að útreikningarnir gætu orðið flóknir og tímafrekir, þar sem hjúpflétir væru óreglulegir og taldi vafalaust að skýra lagaheimild þyrfti til stuðnings reglugerðarákvæðunum.

Umboðsmaður taldi að upplýsingar um flatarmál hjúpflata féllu hvorki almennt undir orðalagið „almenn lýsing á húsinu, svo sem stærð þess og gerð og hvers eðlis það er“ í 2. tölul. 1. mgr. 17. gr. laga nr. 26/1994, né yrði þeim fundin stoð í tilgangi lagaákvæðisins. Upplýsingar um flatarmál hjúpflatar væru ekki upplýsingar sem skiptu máli að því leyti að eign væri hluti af fjöleignarhúsi, en ekki sjálfstætt hús. Þá taldi umboðsmaður að upplýsingar um flatarmál glugga- og dyraopa féllu ekki undir 2. tölul. 17. gr. laganna, enda var ekki áskilið að fram kæmi flatarmál glugga hverrar eignar fyrir sig, heldur hverrar hæðar fyrir sig, óháð eignarhaldi.

Um þá skýringu félagsmálaráðuneytisins að reglugerð nr. 538/1995 ætti stoð í 9. og 10. gr. laga nr. 94/1976, um skráningu og mat fasteigna, tók umboðsmaður fram, að reglugerðin kvæði á um lagaheimild í lögum nr. 26/1994. Þá ættu málefni fasteignaskráningar og fasteignamats undir fjármálaráðuneytið en ekki félagsmálaráðuneytið samkvæmt 5. gr. auglýsingar nr. 96/1969 og skipti ekki máli í þessu sambandi þótt byggingarfulltrúa væri skylt að senda Fasteignamati ríkisins afrit eignaskiptayfirlýsingar samkvæmt 4. mgr. 17. gr. laga nr. 26/1994. Þá hafði það sjónarmið, að um aðlögun að erlendum stöðlum væri að ræða ekki sérstaka þýðingu í þessu efni.

Umboðsmaður áréttaði að það væri hlutverk Alþingis í tilviki sem þessu að ákveða hvaða úrræði, sem íþyngt gætu almenningi, væru stjórnsýslunni tæk. Þar sem félagsmálaráðherra skorti lagaheimild til að leggja framangreinda skyldu á eigendur fjöleignarhúsa, varð þess ekki krafist, að í eignaskiptayfirlýsingum kæmu fram stærðir hjúpflata og glugga- og dyraop á grundvelli reglugerðar nr. 538/1995.

I.

Hinn 17. janúar 1996 leitaði til mín A, héraðsdómslögmaður, og kvartaði yfir þeim upplýsingum, sem krafist er að fram komi á skráningartöflu, er fylgja skuli eignaskiptayfirlýsingu, sbr. 3. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 538/1995, um eignaskiptayfirlýsingar, útreikning hlutfallstalna o.fl. í fjöleignarhúsum. Telur A að þær upplýsingar, sem krafist er að fram komi undir liðnum D14 og D15 í nefndri skráningartöflu, séu ekki í samræmi við áskilnað laga nr. 26/1994, um fjöleignarhús, að því er snertir gerð eignaskiptayfirlýsinga. Að mati A fylgi áskilnaði þessum verulegur kostnaður við gerð eignaskiptayfirlýsinga, sem ekki sé lagaheimild fyrir.

II.

Ég ritaði félagsmálaráðherra bréf 20. mars 1996 og óskaði eftir því, með vísan til 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að ráðuneyti hans skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A. Sérstaklega óskaði ég eftir því, að fram kæmi, á hvaða lagasjónarmiðum framan- greind upplýsingagjöf væri byggð. Svar félagsmálaráðuneytisins barst mér í bréfi, dags. 28. júní 1996. Í bréfinu segir svo:

„Þau sjónarmið sem liggja til grundvallar þeirri upplýsingagjöf sem farið er fram á í rg. nr. 538/1995 og fylgiskjali með henni eru fyrst og fremst þrenns konar: Í fyrsta lagi er um að ræða neytendasjónarmið, þ.e. að kaupendur fasteigna geti gengið að skýrum, samræmdum upplýsingum um fasteignir, stærð þeirra, gerð o.s.frv. Upplýsingar um fasteignir á fasteignamarkaði hafa hins vegar hingað til oft verið misvísandi og óskýrar. Þannig hafa eignir stundum reynst stærri eða minni en ætlað var o.s.frv., eftir því við hvað er miðað. Í öðru lagi er um að ræða samræmingu á skráningu fasteigna. Í því sambandi má nefna að ósamræmi hefur verið milli tilgreiningar eigna og eignarhluta annars vegar í opinberum skrá og hins vegar í eignaskiptayfirlýsingum fyrir einstakar eignir. Samræmi hefur ekki heldur verið milli opinberrar skráningar mismunandi aðila, t.d. Fasteignamats ríkisins, byggingafulltrúa sveitarfélaga og þinglýsingabóka sýslumannsembættta. Samræmd skráning nýtist ýmsum aðilum, bæði opinberum aðilum, svo sem Fasteignamati ríkisins, og einkaaðilum, sem afla þurfa sér upplýsinga um tiltekna fasteign af einhverjum ástæðum, svo sem veðhöfum. Í þriðja lagi mun vera um að ræða aðlögun að erlendum stöðlum.

Það sjónarmið löggjafans, að tengja gerð eignaskiptayfirlýsinga við opinbera skráningu fasteigna, kemur einnig fram í 4. mgr. 17. gr. laga nr. 26/1994. Þar segir að eignaskiptayfirlýsingu, ásamt teikningum og öðrum gögnum, skuli afhenda byggingarfulltrúa til staðfestingar og er honum skylt að senda Fasteignamati ríkisins afrit af henni, sbr. einnig 2. mgr. 17. gr. Þinglýsing eignaskiptayfirlýsingar er síðan háð því skilyrði, meðal annars, að staðfesting byggingarfulltrúa hafi fengist.

Um efni eignaskiptayfirlýsinga er fjallað í 17. gr. laga nr. 26/1994 um fjöleignarhús. Meðal þeirra atriða, sem þar eiga að koma fram, er almenn lýsing á húsinu, svo sem stærð þess og gerð og hvers eðlis það er, sbr. [2. tl. 1. mgr.], og greinargóð lýsing á allri sameign hússins, bæði innan húss og utan, sbr. 7. tl. Til viðbótar þessu skal geta um sérgreiningar o.fl. sem eign eða eignarhluti hefur í fasteignaskrá skv. reglum FMR, sbr. 2. mgr. 17. gr.

Reglugerð nr. 538/1995 um eignaskiptayfirlýsingar, útreikning hlutfallstalna o.fl. í fjöleignarhúsum er sett með sérstakri stoð í 5. mgr. 17. gr. laga nr. 26/1994. Í ákvæðinu segir m.a. að nánari reglur um grundvöll, gerð og efni eignaskiptayfirlýsinga skuli setja með reglugerð. Í 3. mgr. 1. gr. rg. nr. 538/1995 segir síðan að öll stærðarskráning, merking og færslur í skráningartöflu skuli vera skv. reglum Fasteignamats ríkisins og byggingafulltrúa um mannvirki. Skráningartafla skal fylgja eignaskiptayfirlýsingu, sbr. 3. mgr. 2. gr. reglugerðarinnar.

Ráðuneytið telur að skráningartafla í fylgiskjali með reglugerð nr. 538/1995 hafi fullnægjandi lagastoð í lögum nr. 26/1994, sbr. einkum þó 1. –2. mgr. 17. gr.

Um sérstakan tilgang og þýðingu liða nr. D14 og D15 í skráningatöflu FMR og byggingarfulltrúa ber að vísa til fagmanna Fasteignamats ríkisins og Byggingarfulltrúans í Reykjavík. Í því skyni óskaði félagsmálaráðuneytið eftir umsögn um erindi [A] héraðsdómslögmanns. Afrit af umsögn ofangreindra aðila fylgja bréfi þessu.“

Í bréfi forstjóra Fasteignamats ríkisins til félagsmálaráðuneytisins, dags. 28. maí 1996, vegna kvörtunar A, segir svo:

„1) *Samræmd skráning opinberra aðila á byggingum.*

Í 10. gr. laga nr. 94/1976 um skráningu og mat fasteigna segir:

„Fasteignamati ríkisins ber að hafa frumkvæði að gagnasöfnun um atriði, sem snerta fasteignir og koma í veg fyrir tvíverknað í því efni.“

Í 4. mgr. 9. gr. sömu laga segir:

„Sveitarstjórn getur lagt fyrir þá aðila, sem leggja teikningar og önnur gögn fyrir byggingarnefnd, að skila þeim einnig í því formi, sem Fasteignamat ríkisins ákveður.“

Skráningarreglum FMR og byggingarfulltrúa er ætlað m.a. að uppfylla þessi lagaákvæði. Þær hafa hlotið reglugerðargildi með útgáfu reglugerðar nr. 538/1995 um eignaskiptayfirlýsingar, útreikning hlutfallstölu o.fl. í fjöleignarhúsum, sbr. 3. mgr. 1. gr. reglugerðarinnar.

Veigamikill hluti af ofangreindum skráningarreglum er sérstök skráningartafla, þar sem merkja skal öll rými hússins og tilgreina stærðir þeirra, auk upplýsinga um hjúpflöti og glugga- og dyraop í dálka D14 og D15.

Í framkvæmd hefur verið fallist á, að í D14 yrðu aðeins færðir hjúpflötir hverrar hæðar, en þar af eru gluggar og dyr ákveðin stærð, sem færðar eru í dálk D15. Auk þess skal færa grunnflöt og þakflöt húss í dálk D14. Þessi útfærsla á skráningu í þessa dálka er í samræmi við gr. 7.5. „Húsaeinangrun“ í byggingarreglugerð nr. 177/1992 með síðari breytingum.

Almennt er hjúpflötur hæðar fundinn sem salarhæð hennar margfölduð með ummáli hennar. Hér er því sjaldnast um umfangsmikla, tímafreka eða flókna útreikninga að ræða. Í fæstum tilvikum er þakflötur óreglulegur og ætti því ekki að valda vandkvæðum í útreikningi. Hins vegar getur verið verulegur ávinningur að því að vita stærðina til að meta magn hitaeinangrunar, þakjárns, málningar o.fl. Botnflötur er sáraeinfaldur í útreikningi, enda aðeins samanlagður flötur rýma á neðstu hæð (kjallara) húss.

2) *Neytendavernd.*

Ýmis hugtök, sem notuð eru um einkennisstærðir húsa hafa mismunandi merkingu í hugum hinna ýmsu aðila, sem þau nota. Dæmi: Fasteignasali skilgreinir stundum brúttóstærð eignar sem samanlagða séreign og sameign. Nettóstærð eignar er þá skv. því stærð séreignar, án þess þó, að fram komi hvort útveggir og milliveggir sér-eignarinnar séu innifaldir í þeirri stærð eða ekki.

Staðallinn ÍST 50 skilgreinir brúttóstærð sem stærð, sem mæld er frá útbrún útveggjar að miðju milliveggja milli eigna eða sameignar. Því er talað um brúttóstærð séreignar og brúttóstærð sameignar. Þessi mismunandi skilningur hefur valdið ágreiningi um stærðir eigna og jafnvel dómsmálum.

Uppgefin stærð eignar, t.d. 150 m² segir ekkert um hvort gat er í plötu, sem rýrir hana eða hvort hluti eignarinnar er með litla eða mikla lofthæð, hluti eignar opið rými o.s.frv. Atriði sem þessi sýna nauðsyn þess, að hús séu skráð á samræmdan hátt.

Í fasteignaviðskiptum sem og öðrum viðskiptum varða upplýsingar um það, sem keypt er miklu máli. Kaupi menn sér t.d. íbúð, sem yfirleitt er stærsta fjárfestingin, sem ráðist er í á lífsleiðinni, eru upplýsingar um raunverulega stærð íbúðarinnar oft misvísandi eða haldlitlar, sbr. það sem að ofan er sagt. Kaupi menn sér hins vegar peysu í búð kemur skýrt fram hvaða efni eru í henni, þ.e. hundraðstala af ull, nylon, baðmull o.s.frv. Sama ætti að gilda í fasteignaviðskiptum.

Skráðar upplýsingar í skráningartöflunni gefa til kynna kostnað við rekstur og viðhald húss. Rétt þykir hér að benda á, að hér á landi er viðhald útveggja stór hluti af viðhaldi húsa. Upplýsingar um stærðir þeirra geta því skipt verulegu máli þegar ráðist er í kaup á íbúð, t.d. ef fyrirsjáanlegar eru stórvíðgerðir á viðkomandi húsi á næstu árum.“

Í bréfi byggingarfulltrúans í Reykjavík til félagsmálaráðuneytisins, dags. 30. maí 1996, vegna kvörtunar A, sem vísað er til í bréfi ráðuneytisins til mín, segir svo:

„Þegar hafist var handa um samningu reglugerðar um eignaskiptayfirlýsingar (nú reglug. nr. 538/1995) á árinu 1995 kom í ljós að samræmdan grundvöll vegna skráningar mannvirkja skorti.

Starfshópur á vegum FMR og byggingarfulltrúa varði miklum tíma og orku í að setja reglur um skráningu mannvirkja og gerð skráningartöflu. Starfshópurinn taldi að gerð skráningarreglna og um leið skráningartöflu ætti sér stoð í lögum nr. 94/1976 einkum 9. og 10. grein.

Tilgangurinn með skráningarreglunum og skráningartöflunni er að samræma reglur, framsetningu upplýsinga og skilgreiningu hugtaka á landinu öllu, með það í huga að neytendur fái sem bestar yfirsýn og upplýsingar við fasteignaviðskipti. Þýðingarmiklar kennistærðir við gæðamat á byggingum er hjúpur (envelope) þeirra. Í byggingariðnaði á Íslandi hefur þetta hugtak verið lítið notað, en í vaxandi samkeppni og auknum kröfum til hagkvæmi við byggingu og rekstur mannvirkja er mikilvægt að innleiða notkun þess hér á landi og var það mat starfshópsins að innleiða bæri skráningu hjúpflata í dálka D14 og D15 í skráningartöflu.

Til nánari útskýringa er hér vitnað í INTERNATIONAL STANDARD, ISO 9836, sem Íslendingar eru aðilar að, en þar er gert ráð fyrir skráningu ákveðinna atriða fyrir mannvirki.

[. . .]

Í ÍST 50 er skilgreint hvað hjúpur (envelope) er og hvernig reikna skuli. Auk þess sem þegar hefur komið fram er rétt að benda á að á Íslandi er viðhald útveggja mjög stór hluti viðhalds húsa. Stærðir útveggjaflata segja því mikið um viðhaldskostnað auk varmataps.

Í byggingarsamþykkt eru ákvæði um hversu gluggar skuli vera stór hluti af gólfplatarmáli íbúðarherbergja hið minnsta. Gluggastærðir gefa því mikilvægar upplýsingar um nýtingu og stærðir glerflata skipta máli við mat á eigninni.

Almennt er hjúpflötur hæðar fundinn sem salarhæð hennar margfölduð með þeim hlut af ummáli hennar sem er útveggir. Hér er því sjaldnast um umfangsmikla,

tímafreka né flókna reikninga að ræða. Í sumum tilvikum getur þakflötur verið óreglulegur en ávinningur af því að vita stærðina er verulegur þegar kemur að því að meta magn þakjárns, þakpappa eða málningar o.s.frv.“

Ég ritaði A bréf 4. júlí 1996 og gaf honum kost á að gera athugasemdir við bréf félagsmálaráðuneytisins. Svar hans barst mér með bréfi 12. júlí 1996.

III.

Í forsendum og niðurstöðu álits míns, dags. 22. nóvember 1996, segir:

„I.

Lagaákvæði um eignaskiptayfirlýsingar er að finna í 16. og 17. gr. laga nr. 26/1994, um fjöleignarhús, sbr. 1. og 3. gr. laga nr. 136/1995. Í 16. gr. kemur m.a. fram, að gera skuli eignaskiptayfirlýsingu um öll fjöleignarhús, enda liggja ekki fyrir þinglýstur fullnægjandi og glöggur skiptasamningur. Þá skuli gera það skilyrði þinglýsingar eignayfirlýsingar fjöleignarhúss eða hluta þess, að eignaskiptayfirlýsing liggja fyrir og að eignayfirlýsingin sé í samræmi við hana. Í 17. gr. er fjallað um efni eignaskiptayfirlýsinga. Ákvæðin hljóða svo:

„Í eignaskiptayfirlýsingu skulu eftirfarandi atriði koma fram á skýran og skilmerkilegan hátt:

1. Um hvaða fjöleignarhús er að ræða. Gefa skal það til kynna með götunafni, húsnúmeri og sveitarfélagi.
2. Almenn lýsing á húsinu, svo sem stærð þess og gerð og hvers eðlis það er.
3. Lýsing á hverjum séreignarhluta, staðsetning hans, bæði hæð og innan hæðar, stærð hans í fermetrum og herbergjum ef því er að skipta, hvers eðlis hann er og hvað honum fylgir sérstaklega.
4. Hver sé hlutfallstala (hlutfallstölur) hvers séreignarhluta, á hvaða grundvelli hlutfallstölur séu reiknaðar út og hver hafi gert það.
5. Hvort séreignarhluta fylgi réttur til bílskúrs eða sérstakur réttur til ákveðins bíla-staðis og skal það þá tilgreint svo að ekki verði um villst.
6. Hvort séreignarhluta fylgi annars sérstakur réttur til byggingar ofan á eða við hús eða á lóð þess.
7. Greinargóð lýsing á allri sameign hússins og sameiginlegum búnaði, bæði innan húss og utan, þar með talin lóð.
8. Glögg skal greina ef tiltekið rými eða búnaður er í sameign sumra en ekki allra. Til viðbótar ofangreindum atriðum skal ávallt geta glögglega um sérgreiningar, auðkenni og merkingar, sem eign eða eignarhluti hefur í fasteignaskrá samkvæmt reglum Fasteignamatís ríkisins.

Eignaskiptayfirlýsingu skal fylgja til þinglýsingar teikning af fjöleignarhúsinu og lóðaruppráttur þar sem sýnd eru, eftir því sem frekast verður við komið, þau atriði sem tiltekin eru í 1. mgr. Teikningar og uppráttir skulu vera í blaðstærð A4 og stærðir í fermetrum og rúmmetrum.

Eignaskiptayfirlýsingu, ásamt teikningum og öðrum gögnum, skal afhenda byggingarfulltrúa til staðfestingar og er honum skylt að senda Fasteignamati ríkisins afrit af henni. Skal byggingarfulltrúi leita álits stofnunarinnar ef vafi leikur á um greinitölur.

Nánari reglur um grundvöll, gerð, efni, form og frágang eignaskiptayfirlýsinga, teikninga og uppráttu og stærðarútreikninga samkvæmt grein þessari skulu settar af félagsmálaráðherra með reglugerð.“

Í athugasemdum með ákvæðum 16. og 17. gr. frumvarps þess, er varð að lögum nr. 26/1994, kemur fram að þau séu sama efni og 3. og 4. gr. laga nr. 59/1976, um fjölbýlishús,

sem áður giltu, en talsvert ítarlegri og nákvæmari. Ákvæði 3. og 4. gr. laga nr. 59/1976 áttu rætur í 3. og 4. gr. laga nr. 19/1959, um sameign fjölbýlishúsa. Í athugasemdum í frumvarpi, er varð að lögum nr. 19/1959, segir svo um þessi ákvæði:

„Um 3. gr.

Nauðsynlegt er, að vitað sé með vissu, hvernig fjölbýlishús skiptist milli sameigenda. Slík vissa ætti að koma í veg fyrir ýmis þrætuefni, ekki sízt í sambandi við eigendaskipti. Greinin kveður svo á, að sameigendur séu skyldir til að gera með sér skiptasamning og þinglýsa honum. Þegar um nýbyggingar er að ræða, ber nauðsyn til þess, að menn geri slíkan skiptasamning sem fyrst. Það aðhald veitir greinin nýbyggjendum, að hún skyldar þá til að hafa lokið gerð skiptasamningsins og þinglýsingu hans eigi síðar en sambyggingin er fokheld. Hæfilegt er að veita öðrum eins árs frest til að ljúka gerð og þinglýsingu skiptasamnings um þau fjölbýlishús, sem þegar eru fokheld eða fullbúin við gildistöku lagafrumvarps þessa.

Grein þessi tryggir, að gerðir verði skiptasamningar um öll þau hús, sem teljast fjölbýlishús samkvæmt frumvarpinu, og þeim þinglýst. Hjá stjórnvöldum þeim, sem þinglýsingar annast, eiga þá jafnan að vera fyrir hendi ítarlegar upplýsingar um skiptingu þessara eigna. Ætti það að vera hagkvæmt fyrir alla aðila og til þæginda og öryggis fyrir þá, er síðar kunna að eignast íbúðir í fjölbýlishúsum.

Um 4. gr.

Grein þessi kveður á um efni skiptasamnings, er um ræðir í 3. gr. frumvarpsins. Ákvæði þessarar greinar stuðla að samræmingu skiptasamninga og föstu formi þeirra, sem er til þæginda og öryggis.

Í fyrsta lagi skal í skiptasamningi gera grein fyrir því, hvaða íbúð hver einstakur sameigandi á. Skal í því sambandi greina sem nákvæmlegast, hvar í húsinu hver íbúð er, svo sem á hvaða hæð hússins hún er og til hvorrar handarinnar á stigagangi.

Í öðru lagi skal tiltaka stærð hverrar íbúðar og hvað henni fylgi sérstaklega. Stærð íbúðarinnar er réttast að tilgreina í rúmmetrum og miða við utanmál, sbr. lög nr. 30/1952, um hámark húsaleigu o.fl. Reikna skal í stærð íbúðarinnar allt það húsrymi, er henni einni fylgir sérstaklega, og við það eitt miðað, sem íbúðareigandi og fólk hans notar út af fyrir sig. Enn fremur skal lýsa eignarhlutanum, sbr. 7. gr. frumvarpsins, þ.e. tilgreina allt, sem íbúðinni fylgir, enda þótt það sé notað sameiginlega og sé í sameign.

Í þriðja lagi skal tiltaka eignarhlutfall hverrar íbúðar í húsinu, sbr. 6. gr. frumvarpsins.

[. . .] (Alþt. 1959, A-deild, bls. 334.)“

Það má glöggjt ráða af því, sem hér hefur verið rakið, að tilgangurinn með gerð eignaskiptayfirlýsingar er fyrst og fremst sá, að sérhver, sem áhuga hefur á að kynna sér eignarhluta í tilteknu fjöleignarhúsi, fái af lestri eignaskiptayfirlýsingar fyrir fjöleignarhúsið vitneskju um hvaðeina um tiltekna íbúð í fjöleignarhúsinu, að því leyti sem það skiptir máli, að íbúðin er hluti af fjöleignarhúsi, en ekki sjálfstætt hús. Ræður hér vitanlega mestu réttarstaða eiganda eignarhlutans gagnvart eigendum annarra eignarhluta í húsinu. Í þessu felst meðal annars svokölluð neytendavernd, sem félagsmálaráðuneytið vísar til í bréfi sínu, dags. 28. júní 1996. Verður að hafa þennan tilgang í huga við úrlausn um þá reglugerðarheimild, sem félagsmálaráðherra er veitt í 5. mgr. 17. gr. laga nr. 26/1994.

2.

Á grundvelli 5. mgr. 17. gr. laga nr. 26/1994 setti félagsmálaráðherra reglugerð nr. 538/1995, um eignaskiptayfirlýsingar, útreikning hlutfallstalna o.fl. í fjöleignarhúsum. Kemur

þar fram, í 3. mgr. 1. gr. og 3. mgr. 2. gr., að öll stærðarskráning, merking og færslur í skráningartöflu skuli vera samkvæmt skráningarreglum Fasteignamats ríkisins og byggingafultrúa um mannvirki og að skráningartaflan skuli fylgja eignaskiptayfirlýsingu. Umræddar skráningarreglur og skráningartafla fylgja reglugerðinni. Skráningartaflan byggist upp á mismunandi tegundum „lína“ og 18 dálkum; D0–D17. Hver „lína“ svarar til viðkomandi einingar; mannvirkis í heild, botnplötu, hveggjar hæðar, hvers rýmis á hæð og þaks. Fyrir hverja „línu“ er svo gert ráð fyrir, að fyllt sé út í dálka eftir því sem við á. Skal þannig auðkenna hvert rými með því að skrá lokun þess (D0), númer (D1), notkun (D2), notkunarflokk (D3) og eignarhald (D4). Þær stærðir, sem færa þarf inn, eru ýmist færðar beint inn eða reiknaðar út frá öðrum stærðum. Skrá skal botnflöt (D5), milliflöt, stiga og op, ef því er að skipta (D5M, D6 og D7), en út úr þessum upplýsingum er reiknaður brúttóflötur (D8). Skrá skal salarhæð (D10) og nettóflöt (D12). Þá skal reikna brúttórúmmál (D11). Sérstaklega er fært flatarmál þess hluta rýmis, þar sem lofthæð er innan við 1,80 m (D9 og D12). Færa skal flatarmál hjúpflata (D14) og flatarmál glugga- og dyraopa (D15). Ennfremur skal reikna út svokallaða birta stærð rýmis (D16) og skiptarúmmál (D17). Fram er komið, að um stærðir hjúpflata og flatarmál glugga- og dyraopa sé látið sitja við upplýsingar í „hæðarlínur“ og „þaklínu“, þannig að upplýsingarnar eru ekki skráðar fyrir hverja rýmiseiningu.

Um tilgang þeirrar kröfu reglugerðar nr. 538/1995, að í eignaskiptayfirlýsingum skuli færðar stærðir hjúpflata annars vegar og glugga- og dyraopa hins vegar, hefur félagsmálaráðuneytið vísað til „fagmanna Fasteignamats ríkisins og Byggingarfulltrúans í Reykjavík“. Í bréfum þessara aðila, sem rakin eru hér að ofan, kemur fram að tilgangur með öflun þessara upplýsinga sé að meta magn hitaeinangrunar, þakjárns, þakpappa, málningar o.fl. og að gefa til kynna kostnað við rekstur og viðhald húss, en viðhald útveggja sé stór hluti af viðhaldi húss. Þá gefi gluggastærðir mikilvægar upplýsingar um nýtingu og stærðir glerflata skipti máli við mat á eigninni.

3.

Svo sem að framan greinir, er hér til úrlausnar, hvort fullnægjandi lagaheimild sé fyrir þeirri kröfu reglugerðar nr. 538/1995, um eignaskiptayfirlýsingar, útreikning hlutfallstalna o.fl. í fjöleignarhúsum, að fram komi í eignaskiptayfirlýsingum stærðir hjúpflata og glugga- og dyraopa. Fram er komið í málinu um þessar stærðir, að sjaldnast sé um „... umfangsmikla, tímafreka eða flókna útreikninga að ræða“. Samt sem áður er ljóst, að útreikningar þessir geta verið mjög flóknir og tímafrekir, þar sem hjúpflötir eru óreglulegir. Ég tel þannig engan vafa leika á því, að skýra lagaheimild þurfi til stuðnings þessum reglugerðarákvæðum, enda hefur gerð eignaskiptayfirlýsingar kostnað í för með sér fyrir eigendur fjöleignarhúsa og kann ofangreindur þáttur að skipta máli í því sambandi.

Lagaheimild til setningar reglugerðar, þar sem nánar eru útfærð þau atriði, sem koma eiga fram í eignaskiptayfirlýsingum, er að finna í 5. mgr. 17. laga nr. 26/1994, um fjöleignarhús, svo sem áður hefur komið fram. Um lagastöð þess áskilnaðar, að tilgreina skuli í dálkum nr. 14 og 15 í skráningartöflu flatarmál hjúpflata og flatarmál glugga- og dyraopa, kemur að mínum dómi einungis til athugunar 2. tölul. 1. mgr. 17. gr., en þar segir, að fram skuli koma í eignaskiptayfirlýsingu „Almenn lýsing á húsinu, svo sem stærð þess og gerð og hvers eðlis það er“.

Ég tel að upplýsingar um flatarmál hjúpflata falli hvorki almennt undir þetta orðalag né verði þeim fundin stöð í tilgangi lagaákvæðisins, svo sem hann var reifaður hér á undan. Þessu til áréttingar má geta þess, að allt ytra byrði húss; þak, útveggir og gaflar, telst til sameignar allra eigenda þess, sbr. 2. mgr. 6. gr. laga nr. 26/1994. Hlutdeild hvers eiganda í þessari sameign er reiknuð út og á að liggja fyrir í eignaskiptayfirlýsingu, sbr. 4. tölul. 1. mgr. 17. gr. laganna. Upplýsingar um flatarmál hjúpflatar eru því ekki upplýsingar, sem

skipta máli að því leyti, að eign sé hluti af fjöleignarhúsi en ekki sjálfstætt hús. Samkvæmt þessu er það niðurstaða mín, að upplýsingar, sem krafist er í dálki D14 í skráningartöflu, geti ekki talist vera hluti af því, sem kallast almenn lýsing húss, og eigi sér því ekki laga-stöð.

Að því er varðar upplýsingar, sem krafist er að fram komi í dálki D15, flatarmál glugga- og dyraopa, þá tel ég að ekkert bendi til, að þær falli undir 2. tölul. 17. gr. laga nr. 26/1994. Í þessu sambandi nægir að nefna, að ekki er áskilið, að fram komi flatarmál glugga hverrar eignar fyrir sig, heldur er látið sitja við flatarmál glugga- og dyraopa hverrar hæðar fyrir sig, óháð eignarhaldi, en gler í gluggum og hurðum telst til séreignar, sbr. 5. tölul. 5. gr. laganna, og einnig tilteknar hurðir, sbr. 6. tölul. sömu greinar.

Í bréfi félagsmálaráðuneytisins til mín segir, að með reglugerð nr. 538/1995 hafi meðal annars verið ætlað að samræma skráningu fasteigna. Í bréfi forstjóra Fasteignamats ríkisins og bréfi byggingarfulltrúans í Reykjavík kemur fram, að þeir telji, að skráningarreglurnar eigi stöð í 9. og 10. gr. laga nr. 94/1976, um skráningu og mat fasteigna. Vegna þessa tel ég rétt að taka fram, að reglugerðin kveður sjálf svo á, að hún hafi verið sett á grundvelli laga nr. 26/1994, um fjöleignarhús. Við þetta er að bæta, að samkvæmt 5. gr. auglýsingar nr. 96 frá 31. desember 1969, um staðfestingu forseta Íslands á reglugerð um Stjórnarráð Íslands, ber málefni fasteignaskráningar og fasteignamats undir fjármálaráðuneytið en ekki félagsmálaráðuneytið. Engu breytir í þessu sambandi, að skylt er að afhenda byggingarfulltrúa eignaskiptayfirlýsinguna til staðfestingar né að byggingarfulltrúa er skylt að senda Fasteignamati ríkisins afrit hennar, sbr. 4. mgr. 17. gr. laga nr. 26/1994. Það sama á við um það sjónarmið, sem tiltekið er í bréfi félagsmálaráðuneytisins til mín, að um „aðlögun á erlendum stöðlum“ hafi verið að ræða með setningu títtnefndrar reglugerðar.

Í þessu sambandi tel ég sérstaka ástæðu til að árétta, að það leysir ekki undan nauðsyn lagaheimildar til þess að mega mæla fyrir um íþyngjandi upplýsingagjöf almennings að um þarfar upplýsingar sé að ræða. Það er hlutverk Alþingis í tilviki, sem hér um ræðir, að ákveða með hliðsjón af þeim hagsmunum, sem í húfi eru, hvaða úrræði, sem íþyngt geta almenningi, skuli vera stjórnarsýslunni tæk. Þar sem félagsmálaráðherra skorti samkvæmt framansögðu lagaheimild til þess að leggja framangreinda skyldu á eigendur fjöleignarhúsa, verður að lögum ekki krafist að fram komi í eignaskiptayfirlýsingum stærðir hjúpflata og glugga- og dyraop á grundvelli reglugerðar nr. 538/1995, um eignaskiptayfirlýsingar, útreikning hlutfallstalna o.fl. í fjöleignarhúsum.

IV.

Það er samkvæmt ofansögðu niðurstaða mín, að sú krafa, sem leiðir af reglugerð nr. 538/1995, um eignaskiptayfirlýsingar, útreikning hlutfallstalna o.fl. í fjöleignarhúsum, að skrá skuli flatarmál hjúpflata og flatarmál glugga- og dyraopa í skráningartöflu með eignaskiptayfirlýsingum, eigi sér ekki lagastöð.“

V.

Með bréfi, dags. 20. mars 1997, óskaði ég eftir upplýsingum félagsmálaráðherra um, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af áliti mínu.

Með bréfi, dags. 14. maí 1997, barst mér svar félagsmálaráðuneytisins. Þar segir meðal annars:

„Á síðustu mánuðum hefur þriggja manna nefnd á vegum félagsmálaráðuneytisins unnið að endurskoðun reglugerðar nr. 538/1995, um eignaskiptayfirlýsingar o.fl. Nefnd þessi, sem skilað hefur niðurstöðum sínum til ráðuneytisins, vann einnig að endurskoðun reglna um skráningu mannvirkja sem birtar eru sem fylgiskjal með nefndri reglugerð.“

Útgáfa nýrrar reglugerðar um eignaskiptingar o.fl. hefur dregist lengur heldur en til stöð, einkum vegna nefndra skráningarreglna sem enn er unnið að, en stefnt er að útgáfu hennar fyrir lok júní á þessu ári. Í nýrri reglugerð mun verða tekið fullt tillit til álits umboðsmanns í fyrrgreindu máli, þannig að framvegis verður eigi gerð sú krafa, að skrá skuli flatarmál hjúpflata og flatarmál glugga- og dyraopa í skráningartöflu með eignaskiptayfirlýsingum.“

Framangreind reglugerð var birt í Stjórnartíðindum sem reglugerð nr. 471/1997, um eignaskiptayfirlýsingar, útreikning hlutfallstalna o.fl. í fjöleignarhúsum.

8.2. Húsnæðisstofnun ríkisins. Skilyrði stjórnarsýslukæru til félagsmálaráðuneytisins. Frumkvæðisathugun. (Mál nr. 1746/1996)

Umboðsmaður tók til athugunar að eigin frumkvæði skilyrði stjórnarsýslukæru til félagsmálaráðuneytisins samkvæmt lögum nr. 97/1993, um Húsnæðisstofnun ríkisins. Athuginin var afmörkuð við það hvort heimilt væri að kæra til félagsmálaráðherra ákvarðanir teknar af starfsmönnum Húsnæðisstofnunar ríkisins, þ.m.t. húsnæðismála-stjórn, á fyrsta stjórnarsýslustigi.

Umboðsmaður vísaði til fyrri bréfaskipta sinna við félagsmálaráðuneytið sem lutu að stjórnarsýslusambandi húsnæðismálastjórnar og félagsmálaráðuneytisins (SUA 1994:121) og tók fram að boðaðar breytingar á lögum um Húsnæðisstofnun ríkisins sem tækju á þessu hefðu ekki litið dagsins ljós.

Umboðsmaður tók fram að þar sem ekki væri tekin bein afstaða til þessa álita-efnis í lögum réðist svarið af stöðu húsnæðisstofnunar í stjórnkerfinu og því stjórn-sýslusambandi sem væri á milli hennar og félagsmálaráðherra. Úrslitum réði hvort telja bæri Húsnæðisstofnun ríkisins sjálfstæða stofnun eða lægra sett stjórnvald gagn-vart félagsmálaráðherra. Kvæðu lög ekki skýrt á um sjálfstæði stjórnvalds, og yrði sú ályktun heldur ekki leidd af ákvæðum laga með fullri vissu, yrði talið að um lægra sett stjórnvald væri að ræða. Þegar lög kvæðu á um að stjórnvald skyldi teljast sjálf-stætt yrði ákvörðunum þess hins vegar almennt ekki skotið til ráðherra nema lög heimiluðu það sérstaklega.

Umboðsmaður gerði grein fyrir stöðu Húsnæðisstofnunar ríkisins fyrir setningu laga nr. 61/1993 um breytingu á lögum um Húsnæðisstofnun ríkisins og féllst á það með húsnæðismálastjórn að fyrir setningu þeirra laga hefði Húsnæðisstofnun ríkisins verið sjálfstæð ríkisstofnun. Með lögum nr. 61/1993 hefðu verið gerðar breytingar á ákvæðum laga nr. 86/1988 sem miðuðu að því að kveða afdráttarlaust á um það að fé-lagsmálaráðherra færi með yfirstjórn húsnæðismála. Umboðsmaður rakti aðdraganda lagasetningarinnar, meðal annars breytingu á 1. gr. frumvarpsins sem varð 2. gr. laga nr. 61/1993. Niðurstaða umboðsmanns var, að þar sem ákvæði laga sem mælti svo fyrir að Húsnæðisstofnun ríkisins væri sjálfstæð ríkisstofnun var fellt brott, og þar sem það kom fram í ræðu framsögumanns meirihluta félagsmálanefndar vegna breytingar-tillögu við frumvarpið að stofnuninni væri ætlað að vera sérstök ríkisstofnun sem heyrði beint undir ráðherra, en ekki að vera í hópi sjálfstæðra ríkisstofnana, væri ljóst að húsnæðisstofnun hefði ekki átt að hafa stöðu sjálfstæðrar stofnunar. Færi því um stöðu stofnunarinnar samkvæmt þeirri meginreglu íslenskrar stjórnskipunar að ráðherra fari með yfirstjórn stofnana sem undir hann heyra samkvæmt reglugerð um Stjórnarráð Íslands, sbr. 15. gr. stjórnarskrárinnar, nema hún sé að lögum undanskilin. Væri því ótvírætt að félagsmálaráðherra hefði farið með yfirstjórn stofnunarinnar frá

gildistöku laga nr. 61/1993 og yrði stjórnvaldsákvörðunum húsnæðisstofnunar, þ.m.t. húsnæðismálastjórnar, skotið til félagsmálaráðherra á grundvelli 26. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993.

Umboðsmaður tók fram að lög um Húsnæðisstofnun ríkisins hefðu verið endurútfegin sem lög nr. 97/1993 og væri stjórnsýsluleg staða stofnunarinnar óbreytt samkvæmt þeim lögum.

I.

Með bréfi, dags. 22. mars 1996, greindi ég félagsmálaráðherra frá því, að ég hefði með tilvísun til 1. mgr. 5. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, ákveðið að taka að eigin frumkvæði til athugunar skilyrði stjórnsýslukæru til félagsmálaráðuneytisins samkvæmt lögum nr. 97/1993, um Húsnæðisstofnun ríkisins.

Ég ákvað að afmarka könnun mína við það, hvort heimilt sé að kæra til félagsmálaráðherra ákvarðanir, sem teknar hafa verið af starfsmönnum Húsnæðisstofnunar ríkisins, þ.m.t. húsnæðismálastjórn, á fyrsta stjórnsýslustigi. Utan könnunar minnar fellur því að kanna það álitaefni, hvaða ákvarðanir húsnæðisnefnda verði kærðar til húsnæðismálastjórnar, svo og hvort úrskurðir húsnæðismálastjórnar í slíkum málum verði kærðir til félagsmálaráðherra.

Tilfni þeirrar ákvörðunar minnar, að taka þetta mál til meðferðar að eigin frumkvæði, voru kvartanir, er mér höfðu borist frá tveimur aðilum, er lutu að afgreiðslu húsnæðismálastjórnar annars vegar á umsókn um svonefnt greiðsluferfiðleikalán og hins vegar á umsókn um skipti á fasteignaveðbréfi fyrir húsbref, eftir að frestur til slíkra skipta var liðinn. Hafði málum þessum verið skotið til félagsmálaráðuneytisins til úrlausnar. Vegna athugunar minnar á öðru þessara mála hafði félagsmálaráðuneytið ritað mér bréf, dags. 27. febrúar 1996, þar sem eftirfarandi kom fram:

„Um efnislega afstöðu ráðuneytisins til umkvörtunar [A] vísast til hjálagðra bréfa [. . .] og þá sérstaklega [. . .] til Húsnæðisstofnunar þar sem brýnt var að fólki yrðu kynntir skilmálar og skipti fasteignaveðbréfa fyrir húsbref. Hvað viðkemur kærusambandi Húsnæðisstofnunar og félagsmálaráðuneytis þá hefur verið erfitt að skýra það. Húsnæðisstofnun hefur þingkjörna stjórn og því hefur ráðuneytið litið svo á að ekki væri unnt að kæra ákvarðanir stjórnar til ráðuneytisins. Stofnunin nýtur hins vegar ekki lengur þess að vera sjálfstæð ríkisstofnun eins og sagði í eldri lögum. Félagsmálaráðuneytið hefur áður lýst því yfir við Umboðsmann Alþingis að nauðsynlegt sé að kveða skýrt á um kærusamband milli húsnæðismálastjórnar og félagsmálaráðuneytis í lögum, sbr. bréf ráðuneytisins dags. 15.8.1995, en frumvarp það sem vikið var að í bréfi ráðuneytisins til yðar 15.8.1995 hefur enn ekki litið dagsins ljós. Að mati ráðuneytisins er nauðsynlegt að gera greinarmun á annars vegar ákvörðunum húsnæðisnefnda og Byggingarsjóðs verkamanna og svo hins vegar því sem varðar Byggingarsjóð ríkisins og húsbrefakerfið. Byggist það á því að störf húsnæðisnefnda eru hluti af stjórnsýslu sveitarfélagsins og sæta því annarri málsmeðferð en ef upphaf máls væri hjá ríkisvaldinu. Höfuðatriðið er að það séu 2 stig í málsmeðferð.

Ef það er niðurstaða Umboðsmanns að ráðuneytinu beri að kveða upp úrskurð í máli [A] meðan lög um Húsnæðisstofnun eru óbreytt, mun það að sjálfsögðu verða gert.“

II.

Í áður nefndu bréfi mínu til félagsmálaráðherra frá 22. mars 1996 óskaði ég eftir því, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, að félagsmálaráðuneytið léti mér í té upplýsingar og skýringar, sem það teldi ástæðu til umfram það, sem fram kæmi í bréfi þess frá 27. febrúar

1996. Jafnframt óskaði ég upplýsinga um, í hvaða mæli ráðuneytinu hefðu borist mál til úrskurðar, er fengið hefðu meðferð hjá húsnæðisnefndum, Húsnæðisstofnun ríkisins eða húsnæðismálastjórn, og hvernig ráðuneytið hefði afgreitt þau. Að beiðni félagsmálaráðuneytisins tók ég fram í bréfi 14. maí 1996, að ég óskaði eftir því, að athugun ráðuneytisins á þeim málum, er það hefði fengið til úrskurðar, miðaðist við gildistöku laga nr. 61/1993, um breytingu á lögum nr. 86/1988, um Húsnæðisstofnun ríkisins. Í svarbréfi félagsmálaráðuneytisins, dags. 1. júlí 1996, gerði ráðuneytið grein fyrir afskiptum sínum af málum, er skotið hafði verið til þess eftir gildistöku laga nr. 61/1993. Kemur þar fram, að 13 málum hafi verið skotið til ráðuneytisins og að 11 þeirra væri lokið. Efni þeirra mála, er félagsmálaráðuneytinu hafa borist til úrlausnar, er mismunandi. Reynir þar meðal annars á reglur um húsbréfalán, ákvarðanir, er teknar eru við innheimtu ógreiddra lána, og reglur um forkaupsrétt sveitarfélaga að félagslegum íbúðum og ákvörðun endursöluverðs slkra íbúða. Í bréfi ráðuneytisins kemur enn fremur fram, að í fimm tilvikum hafi verið um að ræða ákvarðanir húsnæðismálastjórnar, í fjórum tilvikum Húsnæðisstofnunar ríkisins, í þremur tilvikum húsnæðisnefnda og í einu tilviki ákvörðun sveitarstjórnar.

III.

Með bréfi, dags. 14. maí 1996, gerði ég húsnæðismálastjórn grein fyrir þeirri ákvörðun minni, að taka að eigin frumkvæði til nánari athugunar skilyrði stjórnarsýslukæru til félagsmálaráðuneytisins samkvæmt lögum nr. 97/1993, um Húsnæðisstofnun ríkisins. Í bréfi mínu skýrði ég húsnæðismálastjórn frá bréfaskiptum mínum og félagsmálaráðuneytisins. Jafnframt gaf ég húsnæðismálastjórn færi á, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, að senda mér þær athugasemdir, sem stjórnin teldi ástæðu til að gera af framangreindu tilefni. Sérstaklega óskaði ég þess, að fram kæmu viðhorf stjórnarinnar til skilyrða stjórnarsýslukæru til húsnæðismálastjórnar, að því er snerti ákvarðanir húsnæðisnefnda samkvæmt lögum nr. 97/1993. Mér bárust svör húsnæðismálastjórnar með bréfi, dags. 28. júní 1996, en þar segir:

„Í bréfi yðar, ds. 14. maí sl., er húsnæðismálastjórn gefinn kostur á að tjá sig um (a) skilyrði stjórnarsýslukæru til Félagsmálaráðuneytisins; og (b) skilyrði stjórnarsýslukæru til húsnæðismálastjórnar, að því er snertir ákvarðanir húsnæðisnefnda; hvortveggja skv. l. nr. 97/1993. Verður nú fjallað nokkrum orðum um þessi tvö álitamál.

Allt fram að setningu laga nr. 97/1993 var stjórnarsýsluleg staða stofnunarinnar skýr og óumdeild, þótt þær aðstæður hafi skapast í þjóðfélaginu á árunum 1985–1987, að óumflýjanlegt þótti að fá hana skýrða til hlítar. Það var gert með bréfi til Lagastofnunar Háskóla Íslands, ds. 9. júní 1987. Því erindi var svarað með „Álitsgerð um stjórnarsýslulega stöðu Húsnæðisstofnunar ríkisins“, sem Lagastofnun sendi henni í ágúst sama ár. Með henni var staða stofnunarinnar skilgreind og skýrð eins og best var á kosið. Leiddi það til þess, að hún var virt í hvívetna af öllum hlutadeigandi aðilum í hartnær 7 ár. Fram að þeim tíma var ekki fyrir hendi neitt kærusamband milli húsnæðismálastjórnar (Húsnæðisstofnunarinnar) og Félagsmálaráðuneytisins; og heldur ekki síðan. Ekki verður heldur séð, að í lagafrumvarpi v/l. nr. 97/1993, fremur en í lögnum sjálfum, sé stefnt að því að koma slíku sambandi á laggirnar. Er það reyndar í fullu samræmi við þá skoðun Félagsmálaráðuneytisins, er komið hefur fram í bréfum þess til yðar (sbr. t.d. bréf þess ds. 27. febrúar 1996), að „– ekki sé unnt að kæra ákvarðanir stjórnar til ráðuneytisins“. Annað mál er, að í álitsgerð Lagastofnunar H.Í. ds. 20. janúar 1995, er því slegið föstu, að í því máli, sem var um fjallað, hafi Félagsmálaráðuneytinu borið að „– kveða upp úrskurð vegna þeirrar stjórnarsýslukæru, sem að ráðuneytinu var beint“. Í minnisblaði um stjórnarsýslulega stöðu stofnunarinnar, er samið var í lögfræðideild hennar hinn 15. apríl 1994, kemur einnig fram, að kærusamband sé ótvírætt fyrir hendi milli hennar og ráðuneytisins. Eftir sem áður er

húsnæðismálastjórn eindregið þeirrar skoðunar, að með ofangreindum lögum, nr. 97/1993, hafi ekkert breytt í þessu efni frá því sem áður var, enda ekkert í þeim, er gefur það til kynna; né heldur er Félagsmálaráðuneytið þeirrar skoðunar, og gekkst þó fyrir setningu laganna er stjórnin því þeirrar skoðunar, að kærusamband sé ekki fyrir hendi milli húsnæðismálastjórnar (Húsnæðisstofnunarinnar) og Félagsmálaráðuneytisins.

Í sambandi við viðhorf stjórnarinnar til skilyrða stjórnarsýslukæru, að því er varðar ákvarðanir húsnæðisnefnda, skal á það bent, að þau takmarkast einvörðungu við tilteknar aðstæður, svo sem kveðið er á um í 92. gr. 1. nr. 97/1993. Húsnæðisnefndir sveitarfélaganna eru alfarið á þeirra vegum og eru ekki með neinum hætti hluti af starfsemi Húsnæðisstofnunarinnar. Þær eiga engu að síður ýmislegt undir hana að sækja, einkum félagsíbúðadeild hennar, t.d. þegar eigandaskipti fara fram á félagslegum íbúðum. Þegar óskað er eftir úrskurði húsnæðismálastjórnar í ágreiningsmálum húsnæðisnefnda og seljenda er félagsíbúðadeildin jafnframt einn helsti ráðgjafi hennar. Þótt þetta fyrirkomulag hafi gengið vel til þessa hlýtur það að orka tvímælis þegar til lengri tíma er litið.“

Með bréfi Húsnæðisstofnunar ríkisins 6. ágúst 1996 barst mér tilvitnað minnisblað lögfræðideildar Húsnæðisstofnunar ríkisins um stjórnarsýslulega stöðu stofnunarinnar.

IV.

Á bls. 121–127 í skýrslu minni fyrir árið 1994 (SUA 1994:121) gerði ég grein fyrir bréfaskiptum mínum og félagsmálaráðuneytisins í tilefni af þeirri ákvörðun minni, að taka til athugunar reglur um greiðslur til seljenda félagslegra íbúða, sbr. 1. mgr. 5. gr. laga nr. 13/1987. Í bréfi, er ég ritaði félagsmálaráðuneytinu 22. febrúar 1994, spurði ég meðal annars, hvort ekki ætti að taka af allan vafa um það, hvort bera mætti ákvarðanir húsnæðismálastjórnar til félagsmálaráðuneytisins. Benti ég á í því samhengi, að þegar stöðu Húsnæðisstofnunar ríkisins hefði verið breytt með lögum nr. 61/1993, hefði ekki verið tekin afstaða til þess í lögnum, hvort kæra mætti ákvarðanir húsnæðismálastjórnar skv. 92. gr. laganna til félagsmálaráðuneytisins. Taldi ég rétt með tilliti til 1. mgr. 2. gr. laga nr. 97/1993, um Húsnæðisstofnun ríkisins, að tekið yrði skýrt á því í lögnum, ef ætlunin væri að slíkar ákvarðanir yrðu ekki kærðar til félagsmálaráðherra. Eins og lýst er á bls. 124 í skýrslu minni fyrir árið 1994, ákvað ég að hafa ekki frekari afskipti af máli þessu, þar sem félagsmálaráðuneytið hefði upplýst, að í undirbúningi væri lagafrumvarp. Með setningu laga nr. 12/1994, og aftur með lögum nr. 58/1995, var lagaákvæðum um endursölu félagslegra íbúða breytt. Af því tilefni ritaði ég félagsmálaráðuneytinu bréf 26. maí 1995, þar sem ég óskaði eftir því, að ráðuneytið skýrði, hvort fyrirhugað væri að breyta lögum um Húsnæðisstofnun ríkisins að því er snerti möguleika til þess að bera ákvarðanir húsnæðismálastjórnar undir úrskurð félagsmálaráðuneytisins. Í svarbréfi félagsmálaráðuneytisins, dags. 20. júní 1995, var það boðað, að um haustið yrði mér gerð grein fyrir viðbrögðum ráðuneytisins. Með bréfi félagsmálaráðuneytisins 15. ágúst 1995 bárust mér upplýsingar um, að félagsmálaráðherra myndi á haustþingi 1995 leggja fram frumvarp til laga um breytingu á lögum um Húsnæðisstofnun ríkisins, þar sem kærusambandi milli húsnæðismálastjórnar og félagsmálaráðuneytisins yrði slegið föstu. Boðað frumvarp leit ekki dagsins ljós á lög-gjafarþinginu 1995–1996.

V.

Í áliti mínu, dags. 22. nóvember 1996, segir svo:

„1. *Úrlausnarefnið.*

Í máli þessu er úrlausnarefnið það, hvort aðila máls sé heimilt að kæra ákvörðun, sem tekin hefur verið af starfsmönnum Húsnæðisstofnunar ríkisins, þ.m.t. húsnæðismálastjórn,

til félagsmálaráðherra til endurskoðunar. Þar sem ekki er tekin bein afstaða til þessa álitaefnis í lögum um stofnunina, ræðst svarið af stöðu húsnæðisstofnunar í stjórnkerfinu og því stjórnslusambandi, sem er á milli hennar og félagsmálaráðherra. Úrslitum ræður því, hvort telja beri Húsnæðisstofnun ríkisins *sjálfstæða* stofnun eða sérstaka undirstofnun, þ.e. svokallað *læggra sett stjórnvald* gagnvart félagsmálaráðherra.

Í 26. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 er fjallað um kærheimild. 1. mgr. 26. gr. laganna hljóðar svo:

„Aðila máls er heimilt að kæra stjórnvaldsákvörðun til æðra stjórnvalds til þess að fá hana fellda úr gildi eða henni breytt nema annað leiði af lögum eða venju.“

Í athugasemdum við 26. gr. frumvarps þess, er varð að stjórnslulögum nr. 37/1993, segir meðal annars svo:

„Í 1. mgr. er lögfest sú óskráða réttarregla að heimilt sé að kæra ákvörðun til æðra stjórnvalds sé á annað borð slíku æðra stjórnvaldi til að dreifa. Hin almenna kærheimild byggist á skiptingu stjórnslukerfisins í fleiri stjórnslustig þar sem æðri stjórnvöld hafa eftirlit með þeim stjórnvöldum sem lægra eru sett. Ákvörðun lögreglustjóra verður því t.d. kærð til dómsmálaráðherra og ákvörðun vegamálastjóra til samgönguráðherra. Gert er ráð fyrir undantekningum frá almennu kærheimildinni í niðurlagi 1. mgr., en af settum lögum og venju kann að leiða að þrengri kærheimild sé fyrir að fara í einstökum tilvikum, svo sem þegar um er að ræða ákvarðanir sem teknar hafa verið af sjálfstæðri ríkisstofnun eða sjálfstæðri stjórnslunefnd.“ (Alþt. 1992, A-deild, bls. 3307.)

Eins og rakið er á bls. 10 í inngangi skýrslu minnar fyrir árið 1993, er í íslenskri stjórnskipan við það miðað, að ráðherrar, hver á sínu sviði, fari ávallt með yfirstjórn stjórnslu, nema hún sé að lögum undanskilin. Af þessu leiðir, að kveði lög ekki skýrt á um *sjálfstæði stjórnvalds* og verði sú ályktun heldur ekki leidd af ákvæðum laga með fullri vissu, verður talið, að um *læggra sett stjórnvald* sé að ræða. Staða slíks stjórnvalds í stjórnslukerfinu felur meðal annars í sér, að ráðherra sá, sem umræddur málaflokkur heyrir undir samkvæmt reglugerð um Stjórnarráð Íslands, sbr. 15. gr. stjórnarskrárinnar, fer þá almennt með *yfirstjórn* þeirra mála, er undir valdsvið stjórnvaldsins heyra. Í því felst meðal annars að ráðherra getur veitt hinu lægra setta stjórnvaldi fyrirmæli um störf og starfsemi þess innan ramma laga og þá verða ákvarðanir stjórnvaldsins kærðar til ráðherra í samræmi við VII. kafla stjórnslulaga nr. 37/1993, er fjallar um stjórnslukæru. Eins og þetta mál er vaxið, er ekki þörf á því að rekja nánar, hvaða þættir felast í stjórnslusambandi æðri og lægri stjórnvalda.

Þegar lög kveða aftur á móti svo á, að stjórnvald skuli teljast *sjálfstætt*, eru réttaráhrifin meðal annars þau, að ákvörðunum þess verður almennt ekki skotið til ráðherra, nema lög heimili það sérstaklega, og ráðherra getur ekki veitt stofnuninni fyrirmæli um störf og starfsemi, nema hafa til þess sérstaka lagaheimild.

Mál það, sem hér er fjallað um, snýst um það, hvaða stöðu Alþingi hafi veitt Húsnæðisstofnun ríkisins í stjórnslukerfinu með ákvæðum laga nr. 61/1993, en þá voru gerðar allnokkrar breytingar á ákvæðum II. kafla laga nr. 86/1988, um Húsnæðisstofnun ríkisins, er fjallar um hlutverk og skipulag Húsnæðisstofnunar ríkisins.

Áður en vikið verður að lögum nr. 61/1993 og lögskýringargögnum þeirra, tel ég rétt að fjalla stuttlega um það, hver staða stofnunarinnar var fyrir setningu laga nr. 61/1993.

2. *Staða Húsnæðisstofnunar ríkisins fyrir setningu laga nr. 61/1993.*

Löggjöf um húsnæðismál og afskipti opinberra aðila af þeim málum á sér nokkra for sögu hér á landi. Ekki er ástæða til þess að rekja hér ítarlega þá löggjöf. Þó er rétt að fjalla í stuttu máli um ákvæði, er snerta skipulag og stjórn húsnæðismála.

Aðdragandi að starfsemi Húsnæðisstofnunar ríkisins verður rakinn til setningar laga nr. 36/1952, um opinbera aðstoð við byggingar íbúðarhúsa í kaupstöðum og kaптúnum. Í lögum nr. 55/1955, um húsnæðismálastjórn, veðlán til íbúðabygginga og útrýmingu heilsu spillandi íbúða, og síðar í lögum nr. 42/1957, um húsnæðismálastofnun, byggingarsjóðs ríkisins, sparnað til íbúðabygginga, breyting á I. kafla laga nr. 36/1952 o.fl., voru fyrir mæli um stofnun Húsnæðismálastofnunar ríkisins, er heyra skyldi undir félagsmálaráðuneytið og skyldi húsnæðismálastjórn veita stofnuninni forstöðu. Í skýringum við 1. gr. þess frumvarps, er varð að lögum nr. 42/1957, sagði:

„Eins og áður er vikið að hafa hinar Norðurlandþjóðirnar, sem náð hafa góðum árangri með skipulagningu húsnæðismálanna, komið upp sérstökum stofnunum eða jafnvel sérstökum ráðuneytum, sem fara með yfirstjórn þessara mála. Í grein þessari er gert ráð fyrir myndun húsnæðismálastofnunar ríkisins, er fari með stjórn húsnæðismálanna hér. Lagt er til að húsnæðismálastjórn veiti húsnæðismálastofnuninni forstöðu. Skulu eiga sæti í henni fimm menn, fjórir kosnir hlutbundinni kosningu af sam einuðu Alþingi til þriggja ára í senn og einn skipaður af félagsmálaráðherra samkvæmt tilnefningu Landsbanka Íslands til sama tíma. . . .“ (Alþt. 1956, A-deild, bls. 1045.)

Með lögum nr. 56/1962 var 1. gr. laga nr. 42/1957 breytt þannig að alþingiskjörnum stjórnarmönnum var fjölgað í fimm, auk þess sem kjörtímabil stjórnarmanna varð fjögur ár í stað þriggja. Með lögum nr. 19/1965, um Húsnæðismálastofnun ríkisins, var síðan sett heildarlöggjöf um stofnunina. Ekki voru gerðar efnisbreytingar að því er snerti stjórn stofnunarinnar og hlutverk.

Rétt þykir að rekja næst breytingar, er gerðar voru með lögum nr. 51/1980, um Húsnæðisstofnun ríkisins. Í 1. og 2. mgr. 2. gr. laganna sagði:

„Húsnæðisstofnun ríkisins er sjálfstæð ríkisstofnun sem lýtur sérstakri stjórn og heyrir undir félagsmálaráðuneytið.

Á vegum stofnunarinnar skal unnið að samræmingu og skipulagi opinberra afskipta af húsnæðismálum. Stofnunin skal hafa forustu um stefnumótun í húsnæðismálum. Hún fer með stjórn hins opinbera veðlánakerfis til húsnæðismála.“

Við meðferð Alþingis á frumvarpi því, er varð að lögum nr. 51/1980, urðu allnokkrar breytingar á því. Um skýringu á 1. mgr. 2. gr. laganna segir, að í greininni séu tekin af „ . . . tvímæli um það, að Húsnæðismálastofnunin sé sjálfstæð ríkisstofnun, sem lúti sérstakri stjórn en heyri að öðru leyti undir félagsmálaráðuneytið“ og að þetta sé „m.a. gert til þess að koma á glöggri verkaskiptingu milli ráðuneytis og stofnunar og sé í samræmi við þá þróun, sem átt hefur sér stað á undanförunum árum milli þessara aðila“. Væri því rétt að lögfesta þá framkvæmd, eins og segir í athugasemdunum. (Alþt. 1979, A-deild, bls. 233.) Að því er snertir skýringu á 2. mgr. 2. gr. laganna varð ákvæðið til í meðförum Alþingis á frumvarpinu. Fram kemur í ræðu framsögumanns, sem mælti fyrir þeirri breytingartillögu, er samþykkt var og varð síðan 2. mgr. 2. gr. laga nr. 51/1980, að ákvæðinu sé ætlað að „skýra betur stefnumótun laganna og verkefni stofnunarinnar“. (Alþt. 1979, B-deild, dálk. 2625.) Hlutverk húsnæðismálastjórnar var síðan rakið í 6 tölulíðum í 5. gr. laga nr. 51/1980. Í skýringum við 4. gr. frumvarps þess, sem varð að 5. gr. laganna, er tekið fram, að

greinin þarfnist ekki skýringa, en vakin athygli á 3. tölulið, um að húsnæðismálastjórn skuli „skera úr vafa eða ágreiningsmálum varðandi einstakar lánveitingar og ákveða greiðsludag þeirra“. Segir svo í skýringunum, að í töluliðnum felist það, að stjórnin hafi ekki bein afskipti af einstökum lánveitingum, sem fullnægja lánshæfnisskilyrðum, nema til að ákveða greiðsludaga, en á hinn bóginn fari stjórnin með úrskurðarvald í öllum ágreinings- og vafamálum. (Alþt. 1979, A-deild, bls. 233.) Lög nr. 60/1984 leystu af hólmi lög nr. 51/1980. Ekki er ástæða til þess að rekja ákvæði þeirra hér. Lög nr. 60/1984 voru síðar endurútgefin sem lög nr. 86/1988, um Húsnæðisstofnun ríkisins.

Samkvæmt framansögðu má fallast á það með húsnæðismálastjórn, sbr. bréf hennar, dags. 14. maí 1996, að fyrir setningu laga nr. 61/1993 hafi Húsnæðisstofnun ríkisins verið *sjálfstæð* ríkisstofnun.

3. *Staða Húsnæðisstofnunar ríkisins eftir setningu laga nr. 61/1993.*

Með lögum nr. 61/1993 voru gerðar allnokkrar breytingar á ákvæðum II. kafla laga nr. 86/1988. Í almennum athugasemdum við frumvarp það, er varð að lögum nr. 61/1993, er því lýst, að um nokkurt skeið hafi félagsmálaráðuneytið og Húsnæðisstofnun ríkisins verið ósammála um stjórnsýslulega stöðu Húsnæðisstofnunar ríkisins og hefðu niðurstöður athugana á stöðu stofnunarinnar sýnt fram á, að sjálfstæði hennar væri verulegt eða mjög mikið og það væri í raun aðeins með setningu laga og reglugerða, sem áhrif ráðherra kæmu fram. Á hinn bóginn hefði húsnæðismálastjórn nær algert forræði í málefnum stofnunarinnar og um útlán að undanskildum vaxtaákvörðunum. (Alþt. 1992, A-deild, bls. 2660–61.) Þá segir í hinum almennu athugasemdum:

„Þá er í frumvarpinu kveðið afdráttarlaust á um það að félagsmálaráðherra fari með yfirstjórn húsnæðismála. Hlutverk Húsnæðisstofnunar er skilgreint nánar og fellt brott að stofnunin skuli hafa frumkvæði að stefnumörkun í húsnæðismálum. Lagt er til að fjallað verði um innra skipulag Húsnæðisstofnunar í reglugerð en ekki í lögum eins og nú er. Í frumvarpinu er lagt til að ráðherra skipi framkvæmdastjóra, en æviráðning verði afnumin, þó ekki afturvirk. Einnig er hlutverk húsnæðismálastjórnar skilgreint á nýjan hátt og nánari reglur settar um gerð fjárhagsáætlunar, þar á meðal um meginsjónarmið varðandi lánaúthlutunir.“ (Alþt. 1992, A-deild, bls. 2662.)

Og ennfrumur:

„Með breytingartillögum þessum er leitast við að ná þeim markmiðum að gera stjórn Húsnæðisstofnunar ríkisins skilvirkari, koma í veg fyrir hagsmunaaðrekstur í meðferð stjórnvaldsins. Þá er leitast við að auka tengsl húsnæðismálastjórnar og félagsmálaráðherra með því að skipunartími formannsins skuli vera starfstími ráðherra. Nýjum ráðherra er með þessum hætti gert kleift að skipa nýjan formann húsnæðismálastjórnar í upphafi starfstíma síns.

Vart verður um það deilt að í raun bera umræður á Alþingi það með sér að þingmenn telja félagsmálaráðherra bera ábyrgð á framkvæmd húsnæðismálastefnunnar á hverjum tíma. Þeir ráðherrar, sem með húsnæðismál hafa farið, hafa sætt gagnrýni fyrir framkvæmdir á þessu sviði sem umdeilanlegt er hvort voru innan valdmarka ráðherra. Hér er því lagt til að valdmörk ráðherra og húsnæðismálastjórnar verði skýrari en verið hefur og lögð á það áhersla að rétt sé að valdið sé hjá þeim sem ábyrgðina bera.“ (Alþt. 1992, A-deild, bls. 2662–63.)

Í 1. gr. frumvarps þess, er breyta átti 2. gr. laga nr. 86/1988, sagði:

„Félagsmálaráðherra fer með yfirstjórn húsnæðismála.
Húsnæðisstofnun ríkisins er ríkisstofnun sem lýtur sérstakri stjórn.

Húsnæðisstofnun ríkisins skal annast stjórn og framkvæmd opinberra afskipta af húsnæðismálum samkvæmt lögum þessum. Húsnæðisstofnun skal vera ráðgefandi fyrir félagsmálaráðuneytið og önnur stjórnvöld í húsnæðismálum og fara með þau verkefni sem ráðherra felur henni á sviði húsnæðismála.

Húsnæðisstofnun skal koma á framfæri við almenning upplýsingum um hlutverk og þjónustu stofnunarinnar. Stofnunin skal leitast við að veita landsmönnum sömu þjónustu óháð búsetu.“ (Alþt. 1992, A-deild, bls. 2657.)

Í skýringum við ákvæðið sagði í frumvarpinu:

„Lagt er til að Húsnæðisstofnun ríkisins sé skilgreind sem „ríkisstofnun“ en ekki „sjálfstæð ríkisstofnun“ eins og nú er gert. Ekki er ljóst hvað átt er við með því í núgildandi lögum að Húsnæðisstofnun ríkisins sé sjálfstæð ríkisstofnun, enda er það ekki sérstaklega skilgreint. Hlutverk Húsnæðisstofnunar ríkisins er skilgreint í lögum og að auki kveða lögin á um að félagsmálaráðherra setji með reglugerð nánari ákvæði um framkvæmd laganna um Húsnæðisstofnun ríkisins.

[. . .]

Í 3. mgr. er gerð tillaga um skilgreiningu á hlutverki Húsnæðisstofnunar ríkisins. Gerð er tillaga um að fella niður ákvæði í gildandi lögum um að stofnunin skuli hafa forustu um stefnumótun í húsnæðismálum. Í raun kemur öll forusta um stefnumótun annars vegar frá félagsmálaráðherra og ríkisstjórn og hins vegar frá Alþingi. Lögin um Húsnæðisstofnun ríkisins veita Húsnæðisstofnun ekkert svigrúm til slíkrar stefnumótunar.“ (Alþt. 1992, A-deild, bls. 2666.)

Fyrirnefnd 1. gr. frumvarpsins varð þó ekki að lögum. Við umfjöllun félagsmálanefndar um frumvarpið gerði meirihluti nefndarinnar svohljóðandi tillögu um breytingu á 1. gr. frumvarpsins:

„Við 1. gr. Í stað 1.–2. efnismgr. komi ný málsgrein er orðist svo:

Húsnæðisstofnun ríkisins er ríkisstofnun er lýtur sérstakri stjórn og heyrir undir félagsmálaráðherra, sem fer með yfirstjórn húsnæðismála.“ (Alþt. 1992, A-deild, bls. 5538.)

Í nefndarálti meirihlutans sagði, að þær efnislegu breytingar, sem lagðar væru til, miðuðu að því að „afmarka nánar valdsvið húsnæðismálastjórnar annars vegar og ráðherra hins vegar.“ (Alþt. 1992, A-deild, bls. 5535.) Í ræðu framsögumanns meirihluta félagsmálanefndar kom eftirfarandi fram:

„Við umræður um frv. áður en það var afgreitt til nefndar kom fram gagnrýni á að með frv. væri verið að færa Húsnæðisstofnun ríkisins inn í félmrn. Ráðherra skýrði þær greinar sem gagnrýndar voru og í máli ráðherra kom fram að gagnrýnin væri tilhæfulaus. Þeim brtt. sem meiri hluti félmn. setur fram er m.a. ætlað að leiðrétta þann misskilning og orðalagsbreytingar áréttu stöðu stofnunarinnar gagnvart ráðuneytinu.“

[. . .]

Með þessu frv. er stjórnsýsluleg staða Húsnæðisstofnunar ríkisins ákvörðuð. Henni er ætlað að vera sérstök ríkisstofnun sem heyrir beint undir ráðherra en ekki að vera í hópi þeirra ríkisstofnana sem flokkast sem sjálfstæðar ríkisstofnanir eins og t.d. ríkisbankar.

[. . .]

Varðandi sjálfstæðar ríkisstofnanir, þá eru þær óháðar, settar til hliðar við ráðu-

neyti og ekki ætlast til að ráðherra hafi mikið yfir þeim að segja. Húsnæðisstofnun ríkisins er mjög mikilvæg varðandi hagsmuni fjölskyldnanna í landinu og ekki sama eðlis og t.d. bankastofnun. Því er eðlilegt að hún sé sérstök ríkisstofnun sem heyrir undir ráðuneyti. [. . .]

Við höfum oft viljað kalla ráðherra til ábyrgðar í málefnum stofnunarinnar og það er ráðherra sem liggur undir ámæli hverju sinni ef málum vindur ekki fram eins og vænst er. Við þekkjum það öll hér inni. Í umræðum í nefndinni var m.a. rætt um kerurétt lægra setts stjórnvalds til herra setts í stofnunum sem tilheyra sérstöku ríkisstofnunum. Virtust deildar meiningar um þann málskotsrétt. Einstaklingur hefur haft þennan rétt samkvæmt almennri réttarreglu en sums staðar hefur þótt rétt að færa hann inn í viðkomandi lög.

Nú hefur allshn. afgreitt frá sér frv. til stjórnsýslulaga sem hefur að geyma ákvæði um kæru ákvarðana lægra setts stjórnvalds til hins æðra. Er meginreglan sú að aðila máls er heimilt að kæra stjórnvaldsákvörðun til æðra stjórnvalds ef því er á annað borð til að dreifa. Eru með því tekin af öll tvímæli um málskotsrétt í stjórnsýslunni.“ (Alþt. 1992, B-deild, dálk. 9627–9628.)

Eins og áður segir, var sú breyting, sem gerð var á 2. gr. laga um Húsnæðisstofnun ríkisins með lögum nr. 61/1993, samkvæmt tillögu, sem meirihluti félagsmálanefndar Alþingis bar fram. Nefndarálit meirihluta félagsmálanefndar og ræða framsögumanns meirihluta félagsmálanefndar eru því þau lögskýringargögn, sem veigamesta þýðingu hafa við túlkun greinarinnar um stöðu húsnæðisstofnunar vegna tilurðar ákvæðisins.

Þegar haft er í huga, að það ákvæði laga, sem mælti svo fyrir, að Húsnæðisstofnun ríkisins væri *sjálfstæð ríkisstofnun*, var *felld brott* úr lögum og að í ræðu framsögumanns meirihluta félagsmálanefndar kom fram, að stofnuninni væri „ætlað að vera sérstök ríkisstofnun sem heyrir beint undir ráðherra en ekki að vera í hópi þeirra ríkisstofnana sem flokkast sem sjálfstæðar ríkisstofnanir . . .“, er ljóst, bæði af lagaákvæðinu og fyrrnefndum lögskýringargögnum, að húsnæðisstofnun hafi ekki átt að hafa stöðu *sjálfstæðrar stofnunar*. Fer því ótvírætt um stöðu húsnæðisstofnunar samkvæmt þeirri meginreglu íslenskrar stjórnskipunar, að ráðherra fer með yfirstjórn stofnana, sem undir hann heyra samkvæmt reglugerð um Stjórnarráð Íslands, sbr. 15. gr. stjórnarskrárinnar, nema hún sé að lögum undanskilin. Þar sem sú lagabreyting var gerð með lögum nr. 61/1993, að Húsnæðisstofnun ríkisins var ekki lengur undanþegin yfirstjórnun félagsmálaráðuneytisins sem sjálfstæð ríkisstofnun, er ótvírætt samkvæmt framansögðu, að félagsmálaráðherra fór með yfirstjórn stofnunarinnar frá gildistöku laga nr. 61/1993, og hefur hún frá þeim tíma haft stöðu lægra setts stjórnvalds gagnvart félagsmálaráðherra. Af þeim sökum verður stjórnvaldsákvörðunum Húsnæðisstofnunar ríkisins, þ.m.t. húsnæðismálastjórnar, skotið til félagsmálaráðherra á grundvelli 26. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Lög um Húsnæðisstofnun ríkisins voru endurútfegin sem lög nr. 97/1993, og er stjórnsýsluleg staða stofnunarinnar óbreytt skv. þeim lögum.

VI.

Niðurstaða.

Í áliti þessu hefur það álitaefni verið kannað, hvort aðila máls sé heimilt að kæra stjórnvaldsákvörðun, sem tekin hefur verið af starfsmönnum Húsnæðisstofnunar ríkisins, þ.m.t. húsnæðismálastjórn, til félagsmálaráðherra til endurskoðunar. Í máli þessu hefur á hinn bóginn ekki verið fjallað um það álitaefni, hvaða ákvarðanir húsnæðisnefnda verði kærðar til húsnæðismálastjórnar eða hvort úrskurðir húsnæðismálastjórnar í slíkum málum verði kærðir til félagsmálaráðherra.

Niðurstaða mín er sú, eins og nánar er rakið hér að framan, að með II. kafla laga nr. 61/1993 hafi breytingar verið gerðar á stöðu Húsnæðisstofnunar ríkisins í stjórnáskilkerfningu, sem leitt hafi til þess, að Húsnæðisstofnun ríkisins hafi stöðu lægra setts stjórnvalds gagnvart félagsmálaráðherra. Af þessari stjórnáskilkerfningu stöðu Húsnæðismálastofnunar ríkisins og stjórnáskilkerfningu hennar við félagsmálaráðherra leiðir meðal annars, að ákvarðanir, sem teknar eru á fyrsta stjórnáskilkerfningu af starfsmönnum Húsnæðisstofnunar ríkisins, þ.m.t. húsnæðismálastjórn, verða kærðar skv. 26. gr. stjórnáskilkerfningu nr. 37/1993 til félagsmálaráðherra til endurskoðunar.“

8.3. Greiðsluferfiðleikalán. Málsmeðferð. Birting stjórnvaldsákvörðunar. Rökstuðningur. Endurupptaka máls. (Mál nr. 1801/1996)

A kvartaði yfir töf á birtingu ákvörðunar greiðsluferfiðleikanefndar Húsnæðisstofnunar ríkisins. Þá kvartaði A yfir því að ákvörðunin hefði ekki verið rökstudd og að ekki hefðu fylgt leiðbeiningar um kærheimild skv. 20. gr. stjórnáskilkerfningu nr. 37/1993. Þar sem félagsmálaráðuneytið taldi að úrlausnir Húsnæðisstofnunar ríkisins væru ekki kæránlegar til ráðuneytisins og þar sem það álitamál var til athugunar í öðru máli (mál nr. 1746/1996) takmarkaði umboðsmaður umfjöllun sína við tvö fyrstu atriðin í kvörtun A.

Ákvörðun greiðsluferfiðleikanefndar, þar sem umleitan A var hafnað, var tekin 7. mars 1996 en birt A með tilkynningu 6. maí sama ár. Birtingin tafðist því lengur en ákvæði 1. mgr. 9. gr. og 1. mgr. 20. gr. stjórnáskilkerfningu mæla fyrir um. Viðurkennt var að hér hefði verið um mistök að ræða og mæltist umboðsmaður til þess að stofnunin hagaði vinnubrögðum sínum með þeim hætti að dregið yrði úr hættu á slíkum mistökum.

Ákvörðun greiðsluferfiðleikanefndar var tilkynnt A án þess að rökstuðningur fylgdi. Því bar húsnæðisstofnun skylda til að veita A leiðbeiningar um heimild hans til að fá rökstuðning ákvörðunarinnar, sbr. 1. tölul. 2. mgr. 20. gr. stjórnáskilkerfningu. Hér var einnig um mistök að ræða, en fram kom í skýringum húsnæðisstofnunar að synjunarbréf sem þessi væru alltaf rökstudd. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til stofnunarinnar að draga úr hættu á að slík mistök gætu átt sér stað.

Í skýringum húsnæðisstofnunar var tekið fram, að þótt kæra mætti ákvarðanir sem þessar til húsnæðismálastjórnar væri aðilum ekki tilkynnt sérstaklega um þann rétt. Umboðsmaður tók fram að þegar mál væru borin undir húsnæðismálastjórn samkvæmt 5. gr. laga nr. 97/1993, um Húsnæðisstofnun ríkisins, væri ekki um stjórnáskilkerfningu að ræða í skilningi VII. kafla stjórnáskilkerfningu, þar sem um starfsmenn sömu stofnunar væri að ræða. Væri því um að ræða réttarúrræði sem skipa mætti með endurupptöku máls, sbr. 24. gr. stjórnáskilkerfningu. Taldi umboðsmaður að 5. gr. laga nr. 97/1993 gengi lengra en 24. gr. stjórnáskilkerfningu, að því er snerti rétt aðila til endurupptöku máls. Þá væri mælt fyrir um það í 3. mgr. 2. gr. laganna að stofnunin kæmi á framfæri við almenning upplýsingum um hlutverk og þjónustu stofnunarinnar. Þótt ákvæðið hefði ekki í för með sér fortakslausa skyldu til að veita aðila máls leiðbeiningar um rétt hans til endurupptöku máls, taldi umboðsmaður að það væru vandaðir stjórnáskilkerfningu að veita aðila slíkar leiðbeiningar. Beindi umboðsmaður því þeim tilmælum til húsnæðismálastjórnar hvort ekki væri rétt að breyta verklagi húsnæðisstofnunar á þá lund að leiðbeiningar yrðu látnar fylgja ákvörðunum stofnunarinnar um heimild til endurupptöku ákvarðana hjá húsnæðismálastjórn.

I.

Hinn 22. maí 1996 leitaði til mín A og kvartaði yfir töf á birtingu þeirrar ákvörðunar greiðsluerfiðleikanefndar Húsnæðisstofnunar ríkisins, að hafna umsókn hans um greiðslufrest eða skuldbreytingarlán. Jafnframt laut kvörtun A að því, að umrædd ákvörðun hefði ekki verið rökstudd og að henni hefðu ekki fylgt leiðbeiningar um kæruehimild, sbr. 20. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993.

Samkvæmt 2. gr. laga nr. 97/1993, um Húsnæðisstofnun ríkisins, er stofnunin ríkisstofnun, er lýtur sérstakri stjórn og heyrir undir félagsmálaráðherra, sem fer með yfirstjórn húsnæðismála. Umdeilt er, hvort úrlausnir Húsnæðisstofnunar ríkisins séu kærannlegar til félagsmálaráðuneytisins. Skilningur félagsmálaráðuneytisins er sá, að svo sé ekki. Þetta úrlausnarefni hef ég til athugunar í öðru máli. Af þessum sökum og með vísan til 1. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, hef ég ákveðið að fjalla ekki um þann þátt kvörtunar A, er lýtur að leiðbeiningum um kæruehimildir, en skv. 2. tölul. 2. mgr. 20. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 skal, þegar ákvörðun er tilkynnt skriflega, veita leiðbeiningar um kæruehimild, sem fyrir hendi er.

II.

Hinn 30. maí 1996 ritaði ég Húsnæðisstofnun ríkisins bréf og óskaði þess, með vísan til 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að stofnunin skýrði hvers vegna umrædd ákvörðun, sem tekin var á fundi greiðsluerfiðleikanefndar 7. mars 1996, hefði ekki verið birt A fyrr en með tilkynningu, dags 6. maí sama ár. Þá var einnig óskað skýringa á því, hvers vegna í ákvörðuninni væri ekki greint frá heimild A til að fá ákvörðunina rökstudda og til að kæra hana til húsnæðismálastjórnar, sbr. 1. og 2. tl. 2. mgr. 20. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Svör Húsnæðisstofnunar ríkisins bárust hinn 20. júní 1996 með bréfi, dags. 18. júní 1996. Í bréfinu kemur eftirfarandi fram um þann drátt, sem varð á birtingu ákvörðunarinnar:

„. . . Hinn 23. febrúar 1996 barst stofnuninni [. . .] fullunnin umsókn frá Húsnæðisskrifstofunni. Hún var afgreidd á fundi greiðsluerfiðleikanefndar stofnunarinnar hinn 7. mars 1996, en þar var ósk um skuldbreytingu á vanskilum og frestun á greiðslum hafnað. [A] uppfyllti engin af þeim skilyrðum sem gilda um aðstoð stofnunarinnar vegna greiðsluerfiðleika íbúðaeigenda, skv. lögum og reglugerð þar um.

Það liggur ljóst fyrir, að eftir að umsókn [A] var afgreidd hinn 7. mars s.l. urðu mistök, sem leiddu til þess, að tilkynning um afgreiðsluna var ekki póstlögð fyrr en 6. maí s.l. Ekkert er vitað um hvað olli þeim, en langlíklegast er að umsóknin hafi mislagst vegna misgánings. Vinnuregla stofnunarinnar er sú, að send eru bréf til allra innan viku frá afgreiðslu í greiðsluerfiðleikanefnd. Það hefði líka gerst í þessu tilviki, hefðu ekki þessi mistök komið til.

Rétt er að taka fram, að þegar [A] hafði kvartað yfir þeirri löngu töf sem varð á svari frá stofnuninni við umsókn hans í maí mánuði s.l., þá var nauðungarsölubeiðni, vegna íbúðar hans að [. . .], afturkölluð strax. Það var gert til að bæta fyrir þessi mistök af hálfu stofnunarinnar og til að fyrirbyggja hugsanlegt tjón hans af völdum þeirra. Það hefði væntanlega ekki verið gert ef synjunarbréf stofnunarinnar hefði verið sent á réttum tíma. Því mun hann hafa rýmri tíma til að gera nauðsynlegar ráðstafanir í fjármálum sínum en ella.“

Um þann þátt málsins, er lýtur að rökstuðningi umræddrar ákvörðunar, segir húsnæðisstofnun í bréfinu:

„a) Synjunarbréf af þessu tagi eru alltaf rökstudd. Fyrir vangá féll það niður í þessu tilviki, augljóslega vegna þess, að þegar ljóst var hvað skeð hafði, var rokið í að

senda honum svarbréfið; sýnilega hefur bréfitari ekki gefið sér tíma til að hafa upp á gögnum málsins, svo að unnt væri að [. . .] tilgreina synjunarástæður.

Með því, að synjunarástæður eru jafnan gefnar, þ.e. synjun rökstudd, þarf sú klausa ekki að fylgja þeim stöðluðu bréfum, sem notuð eru, að hlutaðeigandi eigi rétt á að óska eftir rökstuðningi. Í þessu tilviki var staðlað bréf notað, en í flýtinum hefur gleymst að tilgreina synjunarástæður, þ.e. að rökstyðja synjunina.

b) Það gildir væntanlega um öll þau mál, sem starfað er að í stofnuninni, að afgreiðslu þeirra má kæra til húsnæðismálastjórnar. Samt er mönnum ekki tilkynnt sérstaklega um það í hvert einasta skipti, sem afgreiðsla fer fram. Gengið er út frá, að mönnum sé það ljóst. Að því er varðar greiðsluferfiðleikamálin sérstaklega er á það að líta, að kæra til húsnæðismálastjórnar er engan veginn næsta skrefið, í fjölmörgum tilvikum, þegar synjun fer fram. Þvert á móti koma menn þá með ný gögn, veita nýjar, betri og ítarlegri upplýsingar og biðja um að mál þeirra komi til nánari skoðunar. Er þá unnið áfram í málum þeirra og reynt að finna viðhlítandi lausn. Það er rétt, að [A] var ekki tilkynnt um kærurétt sinn, frekar en öðrum, enda virðast allflestir gera sér ljóst að hann er fyrir hendi; og búast mátti við, að af hans hálfu yrði óskað eftir frekari vinnslu á þessu máli, svo sem gerist oftlega, eins og fram hefur komið.“

Með bréfi, dags. 21. júní 1996, sendi ég A afrit af ofangreindu bréfi.

III.

Í álitinu mínu segir svo um einstaka kvörtunarliði:

„1. Birting ákvörðunar.

Samkvæmt 1. mgr. 20. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 og með vísan til 1. mgr. 9. gr. sömu laga, ber stjórnvaldi að birta aðila máls ákvörðun án ástæðulausrar tafar, eftir að ákvörðun hefur verið tekin.

Greiðsluferfiðleikanefnd Húsnæðisstofnunar ríkisins tók þá ákvörðun, á fundi nefndarinnar hinn 7. mars 1996, að synja A um greiðslufrest eða skuldbreytingarlán. Samkvæmt gögnum málsins var tilkynning til A um ákvörðun nefndarinnar ekki pósthögð fyrr en 6. maí 1996. Birting þessi tafðist lengur en ákvæði 1. mgr. 9. gr. og 1. mgr. 20. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 standa til. Húsnæðisstofnun ríkisins viðurkennir, að hér hafi verið um mistök að ræða. Mælist ég til þess, að stofnunin hagi vinnubrögðum sínum með þeim hætti, að dregið verði úr hættu á, að slík mistök geti átt sér stað.

2. Rökstuðningur ákvörðunar.

Samkvæmt 21. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 getur aðili máls krafist þess, að stjórnvald rökstyðji ákvörðun sína skriflega, fylgi rökstuðningur ekki ákvörðuninni, þegar hún er tilkynnt. Samkvæmt 1. tölul. 2. mgr. 20. gr. stjórnarsýslulaga skal, þegar ákvörðun er tilkynnt skriflega án þess að henni fylgi rökstuðningur, veita leiðbeiningar um heimild aðila til þess að fá ákvörðun rökstudda.

Af gögnum málsins er ljóst, að umrædd ákvörðun greiðsluferfiðleikanefndar var tilkynnt A án þess að rökstuðningur fylgdi. Því bar Húsnæðisstofnun ríkisins skylda til að veita A leiðbeiningar um heimild hans til að fá rökstuðning ákvörðunarinnar. Húsnæðisstofnun telur, að hér hafi einnig verið um mistök að ræða. Mælist ég til þess, að stofnunin hagi vinnubrögðum sínum með þeim hætti, að dregið verði úr hættu á, að slík mistök geti átt sér stað.

3. Endurupptaka máls.

Samkvæmt 5. gr. laga nr. 97/1993, um Húsnæðisstofnun ríkisins, er hlutverk húsnæðismálastjórnar meðal annars, að skera úr vafa- og ágreiningsmálum um einstakar lánveit-

ingar. Þegar mál eru borin undir húsnæðismálastjórn samkvæmt 5. gr., er ekki um að ræða stjórnarsýslukæru, í skilningi VII. kafla stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, þar sem um starfsmenn *sömu stofnunar* er að ræða og tóku hina upphaflegu ákvörðun. Hér er því um að ræða réttarúrræði, er skipa má á bekk með endurupptöku máls. Í 24. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 er almennt ákvæði um endurupptöku máls. Í ákvæðinu kemur fram, að eftir að stjórnvald hefur tekið ákvörðun og hún verið tilkynnt, eigi aðili máls rétt á því, að málið sé tekið til meðferðar á ný, að uppfylltum nánar tilgreindum skilyrðum. Aðili máls getur þó átt rétt til endurupptöku máls í fleiri tilvikum en 24. gr. laganna mælir fyrir um, ýmist á grundvelli lögfesta reglna eða óskráðra. Samkvæmt 5. gr. laga nr. 97/1993, um Húsnæðisstofnun ríkisins, ber húsnæðismálastjórn skylda til að endurupptaka mál að kröfu aðila, sé ágreiningur eða vafi uppi um einstakar lánveitingar. Verður því að líta svo á, að 5. gr. laga nr. 97/1993, um Húsnæðisstofnun ríkisins, gangi lengra en 24. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, að því er snertir *rétt* aðila til endurupptöku máls.

Samkvæmt 3. mgr. 2. gr. laga nr. 97/1993, um Húsnæðisstofnun ríkisins, skal stofnunin koma á framfæri við almenning upplýsingum um hlutverk og þjónustu stofnunarinnar. Það er skoðun mín, að ákvæði 3. mgr. 2. gr. hafi ekki í för með sér fortakslausa skyldu húsnæðisstofnunar til að veita aðila máls leiðbeiningar um rétt hans til *endurupptöku málsins* hjá húsnæðismálastjórn, samkvæmt 5. gr. sömu laga. Slík leiðbeiningarskylda hvílir aðeins á stjórnvaldi, sé ákvörðun þess *kæranleg*, sbr. 2. tölul. 2. mgr. 20. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Hins vegar eru það vandaðir stjórnarsýsluhættir að veita aðila máls leiðbeiningar um rétt hans til endurupptöku máls. Ég beini því þeim tilmælum mínum til húsnæðismálastjórnar, að tekið verði til athugunar, hvort ekki sé rétt að breyta verklagi húsnæðisstofnunar á þá lund, að leiðbeiningar verði í framtíðinni látnar fylgja ákvörðunum stofnunarinnar um heimild til endurupptöku ákvarðana hjá húsnæðismálastjórn.“

IV.

Niðurstaða álits míns, dags. 1. ágúst 1996, er svohljóðandi:

„Niðurstaða.

Það er niðurstaða mín, í tilefni af þeirri kvörtun, sem hér að framan hefur verið fjallað um, að ákvörðun greiðsluerfiðleikanefndar Húsnæðisstofnunar ríkisins hafi ekki verið birt án ástæðulausrar tafar, sbr. 1. mgr. 20. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 og með vísan til 1. mgr. 9. gr. sömu laga. Húsnæðisstofnun ríkisins veitti A ekki leiðbeiningar um heimild hans til að fá ákvörðun greiðsluerfiðleikanefndar rökstudda skriflega, þar sem rökstuðningur fylgdi ekki ákvörðuninni, þegar hún var tilkynnt honum, svo sem skylt var samkvæmt 1. tölul. 2. mgr. 20. gr. stjórnarsýslulaga. Mælist ég til þess, að stofnunin hagi vinnubrögðum sínum með þeim hætti, að dregið verði úr hættu á, að slík mistök geti átt sér stað.

Loks tel ég rétt að taka fram, að lagaskylda til að veita leiðbeiningar um málskot hvílir ekki á stjórnvaldi, þegar um er að ræða réttarúrræði, sem skipa má á bekk með endurupptöku máls. Húsnæðisstofnun ríkisins var því ekki fortakslaust skylt að veita A leiðbeiningar um rétt hans til að fá mál sitt endurupptekið hjá húsnæðismálastjórn. Það er hins vegar skoðun mín, að í samræmi við vandaða stjórnarsýsluhætti sé æskilegt, að ákvörðunum Húsnæðisstofnunar ríkisins fylgi leiðbeiningar um endurupptöku máls samkvæmt 5. gr. laga nr. 97/1993, um Húsnæðisstofnun ríkisins. Ég beini því þeim tilmælum mínum til húsnæðismálastjórnar, að tekið verði til athugunar, hvort ekki sé rétt að breyta verklagi húsnæðisstofnunar á þá lund, að leiðbeiningar verði í framtíðinni látnar fylgja ákvörðunum stofnunarinnar um heimild til endurupptöku ákvarðana hjá húsnæðismálastjórn.“

V.

Með bréfi, dags. 17. febrúar 1997, óskaði ég eftir upplýsingum húsnæðismálastjórnar, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af álitinu mínu. Í svari húsnæðismálastjórnar, dags. 3. mars 1997, kom fram að lögð hefði verið fram álitgerð frá lögfræðideild stofnunarinnar, í framhaldi af álitinu mínu, og í framhaldi af því hefði verið samþykkt að veita leiðbeiningar um heimild til endurupptöku máls hjá húsnæðismálastjórn svo og kærheimild til félagsmálaráðherra þegar ákvörðun væri tilkynnt aðila máls skriflega.

8.4. Félagslegar íbúðir. Ákvörðun um söluverð. Dráttur á meðferð máls. Meinbugir á stjórnsluframkvæmd. Valdframsal.
(Mál nr. 1261/1994)

A kvartaði yfir drætti á meðferð erindis sem hún sendi húsnæðisnefnd Hafnarfjarðar í september 1994. Erindi A laut að uppgjöri vegna sölu á íbúð A og B. Í byrjun árs 1996 var málið óafgreitt og hafði hvorki komist á samkomulag milli A og B og húsnæðisnefndar um efni málsins, né um skipun sáttanefndar að tillögu húsnæðisnefndar.

Umboðsmaður tók fram að húsnæðisnefndum væru falin ákveðin verkefni samkvæmt lögum nr. 97/1993, um Húsnæðisstofnun ríkisins, sem giltu um mál þetta. Væri húsnæðisnefndum meðal annars ætlað að skera úr um rétt og skyldu eigenda félagslegra eignaríbúða. Við meðferð slíkra mála bæri að gæta ákvæða stjórnslulaga nr. 37/1993, þ. á m. 9. gr., um að ákvarðanir í einstökum málum skyldu teknar svo fljótt sem unnt væri, og tilkynna skyldi aðilum um fyrirsjáanlegar tafir á meðferð mála. Umboðsmaður taldi ekki ástæðu til að gagnrýna þær viðræður sem farið höfðu fram milli aðila. Væri fyrirsjáanlegt að slíkar viðræður myndu ekki bera árangur yrði húsnæðisnefnd hins vegar að leita eftir afstöðu aðila og taka málið til úrskurðar. Tók umboðsmaður fram að húsnæðisnefnd færi með forræði mála sem undir hana heyra og væri óheimilt að framselja það vald til annarra.

Frambærilegar skýringar á tögum málsins höfðu ekki komið fram af hálfu húsnæðisnefndar. Taldi umboðsmaður að starfshættir húsnæðisnefndar hefðu ekki verið í samræmi við vandaða stjórnsluhætti og slíkir ágallar væru á meðferð málsins að um væri að ræða meinbugi á starfsháttum húsnæðisnefndar Hafnarfjarðar í skilningi 11. gr. reglna nr. 82/1988, um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis. Var álitid því sent Alþingi, félagsmálaráðuneytinu, húsnæðismálastjórn og bæjarstjórn Hafnarfjarðar.

I.

Hinn 31. október 1994 leitaði A til mín og kvartaði yfir því, að hún hefði ekki fengið svör við erindi, er hún sendi húsnæðisnefnd Hafnarfjarðar 27. september 1994.

Í kvörtun A kemur fram, að 17. apríl 1994 hafi hún kært til húsnæðismálastjórnar ákvörðun húsnæðisnefndar Hafnarfjarðar á söluverði íbúðar hennar og B og uppgjör vegna sölu á íbúð þeirra að X-götu. Húsnæðismálastjórn tilkynnti A og B með bréfi 21. september 1994, að ekki væri unnt að taka erindi þeirra til meðferðar sem stjórnslukæru. Tók húsnæðismálastjórn fram, að erindi þessu bæri að beina í heild sinni til húsnæðisnefndar Hafnarfjarðar. Úrskurð nefndarinnar mætti síðan kæra til Húsnæðisstofnunar ríkisins, enda félli ágreiningsefnið undir úrskurðarvald stofnunarinnar. Með bréfi, dags. 27. september 1994, lagði A erindi sitt fyrir húsnæðisnefnd Hafnarfjarðar.

II.

Með bréfi, dags. 3. nóvember 1994, óskaði ég eftir því, að húsnæðisnefnd Hafnarfjarðar léti mér í té upplýsingar um, hvað liði afgreiðslu erindis A frá 27. september 1994. Óskir mínar um umbeðnar upplýsingar ítrekaði ég með bréfum, dags. 24. janúar 1995 og 24. mars 1995. Í bréfi húsnæðisnefndar Hafnarfjarðar 4. apríl 1995 var mér tilkynnt, „. . . að fyrirhugað [væri] að halda fyrsta fund með [A] þriðjudaginn 18. apríl [. . .] og [væri] stefnt að því að ljúka þessu ágreiningsmáli í beinu framhaldi af þeim fundi“. Ég ritaði húsnæðisnefnd Hafnarfjarðar á ný bréf 29. maí 1995 og ítrekaði fyrri tilmæli mín um upplýsingar um hvað liði afgreiðslu á erindi A. Jafnframt vísaði ég til bréfs nefndarinnar frá 4. apríl 1995, þar sem boðuð hefðu verið væntanleg lok málsins. Þá ritaði ég húsnæðisnefnd Hafnarfjarðar á ný bréf 9. ágúst 1995 og ég ítrekaði fyrri tilmæli mín um að mér yrðu látnar í té upplýsingar um, hvað liði afgreiðslu húsnæðisnefndar Hafnarfjarðar á málinu. Í bréfi, er húsnæðisnefnd Hafnarfjarðar ritaði mér 14. ágúst 1995, segir:

„Með tilvísun í bréf yðar frá 9. ágúst s.l. er hér með upplýst að samningafundir hafa verið haldnir með umræddri [A] og lögmanni hennar [. . .], lokaniðurstaða er hins vegar ekki fengin. Fyrirhugaður lokafundur hefur því miður dregist.“

Frekari upplýsingar um gang málsins bárust mér síðan með bréfi húsnæðisnefndar Hafnarfjarðar, dags. 8. nóvember 1995, en þar segir:

„Haldinn var fundur í ágreiningsmáli [A] og [B] við húsnæðisnefnd Hafnarfjarðar þann 6. nóvember 1995. Á þeim fundi kom í ljós að mikið ber í milli aðila og enn fremur kom fram í málflutningi [A] og [B] að þau treysta engan veginn húsnæðisnefnd Hafnarfjarðar eða Húsnæðisstofnun ríkisins. Með þær staðreyndir í huga varð að ráði að leggja til við þau að skipuð verði sáttanefnd.“

Sendi hjálagt bréf sem þeim var sent um tillögu húsnæðisnefndar Hafnarfjarðar.“

Í tilvitnuðu bréfi húsnæðisnefndar Hafnarfjarðar frá 7. nóvember 1995 segir:

„Á fundi húsnæðisnefndar Hafnarfjarðar 7. nóvember 1995 var samþykkt að leggja til við ykkur að skipuð verði sáttanefnd til að leysa úr ágreiningsmáli ykkar og nefndarinnar. Sáttanefnd þessi verði skipuð einum manni frá hvorum mál aðila og oddamaður verði skipaður af dómstjóra héraðsdóms Reykjaness.“

Ég ritaði húsnæðisnefnd Hafnarfjarðar bréf 17. nóvember 1995. Gerði ég þar grein fyrir efni kvörtunar A, er lyti að því, að erindi hennar frá 27. september 1994 hefði ekki verið svarað og rakti áðurgreind bréfaskipti. Óskaði ég eftir því, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að húsnæðisnefnd Hafnarfjarðar skýrði þann drátt, sem orðið hefði á því að nefndin tæki afstöðu til erindis A. Jafnframt skýrði ég nefndinni frá því, að ég hefði með bréfum, dags. 17. nóvember 1995, vakið athygli félagsmálaráðherra og húsnæðismálastjórnar á málinu. Í bréfi húsnæðisnefndar Hafnarfjarðar, dags. 18. desember 1995, segir:

„Í framhaldi af bréfi yðar sendu 8. nóvember er hjálagt skeyti til [A] þar sem henni er gefinn lokafrestur til að svara erindi húsnæðisnefndar Hafnarfjarðar um sáttanefnd. Í framhaldi af skeyti þessu tilnefndi hún [Z] hrl. sem fulltrúa sinn sem hafði hann samband við [. . .] bæjarlögmann og komu þeir sér saman um að hittast 12. desember s.l. Því miður þurfti að fresta fundinum vegna veikinda [Z], en fyrirhugað er að halda fund lögmannna þann 20. desember n.k. Umboðsmaður verður upplýstur um gang mála jafnóðum og eitthvað gerist.“

Í bréfi, er lögmaður A ritaði mér 18. janúar 1996, kemur fram, að hann hafi hafnað boði húsnæðisnefndar Hafnarfjarðar um þriggja manna sáttanefnd. Þá kvaðst lögmaðurinn hafa lagt fram kröfur sínar á fundi með bæjarlögmanni Hafnarfjarðarbæjar 20. desember 1995, sem hefði verið svarað með bréfi, dags. 5. janúar 1996. Síðan segir í bréfi lögmannsins:

„Svo sem fram kemur ber mjög langt á milli mín og bæjarlögmannsins, en ég vinn nú að nýju svári til hans. Ég fæ ekki betur séð en að það stefni í að ég muni þurfa að stefna Húsnæðisnefnd Hafnarfjarðar fyrir dóm fyrir hönd umbjóðenda minna.“

Með bréfi húsnæðisnefndar Hafnarfjarðar 6. febrúar 1996 var mér tilkynnt, að ekki hefði náðst samkomulag í máli A og B og að lögmaður þeirra hygðist „... höfða mál á hendur húsnæðisnefnd Hafnarfjarðar“. Ég ritaði A og B bréf 12. febrúar 1996. Vísaði ég til bréfs lögmanns þeirra frá 18. janúar 1996 og bréfs húsnæðisnefndar Hafnarfjarðar frá 6. febrúar 1996 og óskaði eftir því, að mér yrði gerð grein fyrir því, hvort þau hefðu í hyggju að höfða dómsmál á hendur Hafnarfjarðarbæ. Í svarbréfi lögmanns A og B 20. mars 1996 sagði, að hann teldi ráðlegt með tilliti til hagsmuna A og B, að reyna ennfrekar að ná samkomulagi í málinu, áður en ákvörðun um málsókn yrði tekin. Með bréfi lögmannsins fylgdi bréf hans til húsnæðisnefndarinnar sama dag.

III.

Í álitinu segir svo um meðferð húsnæðisnefndar Hafnarfjarðar á erindi A:

„Kvörtun sú, er A hefur borið fram, lýtur að þeim drætti, sem orðið hefur á að húsnæðisnefnd Hafnarfjarðar svaraði erindi hennar frá 27. september 1994. Í máli þessu kemur ekki til athugunar sá ágreiningur, sem er um efni málsins.“

Á þeim tíma, sem hér um ræðir, voru í gildi lög nr. 97/1993, um Húsnæðisstofnun ríkisins. Hefur þeim lögum verið breytt nokkuð, einkum með lögum nr. 58/1995, er öðluðust gildi 13. mars 1995. Hér á eftir vísa ég til ákvæða laga nr. 97/1993, eins og þau hljóðuðu fyrir nefnda lagabreytingu. Samkvæmt 40. gr. laga nr. 97/1993, um Húsnæðisstofnun ríkisins, fara húsnæðisnefndir í sveitarfélögum „... með stjórn og samræmingu félagslegs húsnæðis í sveitarfélaginu í umboði sveitarstjórnar og almennar upplýsingar og ráðgjöf varðandi húsnæðismál“. Þá úthlutar húsnæðisnefnd öllum félagslegum íbúðum á vegum sveitarfélaga, sbr. 67. gr. laga nr. 97/1993. Í 1. mgr. 86. gr. laganna kemur fram, að sveitarfélag eða annar framkvæmdaaðili skuli annast útreikning á söluverði félagslegra íbúða, þegar reynir á kaupskyldu eða forkaupsrétt. Gert er ráð fyrir því, að Húsnæðismálastofnun ríkisins staðfesti útreikninginn og verði ágreiningur milli aðila um verðlagningu íbúðar, skuli vísa honum til húsnæðismálastjórnar.

Samkvæmt framansögðu er ljóst, að húsnæðisnefndum eru falin ákveðin verkefni samkvæmt lögum nr. 97/1993. Er húsnæðisnefndum meðal annars ætlað að skera úr um rétt eða skyldu eigenda félagslegra eignaríbúða og ber við meðferð slíkra mála að gæta ákvæða stjórnslulaga nr. 37/1993. Samkvæmt 9. gr. þeirra laga skulu ákvarðanir í einstökum málum teknar svo fljótt sem unnt er og þegar fyrirsjáanlegt er, að afgreiðsla máls muni tekjast, ber að skýra aðila máls frá því. Mál það, sem hér um ræðir, hefur verið til meðferðar hjá húsnæðisnefnd Hafnarfjarðar frá 27. september 1994. Hafa mér ekki borist upplýsingar um, að þeirri meðferð sé lokið. Þegar titið er yfir gang málsins, er ljóst að viðræður hafa átt sér stað milli aðila um lausn þess. Ég tel ekki ástæðu til þess að gagnrýna slíkar viðræður, enda sé fyrir hendi lögmaður grundvöllur og ástæða til þess að ætla, að þær geti borið árangur. Sé fyrirsjáanlegt, að slíkar viðræður muni ekki bera árangur, verður á hinn bóginn, að gera þá kröfu, að húsnæðisnefnd gangi úr skugga um það, hvort hlut-

aðeigandi hafi hug á að fylgja erindi sínu eftir og, ef svo er, að taka það þá til úrlausnar. Í þessu sambandi ber að leggja áherslu á, að það er húsnæðisnefnd, sem fer með forræði þeirra mála, sem undir hana heyra. Verður ekki séð, að lög nr. 97/1993 heimili húsnæðisnefndum að framselja þetta vald til annarra aðila.

Af hálfu húsnæðisnefndar Hafnarfjarðar hafa ekki komið fram frambærilegar skýringar á þeim drætti, sem orðið hefur á því, að húsnæðisnefnd Hafnarfjarðar afgangi erindi A frá 27. september 1994. Þegar það er virt og það, sem rakið hefur verið, er það niðurstaða mín, að starfshættir húsnæðisnefndar Hafnarfjarðar í máli A hafi ekki verið í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti.“

IV.

Niðurstaða álits míns, dags. 21. júní 1996, er svohljóðandi:

„Samkvæmt framansögðu er niðurstaða mín sú, að meðferð húsnæðisnefndar Hafnarfjarðar á erindi A frá 27. september 1994 og sá dráttur, er orðið hefur á afgreiðslu málsins, brjóti í bága við vandaða stjórnsýsluhætti. Líta verður svo á, að slíkir ágallar hafi verið á meðferð málsins, að um sé ræða meinbugi á starfsháttum húsnæðisnefndar Hafnarfjarðar í skilningi 11. gr. reglna nr. 82/1988, um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis. Er álit þetta því sent Alþingi, félagsmálaráðuneytinu, húsnæðismálastjórn og bæjarstjórn Hafnarfjarðar.

Að endingu beini ég þeim tilmælum til húsnæðisnefndar Hafnarfjarðar, að nefndin hagi framvegis meðferð þeirra mála, sem henni eru fengin til úrlausnar, í samræmi við þau sjónarmið, sem ég hef gert grein fyrir í álitinu þessu.“

V.

Með bréfi til Húsnæðisnefndar Hafnarfjarðar, dags. 29. ágúst 1996, óskaði ég eftir upplýsingum um, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í tilefni af fyrrgreindu álitinu mínu. Í svari Hafnarfjarðarbæjar, dags. 17. október 1996, kom fram að fyrrnefndu máli hefði lokið með samkomulagi aðila dagsettu 10. október 1996.

9.0. Hæfi.

9.1.

Ráðning í stöðu forstjóra Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma. Sérstakt hæfi. (Mál nr. 1508/1995)

A kvartaði yfir ákvörðun stjórnar Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma um ráðningu B í stöðu forstjóra Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma. Umboðsmaður ákvað að takmarka umfjöllun sína við tvo þætti í kvörtun A, í fyrsta lagi að prófastarnir X og Y og stjórnarmennirnir E og F hefðu verið vanhæfir til þess að taka þátt í meðferð málsins, og í öðru lagi að biskup Íslands hefði stöðu sinnar vegna verið vanhæfur til að hafa afskipti af málinu.

Umboðsmaður rakti ákvæði í lögum um kirkjugarða og tók fram, að lagt hefði verið til grundvallar að starfsemi kirkjugarða teldist til starfsemi hins opinbera. Starfsemi kirkjugarða væri lögmælt, þeim væri sem stofnunum komið á fót með lögum og reknir fyrir fjármuni sem aflað væri með sköttum, þ.e. kirkjugarðsgjaldi, og teldust þeir til stjórnsýslu ríkisins. Þar sem ákvarðanir um ráðningu í starf við stjórnsýslu ríkisins teldust stjórnvaldsákvæðanir (sjá mál nr. 1320/1994) giltu hæfisreglur II. kafla stjórnsýslulaga nr. 37/1993 um ráðningu í stöðu forstjóra kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma.

A taldi að prófasturinn Y hefði verið vanhæfur til meðferðar málsins vegna þess að hann hefði starfað með föður B sem og með B sjálfum. Umboðsmaður tók fram að ganga yrði út frá þeirri meginreglu að starfsmaður yrði almennt ekki vanhæfur samkvæmt 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga, þótt hann hefði kynnst aðila máls í starfi sínu, nema náin vinátta hefði skapast á slíkum grundvelli. Því síður gæti það valdið vanhæfi þótt viðkomandi hefði átt samstarf við föður eins af aðilum málsins. Y hefði því ekki verið vanhæfur til meðferðar málsins af þessum sökum. Það leiddi heldur ekki til vanhæfis Y að hann hafði sömu menntun og B. Loks taldi umboðsmaður ekki sýnt, að um svo verulega fjárhagslega hagsmuni væri að ræða, þótt Y gæti þurft að taka sæti í stjórn Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma sem varamaður X, föður B, sem vegna ráðningar B gæti orðið vanhæfur til meðferðar einstakra mála, að þetta leiddi til vanhæfis Y. Umboðsmaður féllst heldur ekki á það að E, stjórnarmaður, hefði verið vanhæfur til meðferðar málsins þótt hann væri skyldur B að þriðja lið, hvorki samkvæmt 2. tölul. né 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga. Þá leiddi það ekki til vanhæfis hans að hann hefði átt samstarf við X, föður B, á fundum stjórnar Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæmis. Sömuleiðis taldi umboðsmaður, að það leiddi ekki til vanhæfis E, stjórnarmanns, þótt hann væri formaður sóknarnefndar þeirrar sóknar sem faðir B væri prestur í. Tók umboðsmaður fram, að ljóst væri af ákvæðum V. kafla laga nr. 25/1985, um kirkjusóknir o.fl., að formaður sóknarnefndar teldist ekki eiginlegur undirmaður sóknarprests í skilningi 5. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga.

Umboðsmaður féllst hins vegar á það að X, prófastur, hefði verið vanhæfur til undirbúnings og meðferðar málsins, skv. 2. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga, þar sem einn af umsækjendunum var sonur hans. Bar stjórn og framkvæmdastjórn Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma að sjá til þess að X viki sæti við undirbúning og meðferð málsins. Taldi umboðsmaður að X hefði borið að víkja af fundi er málefni sem snertu ráðningu í stöðu forstjóra Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma bar á góma, þótt markmiðið hefði aðeins verið að kynna stöðu málsins. Samkvæmt gögnun málsins virtist X aðeins hafa verið viðstaddur á einum fundi þegar málefni þetta

bar á góma. Þegar lífið var til þess að umfjöllun á þeim fundi virtist aðallega hafa verið að kynna stöðu málsins og engar ákvarðanir teknar um efni eða meðferð þess, taldi umboðsmaður ekki ástæðu til að ætla að annmarkinn hefði haft áhrif á úrlausn málsins og taldi því að annmarki þessi haggæði ekki gildi ákvörðunar um ráðningu forstjóra.

Umboðsmaður taldi ástæðu til að gagnrýna að ekki var farið eftir ákvæðum 4. og 5. gr. stjórnarsýslulaga við meðferð málsins og skorið úr um hæfi nefndarmanns. Þess í stað var fjallað um málið án þátttöku X á „óformlegum fundum“ sem ekki voru færðir til bókar. Þá var þess ekki gætt að X viki af þeim fundi sem hann sat, þar sem fjallað var um málið. Taldi umboðsmaður þessa málsmeðferð til þess fallna að valda tortryggni um að þær ákvarðanir, sem teknar voru um meðferð og úrlausn málsins, hefðu verið byggðar á málefnalegum sjónarmiðum.

Um það atriði í kvörtun A sem laut að vanhæfi biskups Íslands, vegna þess hlutverks hans að vera verndari kirkju og presta, taldi umboðsmaður að þótt biskups Íslands færi bæði með yfirstjórn þjóðkirkjunnar og yfirstjórn kirkjugarða þjóðkirkjunnar, leiddi það ekki til vanhæfis til meðferðar málsins á kærustigi, enda væri ekki sýnt að þessi verkefni biskups hefðu verið ósamrýmanleg. Þá lá ekkert fyrir um það í málinu að biskup Íslands hefði sjálfur haft hagsmuna að gæta af úrlausn málsins, eða hefði áður komið að því með þeim hætti að leiddi til vanhæfis hans til að leggja úrskurð á það.

I.

Hinn 19. júlí 1995 bar C, hæstaréttarlögmaður, fram kvörtun f.h. A, yfir ákvörðun stjórnar Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma um ráðningu í stöðu forstjóra Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma og fleiri þáttum henni tengdri.

Með vísan til 1. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, ákvað ég að fjalla um eftirtalda þætti kvörtunar A. Í fyrsta lagi kvörtun A yfir því, að prófastarnir X og Y, svo og stjórnarmennirnir E og F hafi tekið þátt í meðferð málsins, en því er haldið fram, að þeir hafi verið vanhæfir til meðferðar þess. Í öðru lagi kvörtun hans yfir því, að biskup Íslands hafi stöðu sinnar vegna verið vanhæfur til þess að hafa afskipti af málinu.

II.

Með bréfi, dags. 20. febrúar 1995, kærði C, hæstaréttarlögmaður, ákvörðun stjórnar Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma um að ráða B í stöðu forstjóra Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins.

Með bréfi, dags. 23. mars 1995, kom M, hæstaréttarlögmaður, sjónarmiðum stjórnar Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma á framfæri við dóms- og kirkjumálaráðuneytið.

Á grundvelli 2. mgr. 7. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 framsendi dóms- og kirkjumálaráðuneytið kærana til biskups með bréfi, dags. 31. mars 1995, með vísan til 8. gr. laga nr. 36/1993, um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu, en þar kemur meðal annars fram, að hver kirkjugarður þjóðkirkjunnar sé sjálfseignarstofnun með sérstöku fjárhaldi undir yfirstjórn prófests (í Reykjavík prófesta) og biskups.

Í ódagsettu álitum biskups Íslands, sem barst A hinn 3. maí 1995, var ekki fallist á að ógilda bæri málsmeðferð og atkvæðagreiðslu vegna ráðningar nýs forstjóra hjá Kirkjugörðum Reykjavíkurprófastsdæma. Í kvörtun A er ekki fundið að formi á úrlausn biskups Íslands í málinu, sbr. 31. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Af þeim sökum tel ég ekki tilefni til þess að fjalla sérstaklega um þennan þátt málsins, sbr. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis.

Hinn 5. maí 1995 kærði C, hæstaréttarlögmaður, niðurstöðu biskups í málinu til dóms- og kirkjumálaráðherra. Í úrskurði dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 28. júní 1995,

var ekki fallist á, að ráðning af hálfu stjórnar Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma í stöðu forstjóra Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma eða undirbúningur þeirrar ákvörðunar hefðu verið haldin slíkum annmarka að leiða ætti til ógildingar. Staðfesti því dóms- og kirkjumálaráðuneytið niðurstöðu biskups Íslands í málinu.

III.

Hinn 9. ágúst 1995 ritaði ég dóms- og kirkjumálaráðherra bréf og óskaði þess, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að ráðuneyti hans léti mér í té gögn málsins og skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A. Ég óskaði þess sérstaklega, að mér yrðu veittar upplýsingar um, á hvaða fundi framkvæmdastjórnar Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma hefði verið tekin ákvörðun um að velja 5 umsækjendur úr 13 manna hópi umsækjenda um stöðu forstjóra Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma og láta kjósa milli þeirra á fundi stjórnar Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma. Þá óskaði ég enn fremur eftir að upplýst yrði, hvaða fundi framkvæmdastjórnar Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma X hefði setið, þar sem ráðningu í stöðu forstjóra Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma hefði borið á góma.

Svör dóms- og kirkjumálaráðuneytisins bárust mér með bréfi, dags. 26. september 1995. Með bréfinu fylgdi bréf biskupsstofu, dags. 8. september 1995, þar sem fram kom, að biskupsembættið liti svo á, að með áliti sínu, dags. 3. maí 1995, hefði það komið á framfæri sjónarmiðum sínum og hefði ekkert frekar fram að færa í málinu. Einnig fylgdi bréfi ráðuneytisins bréf N, hæstaréttarlögmanns, dags. 22. september 1995, þar sem hann kemur á framfæri sjónarmiðum stjórnar Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma. Í fyrirnefndu bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins segir, að ráðuneytið telji ekkert nýtt komið fram í málinu, sem gefi tilefni til breytts viðhorfs til kvörtunar A.

IV.

Samkvæmt þeim skýringum, sem lögmenn stjórnar Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma hafa veitt, svo og þeim fundargerðum og öðrum gögnum, sem lögð hafa verið fram, eru í stuttu máli þessi:

Hinn 17. maí 1994 var aðalfundur Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma haldinn. Gerði R, forstjóri Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma, fundarmönnum grein fyrir væntanlegum starfslokum sínum. Á fundinum var meðal annars samþykkt að fela framkvæmdastjórn að vinna að undirbúningi að ráðningu nýs forstjóra.

Hinn 4. október 1994 hélt framkvæmdastjórn fund. Á fundinn komu allir þrír aðalmenn í framkvæmdastjórn, þ.e. F, G og E, svo og tveir varamenn. Þá sat X fundinn svo og rekstrarstjóri og löggiltur endurskoðandi Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma. Í fundargerð er svohljóðandi bókun um þetta mál:

„3. Rætt um hvernig standa skuli að ráðningu forstjóra, sem tæki við þegar núverandi forstjóri lætur af störfum.

Fleira ekki tekið fyrir á fundinum, fundi slítið.“

Hinn 7. október 1994 hittust aðalmenn framkvæmdastjórnar á óformlegum fundi á Hótel Loftleiðum, skv. bréfi lögmanns Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma, dags. 23. mars 1995, og minnispunktum G, dags. 20. september 1995. Á þessum óformlega fundi var rætt um, hvernig staðið skyldi að undirbúningi ráðningarinnar. Var ákveðið að fá ráðningarsstofu til þess að annast um auglýsingu í hið nýja starf og meta þær umsóknir, sem bærust. Var í þessu skyni leitað til S.

Hinn 16. október 1994 birtist auglýsing í Morgunblaðinu um að starfið væri laust til umsóknar. Í auglýsingunni sagði meðal annars svo:

„Leitað er að einstaklingi, sem hefur menntun og þekkingu til að takast á við þetta starf. Algjört skilyrði að viðkomandi hafi viðtæka stjórnunarreynslu.

Góð tungumálakunnátta er nauðsynleg, enska og eitt norðurlandamál [. . .].

Umsóknarfrestur er til 28. okt. nk.“

Með bréfi, dags. 24. október 1994, sótti B um stöðu forstjóra Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma.

Hinn 5. nóvember 1994 var haldinn óformlegur fundur í Safnaðarheimili Grensáskirkju, sbr. bréf lögmanns Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma, dags. 23. mars 1995 og 22. september 1995, svo og minnispunkta G, dags. 20. september 1995. Þar kynnti stjórnarformaður 33 umsóknir, sem borist höfðu, svo og tillögur og athugasemdir S. Niðurstæða fundarins var sú, að S var falið að boða 13 af umsækjendum í viðtal.

Hinn 15. nóvember 1994 var haldinn formlegur fundur í framkvæmdastjórn. Á fundinum voru allir aðalmenn og varamenn framkvæmdastjórnar, prófastarnir báðir svo og forstjóri og rekstrarstjóri. Í fundargerð er eftirfarandi bókað um mál þetta:

„2. Formaður upplýsti, að 33 umsóknir hefðu borist um starf forstjóra. Fjallað yrði um umsóknirnar næstu daga.“

Hinn 16.–17. nóvember 1994 fóru fram viðtöl við fyrrnefnda 13 umsækjendur. Aðalmenn framkvæmdastjórnar önnuðust einir þau viðtöl skv. bréfi lögmanns Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma, dags. 23. mars 1995.

Hinn 22. nóvember 1994 hélt framkvæmdastjórn enn á ný óformlegan fund. Á þennan fund komu einnig varamenn framkvæmdastjórnar svo og S. Ákveðið var að fela S að hafa samband við 5 af þeim 13 umsækjendum, sem kallaðir hefðu verið í viðtal. Samkvæmt skýrslu S, dags. 23. mars 1995, hafði hann samband við tilgreinda umsækjendur og tjáði þeim, að nöfn þeirra yrðu lögð fyrir stjórn Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma og greidd atkvæði um þá alla í fyrstu umferð. Fengi enginn hreinan meirihluta yrði kosið aftur á milli þeirra, er flest atkvæði hefðu fengið.

Hinn 29. nóvember 1994 var haldinn formlegur fundur í framkvæmdastjórn. Fundinn sóttu allir aðalmenn, nema E. Þá sátu fundinn allir varamenn framkvæmdastjórnar, báðir prófastar, forstjóri svo og rekstrarstjóri. Í bréfi lögmanns Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma, dags. 23. mars 1995, er tekið fram, að ekkert hafi verið fjallað um ráðningu forstjóra á þessum fundi. Í fundargerð er bókað:

„2. Rætt um undirbúning að stjórnarfundum sem boðaður hefur verið kl 20 í kvöld. Dagskrá fundarins hefur verið send út með fundarboði. Fleira gerðist ekki á fundinum, fundi slitið.“

Klukkan 20 sama dag var síðan haldinn fundur stjórnar Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma. Á fundinum féllu atkvæði svo, að B hlaut 11 atkvæði en A 10 atkvæði.

V.

Í álitinu fjallaði ég fyrst um réttarreglur um sérstakt hæfi og síðan um hæfi einstakra stjórnarmanna og biskups Íslands. Þá fjallaði ég að lokum um stöðu og starfshætti framkvæmdastjórnarinnar í málinu. Í álitinu segir:

„1. *Réttarreglur um sérstakt hæfi.*

Kemur þá fyrst til athugunar hvaða hæfisreglur gildi um þá, sem undirbjuggu og tóku ákvörðun um ráðningu forstjóra Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma. Af hálfu biskups

og dóms- og kirkjumálaráðuneytisins er á því byggt, að II. kafla stjórnssýslulaga nr. 37/1993, sem fjallar um sérstakt hæfi, hafi þar átt við.

Samkvæmt 1. mgr. 1. gr. taka stjórnssýslulögin til stjórnssýslu ríkis og sveitarfélaga. Samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 36/1993, um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu, er hver kirkjugarður þjóðkirkjunnar sjálfseignarstofnun, með sérstöku fjárhaldi, í umsjón og ábyrgð safnaðar undir yfirstjórn prófests og biskups. Lög nr. 36/1993 eru að stofni til frá árinu 1932, en þá voru sett lög nr. 64/1932, um kirkjugarða. Fram kemur í greinargerð með frumvarpi því, er varð að lögum nr. 64/1932, að frumvarpið sé nær samhljóða frumvarpi, sem lagt var fyrir vetrarþing þar á undan, og er vísað til athugasemda, er því frumvarpi fylgdu (Alpt. 1932, A-deild, bls. 282). Í greinargerð með frumvarpi því, sem lagt var fyrir Alþingi árið 1931, segir, að kirkjugarðarnir teljist ekki einvörðungu málefni kirkjunnar, heldur teljist þeir jafnframt til heilbrigðis- og menningarmála hvers byggðarlags og hafi allir menn, utan þjóðkirkjunnar sem innan, sama rétt og skyldur, að því er taki til kirkjugarðanna. Ákveðið var að fela ekki sveitarstjórnnum umsjón kirkjugarða, þar sem talið var, að sveitarfélögin hefðu ærinn starfa fyrir. Var talið rétt að fela sóknarnefndum umsjón kirkjugarða, en þó þannig að fjárhagur og reikningshald kirkjugarðanna yrði sérstakt með tilliti til þess, að starfsemi kirkjugarðanna snerti réttindi og skyldur allra, hvort sem þeir væru innan eða utan þjóðkirkjunnar (Alpt. 1931, A-deild, bls. 284).

Samkvæmt framsögðu er ljóst, að lagt hefur verið til grundvallar að starfsemi kirkjugarða teldist til starfsemi hins opinbera. Þegar litið er til þess, að starfsemi kirkjugarðanna er lögmælt og þeim er sem stofnunum komið á fót með lögum og eru reknir fyrir fjármuni, sem aflað er með sköttum, þ.e. kirkjugarðsgjaldi, sbr. IX. kafla laga nr. 36/1993, teljast þeir til stjórnssýslu ríkisins. Þar sem ákvarðanir um ráðningu í starf við stjórnssýslu ríkisins teljast stjórnvaldsákvarðanir, sbr. álit mitt frá 2. febrúar 1996 í máli nr. 1320/1994, féll sú ákvörðun stjórnar Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma, að ráða í starf forstjóra Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma, undir stjórnssýslulögin, sbr. 1. og 2. mgr. 1. gr. stjórnssýslulaga nr. 37/1993. Af þessum sökum giltu hæfisreglur II. kafla stjórnssýslulaga nr. 37/1993 við ráðningu í stöðu forstjóra kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma.

Af 2. mgr. 3. gr. stjórnssýslulaga nr. 37/1993 verður ráðið, að sérhver tengsl starfsmanns við stjórnssýslumál eða aðila þess, valdi ekki sjálfkrafa vanhæfi starfsmanns til meðferðar máls. Starfsmaður verður almennt ekki talinn vanhæfur til meðferðar máls, nema hann hafi sjálfur nokkurra hagsmuna að gæta eða tengist sjálfur málinu eða aðilum þess með slíkum hætti, að almennt verði talin hætta á, að ómálefnaleg sjónarmið hafi áhrif á úrlausn málsins.

Samkvæmt 4. gr. stjórnssýslulaga eiga ákvæði II. kafla laganna um sérstakt hæfi við þá starfsmenn, sem taka þátt í undirbúningi, meðferð eða úrlausn máls. Þeir, sem komu að undirbúningi, meðferð og úrlausn þess, hvaða umsækjandi skyldi ráðinn forstjóri Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma, máttu því ekki vera tengdir neinum umsækjendanna á þann hátt, er um getur í 1. mgr. 3. gr. stjórnssýslulaga.

2. *Hæfi Y.*

A kvartar meðal annars yfir því, að Y, prófastur, hafi verið vanhæfur til meðferðar málsins, annars vegar vegna þess að hann hafi starfað með föður B, og hins vegar þar sem hann hafi starfað með B, þegar sá síðarnefndi var prestur [hjá . . .]. Þá er því einnig haldið fram, að Y sé vanhæfur, þar sem hann hafi sömu menntun og B, þ.e. sé prestlærður. Loks telur A, að Y hafi verið vanhæfur til meðferðar málsins, þar sem hann hafi fjárhagslegra hagsmuna að gæta af úrlausn málsins.

Í úrskurði dóms- og kirkjumálaráðuneytisins frá 28. júní 1995 var það niðurstaða ráðuneytisins, að Y hefði ekki verið vanhæfur til meðferðar málsins á grundvelli þessara ástæðna.

Eins og ég hef áður vikið að í álitinu mínu frá 15. mars 1996, í máli nr. 1310/1994, tel ég, að ganga verði út frá þeirri meginreglu, að starfsmaður verði almennt ekki vanhæfur til meðferðar máls skv. 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnarsýslulaga, enda þótt hann hafi kynnst aðila máls í starfi sínu. Það sama gildir þótt starfsmaður hafi unnið að einstökum verkefnum með aðila máls eða starfað með honum í aðalstarfi sínu. Hafi samstarfið verið afar náðið og umfangsmikið og staðið í langan tíma kann öðru máli að gegna. Þetta á sérstaklega við, hafi samskipti einnig átt sér stað í töluverðum mæli utan starfs. Hafi á slíkum grundvelli skapast *náin vinátta*, veldur það vanhæfi til meðferðar máls. Ljóst er af ummælum í lögskýringargögnum, að almennt þarf töluvert til svo hægt sé að leggja til grundvallar, að um „nána vináttu“ sé að ræða. Í athugasemdum í greinargerð við 3. gr. frumvarps þess, er varð að stjórnarsýslulögum nr. 37/1993, segir meðal annars svo:

„Mjög náin vinátta [. . .] við aðila máls getur valdið vanhæfi skv. 6. tölul. Svo að vinátta valdi vanhæfi nægir ekki að aðeins sé um að ræða kunningskap eða fyrir hendi séu þær aðstæður, t.d. á fámennum stöðum, að „allir þekki alla“, heldur verður vináttan að vera náin.“ (Alpt. 1992, A-deild, bls. 3288.)

Samkvæmt framansögðu er ljóst, að það veldur almennt ekki vanhæfi starfsmanns, þótt hann þekki aðila máls, sé kunningi hans eða hafi unnið með honum. Almennt verður starfsmaður ekki vanhæfur í slíkum tilvikum, nema ótvíræðar upplýsingar liggi fyrir um, að náin vinátta hafi tekist með þeim.

Af framansögðu er ljóst, að við meðferð mála, þar sem ráða á mann í starf, verður almennt að leggja þá meginreglu til grundvallar, að starfsmaður verði ekki vanhæfur til meðferðar máls skv. 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnarsýslulaga, þótt á meðal umsækjenda sé samstarfsmaður hans eða undirmaður, nema ótvíræðar upplýsingar liggi fyrir um, að náin vinátta hafi tekist með þeim. Af þeim gögnum, sem fyrir mig hafa verið lögð, verður ekki ráðið, að *samstarf* Y við einn af umsækjendum, B, á vettvangi kirkjunnar og samband þeirra að öðru leyti hafi verið þess eðlis, að það hafi valdið vanhæfi Y til meðferðar málsins. Þá skal tekið fram, að því er hvorki haldið fram í kvörtun A né verður það ráðið af gögnum málsins, að Y sé náinn vinur B. Að öðru leyti skal áréttað, að ekki verður séð af gögnum málsins, að störfum Y og B hafi verið svo háttáð innan kirkjunnar, að B hafi verið yfirmaður Y í skilningi 5. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnarsýslulaga, er ákvörðun var tekin um ráðningu B í stöðu forstjóra Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma. Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða mín, að Y hafi ekki verið vanhæfur til meðferðar málsins á framangreindum grundvelli, sbr. 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnarsýslulaga.

Eins og hér að framan getur, veldur það almennt ekki vanhæfi, þótt starfsmaður hafi átt samstarf við aðila máls. Því síður veldur það því vanhæfi, þótt hann hafi átt samstarf við *föður* eins af aðilum málsins. Að framansögðu athuguðu og með tilliti til þeirra gagna, sem fyrir mig hafa verið lögð, verður heldur ekki talið, að Y hafi verið vanhæfur á grundvelli 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnarsýslulaga, þótt hann innan kirkjunnar hafi átt samstarf við föður eins af umsækjendum.

Þótt Y hafi sömu menntun og einn umsækjendanna um stöðu forstjóra Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma og hafi unnið á sama sviði og hann, veldur það ekki út af fyrir sig vanhæfi Y til meðferðar málsins, enda verður ekki séð, eins og mál þetta er vaxið, að þessar aðstæður feli í sér slíkan hagsmunarárekstur, sem hæfisreglum stjórnarsýslulaga er ætlað að fyrirbyggja.

Loks telur A, að Y hafi verið vanhæfur til meðferðar málsins, þar sem hann hafi haft fjárhagslegra hagsmuna að gæta af úrlausn þess. A bendir á, að ráðning B í stöðu forstjóra Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma leiði til þess, að faðir hans, X, geti orðið vanhæfur

til meðferðar mála í stjórninni, er varði B sérstaklega. Í slíkum tilvikum sitji Y stjórnarfundum og hljóti þóknun fyrir.

Samkvæmt 9. gr. laga nr. 36/1993, um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu, situr prófastur fundi kirkjugarðsstjórnar og hefur atkvæðisrétt, þegar tala fundarmanna er jöfn. Prófastar Reykjavíkurprófastsdæma sitja fundi til skiptis sitt árið hvor og eru varamenn hvor fyrir annan.

Þótt X sitji sem prófastur fundi stjórnar Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma annað hvert ár og geti þá orðið vanhæfur til meðferðar einstakra mála á framangreindum grundvelli, þannig að Y þurfi sem varamaður hans að taka sæti í stjórninni, liggur ekki fyrir, að þar sé um að ræða svo verulega fjárhagslega hagsmuni, sem Y gæti fyrirsjánlega vænst, að þetta tilvik eigi undir 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnarsýslulaga. Með vísan til 2. mgr. 3. gr. stjórnarsýslulaga er ég sammála dóms- og kirkjumálaráðuneytinu um, að vægi og eðli þeirra hagsmuna Y, að fá greidd laun fyrir fundarsetu í forföllum X, sé ekki með þeim hætti, að fyrirbyggjandi aðstæður hafi almennt verið til þess fallnar að draga úr trú á óhlutdrægni hans til meðferðar málsins. Að mínum dómi var Y því heldur ekki vanhæfur af þessari ástæðu.

Að framansögðu athuguðu tel ég ekki tilefni til þess að gera athugasemd við niðurstöðu dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að því er snertir hæfi Y, prófasts.

3. Hæfi F.

Í kvörtun A er því haldið fram, að F, sem sæti á í stjórn Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma, hafi verið vanhæfur til meðferðar málsins, þar sem hann sé skyldur einum af umsækjendunum. Samkvæmt gögnum málsins er F skyldur B að þriðja lið.

Í úrskurði dóms- og kirkjumálaráðuneytisins frá 28. júní 1995 var það niðurstaða ráðuneytisins, að F teldist hvorki hafa verið vanhæfur til meðferðar umrædds máls, á grundvelli 2. tölul. eða 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnarsýslulaga, nr. 37/1993.

Samkvæmt 2. tölul. 3. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 er starfsmaður vanhæfur til meðferðar máls, ef hann er skyldur aðila málsins að öðrum lið til hliðar. Í athugasemdum í greinargerð við 3. gr. frumvarps þess, er varð að stjórnarsýslulögum, segir meðal annars svo:

„Ef starfsmaður er tengdur eða skyldur aðila með þeim hætti, sem segir í 2. tölul. ber honum að víkja sæti. Fjarlægari skyldleiki og mægðir við aðila en upp eru talin í 2. tölul. valda almennt ekki vanhæfi komi þar ekkert annað til.“ (Alþt. 1992, A-deild, bls. 3286.)

Samkvæmt 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 er starfsmaður vanhæfur til meðferðar máls, ef að öðru leyti eru fyrir hendi þær aðstæður, sem með réttu eru fallnar til þess að draga óhlutdrægni hans í efa. Í athugasemdum í greinargerð við 3. gr. frumvarps þess, er varð að stjórnarsýslulögum, segir meðal annars svo:

„Þar sem tæknilega er ómögulegt að tilgreina tæmandi allar vanhæfisástæður með hlutlægum hæfisreglum er þörf á þeirri matskenndu hæfisreglu sem fram kemur í 6. tölul. Segja má að reglan í 6. tölul. sé grunnreglan um sérstakt hæfi, en aðrar reglur 1.–5. tölul. nánari útfærsla á henni. Af þessum sökum er gagnályktun frá ákvæðum 1.–5. tölul. ekki tæk þar sem ávallt þarf að skoða hvort tilvik fellur undir 6. tölul. áður en hægt er að slá því föstu að starfsmaður sé hæfur.“ (Alþt. 1992, A-deild, bls. 3288.)

Þar sem F er ekki skyldur B svo náð sem að öðrum lið til hliðar, á 2. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnarsýslulaga ekki við. Eins og fram kemur í þeim lögskýringargögnum, sem rakin eru hér að framan, er gagnályktun almennt ekki tæk frá 1.–5. tölul. 1. mgr. 3. gr. laganna,

þar sem almennt ber að kanna sjálfstætt, hvort tilvik geti fallið undir 6. tölul., áður en hægt er að slá því föstu, að starfsmaður sé ekki vanhæfur. Undantekning er þó gerð um tilvik, sem falla undir 2. tölul. mgr. 3. gr. laganna. Eins og skýrlega kemur fram í lögskýringargögnum, leiðir fjarlægari skyldleiki og mægðir við aðila en upp eru talin í 2. tölul. almennt ekki til vanhæfis, nema einhverjar aðrar ástæður komi þar einnig til.

Samkvæmt framansögðu var F ekki vanhæfur við ráðningu forstjóra Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma vegna skyldleika við B. Þar sem ekki verður ráðið af gögnum málsins að fyrir hafi legið aðrar ástæður, er vanhæfi hans gátu valdið, er ekki tilefni til þess að gera athugasemd við niðurstöðu dóms- og kirkjumálaráðuneytisins í úrskurði þess frá 28. júní 1995, að því er þennan lið varðar.

Í kvörtun A er einnig vikið að því, að X, faðir B, sé skyldur F að öðrum lið til hliðar.

Í 2. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnssýslulaga er fjallað um, hvenær starfsmaður verður vanhæfur vegna vensla við *adila máls*. Þar sem X sótti ekki um stöðu forstjóra Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma, var hann ekki aðili málsins. Af þeim sökum tekur 2. tölul. 1. mgr. 3. gr. ekki til X.

Þá er loks vikið að því, að X sitji fundi stjórnar Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma, sbr. niðurlag 1. mgr. 9. gr. laga nr. 36/1993, og eigi því *samstarf* við F. Af þessum sökum hafi F verið vanhæfur á grundvelli 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnssýslulaga til meðferðar málsins.

Eins og nánar er vikið að hér að framan í V. kafla 2, tel ég, að ganga verði út frá þeirri meginreglu, að það valdi almennt ekki vanhæfi starfsmanns til meðferðar máls, þótt hann hafi starfað með aðila málsins. Þeim mun síður verður það talið valda vanhæfi starfsmanns, þótt umsækjandi um nefnda stöðu sé sonur manns, sem starfsmaður hefur starfað með.

4. *Hæfi E.*

Í kvörtun A er því ennfremur haldið fram, að E, sem sæti á í stjórn Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma, hafi verið vanhæfur til meðferðar málsins um ráðningu forstjóra Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma, þar sem hann sé formaður sóknarnefndar Z-sóknar, en faðir eins umsækjandans, B, sé prestur í Z-sókn.

Í úrskurði dóms- og kirkjumálaráðuneytisins frá 28. júní 1995 var það niðurstaða ráðuneytisins, að E hefði ekki haft neinna einstaklegra hagsmuna að gæta af úrlausn málsins, er valdið gætu vanhæfi hans við meðferð þess.

Samkvæmt 13. gr. laga nr. 25/1985, um kirkjusóknir, safnaðarfundi, sóknarnefndir, héraðsfundi o.fl., skal vera sóknarnefnd í hverri kirkjusókn. Sóknarnefnd er kosin á aðalsafnaðarfundi og sóknarmönnum er almennt skylt að taka við kjöri í sóknarnefnd, eigi lögákveðnar undantekningar laganna ekki við, sbr. 15. og 16. laganna. Að því leyti sem aðalsafnaðarfundur hefur ekki skipt störfum með nefndarmönnum sóknarnefndar, gerir sóknarnefnd það sjálf, sbr. 16. gr. laganna. Með lögum nr. 25/1985 er sóknarnefnd meðal annars falið að vera í fyrirsvari fyrir sóknina gagnvart stjórnvöldum og einstökum mönnum. Hún ber ábyrgð á fjárreiðum sóknar og annast vörslu og ávöxtun á lausafé. Þá sér hún um að viðunandi húsnæði og búnaður sé til guðspjónustuhalds og annars safnaðarstarfs og hefur umsjón með kirkju og safnaðarheimili safnaðarins, sbr. 19. og 20. gr. laganna. Þá ræður sóknarnefnd starfsmenn kirkjusókna, sbr. 25. gr. laganna.

Í lögum nr. 25/1985 er víða mælt fyrir um samstarf sóknarnefndar við sóknarprest, eða á því byggt að um slíkt samstarf sé að ræða. Þannig ber sóknarnefnd t.d. að styðja kirkjulegt starf í sókninni ásamt sóknarpresti og vera sóknarpresti til stuðnings í hvívetna og stuðla að eflingu kristinnar trúar og siðgæðis meðal sóknarmanna, sbr. 13. og 21. gr. laganna. Þá skal sóknarnefnd ásamt sóknarpresti hafa forystu um kirkjubyggingu, endur-

byggingu kirkju eða stækkun hennar og byggingu safnaðarheimilis, eftir því sem aðalsafnaðarfundur mælir fyrir um, sbr. 20. gr. laganna.

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 44/1987, um veitingu prestakalla, skal biskup auglýsa prestakall, þegar það losnar, nema $\frac{3}{4}$ sóknarnefndarmanna og varamanna þeirra ákveði að kalla til tiltekinn prest, sbr. 1., 2. mgr. 2. gr. og 7. gr. laganna.

Af ákvæðum V. kafla laga nr. 25/1985, um kirkjusóknir, safnaðarfundir, sóknarnefndir, héraðsfundi o.fl., er ljóst, að formaður sóknarnefndar telst ekki eiginlegur undirmaður sóknarprestis í skilningi 5. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnáskýslulaga nr. 37/1993, þótt lög nr. 25/1985 mæli fyrir um viðtækt samstarf og samvinnu sóknarnefnda við sóknarprest. Af þessum sökum á 5. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnáskýslulaga ekki við.

Eins og nánar er vikið að hér að framan í V. kafla 2, tel ég, að ganga verði út frá þeirri meginreglu, að það valdi almennt ekki vanhæfi starfsmanns til meðferðar máls, þótt hann hafi starfað með aðila málsins. Þeim mun stöðugt verður það talið valda vanhæfi starfsmanns, þótt umsækjandi um nefnda stöðu sé sonur manns, sem starfsmaður hefur starfað með. E var því heldur ekki vanhæfur af þessari ástæðu til meðferðar málsins.

Að framansögðu athuguðu, tel ég því heldur ekki tilefni til þess að gera athugasemd við niðurstöðu dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að því er þennan þátt kvörtunarinnar snertir.

5. Hæfi X.

Þá er því borið við, að X, prófastur, hafi verið vanhæfur til meðferðar málsins og hafi af þeim sökum verið óheimilt að hafa afskipti af málinu.

Einn af umsækjendum um stöðu forstjóra Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma var sonur X. Var X því vanhæfur til undirbúnings og meðferðar málsins skv. 2. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnáskýslulaga. Þar sem hér var um matskennda stjórnvaldsákvörðun að ræða, er snerti mikilsverða hagsmuni umsækjenda, verður að telja, að undantekningar 2. mgr. 3. gr. stjórnáskýslulaga hafi ekki átt við. Bar stjórn svo og framkvæmdastjórn Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma því að sjá til þess, að X viki sæti við undirbúning og meðferð málsins frá því að ljóst var, að B ætlaði að sækja um stöðuna, sbr. 2. mgr. 4. gr. stjórnáskýslulaga.

Í gögnum málsins liggja ekki fyrir upplýsingar um, hvort og þá hvenær B hafi lýst því yfir, að hann væri staðráðinn í því að sækja um umrædda stöðu. Eftir að umsókn um stöðuna barst frá B, er aftur á móti ekki vafa undirorpið að faðir hans, X, var vanhæfur til meðferðar málsins.

Umsóknarfrestur um stöðuna rann út 28. október 1994. Eins og nánar er rakið í IV. kafla hér að framan, var málið tekið til frekari umræðu á óformlegum fundi framkvæmdastjórnar hinn 5. nóvember 1994. Samkvæmt gögnum málsins sat X ekki þennan fund. Á þessum fundi var tekin ákvörðun um að boða 13 af 33 umsækjendum í viðtal, sem aðalmenn framkvæmdastjórnar önnuðust. X var því ekki heldur viðstaddur viðtöl við umsækjendur.

Hinn 15. nóvember 1994 var haldinn formlegur fundur í framkvæmdastjórn. Á fundinum voru allir aðalmenn og varamenn framkvæmdastjórnar, prófastarnir báðir svo og forstjóri og rekstrarstjóri. Í fundargerð er eftirfarandi bókað um mál þetta:

„2. Formaður upplýsti, að 33 umsóknir hefðu borist um starf forstjóra. Fjallað yrði um umsóknirnar næstu daga.“

Í bréfi lögmanns stjórnar Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma, dags. 23. mars 1995, er því haldið fram, að engin efnisleg meðferð hafi farið fram á þessum fundi og engar ákvarðanir hafi heldur verið teknar. Á fundinum hafi einungis verið veittar upplýsingar. Af þessum sökum sé ljóst, að X hafi ekki tekið þátt í meðferð málsins.

Í bréfi lögmanns stjórnar Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma, dags. 23. mars 1995, er jafnframt á það bent, að X eigi ekki sæti í framkvæmdastjórn kirkjugarðanna. Aftur á móti sitji hann fundi framkvæmdastjórnar án tillögu- og atkvæðisréttar.

Af 1. mgr. 4. gr. stjórnarsýslulaga er ljóst, að hæfisreglur stjórnarsýslulaga taka ekki einungis til þeirra, sem fara með ákvörðunarvald eða atkvæðisrétt, heldur einnig til þeirra, sem undirbúa mál og taka á annan hátt þátt í meðferð þess. Taka hæfisreglur stjórnarsýslulaga því ótvírætt einnig til þeirra, sem sitja fundi stjórnarsýslunefnda án tillögu- og atkvæðisréttar. Tel ég því ótvírætt, að hæfisreglur stjórnarsýslulaga hafi tekið til X, er hann sat fundi framkvæmdastjórnar.

Eins og hér að framan greinir, var X vanhæfur til meðferðar málsins. Samkvæmt 2. mgr. 4. gr. skal nefndarmaður, sem vanhæfur er til meðferðar máls, yfirgefa fundarsal við afgreiðslu þess. Bar X því að víkja af fundi, er mál þetta var tekið til umræðu. Eins og fram kemur í athugasemdum við 4. gr. frumvarps þess, er varð að stjórnarsýslulögum nr. 37/1993, er ákvæðið byggt á því sjónarmiði, að með nærveru sinni geti vanhæfur nefndarmaður haft áhrif á afgreiðslu málsins, en almennt megi búast við því, að umræður nefndarmanna um málið verði mjög þvingaðar í návist manns, sem hefur hagsmuni af úrlausn þess (Alpt. 1992, A-deild, bls. 3290). Jafnframt fellur þessi regla vel að markmiði hæfisreglnanna, sem er ekki eingöngu að koma í veg fyrir að ómálefnaleg sjónarmið hafi áhrif á efni stjórnvaldsákvæðana, heldur einnig að stuðla að því, að almenningur og þeir, sem hlut eiga að máli, geti treyst því að stjórnvöld leysi úr málum á hlutlægan hátt (Alpt. 1992, A-deild, bls. 3285).

Að framansögðu athuguðu tel ég því, að X hafi borið að víkja af fundi, er málefni, sem snertu ráðningu í stöðu forstjóra Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma, bar á góma. Í því sambandi skipti ekki máli, þótt markmiðið hafi aðallega verið að kynna stöðu málsins, enda átti ákvæði 2. mgr. 3. gr. stjórnarsýslulaga við, eins og áður segir.

Eins og nánar er rakið í IV. kafla hér að framan, var tekin sú ákvörðun á óformlegum fundi framkvæmdastjórnar hinn 22. nóvember 1994 að leggja nöfn fimm tilgreindra umsækjenda fyrir stjórn Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma og greiða atkvæði um þá. Þennan fund sat X ekki.

Hinn 29. nóvember 1994 var haldinn formlegur fundur í framkvæmdastjórn. Þennan fund sat X. Í fundargerð er bókað:

- „2. Rætt um undirbúning að stjórnarfundum sem boðaður hefur verið kl 20 í kvöld. Dagskrá fundarins hefur verið send út með fundarboði. Fleira gerðist ekki á fundinum, fundi slitið.“

Í bréfi lögmanns Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma, dags. 23. mars 1995, er tekið fram, að ekkert hafi verið fjallað eða bókað um ráðningu forstjóra á þessum fundi. Í gögnum málsins liggja ekki fyrir upplýsingar, er ganga í aðra átt.

Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða mín, að X hafi verið vanhæfur til meðferðar málsins á grundvelli 2. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnarsýslulaga. Bar honum því að víkja af fundi framkvæmdastjórnar hinn 15. nóvember 1994, þegar málefni, er snertu ráðningu í stöðu forstjóra Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma, bar á góma. Þegar litið er til þess, að umfjöllun um málið á þessum fundi virðist aðallega hafa verið til þess að kynna stöðu málsins og ekki verður séð, að neinar ákvarðanir hafi verið teknar um efni eða meðferð þess, er ekki ástæða til að ætla, að þessi annmarki hafi haft áhrif á úrlausn málsins. Af þeim sökum tel ég, að þessi annmarki haggi ekki við gildi ákvörðunar stjórnar Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma um ráðningu forstjóra.

6. *Hæfi biskups Íslands*

Loks telur A, að biskup Íslands hafi verið vanhæfur til meðferðar málsins, þar sem hann sé verndari kirkju og presta og haldi því eðlilega uppi vörnum fyrir prófastana í málinu.

Eins og rakið er í V. kafla 1, markaði löggjafinn þá stefnu með setningu laga nr. 64/1932, að fela ekki sveitarstjórnnum umsjón kirkjugarða, þar sem talið var, að sveitarfélögin hefðu ærinn starfa fyrir. Var talið rétt að fela sóknarnefndum umsjón kirkjugarða. Í 1. mgr. 8. gr. laga nr. 36/1993, um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu, er lögfest, að kirkjugarðar þjóðkirkjunnar séu undir yfirstjórn biskups. Af þessu ákvæði svo og 26. gr. stjórn-sýslulaga leiðir, að málskotsheimild er til biskups Íslands.

Ekkert liggur fyrir í málinu um, að biskup Íslands hafi sjálfur haft hagsmuna að gæta af úrlausn málsins eða hafi áður komið að því með þeim hætti, að það hafi gert hann vanhæfan til þess að leggja úrskurð á það. Þótt biskup Íslands fari samkvæmt framansögðu með yfirstjórn kirkjugarða þjóðkirkjunnar og einnig með yfirstjórn þjóðkirkjunnar, sbr. 36. gr. laga nr. 62/1990, um skipan prestakalla og prófastsdæma og um starfsmenn þjóðkirkju Íslands, gat það að mínum dómi ekki valdið vanhæfi hans til meðferðar umrædds máls, enda liggur ekki fyrir að þessi verkefni biskups hafi verið ósamrýmanleg í málinu.

7. *Staða og starfshættir framkvæmdastjórnar.*

Ég tel sérstaka ástæðu til þess að víkja nokkrum orðum að stöðu og starfsháttum framkvæmdastjórnar.

Samkvæmt reglum nr. 241/1995, fyrir Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma, er stjórninni heimilt að fela sérstakri framkvæmdastjórn að annast þau verkefni, sem tilgreind eru í reglunum. Um skipan framkvæmdastjórnar fer skv. 8. gr. reglnanna og í 9. gr. þeirra er fjallað um helstu verkefni framkvæmdastjórnar.

Pegar ráðning fór fram í stöðu forstjóra Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma, höfðu reglur nr. 241/1995 ekki verið settar á grundvelli 51. gr. laga nr. 36/1993, um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu, og ekki var heldur til að dreifa öðrum gildum stjórnvaldsfyrirmælum, er snertu stöðu og starfssvið framkvæmdastjórnar. Ég tel þó ekki efni til að gagnrýna kirkjugarðsstjórn fyrir að hafa falið framkvæmdastjórn að undirbúa umrætt mál fyrir fund kirkjugarðsstjórnar við þessar aðstæður, þar sem kirkjugarðsstjórn var heimilt samkvæmt óskráðum meginreglum stjórn-sýsluréttar, að fela undirnefnd að undirbúa mál fyrir næsta fund kirkjugarðsstjórnar. Ég tel ekki ástæðu til að víkja frekar að stöðu og störfum framkvæmdastjórnar á umræddum tíma.

Að því er snertir starfshætti og málsmeðferð framkvæmdastjórnar, þá liggur ekki fyrir í gögnum málsins að hún hafi tekið formlega afstöðu til hæfis til meðferðar málsins skv. 4. mgr. 5. gr. stjórn-sýslulaga. Samkvæmt þeim gögnum og skýringum, sem veittar hafa verið af hálfu stjórnar Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma, er ljóst, að framkvæmdastjórn fjallaði um málið á nokkrum „óformlegum fundum“, þar sem X var ekki viðstaddur. Eins og fram kemur í IV. kafla hér að framan, virðist mega ráða, að á þessum fundum hafi flestar ákvarðanir verið teknar um meðferð málsins. Ekki var haldin fundargerð um þessa fundi, en það er aftur á móti gert um reglulega fundi framkvæmdastjórnar. Um fyrrnefnda fundi og þær ákvarðanir, sem teknar voru á þeim, nýtur því ekki við upplýsinga úr öðrum gögnum en minnispunktum framkvæmdastjórnarmanna og bréfum lögmannna stjórnar Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma.

Pegar vafi leikur á hæfi nefndarmanns eða annars þess, sem rétt á til fundarsetu, ber hlutaðeigandi að vekja athygli formanns án tafar á þeim ástæðum, er kunna að valda vanhæfi hans, sbr. 3. mgr. 5. gr. stjórn-sýslulaga. Ber formanni nefndar síðan að taka málið til meðferðar á fundi, þar sem skera ber úr um hæfi nefndarmanns, að honum fjarstöddum,

sbr. 2. mgr. 4. gr. og 4. mgr. 5. gr. stjórnýslulaga. Formanni nefndar ber einnig að taka mál til meðferðar, berist ábending frá öðrum eða þegar hann veit sjálfur að vafi kann að leika á hæfi nefndarmanns. Telji meirihluti nefndar nefndarmann vanhæfan, tekur hann ekki frekari þátt í meðferð málsins og vikur af fundum nefndarinnar, þegar um málið er fjallað, sbr. 2. mgr. 4. gr. stjórnýslulaga. Í athugasemd í greinargerð við 4. gr. frumvarps þess, er varð að stjórnýslulögum, segir að færa beri til bókar, að nefndarmaður hafi vikið af fundi, niðurstöðu nefndarinnar um hæfi nefndarmannsins, svo og hver taki sæti í nefndinni, til að tryggja sönnun fyrir því að hæfisreglunum hafi verið fylgt (Alþt. 1992, A-deild, bls. 3290). Að því búnu ber að taka málið til frekari meðferðar og úrlausnar, eftir atvikum þegar kallaður hefur verið til varamaður þess, er vék sæti.

Ég tel ástæðu til að gagnrýna, að ekki skuli hafa verið farið eftir framangreindum ákvæðum 4. og 5. gr. stjórnýslulaga við meðferð málsins, heldur þess í stað fjallað um málið án þátttöku X á „óformlegum fundum“, sem ekki voru færðir til bókar. Þá var þess ekki gætt, að X viki af fundi framkvæmdastjórnar hinn 15. nóvember 1995, er málið bar á góma, eins og áður segir. Þessi málsmeðferð, sem var andstæð ákvæðum 4. og 5. gr. stjórnýslulaga, var til þess fallin að valda tortryggni um, að þær ákvarðanir, sem teknar voru um meðferð og úrlausn málsins, hefðu verið byggðar á málefnalegum sjónarmiðum. Ég tel sérstaka ástæðu til að áréttta, að almennt er ekki nægjanlegt að komið sé í veg fyrir að vanhæfur maður taki þátt í meðferð máls, heldur verður jafnframt að viðhafa þá málsmeðferð, að almennt liggja ljóst fyrir, að farið hafi verið að lögum.“

VI.

Niðurstaða álits míns, dags. 12. júní 1996, var svohljóðandi:

„Niðurstaða.“

Það er niðurstaða mín, í tilefni af þeirri kvörtun, sem hér að framan hefur verið fjallað um, að Y, F og E hafi ekki verið vanhæfir til meðferðar máls um ráðningu í stöðu forstjóra Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma. Þá er það niðurstaða mín, að biskup Íslands hafi heldur ekki verið vanhæfur til meðferðar málsins, er því var skotið til úrskurðar hans skv. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 36/1993, um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu.

Það er aftur á móti niðurstaða mín, að X hafi verið vanhæfur til meðferðar málsins í framkvæmdastjórn og stjórn Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma skv. 2. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnýslulaga, þar sem einn af umsækjendum um stöðu forstjóra var sonur hans. Aftur á móti liggur ekki fyrir í gögnum málsins að X hafi tekið þátt í meðferð og úrlausn málsins, ef frá er talinn fundur framkvæmdastjórnar hinn 15. nóvember 1994. Þar sem X var vanhæfur til meðferðar málsins, bar honum að víkja af þessum fundi framkvæmdastjórnar, þegar málefni, er snertu ráðningu í stöðu forstjóra Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma, bar á góma. Þegar litið er til þess, að umfjöllun um málið á þessum fundi virðist aðallega hafa verið til þess að kynna stöðu málsins, og ekki verður séð, að neinar ákvarðanir hafi verið teknar um efni eða meðferð málsins, er ekki ástæða til að ætla að þessi annmarki hafi haft áhrif á úrlausn þess. Af þeim sökum tel ég, að þessi annmarki haggi ekki við gildi ákvörðunar stjórnar Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma um ráðningu á forstjóra.

Loks tel ég ástæðu til að gagnrýna, að framkvæmdastjórn fylgdi ekki ákvæðum 4. og 5. gr. stjórnýslulaga við meðferð málsins. Í þess stað fjallaði hún um málið án þátttöku X á „óformlegum fundum“, sem ekki voru færðir til bókar. Þessi málsmeðferð var til þess fallin að valda tortryggni um, að þær ákvarðanir, sem teknar voru um meðferð og úrlausn málsins, hefðu verið byggðar á málefnalegum sjónarmiðum. Ég tel sérstaka ástæðu til að áréttta, að almennt er ekki nægjanlegt að komið sé í veg fyrir að vanhæfur maður taki þátt

í meðferð máls, heldur verður jafnframt að viðhafa þá málsmeðferð að almennt liggi ljóst fyrir, að farið hafi verið að lögum.“

9.2. **Almennt hæfi. Hæfi formanns kjaranefndar.
Málsmeðferðarreglur. Rökstuðningur.
(Mál nr. 1442/1995)**

Í tilefni af kvörtun A yfir ákvörðun kjaranefndar á launum hans tók umboðsmaður fram að með lögum nr. 120/1992, um Kjaradóm og kjaranefnd, væri mælt fyrir um hvernig ákveða skyldi laun tiltekinna starfsmanna ríkisins og að launakjör A skyldu heyra undir úrskurð kjaranefndar. Væri það ekki í verkahring umboðsmanns að fjalla um áhrif laganna á rétt A og frelsi til að semja um launakjör sín, eða kvörtun hans að því leyti sem hún beindist að því að lög nr. 120/1992 gerðu ekki fullnægjandi kröfur til hæfis nefndarmanna.

Um þann þátt í kvörtun A sem laut að almenntu hæfi X til að vera formaður kjaranefndar þar sem hún ætti einnig sæti í Kjaradómi tók umboðsmaður fram að samkvæmt reglum þeim sem Kjaradómur setti um úrskurði kjaranefndar skyldu niðurstöður kjaranefndar kynntar Kjaradómi, áður en úrskurðir væru upp kveðnir. Taldi umboðsmaður því ljóst að Kjaradómur hefði að vissu marki eftirlit með störfum kjaranefndar. Umboðsmaður tók fram, að ganga yrði út frá þeirri grundvallarreglu um almennt hæfi nefndarmanna í opinberum nefndum, að ekki skuli skipa þá til nefndarsetu, sem fyrirsjáanlegt sé að verði oft vanhæfir til meðferðar einstakra mála eða gegna stöðu, sem vegna ákveðinna tengsla við nefndina veldur því sjálfkrafa að þeir geti ekki talist hæfir til að fjalla um sömu mál í báðum störfum (sjá SUA 1992:108 og SUA 1994:313). Þótt ekki væri um að ræða beina lagaheimild til að skjóta ákvörðunum kjaranefndar til Kjaradóms yrði ráðið af 7. gr. laganna og lögskýringargögnum, að Kjaradómi væri ætlað endurskoðunar- eða eftirlitshlutverk að því er tæki til ákvarðana kjaranefndar. Niðurstaða umboðsmanns var, að með hliðsjón af því hve viðamikil störf kjaranefndar væru, væri eðli og umfang þess eftirlits sem Kjaradómur hefði með störfum nefndarinnar slíkt að leiddi til þess að sami maður gæti ekki gegnt samtímis störfum í kjaranefnd og Kjaradómi. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til fjármálaráðherra að endurskoða skipun X til setu samtímis í Kjaradómi og í kjaranefnd. Þar sem ákvörðun kjaranefndar í máli A var á fyrra stigi stjórnýslu tóku ákvæði 4. tölul. 3. gr. stjórnýslulaga ekki til umfjöllunar málsins af hálfu X og taldi umboðsmaður ekki ástæðu til athugasemda við afgreiðslu kjaranefndar á málinu.

Umboðsmaður tók fram að ákvæði stjórnýslulaga giltu um málsmeðferð kjaranefndar að því leyti sem ekki væri kveðið á um strangari málsmeðferð í reglum þeim sem Kjaradómur setti kjaranefnd og í lögum nr. 120/1992. Umboðsmaður taldi að afstaða A hefði legið fyrir nefndinni og að málsmeðferð nefndarinnar hefði samrýmst 13. gr. stjórnýslulaga, um andmælarétt, og ákvæðum laga nr. 120/1992. Hins vegar taldi umboðsmaður, að miðað við atvik málsins, hefði kjaranefnd borið að gæta ákvæðis 1. tölul. 2. mgr. 20. gr. stjórnýslulaga, um rökstuðning, þar sem undan- tekningarákvæði 3. mgr. 20. gr. laganna, sbr. 1. tölul. 21. gr. laganna, hefði ekki átt við.

I.

Hinn 28. apríl 1995 leitaði til mín A, forstjóri ríkisstofnunar, vegna ákvörðunar kjaranefndar frá 14. febrúar 1995 á launum hans.

H.

Samkvæmt gögnum málsins eru málavextir þeir helstir, að kjaranefnd tók launamál forstjórans til endurskoðunar í tilefni af bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 15.

desember 1994, þar sem þess var farið á leit, að kjaranefnd ákvarðaði forstjóranum laun til samræmis við aukna ábyrgð hans í starfi. Í bréfi kjaranefndar frá 12. janúar 1995 var forstjórinn beðinn um að veita nánar tilgreindar upplýsingar um launakjör sín fyrir 23. janúar s.á. Hann gaf þær upplýsingar með bréfi, dags. 20. janúar 1995. Fyrirspurn um sama efni beindi kjaranefnd einnig til ráðuneytisstjóra dóms- og kirkjumálaráðuneytisins. Þá kemur fram, að ráðuneytisstjórinn hafi komið á fund nefndarinnar 24. janúar 1995, að ósk nefndarinnar. Hinn 14. febrúar 1995 ákvað kjaranefnd launakjör forstjórans sbr. 9. gr. laga nr. 120/1992, um Kjaradóm og kjaranefnd.

Samkvæmt kvörtun A telur hann, að með lögum nr. 120/1992 sé brotið gegn rétti hans og frelsi til að semja um starfskjör og lög in ekki samþýðanleg stjórnarskrá. Þá kvartar hann yfir því, að hann hafi ekki fengið að tjá sig eða koma á fund kjaranefndar, áður en nefndin lagði úrskurð á málið. Ráðuneytisstjóra dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, sem jafnframt sé formaður samninganefndar ríkisins, hafi hins vegar verið gefinn kostur á því að koma á fund nefndarinnar. A kvartar yfir því, að úrskurður nefndarinnar hafi ekki verið rökstuddur. Um þann þátt kvörtunarinnar segir í bréfi A til mín frá 23. maí 1995:

„. . . Þegar símtalið [við formann kjaranefndar hinn 8. febrúar 1995] átti sér stað hafði kjaranefnd hins vegar komist að efnislegrri niðurstöðu í málinu sem formaður gerði mér grein fyrir. Þegar hann skýrði mér frá ákvörðun nefndarinnar benti ég honum á að mér þætti hún afar óeðlileg og þarfnast rökstuðnings. Ég hafði jafnframt uppi andmæli við niðurstöðunni og benti formanni á að kjaranefnd bæri samkvæmt stjórnarsýslulögum að rökstyðja ákvörðun sína. Í þessu símtali óskaði ég eftir því að rökstuðningurinn myndi koma fram í ákvörðun nefndarinnar. Formaður upplýsti hins vegar að kjaranefnd bæri ekki að rökstyðja ákvarðanir sínar samkvæmt lögum um Kjaradóm og kjaranefnd og hafnaði ósk minni. Þessu mótmælti ég ennfremur og benti formanni á að samkvæmt nýjum stjórnarsýslulögum þyrfti rökstuðningur að fylgja ákvörðun kjaranefndar og að þessi málsmeðferð fengi ekki staðist í ljósi þeirra laga og góðra stjórnarsýsluhátta. Engu að síður barst mér ákvörðun nefndarinnar frá 14. febrúar með einnar setningar bréfi ritara hennar frá 16. sama mánaðar. Þar er heldur ekki að finna leiðbeiningar um heimild mína til þess að fá ákvörðun kjaranefndar rökstudda samkvæmt 1. tl. 2. mgr. 20. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37, 30. apríl 1993. Þessi málsmeðferð er í samræmi við fyrrgreint álit formanns kjaranefndar. Að svo búnu taldi ég þýðingarlaust að bera fram frekari beiðnir um rökstuðning. Málinu væri lokið af hálfu kjaranefndar.“

Ennfremur lýtur kvörtun A að því, að ekki sé unnt að skjóta úrskurði kjaranefndar til æðra stjórnvalds. Loks kvartar hann yfir því í bréfi, dags. 4. maí 1995, að X, formaður kjaranefndar, hafi verið vanhæf til meðferðar málsins. Í því sambandi vísar hann meðal annars til 7. gr. laga nr. 120/1992, þar sem segir, að Kjaradómur skuli setja kjaranefnd meginreglur um úrskurði nefndarinnar. Um þennan þátt kvörtunarinnar segir ennfremur í bréfi A frá 23. maí 1995:

„Ég tel stöðu [X] sem dómara í Kjaradómi og formanns kjaranefndar vera þannig að ekki sé svo tryggilega um hnúta búið hlutlægt séð að engin ástæða sé til að draga í efa að [X] sé óvillhóll þegar kemur að störfum hennar í kjaranefnd. Skiptir ekki máli í því sambandi að mínu mati þótt hún sitji hjá þegar Kjaradómur setur kjaranefnd viðmiðunarreglur til að starfa eftir.

Þá eru ákvæði laga nr. 120, 31. desember 1992, um Kjaradóm og kjaranefnd, með þeim hætti að ástæða er til að draga í efa að kjaranefnd fái litið óvillhóllt á mál.

Ennfremur má vekja athygli á því að samkvæmt 2. mgr. 1. gr. laganna er gerð sú

krafa að formaður Kjaradóms uppfylli ákveðið hæfisskilyrði um menntun. Hann skal vera lögfræðingur og skipaður af Hæstarétti Íslands. Öðru máli gegnir um formann kjaranefndar samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laganna. Engin krafa er gerð um menntun, en hann skal skipaður af fjármálaráðherra.

Þá eru engin lagaskilyrði um það að kjaranefnd hafi þekkingu eða reynslu á sviði kjaramála eða stjórnunar, hvorki á hinum almenna vinnumarkaði né hjá hinu opinbera.

Það skal dregið í efa að þessi skipan kjaranefndar sé með þeim hætti að hún sé hæf til að fjalla um og taka ákvarðanir í þeim málum sem henni er ætlað samkvæmt lögnum.

Meðal annars af ofangreindum sökum er efast um gildi ákvörðunar kjaranefndar frá 14. febrúar 1995 um launakjör undirritaðs.“

III.

Ég ritaði kjaranefnd bréf 30. maí 1995 og óskaði þess, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að kjaranefnd léti mér í té gögn málsins og skýrði viðhorf sín til kvörtunar A. Sérstaklega var þess óskað, að kjaranefnd veitti mér upplýsingar um, hvort hún fylgdi málsmeðferðarreglum stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 í störfum sínum. Ef svo væri ekki, óskaði ég upplýsinga um ástæður þess.

Í svarbréfi kjaranefndar, dags. 31. ágúst 1995, vísar kjaranefnd til þess, að í bréfi frá 20. janúar 1995 hafi A svarað þeim spurningum, sem til hans hafi verið beint, og gert grein fyrir máli sínu almennt. Kjaranefnd vísar því á bug, að A hafi ekki verið gefinn kostur á að tjá sig, áður en nefndin tók ákvörðun um launamál hans. Hann hafi ekki óskað sérstaklega eftir því að reifa mál sitt munnlega fyrir kjaranefnd. Þá segir í bréfinu, að ráðuneytisstjóra dóms- og kirkjumálaráðuneytisins hafi verið boðið á fund nefndarinnar til þess að ræða nánar launamál forstjórans og fleiri embættismanna, sem undir ráðuneytið heyrðu, en þar hafi ekki farið fram munnleg málsreifun í skilningi 3. mgr. 2. gr. „meginreglna um úrskurði kjaranefndar“.

Um það kvörtunaratríði, að úrskurður kjaranefndar hafi ekki verið rökstuddur, segir í bréfi kjaranefndar, að í lögum nr. 120/1992 séu engin ákvæði, sem skyldi kjaranefnd til þess að rökstyðja úrskurði sína. Lögin hafi hins vegar að geyma ítarleg fyrirmæli um það, hver sjónarmið kjaranefnd skuli leggja til grundvallar, þegar hún taki ákvarðanir sínar, sbr. 11. og 12. gr. þeirra. Nefndin hafi þau atríði í huga, þegar hún taki ákvarðanir um launamál þeirra, sem undir úrskurðarvald hennar heyri, og svo hafi einnig verið í tilviki A. Síðan segir í bréfi kjaranefndar:

„[A] var með bréfi kjaranefndar, dags. 16. febrúar 1995, sendur úrskurður kjaranefndar. Kjaranefnd hefur ekki borist formleg beiðni frá [A] um rökstuðning, sbr. 21. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, en tekið skal fram, að í bréfi kjaranefndar til [A], dags. 16. febrúar 1995, var honum ekki bent sérstaklega á heimild sína til að fá ákvörðun kjaranefndar rökstudda, sbr. 1. tl. 2. mgr. 20. gr. stjórnarsýslulaga.

Í þessu sambandi vill kjaranefnd benda á, að það er að ýmsu leyti örðugt að rökstyðja launaákvarðanir, sem teknar eru einhliða af handhafa opinbers valds eins og kjaranefnd. Slíkt verður varla gert með öðrum hætti en þeim að vísa til þeirra sjónarmiða, sem nefndin skal lögum samkvæmt hafa í huga, þegar hún tekur ákvarðanir sínar. Þá tekur kjaranefnd fram, að hún skildi erindi dómsmálaráðuneytisins og skýringar [A] þannig, að óskað væri eftir hækkun launa honum til handa, og tók kjaranefnd það erindi til greina, þ.e. hún hækkaði laun forstjórans í ákvörðun sinni. Lítur kjaranefnd því svo á, að samkvæmt 3. mgr. 20. gr. stjórnarsýslulaga, hafi ekki þurft leiðbeiningar við, sbr. 1. tl. 2. mgr. 21. gr. stjórnarsýslulaga.“

Um það kvörtunatriði, að X hafi ekki verið hæf til meðferðar málsins, segir svo í bréfi kjaranefndar:

„Kjaranefnd lítur svo á, að það sé á verksviði þess stjórnvalds, sem hverju sinni skipar menn til setu í nefndum og ráðum á vegum ríkisins, að meta það, hvort þeir aðilar, sem skipaðir eru, fullnægi almennum hæfisskilyrðum.

Kjaranefnd fær ekki séð, að það valdi vanhæfi, þótt sami aðili sitji bæði í kjaranefnd og Kjaradómi, enda gera lög nr. 120/1992 ráð fyrir ákveðnum tengslum milli Kjaradóms og kjaranefndar. Með vísan til þess, sem áður segir, telur nefndin það þó ekki vera á verksviði sínu, heldur fjármálaráðherra, að meta hæfi [X] í þessu tilviki, en [X] er skipuð af fjármálaráðherra í Kjaradóm og sem formaður kjaranefndar. [. . .]“

Hvað snertir þann þátt kvörtunarinnar, að lög nr. 120/1992, um Kjaradóm og kjaranefnd, séu ekki samþýðanleg stjórnarskrá, telur kjaranefnd það hlutverk almennra dómstóla að skera úr því. Þá telur kjaranefnd, að með lögum 120/1992 hafi löggjafinn mælt fyrir um það, hvernig ákvarða skuli laun tiltekinna starfsmanna ríkisins, og það sé rétt, að þau geri ekki ráð fyrir því, að ákvörðunum kjaranefndar verði skotið til æðra stjórnvalds. Í bréfinu segir ennfremur, að kjaranefnd telji sér skylt að fylgja þeim lágmarkskröfum, sem stjórnáráð nr. 37/1993 geri til málsmeðferðar. Jafnframt séu kjaranefnd settar sérstakar málsmeðferðarreglur, sbr. 10. gr. laga nr. 120/1992, auk þess sem Kjaradómur setji nefndinni meginreglur um úrskurði hennar, sbr. 7. gr. sömu laga. Bréfi kjaranefndar fylgdu tilvitnaðar meginreglur um úrskurði kjaranefndar, dags. 4. nóvember 1993, auk gagna málsins.

Með bréfi, dags. 5. september 1995, óskaði ég eftir því, að A sendi mér þær athugasemdir, sem hann teldi ástæðu til að gera vegna bréfs kjaranefndar. Í athugasemdum A, dags. 21. september 1995, kemur fram, að honum hafi ekki staðið til boða að reifa mál sitt á fundi nefndarinnar og hann hafi hvorki haft vitneskju um það fyrirfram, að til stæði að fjalla um erindi hans á fundi nefndarinnar 24. janúar 1995 né að ráðuneytisstjóra dóms- og kirkjumálaráðuneytisins hefði verið boðið til fundarins. Um rökstuðning umræddrar ákvörðunar segir meðal annars í bréfi A, að kjaranefnd hafi ekki gætt ákvæða stjórnáráð nr. 37/1993, eins og henni hafi borið. Formaður nefndarinnar hafi hafnað kröfu um rökstuðning og ekki skipti máli, að sú krafa hafi ekki verið endurtekin með formlegum hætti, þegar niðurstaða lá fyrir. Þá segir, að umfjöllun og rökstuðningur um þau efni, sem getið sé í 11. og 12. gr. laganna, eigi að liggja fyrir í úrskurðum kjaranefndar og vera aðgengilegur og viðkomandi aðilum kunnur. Að öðrum kosti séu ákvarðanir kjaranefndar „hreinar geðþóttaákvæðanir“, byggðar á einhverju, sem nefndin „hafi í huga“.

Ég ritaði fjármálaráðherra bréf 23. febrúar 1996, sem ítrekað var með bréfum, dags. 13. maí, 12. júní og 24. júlí 1996, og óskaði þess, að fjármálaráðuneytið léti mér í té gögn málsins og skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A, sérstaklega að því er snerti hæfi X til þess að eiga sæti samtímis í kjaranefnd og Kjaradómi. Í bréfi fjármálaráðuneytisins, dags. 24. september 1996, var tilkynnt, að ráðuneytið myndi svara bréfi mínu svo fljótt, sem kostur væri, en dráttur á svörum stafaði af misskilningi innan ráðuneytisins.

Í svarbréfi fjármálaráðuneytisins, dags. 4. október 1996, segir meðal annars svo:

„Pegar [X] var skipuð formaður kjaranefndar, með bréfi fjármálaráðherra dags. 2. apríl 1993, sbr. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 120/1992 um Kjaradóm og kjaranefnd, hafði ráðherra áður skipað hana einn af dómendum Kjaradóms, sbr. 1. mgr. 1. gr. sömu laga, [. . .]. Sú ákvörðun að skipa [X] sem formann kjaranefndar var að sjálfsögðu tekin eftir að mat hafði farið fram á því hvort hún fullnægði almennum hæfisskilyrð-

um. Það var, og er enn, mat þessa ráðuneytis að sú staðreynd að [X] hafi áður verið skipaður einn af dómendum Kjaradóms geti ekki verið til þess fallin að draga í efa óhlutdrægni hennar við störf sem formaður kjaranefndar. Ráðuneytið getur með engu móti séð að það valdi vanhæfi að sami aðili sitji í kjaranefnd og Kjaradómi, enda gera lög nr. 120/1992, með síðari breytingum, einmitt ráð fyrir ákveðnum tengslum á milli kjaranefndar og Kjaradóms.“

Þá segir í bréfi ráðuneytisins, að með vísan til þeirrar skipan kjaranefndar, sem ákvæði 1. mgr. 8. gr. laga nr. 120/1992 geri ráð fyrir, verði að telja nefndina sjálfstæða stjórnarsýslunefnd í skilningi stjórnarsýslulaga. Í lögnum sé ekki kveðið á um að heimilt sé að skjóta úrskurðum kjaranefndar til æðra stjórnvalds og því ljóst að kæruheimild sé ekki fyrir hendi. Loks telur ráðuneytið það vera hlutverk almennra dómstóla að skera úr um, hvort lög séu samþýðanleg stjórnarskrá eða ekki, og því sé ráðuneytið ekki bært til þess að fjalla um þann þátt kvörtunarinnar.

Með bréfi 10. október 1996 gaf ég A kost á að koma að athugasemdum sínum í tilefni af bréfi fjármálaráðuneytisins. Athugasemdir hans bárust mér með bréfi, dags. 15. október 1996.

IV.

Í álitinu segir svo um kvörtunarefni A:

„1.

Í lögum nr. 120/1992, um Kjaradóm og kjaranefnd, er mælt fyrir um, hvernig ákveða skuli laun tiltekinna starfsmanna ríkisins. Samkvæmt lögnum hefur löggjafinn ákveðið, að um launakjör skuli forstjórinn heyra undir úrskurð kjaranefndar, sbr. 9. gr. laganna. Ég tek fram, að það er almennt ekki í verkahring umboðsmanns Alþingis að leggja dóm á það, hvernig til hafi tekist um löggjöf, sem Alþingi hefur sett. Það er og skoðun mín, að ekki séu nægileg rök til þess, að ég fjalli um framangreind lög á grundvelli 11. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis. Tel ég því ekki vera fyrir hendi skilyrði til þess að ég fjalli frekar um þann þátt kvörtunar A, sem snýr að áhrifum umræddra laga á rétt hans og frelsi til að semja um launakjör sín.

2.

Ég skil svo þann þátt kvörtunar A, er lýtur að hæfi formanns kjaranefndar, að hún beinist annars vegar að því, að ákvæði laga nr. 120/1992 geri ekki fullnægjandi kröfur til hæfis nefndarmanna. Um það atriði vísa ég til þess, er að framan greinir um lagasetningu Alþingis.

Í skil ég kvörtun A svo, að hann telji, að X fullnægi ekki skilyrðum til að verða skipuð formaður kjaranefndar, einkum vegna þess, að hún hafi áður verið skipuð til setu í Kjaradómi.

Samkvæmt bréfi fjármálaráðuneytisins frá 4. október 1996 er það mat ráðuneytisins, að X fullnægi almennum hæfisskilyrðum til þess að verða skipuð formaður kjaranefndar. Jafnframt sé það mat ráðuneytisins, að fyrri skipan hennar í Kjaradóm sé ekki til þess fallin, að draga í efa óhlutdrægni hennar við störf formanns kjaranefndar. Þá telur ráðuneytið, að það valdi ekki vanhæfi að sami aðili sitji í kjaranefnd og Kjaradómi, enda geri lög nr. 120/1992, með síðari breytingum, ráð fyrir ákveðnum tengslum á milli kjaranefndar og Kjaradóms.

Í kvörtun A er því ekki haldið fram, að ómálefnalegra eða annarra ólögðmætra sjónarmiða hafi gætt í störfum formanns kjaranefndar. Engin vísbending um slíkt kemur heldur fram í gögnum málsins. Kemur því hér aðeins til úrlausnar, hvort sami maður geti almennt

að lögum gegnt samtímis nefndarstörfum í kjaranefnd og átt sæti í Kjaradómi. Við þá úrlausn skipta tengsl þessara starfa meginmáli.

Samkvæmt 8. gr. laga nr. 120/1992, um Kjaradóm og kjaranefnd, skal kjaranefnd skipuð þremur mönnum. Kjaradómur tilnefnir tvo nefndarmenn, og fjármálaráðherra skipar einn og skal hann jafnframt vera formaður. Samkvæmt 7. gr. laganna skal Kjaradómur setja kjaranefnd meginreglur um úrskurði nefndarinnar.

Framangreind ákvæði um skipan kjaranefndar og um að Kjaradómur skuli setja meginreglur um úrskurði kjaranefndar verða rakin til breytinga, sem gerðar voru á frumvarpi til laga um Kjaradóm og kjaranefnd í meðferð Alþingis, en samkvæmt frumvarpinu skyldi fjármálaráðherra skipa tvo nefndarmenn án tilnefningar og einn samkvæmt tilnefningu forseta Alþingis. Með þeirri breytingu, sem gerð var á skipan kjaranefndar, var samkvæmt áliti meirihluta efnahags- og viðskiptanefndar miðað að því, að færa kjaranefnd fjær framkvæmdarvaldinu og nær því að vera óháður úrskurðaraðili en ákvæði frumvarpsins höfðu kveðið á um. Þá segir í framangreindu nefndaráliti um þessar breytingar:

„. . . Er með þessu leitast við að gera kjaranefnd að eins konar undirdómi Kjaradóms og þannig sniðnir af þeir annmarkar sem þóttu vera á skipan kjaranefndar samkvæmt frumvarpinu. Til að undirstrika þessa nýju skipan enn frekar er lagt til að ný grein komi á eftir 6. gr. þar sem kveðið er á um að Kjaradómur skuli setja kjaranefnd meginreglur um úrskurði nefndarinnar.“ (Alþt. 1992, A-deild, bls. 3192–3193.)

Á grundvelli 7. gr. umræddra laga setti Kjaradómur meginreglur um úrskurði kjaranefndar 4. nóvember 1993. Samkvæmt 3. gr. reglnanna skal kjaranefnd gæta ákvæða 11. og 12. gr. laga nr. 120/1992, um Kjaradóm og kjaranefnd. Sérstaklega skal gæta þess, að úrskurðir kjaranefndar raski ekki þeim grunni, sem Kjaradómur leggur. Í 3. mgr. 3. gr. reglnanna segir svo:

„Áður en úrskurðir kjaranefndar eru kveðnir upp með formlegum hætti skal niðurstaðan kynnt Kjaradómi. Líti Kjaradómur svo á að ákvörðun (einstök úrlausn) raski því samræmi sem krafist er í niðurlagi 11. gr. laga nr. 120 31. desember 1992 um Kjaradóm og kjaranefnd, skal Kjaradómur innan 15 daga frá því að slík úrlausn barst honum frá kjaranefnd beina rökstuddum tilmælum til kjaranefndar um að nefndin taki ákvörðun sína (úrlausn) til umfjöllunar og ákvörðunar á nýjan leik. Ber kjaranefnd að verða við þeim tilmælum.“

Af framanrituðu tel ég ljóst, að störf þau, sem hér um ræðir, tengist á þann hátt, að Kjaradómur taki úrskurði kjaranefndar til athugunar að efni til, áður en þeir eru kveðnir upp, og hafi að vissu marki eftirlit með starfi nefndarinnar. Eins og hér að framan greinir, gera lög nr. 120/1992 ráð fyrir ákveðnu stjórnarsýslusambandi á milli Kjaradóms og kjaranefndar. Hvorki í lögum né lögskýringargögnum er á hinn bóginn að finna neitt um það, að ekki eigi að gilda bæði almennar og sérstakar hæfisreglur stjórnarsýsluréttarins um umrædda nefndarmenn eða að þær skuli sæta afbrigðilegri túlkun.

Um *sérstakt hæfi* nefndarmanna kjaranefndar (og dómara Kjaradóms) til umfjöllunar einstakra mála fer því skv. 3. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, sbr. 1. gr. laganna. Samkvæmt 4. tölul. 3. gr. laga nr. 37/1993 má nefndarmaður ekki taka þátt í meðferð máls á kærustigi, hafi hann áður tekið þátt í meðferð þess á lægra stjórnarsýslustigi. Sama gildir um mann, sem fer með umsýslunar- eða eftirlitsvald, hafi hann áður haft afskipti af málinu hjá þeirri stofnun, sem eftirlitið lýtur að.

Eins og nánar kemur fram í skýrslu minni fyrir árið 1992, bls. 108, og 1994, bls. 313, verður að ganga út frá því, að sú grundvallarregla gildi um *almennri hæfi* nefndarmanna í

opinberum nefndum, að ekki skuli skipa þá menn til nefndarsetu, sem annaðhvort er fyrrsjáanlegt að verði oft vanhæfir til meðferðar einstakra mála eða gegna stöðu, sem vegna ákveðinna tengsla við nefndina veldur sjálfkrafa, að þeir geta ekki talist hæfir til að fjalla um sömu mál í báðum störfunum.

Í því máli, sem hér er til úrlausnar, er ekki um að ræða beina lagaheimild til að skjóta ákvörðunum kjaranefndar til Kjaradóms. Engu að síður verður ráðið af 7. gr. laga nr. 120/1992, þar sem segir, að Kjaradómur skuli setja kjaranefnd meginreglur, og lögskýringargögnum, einkum álit meirihluta efnahags- og viðskiptanefndar, þar sem segir, að tilgangur viðkomandi breytinga sé „að gera kjaranefnd að eins konar undirdómi Kjaradóms“, að Kjaradómi sé ætlað ákveðið endurskoðunar- eða eftirlitshlutverk, að því er tekur til ákvarðana kjaranefndar, sbr. einnig 3. mgr. 3. gr. meginreglna þeirra, sem Kjaradómur hefur sett kjaranefnd á grundvelli 7. gr. laga nr. 120/1992.

Hin óskráða grundvallarregla um almennt hæfi nefndarmanna tekur ekki aðeins til vanhæfis á æðra stjórnarsýslustigi í tilefni af stjórnarsýslukæru, þegar starfsmaður hefur áður tekið þátt í meðferð máls á lægra stjórnarsýslustigi, heldur á reglan einnig við, þegar reynir á annars konar eftirlit og skyld réttarræði, sbr. t.d. dóm Hæstaréttar frá 19. mars 1993 (Hrd. 1993:603), en í dómnum var hin óskráða grundvallarregla um almennt hæfi orðuð svo, „að fyrirfram [þæri] að girða fyrir það að borgararnir [hefðu] réttmæta ástæðu til að efast um að mál þeirra hljóti lögmæta og hlutlæga meðferð á öllum úrskurðarstigum“.

Hér að framan hefur verið vikið að lögskýringargögnum, sem varpa ljósi á markmið löggjafans með hinu sérstæða fyrirkomulagi samkvæmt lögum nr. 120/1992. Samkvæmt 3. mgr. 3. gr. reglna, sem Kjaradómur setti kjaranefnd, skal sérhver úrskurður nefndarinnar borinn undir dóminn til endurskoðunar um ákveðin atriði, áður en hann er kveðinn upp. Þegar haft er í huga, hversu viðamikil störf kjaranefndar eru, sbr. 9. gr. laganna, verður að telja, að bæði eðli og umfang þess eftirlits, sem Kjaradómur hefur með störfum kjaranefndar á grundvelli 3. mgr. 3. gr. reglna, sem settar eru á grundvelli 7. gr. laganna, sbr. og niðurlag 11. gr., leiði til þess, að samkvæmt hinni óskráðu grundvallarreglu um almennt hæfi geti sami maður ekki gegnt samtímis störfum í kjaranefnd og Kjaradómi. Eru það því tilmæli mín, að fjármálaráðherra, sem skipað hefur sama mann til setu í Kjaradómi og í kjaranefnd, endurskoði þá skipun með tilliti til framangreindra sjónarmiða.

Eins og fram hefur komið hér að framan, er ekki til úrlausnar í máli þessu, hvort kjaranefnd hafi byggt ákvörðun í málinu á ólögmætum sjónarmiðum. Með vísan til framangreinds og þess, að kvörtun A beinist að ákvörðun kjaranefndar, sem samkvæmt framansögðu verður að telja ákvörðun á fyrra stigi stjórnarsýslu, taka ákvæði 4. tölul. 3. gr. stjórnarsýslulaga ekki til umfjöllunar þessa máls af hálfu X sem formanns kjaranefndar. Að framansögðu athuguðu tel ég ekki ástæðu til athugasemda við afgreiðslu kjaranefndar í máli þessu.

3.

A telur, að málsmeðferð kjaranefndar brjóti gegn ákvæðum stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 um andmælarétt og rökstuðning ákvörðunar.

Kveðið er meðal annars á um meðferð mála í kjaranefnd í 10. gr. laga nr. 120/1992, um Kjaradóm og kjaranefnd. Þar segir:

„Kjaranefnd aftar sér af sjálfsdáðum nauðsynlegra gagna og upplýsinga og er henni rétt að krefjast skýrslna, munnlegra og skriflegra, af einstökum mönnum og embættismönnum. Skulu embættismenn m.a. veita upplýsingar um aukastörf og hlunnindi sem störfum þeirra fylgja.

Talsmönnum þeirra sem undir úrskurðarvald kjaranefndar falla, svo og ráðuneytum vegna embættismanna og stofnana sem undir þau heyra, skal gefinn kostur á

að leggja fram skriflegar eða munnlegar greinargerðir vegna þeirra mála sem til úrlausnar eru. Nefndin getur og heimilað einstökum embættismönnum að reifa mál sitt fyrir nefndinni.“

Nánar er vikið að málsmeðferðarreglum kjaranefndar í 2. gr. meginreglna Kjaradóms um úrskurði kjaranefndar. Þá segir í 5. gr. reglnanna, að ákvæði stjórn-sýslulaga nr. 37/1993 skuli að öðru leyti taka til kjaranefndar, eftir því sem við eigi hverju sinni, svo sem um sérstakt hæfi, leiðbeiningarskyldu, andmælarétt og birtingu úrskurða.

Í athugasemdum við frumvarp það, er varð að stjórn-sýslulögum, kemur fram, að stjórn-sýslulögin hafi að geyma lágmarkskröfur til málsmeðferðar í stjórn-sýslu (Alþt. 1992, A-deild, bls. 3277). Hvað sem líður ákvæðum reglna þeirra, er Kjaradómur setti kjaranefnd, gilda stjórn-sýslulögin, samkvæmt skýrum ákvæðum 1. og 2. gr. þeirra, um málsmeðferð kjaranefndar að því leyti sem ekki er kveðið á um strangari málsmeðferð í fyrrnefndum reglum og lögum nr. 120/1992, sbr. gagnályktun frá 1. málsl. 2. mgr. 2. gr. stjórn-sýslulaga og fyrrnefnd ummæli í lögskýringargögnum.

Samkvæmt 13. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993 skal aðili máls eiga þess kost að tjá sig um efni máls, áður en stjórnvald tekur ákvörðun í því, enda liggja ekki fyrir í gögnum málsins afstaða hans og rök fyrir henni eða slíkt sé augljóslega óþarft.

Í málinu liggur fyrir, að forstjórinn hafi í bréfi, dags. 20. janúar 1995, veitt umbeðnar upplýsingar og gert nánar grein fyrir máli sínu. Verður því að telja, að afstaða hans til málsins hafi verið kjaranefnd ljós. Með vísan til gagna málsins og skýringa kjaranefndar er það skoðun mín, að málsmeðferð nefndarinnar samræmist að þessu leyti ákvæðum stjórn-sýslulaga nr. 37/1993 og laga nr. 120/1992, um Kjaradóm og kjaranefnd, svo og tilvitnuðum meginreglum um úrskurði kjaranefndar.

Samkvæmt 1. tölul. 2. mgr. 20. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993 skal veita aðila leiðbeiningar um heimild hans til þess fá ákvörðun rökstudda, hafi hún verið tilkynnt skriflega, án þess að henni fylgi rökstuðningur. Ekki þarf þó að veita slíkar leiðbeiningar, hafi umsókn aðila verið staðfest að öllu leyti, sbr. 3. mgr. 20. gr. sömu laga.

Samkvæmt greinargerð kjaranefndar, dags. 31. ágúst 1995, var A ekki bent sérstaklega á heimild til að fá ákvörðun nefndarinnar rökstudda. Kjaranefnd líti svo á, að hún hafi tekið erindi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins um hækkun launa forstjórans til greina, og því hafi ekki þurft slíkra leiðbeininga við, sbr. framangreint ákvæði stjórn-sýslulaga.

Erfitt getur verið að leysa úr því, hvort umrætt erindi um launahækkun hafi verið tekið til greina að öllu leyti í skilningi 1. tölul. 2. mgr. 21. gr. stjórn-sýslulaga, þar sem ákvörðun kjaranefndar byggðist á mati og kröfugerð var ekki sett fram í tölum. Ég tel, að ekki verði ráðið með fullri vissu af gögnum málsins, að ákvörðun kjaranefndar í málinu hafi í reynd falið í sér þá hækkun launa A, að litið verði svo á, að kröfur í málinu hafi verið teknar til greina í skilningi 20. gr. laga nr. 37/1993. Hvað sem því líður tel ég, að kjaranefnd hafi hlotið að vera ljóst af samskiptum nefndarinnar og A, áður en formleg ákvörðun kjaranefndar lá fyrir, að hann teldi umrætt erindi ekki hafa verið tekið til greina að öllu leyti. Í athugasemdum, er fram komu við 21. gr. frumvarps þess, er varð að stjórn-sýslulögum, var sú skoðun látin í ljós, að eðlilegast væri að rökstyðja umsókn, ef vafi léki á því, hvort ákvörðun væri að öllu leyti í samræmi við umsókn aðila (Alþt. 1992, A-deild, bls. 3301–3302). Að þessu athuguðu er það skoðun mín, að málsatvik hafi verið svo vaxin, að kjaranefnd hafi borið að gæta ákvæðis 1. tölul. 2. mgr. 20. gr. stjórn-sýslulaga, þar sem undantekning 3. mgr. 20. gr., sbr. 1. tölul. 2. mgr. 21. gr. laganna, hafi ekki átt við.“

V.

Niðurstöðu álits míns, dags. 23. desember 1996, dró ég saman með svofelldum hætti: „Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða mín, að miðað við gildandi lög og reglur um Kjaradóm og kjaranefnd geti sami maður ekki gegnt samtímis störfum í kjaranefnd og Kjaradómi. Er þeim tilmælum því beint til fjármálaráðherra, að hann endurskoði skipun manna til umræddra starfa með tilliti til þeirra sjónarmiða, sem niðurstaða mín byggist á. Um meðferð kjaranefndar á því máli, er laut að ákvörðun á launum forstjórans, tel ég ekki ástæðu til annarra athugasemda en þeirrar, að kjaranefnd hafi borið lögum samkvæmt að veita leiðbeiningar um heimild aðila til þess að fá niðurstöðu nefndarinnar rökstudda.“

VI.

Með bréfi, dags. 20. mars 1997, óskaði ég eftir upplýsingum frá fjármálaráðherra hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af fyrrgreindu áliti mínu. Fjármálaráðuneytið svaraði bréfi mínu með bréfi, dags. 14. apríl 1997. Þar kom fram að breytingar hefðu verið gerðar á skipan í Kjaradóm og kjaranefnd. Í lok bréfsins segir:

„Að framangreindu virtu er ljóst að tekið hefur verið tillit til þeirra sjónarmiða, sem niðurstaða yðar í framangreindu áliti byggir á, þegar skipað var í Kjaradóm og kjaranefnd. M.ö.o. sami maður gegnir nú ekki samtímis störfum í kjaranefnd og Kjaradómi.“

10.0. Landbúnaður.

10.1.

Rádstöfun ríkisjarða. Auglýsing jarða sem lausar eru til ábúðar. Málsmeðferð. Rannsóknarregla. Sjónarmið sem stjórnvaldsákvörðun verður byggð á. Stjórnvaldsákvörðun verður að vera bæði ákveðin og skýr. Hæfi. Rökstuðningur. (Mál nr. 993/1994)

A kvartaði yfir þeirri ákvörðun landbúnaðarráðuneytisins að leigja B og C ríkisjörðina X, en ekki A og sonum hans, E og E Hafði landbúnaðarráðuneytið borið þá til lögu undir hreppsnefnd Y-hrepps og jarðanefnd Z-sýslu, að jörðin yrði veitt þeim A og sonum hans, eða G, þar sem þessir umsækjendur hefðu lýst því að þeir myndu kaupa hluta af eignum fráfarandi ábúanda. Endanleg ákvörðun landbúnaðarráðuneytisins var hins vegar í samræmi við umsagnir hreppsnefndar Y-hrepps og jarðanefndar Z-sýslu, sem mæltu með því að jörðin yrði byggð þeim B og C.

Í áliti sínu tók umboðsmaður fram, að þótt ekki væri skylt að auglýsa ríkisjarðir sem ætlunin væri að leigja yrði með tilliti til jafnréttis milli borgaranna að telja að auglýsa ætti ríkisjarðir. Þá rakti umboðsmaður málsmeðferðarreglur við ákvörðun um byggingu ríkisjarða. Benti umboðsmaður á, að samkvæmt 6. gr. jarðalaga nr. 65/1976, skyldi tilkynna sveitarstjórn og jarðanefnd fyrirhuguð aðilaskipti að réttindum yfir fasteignum og afla samþykkis þeirra til rádstöfunarinnar. Sveitarstjórn og jarðanefndum væru fengnar valdheimildir til að grípa inn í ákvarðanir um rádstöfuna jarðar með því að synja rádstöfuninni, ef þær teldu hana andstæða hagsmunum sveitarfélagsins. Hins vegar hvíldi ákvörðunarvald hjá landbúnaðarráðuneytinu og einnig sú skylda að gæta málsmeðferðarreglna stjórnsýsluréttar, svo sem rannsóknarreglu og jafnræðisreglu. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til landbúnaðarráðuneytisins að breyta málsmeðferð við afgreiðslu umsókna um leigu á ríkisjörðum, þannig að það tæki sjálft afstöðu til umsókna og tilkynnti síðan jarðanefnd og sveitarstjórn ákvörðunina í samræmi við 6. gr. jarðalaga. Jarðanefnd og sveitarstjórn yrðu þá að taka afstöðu til erindis ráðuneytisins á grundvelli þeirra lagasjónarmiða sem að baki valdheimilda þeirra byggju og yrði synjun að byggjast á málefnalegum rökum. Umboðsmaður tók fram að ráðuneytið gæti engu að síður fyrirfram leitað eftir tillögum sveitarstjórnar og jarðanefndar um rádstöfun á jörð, en þá yrði að koma skýrt fram að óskað væri eftir áliti en ekki ákvörðun samkvæmt 6. gr. jarðalaga.

Umboðsmaður taldi að bréf ráðuneytisins til jarðanefndar og sveitarstjórnar hefði ekki verið nægilega ákveðið og skýrt og að svör þeirra hefðu ekki verið í samræmi við það erindi, sem ráðuneytið taldi sig hafa lagt fyrir þessa aðila. Taldi umboðsmaður að ráðuneytinu hefði borið við þessar aðstæður að hafa forgöngu um að bætt yrði úr annmörkum á meðferð málsins, eftir atvikum með því að leggja málið á ný fyrir sveitarstjórn og jarðanefnd. Ráðuneytið gekk hins vegar til samninga við B og C og tilkynnti A um þá ákvörðun, og það, að vegna afstöðu jarðanefndar og hreppsnefndar væri ráðuneytið ekki í aðstöðu til að verða við umsókn A. A kærði ákvarðanir hreppsnefndar og jarðanefndar til landbúnaðarráðuneytisins með heimild í 17. gr. jarðalaga.

Umboðsmaður tók fram að við meðferð stjórnsýslukærunnar hefði, vegna kröfu-gerðar A, átt að taka afstöðu til framangreindra lagasjónarmiða, meðal annars þess hvernig málið var lagt fyrir hreppsnefnd og jarðanefnd. S, deildarstjóri í landbúnaðarráðuneytinu hafði afskipti af undirbúningi og ákvörðun um hverjum jörðin X yrði byggð, og hafði einnig með höndum meðferð kærumsálsins. Taldi umboðsmaður að S

hefði verið vanhæfur til meðferðar stjórnáskilgærunnar samkvæmt óskráðri grundvallarreglu um sérstakt hæfi starfsmanna stjórnáskilgærunnar, sbr. nú 1. og 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnáskilgærunnar nr. 37/1993. Þá tók umboðsmaður fram, almennt, að eftir gildistöku stjórnáskilgærunnar væri landbúnaðarráðherra ekki hæfur til að leggja úrskurð á deiluefni um það hvort sveitarstjórn og jarðanefnd hefðu á lögmatan hátt synjað um samþykki á ákvörðun um ráðstöfun ríkisjarðar, sem tekin væri í umboði og á ábyrgð ráðherra sem fyrirsvarsmanns um málefni ríkisjarða, sbr. 1. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnáskilgærunnar. Sama gilti um undirmenn ráðherra. Bæri ráðherra því að víkja sæti í slíkum málum svo að seturáðherra yrði skipaður til meðferðar málanna. Umboðsmaður beindi því til landbúnaðar- og forsætisráðherra, að taka til athugunar hvort rétt væri að landbúnaðarráðuneytið hefði í senn með höndum forræði á jörðum ríkisins og hlutverk sem æðsti úrskurðaraðili á sviði stjórnáskilgærunnar samkvæmt jarðalögum.

Þar sem ráðuneytið byggði á því, að sveitarstjórn og jarðanefnd hefðu synjað um samþykki á leigu X til A og sona hans tók umboðsmaður til umfjöllunar undirbúning og ákvörðun málsins hjá sveitarstjórn og jarðanefnd. Tók umboðsmaður fram að synjun um ráðstöfun jarðar væri því aðeins heimil samkvæmt ákvæðum 2. mgr. 6. gr. jarðalaga, að hún væri „andstæð hagsmunum sveitarfélagsins“. Yrði við afmörkun þess að líta til markmiða jarðalaga. Tók umboðsmaður fram, að hvorki sjónarmið um hjúskaparstöðu væntanlegs leigutaka né sjónarmið um fyrri búsetu og skattgreiðslur til sveitarfélagsins, væri sjónarmið sem byggja mætti ákvörðun á, enda féllu þessi sjónarmið hvorki undir markmið og ákvæði jarðalaga né ættu sér stoð í þeim eða öðrum lögum. Þá taldi umboðsmaður ljóst að fyrirhuguð nýting A og sona hans á jörðinni X hefði ekki getað stutt ákvörðun um synjun, þar sem þeir hugðust stunda landbúnað á jörðinni með þeim hætti sem áður hafði verið. Það sjónarmið, sem byggt var á, að A og synir hans sætu þegar jarðirnar Æ, Ö og Q, var ekki í sjálfu sér ómálefnalegt, en umboðsmaður taldi, miðað við fram komnar skýringar um stærð og landgæði þessara jarða, að synjun á ráðstöfun jarðarinnar X á þessum grundvelli væri ekki réttlætt. Loks tók umboðsmaður fram um þau ummæli sveitarstjórnar, að ekki væri líklegt að F hæfi búskap á jörðinni, að sveitarstjórn bæri að afla nauðsynlegra upplýsinga til að taka ákvörðun í máli, og bæri að kalla eftir upplýsingum ef á skorti að málsatvik væru nægilega skýr.

Í samræmi við framangreindar niðurstöður beindi umboðsmaður þeim tilmælum til landbúnaðarráðuneytisins að það tæki til athugunar með hvaða hætti hlutur A yrði réttur vegna ákvörðunar um byggingu jarðarinnar X.

I.

Hinn 21. janúar 1994 leitaði til mín A, og kvartaði yfir þeirri ákvörðun landbúnaðarráðuneytisins frá 3. desember 1993, að leigja B og C ríkisjörðina X í samræmi við ákvarðanir hreppsnefndar Y-hrepps og jarðanefndar Z-sýslu, sem staðfestar voru með úrskurði landbúnaðarráðuneytisins frá 10. janúar 1994.

II.

Samkvæmt gögnum málsins var ríkisjörðinni X sagt lausri frá fardögum 1994 með bréfi þáverandi ábúanda jarðarinnar, D. Hinn 10. nóvember 1993 gengu þeir feðgar A, E og F frá drögum að samningi við D um kaup á húsum og rekstri á jörðinni, en hinn 26. júlí 1993 höfðu þeir sótt um leigu og ábúð á jörðinni til landbúnaðarráðuneytisins. Auk umsóknar A, E og F, bárust landbúnaðarráðuneytinu 5 aðrar umsóknir.

Hinn 25. október 1993 sendi landbúnaðarráðuneytið hreppsnefnd Y-hrepps og jarðanefnd Z-sýslu bréf. Þar segir:

„Með bréfi dags. 13. apríl s.l. sagði [D] upp ábúð á jörðinni [X] eigi síðar en í fardögum 1994. Neðantaldir aðilar hafa sótt um ábúð á jörðinni:

[. . .]

Ofangreindir umsækjendur lýsa flestir yfir áformum um sama rekstur á jörðinni og nú er, þannig að hinar sérhæfðu byggingar nýttist í áframhaldandi rekstri.

Eins og fram kemur í umsókn þeirra [E], [F] og [A] hafa þeir gert drög að samningi um yfirtöku á rekstri svínabúsins, jafnframt kaupum á hluta af eignum núverandi ábúanda, þ.e. svínahúsi og vélageymslu í byggingu. Ráðuneytið leggur áherslu á að viðtakandi jarðarinnar kaupi a.m.k. hluta af eignum fráfarandi og leggur því til að þeim feðgum verði byggð jörðin, eða [G], sem hefur á sama hátt lýst því yfir að hann útiloki ekki kaup á einhverjum af eignum fráfarandi.

[. . .]“

Hinn 4. nóvember 1993 sendi sveitarstjórn Y-hrepps landbúnaðarráðuneytinu svohljóðandi bréf:

„Afgreiðsla

[. . .]

Á fundi sínum 2. nóv. 1993 fjallaði hreppsnefnd [Y-hrepps] um bréf landbúnaðarráðuneytisins dagsett 24. okt. 1993 varðandi umsóknir um ábúð á jörðinni [X] hér í sveit, sem núverandi ábúandi hefur sagt lausri frá fardögum 1994.

Eftir nákvæma umfjöllun voru allir hreppsnefndarmenn einhuga um að mæla með umsókn þeirra [B] og [C].

Leggjum við til við ráðuneytið að gengið verði til samninga við þessa umsækjendur, sem okkur er kunnugt um að eru tilbúin til samninga um kaup á a.m.k. hluta af eignum fráfarandi ábúanda og leigu á öðrum eignum ríkissjóðs, með áform um sama rekstur á jörðinni og verið hefur og með fasta búsetu á [X].

Það sem annars ræður því að við mælum með þessum umsækjendum er það að [B] er fæddur og uppallinn hér í hreppnum og hefur átt heima að undanskyldum ca. 2 síðustu árum sem hann hefur átt heimili á [P]. Þau [B] og [C] eru bæði uppalin í sveit og vön allri almennri vinnu við landbúnað.

Hreppsnefndin telur sig ekki geta mælt með að þeim feðgum [E], [F] og [A] verði byggð jörðin, vegna þess að þeir hafa fyrir fjórum árum keypt jarðirnar [Æ] og [Ö] sem þeir hafa nú ásamt [Q], telur hreppsnefnd ekki æskilegt í fámennu sveitarfélagi að fleiri jarðir verði lagðar undir sama heimili.

Ef ráðuneytið æskir frekari rökstuðnings á þessu álitum okkar verður hann fúslega veittur.“

Ályktun jarðanefndar Z-sýslu er frá 22. nóvember 1993 og hljóðar hún svo:

„Jarðanefnd hefur tekið erindið til umfjöllunar.

Í bréfum ráðuneytisins eru umsóknir þriggja aðila teknar til sérstakrar athugunar, sem líklegra ábúenda, vegna kauptilboða sem þeir hafa gert, eða eru reiðubúin að gera.

Jarðanefnd tekur ekki afstöðu til umsækjenda á grundvelli kauptilboðanna enda liggja þau ekki fyrir.

Að athuguðu máli komst jarðanefnd að þeirri niðurstöðu að hún vill veita þeim [B og C] ábúð á [X] vorið 1994, þegar jörðin losnar.“

Með umsögn jarðanefndar fylgdi svohljóðandi greinargerð, dagsett sama dag:

„Greinargerð

Afgreiðsla jarðanefndar [Z-sýslu] varðandi [X] er byggð á eftirfarandi.

Nefndin telur umsækjendurnar [G], [F] og fleiri [Q] og [B/C], jafngilda umsækjendur, að öðru leyti en því, að [G] skortir reynslu í búskap, sem hinir hafa. [B], [E] og [F] eru allir aldir upp við bústörf í [Y-hreppi], og [er] jafnræði með þeim að því leyti.

[E] er eigandi jarðarinnar [Æ í Y-hreppi] og [F] á heimili í foreldrahúsi í [Q].

[B] og hans kona eiga heimili á [P].

Jarðanefnd lítur svo á, að á [Æ/Q] séu líka möguleikar til að reka svínabú, ef fjármagn er lagt í það. Með því að veita [B og C] [X] telur jarðanefnd að fremur sé stuðlað að fjölgun fólks og eflingu byggðar í sveitinni.“

Hinn 3. desember 1993 ritaði landbúnaðarráðuneytið A og sonum hans bréf og hljóðar það svo:

„Ráðuneytið vísar til umsóknar yðar um ábúð á jörðinni [X í Y-hreppi, Z-sýslu].

Fyrir liggur að bæði hreppsnefnd [Y-hrepps] og Jarðanefnd [Z-sýslu] hafa mælt með því að ofangreind ríkisjörð verði byggð þeim [B og C]. Ráðuneytið er því ekki í aðstöðu til að verða við umsókn yðar.

Ráðuneytið þakkar þann áhuga sem þér sýnduð með því að sækja um jörðina.“

Á grundvelli 17. gr. jarðalaga nr. 65/1976 skaut A „ákvörðunum“ jarðanefndar og sveitarstjórnar til úrskurðar landbúnaðarráðuneytisins. Með bréfum, dags. 15. desember 1993, gaf ráðuneytið jarðanefnd og sveitarstjórn færi á að tjá sig um kæru A. Í bréfi jarðanefndar til landbúnaðarráðuneytisins, dags. 26. desember 1993, kom fram, að jarðanefnd teldi ekki ástæðu til frekari ályktana í málinu, þar sem málið væri á forræði landbúnaðarráðuneytisins.

Svör hreppsnefndar bárust landbúnaðarráðuneytinu með bréfi, dags. 27. desember 1993, og segir þar meðal annars svo:

„Hreppsnefnd [Y-hrepps] vill eindregið mótmæla þeim ásökunum er fram koma í bréfi [A] í garð hreppsnefndar, og vill hreppsnefnd ítreka það sem fram kemur í bréfi hennar til ráðuneytisins 4. nóv. 1993, að [B og C] verði byggð jörðin.

Þar sem [F] sem [talinn] er fyrir umsókn þeirra feðga er aðeins 16 ára [. . . -nemi] og alls ekki líkur á að hann hefji búskap á [X]. En þeir [E] og [A] eiga þrjár jarðir í hreppnum [Æ, Ö og Q].“

Með bréfi, dags. 2. janúar 1994, gerði A landbúnaðarráðuneytinu nánari grein fyrir rökum sínum í málinu. Fyrir liggur að A og sonur hans, E, eru báðir búfræðingar. Í bréfi A kemur fram sú skoðun hans, að umsógn sveitarstjórnar hafi ekki verið byggð á mál-efnalegum sjónarmiðum. Þannig hafi á engan hátt verið litið til menntunar, reynslu og færni umsækjenda. A bendir á, að hann hafi unnið um árabíl [. . .] við hirðingu á stóru svínabú, [. . .]. Þá hafi synir hans aðstoðað ábúandann að X við hirðingu, þegar hann hafi þurft að bregða sér að heiman.

A bendir á, að sveitarstjórn beri fyrir sig þrjú megin sjónarmið fyrir þeirri niðurstöðu sinni, að mæla ekki með þeim feðgum.

Í fyrsta lagi hafi verið bent á ungan aldur F, sem hafi aðallega skrifast fyrir umsókninni. Í þessu sambandi bendir A á, að hefði umsókn þeirra verið tekin til greina, hefði F orðið 17 ára og fjórum mánuðum betur, þegar við jörðinni hefði verið tekið. Þá sé B, sem fengið hafi jörðina, aðeins litlu eldri en F. Sé því ljóst, að aldur F hafi því ekki staðið í vegi fyrir því að umsókn þeirra yrði tekin til greina.

Í öðru lagi bendir A á, að sveitarstjórn byggi á því, að „alls ekki séu líkur á að [F] hefji búskap á [X].“ A kveðst ekki sjá, hvernig hægt sé að slá fram slíkri fullyrðingu. Sótt hafi verið um jörðina, þar sem það hafi verið ásetningur F að hefja þar ábúð. Sveitarstjórn slái þarna fram fullyrðingu án nokkurs rökstuðnings eða rannsóknar á málsatvikum.

Í þriðja lagi hafi sveitarstjórn ekki mælt með því að þeim yrði veitt jörðin, þar sem þeir eigi jarðir fyrir. Telur A að þarna sé teflt fram mjög villandi upplýsingum. Aðstæðum lýsir hann svo:

„Jörðin [Q] er um 20 ha. á stærð og var byggð upp í kring um loðdýrarækt. Land jarðarinnar skiptist þannig að um 5 ha. er ræktað land en að öðru leyti er landið gróðursnauðir árfarvegir. Jörðin [Æ] er tvískipt $\frac{1}{2}$ hlutar jarðarinnar eru eign Búnaðarsambands [Z-sýslu], en $\frac{1}{2}$ hluti eign okkar. Fjallajörðin [Ö] sem ekki hefur verið í ábúð í áratugi var lögð undir [Æ] um 1955, en [. . .] um 1984 var Skógræktarfélagi [Z-sýslu] seldur stór hluti af aðalbeitilandinu sem fylgdi [Ö].

Land [Æ-jarðanna] er að langmestum hluta fjalllendi, sem í mun ríkara mæli er nýtt af sveitungum okkar en okkur sjálfum.“

Þá telur A, að samræmis og jafnréttis gæti ekki í úrlausn sveitarstjórnar. Þannig telur A upp nokkur dæmi um jarðir, sem séu í eigu sömu fjölskyldna. Það hafi ekki verið talið standa í vegi fyrir því, að þessar sömu fjölskyldur keyptu fleiri jarðir í sveitarfélaginu. Þannig hafi þessu sjónarmiði aðeins verið beitt í þessu máli, en ekki misserin þar á undan eða síðar.

Landbúnaðarráðuneytið gaf sveitarstjórn Y-hrepps færi á að gera athugasemdir við bréf A frá 2. janúar 1994. Svör sveitarstjórnarinnar bárust landbúnaðarráðuneytinu með bréfi, dags. 6. janúar 1994, og segir þar meðal annars svo:

„Það sem fyrst og fremst vakti fyrir hreppsnefndarmönnum öllum þegar kom að því að velja úr þessum umsækjendum var að fá fjölskyldu í [X] í stað þeirrar sem flyst þaðan í vor, fjölskyldu, vegna þess að þær eru líklegri til þess að setjast að til fram-búðar með fasta búsetu heldur en einstaklingur.

Nú telur sveitarfélagið sig hafa tvímælalaust meiri skyldur við þá sem eru hér uppaldir og hafa síðan greitt hér sína skatta og skyldur heldur en fólk úr öðrum sveitum og bæjum.

Eins teljum við miklu varða hvort fólk sem byrjar búskap í sveit sé kunnugt þeirri vinnu og ólíkum aðstæðum frá því að búa í þéttbýli og hefur raunverulegan búskaparáhuga.

Eftir þessu framantöldu fór hreppsnefnd er umsækjendur voru valdir þar sem aðeins einir þeirra uppfylltu þessi skilyrði, þau [B og C]. [B] hefur verið búsettur á [P] í rúmt ár en annars alltaf átt hér heima, og hefur verið að leita [að] bújörð á síðustu árum og þá helst hér í heimasveit.

Hvað varðar umsókn þeirra feðga [E], [F] og [A] er það að segja sem fyrr að ekki verður séð hvernig þeir sætu jörðina.

Varðandi samningsgerð þeirra feðga við fráfarandi ábúanda sem áhersla er lögð á í bréfum [A] er ekki ljóst hvernig gerð er vegna þess að fyrsti umsækjandi hafði þá gert einnig drög að samningi og námsdvöl á [X].

Hvað varðar þau ótrúlegu ósannindi, rangfærslur og villandi upplýsingar sem fram koma í bréfi [A] frá 2.1 '94 um störf og embættisfærslur hreppsnefndar, jarðeignir og jarðarafnot fólks í sveitinni og þau ósannindi sem fram koma þar um aðra en hreppsnefndarmenn mótmælum við einnig harðlega og teljum að þetta bréf lýsi fremur hugsunarhætti bréfitara heldur en störfum hreppsnefndar og búskaparháttum hér í sveit.“

Hinn 10. janúar 1994 kvað landbúnaðarráðuneytið upp úrskurð í málinu. Þar segir meðal annars svo:

„Úrskurður:

Með ódags. bréfi hafa þeir [A], [E og F], kært til úrskurðar ráðuneytisins samkvæmt heimild í 17. gr. jarðalaga nr. 65/1976 þær ákvarðanir hreppsnefndar [Y-hrepps] og Jarðanefndar [Z-sýslu] að samþykkja ekki ábúð þeirra á jörðinni [X í Y-hreppi, Z-sýslu], en samþykkja þess í stað ábúð [B og C], á jörðinni.

Hinar kærðu ákvarðanir voru teknar á fundi hreppsnefndar [Y-hrepps] 2. nóvember 1993 og á fundi jarðanefndar [Z-sýslu] 22. nóvember 1993. Kæran barst ráðuneytinu hinn 13. desember 1993 og var tekin til úrskurðar eftir að ráðuneytinu höfðu borist umbeðnar greinargerðir frá hreppsnefnd [Y-hrepps], dags. 27. desember 1993 og 6. janúar 1994, jarðanefnd [Z-sýslu], dags. 26. desember 1993 og 8. janúar 1994, og [A], dags. 2. og 8. janúar 1994.

[. . .]

Samkvæmt 1. mgr. 6. gr. jarðalaga nr. 65/1976 ber að tilkynna fyrirhuguð aðilaskipti að réttindum yfir fasteign, sem lögin taka til, til viðkomandi sveitarstjórnar og jarðanefndar og afla samþykkis þeirra til ráðstöfunarinnar. Í bréfi ráðuneytisins frá 25. október 1993 er lagt til að jörðin [X] verði byggð kærendum eða [G], sem báðir höfðu lýst yfir í umsóknum um jörðina að þeir væru reiðubúnir til að halda áfram þeim rekstri sem nú er á jörðinni og auk þess að kaupa einhverjar eignir fráfarandi ábúanda á jörðinni. Hinn 29. október 1993 barst ráðuneytinu yfirlýsing frá [B og C], umsækjendum um jörðina, þess efnis að þau áformuðu að stunda svínabúskap á jörðinni og hefðu áhuga á að kaupa hluta af eignum fráfarandi ábúanda og var þessum upplýsingum komið á framfæri við nefndirnar með bréfi ráðuneytisins dags. 4. nóvember 1993.

Hinar kærðu ákvarðanir hreppsnefndar [Y-hrepps] og jarðanefndar [Z-sýslu] eru byggðar á 6. gr. jarðalaga nr. 65/1976 og samkvæmt 2. mgr. 6. gr. er sveitarstjórn og jarðanefnd „rétt að synja um áformaða ráðstöfun“ fasteignar ef nefndirnar telja „að ráðstöfun fasteignar sé andstæð hagsmunum sveitarfélags“.

Af hálfu kæranda er haldið fram að niðurstöður nefndanna séu geðþóttaákvarðanir og ekki sé tekið mið af vinnubrögðum sem jarða- og ábúðalög geri ráð fyrir að viðhöfð séu.

Í 1. gr. jarðalaga nr. 65/1976 er tilgangi laganna lýst og í 2. mgr. 6. gr. laganna er lögð áhersla á þann tilgang laganna að eignarráð á landi og búseta á jörðum sé í samræmi við hagsmuni viðkomandi sveitarfélags. Sveitarstjórn og jarðanefnd eru samkvæmt lögnum fengnar ákveðnar valdheimildir til að grípa inn í þegar fyrirhuguð aðilaskipti að réttindum yfir fasteign, sem lögin taka til, er að þeirra dómi andstæð tilgangi laganna. Þannig hefur löggjafinn fengið framangreindum stjórnvöldum vald til að meta hvort tiltekin aðilaskipti séu m.a. andstæð hagsmunum sveitarfélagsins. Við það mat ber nefndunum að fylgja almennum reglum stjórnisýsluréttar. Í 7. gr. jarðalaga er gert ráð fyrir að erindi sem nefndunum berast, þar sem leitað er eftir samþykki til ráðstöfunar á fasteign, séu afgreidd innan 30 daga að öðrum kosti er ráðstöfun fasteignar heimil á næstu sex mánuðum. Að öðru leyti er ekki í jarðalögum nr. 65/1976 eða ábúðarlögum nr. 64/1976 að finna sérstakar reglur um störf nefndanna í máli sem þessu. Þá hafa lögin heldur ekki að geyma kröfur til umsækjenda um ábúð á jörðum.

Þá er af hálfu kæranda bent á nýsett stjórnisýslulög, þ.e. lög nr. 37/1993, og því haldið fram að embættisfærsla hreppsnefndar, og raunar jarðanefndar einnig, standist ekki stjórnisýslulögin. Í því sambandi er bent á tengsl oddvita [Y-hrepps] og formanns

jarðanefndar við [B]. Stjórnsýslulög nr. 37/1993 tóku gildi hinn 1. janúar s.l. Lögin gilda um stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga. Mál það sem hér er til úrlausnar kom til meðferðar hjá ráðuneytinu fyrir gildistöku laganna og verður stjórnsýslulögunum því ekki beitt í máli þessu, sbr. ákvæði 2. mgr. 35. gr. laganna. Í 45. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986 er á hinn bóginn að finna ákvæði um hæfi sveitarstjórnarmanna. Þar kemur fram að sveitarstjórnarmanni beri að víkja sæti við meðferð og afgreiðslu máls þegar það varðar hann eða nána venslamenn hans svo sérstaklega, að almennt má ætla að viljaafstaða hans mótist að einhverju leyti þar af. Þar sem um er að ræða samhljóða afstöðu bæði hreppsnefndar [Y-hrepps] og Jarðanefndar [Z-sýslu] er ljóst að atkvæði oddvita [Y-hrepps] hefur ekki ráðið úrslitum um niðurstöðu nefndarinnar. Sama gildir um atkvæði formanns jarðanefndar.

Hinar kærðu ákvarðanir eru báðar studdar rökum. Þannig vísar hreppsnefndin til þess að þau [B og C] hafi hug á að kaupa einhverjar af eignum fráfarandi ábúanda og áformi sama rekstur á jörðinni og nú er. Auk þess sé [B] fæddur og uppallinn í [Y-hreppi] og þau bæði vön allri almennri vinnu við landbúnað. Í greinargerð sem fylgdi ákvörðun jarðanefndar kemur fram að með þeirri ákvörðun nefndarinnar, að samþykka ábúð [B og C] á jörðinni, sé stuðlað að fjölgun fólks og eflingu byggðar í [Y-hreppi].

Jafnframt er það mat hreppsnefndar að óæskilegt sé að fleiri jarðir „verði lagðar undir sama heimili“, en kændur „hafa fyrir fjórum árum keypt jarðirnar [Æ] og [Ö] sem þeir hafa nú ásamt [Ö]“. Í greinargerð kæranda til ráðuneytisins dags. 2. janúar 1994 eru ítarlegar upplýsingar og skýringar á landgæðum ofangreindra jarða og nýtingu, þar sem m.a. kemur fram að jörðin [Q] sé um 20 ha, enda byggð upp í kringum loðdýrarækt. [Æ-jörðin] sé á hinn bóginn að langmestum hluta fjalllendi sem sé í auknum mæli nýtt af sveitungum kæranda. Jafnframt eru í greinargerðinni upplýsingar um eignarhald annarra jarða í [Y-hreppi]. Í greinargerð hreppsnefndar er harðlega mótmælt fullyrðingu kæranda um „störf og embættisfærslur hreppsnefndar, jarðeignir og jarðarafnot fólks í sveitinni“. Að virtum þeim upplýsingum sem fram koma í áður nefndri greinargerð kæranda dags. 2. janúar 1994 og þrátt fyrir mótmæli hreppsnefndar telur ráðuneytið þau rök sem fram koma í bókun nefndarinnar frá 2. nóvember 1993 og varða eignarhald kæranda á jörðum í [Y-hreppi], eigi tæplega við.

Þegar allt þetta er virt verður samt sem áður að telja að ekki hafi verið nægilega sýnt fram á að á hinum kærðu ákvörðunum hreppsnefndar [Y-hrepps] og Jarðanefndar [Z-sýslu], séu slíkir annmarkar sem leiði til ógildingar þeirra af hálfu ráðuneytisins sem æðra stjórnvalds.

Því úrskurðast:

Ákvarðanir hreppsnefndar [Y-hrepps] á fundi 2. nóvember 1993 og Jarðanefndar [Z-sýslu] á fundi 22. nóvember 1993, um að samþykka ábúð [B og C] á jörðinni [X] í [Y-hreppi], [Z-sýslu], eru staðfestar.“

III.

Hinn 19. apríl 1994 ritaði ég landbúnaðarráðherra bréf og óskaði eftir því, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að landbúnaðarráðuneytið léti mér í té gögn málsins og skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A. Þá óskaði ég þess sérstaklega að ráðuneytið veitti mér eftirtaldar upplýsingar og skýringar:

- „1. Hvort jörðin hafi verið auglýst laus til ábúðar og, ef svo var, með hvaða hætti það hafi þá verið gert.

2. Hvort ráðuneytið hafi gengið frá förmlegum samningi við [B], áður en málið var sent hlutaðeigandi sveitarstjórn og hreppsnefnd í samræmi við 6. gr. jarðalaga nr. 65/1976 til þess að afla samþykkis þeirra til ráðstöfunarinnar. Ef svo var ekki, hvort þá hafi verið leitað álits umræddra stjórnvalda á því, hvaða umsækjandi væri best til þess fallinn að fá byggingu jarðarinnar.
3. Á hvaða sjónarmiðum ráðuneytið hafi byggt þá ákvörðun sína, að byggja [B] jörðina, en ekki [A] og sonum hans.
4. Hvaða starfsmaður eða starfsmenn ráðuneytisins hafi annast gerð byggingabréfs fyrir [X í Y-hreppi]. Hvaða starfsmaður eða starfsmenn hafi tekið þátt í meðferð og úrlausn þess kærumáls, er [A] bar fram út af byggingu jarðarinnar [X]. Í þessu sambandi skal bent á, að samkvæmt 36. gr. jarðalaga nr. 65/1976, sbr. 11. gr. laga nr. 90/1984, fer jarðadeild landbúnaðarráðuneytisins með málefni jarða í ríkiseign og að samkvæmt 17. gr. er heimilt að skjóta ákvörðunum sveitarstjórna eða jarðanefnda innan eins mánaðar til landbúnaðarráðuneytisins.
5. Að ráðuneytið lýsi viðhorfum sínum til þess, hvort heppilegt verði talið að landbúnaðarráðuneytið hafi í senn með höndum málefni jarða í ríkiseign og úrskurðarvald skv. 17. gr. jarðalaga nr. 65/1976.“

Svör landbúnaðarráðuneytisins bárust mér með bréfi, dags. 19. maí 1994, og segir þar meðal annars svo:

„Hér fara á eftir þær upplýsingar og skýringar sem óskað var sérstaklega eftir að ráðuneytið veitti:

1. Jörðin [X] var ekki auglýst laus til ábúðar, enda er það ekki venja hjá Jarðadeild ráðuneytisins. Eins og fram er komið var jörðinni sagt lausri með óvenjulega löngum fyrirvara miðað við ákvæði 31. gr. ábúðarlaga nr. 64/1976. Fjölmargir aðilar hafa á ýmsum tímum samband við ráðuneytið og spyrja um ríkisjarðir sem eru lausar til ábúðar og var þannig mörgum bent sérstaklega á jörðina [X] í því sambandi.

2. Ráðuneytið hefur ekki enn gengið frá ábúðarsamningi við [B], enda hefur hann ekki tekið við jörðinni og úttekt vegna væntanlegra ábúendaskipta, sbr. ákvæði VI. kafla laga nr. 64/1976, hefur ekki farið fram á jörðinni, en áformað að hún fari fram um næstu mánaðamót. Þrátt fyrir tillögu ráðuneytisins í áður nefndum bréfum til hreppsnefndar og jarðanefndar telur ráðuneytið að ekkert hafi verið því til fyrirstöðu að nefndirnar veldu þann umsækjanda sem þær teldu best til þess fallinn að fá ábúð á jörðinni.

3. Ákvörðun ráðuneytisins um að byggja [B] jörðina [X] var byggð á samhljóða afstöðu hreppsnefndar og jarðanefndar, sbr. ákvæði 6. gr. jarðalaga nr. 65/1976.

4. Eins og áður er fram komið hefur ekki verið gert byggingarbréf fyrir næsta ábúanda jarðarinnar. Hvað varðar kærumál [A] vegna þeirra ákvörðunar að byggja [B] jörðina þá hafði [. . .], deildarstjóri, með höndum meðferð þess máls, en að úrlausn þess komu einnig ráðherra, [. . .], aðstoðarmaður landbúnaðarráðherra og [. . .], ráðuneytisstjóri.

5. Ráðuneytið bendir á að frá gildistöku jarðalaganna 1976 er kærumál [A] eina málið, þar sem skotið hefur verið til úrskurðar ráðuneytisins ákvörðun sem varðar ráðstöfun ríkisjarðar. Jafnframt skal tekið fram að málskoti skv. 3. mgr. 6. gr. jarðalaga er ekki til að dreifa vegna ríkisjarða. [Málskoti] til ráðuneytisins á grundvelli heimilda í jarðalögum eru tiltölulega fáttíð eða 2–3 á ári. Þrátt fyrir það skal ekki útilokað að það geti skapað vandamál að saman fer forræði jarða í ríkiseign og úrskurðarvald samkvæmt ákvæðum jarðalaga nr. 65/1976, en hingað til hefur það ekki verið.“

Með bréfi, dags. 24. maí 1994, gaf ég A færi á að gera athugasemdir við framangreind svör ráðuneytisins. Athugasemdir hans bárust mér með bréfi, dags. 31. maí 1994, og segir þar meðal annars svo:

„. . . Okkur var allan tímann ljóst að sú samningsgerð sem við stóðum að ásamt fráfaranda myndi ekki skapa okkur sjálfkrafa rétt til ábúðar umfram aðra umsækjendur, hins vegar er það mat okkar að eftir að ráðuneytið lagði til að okkur yrði byggð jörðin, eða [G], að það samkomulag sem við höfðum gert við fráfaranda, reynsla okkar af búgreininni, menntun og fl. myndi styðja þau tilmæli um ábúð sem óneitanlega felast í bréfi ráðuneytisins til hreppsnefndar og jarðanefndar.

Það var einnig mat okkar að mjög veigamiklar forsendur þyrftu að vera fyrir hendi til að horfið yrði frá þessum áformum, eða komið í veg fyrir það að samningur okkar við fráfaranda næði fram að ganga. Í okkar vitund var það vald sem sveitarstjórnnum og jarðanefndum er fengið ekki réttur til að velja ábúendur, heldur miklu frekar réttur til að hafa áhrif á byggðaðþróun í viðkomandi sveitarfélagi, þ.e. að jarðir yrðu ekki lagðar í eyði eða eignarhaldi jarða yrði þannig fyrirkommið að það skaðaði hagsmuni sveitarfélagsins. Þrátt fyrir þennan rétt litum við svo á að haldbær rök þyrfti ef sveitarstjórn og jarðanefnd nýttu þennan rétt sinn sem ég vil kalla neyðarétt. Engin slík rök voru í málinu, enda segir í úrskurði ráðuneytisins að rök hreppsnefndar eigi tæplega við . . .“

Hinn 29. júní 1995 ritaði ég landbúnaðarráðherra bréf og óskaði eftir því að ráðuneyti hans upplýsti, hvort skilja bæri svo bréf þess til hreppsnefndar Y-hrepps, dags. 25. október 1993, að ráðuneytið hefði þá þegar tekið ákvörðun um að ganga til samninga annað hvort við A og syni eða G og að í bréfi ráðuneytisins hefði falist tilkynning um fyrirhugaða ráðstöfun jarðarinnar. Þá óskaði ég þess að ráðuneytið upplýsti, hvernig það hagaði almennt vali á þeim aðilum, sem gengið væri til samninga við í sambærilegum málum.

Svör landbúnaðarráðuneytisins bárust mér með bréfi, dags. 31. júlí 1995, og segir þar meðal annars svo:

„Með samhljóða bréfum ráðuneytisins til hreppsnefndar [Y-hrepps] og Jarðanefndar [Z-sýslu] dags. 25. október 1993 sendi ráðuneytið þær umsóknir sem borist höfðu um ábúð á jörðinni [X]. Af hálfu ráðuneytisins var lögð áhersla á að viðtakandi jarðarinnar keypti eignir fráfarandi að hluta eða öllu leyti. Fyrir lágu upplýsingar um að feðgarnir á [Q] í [Y-hreppi], þeir [A] og [E og F], höfðu án afskipta ráðuneytisins, gert drög að samningi um kaup á hluta af eignum fráfarandi ábúanda. Þá kom fram í umsókn [G] um ábúð á jörðinni að hann útilokaði ekki kaup á eignum fráfarandi á jörðinni. Í ljósi þess lagði ráðuneytið til við ofangreindar nefndir að þær samþykktu ábúð feðganna eða [G] á jörðinni, enda taldi ráðuneytið ekki rök til að gera upp á milli þeirra.

Bréf ráðuneytisins felur í sér ákvörðun og tilkynningu til nefndanna um fyrirhugaða ráðstöfun jarðarinnar í ofangreinda veru, sbr. 1. mgr. 6. gr. jarðalaga nr. 65/1976, þrátt fyrir að umsóknir annarra aðila væru einnig sendar nefndunum.

Í bréfi yðar er jafnframt óskað eftir upplýsingum um hvernig ráðuneytið hagi almennt vali á þeim aðilum sem samið er við í sambærilegum málum. Því er til að svara að jarðir, sem lausar eru til ábúðar eru ekki auglýstar sérstaklega í fjölmiðlum, heldur eru upplýsingar um þær gefnar símleiðis þegar eftir þeim er leitað. Berist fleiri en ein umsókn um ábúð eða nýttjaleigu á jörð eru þær sendar samhliða til viðkomandi sveitarstjórnar og jarðanefndar með vísan til 1. mgr. 6. gr. jarðalaga, án þess að afstaða sé tekin til umsækjenda og þannig lagt í vald nefndanna að velja viðtakanda jarðar úr hópi umsækjenda. Þessi framkvæmd ráðuneytisins er þó ekki án undantekninga, eins

og meðferð ráðuneytisins á umsóknum um [X] sýnir, og einnig fleiri dæmi, sbr. meðfylgjandi ljósrit. Að lokum skal tekið fram að ráðuneytið hefur til athugunar að setja sérstakar vinnureglur um meðferð umsóknar um ábúð/nytjaleigu og fleiri atriði er varða ráðstöfun ríkisjarða á vegum ráðuneytisins.“

Með bréfi, dags. 9. ágúst 1995, kynnti ég A framangreind svör landbúnaðarráðuneytisins.

IV.

Í álitinu mínu segir svo um einstaka liði í kvörtun A:

„1. *Auglýsing ríkisjarða, sem lausar eru til ábúðar.*

Í bréfum landbúnaðarráðuneytisins til mín, dags. 19. maí 1994 og 31. júlí 1995, kemur fram, að ríkisjarðir, sem eru lausar til ábúðar, séu ekki auglýstar opinberlega, heldur séu upplýsingar um þær gefnar símleiðis, þegar eftir þeim sé leitað.

Hvorki í jarðalögum nr. 65/1976 né í öðrum lögum er mælt svo fyrir, að auglýsa skuli ríkisjarðir, sem lausar eru til ábúðar og ætlunin er að leigja. Í þessu sambandi verður að hafa í huga, að ábúð á ríkisjörðum getur verið eftirsótt. Þar sem sú skylda hvílir á stjórnvöldum að gæta jafnréttis milli borgaranna, tel ég rétt, að ríkisjarðir, sem lausar eru til ábúðar og ætlunin er að leigja, séu auglýstar, þannig að allir þeir, sem áhuga hafa, fái sama tækifæri til að sækja um. Ráðuneytið hefur nú, að minnsta kosti að einhverju leyti, tekið að auglýsa þær ríkisjarðir, sem leigja á út. Ég tel ástæðu til þess að beina þeim tilmælum til ráðuneytisins, að þeirri stefnu verði framvegis fylgt.

2. *Ákvörðun um hverjum ríkisjörð skuli byggð.*

Samkvæmt 10. tölul. 9. gr. reglugerðar um Stjórnarráð Íslands, sbr. auglýsingu nr. 96/1969, fer landbúnaðarráðuneytið með mál, er varða ríkisjarðir. Samkvæmt 36. gr. jarðalaga nr. 65/1976, með síðari breytingum, fer jarðadeild landbúnaðarráðuneytisins með málefni jarða í ríkiseign, nema annað sé ákveðið í lögum.

Að lögum ber landbúnaðarráðuneytinu því að taka ákvarðanir um, hverjum það byggir ríkisjörð. Í bréfi landbúnaðarráðuneytisins til mín, dags. 31. júlí 1995, segir meðal annars svo:

„Berist fleiri en ein umsókn um ábúð eða nytjaleigu á jörð eru þær sendar samhliða til viðkomandi sveitarstjórnar og jarðanefndar með vísan til 1. mgr. 6. gr. jarðalaga, án þess að afstaða sé tekin til umsækjenda og þannig lagt í vald nefndanna að velja viðtakanda jarðar úr hópi umsækjenda. Þessi framkvæmd ráðuneytisins er þó ekki án undantekninga . . .“

Án sérstakrar lagaheimildar getur landbúnaðarráðuneytið ekki framselt sveitarstjórnnum eða jarðanefndum vald sitt til þess að ákveða, hverjum skuli byggja eða leigja ríkisjörð. Ráðuneytinu er þó almennt heimilt, í samræmi við grundvallarreglur stjórn-sýsluréttar, að leita álits annars stjórnvalds, í þessu tilviki sveitarstjórnar og jarðanefndar, áður en það tekur slíka ákvörðun. Gæta verður þess þó hverju sinni, að slíkt fari ekki í bága við lögmælt skipan stjórn-sýslu á viðkomandi sviði, þannig að raskað sé því réttaröryggi, sem slíkri skipan er ætlað að veita.

Í þessu sambandi ber að hafa í huga, að samkvæmt 6. gr. jarðalaga nr. 65/1976, með síðari breytingum, ber að tilkynna sveitarstjórn og jarðanefnd fyrirhuguð aðilaskipti að réttindum yfir fasteignum, sem lögin taka til, og stofnun slíkra réttinda og afla samþykkis þeirra til ráðstöfunarinnar. Sveitarstjórn og jarðanefnd er rétt að synja um ráðstöfun fast-

eignar, ef þær telja hana andstæða hagsmunum sveitarfélagsins. Ef sveitarstjórn og jarðanefnd eru ekki sammála um meðferð máls, getur hvor um sig skotið ágreiningsefninu til ráðherra, sem fellir úrskurð, að fenginni umsögn Búnaðarfélags Íslands, sbr. 3. mgr. 6. gr. jarðalaga. Þá er samkvæmt 17. gr. laganna heimilt að skjóta ákvörðunum sveitarstjórna eða jarðanefnda samkvæmt lögunum innan eins mánaðar til landbúnaðarráðuneytisins.

Sveitarstjórnnum og jarðanefndum eru með jarðalögunum fengnar valdheimildir til að grípa inn í ákvarðanir eigenda þeirra fasteigna, sem lögin taka til, um ráðstöfun þeirra. Við leigu jarða eiga þessar valdheimildir við hvort sem eigandi jarðar er ríkið, einstaklingur eða lögaðili. Beiting þessara valdheimilda af hálfu sveitarstjórnar og jarðanefndar getur orðið tilefni til þess, að sá, sem telur að réttur hafi verið á sér brotinn, skjóti málinu með stjórnarsýslukæru til ráðherra.

Þegar sveitarstjórn og jarðanefnd láta, að beiðni landbúnaðarráðuneytisins, uppi álit á umsóknum um leigu á ríkisjörð og þá með þeim hætti að mæla með ákveðnum umsækjanda, liggur ekki fyrir nefndunum nein ákvörðun jarðeiganda um, hverjum hann ætli að leigja jörðina. Í slíkum tilvikum kann að rísa vafi um, á hvaða grundvelli álitnið sé byggt og hvort sveitarstjórn og jarðanefnd hafi við þá álitsgjöf fylgt eða verið bundnar af þeim ramma, sem valdheimildir og tilgangur jarðalaganna setur valdi þeirra. Hvernig sem á það er litið, er slíkt álit ekki bindandi fyrir jarðeiganda, þegar hann tekur ákvörðun um, hverjum hann leigir eignina, en hann verður að leggja ákvörðun sína fyrir jarðanefnd og sveitarstjórn og afla samþykkis til ráðstöfunarinnar skv. 6. gr. jarðalaga.

Við ákvörðun landbúnaðarráðuneytisins um, hverjum það leigir jörð, þarf ráðuneytið sjálfstætt að gæta reglna stjórnarsýsluréttarins um undirbúning og ákvarðanir, svo sem rannsóknarreglunnar og jafnræðisreglunnar. Ráðuneytið er þarna í annarri stöðu heldur en eigendur jarða í einkaeign. Það getur því sjálfstætt reynt á það, hvort ráðuneytið hefur við slíka ákvörðun fylgt reglum stjórnarsýsluréttar. Eins og fram kemur í því máli, sem hér er fjallað um, kunna sérstök sjónarmið, svo sem um ráðstöfun eigna fráfarandi leiguliða á jörðinni, að hafa áhrif á það, hverjum eigandi jarðar kys að leigja jörð sína. Þessi sjónarmið þurfa ekki að fara saman við mat sveitarstjórnar og jarðanefndar á því, hvaða umsækjanda sé heppilegast að leigja jörðina.

Með þeirri aðferð landbúnaðarráðuneytisins, að leggja það í vald jarðanefndar og sveitarstjórnar að velja viðtakanda jarðar úr hópi umsækjenda um ríkisjörð, er í raun hvorki af hálfu ráðuneytisins tekin sérstök ákvörðun á grundvelli þeirra reglna stjórnarsýsluréttar, sem ráðuneytinu ber að gæta, né er um það að ræða að jarðanefnd og sveitarstjórn taki sérstaka ákvörðun á grundvelli þeirra lagasjónarmiða, sem jarðalögin áskilja að synjun um áformaða ráðstöfun byggist á, sbr. 2. mgr. 6. gr. jarðalaga nr. 65/1976, með síðari breytingum. Þessi framkvæmd veldur þannig óvissu fyrir umsækjendum um, á hvaða grundvelli meðmæli jarðanefndar og sveitarstjórnar séu byggð og þá jafnframt afgreiðsla ráðuneytisins á málinu. Af þessu leiðir einnig, að örðugt verður að koma við málskoti til ráðuneytisins eða láta sjálfstætt reyna á afgreiðslu ráðuneytisins.

Ég vek einnig athygli á því, að bréf þau, sem landbúnaðarráðuneytið hefur sent jarðanefndum og sveitarstjórnnum og ég hef fengið til athugunar, eru ekki í öllum tilvikum nógu glögg um það, með hvaða hætti ráðuneytið leggur málið fyrir jarðanefnd og sveitarstjórn og hvers konar afgreiðslu er óskað af hálfu þessara aðila. Ég nefni þar sem dæmi, að allar umsóknir um umrædda jörð voru sendar, þrátt fyrir að ráðuneytið teldi sig hafa valið úr þá umsækjendur, sem óskað var eftir að gert yrði upp á milli, og aðeins tekið fram, að ráðuneytið „leggi til“ að valið yrði milli tveggja umsækjenda.

Það eru því tilmæli mín til landbúnaðarráðuneytisins, að það breyti málsmeðferð við afgreiðslu umsókna um leigu á ríkisjörðum með þeim hætti, að ráðuneytið taki sjálfstætt til umsókna, eftir að hafa, eftir atvikum, aflað fullnægjandi upplýsinga um áform umsækjenda og gætt annarra reglna stjórnarsýsluréttar, svo sem jafnræðisreglunnar. Þegar

slík ákvörðun liggur fyrir, verði hún tilkynnt jarðanefnd og sveitarstjórn í samræmi við 6. gr. jarðalaga nr. 65/1976 með síðari breytingum og óskað eftir samþykki á ráðstöfun eignarinnar til þess aðila, sem ráðuneytið hefur ákveðið að gera leigusamning við. Jarðanefnd og sveitarstjórn verða þá að taka afstöðu til erindis ráðuneytisins á grundvelli þeirra lagasjónarmiða, sem búa að baki valdheimildum þeirra. Ef það er niðurstaða þeirra, að synja beri um hina áformuðu ráðstöfun, verður sú niðurstaða að vera studd málefnalegum rökum um, að ráðstöfunin sé andstæð hagsmunum sveitarfélagsins, sbr. 2. mgr. 6. gr. jarðalaga nr. 65/1976 með síðari breytingum. Með þessu fyrirkomulagi gefst umsækjendum um ríkisjarðir kostur á að meta sjálfstætt ákvarðanir landbúnaðarráðuneytisins annars vegar og hins vegar afgreiðslur jarðanefndar og sveitarstjórnar og neyta þeirra úrræða, sem tiltæk kunna að vera til að láta reyna á gildi þeirra. Er þetta fyrirkomulag og í bestu samræmi við þá skipan stjórnssýslu á þessu sviði, sem lög gera ráð fyrir.

Telji ráðuneytið rétt í einhverjum tilvikum að óska sérstaklega fyrirfram eftir tillögum sveitarstjórnar og jarðanefndar um ráðstöfun á jörð eða öðru landi í eigu ríkisins, legg ég áherslu á, að slík erindi verði lögð fyrir með þeim hætti, að skýrt komi fram, að verið sé að óska eftir álitu en ekki ákvörðun skv. 6. gr. jarðalaga. Þegar ráðuneytið hefur síðan tekið ákvörðun í málinu, verði hún lögð fyrir sveitarstjórn og jarðanefnd, eins og lög áskilja.

3. *Ákvörðun um hverjum skyldi byggja jörðina X.*

Samkvæmt skýringum þeim, sem fram koma í bréfi landbúnaðarráðuneytisins, dags. 31. júlí 1995, hafði ráðuneytið tekið ákvörðun um að ganga til samninga annað hvort við A og syni hans eða G. Erindi landbúnaðarráðuneytisins til sveitarstjórnar og jarðanefndar, dags. 25. október 1993, fól því „í sér ákvörðun og tilkynningu til nefndanna um fyrirhugaða ráðstöfun jarðarinnar í ofangreinda veru, sbr. 1. mgr. 6. gr. jarðalaga nr. 65/1976“, eins og segir í bréfi ráðuneytisins, dags. 31. júlí 1995. Af hálfu ráðuneytisins var því litið svo á, að ekki væri verið að leita umsagnar um það, hverjum heppilegast væri að byggja jörðina, heldur væri verið að leita samþykkis sveitarstjórnar og jarðanefndar á grundvelli 1. mgr. 6. gr. jarðalaga.

Með bréfi, dags. 4. nóvember 1993, svaraði sveitarstjórn Y-hrepps erindi ráðuneytisins og er bréfið rakið í II. kafla hér að framan. Að mínum dómi virðast svör sveitarstjórnar geta gefið tilefni til þess að ætla, að misskilningur kunni að hafa ríkt um eðli erindis ráðuneytisins, þ.e. að verið væri að leita *álits* á því, hverjum umsækjenda byggja ætti jörðina. Var sú ráðstöfun ráðuneytisins, að senda allar umsóknir, sem borist höfðu um X, til sveitarstjórnar og jarðanefndar, einnig til þess fallin að valda misskilningi. Þá var orðalag í bréfi landbúnaðarráðuneytisins til sveitarstjórnar og jarðanefndar, dags. 25. október 1993, heldur ekki skýrt um það, að ráðuneytið hefði tekið ákvörðun um ráðstöfun X, en þar segir, að ráðuneytið „[leggi] því til að þeim feðgum verði byggð jörðin, eða [G]“. Það fór einnig svo, að í stað þess að taka erindi landbúnaðarráðuneytisins til *samþykktar* eða *synjunar* á grundvelli 1. og 2. mgr. 6. gr. jarðalaga voru sveitarstjórnarmenn „einhuga um að *mæla með umsókn* þeirra [B og C]“. (Leturbreyting mín). Í þessi sambandi verður að hafa í huga, að úrlausn sveitarstjórnar á grundvelli 2. mgr. 6. gr. jarðalaga annars vegar og hins vegar álit sveitarstjórnar á því, hver umsækjenda um ríkisjörð teljist hæfastur, byggist á mismunandi lagagrunni, þannig að ekki verður fjallað um þessi mál á grundvelli sömu lagasjónarmiða. Þá er einnig rétt að hafa í huga, að þegar sveitarstjórn og jarðanefnd synja um fyrirhugaða ráðstöfun eignar á grundvelli 2. mgr. 6. gr. jarðalaga, hafa þessi stjórnvöld að lögum ekki forræði á því að gengið verði til samninga við aðra aðila.

Afgreiðsla jarðanefndar virðist sama marki brennd. Í stað þess að taka erindi landbúnaðarráðuneytisins til *samþykktar* eða *synjunar* á grundvelli 1. og 2. mgr. 6. gr. jarðalaga varð niðurstaða jarðanefndar sú, að „hún [vildi] veita þeim [B og C] ábúð á [X]“, eins og segir í bréfi jarðanefndar frá 22. nóvember 1993.

Í tilkynningu landbúnaðarráðuneytisins til sveitarstjórnar og jarðanefndar fólst, að sögn ráðuneytisins, að ákveðið hefði verið að ganga til samninga við A og syni hans eða G. Í niðurstöðum sveitarstjórnar og jarðanefndar kemur *hvergi fram með skýrum hætti að þeirri ráðstöfun sé synjað*, að gengið verði til samninga við umrædda aðila. Í bréfi sveitarstjórnar, dags. 4. nóvember 1993, er raunar ekki vikið að G eða fyrirhuguðum samningum við hann, en það bar skilyrðislaust að gera, ef málið var lagt fyrir sveitarstjórn á grundvelli 6. gr. jarðalaga.

Það er óskráð grundvallarregla í stjórnsýslurétti, að stjórnvaldsákvörðun verði efnislega að vera bæði ákveðin og skýr. Ber stjórnvöldum þannig að taka skýra afstöðu til erinda, sem til þeirra er beint, enda séu fyrir hendi fullnægjandi upplýsingar og önnur skilyrði til að taka ákvörðun. Um verkefni sveitarstjórna og jarðanefnda samkvæmt jarðalögum hefur þessi regla verið staðfest í dómum Hæstaréttar, sjá t.d. Hrd. 1981:1029.

Eins og áður sagði, hefur landbúnaðarráðuneytið í skýringum sínum til mín talið bréf sitt til jarðanefndar og sveitarstjórnar frá 25. október 1993 hafa falið í sér ákvörðun og tilkynningu samkvæmt 1. mgr. 6. gr. jarðalaga nr. 65/1976 með síðari breytingum. Ráðuneytinu mátti því vera ljóst, að svör jarðanefndar og sveitarstjórnar voru ekki í samræmi við það erindi, sem ráðuneytið taldi sig hafa lagt fyrir þessa aðila. Þar sem í senn skorti á, að bréf ráðuneytisins væri nægjanlega ákveðið og skýrt og svör jarðanefndar og sveitarstjórnar voru ekki í samræmi við það erindi, sem fyrir þessa aðila voru lögð, tel ég að svo miklir annmarkar hafi verið á málinu, að ráðuneytinu hafi borið að hafa forgöngu um að bætt yrði úr þeim, áður en tekin var ákvörðun um ráðstöfun jarðarinnar, og þá eftir atvikum með því að leggja málið á ný fyrir sveitarstjórn og jarðanefnd á grundvelli 6. gr. jarðalaga. Ég ítreka enn, að sérstök ástæða var til að afgreiðsla jarðanefndar og sveitarstjórnar væri ótvíræð, þar sem synjun á ráðstöfun eignar á grundvelli 2. mgr. 6. gr. jarðalaga er almennt íþyngjandi fyrir hlutaðeigandi aðila. Þá verður slík synjun jafnframt að vera byggð á málefnalegum sjónarmiðum og almennt verður að ganga út frá því, að ekki verði synjað samþykkis á ráðstöfun jarðar, nema *ljóst liggir fyrir*, að ráðstöfunin sé andstæð þeim hagsmunum sveitarfélags, sem verndar njóta af jarðalögum nr. 65/1976 og nánar verður vikið að hér á eftir.

4. Úrskurður landbúnaðarráðuneytisins um kæru A.

Af hálfu landbúnaðarráðuneytisins var ekki farin sú leið að leggja málið að nýju fyrir jarðanefnd og sveitarstjórn, heldur var gengið til samninga við B og C um leigu jarðarinnar. A var tilkynnt um þá ákvörðun með bréfi, dags. 3. desember 1993. Þar kemur fram, að fyrir liggi, að bæði hreppsnefnd Y-hrepps og jarðanefnd Z-sýslu hafi mælt með því að umrædd ríkisjörð yrði byggð þeim B og C. Síðan segir, að ráðuneytið sé „því ekki í aðstöðu til að verða við umsókn yðar“.

A og meðumsækjendur hans um jörðina X kærðu, eins og segir í upphafi úrskurðar landbúnaðarráðuneytisins frá 10. janúar 1994, „til úrskurðar ráðuneytisins samkvæmt heimild í 17. gr. jarðalaga nr. 65/1976 þær ákvarðanir hreppsnefndar Y-hrepps og Jarðanefndar Z-sýslu að samþykkja ekki ábúð þeirra á jörðinni X [. . .], en samþykkja þess í stað ábúð [B] og [C] á jörðinni“.

Úrskurður ráðuneytisins var kveðinn upp 10. janúar 1994 og staðfesti ráðuneytið þar þær ákvarðanir hreppsnefndar Y-hrepps á fundi 2. nóvember 1993 og jarðanefndar Z-sýslu á fundi 22. nóvember 1993, að samþykkja ábúð B og C á jörðinni X.

Úrskurðurinn er undirritaður af landbúnaðarráðherra, og S, þá deildarstjóra í ráðuneytinu, en í bréfi landbúnaðarráðuneytisins til mín, dags. 19. maí 1994, kemur fram, að S hafði með höndum meðferð kærumálsins. Fyrirspurn minni um, hvaða starfsmaður eða starfsmenn hafi annast gerð byggingarbréfs fyrir X, er hins vegar svarað af hálfu ráðu-

neytisins á þann veg, að ráðuneytið hafi þá, 19. maí 1994, ekki enn verið búið að ganga frá ábúðarsamningi við B, enda hefði hann þá ekki tekið við jörðinni.

Í þeim gögnum, sem ég hef fengið afhent frá ráðuneytinu um meðferð umsókna um ábúð á jörðinni X, kemur fram, að S, deildarstjóri í ráðuneytinu, hafði afskipti af málinu með þeim hætti, að hann undirritaði bréf ráðuneytisins, dags. 25. október 1993, til jarðanefndar Z-sýslu, hreppsnefndar Y-hrepps og umsækjenda. Þá undirritar hann bréf ráðuneytisins, dags. 4. nóvember 1993, þar sem viðbótarupplýsingar vegna umsókna B og C eru sendar til jarðanefndar og hreppsnefndar. S undirritar einnig bréf ráðuneytisins, dags. 3. desember 1993, til umsækjenda um ábúð á jörðinni, þar sem þeim er tilkynnt um niðurstöðu hreppsnefndar og jarðanefndar og tekið fram í tilvikum annarra en B og C, að ráðuneytið sé því ekki í aðstöðu til að verða við umsókn hlutaðeigandi. Í bréfi því, sem S undirritar f.h. ráðherra til B og C þennan sama dag, er vísað til samþykkis hreppsnefndar Y-hrepps í bréfi, dags. 4. nóvember 1993, og jarðanefndar Z-sýslu í bréfi, dags. 22. nóvember 1993, og sagt, að ráðuneytið hafi ákveðið að stefna að því að byggja þeim jörðina frá fardögum 1994 að telja, enda náist samkomulag milli þeirra og ráðuneytisins um leiguskipti mála og leigukjör, svo og að samkomulag náist milli þeirra og fráfarandi ábúanda jarðarinnar um kaup á hluta af eignum hans á jörðinni.

Ég tel sérstaka ástæðu til að benda á, að í stjórnslukæru þeirri, sem A og meðumsækjendur hans báru fram við landbúnaðarráðuneytið, er meðal annars á því byggt, að ákvarðanir hreppsnefndar og jarðanefndar hafi ekki tekið mið af þeim vinnubrögðum, sem jarða- og ábúðalög geri ráð fyrir að séu viðhöfð í slíkum tilvikum, og til þess vísað, að ráðuneytið hafi gert tillögu um að jörðin yrði byggð nafngreindum aðilum og því hljóti veigamiklar ástæður að vera til þess að horfið verði frá þeim áformum. Samkvæmt þessu hefur við meðferð stjórnslukærunnar þurft meðal annars sérstaklega að taka afstöðu til þeirra lagasjónarmiða, sem gerð er grein fyrir í IV. kafla 3 hér að framan, og þar með þess, hvernig mál þetta var lagt fyrir hreppsnefnd og jarðanefnd af hálfu landbúnaðarráðuneytisins, en fram er komið að bréf ráðuneytisins um það voru undirrituð af S, deildarstjóra. Þá er einnig fram komið, að S undirritaði af hálfu ráðuneytisins bréf, þar sem umsækjendum var tilkynnt, að ráðuneytið hefði ákveðið af byggja ákvörðun sína um, hverjum jörðin X yrði leigð, á hinum kærðu afgreiðslum jarðanefndar og hreppsnefndar.

Með hliðsjón af þessum afskiptum, sem S, deildarstjóri, hafði af undirbúningi og ákvörðunum um, hverjum jörðin X yrði byggð, tel ég, að hann hafi af þeirri ástæðu verið vanhæfur til meðferðar þeirrar stjórnslukæru, sem A og meðumsækjendur hans báru fram, og þar með til að standa að úrskurði ráðuneytisins í málinu samkvæmt hinni óskráðu grundvallarreglu um sérstakt hæfi starfsmanna stjórnslunnar, sbr. nú 1. og 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993.

Eins og nánar verður komið að í V. kafla hér á eftir, hefur landbúnaðarráðherra það hlutverk, að koma í senn fram fyrir hönd ríkisins sem landeiganda og vera æðsti úrskurðaraðili á sviði stjórnslu um lögmæti ákvarðana sveitarstjórna og jarðanefnda samkvæmt jarðalögum, þ. á m. um það, hvort ráðstöfun ríkisjarðar fari í bága við hagsmuni sveitarfélags. Þessi hlutverk geta verið ósamrýmanleg, þegar um ríkisjarðir er að ræða.

Í 2. mgr. 35. gr. stjórnslulaga kemur fram, að sé ákvörðun kærð til æðra stjórnvalds eftir gildistöku laganna, beri að beita lögnum um málið upp frá því, en lögin öðluðust gildi 1. janúar 1994. Þar sem kæra A var borin fram við landbúnaðarráðuneytið með ódagsettu bréfi, er barst því hinn 13. desember 1993, er ljóst, að stjórnslulögin giltu ekki um meðferð málsins. Ég tel engu að síður ástæðu til að áréttta, að eftir gildistöku stjórnslulaga nr. 37/1993 verður að byggja á því, að hæfisreglur II. kafla laganna taki til slíks hagsmunaárekstrar, verði ekki ráðið skýrlega af lögum eða lögskýringargögnum, að ætlun lögjafans hafi verið að víkja beinlínis frá sérstökum hæfisreglum stjórnsluréttar. Eftir

gildistöku stjórnarsýslulaganna er því ljóst, að landbúnaðarráðherra er ekki hæfur til þess að leggja úrskurð á það deiluefni, hvort sveitarstjórn og jarðanefnd hafi á lögmætan hátt synjað að samþykkja ákvörðun um ráðstöfun ríkisjarðar, sem tekin hafur verið í umboði og á ábyrgð hans sem fyrirvarsmanns um málefni ríkisjarða, sbr. 1. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnarsýslulaga. Af þeim sökum eru undirmenn ráðherra einnig vanhæfir til meðferðar málsins. Ber ráðherra því að víkja sæti í slíkum málum svo að skipaður verði seturáðherra til meðferðar málanna.

5. *Synjun um ráðstöfun eignar samkvæmt 2. mgr. 6. gr. jarðalaga.*

Í skýringum landbúnaðarráðuneytisins til A og sona hans, svo og í bréfum ráðuneytisins til mín, hefur ráðuneytið borið því við, að því hafi ekki verið heimilt að ganga til samninga við A og syni hans, þar sem sveitarstjórn og jarðanefnd hafi hafnað fyrirhugaðri ráðstöfun X til þeirra á grundvelli 2. mgr. 6. gr. jarðalaga.

Þar sem ráðuneytið byggir á því, að sveitarstjórn og jarðanefnd hafi *synjað um samþykki sitt* á leigu X til A og sona hans, verður næst að taka til athugunar, hvort ákvarðanir hreppsnefndar og jarðanefndar hafi verið byggðar á málefnalegum sjónarmiðum og verið í samræmi við 6. gr. jarðalaga, þannig að landbúnaðarráðuneytinu hafi verið heimilt að líta svo á, að lögmæt synjun nefndanna lægi fyrir, svo sem það virðist gera í nefndum úrskurði sínum frá 10. janúar 1994.

5.1. *Réttarreglur.*

Áður en sveitarstjórn og jarðanefnd taka ákvörðun um að synja um ráðstöfun eignar skv. 2. mgr. 6. gr. jarðalaga, verða þessi stjórnvöld að undirbúa og kanna málið á viðhlítandi hátt. Þá er þeim því aðeins heimilt að synja um ráðstöfun jarðar að hún sé „andstæð hagsmunum sveitarfélagsins“, eins og segir í 2. mgr. 6. gr. jarðalaga. Líta verður til markmiða jarðalaga, þegar afmarkað er, á hvaða sjónarmiðum heimilt er að byggja mat á því, hvað geti talist andstætt „hagsmunum sveitarfélagsins“ í skilningi ákvæðisins. Í 1. gr. jarðalaga segir svo:

„Tilgangur laga þessara er að tryggja, að nýting lands utan skipulagðra þéttbýlissvæða sé eðlileg og hagkvæm frá þjóðhagslegu sjónarmiði og að eignarráð á landi og búseta á jörðum sé í samræmi við hagsmuni sveitarfélaga og þeirra, sem landbúnað stunda.“

Í athugasemdum við 1. gr. í greinargerð þess frumvarps, er varð að jarðalögum nr. 65/1976, segir meðal annars svo:

„Á undanförunum árum hefur eftirspurn eftir landi til annarra nota en landbúnaðar farið stórvaxandi. Einkum hafa jarðir verið keyptar háu verði, þar sem góð aðstaða er til að setja niður sumarbústaði, eða eftirsóknarverð hlunnindi fylgja jörðum, svo sem veiði [. . .].“

Afleiðingin er því sú, að margar vildisbújarðir hafa verið skákaðar niður, en það hefur torvelað eðlilegan búrekstur, og á mörgum hefur föst búseta lagst niður, vegna jarðarkaupa félagsamtaka eða manna, sem ekki hyggja á búskap.

Rétt verður að teljast að gefa þéttbýlisbúum og öðrum, sem eftir sækjast, kost á landspildum til ræktunar og útivistar og til að reisa sumardvalarhús.

Reynslan sýnir hins vegar nú þegar, að brýn þörf er á að fylgjast með slíkum ráðstöfunum lands og hafa áhrif á hvar og hvernig landi er ráðstafað á þann hátt. Að öðrum kosti vofir yfir stórfelld röskun á búsetuádstöðu fólks á dreifbýlissvæðum umfram það, sem þegar er orðið og óeðlileg verðhækkun lands.“ (Alþt. 1975, A-deild, bls. 1701.)

Samkvæmt framansögðu er það markmið jarðalaga að nýting jarða sé þjóðhagslega hagkvæm og að eignarráð og búseta á jörðum samræmist hagsmunum sveitarfélaga og þeirra, sem landbúnað stunda. Geta sveitarstjórnir og jarðanefndir samkvæmt 6. gr. jarðalaga synjað um samþykki til ráðstöfunar fasteignaréttinda, ef nauðsynlegt er í þágu þessa markmiðs jarðalaga, með þeim takmörkunum og skilyrðum, sem jarðalög og önnur lög setja. Með þessum hætti hafa sveitarstjórnir og jarðanefndir, hver í sínu umdæmi, vald til að koma í veg fyrir að jarðir séu teknar skipulagslaust úr landbúnaðarnotum.

5.2. Afstaða sveitarstjórnar.

Fyrirhuguð ráðstöfun jarðarinnar X til A og sona hans, eða til G, fól í sér leigu á jörðinni, en þeir höfðu áform um sama rekstur á jörðinni og verið hafði, þ.e. svínarékt, þannig að ljóst var að byggingar jarðarinnar nýttust til áframhaldandi búreksturs. Fyrirhuguð jarðarafnot B og C voru einnig samskonar.

Að framansögðu athuguðu er því ljóst, hvað sem öðru líður, að fyrrgreind sjónarmið um að sporna við því að jarðir væru teknar skipulagslaust úr landbúnaðarnotum eða að ráðstöfun færi að öðru leyti í bága við hagsmuni þeirra, sem landbúnað vilja stunda, áttu ekki við í máli þessu.

Í bréfi sveitarstjórnar Y-hrepps til landbúnaðarráðuneytisins, dags. 4. nóvember 1993, kemur fram, að sveitarstjórn telji sig ekki geta mælt með A og sonum hans, vegna þess að þeir sitji jarðirnar Æ, Ö og Q.

Af hálfu A hefur verið bent á, að jörðin Q sé um 20 ha. að stærð og hafi verið byggð upp í kring um loðdyrarékt. Land jarðarinnar skiptist þannig, að um 5 ha. sé ræktað land, en að öðru leyti sé landið gróðurshauðir árfarvegir. Jörðin Æ sé tvískipt. Séu $\frac{2}{3}$ hlutar jarðarinnar eign Búnaðarsambands Z-sýslu, en $\frac{1}{3}$ hluti eign þeirra feðga. Þá bendir A á, að fjallajörðin Ö hafi ekki verið í ábúð í áratugi. Hafi hún verið lögð undir Æ um 1955, en árið 1984 hafi Skógræktarfélagi Z-sýslu verið seldur stór hluti af aðalbeitilandinu, sem fylgdi Ö. Land Æ-jarðanna sé að langmestum hluta fjalllendi.

Með hliðsjón af stærð og landsgæðum umræddra jarða, sem A og synir hans hafa afnot af, er ég sammála niðurstöðu landbúnaðarráðuneytisins að því er snertir þessi rök sveitarstjórnar, sbr. úrskurð þess frá 10. janúar 1994. Ég tel því, að þetta sjónarmið, sem í sjálfu sér er málefnalegt, hafi með tilliti til málsatvika ekki átt við í máli þessu og því ekki getað réttlætt að umræddri ráðstöfun jarðarinnar til A og sona hans yrði synjað á þeim grundvelli.

Í bréfi sveitarstjórnar Y-hrepps til landbúnaðarráðuneytisins, dags. 4. nóvember 1993, kemur fram, að bæði B og C séu uppalin í sveit og vön allri almennri vinnu við landbúnað. Af röksemdum sveitarstjórnar að dæma var þetta sjónarmið talið mæla með því, að veita B og C jörðina en ekki A og sonum hans. Ekki er vikið að menntun eða reynslu A og sona hans í umræddu bréfi.

Af gögnum málsins kemur fram, að A sé menntaður búfræðikandídat og sonur hans E búfræðingur. Fyrir liggur að byggingar jarðarinnar X eru hannaðar fyrir svínarékt. A hefur bent á, að hann hafi unnið um árabil við hirðingu á stóru svínabúi. Þá hafi sonur hans aðstoðað fyrri ábúanda að X við hirðingu, þegar hann hafi þurft að bregða sér að heiman. Í bréfum sveitarstjórnar Y-hrepps kemur hvergi fram rökstuðningur fyrir því, að miðað við menntun og reynslu þeirra feðga fari í bága við hagsmuni sveitarfélagsins að leigja þeim jörðina. Verður því ekki séð, að framangreind sjónarmið hafi getað réttlætt synjun sveitarstjórnar á leigu jarðarinnar til þeirra á grundvelli þessara sjónarmiða.

Í skýringum sveitarstjórnar í bréfi hennar til landbúnaðarráðuneytisins, dags. 6. janúar 1994, segir, að lögð hafi verið áhersla á að „fá fjölskyldu í [X] í stað þeirrar sem flyst þaðan í vor . . .“. Af röksemdum sveitarstjórnar að dæma var þetta sjónarmið einnig talið mæla með því, að veita B og C jörðina en ekki A og sonum hans, en fyrir liggur, að F, sem

aðallega var skrifaður fyrir umsókninni, var þá ókvæntur. Rétt er að geta þess, að hann var þá á sautjanda ári.

Með tilliti til markmiða, ákvæða og lögskýringargagna jarðalaga, er sveitarstjórn ekki heimilt, samkvæmt 6. gr. jarðalaga, að synja um samþykki á leigu á ríkisjörð á grundvelli sjónarmiða um *hjúskaparstöðu* væntanlegs leigutaka.

Í skýringum sveitarstjórnar til landbúnaðarráðuneytisins, dags. 27. desember 1993, kemur fram, að „alls ekki [séu] líkur á að hann [þ.e. F] hefji búskap á [X]“. Í skýringum sveitarstjórnar til landbúnaðarráðuneytisins, dags. 6. janúar 1994, kemur einnig fram, að sveitarstjórn hafi ekki talið, að fyrir lægi, „hvernig þeir [þ.e. A og synir hans] sætu jörðina.“

Pegar sveitarstjórn tekur til umfjöllunar, hvort veita skuli samþykki til ráðstöfunar eignar á grundvelli 6. gr. jarðalaga nr. 65/1976, ber sveitarstjórn að afla nauðsynlegra upplýsinga til þess að unnt sé að taka ákvörðun í máli. Ber sveitarstjórn þannig að kalla eftir upplýsingum frá aðilum, ef á skortir að nauðsynlegar upplýsingar hafi verið lagðar fram um fyrirhugaða ráðstöfun eignar. Sinni sveitarstjórn ekki þeirri skyldu sinni að leggja viðhlítandi grundvöll að ákvörðun, getur hún orðið ógildanleg af þeim sökum, sbr. til hliðsjónar dóm Hæstaréttar frá 21. janúar 1993, Hrd. 1993:108.

Ég tel, að sveitarstjórn hafi verið óheimilt að synja um samþykki til ráðstöfunar X til A og sona hans vegna skorts á upplýsingum um, hvernig A og synir hans ætluðu að sitja jörðina, enda verður ekki séð af gögnum málsins að sveitarstjórn hafi sinnt skyldu sinni að afla upplýsinga um það atriði. Þá verður heldur ekki séð, á hvaða upplýsingum sveitarstjórn hefur byggt þá niðurstöðu sína, að F sé alls ekki líklegur til að hefja búskap á jörðinni. Miðað við þau gögn, sem lágu fyrir landbúnaðarráðuneytinu, er það kvað upp úrskurð í málinu hinn 10. janúar 1994, var ljóst, að verulega skorti á, að sveitarstjórn Y-hrepps hefði sinnt skyldu sinni til að kanna þessi atriði nánar, áður en hún synjaði um staðfestingu á ráðstöfun X til A og sona hans.

Í bréfum sveitarstjórnar Y-hrepps til landbúnaðarráðuneytisins, dags. 4. nóvember 1993 og 6. janúar 1994, kemur fram, að sveitarstjórn hafi ákveðið að „mæla með því“, að B fengi X til ábúðar, þar sem hann væri fæddur og uppalinn í hreppnum. Í bréfi sveitarfélagsins, dags. 6. janúar 1994, segir ennfremur:

„... telur sveitarfélagið sig hafa tvímælalaust meiri skyldur við þá sem eru hér uppaldir og hafa síðan greitt hér sína skatta og skyldur heldur en fólk úr öðrum sveitum og bæjum.“

Telja verður, að umrædd sjónarmið, sem byggð eru á búsetu og skattgreiðslum til sveitarfélagsins, verði ekki að lögum lögð til grundvallar við ákvörðun um, hvort ráðstöfun eignar skuli samþykkt á grundvelli 6. gr. jarðalaga, þar sem þessi sjónarmið falla hvorki undir markmið og ákvæði jarðalaga né eiga sér stoð í þeim eða öðrum lögum.

Landbúnaðarráðuneytinu bar að taka tillit til ofangreindra annmarka og þýðingar þeirra við ákvörðun þess í málinu.

5.3. Afstaða jarðanefndar.

Eins og rakið er í IV. kafla 3 hér að framan, hefur ekki komið fram með skýrum hætti, að jarðanefnd Z-sýslu hafi synjað ráðstöfun X til A og sona hans eða til G. Á skorti því að afgreiðsla jarðanefndar uppfyllti þau skilyrði, sem áður hefur verið gerð grein fyrir um skýrleika ákvarðana stjórnvalda. Bar landbúnaðarráðuneytinu að gæta að því atriði við frekari afgreiðslu málsins.

Ég tel hins vegar ekki þörf á að taka afgreiðslu jarðanefndar til nánari athugunar.“

V.

Um stöðu landbúnaðarráðherra sem fyrirvarsmanns ríkisjarða annars vegar og æðsta úrskurðaraðila á sviði stjórnsýslu samkvæmt jarðalögum hins vegar, tók ég fram eftirfarandi:

„Eins og áður segir, fer landbúnaðarráðuneytið með mál, er varða ríkisjarðir, nema annað sé ákveðið í lögum, sbr. 10. tölul. 9. gr. reglugerðar um Stjórnarráð Íslands, sbr. auglýsingu nr. 96/1969, og 36. gr. jarðalaga nr. 65/1976, með síðari breytingum.

Þegar sveitarstjórn og jarðanefnd verða ekki sammála um að synja um ráðstöfun eignar á grundvelli 2. mgr. 6. gr. jarðalaga, þar sem ráðstöfunin fari í bága við hagsmuni sveitarfélagsins, getur málið gengið til úrskurðar ráðherra, eins og áður segir, sbr. 3. mgr. 6. gr. laganna. Þá er að öðru leyti heimilt að skjóta ákvörðunum sveitarstjórna og jarðanefnda til landbúnaðarráðuneytisins til úrskurðar skv. 17. gr. jarðalaga.

Af framansögðu er því ljóst, að landbúnaðarráðuneytið hefur í senn það hlutverk að koma fram fyrir hönd ríkisins sem landeiganda og vera æðsti úrskurðaraðili á sviði stjórnsýslu um lögmati ákvarðana sveitarstjórna og jarðanefnda samkvæmt jarðalögum, þ. á m. um það, hvort ráðstöfun jarðar hverju sinni, þ.m.t. ríkisjarða, telst fara í bága við hagsmuni sveitarfélags. Þessi hlutverk geta verið ósamrýmanleg, þegar um ríkisjarðir er að ræða. Mál það, sem hér er til umfjöllunar, er dæmi um slíkt, þar sem landbúnaðarráðuneytið tilkynnir fyrirhugaða leigu á X, sem a.m.k. sveitarstjórn fellst ekki á. Landbúnaðarráðuneytið lendir síðan í þeirri stöðu að þurfa að úrskurða um, hvort ákvörðun sveitarstjórna, sem ráðuneytið áleit fela í sér synjun um samþykki til ráðstöfunar samkvæmt samningi, sem ráðuneytið hafði sjálft í hyggju að gera, hafi verið lögum samkvæmt.

Eins og nánar greinir í kafla IV.4 hér að framan, er ljóst, að ráðherra og starfsmenn hans eru skv. núgildandi lögum yfirleitt ekki hæfir til þess að úrskurða um það á grundvelli 17. gr. jarðalaga, hvort sveitarstjórn og jarðanefnd hafi á lögmatan hátt synjað að samþykkja fyrirhugaða ráðstöfun landbúnaðarráðuneytisins á ríkisjörð. Ég tel ástæðu til að benda á, að óneitanlega hlýtur vafi að leika á því, hvort ákvæði II. kafla stjórnsýslulaga nr. 37/1993 megni að leysa þann vanda, sem upp kemur við framangreindan *hagsmunarárekstur*, með hliðsjón af eðli hans og umfangi.

Þar sem forræði landbúnaðarráðuneytisins á jörðum ríkisins og hlutverk þess sem æðsta úrskurðaraðila á sviði stjórnsýslu samkvæmt jarðalögum getur valdið vandamála, sem erfitt getur verið að leysa úr, tel ég rétt að beina því til landbúnaðarráðherra og forsætisráðherra, að tekið verði til sérstakrar athugunar, hvort rétt sé að landbúnaðarráðuneytið hafi báða þessa málaflokka á hendi.“

VI.

Niðurstöður álits míns, dags. 4. janúar 1996, dró ég saman með svofelldum hætti:

„Niðurstæða.

Hinn 21. janúar 1994 leitaði A til mín og bar fram kvörtun. Í stuttu máli eru málavextir þeir, að landbúnaðarráðuneytið hafði ákveðið að ganga til samninga annað hvort við A og syni hans eða G um leigu á ríkisjörðinni X. Sveitarstjórn Y-hrepps og jarðanefnd Z-sýslu veittu ekki samþykki sitt til ráðstöfunar jarðarinnar til A og sona hans. Kærði A þá ákvarðanir sveitarstjórna og jarðanefndar til landbúnaðarráðuneytisins, sem staðfesti þær með úrskurði, dags. 10. janúar 1994.

Í tilefni af athugun minni á kvörtun A yfir framangreindum stjórnvaldsákvörðunum hef ég annars vegar tekið til athugunar nokkur atriði, sem snerta almennt málsmeðferð við ákvarðanir um leigu ríkisjarða og árekstra, sem kunna að koma upp, þegar ákvarðanir sveitarstjórna og jarðanefnda samkvæmt jarðalögum um ríkisjarðir eru bornar undir landbúnaðarráðuneytið sem æðra stjórnvald með stjórnsýslukæru. Hins vegar hef ég fjallað

um úrskurð landbúnaðarráðuneytisins varðandi afgreiðslu hreppsnefndar og jarðanefndar á því máli, sem kvörtun A tekur til, í tilefni af stjórnsýslukæru frá A og meðumsækjendum hans.

Helstu niðurstöður mínar við athugun á því, sem nefna mætti almenna þætti málsins eru þessar:

Í fyrsta lagi tel ég, að fylgja beri þeirri reglu, að auglýsa opinberlega þær ríkisjarðir, sem lausar eru til leigu hverju sinni. Þá tel ég, að í samræmi við reglur jarðalaga og stjórnsýsluréttar beri landbúnaðarráðuneytinu að taka ákvörðun um, fyrir hönd ríkisins sem jarðeiganda, hverjum ríkisjörð verður byggð.

Þegar fleiri en einn umsækjandi eru um ábúð á ríkisjörð, verður landbúnaðarráðuneytið að velja á milli umsækjenda á grundvelli málefnalega sjónarmiða. Í því sambandi getur landbúnaðarráðuneytið leitað álits sveitarstjórna á því, hverjum rétt sé að byggja ríkisjörð, en er ekki skylt að gera það. Ég tel ástæðu til að taka fram, að ég tek ekki afstöðu til þess, hvort rétt sé eða heppilegt að ráðuneytið leiti slíkrar umsagnar. Ég legg hins vegar ríka áherslu á, að ef slíkrar umsagnar er leitað, þá sé þess gætt að það komi skýrt fram í erindi ráðuneytisins að verið sé að leita slíkrar umsagnar en ekki afgreiðslu málsins á grundvelli 6. gr. jarðarlaga.

Að fenginni slíkri umsögn, ef eftir er leitað, velur síðan ráðuneytið umsækjanda, en ráðuneytið er ekki bundið að lögum við tillögur jarðanefndar eða sveitarstjórnar. Í því sambandi ber einnig að áréttta, að ráðuneytið getur ekki fylgt tillögu jarðanefndar eða sveitarstjórnar um það, hverjum byggð skuli ríkisjörð, nema ráðuneytið hafi sjálft gengið úr skugga um, að sú niðurstaða byggist á málefnalegum sjónarmiðum.

Eftir að tekin hefur verið ákvörðun um, hvaða umsækjanda verði byggð ríkisjörð, hvort sem farið hefur verið eftir tillögum þeirra, sem umsagnar var leitað hjá eða ekki, ber að leggja fyrirhugaða ráðstöfun jarðarinnar fyrir sveitarstjórn og jarðanefnd til samþykktar eða synjunar skv. 6. gr. jarðalaga.

Í öðru lagi er í álitinu vakin athygli á því, að landbúnaðarráðuneytið hefur í senn það hlutverk að lögum, að koma fram fyrir hönd ríkisins sem eiganda jarða og vera æðsti úrskurðaraðili á sviði stjórnsýslu um lögmati ákvarðana sveitarstjórna og jarðanefnda samkvæmt jarðalögum, þ. á m. um það, hvort ráðstöfun jarðar hverju sinni, þ.m.t. ríkisjarða, telst fara í bága við hagsmuni sveitarfélagsins samkvæmt 6. gr. jarðalaga. Þessi hlutverk geta verið ósamrýmanleg, a.m.k. þegar um ríkisjarðir er að ræða. Þar sem forræði landbúnaðarráðuneytisins á jörðum ríkisins og hlutverk þess sem æðsta úrskurðaraðila á sviði stjórnsýslu samkvæmt jarðalögum getur valdið vandamálum, sem erfitt getur verið að leysa úr, tel ég rétt að beina því til landbúnaðarráðherra og forsætisráðherra, að tekið verði til sérstakrar athugunar, hvort rétt sé að landbúnaðarráðuneytið hafi báða þessa málaflokka á hendi með þeim hætti, sem nú er.

Um þau atriði, sem kvörtun A tekur til, eru helstu niðurstöður mínar þessar:

Í fyrsta lagi var það erindi, sem landbúnaðarráðuneytið lagði fyrir jarðanefnd Z-sýslu og hreppsnefnd Y-hrepps, ekki nægjanlega ákveðið og skýrt. Ráðuneytið átti því að fengnum svörum nefndanna að leggja málið fyrir þær að nýju.

Í öðru lagi tel ég, að vegna verulegra annmarka, sem voru á ákvörðun sveitarstjórnar frá 4. nóvember 1993 og jarðanefndar frá 22. nóvember 1993 og nánar er fjallað um í álitinu, hafi brostið lagaskilyrði til þess, að landbúnaðarráðuneytinu væri heimilt að staðfesta þessar ákvarðanir í úrskurði sínum frá 10. janúar 1994.

Í þriðja lagi tel ég, að sá annmarki hafi verið á úrskurði landbúnaðarráðuneytisins frá 10. janúar 1994 og meðferð stjórnsýslukæru þeirrar, sem þar var fjallað um, að sá starfsmaður ráðuneytisins, sem vann að málinu og stóð að úrskurðinum með ráðherra, var vanhæfur til meðferðar þess.

Í samræmi við framangreindar niðurstöður mínar eru það tilmæli mín til landbún-

aðarráðuneytisins, auk þess sem að framan greinir, að það taki til athugunar, með hvaða hætti það getur rétt hlut A vegna ákvarðana um byggingu jarðarinnar X, ef eftir því verður leitað af hálfu A.“

VII.

Með bréfi, dags. 12. júní 1997, óskaði ég eftir upplýsingum landbúnaðarráðherra um, hvort samkomulag hefði náðst við A og þá með hvaða hætti hlutur hans hefði verið réttur. Landbúnaðarráðuneytið svaraði mér með bréfi, dags. 6. ágúst 1997. Þar segir:

„Vegna bréfs yðar til ráðuneytisins, [. . .] skal tekið fram að enn sem komið er hefur ekki verið gengið frá neinu samkomulagi við [A].

Í samtölum ráðuneytisins við [A] hefur komið fram að hann myndi setta sig við að fá á leigu ríkisjörð hjá jarðadeild ráðuneytisins sem hentaði hans þörfum. Ráðuneytið hefur veitt [A] allar upplýsingar um lausar jarðir á vegum ráðuneytisins og sérstaklega boðið honum leiguafnot af jörð í [Z-sýslu], sem Jarðasjóður ríkisins keypti á síðasta ári með heimild í 2. gr. laga um Jarðasjóð nr. 34/1992. Taldi [A], að athuguðum öllum aðstæðum, að sú jörð hentaði ekki starfsemi hans.

Nú er til athugunar hjá ráðuneytinu sá möguleiki, að leigja [A] jörð í [P-sýslu], sem losna kann úr ábúð á næstunni og er það mat hans að það jarðnæði muni henta í þessu sambandi. Hvort af því getur orðið er ekki ljóst á þessari stundu. Mun yður verða gerð grein fyrir niðurstöðu málsins þegar hún liggur fyrir.“

10.2. Ráðstöfun ríkisjarða. Auglýsing jarða sem lausar eru til ábúðar. Rannsóknarregla. Sjórnarmið sem stjórnvaldsákvörðun verður byggð á. Stjórnvaldsákvörðun verður að vera bæði ákveðin og skýr. Leiðbeiningarskylda stjórnvalda um kærheimild. (Mál nr. 1025/1994)

A og B kvörtuðu yfir málsmeðferð landbúnaðarráðuneytisins á umsókn þeirra um kaup eða leigu á ríkisjörðinni Y, sem þau hugðust sameina bújörð sinni, Z. Þá kvörtuðu A og B yfir ákvörðun landbúnaðarráðuneytisins um ráðstöfun jarðarinnar Ö í P-hreppi til D, en A og B héldu því fram að landbúnaðarráðuneytið hefði áður gefið þeim munnlegt viljrði fyrir jörðinni.

Umboðsmaður vísaði til álits síns í máli nr. 993/1994 að því er lýtur að almennum atriðum um málsmeðferð við ákvarðanir um leigu ríkisjarða. Um kvörtun A og B tók umboðsmaður fram að þar sem ákvarðanir sveitarstjórnar P-hrepps og jarðanefndar Æ-sýslu, voru ekki kærðar til æðra stjórnvalds, skv. 17. gr. jarðalaga, yrðu þær ekki teknar til athugunar að öðru leyti en að því er laut að afgreiðslu landbúnaðarráðuneytisins á umsóknum A og B.

Um afgreiðslu landbúnaðarráðuneytisins á umsókn A og B um jörðina Y, tók umboðsmaður fram að landbúnaðarráðuneytið hefði sent sveitarstjórn og jarðanefnd erindi A og B til umsagnar í samræmi við ákvæði jarðalaga. Jarðanefnd var samþykkt sameiningu jarðanna Y og Z, en sveitarstjórn mælti ekki með sölu jarðarinnar Y eða sameiningu við Z, þar sem mestur hagur væri fyrir sveitarfélagið að fá ábúendur á sem flest býli í sveitinni. Umboðsmaður tók fram, að sveitarstjórn og jarðanefnd bæri að gæta rannsóknarreglu, áður en ákvörðun væri tekin um ráðstöfun eignar samkvæmt 2. mgr. 6. gr. jarðalaga nr. 65/1976, og að líta yrði til markmiða jarðalaga við afmörkun á því, á hvaða sjónarmiðum ákvörðun yrði byggð. Í 1. gr. jarðalaga væri gert ráð fyrir því að lögin tryggðu eðlilega og hagkvæma nýtingu lands og að eignar-

ráð og búseta á jörðum væri í samræmi við hagsmuni sveitarfélaga og þeirra sem landbúnað stunda. Tók umboðsmaður fram að ekki hefði komið fram að sveitarstjórn hefði lagt mat á þau sjónarmið og hagsmuni sem vógust á í málinu eða útskýrt nánar þá hagsmuni sveitarfélagsins sem úrslitum réðu. Taldi umboðsmaður svör sveitarstjórnar hafa verið með þeim hætti, að landbúnaðarráðuneytinu hefði borið að ganga eftir nánari skriflegum rökstuðningi og að ef þá hefði komið fram að ákvörðun sveitarstjórnar hefði ekki verið byggð á málefnalegum sjónarmiðum, hefði ráðuneytinu í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti borið að leiðbeina A og B um úrræði jarðalaga til að fá umrædda ákvörðun endurskoðaða.

Landbúnaðarráðuneytið hafði veitt A og B munnlegt vilyrði fyrir jörðinni Ö, eftir umsókn þeirra, og tilkynnt sveitarstjórn og jarðanefnd um þá ákvörðun að leita samninga við A og B. Þó sendi landbúnaðarráðuneytið bæði umsókn A og B, og umsókn D til sveitarstjórnar og jarðanefndar til afgreiðslu samkvæmt 6. gr. jarðalaga. Umboðsmaður taldi þá annmarka á ákvörðun beggja umsagnaraðila, að erindi landbúnaðarráðuneytisins var ekki tekið til samþykktar eða synjunar, svo sem skylt er samkvæmt 6. gr. jarðalaga. Jarðanefnd gerði í svari sínu ekki upp á milli umsækjenda en sveitarstjórn mælti með því að D yrði byggð jörðin. Taldi umboðsmaður svör þessi gefa sérstaka ástæðu til að ganga eftir því hvort synjað hefði verið um fyrirhugaða ráðstöfun jarðarinnar og ef svo var, með hvaða rökum. Þá taldi umboðsmaður að landbúnaðarráðuneytinu hefði átt að vera ljóst að ákvarðanirnar fóru í bága við þá óskráðu grundvallarreglu stjórnsýsluréttar, að stjórnvaldsákvörðun verði efnislega að vera bæði ákveðin og skýr. Hvíldi sérstök skylda á ráðuneytinu í þessu efni, að því marki sem erindi ráðuneytisins var orsök þessa óskýrleika og vegna þess, að ákvarðanir samkvæmt 2. mgr. 6. gr. jarðalaga eru almennt íþyngjandi fyrir hlutadeigandi aðila. Þá benti umboðsmaður á, að synjun samkvæmt 2. mgr. 6. gr. jarðalaga yrði að byggjast á málefnalegum sjónarmiðum og að almennt yrði að ganga út frá því, að ekki yrði synjað samþykkis nema ljóst væri að ráðstöfunin væri andstæð þeim hagsmunum sveitarfélags sem verndaðir eru í jarðalögum. Sveitarstjórn færði ekki önnur rök fyrir þeirri niðurstöðu að mæla með veitingu jarðarinnar til D, en að A og B hefðu þegar jörð til ábúðar í sveitarfélaginu. Benti umboðsmaður einnig á, að ef sveitarstjórn synjaði um ráðstöfun eignar samkvæmt 2. mgr. 6. gr. jarðalaga, hefði hún ekki forræði á því að gengið væri til samninga við aðra aðila um jörðina.

Umboðsmaður taldi svo verulega annmarka á afgreiðslu sveitarstjórnar og jarðanefndar að ráðuneytinu hefði borið að hafa forgöngu um að bætt yrði úr þeim, áður en ákvörðun yrði tekin um ráðstöfun jarðarinnar. Þá taldi umboðsmaður, að í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti, hefði átt að veita A og B leiðbeiningar um kæruheimild til landbúnaðarráðuneytisins vegna umræddra ákvarðana sveitarstjórnar og jarðanefndar samkvæmt 17. gr. jarðalaga.

I.

Hinn 21. febrúar 1994 leituðu til mín A og B, og kvörtuðu yfir ákvörðun landbúnaðarráðuneytisins um ráðstöfun jarðarinnar Ö í P-hreppi. Í kvörtuninni er því haldið fram, að A og B hafi verið búin að fá munnlegt vilyrði landbúnaðarráðuneytisins fyrir jörðinni í júní árið 1992. Engu að síður hafi ráðuneytið síðar tekið ákvörðun um að byggja D jörðina.

Einnig kvörtuðu A og B yfir málsmeðferð landbúnaðarráðuneytisins, að því er snertir umsókn þeirra um kaup eða leigu á jörðinni Y. Telja þau meðal annars, að landbúnaðarráðuneytinu hafi borið að ganga eftir rökstuðningi sveitarstjórnar fyrir því, að hún samþykkti ekki að þeim yrði seld eða leigð jörðin. Benda þau á, að það sé ekki á valdsviði sveitarstjórnar að velja að eigin geðþótta ábúendur á ríkisjarðir.

II.

Í gögnum málsins kemur fram, að hinn 5. nóvember 1990 og 11. október 1991 sóttu A og B um ríkisjörðina Y, þegar henni yrði sagt lausri. Með bréfi, dags. 6. desember 1991, sagði þáverandi ábúandi jarðarinnar, C, upp ábúðinni miðað við næstu fardaga. Hinn 19. febrúar 1992 gerðu A og B kautilboð í jarðirnar Z og Y, sameinaðar í eina jörð. Auk umsóknar A og B bárust landbúnaðarráðuneytinu fjórar aðrar umsóknir um ábúð eða leiguafnot.

Hinn 6. mars 1992 sendi landbúnaðarráðuneytið hreppsnefnd P-hrepps svohljóðandi bréf:

„Með bréfi dags. 6. desember 1991 sagði [C] upp ábúð á ríkisjörðinni [Y] í [P-hreppi], miðað við komandi fardaga.

Jörðin [Y] var skv. byggingarbréfi, útgefnu í landbúnaðarráðuneytinu 15. apríl 1983, byggð [C] til lífstíðarábúðar frá fardögum 1982 samkvæmt ákvæðum ábúðarlaga nr. 64/1976.

Með bréfi dags. 19. febrúar s.l. óska [A og B], eftir kaupum á jörðinni [Y] og ábýlisjörð sinni, [Z], með það í huga að sameina jarðirnar í eitt lögbýli.

Um ábúð/leiguafnot á jörðinni [Y] sækja neðantaldir:

[. . .]

Með bréfi þessu spyrst ráðuneytið fyrir um, hvort nefndin sé reiðubúin að samþykkja fyrir sitt leyti sölu jarðanna eða leigu á [Y] til [A og B] og sameiningu þeirra í eitt lögbýli, sbr. 3. mgr. 12. gr. jarðalaga nr. 65/1976, sbr. breytingu með lögum nr. 90/1984.

Fallist nefndin ekki á sölu, er þess óskað að nefndin taki framangreindar umsóknir um ábúð/leigu á jörðinni til umfjöllunar og afgreiðslu samkvæmt 6. gr. jarðalaga, sem þyrfti að berast ráðuneytinu fyrir 10. apríl n.k.“

Hinn 27. mars 1992 sendi sveitarstjórn P-hrepps landbúnaðarráðuneytinu svohljóðandi bréf:

„Sveitarstjórn [P-hrepps] tók á fundi sínum þann 26. mars 1992 fyrir erindi ráðuneytisins varðandi [Y]. Svohljóðandi bókun var gerð:

Sveitarstjórn er sammála um að mæla ekki með sölu jarðarinnar eða sameiningu hennar annari með öðrum hætti, enda nógir umsækjendur um ábúð á henni og mestur hagur fyrir sveitarfélagið að fá ábúendur á sem flest býli í sveitinni.

Samþykkt með 3 atkvæðum að mæla með því að [E og F] verði veitt ábúð á jörðinni [Y].

[G] hlaut 2 atkvæði.“

Umsögn jarðanefndar Æ-sýslu er frá 2. apríl 1992. Hljóðar hún svo:

„Erindi landbúnaðarráðuneytisins varðandi [Y í P-hreppi]. Jarðanefnd samþykkir fyrir sitt leyti sameiningu jarðanna [Z og Y] og sölu þeirra til ábúenda á [Z], [A og B].“

Hinn 6. apríl 1992 sendi sveitarstjórn P-hrepps landbúnaðarráðuneytinu eftirfarandi bréf:

„Sveitarstjórn P-hrepps vill að fram komi að hún styður öll að bújörðin [Y] verði byggð [E] fremur en að hún verði seld eða sameinuð bújörðinni [Z].“

Enginn okkar hefur neitt á móti [E] sem ábúanda í [Y]. Þeir sem mæltu með [G] sem ábúanda töldu og telja reyndar enn að það væri sterkast fyrir sveitarfélagið að fá alvöru bónda í [Y] sem við teljum að [G] hefði orðið hefði fullvirðisréttur fylgt. Standi valið á milli sameiningar við [Z] og ábúðar [E], styðjum við hann öll svo sem að ofan greinir.“

Hinn 5. júní 1992 ritaði landbúnaðarráðuneytið A og B bréf. Segir þar meðal annars:

„Ráðuneytið vísar til umsóknar yðar um ábúð á jörðinni [Y í Þ-hreppi í Æ-sýslu], svo og síðari viðræðna um ráðstöfun jarðarinnar.

Vegna ósamhljóða umsagna hreppsnefndar [Þ-hrepps] og jarðanefndar [Æ-sýslu] hefur ráðuneytið frestað því að taka ákvörðun um áframhaldandi leigu jarðarinnar. Þau mál verða áfram til athugunar og umfjöllunar hjá ráðuneytinu.“

III.

Í gögnum málsins kemur fram, að hinn 11. desember 1948 hafi M og K gefið íslenska ríkinu jörðina Ö. Í gjafabréfinu var svo kveðið á, að jarðeignin skyldi hagnýtt á þann hátt að til menningarauka horfði, t.d. að rekin yrði þar tilraunastarfsemi í landbúnaði, byggðasafn, bókasafn, skjalasafn, listasafn, skóli, sjúkrahús, hressingarhæli, barnahæli eða elliheimili.

Árið 1992 var jörðin í leigu Búnaðarsambands Austurlands. Þeim leiguafnotum lauk í október 1992. Hinn 19. maí 1992 rituðu A og B landbúnaðarráðuneytinu bréf og lýstu því yfir að þau væru orðin langeyg eftir afgreiðslu ráðuneytisins á umsókn þeirra um Y og þau sæktu því um jörðina Ö. Auk umsóknar A og B barst landbúnaðarráðuneytinu ein önnur umsókn.

Hinn 18. ágúst 1992 sendi landbúnaðarráðuneytið jarðanefnd Æ-sýslu svohljóðandi bréf:

„Eins og yður er kunnugt hefur jörðin [Ö] verið í leigu Búnaðarsambands Austurlands. Þeim leiguafnotum lýkur í októbermánuði næstkomandi.

Ráðuneytið telur rétt að jörðin sé áfram leigð til landbúnaðarnota, en að búrekstur og störf leigutaka jarðarinnar þurfi að samræma notum og rekstri [. . .].

Ráðuneytinu hafa borist umsóknir um leiguafnot jarðarinnar frá [A og B] annarsvegar og hinsvegar frá [D] [Ö].

Ráðuneytið hefur ákveðið að leita samninga við [A og B] um leiguafnot af [Ö] með búsetu á [. . .].

Náist samningar við [A og B] losnar jörðin [Z], sem ráðuneytið mun þá gefa [E] kost á til ábúðar.

Ljósrit af umsóknum beggja aðila fylgja bréfi þessu og eru send yður til afgreiðslu skv. 6. gr. laga nr. 65/1976.“

Hinn 31. ágúst 1992 sendi sveitarstjórn Þ-hrepps landbúnaðarráðuneytinu svohljóðandi bréf:

„Sveitarstjórn [Þ-hrepps] átelur harðlega meðferð ráðuneytisins á málum [Ö], og telur það óeðlileg vinnubrögð að auglýsa ekki bújörðina [Ö] lausa til ábúðar, þannig að allir sem áhuga hafa á geti sótt um ábúð.

Þá þykir sveitarstjórn einkennilegt að ráðuneytið skuli hafa ákveðið að leita samninga við annan umsækjandann, áður en umsögn sveitarstjórnar og jarðanefndar liggur fyrir samkvæmt 6. gr. jarðalaga.

Varðandi fyrirleggjandi umsóknir er afstaða sveitarstjórnar [P-hrepps] sú að hún mælir með því að [D], [. . .], verði veitt leiguafnot af bújörðinni [Ö], þar sem hann hefur setið jörðina undanfarin ár með góðum árangri. Sjáum við ekki ástæður til að mæla með hinum umsækjendunum, þar sem þau hafa ágæta jörð til ábúðar hér í hreppnum.“

Hinn 15. september 1992 sendi jarðanefnd Æ-sýslu landbúnaðarráðuneytinu bréf. Segir þar meðal annars:

„Þá kemur fram í þessu bréfi að ráðuneytið hefur ákveðið að leita samninga við [A og B] um ábúð á jörðinni.

Jarðanefnd álitur að eðlilegra hefði verið að leita álits jarðanefndar og hreppsnefndar áður en ákveðið var að leita samninga við annan umsækjandann þar sem jarðanefnd telur að þessir umsækjendur séu báðir jafn hæfir til búskapar.

Jarðanefnd telur að umsögn hennar nái fyrst og fremst til þess hluta [Ö] sem að búskap lýtur og [álfur] að aðskilja eigi rekstur [hússins] og búsin og ef aðeins er hugsað um þann hluta [Ö] sem þá yrði bújörð í einstaklings rekstri verður ekki gert upp á milli þessara tveggja umsækjenda.

Að lokum tekur jarðanefnd fram að hún telur það tæplega sitt hlutverk eins og málefnum [Ö] í heild er komið að fella úrskurð í því máli.“

Hinn 18. september 1992 sendi landbúnaðarráðuneytið hreppsnefnd P-hrepps eftirfarandi bréf:

„Vegna bréfs yðar [mótt.] 9. september s.l. skal eftirfarandi tekið fram.

Til þessa hefur engin sú breyting náð fram um nýtingu og málefni [Ö] eftir að tilraunastarfsemi var þar lögð niður, sem er í samræmi við vilja gefenda [Ö], hjónanna [M og K]. Til að slíkt megi verða telur ráðuneytið að bæði jörðin [Ö] og [húsið] verði að nýtast á annan veg en nú er.

Ráðuneytið hefur lagt áherslu á að eiga um það samráð við sveitarstjórn [P-hrepps]. Varðandi sjónarmið hreppsnefndar um óeðlileg vinnubrögð að auglýsa ekki bújörðina [Ö] lausa til ábúðar, skal þetta sagt:

Engin skylda er að lögum né heldur venja að auglýsa jarðir sem lausar eru, slíkt ræðst af þörf. Ráðuneytið hefur auk þess litið til þeirrar sérstöðu með [Ö] að nýting bújarðar kann í mörgu að tengjast málefnum [hússins] og nýjum áformum sem upp kunna að koma um nýtingu húss og staðar að vilja gefenda. Þá skal tekið fram að í bréfi ráðuneytisins til hreppsnefndar [P-hrepps] dags. 18. ágúst s.l. eru kynnt áform ráðuneytisins um að leita eftir samningum við [A og B]. Í 6. gr. jarðalaga nr. 65/1976 er gert ráð fyrir að tiltekin aðilaskipti að réttindum yfir fasteign séu tilkynnt sveitarstjórn og jarðanefnd viðkomandi sýslu og aflað samþykkis þeirra til hinnar fyrirhuguðu ráðstöfunar. Áðurnefnt bréf ráðuneytisins til yðar er því að öllu leyti samrýmanlegt 1. mgr. 6. gr. jarðalaga nr. 65/1976.“

IV.

Hinn 1. október 1993 rituðu A og B landbúnaðarráðuneytinu bréf og lýstu yfir óánægju sinni yfir því, hve mjög afgreiðsla umsókna þeirra um Y og Ö hefði dregist á langinn. Svarbréf ráðuneytisins er dagsett 15. nóvember 1993. Segir þar meðal annars:

„Með bréfi þessu mun ráðuneytið leitast við að skýra þann drátt sem orðið hefur á afgreiðslu og ákvörðunum sem snerta ráðstöfun ofangreindra jarða.

Jörðinni [Y] var eins og kunnugt er sagt lausri miðað við fardaga 1992. Umsóknir um ábúð á jörðinni bærust frá fjórum aðilum. Auk þess lá fyrir ítrekað erindi yðar um leiguafnot af jörðinni og síðar beiðni um kaup og sameiningu [Z og Y] í eitt lögbýli. Að athuguðu máli og með hliðsjón af því hvernig jörðin [Y] er hýst taldi ráðuneytið eðlilegt að framangreind lögbýli yrðu sameinuð og samnýtt.

Samkvæmt 1. mgr. 6. gr. jarðalaga nr. 65/1976 ber að tilkynna fyrirhuguð aðilaskipti að réttindum yfir fasteign eða stofnun slíkra réttinda, s.s. kaup eða leigu, til viðkomandi sveitarstjórnar og jarðanefndar og afla samþykkis þeirra til ráðstöfunarinnar. Þá er sameining lögbýla háð samþykki sömu aðila samkvæmt 3. mgr. 12. gr. Jarðalaga nr. 65/1976.

Með bréfi ráðuneytisins dags. 6. mars 1992 var óskað eftir afstöðu hreppsnefndar [P-hrepps] og Jarðanefndar [Æ-sýslu] til sölu [Y] og sameiningar [Z] og [Y] í eitt lögbýli. Jafnframt sendi ráðuneytið nefndunum erindi sem borist höfðu um ábúð á jörðinni [Y]. Með framangreindu bréfi ráðuneytisins er engu að síður tekin ákvörðun um að verða við umsókn yðar, fremur en að setja jörðina í ábúð á ný og sú ákvörðun lögð fyrir þær nefndir sem að lögum eiga afskiptarétt að slíkum ákvörðunum. Með bréfi dags. 2. apríl 1992 samþykkti Jarðanefnd [Æ-sýslu] fyrir sitt leyti erindi ráðuneytisins. Á hinn bóginn hafnaði hreppsnefnd [P-hrepps] hugmyndum ráðuneytisins um sameiningu og sölu [Z og Y], en samþykkti þess í stað að jörðin yrði óskipt byggð [E]. Þar með var ljóst að ráðuneytið var ekki lengur í aðstöðu til að verða við erindi yðar um sameiningu og sölu jarðanna og því frestaði ráðuneytið að taka endanlega ákvörðun um framtíðarráðstöfun [Y], en ráðstafaði þess í stað ræktuðu landi jarðarinnar sumarið 1992 og 1993, eins og yður er kunnugt um, og auk þess öðrum takmörkuðum afnotum til [E] til 1. júní s.l.

Eins og yður er fullkunnugt um leitaði ráðuneytið eftir því að ná samkomulagi um að skipta afnotum af jörðinni [Y] milli yðar og [E], þrátt fyrir að hreppsnefnd [P-hrepps] hafði samþykkt að byggja honum jörðina. Hinn 29. september s.l. sendi ráðuneytið [E] til undirskriftar leigusamning um hluta af jörðinni [Y]. Er sá leigusamningur gerður til fimm ára frá fardögum 1993 að telja, en fyrirvari gerður um samþykki sveitarstjórnar og Jarðanefndar [Æ-sýslu] skv. 1. mgr. 6. gr. Undanskilið samkvæmt þeim samningi er annars vegar 0,75 ha lóð sem liggur norðaustast í heimatúni jarðarinnar, en sú lóð er leigð [E] til byggingar íbúðarhúss og hefur þegar verið gengið frá þeim lóðarleigusamningi og hann hlotið samþykki hreppsnefndar [P-hrepps] og Jarðanefndar [Æ-sýslu], sbr. áðurgreinda 1. mgr. 6. gr. Jarðalaga nr. 65/1976. Hins vegar er undanskilið allt land jarðarinnar sunnan við [. . .]. Jafnframt er undanskilið ca 4,5 ha ræktað land jarðarinnar. Þá er í samningnum sú kvöð að leigutaka er óheimilt að girða á landamerkjum [Z og Y] ofan væntanlegrar [. . .]-girðingar, og jafnframt að hamla ekki beit búfjár frá [Z] á því landi. Tekið skal fram að ráðuneytinu er ókunnugt um hvort umræddur nytjaleigusamningur hefur verið samþykktur af hreppsnefnd [P-hrepps] eða Jarðanefnd [Æ-sýslu].

Með bréfi ráðuneytisins til yðar dags. 5. júní 1992 er yður gerð grein fyrir afstöðu hreppsnefndar og jarðanefndar til ráðstöfunar á [Y] og jafnframt upplýst að mál jarðarinnar verði áfram til athugunar og umfjöllunar hjá ráðuneytinu. [Lítur] ráðuneytið svo á að með því bréfi hafi verið svarað, eins og unnt var á þeim tíma, beiðni yðar um samnýtingu og sameiningu jarðanna. Er ráðuneytið algerlega ósammála fullyrðingu yðar um að yður hafi ekki borist svör frá ráðuneytinu varðandi [Y]. Frekari svör og endanleg afstaða verður að bíða þar til ljóst er um afdrif þess nytjaleigusamnings sem áður er vikið að. Með þeirri hugmynd að ráðstöfun jarðarinnar, sem í þeim samningi felst, telur ráðuneytið að verulega sé komið til móts við sjónarmið yðar og ráðuneytisins um samnýtingu jarðanna [Z og Y].

Hvað varðar afdrif umsóknar yðar frá 19. maí 1992 um jörðina [Ö] í [P-hreppi] er það að segja að með samhljóða bréfum ráðuneytisins til hreppsnefndar [P-hrepps] og Jarðanefndar [Æ-sýslu], dags. 18. ágúst 1992, kemur fram það mat ráðuneytisins að rétt sé að jörðin [Ö] sé áfram leigð til landbúnaðarnota, en samræma þurfi búrekstur og störf leigutaka notkun og rekstri [hússins]. Jafnframt kemur fram að ráðuneytið hafi ákveðið að leita eftir samningum við yður um leiguafnot af jörðinni með búsetu á [. . .]. Er skemmst frá því að segja að afstaða ráðuneytisins og áform voru átalín af hreppsnefnd [P-hrepps] í bréfi dags. 31. ágúst 1992, en í bréfinu mælti nefndin með því að jörðin yrði leigð [D]. Jarðanefnd [Æ-sýslu] svaraði ráðuneytinu með bréfi dags. 15. september s.á., án þess að taka beina afstöðu til umsækjenda um jörðina.

Að virtum þeim afgreiðslum sem ráðuneytinu bárust frá hreppsnefnd [P-hrepps] og Jarðanefnd [Æ-sýslu] ákvað ráðuneytið að leita eftir samkomulagi við [D] um leigu á hluta af jörðinni [Ö] frá ári til árs, en leigusamningur þar að lútandi er enn ekki frágenginn og þar með liggur ekki fyrir hvort samkomulag næst um ráðstöfun jarðarinnar en það ætti að skýrast á næstu vikum.

Með bréfi þessu fylgja ljósrit af þeim bréfum sem ráðuneytinu hafa borist frá hreppsnefnd og jarðanefnd vegna máls þessa, og öðrum bréfum sem til er vitnað í bréfi þessu.“

V.

Hinn 19. apríl 1994 ritaði ég landbúnaðarráðherra bréf og óskaði eftir því, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að landbúnaðarráðuneytið léti mér í té gögn málsins og skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A og B. Einnig óskaði ég upplýsinga um, hvað liði afgreiðslu landbúnaðarráðuneytisins á umsókn þeirra um jörðina Y. Þá óskaði ég þess sérstaklega að ráðuneytið veitti mér eftirtaldar skýringar og upplýsingar um umsókn þeirra um Ö:

- „1. Hvort jörðin hafi verið auglýst laus til ábúðar.
2. Með bréfi, dags. 18. ágúst 1992, leitaði landbúnaðarráðuneytið samþykkis hlutaðeigandi jarðanefndar og sveitarstjórnar fyrir þeirri ráðstöfun, að leigja [A og B] jörðina [Ö], með búsetu á [. . .], sbr. 6. gr. jarðalaga nr. 65/1976. Í bréfi sveitarstjórnar [P-hrepps] segir, að hreppsnefnd hafi ekki séð „ástæðu til að mæla með hinum umsækjendunum“, þ.e. [A og B]. Óskað er upplýsinga um, hvort litið var á þessa niðurstöðu hreppsnefndar sem synjun á grundvelli 2. mgr. 6. gr. fyrrnefndra laga. Ef svo var, er óskað greinargerðar um það, hvaða rök lágu til grundvallar þeirrar niðurstöðu, að áformuð ráðstöfun eignarinnar væri „andstæð hagsmunum sveitarfélagsins“ í skilningi nefndrar lagagreinar.
3. Á hvaða sjónarmiðum ráðuneytið hafi byggt þá ákvörðun sína, að byggja [D] jörðina, en ekki [A og B].
4. Þá óska ég eftir því, að mér verði látið í té ljósrit af gjafabréfinu fyrir [Ö].“

Hinn 23. júní 1994 ítrekaði ég óskir mínar um upplýsingar til landbúnaðarráðuneytisins. Svör þess bárust mér með bréfi, dags. 14. júlí 1994. Segir þar meðal annars svo:

„Jörðin [Ö] var samkvæmt meðfylgjandi bréfi, dags. 11. desember 1948, gefin ríkinu af hjónunum [K og M]. Sérstaklega er tekið fram í gjafabréfinu að eignin skuli vera ævarandi eign íslenska ríkisins og hagnýtt á þann hátt að til menningarauka horfi, t.d. að rekin sé þar tilraunastarfsemi í landbúnaði, „byggðasafn, bókasafn, skjalasafn, listasafn, skóli, sjúkrahús, hressingarhæli, barnahæli eða elliheimili“.

Á jörðinni var um langt árabil rekin tilraunastöð á vegum Rannsóknastofnunar

landbúnaðarins eða til ársins 1990. Frá 1. janúar 1990 til 1. nóvember 1992 var jörðin leigð Búnaðarsambandi Austurlands og var áfram rekið fjárbú á jörðinni á leigutíma búnaðarsambandsins og annaðist [D] búið.

Jörðin [Ö] var ekki sérstaklega auglýst laus til ábúðar við lok leigutíma búnaðarsambandsins, en auk [A og B] sótti ofangreindur [D] um ábúð á jörðinni. Í bréfi ráðuneytisins dags. 18. ágúst 1992 kemur fram það sjónarmið, að rétt sé að jörðin sé áfram leigð til landbúnaðarnota, en samræma þurfi störf og rekstur leigutaka notum og rekstri [hússins]. Í bréfinu tekur ráðuneytið afstöðu til umsækjenda um jörðina, en afstaða ráðuneytisins og ákvörðun hlaut ekki hljómgrunn hjá sveitarstjórn [P-hrepps], sbr. bréf nefndarinnar frá 31. ágúst 1992. Að beiðni yðar skal upplýst að ráðuneytið gat ekki túlkað niðurstöðu nefndarinnar á annan veg en að með henni væri hafnað ábúð [A og B] á jörðinni [Ö] eða m.ö.o. hafnað hinum áformuðu aðilaskiptum sem ráðuneytið tilkynnti um, sbr. ákvæði 1. og 2. mgr. 6. gr. Jarðalaga nr. 65/1976. Þannig var augljóst það mat sveitarstjórnar [P-hrepps], að áformuð aðilaskipti væru andstæð hagsmunum sveitarfélagsins. Við þær aðstæður taldi ráðuneytið sér ekki annað fært en að hverfa frá fyrri áformum um að byggja [A og B] jörðina [Ö]. Í öllu falli er ljóst að ekki var fyrir hendi viðhlítandi lagagrundvöllur til að byggja þeim jörðina gegn vilja sveitarstjórnar og því var að mati ráðuneytisins ekki um annað að ræða í þeirri stöðu sem upp var komin en að leita eftir samningum við [D] um leigu á jörðinni. Tekið skal fram að ráðuneytið taldi ekki ástæðu til að afla frekari skýringa frá sveitarstjórn, né heldur Jarðanefnd, um þau sjónarmið sem lágu að baki afgreiðslum nefndanna, í því skyni að leggja mat á þau sjónarmið sem æðra stjórnvald í skilningi Jarðalaga. Ekki barst heldur slíkt málskot til ráðuneytisins sem gat gefið tilefni til að fara þá leið.

Sé vikið að sjálfri kvörtuninni, sem fylgdi bréfi yðar, þá er rétt að fram komi að sú fullyrðing [A og B], að ráðuneytið hafi veitt þeim munnlegt vilyrði fyrir ábúð á [Ö] er rétt, en það tengdist á sinn hátt áformum um ráðstöfun jarðarinnar [Y], en eins og fyrir liggja upplýsingar um í gögnum málsins, þá taldi ráðuneytið að ekki stæðu rök til að setja þá jörð í ábúð, heldur væri eðlilegra að sameina [Y og Z] í eitt lögbýli, en [Y] og raunar einnig jörðin [X] voru á sínum tíma byggð út úr landi [Z]. Skýringar á því hvers vegna horfið var frá þeim áformum er að finna í bréfi ráðuneytisins til [A og B] frá 15. nóvember s.l.

Ráðuneytið telur ástæðu til að mótmæla sjónarmiðum og fullyrðingum sem fram koma í kvörtuninni um „vítavert aðgerðarleysi“. Ekki hefur skort á að ráðuneytið hafi gert það sem í þess valdi stóð til að verða við erindum frá þeim sem nú bera fram kvörtun vegna ráðstöfunar jarðanna, enda hafa sjónarmið þeirra og óskir fallið að því sem ráðuneytið hefur talið eðlilegt miðað við aðstæður í landbúnaði. Ekki má horfa framhjá því að ráðstöfunarréttur jarðeigenda og frelsi til að velja sér viðsemjendur sætir verulegum takmörkunum að lögum og nægir þar að nefna ákvæði 6. gr. og IV. kafla Jarðalaga.

[. . .]

Hvað varðar ráðstöfun ráðuneytisins á jörðinni [Y] í [P-hreppi] þá hefur ráðuneytið haft það að markmiði, þrátt fyrir afstöðu sveitarstjórnar [P-hrepps], að ná samkomulagi um að skipta afnotum af jörðinni milli ábúenda á [Z] og [E]. Um það vitnar leigusamningur sem undirritaður var í ráðuneytinu hinn 29. september 1993. Sá samningur hefur nú verið áritaður um samþykki sveitarstjórnar og Jarðanefndar. Sama gildir um lóðarleigusamning ráðuneytisins, [E og F], sem gefinn var út í ráðuneytinu hinn 28. október 1993.

Bent er á að samkvæmt skilmálum í áður nefndum leigusamningi um jörðina [Y], liðir 2.2. og 8.2., er gert ráð fyrir að nýta megi hluta af jörðinni [Y] frá [Z] til slægna

og beitar. Með slíkri afnotaskiptingu telur ráðuneytið að koma megi til móts við sjónarmið og óskir [A og B], þrátt fyrir að ekki væri að lögum unnt að sameina lögbýli þessi, sbr. ákvæði 12. gr. Jarðalaga nr. 65/1976, með síðari breytingum. Af hálfu ráðuneytisins er og hefur verið vilji að gera sérstakan samning við ábúendur á [Z] um leigu á hluta af jörðinni [Y] til slagna og beitar, þ.e. þann hluta hennar sem ekki er þegar leigður [E og F].“

Með bréfi, dags. 18. júlí 1994, gaf ég A og B færi á að gera athugasemdir við framangreind svör ráðuneytisins. Athugasemdir þeirra bárust mér með bréfi, dags. 15. ágúst 1994.

VI.

Í forsendum og niðurstöðum álits míns, dags. 4. janúar 1996, segir:

„1. Úrlausnarefnið.

A og B hafa kvartað yfir ýmsum þáttum í meðferð umsóknar þeirra um kaup eða leigu á jörðinni Y og leigu á jörðinni Ö. Þar sem þær ákvarðanir sveitarstjórnar P-hrepps og jarðanefndar Æ-sýslu, sem málin snerta, voru ekki kærðar til landbúnaðarráðuneytisins skv. 17. gr. jarðalaga nr. 65/1976, innan mánaðar frá því þær voru teknar, verða þær ekki teknar til athugunar að öðru leyti en þýðingu hefur fyrir úrlausn um athafnir landbúnaðarráðuneytisins, sbr. 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis. Þá var eigi heldur neytt þess úrræðis af hálfu hreppsnefndar eða jarðanefndar að skjóta ágreiningsefninu til ráðherra, sbr. 3. mgr. 6. gr. jarðalaga nr. 65/1976 með síðari breytingum, þar sem nefndirnar voru ekki sammála.

Af þeim atriðum, sem A og B hafa kvartað yfir, tel ég, með vísan til 1. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, tilefni til þess að fjalla um kvörtun þeirra yfir því, að ráðuneytið hafi ekki kallað eftir rökstuðningi fyrir þeirri niðurstöðu sveitarstjórnar, að samþykkja ekki annars vegar, að jarðirnar Y og Z yrðu sameinaðar og þeim yrði leigð eða seld ríkisjörðin Y, og hins vegar, að þeim yrði leigð jörðin Ö.

Samkvæmt 10. tölul. 9. gr. reglugerðar um Stjórnarráð Íslands, sbr. auglýsingu nr. 96/1969, fer landbúnaðarráðuneytið með mál, er varða ríkisjarðir. Samkvæmt 36. gr. jarðalaga nr. 65/1976, með síðari breytingum, fer jarðadeild landbúnaðarráðuneytisins með málefni jarða í ríkiseign, nema annað sé ákveðið í lögum. Landbúnaðarráðuneytinu ber samkvæmt því að taka ákvörðun um, hverjum það byggir ríkisjörð. Af þessum sökum hvílir jafnframt sú skylda á landbúnaðarráðuneytinu að gæta þess, að meðferð mála, er lúta að ríkisjörðum og ráðstöfun þeirra, sé í samræmi við lög.

2. *Almennt um málsmeðferð við ákvarðanir um leigu ríkisjarða.*

Vegna athugunar á kvörtun A og B hef ég kannað nokkur almenn atriði, sem snerta málsmeðferð við ákvarðanir um leigu ríkisjarða og undirbúning þeirra ákvarðana. Er þar um að ræða sömu atriði og fjallað er um í IV.–V. kafla í áliti mínu frá 4. janúar 1996 (mál nr. 993/1994) og eiga niðurstöður mínar, sem þar koma fram, einnig við í þessu máli, svo sem um auglýsingu ríkisjarða, ákvarðanir um hverjum ríkisjörð skuli leigð, hvernig ráðuneytið leggur slík mál fyrir jarðanefndir og sveitarstjórnir samkvæmt jarðalögum, afgreiðslu jarðanefnda og sveitarstjórna á slíkum erindum og þá skipan, að fela landbúnaðarráðuneytinu bæði að fjalla um málefni ríkisjarða og einnig úrskurðarvald um stjórnarsýslukærur vegna ákvarðana jarðanefnda og sveitarstjórna samkvæmt jarðalögum.

3. *Afgreiðsla landbúnaðarráðuneytisins á umsókn A og B um ríkisjörðina Y.*

A og B sóttu um leigu á ríkisjörðinni Y, sem liggur að ríkisjörðinni Z, sem þau búa á. Höfðu þau í hyggju að sameina jarðirnar í eitt lögbýli, en að þeirra dómi eru tún ríkisjarð-

arinnar Z svo lítil, að þar verði vart rekið lífvænlegt bú. Í kvörtun A og B kemur fram, að þau hafi rætt við starfsmenn landbúnaðarráðuneytisins, sem hafi talið skynsamlegt að sameina jarðirnar. Hafi þau fengið þær upplýsingar að staða þeirra yrði sterkari, ef þau óskuðu eftir kaupum á jörðunum Z og Y.

Hinn 6. mars 1992 ritaði landbúnaðarráðuneytið hreppsnefnd Þ-hrepps og jarðanefnd Æ-sýslu samhljóða bréf. Í bréfinu segir meðal annars svo:

„Með bréfi þessu spyrst ráðuneytið fyrir um, hvort nefndin sé reiðubúin að samþykka fyrir sitt leyti sölu jarðanna eða leigu á [Y] til [A og B] og sameiningu þeirra í eitt lögbýli, sbr. 3. mgr. 12. gr. jarðalaga nr. 65/1976, sbr. breytingu með lögum nr. 90/1984.“

Hinn 12. mars 1992 rituðu A og B jarðanefnd og sveitarstjórn bréf og gerðu grein fyrir aðstæðum sínum og hagsmunum af því, að fá að leigja eða kaupa umræddar jarðir svo og að sameina þær. Í bréfi A og B til sveitarstjórnar segir meðal annars svo:

„Ástæða þess að við sækjum um aukið landrými er að jörðin [Z] er fremur landlítil jörð og þar er ekkert svigrúm til aukinnar bústærðar þótt áhugi sé fyrir hendi [. . .]. Með [Y] fengjust þau tún sem vantar til nógs heyskapar, rýmra beitiland í fjallinu svo og húspláss fyrir sauðfé og hross [. . .]. Við höfum loforð um að fá keypt aukið greiðslumark, en slíkt er óhugsandi nema til komi meira beitiland og tún svo við getum verið viss um að geta fóðrað gripina.“

Sá heyskapur sem við höfum stundað fram að þessu á [Z] og leigutúnum hefur með útsjónarsemi og sparsemi náð að endast þeim gripum sem hafa verið til, en mun ekki nægja til að fóðra fleiri munna. Við teljum auk þess hæpið að treysta endalaust á leigutún, því hugsanlega vilja nýir ábúendur einhvern tíma nytja tún sín á annan veg.

Með þessu bréfi fylgir yfirlit yfir heyskap árin 1986 og 1987 og gefur mynd af þeim heyforða sem við höfum haft til umræða. [Z-tún] hafa eins og sést gefið um 60–80% af heyforða sem notaður hefur verið . . .“

Svör sveitarstjórnar bárust landbúnaðarráðuneytinu með bréfi 27. mars 1992 og segir þar meðal annars svo:

„Sveitarstjórn er sammála um að mæla ekki með sölu jarðarinnar eða sameiningu hennar annarri með öðrum hætti, enda nógir umsækjendur um ábúð á henni og mestur hagur fyrir sveitarfélagið að fá ábúendur á sem flest býli í sveitinni.“

Jarðanefnd var aftur á móti samþykkt því fyrir sitt leyti að jarðirnar Z og Y yrðu sameinaðar og þær seldar A og B.

Með bréfi, dags. 5. júní 1992, sem A og B segjast ekki hafa mótttekið fyrr en 29. júní, tilkynnti landbúnaðarráðuneytið þeim, að vegna ósamhljóða umsagna sveitarstjórnar og jarðanefndar hefði ráðuneytið frestað því að taka ákvörðun um áframhaldandi leigu jarðarinnar. Með bréfi, dags. 15. nóvember 1993, gerði landbúnaðarráðuneytið A og B endanlega grein fyrir afstöðu sinni til þess, hvornig ráðuneytið teldi sig geta komið til móts við þau.

Í erindi landbúnaðarráðuneytisins til sveitarstjórnar fólst í fyrsta lagi ósk um afgreiðslu sveitarstjórnar til samþykktar eða synjunar á sameiningu jarðanna Z og Y á grundvelli 3. mgr. 12. gr. jarðalaga, sbr. nú 5. gr. laga nr. 90/1984. Í öðru lagi fólst ósk um afgreiðslu sveitarstjórnar um samþykki eða synjun á fyrirhugaðri leigu eða sölu jarðarinnar Y til A og B á grundvelli 6. gr. jarðalaga.

Áður en sveitarstjórn og jarðanefnd taka ákvörðun um að synja um ráðstöfun eignar skv. 2. mgr. 6. gr. jarðalaga eða sameiningu jarða, verða þessi stjórnvöld að undirbúa og kanna málið á viðhlítandi hátt. Líta verður meðal annars til markmiða jarðalaga, þegar afmarkað er, á hvaða sjónarmiðum heimilt er að byggja ákvörðun um, hvort ráðstöfun jarðar eða sameining jarða skuli synjað. Í 1. gr. jarðalaga segir svo:

„Tilgangur laga þessara er að tryggja, að nýting lands utan skipulagðra þéttbýlissvæða sé eðlileg og hagkvæm frá þjóðhagslegu sjónarmiði og að eignarráð á landi og búseta á jörðum sé í samræmi við hagsmuni sveitarfélaga og þeirra, sem landbúnað stunda.“

Að því er snertir sameiningu jarðanna verður ráðið af gögnum málsins, að afstaða landbúnaðarráðuneytisins annars vegar, og A og B hins vegar hefur aðallega mótast af tilliti til stærðar, legu, húsakosts og landgæða jarðanna Y og Z. Virðist hafa verið gengið út frá því, að sameining jarðanna væri *eðlileg og hagkvæm út frá þjóðhagslegu sjónarmiði*, en með því væri lagður grundvöllur að hagkvæmri bústærð. Í þessu sambandi hafði einnig þýðingu, að Y var á sínum tíma byggð út úr landi Z. Beinir hagsmunir A og B, sem ætla að stunda landbúnað, vógu einnig þungt við það mat, hvort réttmætt væri að sameina umræddar jarðir, sérstaklega með tilliti til húsakosts og landgæða jarðarinnar Z. Sveitarstjórn taldi aftur á móti að umrædd ráðstöfun jarðanna væri ekki í samræmi við hagsmuni sveitarfélagsins.

Í bréfi sveitarstjórnar til landbúnaðarráðuneytisins, dags. 27. mars 1992, kemur ekki fram, að lagt hafi verið mat á þau sjónarmið og hagsmuni, sem vógust á í málinu. Í bréfi sveitarstjórnar er aðeins fullyrt, að „mestur hagur fyrir sveitarfélagið [sé] að fá ábúendur á sem flest býli í sveitinni“, án þess að vikið sé að öðrum veigamiklum og málefnalegum sjónarmiðum. Þá eru þeir „hagsmunir“ sveitarfélagsins, sem málið er látið velta á, heldur ekki útskýrðir nánar, en í þessu sambandi skal hér áréttað, að einungis er heimilt að líta til markmiða jarðalaga og annarra málefnalegra sjónarmiða, þegar afmarkað er, hvaða „hagsmunir“ sveitarfélags njóti verndar samkvæmt jarðalögum og heimilt sé að líta til við úrlausn umræddra mála.

Ég tel, að svör sveitarstjórnar hafi verið með þeim hætti, að landbúnaðarráðuneytinu hafi borið að ganga eftir nánari skriflegum rökstuðningi sveitarstjórnar fyrir synjun um samþykki til fyrirhugaðrar ráðstöfunar jarðarinnar Y til A og B, svo og fyrir synjun sveitarstjórnar að samþykkja sameiningu jarðanna Z og Y. Hefði ákvörðun sveitarstjórnar verið augljóslega byggð á frambærilegum og málefnalegum sjónarmiðum, varð ekki að því fundið, að fyrirhugaðir samningar við A og B um Y gengju ekki eftir. Að öðrum kosti var landbúnaðarráðuneytinu rétt í samræmi við vandaða stjórnisyluhætti að leiðbeina A og B um úrræði jarðalaga til þess að fá umrædda ákvörðun sveitarstjórnar endurskoðaða.

4. *Afgreiðsla landbúnaðarráðuneytisins á umsókn A og B um jörðina Ö.*

Með bréfi, dags. 19. maí 1992, sóttu A og B um jörðina Ö. Í bréfi landbúnaðarráðuneytisins til mín, dags. 14. júlí 1994, kemur fram, að ráðuneytið hafi veitt þeim munnlegt vilýrði fyrir ábúð á Ö. Um jörðina Ö sótti einnig D.

Þegar eigandi jarðar hefur tekið ákvörðun um að leigja jörð sína, er skylt, eins og áður segir, að tilkynna það sveitarstjórn og jarðanefnd og afla samþykkis þeirra til ráðstöfunarinnar, sbr. 1. mgr. 6. gr. jarðalaga nr. 65/1976. Í erindi landbúnaðarráðuneytisins til sveitarstjórnar og jarðanefndar, dags. 18. ágúst 1992, kom fram, að ráðuneytið hefði ákveðið að leita samninga við A og B um leiguafnot af Ö með búsetu á Þrátt fyrir þetta voru bæði umsókn þeirra og D sendar til nefndanna og tekið fram, að þær væru sendar nefndunum til afgreiðslu skv. 6. gr. laga nr. 65/1976. Því skorti á, að erindi ráðu-

neytisins til nefndanna væri nægjanlega ákveðið, en miðað við það orðalag, að ráðuneytið hefði ákveðið að leita samninga við ákveðna umsækjendur, fól bréfið í sér ákvörðun og tilkynningu til sveitarstjórnar og jarðanefndar um fyrirhugaða leigu Ö til A og B.

Jarðanefnd svaraði landbúnaðarráðuneytinu með bréfi, dags. 15. september 1992, og segir þar meðal annars svo:

„Jarðanefnd telur að umsögn hennar nái fyrst og fremst til þess hlutar [Ö] sem að búskap lýtur og álitur að aðskilja eigi rekstur [hússins] og búsinns og ef aðeins er hugsað um þann hluta [Ö] sem þá yrði bújörð í einstaklings rekstri verður ekki gert upp á milli þessara tveggja umsækjenda.

Að lokum tekur jarðanefnd fram að hún telur það tæplega sitt hlutverk eins og málefnum [Ö] í heild er komið að fella úrskurð í því máli.“

Þeir annmarkar eru á ákvörðun jarðanefndar, að erindi landbúnaðarráðuneytisins er þar ekki tekið til samþykktar eða synjunar, svo sem skylt er skv. 6. gr. jarðalaga. Vart verður þó talið að í ákvörðuninni felist synjun á ráðstöfuninni, þar sem jarðanefnd gerir ekki upp á milli umsækjendanna, eins og fram kemur í bréfi hennar.

Með bréfi, dags. 31. ágúst 1992, svaraði sveitarstjórn erindi landbúnaðarráðuneytisins og segir þar meðal annars svo:

„Varðandi fyrirliggjandi umsóknir er afstaða sveitarstjórnar [P-hrepps] sú að hún mælir með því að [D], [. . .], verði veitt leiguafnot af bújörðinni [Ö], þar sem hann hefur setið jörðina undanfarin ár með góðum árangri. Sjáum við ekki ástæðu til að mæla með hinum umsækjendunum, þar sem þau hafa ágæta jörð til ábúðar hér í hreppnum.“

Þeir annmarkar eru á ákvörðun sveitarstjórnar, að erindi landbúnaðarráðuneytisins er þar heldur ekki tekið til samþykktar eða synjunar, svo sem skylt er skv. 6. gr. jarðalaga, en í þess stað *mælti hún með því að D*, hreppsnefndarmanni í P-hreppi, yrði byggð jörðin.

Samkvæmt skýringum landbúnaðarráðuneytisins voru svör sveitarstjórnar skilin svo, að „hafnað [væri] ábúð [A og B] á jörðinni [Ö] [. . .]. Við þær aðstæður taldi ráðuneytið sér ekki annað fært en að hverfa frá fyrri áformum um að byggja [A og B] jörðina [Ö]“.

Að mínum dómi gáfu svör jarðanefndar og sveitarstjórnar landbúnaðarráðuneytinu sérstaka ástæðu til þess að ganga eftir því, að jarðanefnd og sveitarstjórn tækju skýrt af skarið um, hvort synjað væri um fyrirhugaða ráðstöfun Ö og, ef svo var, að færð væru fram þau rök, sem lágu til grundvallar þeirri niðurstöðu. Var þetta sérstaklega brýnt, þar sem það erindi, sem ráðuneytið hafði lagt fyrir jarðanefnd og sveitarstjórn, var ekki nægjanleg skýrt orðað og þá þannig að fram kæmi, að jarðanefnd og sveitarstjórn væri ekki ætlað að velja úr hópi umsækjenda, eins og hin almenna framkvæmd við afgreiðslu umsókna um leigu ríkisjarða hefur verið.

Í þessu sambandi skal áréttað, að landbúnaðarráðuneytinu átti að vera ljóst, að ákvarðanirnar, og þá sérstaklega ákvörðun jarðanefndar, fóru í bága við þá óskráðu grundvallarreglu stjórnisýsluréttar, að stjórnvaldsákvörðun verði efnislega að vera bæði ákveðin og skýr. Að því marki sem erindi ráðuneytisins sjálfs var þar orsökinn, hvíldi sérstök skylda á ráðuneytinu að bæta þar úr. Er sérstök ástæða til að gera ríkar kröfur um ákvarðanir, sem teknar eru á grundvelli 2. mgr. 6. gr. jarðalaga, þar sem synjun á fyrirhugaðri ráðstöfun eignar er almennt íþyngjandi fyrir hlutaðeigandi aðila.

Þá er rétt að benda á, að synjun skv. 2. mgr. 6. gr. jarðalaga verður að vera byggð á málefnalegum sjónarmiðum og almennt verður að ganga út frá því, að ekki verði synjað samþykkis á ráðstöfun jarðar nema *ljóst liggja fyrir*, að ráðstöfunin sé andstæð þeim hagsmunum sveitarfélags, sem verndar njóta af jarðalögum nr. 65/1976. Í bréfi sveitarstjórnar

er einungis vísað til þess, að A og B hafi þegar jörð til ábúðar í sveitarfélaginu. Ekki er gerð grein fyrir því, hvernig þessi rök áttu að geta réttlætt synjun sveitarstjórnar á grundvelli 2. mgr. 6. gr. jarðalaga, eins og skýra verður það ákvæði með hliðsjón af markmiðum laganna. Að öðru leyti voru ekki færð fram frambærileg og málefnaleg sjónarmið fyrir þeirri niðurstöðu sveitarstjórnar, að veita ekki samþykki sitt til ráðstöfunar jarðarinnar til A og B. Þess í stað *mælir* sveitarstjórn með því að jörðin verði veitt D. Af þessu tilefni er sérstök ástæða til að áréttta, að þegar sveitarstjórn synjar um fyrirhugaða ráðstöfun eignar á grundvelli 2. mgr. 6. gr. jarðalaga, hefur hún að lögum ekki forræði á því að gengið verði til samninga við aðra aðila.

Ég tel, að framangreindir annmarkar á afgreiðslu sveitarstjórnar og jarðanefndar hafi verið svo verulegir, að ráðuneytinu hafi borið að hafa forgöngu um að bætt yrði úr þeim, áður en tekin var ákvörðun um ráðstöfun jarðarinnar, eftir atvikum með því að leggja málið formlega á ný fyrir sveitarstjórn og jarðanefnd á grundvelli 6. gr. jarðalaga. Þá tel ég, að í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti hefði átt að veita A og B leiðbeiningar um heimild til þess að kæra umræddar ákvarðanir sveitarstjórnar og jarðanefndar skv. 17. gr. jarðalaga.

VII.

Niðurstæða.

Hinn 21. febrúar 1994 leituðu til mín A og B og báru fram kvörtun yfir athöfnum landbúnaðarráðuneytisins. Í stuttu máli voru málavextir þeir, að A og B höfðu sótt um leigu eða kaup á jörðinni Y í því augnamiði að sameina þá jörð nágrannajörðinni Z, sem þau búa á. Sveitarstjórn P-hrepps samþykkti ekki þessa ráðstöfun jarðarinnar. Þá sóttu A og B um að fá jörðina Ö leigða. Sveitarstjórn P-hrepps hafnaði einnig þeirri ráðstöfun.

Að því er snertir afgreiðslu sveitarstjórnar á erindum, er snerta jörðina Y, tel ég, að svör sveitarstjórnar hafi verið með þeim hætti, að landbúnaðarráðuneytið hafi átt að ganga eftir nánari skriflegum rökstuðningi sveitarstjórnar fyrir synjun um samþykki til fyrirhugaðrar ráðstöfunar jarðarinnar Y til A og B, svo og fyrir synjun sveitarstjórnar að samþykkja sameiningu jarðanna Z og Y. Væri ákvörðun sveitarstjórnar augljóslega byggð á frambærilegum og málefnalegum sjónarmiðum, varð ekki að því fundið að fyrirhugaðir samningar við A og B um Y gengju ekki eftir. Að öðrum kosti var landbúnaðarráðuneytinu rétt í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti að leiðbeina A og B um úrræði jarðalaga til þess að fá umrædda ákvörðun sveitarstjórnar endurskoðaða.

Að því er snertir afgreiðslu jarðanefndar og sveitarstjórnar á fyrirhugaðri ráðstöfun á Ö, tel ég, að svör jarðanefndar og sveitarstjórnar hafi gefið landbúnaðarráðuneytinu sérstaka ástæðu til þess að ganga eftir því, að jarðanefnd og sveitarstjórn tækju skýrt af skarið um, hvort synjað væri um þá ráðstöfun Ö, sem ráðuneytið hafði ákveðið, þ.e. að leigja A og B jörðina og, ef svo var, að færð væru fram þau rök, sem lögju til grundvallar þeirri niðurstöðu. Ennfremur er til þess að líta, að í svörum sveitarstjórnar komu ekki fram nein frambærileg og málefnaleg sjónarmið, sem réttlætt gátu synjun á fyrirhugaðri ráðstöfun jarðarinnar á grundvelli 2. mgr. 6. gr. jarðalaga.

Þá er í áliti þessu vísað til umfjöllunar minnar í áliti í máli nr. 993/1994 vegna nokkurra almennra atriða um málsmeðferð við ákvarðanir um leigu ríkisjarða.“

10.3.

Fullvirðisréttur. Endurúthlutun. Formkröfur um undirbúning ákvörðunar. Andmælaréttur. (Mál nr. 1163/1994)

A kvartaði yfir úrskurði landbúnaðarráðuneytisins sem staðfesti ákvörðun Búnaðarsambands Vestur-Húnavatnssýslu, að taka af jörð hennar 20 ærgilda fullvirðisrétt til

framleiðslu sauðfjárafurða og endurúthluta öðru lögbýli framleiðsluréttinum. Úthlutun 20 ærgilda til jarðar A var sérstök úthlutun búnaðarsambands til viðbótar útreiknuðum fullvirðisrétti og var byggð á 4. gr. reglugerðar nr. 443/1987 og 4. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 157/1987. Slík úthlutun byggðist á því að framleiðendur uppfylltu tiltekin skilyrði, svo sem að þeir hefðu orðið fyrir áföllum í sauðfjárrækt, framleiddu minna en tiltekið lágmark mjólkur og sauðfjár og hefðu meirihluta tekna sinna af mjólkurframleiðslu og sauðfjárrækt, hefðu tekið í notkun ný fjárhús eða væru frumbýlingar. Samkvæmt 3. gr. reglugerðar nr. 407/1990, um fullvirðisrétt til framleiðslu sauðfjárafurða verðlagsárið 1991–1992, skyldi fullvirðisréttur á því verðlagsári vera hinn sami og árið áður. Þó var tekið fram, að búnaðarsamband gæti, með sérstökum rökstuðningi óskað leyfis landbúnaðarráðherra til endurúthlutunar, að hluta eða öllu leyti, og að rökstudd umsókn skyldi í því tilviki send Framleiðsluráði landbúnaðarins.

Umboðsmaður tók fram, að með ákvæðum um sérstakan rökstuðning af hálfu búnaðarsambands og rökstudda umsókn hefði landbúnaðarráðherra á grundvelli reglugerðarheimildar bundið heimildina til að taka hinn sérstaka fullvirðisrétt af þeim sem hans höfðu notið sérstökum skilyrðum. Var sú ákvörðun bindandi fyrir landbúnaðarráðherra og aðra sem komu að framkvæmd þessara mála. Í málinu lá ekki fyrir skrifleg, rökstudd umsókn, en búnaðarsambandið fór munnlega fram á það við Framleiðsluráð landbúnaðarins að það nýtti sér heimildina. Þá kom ekki fram sérstakur rökstuðningur eða lýsing á sjónarmiðum stjórnar búnaðarsambandsins í bréfi framleiðsluráðs til landbúnaðarráðuneytisins, þar sem ósk búnaðarsambandsins var komið á framfæri við ráðuneytið. Grundvöllur og undirbúningur ákvörðunar landbúnaðarráðherra um að leyfa Búnaðarsambandi Vestur-Húnavatnssýslu að endurúthluta fullvirðisréttinum var því ekki í samræmi við ákvæði 3. gr. reglugerðar nr. 407/1990.

Í kjölfar leiðbeininga umboðsmanns skaut A máli sínu til landbúnaðarráðherra til leiðréttingar á rétti jarðarinnar. Um stjórnsýslukæru var að ræða og kom sérstaklega fram í erindi A að hún hefði ekki fengið upplýsingar um ástæður flutnings fullvirðisréttarins og að hún óskaði eftir að fá þær upplýsingar. Landbúnaðarráðuneytið leitaði eftir skýringum Búnaðarsambands Vestur-Húnavatnssýslu vegna kæru A. Að þeim skýringum fengnum afgreiddi ráðuneytið erindi A þannig að búnaðarsambandinu hefði verið heimilt að endurúthluta umræddum 20 ærgilda fullvirðisrétti. Upplýsingar og gögn frá búnaðarsambandinu voru ekki kynntar A áður en ráðuneytið afgreiddi erindi hennar. Umboðsmaður tók fram, að hafa bæri í huga að A hefði sérstaklega óskað eftir því að fá umbeðnar upplýsingar og að þær hefðu haft verulega þýðingu fyrir úrlausn málsins. Hefði A í raun hvorki fengið tækifæri til þess að tjá sig um þau atriði sem réðu úrslitum í málinu hjá búnaðarsambandinu né landbúnaðarráðuneytinu. Taldi umboðsmaður að eins og mál þetta væri vaxið hefði landbúnaðarráðuneytinu borið að veita A tækifæri til að tjá sig um skýringar búnaðarsambandsins, áður en málinu væri ráðið til lykta, í samræmi við hina óskráðu grundvallarreglu um andmælarétt.

Niðurstaða umboðsmanns var að verulegir annmarkar hefðu verið á grundvelli og undirbúningi ákvörðunar landbúnaðarráðherra að heimila endurúthlutun fullvirðisréttarins, sem gætu leitt til ógildingar ákvörðunarinnar. Á þessu var ekki tekið er A skaut máli sínu til landbúnaðarráðuneytisins og andmælaréttar A var ekki gætt. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til landbúnaðarráðuneytisins að taka mál A til afgreiðslu að nýju, en tók fram, að ekki væri tekin afstaða til efnis þeirra sjónarmiða sem færð höfðu verið fram af hálfu Búnaðarsambands Vestur-Húnavatnssýslu í málinu.

I.

Hinn 9. júlí 1994 leitaði til mín A, G-bæ í F-hreppi. A kvartaði yfir úrskurði landbúnaðarráðuneytisins frá 27. júní 1994, þar sem staðfest var sú ákvörðun Búnaðarsambands Vestur-Húnavatnssýslu, að taka af G-bæ 20 ærgilda fullvirðisrétt til framleiðslu sauðfjárafurða og endurúthluta öðru lögbýli þeim framleiðslurétti.

II.

Málavextir eru þeir, að hinn 11. júlí 1991 ákvað stjórn Búnaðarsambands Vestur-Húnavatnssýslu að fella niður úthlutun á 20 ærgildum, er búnaðarsambandið hafði ráðstafað til G-bæjar hinn 11. mars 1987. Var þessi ákvörðun tilkynnt Framleiðsluráði landbúnaðarins með bréfi, dags. 12. júlí sama ár, ásamt öðrum breytingum á fullvirðisrétti til sauðfjárframleiðslu, er taka skyldu gildi, að því er tæki til innleggs 1992. Kemur þar fram, að þeim 20 ærgildum, er hafði áður verið úthlutað G-bæ, hefði nú verið úthlutað N-bæ. Ákvörðun þessi var tilkynnt A með bréfi, dags. 20. ágúst 1991, þar sem meðal annars segir svo:

„Stjórn Búnaðarsambands Vestur Húnavatnssýslu nýtti sér heimild í reglugerð um endurskoðun á eldri úthlutunum á fullvirðisrétti þeim er Búnaðarsambandið hafði ráðstafað.

Við þá endurskoðun ákvað stjórn B.S.V.H. að 20 ærg. úthlutun að [G-bæ] félli niður frá og með verðlagsárinu 1992 til 1993. þ.e.s. um leið og nýr búvörusamningur tekur gildi.

Þetta tilkynnist hér með.“

Hinn 9. nóvember 1992 bar A fram kvörtun við mig vegna framangreindrar ákvörðunar Búnaðarsambands Vestur-Húnavatnssýslu. Með bréfi, dags. 15. desember 1992, gerði ég A grein fyrir því, að samkvæmt ákvæðum 30. gr. laga nr. 46/1985, um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, væri landbúnaðarráðherra heimilt með reglugerð að skipta framleiðslu innan hvers svæðis eða fela stjórn búnaðarsambands að skipta framleiðslunni milli einstakra framleiðenda. Í 31. gr. sömu laga væri síðan gert ráð fyrir því, að sérstök nefnd, er landbúnaðarráðherra skipaði, skyldi úrskurða um rétt einstakra framleiðenda samkvæmt ákvæðum b- og c-liða 30. gr. laganna. Slíkum úrskurði yrði síðan skotið til landbúnaðarráðherra innan 30 daga frá því að nefndin hefði kveðið upp úrskurð sinn. Samkvæmt 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, væri ekki hægt að kvarta til umboðsmanns, ef skjóta mætti máli til æðra stjórnvalds og það hefði ekki áður fellt úrskurð sinn í málinu. Brysti því skilyrði til þess að ég gæti tekið kvörtun A að svo stöddu til frekari athugunar, en ef hún teldi sig enn órétti beitta, að fenginni niðurstöðu landbúnaðarráðuneytisins, væri henni heimilt að leita til mín á ný.

Hinn 3. desember 1993 kærði A ákvörðun Búnaðarsambands Vestur-Húnavatnssýslu til landbúnaðarráðuneytisins. Í bréfi sínu til ráðuneytisins óskaði A eftir því, að 20 ærgilda fullvirðisrétturinn yrði færður til G-bæjar á ný, enda teldi hún framangreindan tilflutning á fullvirðisréttinum eigi standast að lögum. A kvaðst hafa leitað eftir því að fá upplýsingar um ástæður tilflutningsins, en ávallt verið sýnað um slíkar upplýsingar, bæði hjá Búnaðarsambandi Vestur-Húnavatnssýslu og hjá Framleiðsluráði landbúnaðarins. Auk þess að fara fram á leiðréttingu sinna mála, óskaði A eftir því við ráðuneytið, að hún fengi upplýsingar um ástæður þess, að umræddur fullvirðisréttur hefði verið færður frá G-bæ og til N-bæjar. Í tilefni af kæru A óskaði landbúnaðarráðuneytið hinn 22. febrúar 1994 eftir því, að Búnaðarsamband Vestur-Húnavatnssýslu veitti ráðuneytinu upplýsingar, skýringar og gögn vegna málsins. Í svari búnaðarsambandsins til ráðuneytisins, dags. 10. mars 1994, segir meðal annars svo:

„Samkv. reglugerð um framleiðslurétt sauðfjárafurða frá 12. okt. 1990 fyrir verðlagsárið 1991/1992 var gefin heimild til handa búnaðarsamböndum til endurúthlutunar á áðurúthlutaðum rétti. Þar sem frestur var mjög skammur eða til 20. okt. 1990 var óskað [eftir] munnlegu leyfi til að nýta sér þessa heimild við Framleiðsluráð og að fá nokkurra daga frest til að ganga formlega frá skriflegri beiðni þar sem ekki tókst að koma á stjórnarfundi, en haft var [samband] við stjórnarmenn í síma. Á stjórnarfundi B.S.V.H. er haldinn var 26. október 1990 var svo gengið frá þessari beiðni og bréf sent til staðfestingar fyrra símtali.

Á fundi stjórnar B.S.V.H. 11. júlí 1991 var svo gengið frá endurúthlutun. Þar var færður fullvirðisréttur frá [S-bæ] og [G-bæ]. Þessum rétti var síðan endurúthlutað að [U-bæ] og [N-bæ]. Þessir bæir eru allir í [F-hreppi].

[. . .]

Hver voru þá megin rök fyrir því að færa fullvirðisrétt frá [G-bæ]. Stjórn B.S.V.H. gat ekki litið framhjá þeirri staðreynd að [A] hafði 1989 leigt Framleiðnisjóði landbúnaðarins 200 ærg. af þeim 239 ærg. sem [G-bær] hafði. Stjórn B.S.V.H. taldi óeðlilegt að aðili sem fengið hafði úthlutun af þeim rétti sem sambandið hafði til jöfnunar væri notað á þann hátt. Þegar margir aðrir voru í miklum vanda með sína framleiðslu.

Af þessum ástæðum var líka hægt að draga þá ályktun að til stæði að draga úr búskap í [G-bæ] þegar ekki stóðu eftir nema 39 ærg. (19 ærg. að frádregnum 20 ærg. frá B.S.V.H.) og allir hljóta að sjá að þá er það ekki grundvöllur til búskapar með þann rétt. Að hinu væri kannski rétt að huga hvort bústofn í [G-bæ] hefði verið í samræmi við þessa leigu til Framleiðnisjóðs og það hlýtur að verða kannað haldi þessar bréfaskriftir [A] áfram.“

Með bréfi landbúnaðarráðuneytisins til A, dags. 27. júní 1994, vísaði ráðuneytið til framangreindra upplýsinga og skýringa Búnaðarsambands Vestur-Húnavatnssýslu. Þá segir í bréfi ráðuneytisins:

„Að virtum þeim upplýsingum sem fyrir liggja í málinu er það mat ráðuneytisins að stjórn Búnaðarsambands Vestur-Húnavatnssýslu hafi verið heimilt að endurúthluta þeim 20 ærgilda fullvirðisrétti til sauðfjárframleiðslu sem áður hafði verið ráðstafað á jörðina [G-bæ]. Vísast í því sambandi til ákvæða 3. og 4. gr. reglugerðar nr. 407 12. október 1990 um fullvirðisrétt til framleiðslu sauðfjárafurða verðlagsárið 1991–1992.

[. . .] beiðni yðar er því hafnað.“

Í kvörtun sinni setti A fram eftirfarandi athugasemdir við málsmeðferð Búnaðarsambands Vestur-Húnavatnssýslu og landbúnaðarráðuneytisins í máli hennar:

„1) Búnaðarsambandið gaf aldrei skýringu á ákvörðun sinni. Ég fékk hins vegar þær upplýsingar í landbúnaðarráðuneytinu, að viðkomandi hefði m.a. haft lítinn fullvirðisrétt og ekki haft aðrar tekjur. Hvort sem þetta var ástæðan eða ekki, þá var það ekki rétt að ábúandi [N-bæjar] hefði ekki haft neinar aðrar tekjur. Samkvæmt þeim upplýsingum sem ég hef aflað mér voru til skrifleg gögn þar sem búnaðarsambandið rökstuddi sérstaklega tilflutninginn. Þau gögn hef ég aldrei fengið að sjá, hvað þá að koma að mínum skýringum.

2) Ég var með minnsta kvótann í hreppnum og eini starfandi bóndinn, sem búnaðarsambandið skerti framleiðsluréttinn hjá, – hafði tekið kvóta af. Með ákvörðun sinni var sambandið í raun að ákveða að ég hefði ekki rétt til þess að stunda landbúnað lengur.

3) Að því er varðar landbúnaðarráðuneytið vil ég taka fram, að mér var aldrei gefinn kostur á að koma að athugasemdum mínum við bréf búnaðarsambandsins en á því byggir ráðuneytið sína niðurstöðu. Tel ég að það hafi skipt verulegu máli fyrir mig að koma að mínum athugasemdum, þar sem í niðurlagi bréfs búnaðarsambandsins eru dregin fram mjög svo ómálefnaleg sjónarmið.

4) Í niðurstöðu landbúnaðarráðuneytisins er þess fyrst getið, að þær ástæður hafi legið að baki skerðingunni, að ég hafi leigt framleiðnisjóði 200 ærgildi af fullvirðisrétti [G-bæjar]. Ég hef aldrei fengið að tjá mig um þessa ástæðu og tel þessa röksemd vera nýja í málinu. Enda virðist ráðuneytið ekki hafa kannað málið nægilega þar sem ég leigði réttinn í mars 1990 og sagði honum upp í ágúst 1990. Ákvörðun búnaðarsambandsins er tekin rétt um 11 mánuðum eftir að ég hafði sagt upp samningnum og átti því að vera sambandinu kunnugt.“

III.

Ég ritaði landbúnaðarráðherra bréf 25. júlí 1994 og óskaði eftir því, að ráðuneyti hans léti mér í té gögn málsins og skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A. Svar ráðuneytisins barst mér, ásamt gögnum málsins, 19. september 1994. Segir þar meðal annars svo:

„Tildrög málsins eru þau að með bréfi dags. 20. ágúst 1991 tilkynnti stjórn Búnaðarsambands V-Húnavatnssýslu [A] þá ákvörðun sína að fella niður við endurúthlutun þau 20 ærgildi sem jörðin [G-bær] hafði haft til ráðstöfunar. Ákvörðunin er byggð á heimild a-liðar 3. gr. reglugerðar nr. 407/1990 um fullvirðisrétt til framleiðslu sauðfjárafurða verðlagsárið 1991–1992 og miðaðist við verðlagsárið 1992–1993. Í bréfi dags. 3. desember 1993 óskaði [A] eftir því að landbúnaðarráðherra hlutaðist til um að framleiðsluréttur [G-bæjar] yrði leiðréttur til samræmis við það sem hann „hefði orðið áður en Búnaðarsamband Vestur-Húnavatnssýslu úthlutaði fullvirðisrétti í kindakjöti, 20 ærgildum, til [N-bæjar] sem áður hafði tilheyrð [G-bæ]“. Með bréfi dags. 22. febrúar s.l. óskaði ráðuneytið eftir því að búnaðarsambandið veitti allar nauðsynlegar upplýsingar, skýringar og gögn vegna tilfærslu fullvirðisréttarins milli ofangreindra jarða. Í svarbréfi þess frá 10. mars s.l. koma fram þau rök fyrir ákvörðuninni að [A] hafi á árinu 1989 leigt Framleiðnisjóði landbúnaðarins 200 ærgilda fullvirðisrétt til sauðfjáramleiðslu, af þeim 239 ærgildum sem jörðin hafði. Ljóst er að það var mat stjórnar búnaðarsambandsins að við þær aðstæður væri óeðlilegt að aðili sem fengið hafði úthlutað af þeim framleiðslurétti sem samböndin fengu til ráðstöfunar til jöfnunar, héldi slíkum framleiðslurétti, á sama tíma og margir aðrir framleiðendur væru í miklum vanda með sína framleiðslu vegna lítils framleiðsluréttar.

Rétt er að fram komi í þessu sambandi að búnaðarsamböndin höfðu nokkuð rúmar heimildir til úthlutunar á framleiðslurétti, sbr. t.d. 9. gr. reglugerðar nr. 445/1986 um fullvirðisrétt til framleiðslu sauðfjárafurða verðlagsárið 1987–1988, sbr. breytingu með rg. nr. 157/1987. Umsóknir um aukinn framleiðslurétt fóru yfirleitt langt fram úr möguleikum búnaðarsambanda til jöfnunar og leiðréttingar, þannig að hafna varð mörgum umsóknum um aukinn framleiðslurétt. Að mati ráðuneytisins var ekki óeðlilegt að þegar framleiðandi, sem hafði til ráðstöfunar hluta af framleiðslurétti frá búnaðarsambandi, ráðstafar framleiðslurétti sínum að stórum hluta af lögbýlinu, þá sé slík tímabundin úthlutun búnaðarsambands tekin til endurmats í ljósi breyttra aðstæðna. Að því virtu taldi ráðuneytið að ekki væru fyrir hendi fullgild rök til að taka til greina beiðni [A] um leiðréttingu á framleiðslurétti jarðarinnar [G-bæjar], sbr. bréf ráðuneytisins dags. 27. júní s.l.

Það er rétt sem fram kemur í kvörtuninni að upplýsingar þær og skýringar sem fram koma í bréfi Búnaðarsambands V-Húnavatnssýslu dags. mars s.l. voru ekki sér-

staklega kynntar [A]. Tekið skal fram að ráðuneytið leit svo á að ekki væri þörf á slíkri kynningu, enda mátti [A] vera fullljóst að tímabundnar úthlutanir búnaðarsambandsins væru ætlaðar til leiðréttingar hjá þeim framleiðendum sauðfjárafurða sem af einhverjum ástæðum hefðu lítinn framleiðslurétt miðað við framleiðslumöguleika en væru ekki ætlaðar þeim framleiðendum sem leigðu grunnrétt jarða og væru að draga úr framleiðslu sinni.

Í niðurlagi kvörtunarinnar er því haldið fram að ráðuneytið hafi ekki kannað málið nægilega vel áður en ákvörðunin var tekin, vegna þess að leigusamningi við Framleiðnisjóð landbúnaðarins hafi verið sagt upp í ágústmánuði 1990, eða ellefu mánuðum áður en Búnaðarsamband V-Húnavatnssýslu tók ákvörðun um úthlutunina. Ráðuneytið leyfir sér hér með að mótmæla slíkum fullyrðingum. Tekið skal fram að uppsögn á umræddum leigusamningi um ráðstöfun fullvirðisréttarins gilti aðeins frá lokum samningstímans. þ.e. 31. ágúst 1992, en ekki frá uppsagnardegi.“

Með bréfi, dags. 20. september 1994, gaf ég A kost á því að gera athugasemdir við framangreind svör landbúnaðarráðuneytisins. Athugasemdir A bárust mér með bréfi, dags. 8. desember 1994.

IV.

Með bréfi, dags. 6. október 1995, til landbúnaðarráðuneytisins vísaði ég til þess að ég hefði með bréfi ráðuneytisins frá 16. september 1994 fengið send þau gögn, „sem tiltæk [væru] í ráðuneytinu vegna málsins“. Kvörtun A varðaði beitingu á a-lið 3. gr. reglugerðar nr. 407/1990, en þar sagði, að búnaðarsamband gæti með sérstökum rökstuðningi óskað leyfis landbúnaðarráðherra til endurúthlutunar á ákveðnum fullvirðisrétti og átti „rökstudd umsókn“ að hafa borist Framleiðsluráði landbúnaðarins fyrir 20. október 1990. Af þessu tilefni óskaði ég eftir að fá upplýsingar um, hvenær rökstudd umsókn um endurúthlutunina hefði borist Framleiðsluráði landbúnaðarins og hvenær landbúnaðarráðherra hefði veitt leyfi til hennar í tilviki G-bæjar. Jafnframt óskaði ég eftir ljósritum af umsókninni og leyfisbréfi ráðherra.

Svarbréf ráðuneytisins barst 3. nóvember 1995 og kemur þar fram, að ráðuneytið hafi aflað upplýsinga um málið frá Framleiðsluráði landbúnaðarins og síðan segir í bréfinu:

„Samkvæmt því sem næst verður komið mun Búnaðarsambandið hafa óskað munnlega eftir því við Framleiðsluráð að nýta sér heimild a-liðar 3. gr. rg. nr. 407/1990 til að endurskoða fyrri úthlutanir fullvirðisréttar til sauðfjárframleiðslu og var þeirri ósk komið á framfæri í bréfi Framleiðsluráðs til ráðuneytisins dags. 30. október 1990. Heimild ráðuneytisins er að finna í bréfi Framleiðsluráðs landbúnaðarins dags. 15. nóvember 1990.“

Í tilvitnuðu bréfi Framleiðsluráð landbúnaðarins frá 30. október 1990 til ráðuneytisins segir:

„Með tilvísun til a. liðar 3. gr. reglugerðar nr. 407/1990 hafa eftirtalin búnaðarsambönd og búmarksnefndir óskað eftir heimild til að endurskoða fyrri úthlutanir sínar:

...

Búnaðarsamband Vestur-Húnavetninga

...

Mælt er með því að framangreindir aðilar fái leyfi til endurúthlutunar.“

Í bréfi landbúnaðarráðuneytisins til Framleiðsluráðs landbúnaðarins, dags. 15.

nóvember 1990, vísar ráðuneytið til áðurgreinds bréfs Framleiðsluráðs frá 30. október 1990 og samþykkir að nefnd búnaðarsambönd fái leyfi til endurúthlutunar.

Vegna þeirra ummæla í bréfi Búnaðarsambands Vestur-Húnavatnssýslu, dags. 10. mars 1994, sem birt er í II. kafla hér að framan, að gengið hafi verið frá beiðni sambandsins á stjórnarfundum 26. október 1990 „og bréf sent til staðfestingar fyrra símtali“ ræddi starfsmaður minn sérstaklega við starfsmann landbúnaðarráðuneytisins og spurðist fyrir um nefnt bréf búnaðarsambandsins. Fram kom af hálfu starfsmanns ráðuneytisins, að slíkt bréf væri hvorki finnanlegt í gögnum Framleiðsluráðs eða ráðuneytisins og rökstuðningur fyrir beiðni sambandsins hefði komið fram munnlega í samtali við starfsmann Framleiðsluráðs, sem síðan hefði sent áðurgreinda beiðni.

V.

Í áliti mínu, dags. 4. janúar 1996, segir svo um kvörtun A:

„Kvörtun A beinist að því, að hún hafi með ákvörðun Búnaðarsambands Vestur-Húnavatnssýslu, sem landbúnaðarráðuneytið staðfesti með úrskurði sínum, ranglega verið svipt þeim 20 ærgilda fullvirðisrétti til framleiðslu sauðfjárafurða, sem Búnaðarsambandið hafði á árinu 1987 úthlutað til G-bæjar.

Umrædd úthlutun á 20 ærgilda fullvirðisrétti, sem byggðist á ákvæðum 4. gr. reglugerðar nr. 443/1987 og 4. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 157/1987, var sérstök úthlutun búnaðarsambands til viðbótar útreiknuðum fullvirðisrétti og byggðist sú úthlutun á því, að viðkomandi framleiðendur uppfylltu tiltekin skilyrði, t.d. um að þeir hefðu orðið fyrir áföllum í sauðfjárrækt, framleiddu minna en 400 ærgildisafurðir mjólkur og sauðfjarrækt, hefðu tekið í notkun ný fjárhús eða væru frumbýlingar. Í reglugerðum um úthlutun fullvirðisréttar til framleiðslu sauðfjárafurða næstu verðlagsár voru sérstök ákvæði, sem heimiluðu búnaðarsambandi að láta kalla inn fullvirðisrétt, sem það hafði úthlutað á þessum grundvelli og takmarkanir voru á aðilaskiptum að.

Sá 20 ærgilda fullvirðisréttur, sem hér er fjallað um, var fyrst til nýtingar á jörðinni G-bæ haustið 1987 eða á verðlagsárinu 1987–1988. Með ákvörðun stjórnar Búnaðarsambands Vestur-Húnavatnssýslu var þessi réttur fluttur frá jörðinni frá og með haustinu 1992, en A var tilkynnt um að rétturinn félli niður með bréfi Búnaðarsambands Vestur-Húnavatnssýslu, dags. 20. ágúst 1991. Fullvirðisréttur þessi var því til afnota á G-bæ í 5 verðlagsár.

Í 3. gr. reglugerðar nr. 407/1990, um fullvirðisrétt til framleiðslu sauðfjárafurða verðlagsárið 1991–1992, var sett sú meginregla, að fullvirðisréttur einstakra framleiðenda sauðfjárafurða á verðlagsárinu 1991/1992 skyldi vera hinn sami og þeim var úthlutað árið áður með frávikum, sem tilgreind voru í sex stafliðum, en a-liður hljóðaði svo:

„Með sérstökum rökstuðningi getur búnaðarsamband óskað leyfis landbúnaðarráðherra til endurúthlutunar á þeim fullvirðisrétti sem ákveðinn var skv. 4. gr. reglugerðar nr. 443/1987, og skv. 4. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 157/1987, að hluta eða öllu leyti. Rökstudd umsókn skal hafa borist Framleiðsluráði landbúnaðarins fyrir 20. október 1990.“

Aðrir stafliðir greinarinnar fjalla um breytingar vegna leigu eða aðilaskipta að fullvirðisrétti.

Í 4. gr. reglugerðar nr. 407/1990 sagði, að viðkomandi búnaðarsambandi væri heimilt að ráðstafa fullvirðisrétti samkvæmt a-lið 3. gr. til framleiðenda, sem búa við þröngan kost vegna lítills fullvirðisréttar, og þá í þeim tilvikum, sem sérstaklega eru tilgreind í ákvæðinu. Umsókn, ásamt staðfestum upplýsingum um búrekstraraðstöðu, átti að senda viðkomandi búnaðarsambandi fyrir 20. október 1990 og búnaðarsamband átti að tilkynna umsækjendum og Framleiðsluráði landbúnaðarins um afgreiðslu umsókna fyrir 30. október 1990.

Því hefur áður verið lýst, að það var meginreglan við úthlutun fullvirðisréttar til framleiðslu sauðfjárafurða verðlagsárið 1991–1992 að hann væri sá sami hjá hverjum framleiðanda og verðlagsárið 1990–1991. Heimild a-liðar 3. gr. reglugerðar nr. 407/1990 var samkvæmt skýru orðalagi sínu háð því, að fram kæmi af hálfu búnaðarsambands sérstakur rökstuðningur fyrir því að taka hinn sérstaklega úthlutaða fullvirðisrétt af þeim framleiðendum, sem haft höfðu hann til afnota, og endurúthluta honum. Tekið var fram að „rökstudd umsókn“ ætti að hafa borist Framleiðsluráði landbúnaðarins fyrir ákveðinn tíma.

Hinn úthlutaði fullvirðisréttur fól í sér hlutdeild þess, sem hann hafði til afnota, í verðabyrgð ríkissjóðs á því magni, sem fullvirðisrétturinn svaraði til. Í höndum framleiðanda var fullvirðisrétturinn því verðmæt réttindi og grundvöllur að ákvörðunum hans um umfang búrekstursins og þ.m.t. fjárfestinga hans vegna búrekstursins. Þegar litið er til þeirra forsendna, sem kveðið var á í reglugerðunum fyrir hinum sérstöku viðbótarúthlutunum búnaðarsambandanna, er ljóst að slíkar úthlutanir höfðu ekki síður þýðingu fyrir framleiðendur, sem þeirra nutu, en hinar almennu úthlutanir fullvirðisréttar, þó að munur væri þó almennt á hinu úthlutaða magni. Það skipti því þann framleiðanda, sem fengið hafði sérstaka úthlutun búnaðarsambands, almennt miklu, hvort hann héldi slíkri úthlutun og þá á hvaða grundvelli hún væri tekin af honum.

Með ákvæðum a-liðar 3. gr. reglugerðar nr. 407/1990 um sérstakan rökstuðning af hálfu búnaðarsambands og rökstudda umsókn hafði landbúnaðarráðherra á grundvelli reglugerðarheimildar bundið heimildina til að taka hinn sérstaklega úthlutaða fullvirðisrétt af þeim framleiðendum, sem hans höfðu notið, sérstökum skilyrðum. Sú ákvörðun var í senn bindandi fyrir landbúnaðarráðherra og aðra aðila, sem komu að framkvæmd þessara mála, þ.e. viðkomandi búnaðarsamband og Framleiðsluráð landbúnaðarins. Í þessu máli liggur ekki fyrir skrifleg „rökstudd umsókn“ af hálfu stjórnar Búnaðarsambands Vestur-Húnavatnssýslu og í bréfi Framleiðsluráðs landbúnaðarins til landbúnaðarráðuneytisins, dags. 30. október 1990, þar sem ósk Búnaðarsambands Vestur-Húnavatnssýslu um að beita a-lið 3. gr. reglugerðar nr. 407/1990 er komið á framfæri við ráðuneytið, kemur ekki heldur fram sérstakur rökstuðningur eða lýsing á sjónarmiðum, sem sagt er að komið hafi verið munnlega til Framleiðsluráðs af hálfu stjórnar búnaðarsambandsins. Ekki er fram komið, að landbúnaðarráðuneytið hafi sérstaklega óskað eftir rökstuðningi fyrir umsókn Búnaðarsambands Vestur-Húnavatnssýslu, áður en það veitti leyfi sitt með bréfi, dags. 15. nóvember 1990.

Grundvöllur og undirbúningur ákvörðunar landbúnaðarráðherra um að leyfa Búnaðarsambandi Vestur-Húnavatnssýslu með bréfi, dags. 15. nóvember 1990, að endurúthluta þeim fullvirðisrétti, sem ákveðinn var skv. 4. gr. reglugerðar nr. 443/1987 og skv. 4. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 157/1987, var ekki í samræmi við ákvæði a-liðar 3. gr. reglugerðar nr. 407/1990.

A skaut máli sínu til landbúnaðarráðherra með bréfi, dags. 3. desember 1993, og gerði kröfu um að ráðherra hlutaðist til um, að réttur G-bæjar yrði leiðréttur og færður í það horf, sem hann var í, áður en stjórn Búnaðarsambands Vestur-Húnavatnssýslu færði 20 ærgilda fullvirðisrétt frá G-bæ að N-bæ. A tók fram í bréfi sínu, að hún hefði ítrekað reynt að fá upplýsingar um ástæður tilflutningsins, en án árangurs. Í tilefni af þessu erindi A óskaði ráðuneytið bréflega hinn 22. febrúar 1994 eftir því, að Búnaðarsamband Vestur-Húnavatnssýslu veitti ráðuneytinu allar nauðsynlegar upplýsingar, skýringar og gögn um umrædda tilfærslu framleiðsluréttar milli jarðanna G-bæjar og N-bæjar. Umbeðnar upplýsingar voru látnar í té af hálfu búnaðarsambandsins með bréfi, dags. 10. mars 1994, og er gerð grein fyrir efni þess í II. kafla hér að framan. Ráðuneytið afgreiddi síðan erindi A með bréfi, dags. 27. júní 1994, og taldi, að virtum þeim upplýsingum, sem fyrir lægju í málinu, að stjórn búnaðarsambandsins hefði verið heimilt að endurúthluta umræddum 20 ærgilda fullvirðisrétti, og hafnaði því beiðni A.

Með erindi sínu til landbúnaðarráðherra var A að skjóta ákvörðun stjórnar Búnaðarsambands Vestur-Húnavatnssýslu til æðra stjórnvalds. Í erindi A kom sérstaklega fram, að hún hefði ekki fengið upplýsingar um ástæður flutnings fullvirðisréttarins og óskaði sérstaklega eftir að ráðuneytið hlutaðist til um að hún fengi þær upplýsingar. Í bréfi landbúnaðarráðuneytisins til mín, dags. 16. september 1994, kemur fram, að þær upplýsingar og skýringar, sem fram komu í bréfi Búnaðarsambands Vestur-Húnavatnssýslu, dags. 10. mars 1994, voru ekki sérstaklega kynntar A, áður en ráðuneytið afgreiddi erindi hennar. Í bréfi ráðuneytisins er tekið fram, að það hafi litið svo á, að ekki væri þörf á slíkri kynningu og eru ástæður þess nánar skýrðar í bréfinu og vísast um það til texta bréfsins, sem birtur er í III. kafla hér að framan.

Að því er varðar andmælarétt A ber að hafa í huga, að hún hafði sérstaklega óskað eftir því að fá umbeðnar upplýsingar. Þessar upplýsingar höfðu verulega þýðingu fyrir úrlausn málsins og leiddu samkvæmt skýringum búnaðarsambandsins til þeirrar óhagstæðu niðurstöðu, sem A skaut til ráðuneytisins. A var ókunnugt um efni þeirra upplýsinga, sem réðu úrslitum hjá búnaðarsambandinu. Þar sem ráðuneytið veitti henni ekki færi á að tjá sig um upplýsingarnar, áður en ráðuneytið tók ákvörðun í málinu, fékk A í raun hvorki tækifæri til þess að tjá sig um þau atriði, sem málið valt á hjá Búnaðarsambandi Vestur-Húnavatnssýslu eða landbúnaðarráðuneytinu, áður en ákvarðanir í máli hennar voru teknar. Það er skoðun mín, að landbúnaðarráðuneytinu hafi borið, eins og mál þetta var vaxið að veita A sérstakt tækifæri til þess að tjá sig um skýringar Búnaðarsambands Vestur-Húnavatnssýslu, áður en ráðuneytið réði málinu til lykta, í samræmi við hina óskráðu grundvallarreglu um andmælarétt, er þá gilti, sbr. Hrd. 1994:1949 (1951).

Eins og gerð hefur verið grein fyrir hér að framan, voru bæði annmarkar á grundvelli og undirbúningi þeirrar ákvörðunar landbúnaðarráðherra frá 15. nóvember 1990, að leyfa Búnaðarsambandi Vestur-Húnavatnssýslu að endurúthluta fullvirðisréttinum, og afgreiðslu landbúnaðarráðuneytisins frá 27. júní 1994 í tilefni af málskoti A. Annmarkar þessir eru með þeim hætti, að hin upphaflega ákvörðun ráðuneytisins frá 15. nóvember 1990 var ekki tekin á grundvelli þeirra gagna, sem reglugerð áskildi, og því án þess að tekin væri afstaða til sérstaks rökstuðnings af hálfu viðkomandi búnaðarsambands, að því er séð verður. Verður að telja, að sá annmarki, að fylgja ekki fyrirmælum eigin reglugerðar um undirbúning ákvörðunar og þar með án þess að fyrir liggja, á hvaða grundvelli hún var byggð, sé verulegur og geti leitt til ógildingar á ákvörðuninni. Til þessa var ekki tekið tillit við afgreiðslu ráðuneytisins á erindi A, sem hún bar fram í bréfi, dags. 3. desember 1993, og þá var einnig sá annmarki á þeirri afgreiðslu, að hún fékk ekki tækifæri til að tjá sig um þær skýringar, sem ráðuneytið hafði aflað, áður en erindi hennar var afgreitt.

Í samræmi við það, sem að framan greinir, beini ég þeim tilmælum til landbúnaðarráðuneytisins, að það taki mál A vegna endurúthlutunar á áðurgreindum 20 ærgilda fullvirðisrétti til afgreiðslu að nýju með hliðsjón af framangreindum sjónarmiðum. Tekið skal fram, að í þessu álitu hef ég í engu tekið afstöðu til efnis þeirra sjónarmiða, sem færð hafa verið fram af hálfu stjórnar Búnaðarsambands Vestur-Húnavatnssýslu til stuðnings þeirri ákvörðun, að endurúthluta umræddum 20 ærgilda fullvirðisrétti, og þar með hvort réttur lagagrundvöllur að efni til hafi verið til þeirra ákvarðana, sem teknar voru.“

11.0. Lyfsalar.

11.1. Veiting lyfsöluleyfis. Álitsumleitan. Málefnaleg sjónarmið. Rannsóknarregla. Rökstuðningur. (Mál nr. 1385/1995)

Í tilefni af kvörtun A, þess efnis að gengið hefði verið fram hjá honum við veitingu lyfsöluleyfis, tók umboðsmaður til umfjöllunar umsögn þriggjamannanefndar samkvæmt 4. mgr. 3. gr. laga nr. 76/1982, um lyfjadreifingu, sem aflað var áður en lyfsöluleyfið var veitt, svo og rannsókn og undirbúning heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins áður en ákvörðun var tekin.

Umboðsmaður tók fram að álitsumleitan væri mikilvægur þáttur í könnun máls og fæli umsögn álitsgjafa oft í sér nánari upplýsingar um málsatvik og greinargerð um málefnaleg sjónarmið sem þýðingu gætu haft fyrir úrlausn málsins. Til að umsagnir og tillögur álitsgjafa næðu tilgangi sínum yrðu þær yfirleitt að vera rökstuddar, enda yrðu sjónarmið og rök sem leiða til niðurstöðunnar að liggja fyrir til að koma að notum við endanlega ákvörðun. Umboðsmaður taldi að þau sjónarmið sem nefndin lagði áherslu á við matið hefðu verið málefnaleg, en nefndin miðaði við starfsferil, starfsaldur, ábyrgð og faglegt frumkvæði í starfi. Þá athugaði nefndin félagsstörf, ritstörf og nefndarstörf og taldi umboðsmaður heimilt að líta til þessara atriða að því leyti sem þau gátu varpað ljósi á faglega hæfni umsækjanda sem handhafa lyfsöluleyfis. Hins vegar gerði nefndin aðeins almenna grein fyrir þeim sjónarmiðum sem umsögn hennar byggdist á og taldi upp menntun og starfsferil umsækjenda. Taldi umboðsmaður að nefndinni hefði borið að gera nánari grein fyrir því hvernig hún komst að því að þrjár umsækjendur uppfylltu best þau skilyrði sem matið byggdist á.

Það var á ábyrgð heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra að málið væri nægjanlega undirbúið og rannsakað áður en ákvörðun var tekin í því. Var ráðherra ekki bundinn af umsögn þriggjamannanefndar. Bentí umboðsmaður á að sú skylda hefði hvílt á ráðherra að taka sjálfstæða ákvörðun í málinu að undangenginni rannsókn á umsóknum allra umsækjenda og öðrum gögnum málsins.

I.

Hinn 3. mars 1995 bar B, hæstaréttarlögmaður, fram kvörtun fyrir hönd A, yfir því að gengið hefði verið fram hjá A við veitingu lyfsöluleyfis fyrir U-apótek á árinu 1994.

Í kvörtuninni segir meðal annars svo:

„Kvartandi telur að brotinn hafi verið á sér réttur sem umsækjanda þessa lyfsöluleyfis og raunar ítrekað áður, er hann hefur á nokkrum síðustu árum sótt um slík leyfi, svo sem nánar verður rakið hér á eftir, og ráðherrar hafi við afgreiðslu slíkra umsókna sniðgengið góða stjórnsýsluhætti í skjóli umsagna nefnda, sem ráðherra skipar samkvæmt 4. mgr. 3. gr. laga nr. 76/1982 um lyfjadreifingu, gagngert til að veita ráðherra faglega umsögn um hæfni umsækjenda.“

II.

Í kvörtuninni er meðal annars rakið, hvernig staðið var að veitingu lyfsöluleyfis fyrir R-apótek árið 1988, S-apótek árið 1990 og T-apótek árið 1993. Kemur þar fram, að A telur að umsagnir þriggjamannanefndar skv. 4. mgr. 3. gr. þágildandi laga nr. 76/1982, um lyfjadreifingu, sem aflað var, áður en fyrrnefnd lyfsöluleyfi voru veitt, hafi verið háðar verulegum efnisannmörkum, enda gæti þar rangfærslna og ósanninda um störf sín. Þá er því

ennfremur borið við, að A hafi ekki gefist viðhlítandi tækifæri til þess að tjá sig um um-sagnirnar og þær ávörðingar, sem honum eru þar gefnar að sök.

Samkvæmt 2. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, skal bera fram kvörtun innan árs frá því er stjórnslugerningur sá, er um ræðir, var til lykta leiddur. Þar sem kvörtun um veitingu framangreindra lyfsöluleyfa var ekki borin fram áður en eitt ár var liðið frá veitingu forseta Íslands á lyfsöluleyfunum, eru ekki fyrir hendi lagaskilyrði til þess að ég fjalli nánar um þau.

Með vísan til 1. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, hef ég ákveðið að afmarka umfjöllun mína við umsögn þriggjamannanefndar skv. 4. mgr. 3. gr. þágildandi laga nr. 76/1982, um lyfjadreifingu, sem aflað var, áður en lyfsöluleyfi í U-apóteki var veitt, svo og við rannsókn og undirbúning heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, áður en ákvörðun var tekin í málinu.

III.

Hinn 24. mars 1995 ritaði ég heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra bréf og óskaði þess, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að ráðuneyti hans léti mér í té gögn málsins og skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A.

Mér bárust svör heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins með bréfi, dags. 13. júní 1995, og segir þar meðal annars svo:

„Ráðuneytið óskaði greinargerðar frá nefnd um faglega hæfni umsækjenda um lyfsöluleyfi. Greinargerðin fylgir hér með. Vegna þessa máls vill ráðuneytið taka fram eftirfarandi:

1. Umsóknir um lyfsöluleyfi eru sendar til nefndar um faglega hæfni umsækjenda um lyfsöluleyfi.
2. Nefndin metur hæfni umsækjenda og gefur ráðherra umsögn um þá þrjá hæfustu, ef umsækjendur eru fleiri en þrír.
3. Umsögn nefndarinnar er send ráðherra. Í flestum tilvikum tekur ráðherra ákvörðun á grundvelli umsagnar nefndarinnar án þess að sérstök skoðun sé gerð á umsóknunum innan ráðuneytisins.
4. Nánast undantekningarlaust hefur ráðherra á undanförunum árum skipað í embætti lyfsala einn þeirra þriggja sem nefndin hefur metið hæfastan af umsækjendum.

Að lokum vill ráðuneytið benda á að vegna umsókna [A] um lyfsöluleyfi á undanförunum árum hafa nefndirnar, sem fjallað hafa um hæfi umsækjenda, verið í öllum þremur tilvikum skipaðar mismunandi aðilum vegna vanhæfis einstakra nefndarmanna. Þrátt fyrir mismunandi samsetningu nefndarinnar hverju sinni hafa þær allar komist að sömu niðurstöðu, þ.e. metið aðra umsækjendur hæfari en [A].“

Með bréfi ráðuneytisins fylgdi greinargerð þriggjamannanefndar skv. 4. mgr. 3. gr. þágildandi laga nr. 76/1982, um lyfjadreifingu, dags. 19. maí 1995, og segir þar meðal annars svo:

„Í 3. gr. laga nr. 76/1982 um lyfjadreifingu segir að uppstillinganefnd skuli gefa umsögn til ráðherra um faglega hæfni þeirra umsækjenda um lyfsöluleyfi, sem að hennar áliti eru hæfastir, þó aðeins þriggja hæfustu, ef umsækjendur eru fleiri en þrír. Nefndin er skipuð af ráðherra þannig: Einn samkvæmt tilnefningu Stéttarfélags íslenskra lyfjafræðinga, einn samkvæmt tilnefningu Apótekarafélags Íslands, auk lyfjamálastjóra, sem er formaður nefndarinnar.

Sú hefð hefur myndast í störfum nefndarinnar að við mat á hæfni sé áhersla lögð

á starfsferil, starfsaldur, ábyrgð og faglegt frumkvæði umsækjenda í starfi. Þá eru önnur atriði skoðuð, s.s. félagsstörf, ritstörf, nefndarstörf og annað er máli getur skipt.

Alls bárust 10 umsóknir um lyfsöluleyfið í [. . .] og niðurstaða nefndarinnar var að allir umsækjendur uppfylltu skilyrði lyfjadreifingarlaga, enda allir með starfsleyfi sem lyfjafræðingar hér á landi. Áhersluatriði nefndarinnar eru því ekki eingöngu starfsaldur umsækjenda, eins og að framan greinir enda þá lítil þörf fyrir nefnd sem þessa.

Farið var gaumgæfilega yfir hverja umsókn og gefin stutt umsögn til ráðherra um hvern umsækjenda. Að lokinni athugun á hæfni umsækjenda var það samhljóða mat nefndarmanna að í ljósi þeirra atriða sem lögð eru til grundvallar og áður hafa verið rakin væri [A], þrátt fyrir starfsaldur ekki í hópi þriggja hæfustu.

Umsögn nefndarinnar þar með talið sérstök umsögn um þá þrjá umsækjendur sem nefndin mat hæfasta svo og allar umsóknirnar voru sendar ráðherra með bréfi dagsettu 21. september 1994 . . .“

Með bréfi, dags. 22. júní 1995, gaf ég lögmanni A færi á að gera athugasemdir við framangreind bréf heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins og þriggjamannanefndar skv. 4. mgr. 3. gr. laga nr. 76/1982, um lyfjadreifingu.

Athugasemdir lögmanns A bárust mér með bréfi, dags. 3. júlí 1995, og segir þar meðal annars svo:

„Umsögn nefndarinnar til ráðherra, dags. 21. sept. 1994 (fskj. 12), að því er kvartanda varðar hefur ekki að geyma faglega umsögn, heldur einvörðungu staðreyndaupptalningu að því er varðar persónulegar upplýsingar um kvartanda og starfsferil hans. Engin sérstök grein er gerð fyrir ástæðum þess að gengið er framhjá kvartanda, þrátt fyrir að hann sé talinn hæfur og með hæstan starfsaldur [. . .].

Í 3. tl. bréfsins viðurkennir ráðuneytið, að ekki fari fram skoðun á umsóknunum í ráðuneytinu, heldur sé byggt á umsögn nefndarinnar. Í þessu felst að mínu mati, að lítið eða ekkert eftirlit sé af hálfu ráðuneytisins með störfum nefndarinnar þrátt fyrir að kerandi hafi kvartað yfir störfum nefndarinnar til ráðherra.“

IV.

Í forsendum álits míns sagði:

„1. *Umsögn þriggjamannanefndar skv. 4. mgr. 3. gr. laga nr. 76/1982, um lyfjadreifingu.*

Samkvæmt 4. mgr. 3. gr. laga nr. 76/1982, um lyfjadreifingu, skyldu umsóknir um lyfsöluleyfi lagðar fyrir þriggjamannanefnd. Samkvæmt 5. mgr. 3. gr. sömu laga bar nefndinni að láta ráðherra í té umsögn um faglega hæfni þeirra umsækjenda, sem að hennar álitu væru hæfastir, þó aðeins þriggja hæfustu, ef umsækjendur væru fleiri en þrír.

Í umsögn nefndarinnar um umsækjendur um lyfsöluleyfi fyrir U-apótek frá 21. september 1994 segir meðal annars svo:

„Uppstillingarnefnd hafa borist til umsagnar, sbr. 3. gr. laga um lyfjadreifingu nr. 76/1982 og bráðabirgðalög nr. 112/1994 um breytingu á lyfjalögum nr. 93/1994, umsóknir um lyfsöluleyfi [. . .] í Reykjavík, ([U-apótek]), sem auglýst var laust til umsóknar 29. júlí 1994. Tíu umsóknir bárust um lyfsöluleyfið.

Umsækjendur eru: [. . .]

Í lögum um lyfjadreifingu 3. gr. segir að uppstillingarnefnd skuli gefa umsögn um faglega hæfni þeirra umsækjenda, sem að hennar álitu eru hæfastir, þó aðeins þriggja hæfustu, ef umsækjendur eru fleiri en þrír.

Við mat umsókna er áhersla lögð á starfsferil, starfsaldur, ábyrgð og faglegt frumkvæði umsækjenda í starfi. Þá eru önnur atriði skoðuð, s.s. félagsstörf, ritstörf, nefndarstörf og annað er máli getur skipt.

Nefndin er sammála um að allir umsækjendur uppfylli þau skilyrði sem lög um lyfjadreifingu kveða á um, enda allir fengið starfsleyfi sem lyfjafræðingar hér á landi. Hér á eftir fer stutt umsögn um starfsferil umsækjenda í stafrófsröð.

[. . .]

[A] er fæddur [. . .] Hann lauk kandiðatsprófi frá danska lyfjafræðiskólanum [. . .] og telst starfsaldur hans því 31 ár. Frá próflokum til 1973 starfaði [A] sem lyfjafræðingur í [H-apóteki], 1972–1973 sem lyfjafræðingur í [U-apóteki] og sem yfirlyfjafræðingur í [V-apóteki] frá 1973–1977. Hann starfaði einnig sem yfirlyfjafræðingur frá 1977–1978 í [M-apóteki], en frá árinu 1978 hefur [A] starfað sem forstöðumaður [N-apóteki].

[. . .]

Eftirfarandi þrír umsækjendur eru hæfastir að mati nefndarinnar (taldir upp í stafrófsröð):

[X] er fæddur [. . .] Hann lauk kandiðatsprófi frá danska lyfjafræðiskólanum [. . .] og er starfsaldur hans 25 ár. Hann starfaði sem lyfjafræðingur og yfirlyfjafræðingur í ýmsum apótekum þar til honum var veitt lyfsöluleyfi [C-apóteks] árið [. . .]

[Y] er fæddur [. . .] Hann lauk kandiðatsprófi frá danska lyfjafræðiskólanum [. . .] og er starfsaldur hans 24 ár. Hann var forstöðumaður [. . .] frá [. . .] [til] [. . .]. Þegar honum var veitt lyfsöluleyfi á [D-stað]. Árið [. . .] flutti [Y] sig um set er honum var veitt lyfsöluleyfi [á E-stað].

[Z] er fæddur [. . .] Hann lauk kandiðatsprófi frá danska lyfjafræðiskólanum [. . .] og er starfsaldur hans því 27 ár. Frá próflokum starfaði [Z] sem lyfjafræðingur og yfirlyfjafræðingur í [F, G og H-apótekum]. Hann vann einnig um tíma sem lyfjafræðingur og stundakennari við Háskóla Íslands þar til honum var veitt lyfsöluleyfi [á I-stað]. Árið [. . .] flutti [Z] sig um set þegar honum var veitt lyfsöluleyfi á [J-stað].“

Samkvæmt grundvallarreglum stjórnsýsluréttar er álitsumleitan sá þáttur í meðferð máls, þegar stjórnvald leitar samkvæmt lagaskyldu sérstakrar umsagnar utanaðkomandi aðila, áður en það tekur ákvörðun í máli. Álitsumleitan er tíðum mikilvægur þáttur í könnun máls. Felur umsögn álitsgjafa oft í sér nánari upplýsingar um málsatvik og greinargerð um málefnaleg sjónarmið, sem haft geta þýðingu fyrir úrlausn málsins.

Áður en nefnd skv. 4. mgr. 3. gr. laga nr. 76/1982 veitir umsögn um faglega hæfni umsækjenda, þarf hún að meta færni umsækjenda á grundvelli málefnalegra sjónarmiða. Í umsögn nefndarinnar kemur fram, að við matið hafi hún lagt áherslu á starfsferil, starfsaldur, ábyrgð og faglegt frumkvæði umsækjenda í starfi. Að mínum dómi eru þessi sjónarmið málefnaleg. Þá kemur fram, að önnur atriði hafi jafnframt verið athuguð, svo sem félagsstörf, ritstörf og nefndarstörf umsækjenda. Ég tel að heimilt hafi verið að líta til þessara sjónarmiða að því leyti sem þau gátu varpað ljósi á faglega hæfni umsækjanda sem handhafa lyfsöluleyfis.

Eins og áður segir, bar þriggjamannanefndinni að veita álit sitt á hæfni þriggja hæfustu umsækjendanna, væru umsækjendur fleiri en þrír, sbr. 4. mgr. 3. gr. laga nr. 76/1982, um lyfjadreifingu. Í 3. gr. laganna er ekki kveðið svo á, að umsögn nefndarinnar skuli vera rökstudd. Eins og nánar er vikið að hér að framan, er álitsumleitan iðulega mikilvægur þáttur í rannsókn máls. Fela umsagnir og tillögur álitsgjafa oft í sér nánari upplýsingar um málsatvik og greinargerð um málefnaleg sjónarmið, sem haft geta þýðingu fyrir úrlausn máls. Til þess að umsagnir og tillögur álitsgjafa nái sem best tilgangi sínum, þurfa þær yfirleitt að vera rökstuddar. Eigi niðurstaða álitsgjafa að koma ráðherra að þeim notum við

endanlega ákvörðun, sem henni er ætlað að lögum, þarf hann jafnframt upplýsingar um þau sjónarmið og rök, sem leiða til niðurstöðunnar.

Í umsögn nefndarinnar er aðeins gerð *almenn* grein fyrir þeim sjónarmiðum, sem umsögn hennar er byggð á, svo og staðreyndaupptalningu um menntun og starfsferil umsækjenda. Með hliðsjón af þeim sjónarmiðum, sem rakin voru hér að framan um markmið álitsumleitunar, tel ég að nefndinni hafi jafnframt borið að gera nánari grein fyrir því, hvernig hún komst að þeirri niðurstöðu sinni, að umræddir þrír umsækjendur uppfylltu best þau skilyrði, sem mat nefndarinnar byggðist á.

2. Undirbúningur og rannsókn ráðuneytisins á málinu.

Samkvæmt 1. mgr. 3. gr. laga nr. 76/1982, um lyfjadreifingu, veitir forseti Íslands lyfsöluleyfi. Samkvæmt 1. mgr. 13. gr. stjórnarskrárinnar og 6. tölul. 7. gr. reglugerðar um Stjórnarráð Íslands, sbr. auglýsingu nr. 96/1969, féll það í hlut heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins að undirbúa málið og gera tillögu til forseta, hverjum lyfsöluleyfið skyldi veitt.

Í bréfi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins til mín, dags. 13. júní 1995, segir meðal annars, að „í flestum tilvikum [taki] ráðherra ákvörðun á grundvelli umsagnar nefndarinnar án þess að sérstök skoðun sé gerð á umsóknunum innan ráðuneytisins“.

Samkvæmt framansögðu var það á ábyrgð heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra að málið væri nægjanlega undirbúið og rannsakað, áður en tekin var ákvörðun í því, sbr. 10. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Í því sambandi er rétt að minna á, að ráðherra var ekki bundinn af umsögn nefndar skv. 4. mgr. 3. gr. laga nr. 76/1982. Hvíldi sú skylda á ráðherra að taka sjálfstæða ákvörðun í málinu, að undangenginni nægjanlegri rannsókn á umsóknunum allra umsækjenda svo og öðrum gögnum máls.“

V.

Niðurstaða álits míns, dags. 3. maí 1996, var svohljóðandi:

„Niðurstaða.

Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða mín í máli þessu, að skort hafi á, að umsögn þriggjamannanefndar skv. 4. mgr. 3. gr. laga nr. 76/1982, um lyfjadreifingu, hafi verið nægilega rökstudd um það, hvernig nefndin komst að þeirri niðurstöðu sinni, að tilgreindir þrír umsækjendur teldust hæfastir með tilliti til þeirra sjónarmiða, sem mat nefndarinnar byggðist á.

Pá tel ég sérstaka ástæðu til að áréttta, að ráðherra var ekki bundinn af umsögn þriggjamannanefndar skv. 4. mgr. 3. gr. laga nr. 76/1982. Hvíldi sú skylda á ráðherra að taka sjálfstæða ákvörðun í málinu, að undangenginni nægjanlegri rannsókn á umsóknum allra umsækjenda svo og öðrum gögnum máls.“

11.2. Afgreiðsla lyfja. Lagastoð reglugerðar. EES-samningurinn. (Mál nr. 1487/1995)

Umboðsmaður taldi að ákvæði 4. mgr. 35. gr. reglugerðar nr. 421/1988, eins og henni var breytt með reglugerð nr. 312/1995, um (20.) breytingu á reglugerð um gerð lyfseðla og ávísun lyfja, afgreiðslu þeirra og merkingu, hefði næga lagastoð í 12. og 44. gr. lyfjalaga. Umboðsmaður tók fram að reglugerðin og það markmið sem stefnt væri að með setningu hennar, þ.e. að gefa sjúklingum og almennatryggingum kost á ódýrari samheitalyfjum, væri í samræmi við markmið lyfjalaga nr. 93/1994, eins og þeim væri lýst í L gr. laganna. Þá taldi umboðsmaður að ákvæði reglugerðarinnar væru

ekki í andstöðu við ákvæði annarra laga, svo sem læknalaga. Umboðsmaður taldi að reglugerðarbreytingin hefði verið kynnt nægilega með dreifibréfi til allra apóteka, lyfjaheildsala og lækna og í tímariti sem sent væri öllum læknum og lyfjafræðingum, sem og með opinberri birtingu í Stjórnartíðindum og kynningu í fjölmiðlum. Hins vegar taldi umboðsmaður að æskilegt væri að á lyfseðilseyðublaði kæmi fram sú skylda útgefanda að skrifa R með hring utan um aftan við heiti ávísaðs lyfs, ef breyting í samsvarandi samheitalyf væri ekki heimiluð. Væri það í samræmi við þau heilbrigðis- og öryggissjónarmið sem ráðandi voru við setningu læknalaga.

I.

Hinn 23. júní 1995 bar B, fyrir hönd A hf., fram kvörtun yfir reglugerð nr. 312/1995, um (20.) breytingu á reglugerð um gerð lyfseðla og ávísun lyfja, afgreiðslu þeirra og merkingu nr. 421/1988.

Ég skil kvörtun félagsins svo, að talið sé að heimild lyfjafræðinga til afgreiðslu samheitalyfja skv. 4. mgr. 35. gr. reglugerðar nr. 421/1988, sbr. 1. gr. reglugerðar nr. 312/1995, hafi ekki næga lagastoð og sé í andstöðu við lög.

II.

Málavextir eru þeir, að hinn 1. júlí 1995 tók gildi reglugerð nr. 312/1995, um (20.) breytingu á reglugerð um gerð lyfseðla og ávísun lyfja, afgreiðslu þeirra og merkingu nr. 421/1988. 1. gr. reglugerðarinnar er svohljóðandi:

„35. gr. orðist:

Lyfjafræðingur skal hafa vakandi auga með misritun og öðrum villum, er fyrir kunna að koma á lyfseðli og að lyfseðillinn sé að öðru leyti ritaður í samræmi við gildandi fyrirmæli.

Pegar lyfið er tilbúið til afhendingar, skal lyfjafræðingur gæta þess sérstaklega, að rétt sé afgreitt og að lyf sé rétt áritað með því að bera áritun saman við lyfseðil. Skal hann árita merkimiða lyfs og lyfseðilinn fangamarki sínu til staðfestingar, en sá, sem afhendir sjúklingi lyfið, áritar bakhlið lyfseðilsins fangamarki sínu.

Viðtakandi eftirritunarskylds lyfs skal staðfesta móttöku þess með eiginhandar-áritun og kennitölu aftan á lyfseðil og sýna persónuskilríki, sé þess krafist.

Vilji útgefandi ekki heimila breytingu í annað samsvarandi samheitalyf skal hann skrifa R með hring utan um fyrir aftan heiti lyfsins. Skrifu útgefandi ekki R með hring utan um fyrir aftan heiti lyfsins, er lyfjafræðingi heimilt að breyta ávísun læknis í annað sérlyf (þ.e. samheitalyf) í sama lyfjaformi, styrkleika og sambærilegu magni, óski sjúklingur þess. Lyfjafræðingi er skylt að upplýsa sjúkling um val milli samsvarandi samheitalyfjapakkinga sé ávísað á slík lyf og verðmunur er meiri en 5% frá verði ódýrustu samheitalyfjapakkingarinnar í viðmiðunarverðskrá sem gefin er út af heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu. Útgefandi lyfseðils getur heimilað lyfjafræðingi símléiðis að breyta R-merkingu. Í þeim tilfellum skal stimpla lyfseðilinn með stimplinum: „Lyfseðlinum breytt í samráði við lækni“.

Setning reglugerðar þessarar var hluti af breytingum, sem gerðar voru í því skyni að reyna að sporna við háum lyfjakostnaði. Breytingunum var lýst svo í Lyfjatiðindum, 2. tbl. 2. árg. 1995:

„Samin hafa verið drög að reglugerð um viðmiðunarverð fyrir samsvarandi samheitalyfjapakkingar sem greiðsluþátttaka almannatrygginga gæti miðast við. Gert er ráð fyrir að apótek verði skyldug til að kynna fyrir sjúklingum þá valmöguleika sem

eru fyrir hendi þegar um samsvarandi samheitalyfjapakkingar er að ræða þannig að þeir geti þá sjálfir tekið ákvörðun um hvort þeir vilji dýrari pakkingu, enda greiða þeir þann mismun sem er á verði pakkingarinnar og viðmiðunarverðsins. Vilji læknirinn af einhverjum ástæðum ekki að apótekið kynni fyrir sjúklingi þessa valmöguleika verður hann að árita heiti pakkingarinnar með upphafsstöfum sínum [samkvæmt endanlegri útgáfu reglugerðarinnar skal hann rita R með hring utan um].“

III.

Ég skil kvörtun A hf. svo, að hún lúti fyrst og fremst að 4. mgr. 35. gr. reglugerðar nr. 421/1988, eins og henni var breytt með reglugerð nr. 312/1995. Í kvörtun félagsins segir meðal annars svo:

„Vísað er til álits yðar í tilefni af fyrri kvörtun félagsins [. . .].“

Á hinu nýja formi lyfseðilseyðublaðsins kemur hvergi fram að vilji útgefandi ekki heimila breytingu í annað samsvarandi samheitalyf þá skuli hann skrifa R með hring utan um fyrir aftan heiti lyfsins, né heldur að skrifi útgefandi ekki R með hring utan um fyrir aftan heiti lyfsins, að þá sé lyfjafræðingi heimilt að breyta ávísun læknis í annað sérlyf.

[. . .]

Undirritaður vill meina að þó að læknir skrifi ekki R með hring utan um fyrir aftan heiti lyfsins þá hafi hann ekki gefið neina heimild til breytingar á lyfjaávísuninni því að hann hefur ekki gefið skriflega heimild til breytingar.

[. . .]

Undirritaður vill meina að ekki sé stöð fyrir ofangreindu ákvæði reglugerðarinnar í Lyfjalögum nr. 93/199[4] því að lyfjafræðingum sé ekki heimilt að afgreiða samheitalyf í stað tilgreinds sérlyfs, ef fyrirmæli læknis um það atriði skortir.“

Hinn 6. júní 1995 lét ég í té álit mitt í tilefni af kvörtun A hf. yfir dreifibréfi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins til apóteka, sem hafði að geyma svofelld fyrirmæli:

„Hafi læknir gleymt að rita S (með hring utanum) eða R (með hring utanum) á eftir ávísun, hefur lyfjafræðingur heimild til að afgreiða ódýrasta samheitalyf (S), vilji sjúklingur ekki fara aftur til læknis. Einnig má hafa samráð við lækni, ef það er unnt. Sé verðmunur samheitalyfja í sama styrkleika og formi innan við 10% er heimilt að sleppa breytingu.“

Í niðurstöðum álits míns frá 6. júní 1995, segir meðal annars svo:

„Það er niðurstaða mín, að þau fyrirmæli heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins frá 30. júlí 1992, að lyfsölum sé heimilt að afgreiða samheitalyf í stað tilgreinds sérlyfs, ef fyrirmæli læknis um það atriði skortir, eigi sér ekki viðhlítandi stöð í lyfjalögum nr. 108/1984 eða reglugerð nr. 421/1988, sbr. reglugerð nr. 281/1992.“

Vegna máls þess, sem hér er til meðferðar, ritaði ég heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra bréf hinn 29. júní 1995, þar sem þess var óskað, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að ráðuneytið léti mér í té þau gögn, er málið snertu, og skýrði viðhorf sitt til kvörtunarinnar. Sérstaklega óskaði ég upplýsinga um það, hvort reglugerð nr. 312/1995 hefði verið kynnt læknum sérstaklega. Svör ráðuneytisins bárust mér með bréfi, dags. 11. ágúst 1995. Í bréfinu segir meðal annars svo:

„Vegna kvörtunarinnar, vill ráðuneytið koma á framfæri eftirfarandi skýringum:
[. . .]

2. Breytingin felst í tveimur reglugerðum, sem báðar hafa sama markmið og R/S-kerfið, þ.e. að gefa sjúklingum og almannatryggingum kost á ódýrari samheitalyfjum, sé um slíka valmöguleika að ræða. Til skýringar skal þess getið að samheitalyf eru fullgerð lyf sem eiga sér samheiti í virka efninu, þ.e. lyfjaefninu sem þau innihalda.
[. . .]

Ráðuneytið telur að kvörtun [A] hf. sé byggð á misskilningi. Í 5. gr. lyfjalaga er skilgreining á lyfjum og lyfjahugtakinu. Í þeirri skilgreiningu sem er í samræmi við þá skilgreiningu sem gildir á Evrópska efnahagssvæðinu eru lyf ekki skilgreind eða flokkuð eftir sérlyfjaheitum (brand names) heldur eftir heitum þeirra efna eða efna-sambanda sem teljast lyf, venjulega lyfjaheitum (international nonproprietary names (INN)) eða samheitum (synonyms). Þegar rætt er um lyf í lyfjalögum er átt við lyfjaheiti samkvæmt framangreindri skilgreiningu en ekki sérlyfjaheiti þeirra.
[. . .]

Heimild lyfjafræðinga til að breyta, með samþykki læknis, í ódýrara sérlyfjaheiti (brand name) innan sama samheitalyfs nær ekki til breytingar í annað lyf (international nonproprietary name (INN)) samkvæmt skilgreiningu lyfjalaga eins og gefið er í skyn í kvörtunarbréfi [A] hf. Ráðuneytið telur að fullyrðing í kvörtunarbréfi [A] hf. um að læknir eigi á hættu að lyfjafræðingur breyti lyfseðli án hans vitundar eða án hans samþykkis eigi þannig ekki rétt á sér og beri vott um skilningsleysi á afgreiðslu lyfja og á samheitalyfjum auk þess væri slíkt hátterni lyfjafræðings brot á lögum og reglum um afgreiðslu lyfja.

Reglugerð nr. 312/1995 hefur verið ítarlega kynnt fyrir læknum og lyfjafræðingum, sbr. eftirfarandi yfirlit og meðfylgjandi gögn [. . .].“

Hinn 17. ágúst 1995 ritaði ég A hf. bréf og gaf forsvarsmönnum félagsins kost á að gera athugasemdir sínar við bréf heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins. Athugasemdirnar bárust mér 28. september s.á. og þar segir meðal annars:

„Varðandi orðið lyf þá er það notað um innihaldsefni sérlyfja, eins og í skilgreiningu lyfjalaganna, en einnig eru sérlyf með öðru heiti en innihaldsefninu (samheitinu, INN nafninu) almennt kölluð lyf. Til nánari útskýringar skal nefnt dæmi: Í reglugerð nr. 421/1988, 8. gr. stendur: „Sérlyfjum skal ávísað með þeim heitum og í þeim pakkingastærðum, sem skráðar eru í Sérlyfjaskrá“. Samkvæmt reglugerð nr. 312/1995 þá er lyfjafræðingum heimilt að breyta lyfjaávísun á sérlyfið Valium frá lyfjafyrirtækinu Roche yfir í sérlyfið Stesolid frá lyfjafyrirtækinu Dumex ef læknir skrifar ekki R fyrir aftan Valium. Virka efnið í báðum sérlyfjunum er lyfið díazepam. Orðið lyf er almennt notað yfir öll nöfnin þrjú: Valium, Stesolid og díazepam.
[. . .]

Undirritaður hélt því ekki fram í fyrrgreindu bréfi að ráðuneytið hefði ekki heimild til að setja reglugerð um gerð lyfseðla og ávísun lyfja samkvæmt stjórnskipunarlögum, heldur hélt undirritaður því fram að það ákvæði reglugerðarinnar að lyfjafræðingur mætti breyta lyfseðli án þess að samþykki læknis lægi fyrir ætti sér ekki stöð í Lyfjalögum.“

IV.

Eins og áður greinir, tel ég að í máli þessu sé deilt um lagastoð 4. mgr. 35. gr. reglugerðar nr. 421/1988, eins og henni var breytt með reglugerð nr. 312/1995.

L

Í 5. gr. reglugerðar nr. 312/1995 segir, að reglugerðin sé sett með heimild í 44. gr. lyfjalaga nr. 93/1994, en í henni segir meðal annars: „Heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra er

heimilt að setja nauðsynlegar reglugerðir með nánari ákvæðum um framkvæmd laga þessara.“ Í 12. gr. lyfjalaga segir enn fremur:

„Ráðherra setur reglugerð um gerð lyfseðla og ávísun lyfja, afgreiðslu þeirra og merkingu. Í reglugerð þessari skal meðal annars kveða á um eftirfarandi atriði:

1. gerð lyfseðla,
2. ávísun lyfja,
3. hvort lyf megi einungis afhenda gegn lyfseðli, hve mikið magn og hve oft gegn sama lyfseðli,
4. hvernig háttá skuli áritun á ílát (afhendingarílát) undir fullgerð lyf,
5. ávísun lyfja í síma, bréfsíma eða með tölvu,
6. ávísun ávana- og fíknilyfja,
7. ávísun lyfja til notkunar í skipum og loftförum,
8. rétt læknanema og lækna án lækningaleyfis til að ávísa lyfjum,
9. gildistíma lyfseðla,
10. merkingu lyfja.“

Það er ljóst, að til þess er beinlínis ætlast í lögum, að heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra setji nánari reglur um ávísun lyfja, meðal annars í síma, bréfsíma eða með tölvu og um gerð lyfseðla. Reglugerðin og ákvæði hennar hafa því nauðsynlega lagastöð í 12. og 44. gr. lyfjalaga. Reglugerðin og það markmið, sem stefnt er að með setningu hennar, þ.e. að gefa sjúklingum og almannatryggingum kost á ódýrari samheitalyfjum, sé um slíka valmöguleika að ræða, er í samræmi við markmið lyfjalaga eins og þeim er lýst í 1. gr. laganna, en í henni segir meðal annars:

„Markmið laga þessara er að tryggja landsmönnum nægilegt framboð af nauðsynlegum lyfjum með sem hagkvæmasti dreifingu þeirra á grundvelli eðlilegrar samkeppni og í samræmi við þær reglur sem gilda á hinu Evrópska efnahagssvæði [. . .]. Það er jafnframt markmið með lögum þessum að tryggja eftir föngum gæði og öryggi lyfja og lyfjaþjónustu, auka fræðslu um lyfjanotkun, sporna við óhöflegri notkun og halda lyfjakostnaði í lágmarki.“

Ekki verður heldur séð, að reglugerðin eða einstök ákvæði hennar stangist á við einstök ákvæði lyfjalaga.

Í álitinu mínu frá 6. júní 1995 (mál nr. 978/1993) taldi ég almenn fyrirmæli heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins þess efnis, að lyfjafræðingum væri skylt að afgreiða ódýrasta samheitalyf, ef S (með hring utan um) eða R (með hring utan um) merkingar vantaði á lyfseðil, ekki hafa stöð í lyfjalögum né reglugerð, enda voru þau til muna rýmri en ákvæði þágildandi 35. gr. reglugerðar nr. 421/1988, þar sem sagði, að lyfjafræðingur skyldi afhenda ódýrasta samheitalyf, ef útgefandi heimilaði það með því að rita S með hring utan um á eftir lyfjaheitinu. Nú er slíka heimild að finna í reglugerð og, eins og áður var greint, hefur reglugerðin næga stöð í lyfjalögum og stangast ekki á við einstök ákvæði þeirra. Því er hún ekki andstæð réttþærri réttarheimild, eins og tilfellið var í hinu fyrra máli.

2.

Þá kemur til athugunar, hvort reglugerð nr. 421/1988, eins og henni var breytt með reglugerð 312/1995, sé í andstöðu við ákvæði annarra laga en lyfjalaga. Hér koma læknalög nr. 53/1988 sérstaklega til athugunar, en í 6. gr. þeirra segir meðal annars: „Sá einn á rétt á því að kalla sig lækni og stunda lækningar sem uppfyllir skilyrði 1. gr.“. Í greinargerð með frumvarpi því, er varð að lögum nr. 53/1988, segir svo um réttinn til þess að ávísa lyfjum:

„Takmarkanir á rétti til lækninga eiga m.a. að taka til ávísunar lyfja. Ákvæði þar að lútandi eiga heima í læknalögum. Um rétt annarra en lækna, tannlækna og dýralækna til þess að ávísa lyfjum er ekki að ræða en varast ber að rugla saman ávísun lyfja, lyfjagjöfum og lyfjaskömmtnun annarra heilbrigðisstétta samkvæmt forskrift og á ábyrgð læknis.“ (Alþt. 1986, A-deild, bls. 1170.)

Í 22. gr. læknalaga, er að finna bann við skottulækningum, sem þar eru nánar skilgreindar. Greinin er svohljóðandi:

„Hvers konar skottulækningar eru bannaðar hér á landi. Það eru skottulækningar er sá sem ekki hefur leyfi samkvæmt lögum þessum býðst til þess að taka sjúklinga til lækninga, gerir sér lækningar að atvinnu, auglýsir sig eða kallar sig lækni, ráðleggur mönnum og afhendir þeim lyf sem lyfsalar mega einir selja.“

Í læknalögum nr. 80/1969, sem giltu þar til lög nr. 53/1988 tóku gildi, var sérstaklega tekið fram, að þetta gildi einnig um lyfsala og aðstoðarfólk þeirra, og ekki verður ráðið af lögskýringargögnum, að ætlunin hafi verið að rýmka heimild lyfsala á nokkurn hátt, þegar þessi áréttning var felld úr lögum. Ákvæði um það, að lækna einir skuli ávísa lyfjum, hafa verið í lögum um aldir, meðal annars var tekið fram í 12. gr. tilskipunar frá 4. desember 1672, um lækna og lyfsala, að „Lyfsalar skulu aðeins halda sér við atvinnu sína, og hvorki sjálfir fást við praxis medica né láta sveina sína gera það, eða vitja sjúkra“.

Það er því meginregla, að lækna, dýralækna og tannlækna einir gefi út og breyti lyfseðlum og beri ábyrgð á ávísunum lyfja. Spurningin hér er sú, hvort með 4. mgr. 35. gr. reglugerðar nr. 421/1988, eins og henni var breytt með reglugerð nr. 312/1995, sé gengið svo á umræddan einkarétt lækna, tannlækna og dýralækna, að reglugerðin stangist á við læknalög.

Um þetta segir í kvörtun A hf:

„Á hinu nýja formi lyfseðilseyðublaðsins kemur hvergi fram að vilji útgefandi ekki heimila breytingu í annað samsvarandi samheitalyf þá skuli hann skrifa R með hring utan um fyrir aftan heiti lyfsins, né heldur að skrifi útgefandi ekki R með hring utan um fyrir aftan heiti lyfsins, að þá sé lyfjafræðingi heimilt að breyta ávísun læknisins í annað sérlyf.“

Viðbúið er að margir lækna viti ekki af ofangreindum ákvæðum reglugerðarinnar eða gleymi henni í amstri dagsins og skrifi lyfjaávísun án þess að skrifa R með hring utan um fyrir aftan heiti lyfsins. Þá getur hann átt það á hættu að lyfjafræðingur breyti lyfseðlinum án hans vitundar og án hans samþykkis.

Undirritaður vill meina að þó að lækna skrifi ekki R með hring utan um fyrir aftan heiti lyfsins þá hafi hann ekki gefið neina heimild til breytingar á lyfjaávísuninni því að hann hefur ekki gefið skriflega heimild til breytingar. Lækna hlýtur að þurfa að gefa samþykki sitt til breytingar með einhverri aðgerð, skriflegri eða munnlegri, en ekki með því að gera ekki neitt. Hlutirnir eru orðnir býsna öfugsnúin þegar það telst samþykki til breytingar að gera ekki neitt og að staðfesta þurfi fyrirskrifaðan hlut með skriflegri aðgerð til að honum verði ekki breytt.

Undirritaður vill meina að ekki sé stöð fyrir ofangreindu ákvæði reglugerðarinnar í Lyfjalögum nr. 93/199[4] því að lyfjafræðingum sé ekki heimilt að afgreiða samheitalyf í stað tilgreinds sérlyfs, ef fyrirmæli læknis um það atriði skortir. Undirritaður vill meina að fyrirmæli læknis til breytingar liggi ekki fyrir þó að hann skrifi ekki R með hring utan um fyrir aftan heiti lyfsins [. .].“

Í bréfi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins til mín, dags. 11. ágúst 1995, kemur fram, að ráðuneytið telji kvörtun A hf. byggða á misskilningi. Í lyfjalögum séu lyf flokkuð eftir lyfjaheitum eða samheitum en ekki sérlyfjaheitum, og heimild lyfjafræðinga til að breyta í ódýrara sérlyfjaheiti nái því ekki til breytingar í annað lyf samkvæmt skilgreiningu lyfjalaga.

Skilgreiningu lyfjahugtaksins er að finna í 5. gr. lyfjalaga nr. 93/1994, en skilgreiningin er svohljóðandi:

„Í samræmi við skilgreiningu sem gildir á Evrópska efnahagssvæðinu eru lyf samkvæmt lögum þessum hvers konar efni eða efnasambönd, lífræn eða ólífræn, sem notuð eru til lækninga, fróunar eða varnar gegn sjúkdómum eða sjúkdómseinkennum í mönnum eða dýrum, enn fremur efni eða efnasambönd sem notuð eru til sjúkdómsgreiningar, þar með talin geislavirk efni sem ætluð eru mönnum, ef þau koma í eða á líkama manna eða dýra, að undanskildum geislavirkum kjarnategundum sem eru lokaðir geislagjafir.“

Skilgreiningin er að mestu leyti samhljóða þeirri skilgreiningu, sem var í lyfjalögum nr. 108/1984, er voru í gildi við setningu núgildandi læknalaga, en eins og fyrr segir er einkaréttur lækna, tannlækna og dýralækna til ávísunar lyfja af gömlum stofni.

Ef skilgreining 5. gr. lyfjalaga er lögð til grundvallar, verða ákvæði reglugerðarinnar ekki talin skerða einkarétt lækna, tannlækna og dýralækna til ávísunar lyfja, þar sem aldrei verður afgreitt annað en sama lyf í skilningi 5. gr. lyfjalaga, hvort sem ritað er R með hring utan um aftan við heiti lyfs á lyfseðli eða ekki. En þó að lítið sé svo á, að orðið lyf hafi merkinguna sérlyfjaheiti, hafa læknar það engu að síður í hendi sér, hvort sjúklingum séu kynntir möguleikar á vali, þ.e. hvort þeim er gefinn kostur á ódýrari samheitalyfjum eða ekki. Riti læknir R með hring utan um aftan við heiti lyfs á lyfseðli, verður einungis afgreitt það sérlyf, sem hann vísar á. Geri hann það ekki, er hann í reynd að fela sjúklingi að ákveða, hvaða sérlyf (af viðkomandi samheitalyfjum) hann kaupir, en við ákvörðunina fær sjúklingurinn ráðgjöf lyfjafræðings. Samheitalyf geta í vissum tilvikum haft mismunandi verkanir og er læknum gert að meta það hverju sinni hvort rétt sé að kynna sjúklingi ódýrari samheitalyf eða hvort einungis tiltekið sérlyf komi að tilætluðum notum. Er það í samræmi við störf lækna að öðru leyti og það, að þeim er í lögum falið að taka ákvarðanir um lyfjagjöf og bera ábyrgð á lyfjaávísunum. Merking sú, sem lögð er í lyfjahugtakið, ræður því ekki úrslitum um það, hvort hér er gengið svo á einkarétt lækna, tannlækna og dýralækna, að reglugerð nr. 312/1995 stangist á við læknalög.

Þegar enn fremur er haft í huga, að heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra er ætlað að setja í reglugerð reglur um það, meðal annars, hvaða lyf skuli seld í lausasölu án alls tilstillis lækna og hver skuli vera lyfseðilsskyld, verður að telja, að ráðherra hafi verið heimilt að setja í reglugerð ákvæði þess efnis, að læknar geti, telji þeir þau lyf, sem til greina koma sambærileg, heimilað sjúklingi að velja milli sambærilegra lyfja á grundvelli upplýsinga frá lyfjafræðingi. Hin faglega ábyrgð á lyfjagjöfinni er engu að síður hjá læknum og það er þeirra að ákveða, hvaða sérlyf skuli notað eða hvort sjúklingar hafi þar val. Því tel ég að reglugerð nr. 312/1995 stangist ekki á við læknalög að þessu leyti.

3.

Í kvörtun A hf. kemur fram, að félagið telur hættu á því að læknum sé ókunnugt um það, er þeir gefi út lyfseðla, að riti þeir ekki R með hring utan um aftan við nafn lyfsins á lyfseðlinum, þá verði sjúklingnum kynnt ódýrari samheitalyf.

Í bréfi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, dags. 11. ágúst 1995, kemur fram, að ráðuneytið hafi kynnt reglugerðarbreytinguna meðal annars með dreifibréfi, sem sent var öllum apótekum, lyfjaheildsölum og læknum, í tímariti, sem sent er öllum læknum og

lyfjafræðingum, í Læknablaðinu og loks með bæklingi fyrir almenning, sem dreift var í apótek og á heilsugæslustöðvar. Reglugerðirnar voru birtar í Stjórnartíðindum og breytingarnar kynntar á ýmsan hátt í fjölmiðlum. Því verður að telja, að læknum hljóti að vera ljós sú skylda þeirra, að rita R með hring utan um aftan við heiti lyfs, vilji þeir ekki að sjúklingi séu kynnt ódýrari samheitalyf.

Það má hins vegar taka undir það með A hf., að æskilegt væri að á lyfseðilseyðublaðinu, sem er í 1. viðauka við reglugerð nr. 312/1995, sbr. 3. gr. hennar, væri minnt á þessa skyldu lækna. Nefnd sú, er samdi frumvarp til lyfjalaga, fékk það verkefni að athuga breytingar á lyfjadreifingu, án þess að slakað yrði á „öryggiskröfum með tilliti til búnaðar, vöruframboðs og faglegs eftirlits“ (Alþt. 1993, B-deild, dalk. 3779), og er þáverandi heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra mælti fyrir frumvarpinu, lagði hann áherslu á það, að „ekki verði slakað á því öryggi sem er nauðsynlegt þegar rætt er um og höndlaður er varningur á borð við lyf“. (Alþt. 1993, B-deild, dalk. 3784.) Það væri í betra samræmi við þau heilbrigðis- og öryggissjónarmið, sem þarna koma fram og voru ráðandi við setningu læknalaga, að á lyfseðilseyðublaðinu kæmi fram, að læknir skuli rita R með hring utan um aftan við heiti lyfsins, vilji hann ekki að sjúklingi séu gefin ódýrari samheitalyf.

V.

Niðurstaða álits míns, dags. 29. ágúst 1996, var svohljóðandi:

„Niðurstaða.“

Niðurstaða mín er sú, að reglugerð nr. 312/1995, um (20.) breytingu á reglugerð um gerð lyfseðla og ávísun lyfja, afgreiðslu þeirra og merkingu nr. 421/1988, hafi næga stöð í lyfjalögum nr. 93/1994 og að ákvæði hennar gangi ekki gegn þeirri grunnreglu læknalaga, að læknar, tannlæknar og dýralæknar einir ávísi lyfjum.

Hins vegar tel ég æskilegt, að á lyfseðilseyðublaði komi fram, að útgefandi skuli skrifa R með hring utan um, aftan við heiti lyfsins, heimili hann ekki breytingu í samsvarandi samheitalyf.“

12.0. Málsmeðferð stjórnvalda.

12.1.

Málsmeðferð flugmálastjórnar og flugslysanevndar.
Máli verður ekki skotið til samgönguráðuneytisins.
Sérstakt hæfi. Skýrslutökur við meðferð máls.
Mannréttindasáttmáli Evrópu.
(Mál nr. 1133/1994)

A kvartaði yfir málsmeðferð flugmálastjórnar og flugslysanevndar við rannsókn á þyrluslysi. Kvartaði A meðal annars yfir því að þyrlan hefði verið flutt í húsakynni félags sem átti þyrluna, að einn nefndarmaður flugslysanevndar hefði verið vanhæfur vegna tengsla við félagið, að bilanaferill loftfarsins hefði ekki verið rannsakaður og að skýrslutökum við rannsókn slyssins hefði verið ábótavant og ákvæðum laga nr. 19/1991, um meðferð opinberra mála, hefði ekki verið fylgt. Þá kvartaði A yfir því að samgönguráðuneytið hefði ekki tekið við stjórnýslukæru hans.

Síðastnefndum þætti í kvörtun A lauk umboðsmaður með bréfi til A, þar sem sagði að miðað við hlutverk og starfshætti flugslysanevndar yrði að fallast á það með samgönguráðuneytinu að úrlausn nefndarinnar yrði ekki kærð til ráðuneytisins sem æðra stjórnvalds.

Umboðsmaður tók til athugunar aðra þætti í kvörtun A og komst að þeirri niðurstöðu að ekki væri ástæða til athugasemda við neitt af kvörtunarefnum A. Í sambandi við þá kvörtun A að skýrslutökum við rannsókn málsins hefði verið ábótavant, ákvað umboðsmaður að takmarka athugun málsins við það hvort skylt hefði verið að fylgja ákvæðum 3. mgr. 32. gr. laga nr. 19/1991, um meðferð opinberra mála, þegar A var yfirheyrður af starfsmönnum flugmálastjórnar og nefndarmönnum flugslysanevndar. Óumdeilt var að þessum ákvæðum var ekki fylgt við rannsókn málsins, en farið að ákvæðum XI. kafla laga nr. 34/1964, um loftferðir.

Umboðsmaður rakti ákvæði laga nr. 34/1964 og tók fram að í skýrslu um niðurstöðu rannsóknar á flugslysi skyldi gerð grein fyrir orsök slyss. Skýrslunni skyldi einnig fylgja yfirlýsing um hvort ástæða væri til að ætla að réttarreglur eða starfsreglur hefðu verið brotnar. Þótt höfuðmarkmið rannsókna flugslysanevndar væri að koma í veg fyrir að flugslys endurtæki sig og auka öryggi í flugi skyldi samkvæmt 1. mgr. 145. gr. loftferðalaga senda saksóknara skýrslu um niðurstöðu rannsóknar og yfirlýsingu um hvort ástæða væri til að ætla að réttarreglur hefðu verið brotnar. Á grundvelli slíkra skýrslna hefðu verið gefnar út ákærur í slíkum málum og slíkar skýrslur verið lagðar fram í dómsmálum.

Umboðsmaður vísaði til 1. og 2. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sem fyrir lögfestingu hans var bindandi fyrir íslenska ríkið að þjóðarétti, sbr. auglýsingu nr. 11/1954 um fullgildingu sáttmálans. Umboðsmaður tók fram að Mannréttindadómstóll Evrópu hefði litið svo á að samkvæmt 1. mgr. 6. gr. sáttmálans væri hverjum sem sakaður væri um refsiverða háttsemi óskyldt að tjá sig eða láta í té upplýsingar sem leitt gætu til sakfellingar hans. Þá rakti umboðsmaður mál Funke gegn Frakklandi og Saunders gegn Bretlandi þar sem reyndi á skýringu 1. mgr. 6. gr. Í fyrrgreindu máli var Funke í sérstöku máli dæmd refsing fyrir að leggja ekki fram skjöl er nota átti sem sönnunargögn um sekt hans og var talið að um brot á 6. gr. væri að ræða. Í síðargreindu máli lagði Mannréttindanevnd Evrópu áherslu á að í refsímáli gegn Saunders hefðu verið lögð fram sönnunargögn um sekt hans sem hann hafði verið þvingaður til að láta í té. Var það einnig talið brot á 6. gr. sáttmálans.

Með hliðsjón af þessari framkvæmd taldi umboðsmaður að málsmeðferð flug-

slysanefndar hefði ekki brotið gegn 6. gr. mannréttindasáttmálans enda yrði ekki lítið svo á að greinin reisti almennt skorður við því að menn væru skyldaðir til að láta stjórnvöldum í té upplýsingar vegna starfs sem þau rækja í opinbera þágu. Benti umboðsmaður á, að ekki væri komið fram að A hefði verið beittur viðurlögum til að láta í té sönnunargögn beinlínis til notkunar í refsímáli gegn honum, svo sem verið hafi í máli Funke gegn Frakklandi. Ekki hefði heldur komið til þess að refsímál væri höfðað á hendur A og þar af leiðandi ekki til að dreifa framlagningu sönnunargagna í slíku máli, er aflað hefði verið frá honum, svo sem hefði átt sér stað í máli Saunders. Þá rakti umboðsmaður ákvæði nýrra laga um rannsókn flugslysa, lög nr. 59/1996, þar sem sérstaklega er ákveðið að skýrslum rannsóknarnefndar flugslysa skuli ekki beitt sem sönnunargögnum í opinberum málum og að ekki skuli afhenda rannsóknarlög-reglu upplýsingar og gögn sem geyma framburð aðila og vitna fyrir nefndinni ef mál sætir rannsókn að hætti opinberra mála. Með hliðsjón af þessari lagabreytingu taldi umboðsmaður ekki tilefni til frekari athugunar á þessum þætti málsins.

I.

Hinn 6. júní 1994 leitaði til mín B, lögfræðingur, fyrir hönd A, og kvartaði annars vegar yfir þeirri ákvörðun samgönguráðuneytisins frá 25. apríl 1994, að taka ekki til meðferðar stjórnslutökum hans frá 16. desember 1993 vegna niðurstöðu og málsmeðferðar flugmálastjórnar og flugslysanefndar í flugslysamáli vegna brotlendingar þyrlu á Mosfellsheiði hinn 21. september 1992, og hins vegar yfir málsmeðferð flugmálastjórnar og flugslysanefndar á málinu. Hafði A verið við stjórn þyrlunnar, þegar slysið varð. Beindist kvörtun hans í fyrsta lagi að því, að vanhæfir menn hefðu komið að frumrannsókn málsins, í öðru lagi að draga mætti niðurstöður rannsóknar í efa, þar sem loftfarið hefði verið flutt eftir slysið í húsakynni eiganda þess, í þriðja lagi að einn nefndarmaður flugslysanefndar hefði verið vanhæfur við rannsóknina, í fjórða lagi að bilanaferill loftfars hefði ekki verið rannsakaður og í fimmta lagi að skýrslutökum við rannsókn slyssins hefði verið ábótavant og að við rannsókn málsins hefði ákvæðum laga nr. 19/1991, um meðferð opinberra mála, ekki verið fylgt.

II.

Í gögnum málsins kemur fram, að hinn 21. september 1992 hafi flugslys orðið á Mosfellsheiði, þar sem nauðlending þyrlu hafði mistekist. Hafði A tekið þyrluna á leigu hjá Z hf. fyrr hinn sama dag og var hann flugmaður hennar, þegar óhappið varð. Starfsmaður Flugmálastjórnar stjórnaði frumrannsókn málsins. Skýrsla var samin um athugun á vettvangi, undirrituð af starfsmönnum flugmálastjórnar.

Að lokinni frumrannsókn var þyrlan flutt í flugskýli Z hf. þar sem hún var geymd. Framkvæmdastjóri flugslysarannsóknna hjá flugmálastjórn tók skýrslu af flugmanninum hinn 22. september 1992.

A ritaði einnig skýrslu um atvikið, dags. 28. september 1992, að beiðni framkvæmdastjóra flugslysarannsóknna. Hinn 1. október 1992 var haldinn fundur flugslysanefndar. Á hann komu A og C, farþegi, og var átt við þá viðtal. Eftir fundinn ræddi I einslega við A.

Í skýrslu flugmálastjórnar og flugslysanefndar um flugslysið, dags. 12. nóvember 1992, er sérstaklega tekið fram, að slys þetta hafi verið rannsakað í þeim tilgangi einum, að hindra endurtekningu og til þess að stuðla að flugöryggi.

Ofangreind skýrsla var send ríkissaksóknara ásamt bréfi, dags. 16. nóvember 1992. Í því kemur fram, að niðurstöður skýrslunnar bendi ekki til þess að um hafi verið að ræða brot á réttarreglum. Með bréfi, dags. 10. desember 1992, tilkynnti ríkissaksóknari flugmálastjórn, að af ákærvaldsins hálfu þættu eigi efni til að mæla fyrir um frekari rannsókn máls þessa.

Hinn 16. desember 1993 kærði B f.h. A, málsmeðferð og niðurstöðu rannsóknarskýrslu flugmálastjórnar og flugslysanevndar í umræddu flugslysamáli til samgönguráðuneytisins. Í svarbréfi ráðuneytisins, dags. 25. apríl 1994, segir meðal annars svo:

„Ráðuneytið sendi kæru yðar til umsagnar flugslysanevndar og flugmálastjórnar með bréfum dags. 17. desember sl. og barst umsögn þeirra með bréfi dags. 8. janúar [1994]. Með bréfi dags. 19. janúar sl. bárust ráðuneytinu athugasemdir yðar vegna umsagnar flugslysanevndar.

Um rannsóknir á flugslysum og flugslysanevnd er fjallað í XI. kafla loftferðalaga nr. 34/1964, einkum 141.–147. gr. Skv. 141. gr. skal fara fram rannsókn á flugslysi eða þegar legið hefur við flugslysi eða ástæða er til að ætla að loftfari, flugmannvirkjum á jörðu eða rekstri þeirra sé eða hafi verið áfátt til muna.

Þegar manntjón hefur orðið eða legið hefur við slysi á mönnum eða miklu tjóni á munum skal flugslysanevnd kanna orsakir flugslysa, en samgönguráðherra skipar hana 5 kunnáttumönnum til 4ra ára í senn. Nefndin ákveður sjálf hvaða mál hún kannar og skal einnig gera tillögur til úrbóta í öryggismálum flugsins, eftir því sem rannsókn á orsökum flugslysa gefur tilefni til. Flugslysanevnd starfar sjálfstætt og óháð. Henni er heimilt að leita til flugmálastjórnar og lögreglu um aðstoð og upplýsingar eftir því sem tilefni gefst til. Ráðherra setur flugslysanevnd starfsreglur, sbr. 141. gr.

Í starfsreglum fyrir flugslysanevnd nr. 324/1983 er fjallað nánar um hlutverk, störf og starfshætti flugslysanevndar.

Þegar litið er til ákvæða 141. gr. loftferðalaga um að flugslysanevnd ákveði sjálf hvaða mál hún kannar, starfar sjálfstætt og óháð, er skipuð kunnáttumönnum, tilgangur rannsóknar er að koma í veg fyrir að svipað eða sams konar atvik endurtaki sig og að flugslysanevnd á að gera tillögur til úrbóta í öryggismálum verður ekki á það fallist að kærusamband sé á milli flugslysanevndar og samgönguráðuneytis sem æðra stjórnvalds. Það er því niðurstaða ráðuneytisins að rannsóknarskýrsla flugslysanevndar í þessu máli sem og öðrum sé endanleg á sviði stjórnsýslunnar og verði ekki kærð til samgönguráðuneytis.“

III.

Fyrri hluta kvörtunar A, sem laut að þeirri ákvörðun samgönguráðuneytisins, að taka ekki til meðferðar kæru hans frá 16. desember 1993, lauk ég með bréfi, dags. 23. júní 1994. Segir þar meðal annars:

„Að því er varðar fyrri lið kvörtunar yðar tek ég fram, að í 3. og 4. mgr. 141. gr. laga nr. 34/1964 um loftferðir segir:

„Flugmálaráðherra skal skipa 5 kunnáttumenn til 4 ára í senn í flugslysanevnd. Nefndin skal kanna orsakir flugslysa, ef manntjón hefur orðið eða legið hefur við slysi á mönnum eða miklu tjóni á munum. Nefndin ákveður sjálf hvaða mál hún kannar. Nefndin skal einnig gera tillögur til úrbóta í öryggismálum flugsins, eftir því sem rannsókn á orsökum flugslysa gefur tilefni til.

Flugslysanevndin skal starfa sjálfstætt og óháð. Henni er heimilt að leita til flugmálastjórnar og lögreglu um aðstoð og upplýsingar eftir því sem tilefni gefst til.“

Þá er tekið fram í 6. mgr. 141. gr. laga nr. 34/1964, að ráðherra setji nefndinni starfsreglur.

Ofangreind ákvæði voru tekin í lög, er lögum nr. 34/1964 var breytt með lögum nr. 8/1983. Í skýringum í frumvarpi því, er varð að lögum nr. 8/1983 segir:

„Nauðsynlegt er talið að sett verði nánari ákvæði en nú gilda um óháða nefnd sérfræðinga sem geri sjálfstæða úttekt á rannsókn flugslysa, orsökum þeirra, og tillögur til úrbóta. Ekki er gert ráð fyrir því að rannsóknarnefnd þessi kanni að jafnaði vettvang flugslyss. Það verður hlutverk flugmálastjórnar. Þó getur nefndin sjálf farið á vettvang, ef hún telur það nauðsynlegt, eða krafist nánari rannsókna.“

Nefndin skal starfa óháð og draga ályktanir sjálfstætt, áþekkt og dómstóll skipaður sérmenntuðum mönnum, en af því leiðir m.a. að hún getur gert athugasemdir við slysarannsóknir telji nefndarmenn ástæðu til.“ (Alþt. 1982, A-deild, bls. 715)

Þegar það er virt, sem hér hefur verið rakið um hlutverk og starfshætti flugslysanefndar, er það niðurstaða mín um fyrri lið kvörtunar yðar, að fallast verði á það með samgönguráðuneytinu, að úrlausn flugslysanefndar verði ekki kærð til ráðuneytisins sem æðra stjórnvalds.“

IV.

Hinn 28. júlí 1994 ritaði ég flugmálastjórn bréf og óskaði þess, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að flugmálastjórn og flugslysanefnd létu mér í té gögn málsins og skýrðu viðhorf sitt til seinni hluta kvörtunar A. Svar flugmálastjórnar og flugslysanefndar barst mér með bréfi, dags. 1. september 1994.

Með bréfi, dags. 6. september 1994, gaf ég lögfræðingi A færi á að koma athugasemdum á framfæri við bréf flugslysarannsóknardeildar flugmálastjórnar og flugslysanefndar. Athugasemdir hans bárust mér hinn 10. október 1994.

Hinn 29. ágúst 1995 ritaði ég flugmálastjórn bréf og óskaði meðal annars eftir upplýsingum um, hvort flugslysanefnd og flugmálastjórn fylgdu ákvæðum laga um meðferð opinberra mála við rannsókn flugslysa. Mér bárust svör flugmálastjórnar með bréfi, dags. 15. september 1995. Með bréfi, dags. 26. september 1995, gaf ég lögfræðingi A færi á að koma að athugasemdum við bréf flugmálastjórnar. Athugasemdir hans bárust mér með bréfi, dags. 5. október 1995.

Hinn 4. janúar 1996 ritaði ég flugmálastjórn á ný bréf og óskaði meðal annars eftir upplýsingum um, hvort I hefði flogið þeirri þyrllu, er rannsóknin snerti, á árinu 1992. Ef svo var, óskaði ég upplýsinga um, fyrir hvern hann hefði flogið og hver hefði samið við Z hf. um leigu vélarinnar. Svör flugmálastjórnar bárust mér með bréfi, dags. 29. janúar 1996. Með bréfi, dags. 2. febrúar 1996, gaf ég lögfræðingi A færi á að koma að athugasemdum við bréf flugmálastjórnar. Athugasemdir hans bárust mér með bréfi, dags. 12. febrúar 1996.

V.

Í álti mínu sagði svo um einstaka þætti í kvörtun A:

„I. *Frumrannsókn málsins.*

Í máli þessu er í fyrsta lagi kvartað yfir því, að vanhæfir menn hafi komið að frumrannsókn málsins.

Í skýringum flugmálastjórnar og flugslysanefndar, dags. 1. september 1994, segir svo um þetta atriði:

„Stjórn „frumrannsóknarinnar“ var alfarið í höndum framkvæmdastjóra flugslysarannsóknardeildar Flugmálastjórnar. Honum til aðstoðar við rannsóknina var [J] flugvirki og eftirlitsmaður flugvéla, starfsmaður loftferðaeftirlits Flugmálastjórnar.“

Þeir leituðu aðstoðar flugmannsins og tveggja starfsmanna [Z hf.], eftir því sem þeir þurftu.

Þessi rannsókn fór í alla staði fram í samræmi við eðli málsins og starfsvenjur, svo og lagareglur, sbr. einkum niðurlagsákvæði 144. gr. l. 34/1964 um loftferðir.

Sjá Fylgigögn I.“

Í tilvitnuðum fylgigögnum segir meðal annars:

„Ég undirritaður [. . .] framkvæmdastjóri flugslysarannsóknna hjá Flugmálastjórn, stjórnaði rannsókn á slysstað þýrlunnar [. . .], að kvöldi 21. sept. 1992.

Með mér við rannsóknina var [J] flugvélavirki og eftirlitsmaður loftfara hjá loftferðaeftirliti Flugmálastjórnar. Á slysstað var flugmaður þýrlunnar, [A] og aðstoðaði hann okkur eftir því sem við báðum hann um, aðallega við að hreyfa stjórntæki inni í þýrlunni. Þá komu á slysstað tveir starfsmenn [Z] þeir [M] og [N] sem báðir þekktu þýrluna vel, sem flugmenn og tæknimenn. Við töldum nærveru þessarra þriggja manna heppilega fyrir okkur og leituðum svara hjá þeim um nokkur tæknileg atriði, en þeir [M] og [N] snertu ekki á neinu.

Okkur til aðstoðar var Lögreglan í Árnessýslu, svo sem fram kemur í skýrslu hennar sem hér fylgir með [. . .], ennfremur voru menn frá Flugbjörgunarsveitinni í Reykjavík á staðnum og aðstoðuðu okkur eftir óskum okkar. [. . .]

Þessi frumrannsókn okkar [J] á vettvangi var eðlileg og við tókum þann tíma til hennar sem við þurftum.

Þegar rannsókn okkar þarna var að ljúka, þá ákvað ég skv. 143. gr. loftferðalaganna að flytja flak þýrlunnar til Reykjavíkur, þar sem við mundum framkvæma frekari rannsóknir og prófanir [. . .].“

Þegar atburðir þeir gerðust, sem leiddu til þess deilumáls, sem hér er fjallað um, giltu ákvæði XI. kafla laga nr. 34/1964, um loftferðir, um rannsókn á flugslysum. Í 141. gr. sagði, að flugslysanefnd skyldi kanna orsakir flugslysa, en henni væri heimilt að leita til flugmálastjórnar um aðstoð eftir því sem tilefni gæfist til. Þá kom fram í 2. mgr. 144. gr., að starfsmönnum flugmálastjórnar væri rétt að taka skýrslur af eiganda eða umráðanda (notanda) loftfarsins, áhöfn þess og hverjum öðrum, sem ætla mætti að kynni að búa yfir vitneskju, er stuðlaði að því að leiða í ljós orsök slyssins. Einnig sagði í 4. mgr. 144. gr., að eiganda loftfars, umráðanda og öðrum, sem í hlut ættu, skyldi kynna það, sem rannsóknin leiddi í ljós, og veita skyldi þeim færi á því að krefjast framhaldsrannsókna. Þá væri aðilum þessum rétt að vera við rannsóknina, ef flugmálastjórn leyfði.

Samkvæmt tilvitnuðum skýringum flugslysanefnar er ljóst, að starfsmenn Z hf., eiganda þýrlunnar, komu á slysstað og voru viðstaddir frumrannsókn þýrlunnar þar. Jafnframt liggur fyrir, að þeir önnuðust ekki sjálfa rannsóknina sem óvilhallir sérfræðingar, heldur veittu einungis upplýsingar og aðstoð fyrir hönd eiganda loftfarsins, eftir því sem stjórnandi rannsóknar óskaði eftir. Með vísan til framanritaðs og þess, að 2. másl. 4. mgr. 144. gr. kvað skýrt á, að eiganda loftfars væri heimilt að vera viðstaddur rannsókn þess, verður ekki talið að rannsókn flugslyssins sé áfátt að þessu leyti.

2. *Flutningur loftfars af slysstað og varsla þess.*

Þá er kvartað yfir því, að draga megi niðurstöðu rannsóknar umrædds flugslyss í efa, þar sem loftfarið hafi verið flutt í húsakynni eiganda þess eftir slysið.

Í skýringum flugmálastjórnar og flugslysanefnar, dags. 1. september 1994, segir svo um þetta atriði:

„Rannsakandi tekur einn ákvörðun skv. 143. gr. laga nr. 34/1964 um loftferðir, um hvort og/eða hvenær loftfar skuli flutt af slysstað. Rannsakandi ákvað að flytja skyldi loftfarið, það var gert af starfsmanni og með bifreið Flugmálastjórnar og með aðstoð félaga úr Flugbjörgunarsveitinni í Reykjavík, sem eru sérþjálfaðir til þessarra hluta í náinni samvinnu við rannsakanda.

Loftfarið var geymt við flugskýli nr. 14 á Reykjavíkurflugvelli og fylgdist slökkvilið flugvallarins með því um nóttina samkvæmt beiðni rannsakanda.

Rannsókn hófst aftur um morguninn og hafði enginn snert eða hróflað við flakinu, þegar [. . .] deildarstjóri lofthæfideildar loftferðaeftirlits og [J] flugvélavirki Flugmálastjórnar komu að því um kl. 9 næsta morgun og hófu athuganir sínar. Rannsóknin hélt síðan áfram undir stjórn [deildarstjóra lofthæfideildar loftferðaeftirlits] og var loftfarinu ekki sleppt, fyrr en að þeirri rannsókn lokinni.

Sjá Fylgigögn II.“

Í fylgigögnum II segir meðal annars:

„Ég undirritaður [. . .] framkvæmdastjóri flugslysarannsóknna hjá Flugmálastjórn, stjórnaði rannsókn á slysstað þyrlunnar [. . .], að kvöldi 21. sept. 1992. Lögreglan í Árnæssýslu aðstoðaði okkur [J] flugvélavirkja og eftirlitsmann loftfara hjá loftferðaeftirliti Flugmálastjórnar á slysstað og ennfremur voru menn frá Flugbjörgunarsveitinni í Reykjavík á staðnum og aðstoðuðu okkur eftir óskum okkar.

Þegar frumrannsókn okkar [J] á vettvangi var að ljúka, þá ákvað ég skv. 143. gr. loftferðalaganna að gera ráðstafanir til þess að flytja flak þyrlunnar til Reykjavíkur. Ég lét hringja í [. . .] verkstjóra hjá vélaverkstæði Reykjavíkurflugvallar, en hann er vanur að aðstoða okkur, eins og við óskum eftir og þurfum við tækifæri sem þessi. [. . .]

[Verkstjórnin] ekur stórri vörubifreið Flugmálastjórnar og kom hann á staðinn von bráðar, en þá höfðum við lokið frumrannsókn okkar. [Hann] hífði flakið á pall bifreiðarinnar og flutti það síðan samkvæmt ósk minni, að flugskýli nr. [. . .], eða flugskýli [Z] hf. á Reykjavíkurflugvelli.

Þetta eru alvanalega vinnubrögð hjá okkur og edlileg að okkar mati.

Flakið var sett á pall framan við flugskýlið og gengið frá því þar samkvæmt fyrir-mælum mínum. Þá á leiðinni í bæinn, sammæltumst við [J] við [. . .] deildarstjóra lofthæfideildar loftferðaeftirlits og starfsmenn [Z] að við mundum koma að morgni og halda rannsókn áfram á flakinu. Flakið stóð á pallinum um nóttina.

Um kl. 9 næsta morgun, fóru [deildarstjóri lofthæfideildar loftferðaeftirlits] og [J] að flakinu og hófu að undirbúa frekari rannsókn á því. Þeir fengu starfsmenn [Z] hf. sér til aðstoðar, þ. á m. til þess að gangsetja hreyfil þyrlunnar [. . .]

Ég hafði hinsvegar kvöldið áður kvatt [A] flugmann [þyrlunnar] til fundar við mig á skrifstofu minni kl. hálf tíu og þá kom hann. Ég tók skýrslu af honum og handskrifaði hana. Skýrslutökunni lauk kl. 10 og þá héldum við [A] að flakinu.

Þegar við komum þangað, voru [deildarstjóri lofthæfideildar loftferðaeftirlits] og [J] að framkvæma rannsókn sína og var einmitt komið að því að gangsetja hreyfil þyrlunnar, sem og gert var þarna. Vísa ég í skýrslu [deildarstjórans. . .].“

Samkvæmt framangreindum gögnum var þyrlan flutt að húsnæði eiganda hennar, Z hf. Samkvæmt 143. gr. laga nr. 34/1964, um loftferðir, var ákvörðun um flutning loftfars í höndum rannsakanda flugslyss, en ekki var kveðið á um í lögnum, hvar geyma skyldi loftfar á meðan á rannsókn flugslyss stóð. Á hinn bóginn voru ákvæði í XI. kafla loftferðalaga, sem miðuðu að því að sakargögnum yrði ekki spillt og að rannsókn yrði hlutlæg. Eitt af markmiðum rannsóknar á flugslysum var að athuga, hvort ástæða væri til að ætla, að

brotnar hefðu verið réttarreglur, sbr. 145. gr. loftferðalaga. Þannig gat rannsókn beinst að því, hvort eigandi loftfars hefði gerst sekur um brot á réttarreglum í XIII. kafla loftferðalaga. Það var því mikilvægt að loftfar væri tryggilega varðveitt þannig að ekki mætti draga niðurstöðu rannsóknar í efa. Samkvæmt gögnum málsins var flak þyrlunnar flutt til Reykjavíkur að lokinni rannsókn á vettvangi. Það var geymt úti við flugskýli Z hf. og var rannsókn þess fram haldið daginn eftir. Var slökkviliði Reykjavíkurflugvallar falið af stjórnendum rannsóknarinnar að fylgjast með flakinu um nóttina. Ekki liggja fyrir neinar vísbendingar um, að hróflað hafi verið við flugvélaflakinu og sönnunargögnum spillt. Ég tel því ekki efni til frekari athugasemda við þennan þátt málsins.

3. *Hæfi nefndarmanns flugslysaneftdar.*

Í þriðja lagi er kvartað yfir því, að einn nefndarmanna flugslysaneftdar, I, hafi verið vanhæfur til að taka þátt í rannsókn málsins.

Ég skil kvörtunina svo, að ekki sé dregin í efa færni, þekking og reynsla I sem þyrluflugmanns. Aftur á móti telji A, að tengsl I hafi verið svo nán við fyrirtækið, sem átti þyrluna [. . .] að hann hafi ekki mátt taka þátt í rannsókn málsins.

Í skýringum flugslysaneftdar og flugmálastjórnar, dags. 1. september 1994, segir svo um þetta atriði:

„Þar sem rannsóknaraðilar töldu nauðsynlegt, að þyrluflugmaður með reynslu og þekkingu á þyrlum eins og þeirri sem málið snerist um, ynni að rannsókn slyssins, skipaði samgönguráðherra að tillögu Flugslysaneftdar, [I] til að taka sæti í nefndinni við rannsókn þessa máls.“

Fyrir lá, að [I] hafði átt hlut í [Z] en hafði selt hann 25. október 1991 og að hans sögn hafði hann engin afskipti eða hagsmuni af félaginu frá þeim tíma, að frátöldum nokkrum aukaverkefnum, sem hann fékk greitt fyrir það ár. Frá ársbyrjun 1992 hafði hann engin viðskipti við félagið og hafði þar engra hagsmuna að gæta að eigin sögn.

Taka ber fram, að [I] er aðeins einn örfárra þyrluflugmanna sem höfðu þá reynslu og þekkingu til að bera, sem nauðsynleg var við rannsókn málsins og ré[ð]i sú staðreynd skipun hans í nefndina.

Loks er rétt að taka fram, að í Flugslysaneftnd sitja fimm menn, sem sameiginlega standa að rannsóknarskýrslunni.

Sjá Fylgigögn III.“

Í tilvitnuðum fylgigögnum III segir meðal annars svo:

„Rannsókn á flugslysinu sem varð [. . .] á Mosfellsheiði var framkvæmd sameiginlega af Flugslysaneftnd og Flugmálastjórn. Rannsóknaraðilar þessir töldu, að nauðsynlegt væri að fá þyrluflugmann, sem hefði mikla reynslu og þekkingu á ekki aðeins þyrluflugi, heldur einnig á þessari umræddu tegund þyrlna.“

Niðurstaðan varð sú, að samkvæmt ósk Flugslysaneftdar og með eindregnum meðmælum Flugmálastjórnar, skipaði samgönguráðuneytið [I] í Flugslysaneftnd til þess að aðstoða við rannsóknina á þessu slysi og gerði hann það, tók þátt í rannsókn, yfirheyrslum og viðtölum.

[I] hefur langan og góðan feril sem þyrluflugmaður og hefur gegnt störfum sem prófdómari í þyrluflugi fyrir Flugmálastjórn.

[. . .]“

Hinn 29. ágúst 1995 ritaði ég flugmálastjórn á ný bréf. Þar benti ég meðal annars á, að í kvörtun A og síðari bréfaskiptum lögfræðings hans væri fullyrt, að I hefði verið við störf

hjá Z hf. á árinu 1992. Af þessu tilefni óskaði ég eftir því að flugslysanevnd og flugmálastjórn upplýstu, hvort svo hefði verið og þá í hverju sú vinna hefði verið fólgin.

Svör flugmálastjórnar bárust mér með bréfi, dags. 15. september 1995, og segir þar meðal annars svo:

„Hér vísast til meðfylgjandi afrits yfirlýsingar [I]. Þar neitar hann að hafa fengið greidd laun frá [Z] hf. á árinu 1992, enda hafi hann ekkert unnið fyrir fyrirtækið [það] ár og fram kemur, að hann seldi hlut sinn í fyrirtækinu árið 1991.“

Í fyrrnefndri yfirlýsingu I, sem er ódagsett, segir meðal annars svo:

„[I] mótmælir því alfarið, að hann hafi hagsmuna að gæta í sambandi við [Z] hf. Hans einu hagsmunir eru, að hið sanna og rétta komi fram í þessu máli.

[I] seldi hlut sinn í [Z] árið 1991 og fékk greidd laun árið 1991, fyrir aukaverkefni sem hann vann fyrir [Z]. Hann fékk engin laun greidd árið 1992.

[. . .]

Ef hægt er að tala um hagsmuni í þessu sambandi, þá hlýtur það að teljast talsverður álitshnekkir fyrir [I], að niðurstaða rannsóknarinnar skuli vera sú, að líkleg orsök óhappsins sé vangá, kunnáttu- eða reynsluleysi flugmannsins, þar sem [I] úrskurðaði hann hæfan til þess að stjórna þyrlu af þessari gerð, nokkrum mánuðum áður. Hefði kannske mátt álíta, að heppilegri skýring fyrir [I] persónulega, að fundist hefði bilun í þyrlunni.“

Hinn 4. janúar 1996 ritaði ég flugmálastjórn á ný bréf og óskaði þess, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að mér yrðu látin í té ljósrit af flugdagbók I fyrir árið 1992, svo og flugdagbók umræddrar þyrlu fyrir árið 1992. Hefði I flogið umræddri þyrlu árið 1992, óskaði ég þess að upplýst yrði, fyrir hvern hann hefði flogið og hver hefði samið við Z hf. um leigu vélarinnar.

Þá véc ég að því, að í skýringum flugslysanevndar og flugmálastjórnar, dags. 1. september 1994, kæmi fram, að I væri aðeins einn örfárra þyrluflugmanna, sem hefði haft þá reynslu og þekkingu til að bera, er nauðsynleg hefði verið við rannsókn málsins. Af þessu tilefni óskaði ég þess að upplýst yrði, hversu margir þyrluflugmenn hefðu haft næga reynslu og þekkingu til að bera á þessu sviði og hvort reynt hefði verið að leita til þeirra, áður en ákveðið var að kveðja I til starfa.

Svör flugmálastjórnar bárust með bréfi, dags. 29. janúar 1996, og sagði þar meðal annars svo:

„Hjálagt eru eftirfarandi umbeðin gögn:

[. . .]

Minnisblað undirritað af [. . .] framkvæmdastjóra flugslysarannsóknna hjá flugmálastjórn, þar sem gerð er grein fyrir þeim níu flugferðum, [. . .] sem [I] flaug þyrlunni [. . .] þetta ár, samkvæmt ofangreindum flugdagbókum.

[. . .]

Pegar leitað var eftir sérfræðingi til setu í flugslysanevnd, við rannsókn þessa máls, komu aðeins þrír þyrluflugmenn til umræðu sem allir eru flugmenn hjá Landhelgisgæslunni og reyndir þyrluflugmenn.

Þessir menn eru [I], [O] og [P]. Tveir þeir fyrstnefndu hlutu tegundaráritun fyrir H-269C árið 1980, en [P . . .] hafði ekki áritun á þessa þyrlutegund í september 1992.

[I] var þá, samkvæmt upplýsingum loftferðaeftirlits Flugmálastjórnar, með mesta flugreynslu íslenskra þyrluflugmanna á umrædda tegund þyrlu.

Flugslysanevnd leitaði fyrst til [I] um aðstoð við rannsóknina og féllst hann á ósk nefndarinnar. Kom því ekki til að leitað yrði til annarra.“

Í fyrrnefndu minnisblaði, sem tekið hafði verið saman af framkvæmdastjóra flugslysarannsóknna hjá flugmálastjórn, kom fram, að I hefði flogið þyrlunni nú sinnum árið 1992. Sjálfur hafði I tekið þyrluna á leigu þrisvar sinnum, en í hin skiptin hafði verið um hæfnispróf eða prófflug að ræða, en I hafði í þessi skipti verið tilnefndur af flugmálastjórn sem prófdómari.

Með síðastnefndu bréfi flugmálastjórnar fylgdi bréf frá loftferðareftirliti, skírteina-deild, dags. 29. janúar 1996, og hljóðar það svo:

„Undirrituð staðfestir hér með, að beiðni, að í samræmi við gr. 7.2.1 í Reglugerð um skírteini, nr. 344/1990, hefur loftferðareftirlitið um árabíl viðurkennt [I] þyrluflugstjóra sem prófdómara Flugmálastjórnar þegar þyrluflugmenn hafa þurft að taka reglubundin áskilin hæfnispróf svo og verkleg próf fyrir útgáfu skírteina þyrluflugmanna.

Viðurkenningin byggist á áralöngum farsælum ferli [I] svo og mikilli reynslu hans sem þyrluflugmanns.

Að gefnu tilefni skal tekið fram að í september 1992 var heildarfartími [I] á þyrlu samtals 4224 klst. Fartími hans á þyrlu af gerðinni H-269 var þá um 300 klst.

Umsækjandi um próf skal sjálfur leggja til loftfar fyrir öll nauðsynleg próf, sbr. grein 7.2.3. í sömu reglugerð.“

Í 5. mgr. 141. gr. laga nr. 34/1964, um loftferðir, sbr. 1. gr. laga nr. 8/1983, var kveðið svo á, að nefndarmenn skyldu víkja sæti og ráðherra skipa aðra í þeirra stað, ef könnunin beindist að slysi, er varðaði þá sjálfa, vandamenn þeirra eða skyldmenni svo og fyrirtæki, sem þeir störfuðu hjá eða ættu hlut í. Að mínum dómi, er ekki hægt að líta svo á, að ákvæði þetta hafi verið að öllu leyti tæmandi um vanhæfisástæður nefndarmanna flugslysanevndar. Við túlkun þessa ákvæðis ber að líta til þeirrar óskráðu meginreglu stjórn-sýsluréttar, sem telja verður að ákvæðið hafi meðal annars verið byggt á. Samkvæmt henni er starfsmaður vanhæfur til meðferðar máls, þegar hann er sjálfur í svo nánnum tengslum við málið eða aðila þess, að almennt megi ætla að afstaða hans mótist að einhverju leyti af því.

Við túlkun hæfisreglnanna ber einnig að hafa í huga, að í skýrslu flugslysanevndar skyldi gerð grein fyrir orsök eða sennilegri orsök slyss. Þá skyldi fylgja skýrslunni sérstök yfirlýsing um, hvort ástæða væri til að ætla, að brotnar hefðu verið réttarreglur eða starfsreglur, sbr. 2. mgr. 145. gr. loftferðalaga nr. 24/1965. Enda þótt höfuðmarkmið rannsókna flugslysanevndar sé að koma í veg fyrir að flugslys endurtaki sig og auka þar með öryggi í flugi, var í 1. mgr. 145. gr. loftferðalaga mælt svo fyrir, að senda skyldi *saksóknara* skýrslu um niðurstöðu rannsóknarinnar og yfirlýsingu um, hvort réttarreglur hefðu verið brotnar, auk þess sem flugmálastjórn gat á grundvelli skýrslunnar haft frumkvæði að því, að flugmaður yrði *sviptur skírteini*, sbr. 3. mgr. 145. gr. sömu laga. Niðurstöður rannsóknar flugslysanevndar gátu því snert verulega hagsmuni flugmanns.

Við nánari afmörkun ákvæða 5. mgr. 141. gr. laga nr. 34/1964, með síðari breytingum, ber að hafa í huga, að hinar sérstöku hæfisreglur stjórn-sýsluréttarins hafa ekki eingöngu að markmiði að koma í veg fyrir að ómálefnaleg sjónarmið hafi áhrif á ákvarðanir og störf stjórnvalda, heldur er þeim einnig ætlað að stuðla að því, að almenningur og þeir, sem hlut eiga að máli, geti treyst því að stjórnvöld leysi úr málum á hlutlægan hátt.

Í kvörtun A er því borið við, að I hafi verið vanhæfur, þar sem hann hafi verið einn af eigendum og starfsmaður þess fyrirtækis, er átt hafi þyrlu þá, sem brotlenti og rannsóknin

varðaði. Er í þessu sambandi vísað til fyrrnefndrar 5. mgr. 141. gr. laga nr. 34/1964, um loftferðir, með síðari breytingum, þar sem sagði að „nefndarmenn [skyldu] víkja sæti [. . .] ef rannsóknin beindist að slysi er varðaði [. . .] fyrirtæki sem þeir starfa hjá eða eiga hlut í“.

Samkvæmt gögnum málsins liggur fyrir, að I seldi hlut sinn í Z hf. árið 1991. Jafnframt hætti hann störfum hjá félaginu á því ári. Ekkert hefur komið fram um, að röng sé sú staðhæfing I, að hann hafi ekkert unnið fyrir Z hf. á árinu 1992. Samkvæmt framansögðu er því ljóst, að I hafi verið búinn að slíta þeim tengslum við eiganda loftfarsins, sem hér að framan er vitnað til og um getur í 5. mgr. 141. gr. laga nr. 34/1964, um loftferðir, með síðari breytingum, þegar I var skipaður í flugslysanevnd, en rannsókn hófst á málinu hinn 21. september 1992.

Í málinu er upplýst, að I leigði þyrlu þá, sem rannsóknin laut að, þrisvar sinnum á árinu 1992 og flaug henni samtals í 6 klst. og 35 mín. Jafnframt flaug hann þyrlunni í sex skipti sem prófdómari af hálfu flugmálastjórnar, en þá lögðu prófmenn til þyrluna á sinn kostnað. Eftir að hafa kannað gögn málsins um þau viðskipti, sem I átti við Z hf. á árinu 1992, þá tel ég, með tilliti til eðlis og umfangs viðskiptanna, að þau hafi ekki valdið vanhæfi hans til meðferðar málsins.

4. *Rannsókn á fyrri bilunum loftfars.*

Þá er kvartað yfir því, að bilanaferill loftfars hafi ekki verið rannsakaður, og málið því ekki kannað frá báðum hliðum.

Um þetta atriði segir svo í skýringum flugslysanevndar og flugmálastjórnar, dags. 1. september 1994:

„Þessi fullyrðing er röng. Við þessa rannsókn eins og allar aðrar, var farið yfir skjöl og feril loftfarsins, yfir þau atvik þar sem eitthvað var athugavert, svo og yfir síðustu flug þess fyrir slysið.

Hvergi kom fram neitt, sem benti til þess að orsakir slyssins við Nesjavallaveg að kvöldi hins 21. sept. 1992 hefði mátt rekja til fyrri atvika eða að einhver tengsl væru þar á milli.

Fullyrðing um að markmið rannsóknarinnar hafi verið það eitt að sanna að gáleysi flugmannsins hafi valdið slysinu, er ekki svaraverð.

Sjá Fylgigögn IV.“

Í tilvitnuðum fylgigögnum IV sagði meðal annars:

„Þegar rannsókn slyssins stóð yfir, fengu rannsakendur að sjálfsgöðu skjöl þyrlunnar í sínar hendur og könnuðu þau.

Umrædd varúðarlending í fyrsta fluginu 21. sept. var könnuð og rætt við flugmanninn og farþega.

Orsök varúðarlendingarinnar í fluginu að morgni 21. sept. var sú, að þyrlan varð rafmagnslaus og hætti að hlaða. Í ljós kom, að reim sem snéri rafalnum var slitin og bar flugmönnum og flugvirkja [Z] hf. saman um það. Viðgerð fólst í því að ný reim var sett á og var þá allt með felldu, enda fór hún fljótlega í kennsluflug og ekkert var athugavert. [. . .] Viðgerð þessi var af einhverjum ástæðum ekki færð í bækur þyrlunnar.

Ennfremur voru þrjú önnur flug þyrlunnar þennan dag skoðuð sérstaklega, en að loknum þessum flugferðum fór [A] flug sitt. [. . .]

Hinn 3. sept 1992 var þyrlunni lent rafmagnslausri, þar sem rafall hreyfilsins hlóð ekki. Orsökina var sú að áðurnefnd reim var slök. Reimin var hert og þá reyndist allt vera með felldu. Reim þessi slitnaði svo í fluginu 21. sept., svo sem áður var lýst. Afrit af viðkomandi blaðsíðu tæknibókarinnar er að finna hér með [. . .].

Ekkert kom fram við rannsóknina, sem benti til þess að hún hefði „nauðlent, líklega vegna bilunar í hægagangspinna“. Þvert á móti kom ekkert það fram, sem benti til eða studdi getgátur [A] um að slík bilun hefði átt sér stað.

Þyrlunni hafði aldrei verið nauðlent (emergency landing) svo séð varð. Hins vegar lent varúðarlendingu (precautionary landing) á Sandskeiði hinn 14. maí 1992, þegar hreyfillinn dró loft með lausri söggrein á hreyfli. Þá kom einnig fram, að einu sinni hafði drepist á hreyfli þyrlunnar, þegar dregið var af honum eftir landingu, en skýring þess var stillingaratriði en ekki bilun.“

Með vísan til framangreindra skýringa stjórnvalda, tel ég ekki tilefni til að fjalla frekar um þennan þátt málsins.

5. Skýrslutökur.

Í fimmta lagi er kvartað yfir því, að skýrslutökum við rannsókn slyssins hafi verið ábótavant og að ákvæðum laga nr. 19/1991, um meðferð opinberra mála, hafi ekki verið fylgt við rannsókn málsins.

Ég hef ákveðið, með vísan til 1. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að afmarka athugun mína á þessum þætti málsins við það, hvort skylt hafi verið að fylgja ákvæðum 3. mgr. 32. gr. laga nr. 19/1991, um meðferð opinberra mála, þegar A var yfirheyrður af starfsmönnum flugmálastjórnar og nefndarmönnum flugslysaneftndar. 3. mgr. 32. gr. laga nr. 19/1991 hljóðar svo:

„Sakborningi er óskylt á öllum stigum opinbers máls að svara spurningum sem varða refsiverða hegðun sem honum er gefin að sök. Ber yfirheyra að benda sakborningi ótvírætt á þennan rétt þegar efni standa til.“

Í skýringum flugslysaneftndar og flugmálastjórnar, dags. 1. september 1994, segir meðal annars svo:

„Rannsóknaraðilar hafa heimild til skýrslutöku, sbr. 2. mgr. [144]. gr. loftferðalaga og 6. mgr. 6. gr. starfsreglna Flugslysaneftndar. Engin ákvæði eru hins vegar til um það, hvernig haga skuli skýrslutöku.

Vegna eðlis flugslysarannsóknna, geta skýrslutökur verið með ýmsu móti, þar á meðal á vettvangi. Rannsakendur hafa ætíð kappkostað að vanda skýrslutökur eftir föngum miðað við aðstæður, en auk þess skrifa rannsakendur að sjálfsögðu hjá sér ýmis atriði jafnóðum eða tala inn á segulband.

Beinar skýrslutökur af aðilum eða vitnum, hafa rannsakendur reynt að hafa eins formlegar og unnt er og venjulega fara þær þannig fram, að segulband er haft í gangi meðan á skýrslutöku stendur, samkvæmt fyrirfram samþykki þess sem rætt er við. Rétt er að taka fram, að rannsóknaraðilar hafa að sjálfsögðu engan áminningarrétt gagnvart vitnum eða aðilum. Aðilum og vitnum er gefinn kostur á að hlusta á það sem tekið hefur verið upp á bandið eða skýrslan er síðan endurrituð í heild sinni eða í útdrætti, sem viðkomandi les síðan yfir og staðfestir með undirskrift sinni.

Skýrslutökur í þessu máli fóru fram í samræmi við þessar starfsvenjur, að því frátöldu að ekki var aflagð undirskriftar viðkomandi undir þá útdrætti, sem unnir voru eftir segulbandinu. Síðar kom í ljós að upptökurnar höfðu skemmst og því ekki hægt að nota þær sem gögn í málinu. Útdrættirnir eru hinsvegar nægilega ítarlegir til þess að byggja á og hefur aldrei komið fram af flugmannsins hálfu að þar sé rangt eftir honum haft, eða krafa gerð um að skýrslutökur yrðu endurteknar og það eins þótt málið hafi gengið til Rannsóknarlögreglu ríkisins.

Samkvæmt 1. mgr. 145. gr. laga nr. 34/1964 um loftferðir, skal í skýrslu rannsakanda gerð grein fyrir orsök eða sennilegri orsök slyss og samkvæmt 3. mgr. 141. gr. sömu laga, skal Flugslýsanefnd kanna orsakir flugslysa. Það er því einfaldlega laga-skylda að rannsakendur taki afstöðu í skýrslu sinni, til orsaka slyss, enda væri vand-séð til hvers rannsókn færi fram, ef svo ætti ekki að vera.

[. . .]

Sjá Fylgigögn V.“

Í tilvitnuðum fylgigögnum segir meðal annars:

„Fyrsta viðtal undirritaðs við flugmann [þyrlunnar] fór fram strax og ég kom á slysstað og inni í lögreglubíl lögreglunnar í Árnessýslu, en þeir höfðu þá rétt lokið við að taka skýrslu af flugmanninum [. . .]. Þessi skýrslutaka mín var óformleg og flugmaðurinn lýsti atburðarásinni. Hann sagði mér þá eins og lögreglunni, að það hefði steindrepist á hreyflinum.

Næsta morgun, kl. 9:30, kom flugmaðurinn á skrifstofu mína, eins og ég hafði ákveðið kvöldið áður. Ég tók þá skýrslu af honum og var frásögn hans á sama veg og frásögnin á slysstað kvöldið áður. Ég handskrifaði skýrsluna og vélritaði raunar síðar, þar sem við tveir hröðuðum okkur að flakinu strax kl. 10:00, þegar skýrslutökunni lauk. Skýrslutakan fór fram á þann hátt sem ég er vanur og ég vélritaði raunar setninguna „Rétt eftir haft“ undir skýrsluna og ætlaði það fyrir undirritun [A] síðar, en ekki varð af því. Undirritun mín er ekki ætluð þessarri setningu og hefði setningin etv. átt að vera neðar á blaðinu. [. . .].

Ég notaði ekki segulband í viðtali mínu við [A], en það er annars í tösku rannsóknaráhalda okkar og er oft notað. Ég óskaði þar eftir því við [A], að hann sendi mér jafnframt skriflega skýrslu sína um atvikið og lýsingu á atvikum [. . .], sem hann og gerði og afhenti mér raunar þegar hann mætti til viðtals og skýrslutöku hjá Flugslýsanefndinni [. . .].

[A] flugmaður og [C] farþegi hans komu síðan á fund Flugslýsanefndar hinn 1. okt. 1992. Viðtalið fór fram í fundaherbergi Flugmálastjórnar og ég tók niður punkta, jafnframt því að segulband var á fundarborðinu og hljóðritaði samtölin. Ég gerði svo stuttan útdrátt efnisatriða sem fram komu [. . .]. Síðar kom í ljós, að því miður höfðu upptökurnar skemmt.

[I] ræddi síðan einslega við [A], þar sem ósamræmi kom fram í skýringum og frásögn hans. Minnisblað um það viðtal er meðfylgjandi [. . .].

Ég tók saman efnisatriði frásagnar flugmannsins. Þeir punktar eru meðfylgjandi. [. . .].

Minnisblað rannsakanda um hleðslu og jafnvægi [þyrlunnar] er meðfylgjandi [. . .] og minnispunktar sama um stjórn þyrlunnar og reynslu flugmannsins fylgir einnig [. . .].

Sjá Fylgigögn V.“

Í gögnum málsins kemur fram, að flugmálastjórn og flugslysanefnd hafi staðið sam-eiginlega að rannsókn flugslyss þess er mál þetta fjallar um.

Eins og áður segir, giltu ákvæði XI. kafla laga nr. 34/1964, um loftferðir, um rannsóknir á flugslysum, þegar umrædd rannsókn fór fram. Í 2. mgr. 144. gr. laganna var kveðið svo á, að starfsmönnum flugmálastjórnar væri rétt að taka skýrslur af eiganda, umráðanda (notanda) loftfarsins, áhöfn þess og hverjum öðrum, sem ætla mætti að kynnu að geta veitt vitneskju, er stuðlaði að því að leiða í ljós orsök slyssins. Í 3. mgr. 144. gr. kom fram, að krefja mætti lögreglu um aðstoð við rannsókn slyssins.

Óumdeilt virðist að ákvæðum 3. mgr. 32. gr. laga nr. 19/1991, um meðferð opinberra mála, var ekki fylgt við rannsókn málsins, enda því haldið fram af hálfu flugmálayfirvalda, að lög nr. 19/1991 gildi ekki um flugmálastjórn og flugslysanefnd við rannsóknir flugslysa. Ákvæði 2. mgr. 144. gr. loftferðalaga, nr. 34/1964, voru þessi:

„Rétt er starfsmönnum flugmálastjórnar að krefjast framlagningar á bókum og öðrum skjölum, er varða flugfarið og áhöfn þess, taka skýrslur af eiganda eða umráðanda (notanda) loftfarsins, áhöfn þess og hverjum öðrum, sem ætla má, að kunni að geta veitt vitneskju, er stuðli að því að leiða í ljós orsök slyssins.“

Í greinargerð með frumvarpi til loftferðalaga sagði svo í athugasemdum við 143. gr. frumvarpsins, sem síðar varð 144. gr. loftferðalaga:

„Grein þessi veitir starfsmönnum flugmálastjórnar ýmis hagræði við rannsókn flugslysa. Þeir eiga rétt til að fara um vettvang, taka skýrslur af mönnum, krefjast framlagningar á bókum og öðrum skjölum og krefjast aðstoðar lögreglu. Eigi takmarkar þessi réttur flugmálastjórnar rétt og skyldu ákærvalds samkvæmt lögum nr. 82/1961.

Rétt er að benda á lokaákvæði 143. gr. um, að eiganda eða umráðanda loftfars sé rétt að krefjast framhaldsrannsóknar.“ (Alþt. 1963, A-deild, bls. 217.)

Ákvæði 146. gr. loftferðalaga, nr. 34/1964, voru svohljóðandi:

„Um rannsókn á flugslysum fer annars samkvæmt lögum nr. 82/1961, um meðferð opinberra mála.“

Í greinargerð með frumvarpi til loftferðalaga sagði í athugasemdum við 145. gr. frumvarpsins, sem síðar varð 146. gr. loftferðalaga, á þessa leið:

„Með ákvæðum 140.–144. gr. er á engan hátt dregið úr ákvæðum laga nr. 82/1961 um skyldu til að framkvæma réttarrannsókn út af flugslysum. Erfitt mun reynast að skipa fyrir fram loftferðadóm með þeim hætti, sem segir í 48. gr. laga nr. 68/1947. Er því lagt til, að sú leið sé farin, er í greininni segir.“ (Alþt. 1963, A-deild, bls. 217.)

Samkvæmt ofangreindum lögskýringargögnum verður ekki litið svo á, að lög um meðferð opinberra mála hafi gilt um rannsókn flugmálayfirvalda, þar á meðal flugslysanefndar, samkvæmt XI. kafla loftferðalaga nr. 34/1964.

Í skýrslu um niðurstöðu rannsóknar á flugslysi skyldi gerð grein fyrir orsök eða sennilegri orsök slyss. Þá skyldi fylgja skýrslunni sérstök yfirlýsing um, hvort ástæða væri til að ætla, að brotnar hefðu verið réttarreglur eða starfsreglur, sbr. 2. mgr. 145. gr. loftferðalaga nr. 24/1964. Enda þótt höfuðmarkmið rannsókna flugslysanefndar sé án efa að koma í veg fyrir að flugslys endurtaki sig, og auka þar með öryggi í flugi, var í þágildandi 1. mgr. 145. gr. loftferðalaga skýrlega mælt svo fyrir, að senda skyldi *saksóknara* skýrslu um niðurstöðu rannsóknarinnar, en með skýrslu skyldi einnig fylgja *yfirlýsing* um, *hvort ástæða væri til að ætla, að réttarreglur eða starfsreglur hefðu verið brotnar*. Meðal annars á grundvelli slíkra skýrslna hefur af hálfu ákærvaldsins verið tekin ákvörðun um frekari rannsókn og ákæru í slíkum málum. Þá hafa slíkar skýrslur verið lagðar fram í dómsmálum, þar sem ákært hefur verið.

Fyrir lögfestingu mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög 62/1994, hafði Ísland skuldbundið sig með fullgildingu á sáttmálanum til að tryggja hverjum þeim, sem lögsaga þess

næði til, réttindi þau og frelsi, sem sáttmálinn kveður á um, sbr. auglýsingu nr. 11/1954 um fullgildingu Evrópusamnings um verndun mannréttinda og mannfrelsis. Íslenska ríkið hafði þannig tekið á sig þá skyldu, að haga löggjöf sinni og lagaframkvæmd í samræmi við ákvæði sáttmálans og skuldbundið sig til að viðurkenna lögsögu Mannréttindadómstóls Evrópu, sbr. auglýsingu nr. 58/1958.

Í 1. og 2. mgr. 6. gr. mannréttinasáttmála Evrópu segir meðal annars svo:

„1. Þegar kveða skal á um réttindi og skyldur manns að einkamálarétti eða um sök, sem hann er borinn um refsivert brot, skal hann eiga rétt til réttlátrar og opinberrar málsmeðferðar innan hæfilegs tíma fyrir sjálfstæðum og óvilhøllum dómstóli [. . .].

2. Hver sá sem borinn er sökum um refsiverða háttsemi skal talinn saklaus uns sekt hans er sönnuð að lögum.“

Mannréttindadómstóll Evrópu hefur litið svo á, að samkvæmt 1. mgr. 6. gr. mannréttinasáttmála Evrópu sé sérhverjum, sem sakaður sé um refsiverða háttsemi í skilningi þessa ákvæðis, óskylt að tjá sig eða láta í té upplýsingar, er leitt geti til sakfellingar hans („the right of anyone „charged with a criminal offence“, within the autonomous meaning of this expression in Article 6, to remain silent and not to contribute to incriminating himself“. Sjá the Funke judgment, Series A no. 256, bls. 18, grein 44).

Í máli Funke gegn Frakklandi voru málavextir þeir, að töllyfirvöld höfðu til rannsóknar, hvort kærandinn, Funke, hefði gerst brotlegur við tollalög. Ekki kom til þess að Funke yrði ákærður fyrir brot á tollalögum, en í sérstöku máli var hann beittur viðurlögum fyrir að hafa ekki látið í té reikningsyfirlit frá bönkum, sem máli skiptu fyrir rannsóknina. Tilraun yfirvalda með þessum hætti til að neyða Funke til að láta í té sönnunargögn um þau brot, sem hann var sakaður um, taldi Mannréttindadómstóllinn brot á 1. mgr. 6. gr.

Í máli Saunders gegn Bretlandi var aðstaðan sú, að kærandanum, Saunders, var skylt að lögum, að viðlagðri refsingu, að svara spurningum, sem fyrir hann voru lagðar af eftirlitsmönnum iðnaðar- og viðskiptaráðuneytisins við rannsókn þeirra á yfirtöku félags. Þær upplýsingar, sem Saunders lét þannig í té, voru síðan lagðar fram sem umtalsverður hluti sönnunargagna gegn honum við réttarhöld í máli hans, en þeim lauk með fangelsisdómi fyrir ýmis brot, meðal annars fjársvik. Mannréttindanefndin komst að þeirri niðurstöðu, að með þessu hefði verið brotið gegn 1. mgr. 6. gr. Nefndin lagði meðal annars áherslu á, að harkalegt hefði verið að færa fram við réttarhöldin vitnisburð Saunders, sem aflað hefði verið með þvingunum, og hefðu möguleikar hans á að verjast þeim sökum, sem á hann voru bornar, verið skertir verulega. (Sjá skýrslu nefndarinnar frá 10. maí 1994, 67.–76. grein.)

Í tilefni af máli því, sem hér er til úrlausnar, er rétt að benda á, að Mannréttindadómstóllinn taldi í máli Funke það vera brot á 1. mgr. 6. gr. mannréttinasáttmála Evrópu, að Funke var í sérstöku máli dæmd refsing fyrir að leggja ekki fram tiltekin skjöl, er nota átti sem sönnunargögn um sekt hans. Um brot á 6. gr. var talið að ræða, þótt ákæra hefði ekki verið lögð fram. Í máli Saunders lagði Mannréttindanefndin áherslu á, að í refsimáli gegn honum hefðu verið lögð fram sönnunargögn um sekt hans, sem hann hafði verið þvingaður til að láta í té. Í skýrslu sinni tekur Mannréttindanefndin fram, að úrlausn um það, hvort aðili hafi verið þvingaður til að láta í té sönnunargögn um sekt sína og hvort notkun slíkra gagna hafi leitt til óréttlátrar meðferðar refsímáls, ráðist af mati á atvikum hvers máls í heild sinni.

Samkvæmt þeim gögnum, sem fyrir mig hafa verið lögð, var A ekki beittur viðurlögum til að láta í té sönnunargögn beinlínis til notkunar í refsimáli gegn honum, svo sem var

í ofangreindu máli Funke gegn Frakklandi. Ekki kom heldur til þess að refsímál yrði höfðað á hendur A og þar af leiðandi var ekki til að dreifa framlagningu sönnunargagna í slíku máli, er aflað hefði verið frá honum svo sem átti sér stað í fyrrgreindu máli Saunders gegn Bretlandi. Málsmeðferð flugslysanevndar braut því að mínum dómi ekki í bága við 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, enda verður ekki litið svo á, að 6. gr. mannréttindasáttmálans reisi almennt skorður við því, að menn séu, á grundvelli viðhlítandi lagaheimildar, skyldaðir til að láta stjórnvöldum í té upplýsingar vegna þess starfs, sem þau rækja í opinbera þágu.

Með lögum nr. 59/1996 voru sett ný lög um rannsókn flugslysa. 2. og 3. mgr. 14. gr. þeirra laga hljóða svo:

„Skýrslum rannsóknarnefndar flugslysa skal ekki beitt sem sönnunargögnum í opinberum málum, sbr. 4. mgr. 1. gr., enda er markmið flugslysarannsókna samkvæmt lögum þessum að greina orsakabætti flugslysa í því skyni einu að koma í veg fyrir frekari flugslys. Tilgangurinn er ekki að skipta sök eða ábyrgð. Skal þessa getið á forsiðu hverrar lokaskýrslu sem rannsóknarnefnd flugslysa sendir frá sér.

Í þeim tilvikum sem flugslys verða tilefni rannsóknar að hætti laga um meðferð opinberra mála skal rannsóknarnefnd flugslysa veita Rannsóknarlögreglu upplýsingar og gögn sem varða vettvang og úrlausn tæknilegra álitafna. Ekki skal afhenda gögn sem geyma framburð aðila og vitna fyrir nefndinni.“

Í athugasemdum með því frumvarpi, er varð að lögum nr. 59/1996, um rannsókn flugslysa, segir meðal annars svo:

„Í frumvarpinu er kveðið á um að sönnun í opinberum málum verði ekki byggð á skýrslum rannsóknarnefnda flugslysa. Ástæða þessa er ekki síst sú að trúnaður megi haldast milli rannsakaða og þeirra sem rannsóknin beinist að. Þetta er í samræmi við alþjóðareglur, enda er þess getið á forsiðu hverrar rannsóknarskýrslu. Önnur ástæða er tillit til réttaröryggis þeirra sem skýrslur gefa. Framburður þeirra fyrir rannsóknarnefnd flugslysa er gefinn við aðrar aðstæður en hjá þeim sem rannsaka mál að hætti opinberra mála. Þannig er Rannsóknarlögreglu skylt að greina hlutaðeigandi frá því hvort hann er yfirheyrður sem grunaður eða vitni og grunaðir menn njóta réttar við skýrslugjöf hjá Rannsóknarlögreglu sem ekki er gefinn gaumur að þegar þeir gefa rannsóknarnefnd flugslysa skýrslu. Það samræmist þess vegna ekki þeim kröfum sem gerðar eru til réttaröryggis og varða réttarstöðu sakaðra og grunaðra að framburður aðila, gefinn fyrir þeim sem rannsakar flugslys samkvæmt þeirri sérstöku meðferð sem kveðið er á um í frumvarpi þessu, verði notaður sem sönnunargagn í sakamáli.“ (Alþt. 1995, A-deild, bls. 1652.)

Í athugasemdum í greinargerð við 14. gr. þess frumvarps, er varð að lögum nr. 59/1996, um rannsókn flugslysa, segir meðal annars svo:

„2. mgr. tekur af tvímæli um að skýrslur rannsóknarnefndar flugslysa eru ekki gerðar með tilliti til skiptingar sakar eða ábyrgðar og eiga því ekki að vera nýttar sem sönnunargögn í sakamálum. Þetta er í samræmi við yfirlýst markmið viðbætis nr. 13 við alþjóðaflugmálasáttmálann og tilgang flugslysarannsókna skv. 3. mgr. 1. gr. frumvarps þessa.

[. . .]

Fari opinber rannsókn fram er eðlilegt að hluti þeirra rannsóknargagna sem rannsóknarnefnd flugslysa hefur aflað verði látinn Rannsóknarlögreglu í té. Þetta

helgast af þeirri sérstöðu sem rannsóknarnefnd flugslysa er búin skv. frumvarpi þessu, t.d. á vettvangi flugslyss.

Réttaröryggissjónarmið leiða á hinn bóginn til þess að ekki er rétt að byggja opinbera málsmeðferð á gögnum sem geyma framburð aðila og vitna fyrir rannsóknarnefnd flugslysa, enda er ekki gert ráð fyrir að skýrslugjöf þessara aðila fari fram samkvæmt þeim formreglum sem gilda um skýrslugjöf í opinberum málum, sbr. ákvæði 32.–38. gr. laga nr. 19/1991, sem eiga rætur sínar að rekja til alþjóðlegra mannréttindasáttmála.“ (Alþt. 1995, A-deild, bls. 1657.)

Skýrslum rannsóknarnefndar flugslysa verður þannig ekki lengur beitt sem sönnunargagni í opinberu máli og gögn, sem geyma framburð aðila, verða ekki afhent rannsóknarlögreglu samkvæmt hinum nýsettu lögum nr. 59/1996. Með hliðsjón af því og framangreindum niðurstöðum mínum að öðru leyti tel ég ekki tilefni til frekari athugunar á þessum þætti málsins.“

VI.

Niðurstöður álits míns, dags. 26. ágúst 1996, dró ég saman með svofelldum hætti:

„Niðurstaða.

Það er niðurstaða mín, að ekki sé tilefni til athugasemda við athafnir flugmálastjórnar eða flugslysanefndar að því er snertir kvörtun þá, sem fjallað hefur verið um í máli þessu.“

12.2.

Stjórnvaldsákvörðanir. Málsmeðferðarreglur.

Meðalhófsregla. Andmælaregla. Form og efni úrskurðar. Málshraði.

(Mál nr. 1364/1995)

Í tilefni af kvörtun A vegna málsmeðferðar og ákvörðunar skólastjórnar Menntaskólans í Reykjavík, að banna honum að sækja dansleiki á vegum skólans frá febrúarmánuði til loka skólaárs, gerði umboðsmaður grein fyrir gildissviði stjórnsýslulaga, nr. 37/1993. Umboðsmaður tók fram að kennsla félli almennt ekki undir stjórnsýslulögin en ákvarðanir um agaviðurlög og skyld úrræði gætu fallið undir lög. Þó teldust vægari úrræði sem beitt væri til að halda uppi aga og almennum umgengnisvenjum almennt ekki til stjórnvaldsákvörðana. Með hliðsjón af rétti framhaldsskólanema til að taka þátt í skipulögðu félagslífi með skólafélögum sínum og þar sem í vafatilvikum eru löglíkur á því að stjórnsýslulögin eigi við, taldi umboðsmaður að sú ákvörðun skólastjórnar að banna A að sækja dansleiki hefði verið stjórnvaldsákvörðun í skilningi 1. gr. stjórnsýslulaga og því hefði borið að fylgja ákvæðum stjórnsýslulaga við undirbúning málsins og ákvörðun í því.

Umboðsmaður taldi að ekki yrði ráðið af gögnum málsins að val skólastjórnar á úrræðum hefði verið byggt á ómálefnalegum sjónarmiðum né að brotin hefði verið meðalhófsregla 12. gr. stjórnsýslulaga. Þá taldi umboðsmaður ekki sýnt að andmælaréttur hefði verið brotinn á A og tók fram að A hefði ekki sérstaklega krafist frests til að kynna sér gögn máls eða gera grein fyrir afstöðu sinni svo sem hann gat gert samkvæmt 18. gr. stjórnsýslulaga.

A kærði ákvörðun skólastjórnarinnar til menntamálaráðuneytisins. Umboðsmaður taldi að afgreiðsla ráðuneytisins hefði tekið of langan tíma, svo sem viður-

kennt var af hálfu ráðuneytisins. Þá var úrskurður ráðuneytisins ekki í samræmi við 31. gr. stjórnsýslulaga, um form og efni úrskurða.

I.

Hinn 25. janúar 1995 bar A fram kvörtun, sem snertir ákvörðun skólastjórnar Menntaskólans í Reykjavík, sem tekin var í byrjun febrúar 1994, að meina honum að sækja dansleiki á vegum skólans það sem eftir væri af því skólaári.

Með vísan til 1. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, hef ég ákveðið að fjalla einungis um málsmeðferð skólastjórnarinnar, þau úrræði, sem beitt var, og meðferð menntamálaráðuneytisins á kæru A.

II.

Í gögnum málsins kemur fram, að 20. janúar 1994 var haldinn dansleikur á vegum skólafélags Menntaskólans í Reykjavík. Daginn eftir kom til áfloga á gangi skólans milli A og nokkurra skólafélaga hans. Þeir síðarnefndu kváðust eiga harma að hefna, þar sem A hefði hrækt á þá kvöldið áður, en því neitar A. Slagsmálin leiddu til þess, að sauma þurfti saman skurð á enni A, auk þess sem hann fékk heilahristing.

Vegna þessara atvika ákvað skólastjórn Menntaskólans í Reykjavík að vísa einum nemanda úr skóla í viku og að A skyldi áminntur af rektor og vera bannað að sækja fleiri dansleiki á skólaárinu.

Hinn 15. mars 1994 ritaði A menntamálaráðuneytinu bréf og kvartaði yfir meðferð máls síns í skólastjórn Menntaskólans í Reykjavík og óskaði eftir því, að ákvörðun skólastjórnarinnar um að meina honum að sækja dansleiki yrði felld úr gildi. Taldi hann viðurlög þau, sem hann var beittur, í ósamræmi við meint brot og að skólastjórn hefði borið að gefa honum kost á að tjá sig um málið.

Með bréfi, dags. 29. nóvember 1994, tilkynnti menntamálaráðuneytið A, að fenginni umsögn rektors Menntaskólans í Reykjavík, að ráðuneytið teldi ekki ástæðu til að aðhafast frekar í málinu.

Hinn 25. janúar 1995 kvartaði A við mig yfir málsmeðferð ráðuneytisins og skólastjórnar. Ég ritaði menntamálaráðuneytinu bréf hinn 10. mars 1995 og óskaði þess, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að ráðuneytið léti mér í té gögn málsins og skýrði viðhorf sitt til kvörtunarinnar. Svör ráðuneytisins bárust mér með bréfi, dags. 17. apríl 1995. Þar segir meðal annars:

„Varðandi þetta mál vill ráðuneytið taka fram að umrætt atvik átti sér stað á dansleik sem haldinn var á vegum Menntaskólans í Reykjavík og því var um það fjallað af skólayfirvöldum þess skóla. Þegar kvörtun [A] barst ráðuneytinu var hún send rektor Menntaskólans í Reykjavík til umsagnar og að fenginni þeirri umsögn taldi ráðuneytið ekki ástæðu til frekari afskipta af málinu og tjáði [A] það með bréfi. Viðurkennt skal að afgreiðsla málsins tók of langan tíma af hálfu ráðuneytisins.“

Svörum ráðuneytisins fylgdi afrit af umsögn rektors Menntaskólans í Reykjavík.

Með bréfi, dags. 25. apríl 1995, gaf ég A kost á að gera athugasemdir við bréf ráðuneytisins. Hinn 9. ágúst 1995 óskaði A skriflega eftir því við menntamálaráðuneytið að honum yrði afhent afrit af umsögn rektors. Í bréfi, dags. 28. ágúst 1995, sendi hann mér athugasemdir sínar við bréf menntamálaráðuneytisins og umsögn rektors Menntaskólans í Reykjavík. Í þeim ítrekaði hann, að árásin á gangi skólans hefði verið tilefnislaus. Jafnframt gerði hann athugasemd við það, að ráðuneytið skyldi byggja niðurstöðu sína á umsögn rektors, og efaðist um það, að rektor gæti talist óvilhallur í máli þessu.

III.

Í álitinu mínu fjallaði ég fyrst um það, hvort ákvæði stjórnvöldanna áttu við um mál A og síðan um málsmeðferðarreglur þær sem fylgja átti við meðferð málsins. Að síðustu fjallaði ég um meðferð menntamálaráðuneytisins á kærðu A. Í álitinu segir:

„1.

Í febrúarbyrjun 1994 ákvað skólastjórn Menntaskólans í Reykjavík, að A skyldi mein- að að sækja dansleiki á vegum skólans það sem eftir væri af því skólaári. Hvaða reglum fylgja þar við nefnda ákvörðun og undirbúning hennar, réðst meðal annars af því, hvort telja bæri hana stjórnvaldsákvörðun í skilningi 1. gr. stjórnvöldanna nr. 37/1993, en að meginstefnu til er gildissvið þeirra laga bundið við slíkar ákvarðanir. Í 1. gr. stjórnvöldanna segir meðal annars svo:

„Lög þessi taka til stjórnvöldanna ríkis og sveitarfélaga.

Lögin gilda þegar stjórnvöld, þar á meðal stjórnvöldunefndir, taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna. Þau gilda þó ekki um samningu reglugerða né annarra almennta stjórnvaldsfyrirmæla.“

Í greinargerð með frumvarpi því, er síðar varð að stjórnvöldalögum, segir um þetta efni:

„Lögunum er einungis ætlað að gilda þegar stjórnvöld taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna, hvort sem er einstaklinga eða lögaðila. Með orðinu „ákvarðanir“ er vísað til svonefndra stjórnvaldsákvörðana, en sérstaklega er tekið fram að lögin gildi ekki um samningu reglugerða né annarra almennta stjórnvaldsfyrirmæla. Þau taka þannig einungis til einstaklegra ákvörðana, þ.e. ákvörðana sem varða ákveðna einstaklinga eða lögaðila, einn eða fleiri.

Samkvæmt þessu ná lögin ekki til margvíslegrar þjónustustarfsemi á vegum hins opinbera, svo sem umönnunar sjúkra, fatlaðra og aldraðra, kennslu, bókafræðslu og slökkvistarfa, svo að nokkur dæmi séu nefnd. Vissulega getur það verið álitamál hvort þær ákvarðanir, sem tengjast opinberri þjónustu, falli undir gildissvið laganna. Í því efni verður að skoða hvort ákvörðunin lýtur fyrst og fremst að framkvæmdinni, svo sem því hvenær og hvernig lækniáðgerð skuli framkvæmd, hvaða námsefni skuli lagt til grundvallar við kennslu o.s.frv., eða hvort ákvörðunin er fremur lagalegs eðlis, þ.e. fær mönnum réttindi eða skerðir þau, léttir skyldum af mönnum eða leggur á þá auknar byrðar. Þannig verður að líta til þess hvers eðlis ákvörðunin er, en ekki eingöngu til þess hver tekur ákvörðunina og hvers efnis hún er. Sem dæmi má taka þá ákvörðun lækni að framkvæma lækniáðgerð eða synja um framkvæmd hennar. Slík ákvörðun getur augljóslega fallið undir gildissvið laganna, svo sem synjun lækni um að framkvæma fóstureyðingu, meðan synjun um að framkvæma minni háttar lækni- verk mundi tæplega teljast stjórnvaldsákvörðun í skilningi laganna.

[. . .]

Orðalag 1. gr. er annars svo rúmt að í algjörum vafatilvikum ber að álykta svo að lögin gildi fremur en að þau gildi ekki.“ (Alþt. 1992, A-deild, bls. 3283–3284.)

Eins og fram kemur í framangreindum lögskýringargögnum og í álitinu mínu frá 24. febrúar 1994 í máli 761/1993 (SUA 1994:295), fellur kennsla almennt ekki undir stjórnvöldalögin. Ákvarðanir um agaviðurlög og skyld úrræði geta aftur á móti fallið undir stjórnvöldalögin. Með hliðsjón af þeim ummælum í greinargerð, sem að framan eru rakin, verður að telja, að hin vægari úrræði, sem beitt er til að halda uppi aga og almennum um-

gengnisvenjum, teljist almennt ekki stjórnvaldsákvörðanir. Þannig verða ávítur og áminningar svo og brottvísun nema úr ákveðinni kennslustund almennt ekki talin stjórnvaldsákvörðanir. Ákvörðun um að meina nema að sækja tíma um nokkurt skeið eða víkja honum úr skóla í fleiri en einn skóladag telst aftur á móti ákvörðun um slík réttindi og skyldur, þannig að hún fellur undir 2. mgr. 1. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993.

Við mat á því, hvort ákvörðun um að banna nema að sækja dansleiki á vegum skóla sé stjórnvaldsákvörðun eða ekki, er til þess að líta, að í reglugerð nr. 105/1990, um framhaldsskóla, eru ákvæði, er snerta félagslíf nemenda. Þá njóta framhaldsskólanemar almennt réttar til þess að taka þátt í skipulögðu félagslífi með skólafélögum sínum. Með ákvörðun þeirri, sem hér er til umfjöllunar, var A því sviptur réttindum, sem nemendur njóta almennt á sama hátt og þeir njóta almennt réttar til að sækja kennslu o.s.frv. Í umræddri ákvörðun fólst ekki að A væri bannað að koma á tiltekinn dansleik, heldur alla dansleiki það sem eftir lifði vetrar, næstum hálf t skólaárið. Þegar haft er í huga, að í vafatilvikum eru löglíkur fyrir því, að stjórn-sýslulögin eigi við (Alþt. 1992, A-deild, bls. 3284), tel ég, að sú ákvörðun skólastjórnar Menntaskólans í Reykjavík, að banna A að sækja dansleiki hafi verið stjórnvaldsákvörðun í skilningi 1. gr. stjórn-sýslulaga. Bar því að fylgja ákvæðum stjórn-sýslulaga við undirbúning málsins og ákvörðun í því.

2.

Kvörtun A lýtur meðal annars að málsmeðferð skólastjórnar Menntaskólans í Reykjavík. Telur A, að andmælaréttar hans hafi ekki verið gætt.

Þar sem um var að ræða stjórnvaldsákvörðun, bar að fylgja reglum stjórn-sýslulaga, meðal annars um andmælarétt og skyldu stjórnvalda til þess að sjá til þess að mál sé nægjanlega upplýst, áður en ákvörðun er tekin í því. Í reglugerð nr. 105/1990, um framhaldsskóla, er ekki ákvæði um meðferð mála einstakra nemenda í skólastjórn, ef frá er talið, að kveðið er á um það í 32. gr., að námsráðgjafi skuli sitja fundi skólastjórnar, þegar fjallað er um málefni einstakra nemenda, og hafa þar málfrelsi og tillögurétt.

A kvartar meðal annars yfir því, að andmælaréttur hans hafi ekki verið virtur. Í kærú A frá 15. mars 1994 til menntamálaráðuneytisins segir meðal annars svo:

„Skömmu síðar átti ég síðan fund með aðstoðarskólastjóra Menntaskólans í Reykjavík [. . .], til þess að greina honum frá því sem gerst hafði. Í stað þess að ræða atvik málsins og leitast við að komast að hinu sanna í málinu, kaus aðstoðarskólastjórinn frekar [. . .] að ræða persónu mína [. . .]. Eftir stuttan fund gat ég ekki skilið þá afstöðu skólafyrirvalda, sem kom fram á þessum fundi, öðruvísi en þannig, að ég sjálfur hefði átt verulega sök á þeim áverkum sem ég hlaut. Á þá afstöðu skólans get ég með engu móti fallist.

[. . .]

Hvorki mér né þeim nemanda, sem olli áverkanum var gefinn kostur á því að standa fyrir máli okkar í skólastjórn.“

Af bréfi rektors 22. nóvember 1994 verður að telja ljóst, að skólastjórnendur hafi rætt við þá, er lentu í átökum við A á gangi skólans, ásamt fleiri nemendum, í því skyni að fá upplýsingar um málavexti. Af orðum A má einnig ráða, að hann hafi rætt við skólastjórnendur og komið að sjónarmiðum sínum og að honum hafi verið ljóst, að þeir settu slagsmálin í samhengi við meintar ávirðingar hans á dansleiknum 20. janúar 1994. Samkvæmt 18. gr. stjórn-sýslulaga getur aðili máls, á hvaða stigi málsmeðferðar sem er, krafist þess að afgreiðslu máls sé frestað, þar til hann hefur kynnt sér gögn og gert grein fyrir afstöðu sinni. A hafði fengið að tjá sig um málið við skólastjórnendur og því var það hans að eiga frumkvæði að frekari andmælum, teldi hann þeirra þörf. Verður því ekki ráðið af gögnum málsins, að skólastjórnendur hafi brotið rétt á A.

3.

Eins og að framan greinir, varð niðurstaða skólastjórnar Menntaskólans í Reykjavík sú, að A skyldi bannað að koma á fleiri dansleiki til vors 1994, en einum þeirra nemenda, sem hann lenti í átökum við, var vikið úr skóla í viku.

Dansleikir fyrir menntaskólanema eru haldnir á vegum nemendafélaga skólanna. Engu að síður þurfa skólastjórnendur að undirrita yfirlýsingu þess efnis, að dansleikurinn sé eingöngu fyrir nemendur og kennara, ásamt gestum þeirra, og að þeir séu haldnir undir umsjá skólastjórnar, til þess að skemmtanaleyfi fáiast. Skólastjórn var því bær til þess að ákveða, að A skyldi bannað að sækja dansleiki á vegum skólafélags Menntaskólans í Reykjavík.

A kvartar yfir því, að ekki hafi verið samræmi milli þeirra úrræða, sem skólastjórn beitti gagnvart honum og einum þeirra nemenda, sem hann lenti í átökum við á gangi skólans, og að harðar hafi verið tekið á meintum ávirðingum hans en skólafélaga hans. Ekki verður ráðið af gögnum málsins að val skólastjórnar á úrræðum hafi verið byggt á ómálefnalegum sjónarmiðum né að brotin hafi verið meðalhófsregla 12. gr. stjórnslulaga, en í henni segir meðal annars: „Skal þess þá gætt að ekki sé farið strangar í sakirnar en nauðsyn ber til.“

4.

Með bréfi, dags. 15. mars 1994, kærði A ákvörðun skólastjórnarinnar til menntamálaráðuneytisins. Ráðuneytið svaraði bréfi hans 29. nóvember 1994 og taldi ekki ástæðu til að hafast frekar að í málinu. A kvartar yfir því, að afgreiðsla málsins hafi dregist um of í ráðuneytinu, og telur, að átt hefði að gefa honum kost á að tjá sig um umsögn rektors Menntaskólans í Reykjavík um kærú hans. Af ákvæðum 13. gr. stjórnslulaga leiðir, að æðra stjórnvaldi er ekki fortakslaust skylt að eiga frumkvæði að því að aðili máls tjái sig um umsögn lægra stjórnvalds við meðferð kærú máls, nema nýjar upplýsingar, sem honum eru í óhag, hafi komið fram í umsögninni. Ekki verður séð af gögnum málsins, að aðstaðan hafi verið slík að því er tekur til umsagnar rektors Menntaskólans í Reykjavík. Því bar ráðuneytinu ekki skylda til að gefa A kost á að tjá sig um umsögnina, en slíkt hefði þó verið í samræmi við vandaða stjórnsluhætti. Aftur á móti gat A óskað eftir því að fá að tjá sig um málið á grundvelli 18. gr. stjórnslulaga, sbr. það sem áður segir.

Að því er snertir afgreiðslu málsins skal tekið undir það með ráðuneytinu, að afgreiðsla málsins tók of langan tíma af þess hálfu. Í 9. gr. stjórnslulaga segir meðal annars, að þegar leitað er umsagnar, skuli það gert við fyrstu hentugleika. Samkvæmt gögnum málsins barst Menntaskólanum í Reykjavík beiðni menntamálaráðuneytisins um umsögn í nóvember 1994. Ekki hafa komið fram neinar skýringar á þeim langa tíma, sem leið, uns umsagnarinnar var óskað. Í samræmi við 9. gr. stjórnslulaga bar einnig að gera A grein fyrir fyrirsjáanlegum tögum á afgreiðslu málsins, en svo var ekki gert.

5.

Loks kvartar A yfir því, að svar ráðuneytisins hafi verið ófullnægjandi og ekki í samræmi við stjórnslulög. Um stjórnslukæru er fjallað í VII. kafla stjórnslulaga og um form og efni úrskurða í kærú málum segir svo í 31. gr.:

„Úrskurður æðra stjórnvalds í kærú máli skal ávallt vera skriflegur og skulu eftirtalin atriði m.a. koma fram á stuttan og glöggan hátt:

1. Kröfur aðila.
2. Efni það sem til úrlausnar er, þar á meðal hin kærða ákvörðun.
3. Stutt yfirlit um málsatvik og ágreiningsefni málsins.
4. Rökstuðningur fyrir niðurstöðu máls skv. 22. gr.

5. Aðalniðurstöðu skal draga saman í lok úrskurðar í sérstakt úrskurðarorð.“

Ljóst er, að bréf menntamálaráðuneytisins til A, dags. 29. nóvember 1994, er ekki í samræmi við tilvitnaða grein í stjórnarsýslulögum. Til þess var sérstök nauðsyn, einkum þegar litið er til þess, að eina ástæðan, sem ráðuneytið tilgreinir fyrir niðurstöðu sinni, er um-sögn rektors Menntaskólans í Reykjavík, sem fylgdi ekki úrskurðinum og A hafði ekki séð. Þá var sú niðurstaða ráðuneytisins, að ákvörðun skólastjórnar skyldi óhögguð standa, ekki dregin saman í úrskurðarorð, svo sem lögboðið er í 5. tölulið 31. gr. stjórnarsýslulaga.“

IV.

Niðurstöður álits míns, dags. 24. september 1996, dró ég saman með svofelldum hætti:

„Niðurstaða.

Samkvæmt framansögðu er niðurstaða mín sú, að ekki sé ástæða til athugasemda við meðferð máls þessa hjá skólastjórnendum Menntaskólans í Reykjavík. Ekki verður ráðið af gögnum málsins, að svo hart hafi verið tekið á agabroti A, að brotið hafi verið gegn meðalhófsreglu 12. gr. stjórnarsýslulaga. Aftur á móti tók afgreiðsla kærunnar of langan tíma af hálfu menntamálaráðuneytisins og of langur tími leið frá því að kæra A barst menntamálaráðuneytinu, þar til umsagnar var leitað frá Menntaskólanum í Reykjavík. Loks beini ég þeim tilmælum til menntamálaráðuneytisins, að það gæti þess að úrskurðir þess séu í samræmi við skýrar kröfur stjórnarsýslulaga um form þeirra og efni.“

12.3. Útgáfa áfrýjunarstefnu. Leiðbeiningarskylda stjórnvalda. Stjórnarskrá. Mannréttindasáttmáli Evrópu. (Mál nr. 1818/1996)

A kvartaði yfir þeirri ákvörðun ríkissaksóknara að hafna beiðni hans um áfrýjun refsிடóms, þar sem hún væri of seint fram komin. Umboðsmaður takmarkaði umfjöllun sína við þá ákvörðun ríkissaksóknara að synja beiðni A, sem borin var fram að liðnum áfrýjunarfresti samkvæmt 2. tölul. 151. gr. laga nr. 19/1991, um meðferð opinberra mála, en innan þess frests, sem lögboðnar leiðbeiningar um áfrýjun sem A voru afhentar við birtingu dóms sögðu fyrir um.

Umboðsmaður tók fram að samkvæmt 149. gr. laga nr. 19/1991 ætti sakfelldur maður rétt á að áfrýja héraðsdómi og væri þessi réttur einnig tryggður í 2. gr. viðauka nr. 7 við mannréttindasáttmála Evrópu, sem hafður var til hliðsjónar við breytingar á lögum um meðferð opinberra mála með lögum nr. 37/1994. Þar sem frestir til að nýta þennan rétt fælu í sér takmörkun á réttinum væri mikilvægt að slíkar reglur væru skýrar og leiðbeiningar samkvæmt þeim ekki til þess fallnar að skerða réttinn. Með hliðsjón af því að lögboðnar leiðbeiningar til A voru rangar, að villan var ekki augljós og að A sendi tilkynningu innan þess frests sem honum var leiðbeint um, taldi umboðsmaður að ríkissaksóknara hefði borið að gefa út áfrýjunarstefnu í málinu. Þá vísaði umboðsmaður til ákvæða 70. gr. stjórnarskrárinnar og 6. gr. mannréttindasáttmálans um rétt sakfellds manns til að leita endurskoðunar á máli sínu fyrir æðra dómi og taldi að í sjónarmiðum um réttláta málsmeðferð fælist að dómstólar leystu úr álitaefnum um áfrýjunarrétt, en ekki embætti ríkissaksóknara.

I.

Hinn 6. júní 1996 leitaði til mín B, hæstaréttarlögmaður, fyrir hönd A. Kvartaði hann yfir þeirri ákvörðun ríkissaksóknara, að hafna beiðni hans um áfrýjun dóms Héraðsdóms

Austurlands í málinu nr. [. . .], Ákærvaldið gegn A. Jafnframt kvartar hann yfir því, að dóms- og kirkjumálaráðuneytið hafi hafnað kröfu hans um endurskoðun ákvörðunar ríkissaksóknara.

II.

Um málavexti segir í kvörtuninni:

„Málavextir eru þeir, að [A] sætti með dómi uppkv. 8. janúar s.l. 6 mánaða fangelsi, þar af 5 mánuði skilorðsbundna fyrir brot á alm. hgl.

[A] var birtur refsisdómur Héraðsdóms Austurlands af lögreglumanni. Birtingarvottorð er ódagsett en dómur sagður birtur 16. janúar 1996. Birtingarvottorð ber ekki áritun dómfellda, sem getur ekki staðfest birtingardag.

Við dómsbirtingu voru [A] afhentar leiðbeiningar um áfrýjun opinbers máls sem tilgreindi að áfrýjunarfrestur rynni út 15. febrúar 1996. Áfrýjunarbeiðni var send embætti ríkissaksóknara þann dag en í bréfi vararíkissaksóknara dags. samdægurs svo og í bréfi frá 16. febrúar kemur fram það álit saksóknara að áfrýjun sé of seint fram komin og því hvorki gild né marktæk að lögum, og synjaði saksóknari erindi dómfellda um að gefa út áfrýjunarstefnu.“

Málinu var skotið til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins með stjórnslukæru, dags. 19. apríl 1996. Í úrskurði ráðuneytisins frá 24. maí 1996 var þeirri kröfu A, að ríkissaksóknara yrði gert skylt að gefa út áfrýjunarstefnu, hafnað á þeim grundvelli, að ekki væri kærusamband milli ráðuneytisins og ríkissaksóknara að þessu leyti.

Um synjun ríkissaksóknara um útgáfu áfrýjunarstefnu segir meðal annars svo í kvörtuninni:

„Augljóst er, að í máli þessu hefur hlutaðeigandi stjórnvald brugðist leiðbeiningarskyldu sinni. Leiðir það til þess að ekki er hægt að beita þröngum frestsákvæðum 2. og 3. mgr. 151. gr. l. nr. 19/1991 gagnvart dómfellda. Í bréfi dags. 6. mars 1996 segir ríkissaksóknari að hann telji sig bundinn af framangreindum ákvæðum sem séu ótvíræð. Ekki hafa lögín sjálf eða önnur lögskýringargögn að geyma upplýsingar, sem gefa til kynna, að ei sé unnt að víkja frá ákvæðunum þegar um mistök sem þessi er að tefla.

Til stuðnings þessa má benda á að synjun ríkissaksóknaraembættisins á að gefa út áfrýjunarstefnu sem er réttarívilnandi stjórnarathöfn, gengur gegn grunninntaki 12. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 sem kveður á um að stjórnvöld eigi að gæta hófs í hvívetna.

Ríkissaksóknari tilgreinir í bréfi sínu [til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 6. mars 1996] tvo dóma, þar sem Hæstiréttur vísar málum frá dómi þar eð dómfelldi lýsti ekki yfir áfrýjun fyrr en að loknum áfrýjunarfresti. Hér gæti vanþekkingar því ágreiningur um hvort tilkynning um áfrýjun hafi komið of seint fram á ekki undir embætti ríkissaksóknara heldur dómstóla. Ríkissaksóknara er hvergi í l. nr. 19/1991 falið vald til að synja um útgáfu áfrýjunarstefnu, en hins vegar er að finna í 156. gr. l. nr. 19/1991 heimild til að vísa máli frá dómi án flutnings ef galli er á málalíbúnaði.“

III.

Með bréfi 12. júní 1996 tilkynnti ég B, hæstaréttarlögmanni, þá ákvörðun mína, sbr. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að afmarka athugun mína á málinu við þá ákvörðun ríkissaksóknara, að hafna beiðni um áfrýjun dóms héraðsdóms í málinu. Sama dag ritaði ég ríkissaksóknara bréf og óskaði þess að embætti hans skýrði við-

horf sitt til kvörtunarinnar og léti mér í té þau gögn, er málið varða. Með tilliti til þess, að mistök virtust hafa átt sér stað við birtingu dómsins, hvað varðar leiðbeiningar um áfrýjunarfrest dómþola, sem honum yrði ekki kennt um, var óskað sérstaklega upplýsinga um, hvers vegna tilkynning lögmannsins skv. 2. mgr. 151. gr. laga nr. 19/1991, um meðferð opinberra mála, sbr. 11. gr. laga nr. 37/1994, um áfrýjun málsins, hefði ekki verið send Hæstarétti Íslands til umfjöllunar.

Í svarbréfi ríkissaksóknara, dags. 14. júní 1996, segir:

„Eins og áður hefur verið tekið fram af hálfu ríkissaksóknara vegna þessa erindis lögmannsins og með hliðsjón af umfjöllun og úrskurði dómsmálaráðuneytisins af þessu tilefni þykir álitaeftnið falla undir ákvæði XXII. kafla laga nr. 19/1991. Ef Hæstiréttur yrði við beiðni um endurupptöku gerir ríkissaksóknari samkvæmt 188. gr. tilvitnaðra laga ráðstafanir til áfrýjunar málsins með útgáfu áfrýjunarstefnu en fyrr ekki.

Framanritað tilkynnist yður hér með, herra umboðsmaður Alþingis, sbr. og 3. gr. reglna um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis nr. 82/1988, 4. og 5. tl.“

IV.

Í álitu mínu, dags. 21. júní 1996, segir:

„1.

Samkvæmt 2. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, sbr. 2. gr. reglna nr. 82/1988, um störf og starfshætti umboðsmanns, tekur starfssvið umboðsmanns til stjórnýslu ríkisins og sveitarfélaga. Undanþegnar starfssviði umboðsmanns eru m.a. dómsathafnir og ákvarðanir og aðrar athafnir stjórnvalda, sem bera skal undir dómstóla samkvæmt beinum lagafyrirmælum, sbr. 4. og 5. tölul. 3. gr. reglna nr. 82/1988.

Umfjöllun mín um mál þetta takmarkast, með vísan til framangreinds, við þá ákvörðun ríkissaksóknara, að synja beiðni um útgáfu áfrýjunarstefnu, sem borin var fram að liðnum fresti samkvæmt 2. tölul. 151. gr. laga nr. 19/1991, sbr. 11. gr. laga nr. 37/1994, en innan þess frests, sem lögboðnar leiðbeiningar um áfrýjun, sem dómþola voru afhentar við birtingu dóms, segja til um.

2.

Í skýringum ríkissaksóknara í bréfi, dags. 14. júní 1996, telur hann álitaeftni máls þessa falla undir ákvæði XXII. kafla laga nr. 19/1991, þ.e. ákvæði um endurupptöku dæmdra mála. Ákvæði XXII. kafla umræddra laga taka til óáfrýjaðra héraðsdóma eða hæstaréttardóma, sbr. 183. gr. Tilkynning A, sem um ræðir í málinu, varðar hins vegar áfrýjun héraðsdóms Austurlands í máli ákærvaldsins á hendur honum. Með vísan til framangreinds tel ég að fjalla beri um mál A samkvæmt reglum um áfrýjun slíkra mála í XVIII. kafla laganna.

3.

Ákvæði 151. gr. laga nr. 19/1991, um meðferð opinberra mála, sbr. 11. gr. laga nr. 37/1994, um breytingu á þeim lögum hljóðar svo:

„1. Ef ákærði er staddur við uppkvaðningu héraðsdóms skal dómari kynna honum rétt hans til áfrýjunar og frest til að lýsa henni yfir. Að öðrum kosti annast þetta sá sem birtir ákærða dóm. Skal getið að þess hafi verið gætt í bókun í þingbók eða birtingarvottorði.

2. Ákærði skal lýsa yfir áfrýjun dóms innan fjögurra vikna frá birtingu hans í

bréflægri tilkynningu til ríkissaksóknara. Í tilkynningunni skal tekið nákvæmlega fram í hverju skyni sé áfrýjað, þar á meðal varðandi kröfur skv. XX. kafla ef því er að skipta. Ríkissaksóknara og öðrum ákærendum er skylt að veita ákærða leiðbeiningar um gerð tilkynningar ef eftir því er leitað.

3. Berist ríkissaksóknara ekki tilkynning ákærða um áfrýjun innan frests skv. 2. mgr. skal líta svo á að ákærði vilji hlíta héraðsdómi.“

Um synjun erindis A segir svo í bréfi ríkissaksóknara, dags. 6. mars. 1996, í tilefni kæru A til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins:

„Er ákærði lýsti yfir þeirri ákvörðun sinni að áfrýja dómnum til Hæstaréttar var liðinn sá fjögurra vikna frestur, sem mælt er fyrir um í 2. mgr. 151. gr. laga um meðferð opinberra mála, nr. 19, 1991, sbr. 11. gr. laga nr. 37,1994. Dómurinn var birtur ákærða 16. janúar sl., en tilkynning ákærða um áfrýjun er dagsett 15. febrúar sl. eða á 30. degi frá dómsbirtingu. Þegar af þessari ástæðu er ekki unnt að verða við ósk ákærða um áfrýjun dómsins. Hefur það ekki áhrif í þessu sambandi „að mistök virðast hafa átt sér stað við birtingu dómsins um leiðbeiningar um áfrýjunarfrest gagnvart dómfellda.“ svo sem segir í bréfi ráðuneytisins.

Ákæruvald telur sig í þessum efnum bundið af ótvíræðum ákvæðum 2. og 3. mgr. 151. gr. laga nr. 19, 1991 og ber jafnframt að hafa til hliðsjónar dóma Hæstaréttar í málunum nr. 465/1994 (Hrd. 1995,551) og nr. 42/1995 (6. apríl 1995), en báðum þessum málum var vísað frá Hæstarétti vegna þess, að ákærðu lýstu ekki yfir áfrýjun fyrr en að loknum áfrýjunarfresti. Þykir einsýnt að eins færi í þessu máli, yrði því vísað til Hæstaréttar, og verður áfrýjunarstefna því ekki gefin út í máli þessu.“

Samkvæmt áritun lögreglunnar í X-stað voru A afhentar leiðbeiningar um áfrýjun opinbers máls, svo sem lögboðið er samkvæmt 1. tölul. 151. gr. laga nr. 19/1991. Í 5. tölul. framangreindra leiðbeininga um áfrýjun opinbers máls segir, að dómfelldur skuli lýsa yfir áfrýjun dóms innan fjögurra vikna frá birtingu hans í bréflægri tilkynningu til ríkissaksóknara. Í 9. tölul. segir, að ofangreindur fjögurra vikna frestur renni út 15. febrúar 1996. Óumdeilt er að tilkynning A um ákvörðun hans um áfrýjun málsins barst embætti ríkissaksóknara 15. febrúar 1996.

Samkvæmt 149. gr. laga nr. 19/1991, sbr. 9. gr. laga nr. 37/1994, á ákærður, sem sakfelldur hefur verið í héraði, rétt til að áfrýja héraðsdómi. Þessi réttur er sömuleiðis tryggður í 2. gr. viðauka nr. 7 frá 22. nóvember 1984 við Evrópusamning um verndun mannréttinda og mannfrelsis og tóku breytingar samkvæmt lögum nr. 37/1994 á lögum um meðferð opinberra mála meðal annars mið af honum. (Alpt. A-deild, 1993, bls. 1215.) Frestir til að koma að yfirlýsingu um, að dómfelldur maður hyggist nýta sér þennan rétt, fela í sér takmörkun á slíkum rétti. Því er mikilvægt að slíkar reglur séu skýrar og að leiðbeiningar ákæruvaldsins þar að lútandi séu ekki til þess fallnar að skerða þennan rétt, sé þeim fylgt. Þegar litið er til þess, að hinar lögboðnu leiðbeiningar, sem dómþola voru veittar fyrir hönd ákæruvaldsins, voru rangar, að villan í leiðbeiningunum var ekki augljós og að af hálfu dómþola var send tilkynning um ákvörðun hans um áfrýjun málsins innan þess frests, sem honum var leiðbeint um, tel ég, að ríkissaksóknara hafi borið að gefa út áfrýjunarstefnu í málinu, eins og mál þetta var vaxið.

Það er grundvallarregla í íslensku réttarfari, að öllum beri réttur til að fá úrlausn um réttindi sín með réttlátri málsmeðferð fyrir óháðum og óhlutdrægum dómstóli, sbr. 70. gr. Stjórnarskrár lýðveldisins Íslands. Í því sambandi kemur 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu einnig til athugunar. Eins og að framan hefur verið rakið, á sakfelldur maður ótvíræðan rétt til að leita endurskoðunar á máli sínu fyrir æðra dómi. Ég tel, að í framan-

greindum sjónarmiðum um réttláta málsmeðferð felist réttur dómþola til að dómstólar fjalli um mál hans og að í þessu tilviki leysi þeir úr ágreiningi um áfrýjunarrétt hans.

V.

Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða mín, að ágreiningur í máli þessu varði rétt A til áfrýjunar héraðsdóms og að rétt sé að dómstólar leysi úr þeim ágreiningi. Það sé því ekki rétt, eins og atvikum máls þessa er háttað, að ríkissaksóknari taki með synjun um útgáfu áfrýjunarstefnu afstöðu til þess, hvort A hefði fyrirgert rétti sínum til áfrýjunar. Það eru því tilmæli mín, að ríkissaksóknari gefi út áfrýjunarstefnu í málinu, þannig að dómstólar fái leyst úr því, hvort ástæður séu til frávísunar samkvæmt 156. gr. laga nr. 19/1991, sbr. 16. gr. laga nr. 37/1994.“

13.0. Menntaskólar.

13.1. Synjun um inngöngu. Jafnræðisregla. Sjóarmið sem ákvörðun er byggð á. Leiðbeiningar sem fylgja umsóknareyðublöðum. (Mál nr. 1532/1995)

C og D báru fram kvörtun fyrir hönd sona sinna A og B, vegna úrskurðar menntamálaráðuneytisins sem staðfesti ákvörðun rektors Menntaskólans í Reykjavík um að A og B fengu ekki inngöngu í skólann. Töldu A og B að um brot á jafnræðisreglu 11. gr. stjórnslulaga, nr. 37/1993, væri að ræða, þar sem ákvörðun rektors hefði byggst á fyrirmælum menntamálaráðherra um að framhaldsskólar tækju ekki við nemendum úr öðrum byggðalögum, sérstaklega Kópavogi, Garðabæ og Hafnarfirði. Ennfremur að nemendur utan Reykjavíkur hefðu fengið inngöngu í skólann vegna ætternis, þar sem systkini og/eða foreldrar hefðu verið í skólanum.

Umboðsmaður taldi fyrirmæli 50. og 51. gr. reglugerðar nr. 105/1990, um skiptingu landsins í skólahverfi, eiga sér fullnægjandi lagastoð í 1. mgr. 16. gr. og 40. gr. laga nr. 57/1988, um framhaldsskóla. Þar sem synjun um skólavist A og B var byggð á því að þeir voru búsettir utan skólahverfisins var hún í samræmi við meginreglu reglugerðarinnar og fól að þessu leyti ekki í sér brot á jafnræðisreglu 11. gr. stjórnslulaga. Þá taldi umboðsmaður að í tilmælum menntamálaráðuneytisins til skólameistara framhaldsskóla, að virða forgangsrétt nemenda sem búsettir væru í Reykjavík, hefði aðeins falist árétting á ákvæðum reglugerðarinnar. Við ákvörðun um inntöku nemenda utan skólahverfis væri hins vegar óheimilt að gera greinarmun á þeim nemendum sem búsettir væru í Garðabæ, Kópavogi og Hafnarfirði og þeim sem búsettir væru annars staðar utan skólahverfis. Með hliðsjón af gögnum málsins taldi umboðsmaður þó ekki ástæðu til að fjalla frekar um orðalag bréfs ráðuneytisins að þessu leyti, enda varð ekki ráðið að umsóknir nemenda úr þessum þremur byggðalögum hefðu síður verið samþykktar en umsóknir nemanda úr öðrum skólahverfum.

Eyðublaði því sem ætlað var til umsóknar um námsvist í framhaldsskóla fylgdu ekki upplýsingar um umdæmaskiptingu og forgangsrétt til skólavistar samkvæmt reglugerð nr. 105/1990. Taldi umboðsmaður eyðublað fyrir umsókn um skólavist fyrir skólaárið 1995–1996 gefa til kynna að nemendur ættu frjálst val um framhaldsskóla. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til menntamálaráðuneytisins, að upplýsingar um þetta atriði fylgdu eyðublöðum fyrir næsta skólaár, sem og upplýsingar um, hvaða önnur atriði gætu haft áhrif á val nemenda í framhaldsskóla.

Umboðsmaður féllst á þau sjónarmið menntamálaráðuneytisins að að frátöldum sjónarmiðum um forgangsrétt, yrði að gera kröfu um að skólameistarar fylgdu almennum og hlutlægum mælikvarða við mat á umsóknum og gættu samræmis og jafnræðis milli umsækjenda sem eins væri ástatt um. Taldi umboðsmaður að ákvörðun um inntöku annarra nemenda en þeirra sem njóta forgangsréttar yrði að byggja á málefnalegum sjónarmiðum, svo sem árangri í námi, en ekki á því hvort umsækjandi hefði átt systkini í skólanum eða foreldrar væru gamlir nemendur skólans. Þá taldi umboðsmaður réttara að láta sjónarmið um námsárangur ganga framur óskum um nám í bekkjakerfi, enda byggðu lög um framhaldsskóla á því að áfangakerfi væri meginregla í framhaldsnámi. Að gögnum málsins athuguðum taldi umboðsmaður að ekki væri fyllilega ljóst að fulls samræmis hefði verið gætt við mat á umsóknum nemenda utan skólahverfis. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til menntamálaráðuneytisins að það hlutaðist til um að skólameisturum framhaldsskóla yrðu kynnt

framangreind sjónarmið og að þeir settu sér málefnalegar reglur um mat á vali umsækjanda, sem tryggðu samræmi og að jafnræði yrði viðhaft við afgreiðslu umsókna.

I.

Hinn 22. ágúst 1995 leituðu til mín C, f.h. sonar síns A, og D, f.h. sonar síns B. Beindist kvörtun þeirra að úrskurði menntamálaráðuneytisins frá 15. ágúst 1995, þar sem hafnað var kröfu þeirra um, að synjun rektors Menntaskólans í Reykjavík á umsóknum þeirra um inngöngu í skólann yrði tekin til endurskoðunar og þeim veitt innganga í hann.

II.

Samkvæmt gögnum málsins sóttu þeir A og B um að hefja nám í Menntaskólanum í Reykjavík haustið 1995. Umsóknir þeirra voru ritaðar á sérstök umsóknareyðublöð, þar sem fram kemur, að sótt skuli um einn skóla og annan til vara. A sótti um Menntaskólann við Sund til vara. B, sem kveðst hafa fengið þær upplýsingar, að annar kosturinn yrði að vera skóli í héraði, sótti um Fjölbrautaskólann í Garðabæ til vara. Menntaskólinn í Reykjavík hafnaði báðum umsóknunum og Menntaskólinn við Sund hafnaði umsókn A, en báðir fengu inngöngu í Fjölbrautaskólann í Garðabæ. Í bréfi Menntaskólans við Sund frá 16. júní 1995 kemur fram rökstuðningur fyrir synjun um skólavist, samkvæmt beiðni foreldra A. Þar segir, að ákvörðun um að veita honum ekki skólavist byggir mest á búsetu hans. Skólinn hafi tekið mið af bréfi frá menntamálaráðherra til skólameistara framhaldsskóla, dags. 7. júní 1995. Tilvitnað bréf menntamálaráðherra hljóðar svo:

„Vegna fyrirsjáanlegra vandkvæða á að tryggja öllum nemendum sem búsettir eru í Reykjavík skólavist á næsta skólaári í einhverjum af framhaldsskólum borgarinnar beinir ráðuneytið þeim eindregnu tilmælum til skólameistara framhaldsskóla í Reykjavík að þeir taki ekki inn nemendur sem búsettir eru í öðrum byggðarlögum fyrr en nemendur búsettir í Reykjavík hafa fengið úrlausn sinna mála. Ekki hvað síst gildir þetta um nemendur sem búsettir eru í Kópavogi, Garðabæ eða Hafnarfirði.

Þetta á þó ekki við þegar um er að ræða sérhæft nám sem hlutaðeigandi nemandi getur *ekki* stundað í sinni heimabyggð. Þegar um er að ræða nám sem aðeins er í boði á einum stað á landinu ber að líta á alla nemendur sem jafnsetta án tillits til búsetu.“

Í úrskurði ráðuneytisins kemur fram, að ráðuneytið hafi óskað eftir því, að rektor Menntaskólans í Reykjavík gerði ráðuneytinu skriflega grein fyrir því, eftir hverju hefði verið farið við inntöku nýrra nemenda vegna skólaársins 1995–1996 og hvers vegna umsóknum þeirra A og B hefði verið hafnað. Þá hafi þess jafnframt verið óskað, að í svari rektors kæmu fram almennar upplýsingar um inntöku nemenda í skólann. Í svarbréfi rektors, dags. 9. ágúst 1995, segir meðal annars svo:

„Meginreglan sem ég hef beitt s.l. 25 ár, er að taka inn alla nemendur, sem óskað hafa eftir skólavist. Síðustu 3–4 árin hefur fjöldi umsókna hins vegar verið svo mikill, að nauðsynlegt hefur reynzt að hafna mörgum. Þá hefur skapast sú regla, að fyrst eru teknir inn umsækjendur úr því hverfi, sem skólanum hefur verið úthlutað af ráðuneytinu, en síðan nemendur utan hverfis eftir einkunnum. Þar að auki hefur verið tekið tillit til þess, ef umsækjendur hafa átt systkin í skólanum, foreldrar eru gamlir nemendur eða mjög eindregin ósk um nám í bekkjakerfi hefur verið skráð á umsókn. Þessi hópur er á að gizka um 10% inntekinna nemenda. Meðaltal úr skólaeinkunnum í samræmdum greinum allra þeirra, sem teknir voru inn utan hverfis, var 8,94 nú í

vor. Meðaltal einkunna [B] var 7,50, en [A] 8,50. Rétt er að geta þess, að meðaltal þeirra, sem eingöngu voru teknir inn eftir einkunnum, var 9,12 og meðaltal þeirra síðastnefndu 8,69.“

Niðurstaða ráðuneytisins hljóðar svo:

„Samkvæmt lokaákvæði 2. mgr. 16. gr. laga nr. 57/1988 um framhaldsskóla er inntaka nemenda í framhaldsskóla á ábyrgð skólameistara. Hinar kærðu ákvarðanir rektors Menntaskólans í Reykjavík um að synja [B] og [A] um inngöngu í skólann voru því teknar af réttum og þar til bærum aðila.

Í kærinni er því haldið fram að hinar kærðu ákvarðanir brjóti í bága við jafnræðisreglu 11. gr. stjórnýslulaga nr. 37/1993, en ákvæði þeirrar greinar hljóða svo:

Við úrlausn mála skulu stjórnvöld gæta samræmis og jafnræðis í lagalegu tilliti.

Óheimilt er að mismuna aðilum við úrlausn mála á grundvelli sjónarmiða, byggðum á kynferði þeirra, kynþætti, litarhætti, þjóðerni, trúarbrögðum, stjórn mála-sköðunum, þjóðfélagsstöðu, ætterni eða öðrum sambærilegum ástæðum.

Kærendur telja að óheimilt sé að mismuna einstaklingum á grundvelli búsetu þeirra og þá eigi [B] og [A] ekki kost á sambærilegu námi í Garðabæ.

Samkvæmt 1. mgr. 16. gr. laga um framhaldsskóla nr. 57/1988 skulu allir þeir sem lokið hafa grunnskólanámi eiga rétt á að hefja nám í framhaldsskóla. [B] og [A] uppfylla þetta skilyrði. Í lögum um framhaldsskóla er ekki að finna ákvæði um eftir hverju skólameistara beri að fara við ákvarðanir um inntöku nemenda í framhaldsskóla. Telja verður að á grundvelli hinnar almennu reglugerðarheimildar í 40. gr. laga nr. 57/1988 og til að tryggja framkvæmd á áðurgreindri reglu 1. mgr. 16. gr. sömu laga hafi verið heimilt að setja í reglugerð fyrirmæli um skiptingu landsins í umdæmi og forgangsrétt nemenda til að sækja framhaldsskóla í því umdæmi (skólahverfi) þar sem hann á lögheimili ef það nám, sem hann hyggst stunda, er þar í boði. Verður þá jafnframt að líta til þess að áskilið er að nemendur, sem óska að stunda nám í sérskólum eða á sérhæfðum brautum, sem ekki er boðið upp á í þeirra umdæmi, hafi sama rétt og aðrir til innritunar á þessar brautir þar sem þær eru í boði. Ákvæði þessi mæla aðeins fyrir um forgangsrétt, en hin endanlega ákvörðun um inntöku nemenda í framhaldsskóla er á ábyrgð skólameistara.

Menntaskólinn í Reykjavík býr við takmarkað húsrými fyrir kennslu og rektor hans gat því ekki veitt öllum þeim sem óskuðu eftir að hefja nám við skólann á komandi hausti inngöngu. [B] og [A] eru báðir búsettir utan Reykjavíkumumdæmis eins og það er skilgreint í reglugerð nr. 105/1990 og höfðu því ekki samkvæmt 51. gr. þeirrar reglugerðar forgangsrétt til að sækja skóla í Menntaskólanum í Reykjavík. Hinar kærðu ákvarðanir rektors Menntaskólans í Reykjavík voru að þessu leyti í samræmi við ákvæði reglugerðar um framhaldsskóla. Umsóknir [B] og [A] voru í báðum tilvikum endanlega sendar til Fjölbrautaskólans í Garðabæ og þar með þess skóla sem þeir njóta forgangsréttar til inngöngu í samkvæmt reglugerð um framhaldsskóla.

Þegar virt er það sem áður greinir um heimild til að mæla fyrir um skiptingu landsins í umdæmi vegna framhaldsskóla og forgangsrétt nemenda eftir búsetu, verður ekki talið að synjun rektors Menntaskólans í Reykjavík á umsóknum [B] og [A] fari í bága við jafnræðisreglu 11. gr. stjórnýslulaga nr. 37/1993, þar sem þeim hafi verið mismunað á grundvelli búsetu.

Því er haldið fram af hálfu kæranda að [B] og [A] eigi ekki kost á sambærilegu námi við Fjölbrautaskólann í Garðabæ og þeir ættu kost á við Menntaskólann í Reykjavík, ef þeir fengju inngöngu þar. Er þar bent á að Fjölbrautaskólinn í Garðabæ sé áfangakerfisskóli en Menntaskólinn í Reykjavík hefðbundinn bekkjakerfisskóli.

sé í Menntaskólanum í Reykjavík boðið upp á stærðfræðideild sem skiptist síðar í eðlisfræði I og eðlisfræði II, en sá kostur sé ekki fyrir hendi í Garðabæ.

Það er samkvæmt 2. gr. laga nr. 57/1988 hlutverk framhaldsskóla:

–að búa nemendur undir líf og starf í lýðræðissamfélagi með því að skapa skilyrði til náms og þroska við allra hæfi,

–að búa nemendur undir störf í atvinnulífinu með sérnámi er veiti starfsréttindi,

–að búa nemendur undir nám í sérskólum og á háskólastigi með því að veita þeim þekkingu og þjálfun í vinnubrögðum.

Í 19. gr. laga nr. 57/1988 er kveðið á um að námsefni framhaldsskóla skuli skipað í skilgreinda námsáfangu sem metnir skulu til eininga eftir umfangi námsefnis. Skal námseining skilgreind í námskrá. Tekið er fram að þrátt fyrir skiptingu námsefnis í áfanga geti skólar, sem þess óska, haft bekkjakerfi. Samkvæmt þessu er það meginregla núgildandi laga að nám í framhaldsskólum skuli fara fram í áfangakerfi, en tekið er fram í 20. gr. laganna að námsáfangar í sama eða sambærilegu námsefni skuli jafngildir á öllum brautum þar sem þeir eru hluti af náminu. Um námsáfangu, markmið þeirra, megininntak, umfang og skipan á námsbrautir skal ákveðið í námskrá sem menntamálaráðuneytið setur. Samkvæmt lögum, reglugerðum og námskrá fyrir framhaldsskóla á ekki að vera munur á því í lagalegu tilliti hvort nám er stundað í framhaldsskóla þar sem áfangakerfi er eða bekkjakerfi og verður því ekki talið að synjun rektors Menntaskólans í Reykjavík á umsóknum [B] og [A] um inngöngu í þann skóla brjóti í bága við jafnræðisreglu 11. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, þó að synjunin leiði til þess að þeir eigi þess ekki kost að stunda nám við framhaldsskóla með bekkjakerfi.

Af kærugögnum verður ekki annað ráðið en bæði [B] og [A] áformi að ljúka námi í framhaldsskóla með stúdentsprófi. Af hálfu kæranda er því haldið fram að nám við Menntaskólann í Reykjavík og Fjölbrautaskólann í Garðabæ sé auk munar á áfanga- og bekkjakerfi ekki sambærilegt, þar sem Menntaskólinn í Reykjavík bjóði upp á stærðfræðideild sem síðar skiptist í eðlisfræði I og eðlisfræði II, en sá kostur sé ekki fyrir hendi í Fjölbrautaskólanum í Garðabæ. Samkvæmt námskrá framhaldsskóla, sem skólum er skylt að fylgja, er nám til stúdentsprófs skilgreint á þann veg að nemendur eiga að geta stundað sambærilegt nám í stærðfræði og eðlisfræði, hvort sem þeir leggja stund á nám við Fjölbrautaskólann í Garðabæ eða Menntaskólann í Reykjavík, en tekið skal fram að eðlisfræðibraut er í boði við þann fyrrnefnda. Réttindi og undirbúningur þeirra sem ljúka námi frá framhaldsskóla til að hefja háskólanám á því samkvæmt lögum, reglugerð og námskrá að vera sambærilegur sé um hliðstæðar námsbrautir að ræða óháð því við hvaða framhaldsskóla námið hefur verið stundað. Ekki verður talið að stærðfræðideild Menntaskólans í Reykjavík eða skipting hennar í eðlisfræðideildir séu sérhæfðar brautir í merkingu 2. mgr. 51. gr. reglugerðar nr. 105/1990 í tilvikum þeirra sem hafa forgangsrétt til að sækja Fjölbrautaskólann í Garðabæ.

Við ákvarðanir um inntöku nemenda í framhaldsskóla, þegar sleppir þeim umsækjendum sem njóta forgangsréttar samkvæmt ákvæðum reglugerðar um framhaldsskóla, verður að gera kröfu um að skólameistarar fylgi almennum og hlutlægum mælikvarða við mat á umsóknum og gæti samræmis og jafnræðis milli umsækjenda sem eins er ástatt um. Telja verður að við val úr hópi umsækjenda sem uppfylla skilyrði til inngöngu sé eðlilegra að byggja valið á mati á þeim námsárangri sem umsækjandi hefur lokið til undirbúnings náms í framhaldsskóla, en því hvort umsækjandi hefur átt systkin í viðkomandi skóla eða foreldrar séu gamlir nemendur í skólanum. Á sama hátt verður að telja réttara að láta sjónarmið um fyrirliggjandi námsárangur

ganga framar óskum um nám í bekkjakerfi, enda byggja lög um framhaldsskóla á því að áfangakerfi skuli vera meginreglan.

Í tilvikum [B] og [A] verður ráðið af bréfi rektors Menntaskólans í Reykjavík frá 9. ágúst 1995 að ástæða synjunar á umsóknum þeirra um skólavist í Menntaskólanum í Reykjavík var mat á skólaeinkunnum þeirra í samræmdum greinum og þær uppfylltu ekki þær kröfur sem fylgt var af hálfu rektors við inntöku nýrra nemenda, sem búsettir eru utan skólahverfisins, í skólann skólaárið 1995–1996.

Vegna þeirra orða í kærubréfinu að hinar kærðu synjanir hafi verið byggðar á bréfi menntamálaráðherra frá 7. júní 1995 til skólameistara framhaldsskóla í Reykjavík, skal ítrekað að ákvarðanir um inntöku nemenda í framhaldsskóla eru á ábyrgð skólameistara og þeim ber í því efni að fara eftir ákvæðum laga um framhaldsskóla nr. 57/1988 og reglugerðar um framhaldsskóla nr. 105/1990. Tilvitnað bréf menntamálaráðherra fól aðeins í sér áréttingu á ákvæðum 51. gr. reglugerðar nr. 105/1990.

Hinar kærðu ákvarðanir rektors Menntaskólans í Reykjavík voru eins og áður greinir teknar á grundvelli þess að ekki væri hægt að verða við umsóknum allra sem sóttu um skólavist þar vegna takmarkaðs húsrýmis fyrir kennslu. Við þær aðstæður var óhjákvæmilegt að velja þyrfti milli umsækjenda. [B] og [A] nutu ekki forgangsréttar samkvæmt 51. gr. reglugerðar nr. 105/1990 til skólavistar í Menntaskólanum í Reykjavík og fyrir liggur að umsóknum þeirra var hafnað þar sem skólaeinkunnir þeirra í samræmdum greinum uppfylltu ekki þær kröfur sem fylgt var af hálfu rektors við inntöku nýrra nemenda, sem búsettir eru utan skólahverfisins, í skólann skólaárið 1995–1996. Telja verður að hinar kærðu ákvarðanir rektors Menntaskólans í Reykjavík hafi í senn verið byggðar á málefnalegum sjónarmiðum og þær hafi ekki falið í sér brot á jafnræðisreglu 11. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, hvorki vegna búsetu umsækjenda eða þess náms sem annars vegar er boðið upp á við Fjölbrautaskólann í Garðabæ og hins vegar Menntaskólann í Reykjavík. Minnt skal á að búseta er ekki sérstaklega tilgreind í 11. gr. laga nr. 37/1993. Í samræmi við framangreint er það niðurstaða menntamálaráðuneytisins að ekki sé tilefni til að taka hinar kærðu ákvarðanir rektors Menntaskólans í Reykjavík til endurskoðunar eins og kærendur gera kröfu um og eru því kröfur kærenda ekki teknar til greina. Ákvarðanir rektors Menntaskólans í Reykjavík um að synja umsóknum [B] og [A] um inngöngu í Menntaskólann í Reykjavík haustið 1995 skulu vera óbreyttar.

[. . .] *Úrskurðarorð:*

Hafnað er kröfu [D] f.h. [B], kt. [. . .], og [C] f.h. [A], kt. [. . .], um að synjun rektors Menntaskólans í Reykjavík á umsóknum þeirra [B] og [A] um inngöngu í Menntaskólann í Reykjavík verði tekin til endurskoðunar og þeim veitt innganga í þann skóla. Ákvarðanir rektors Menntaskólans í Reykjavík um að synja umsóknum [B] og [A] um inngöngu í Menntaskólann í Reykjavík haustið 1995 skulu vera óbreyttar.“

III.

Í kvörtun A og B kemur fram, að þeir telja, að umrædd synjun brjóti gegn 11. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 á tvennan hátt. Í fyrsta lagi hafi þeir ekki fengið skólavist í Menntaskólanum í Reykjavík vegna fyrirmæla menntamálaráðherra um að framhaldsskólar í Reykjavík tækju ekki við nemendum úr öðrum byggðarlögum, ekki hvað síst úr Kópavogi, Garðabæ og Hafnarfirði. Í öðru lagi hafi nemendur úr Garðabæ og öðrum stöðum fengið inngöngu í skólann vegna ætternis, þar sem systkini og/eða foreldrar hefðu verið í Menntaskólanum í Reykjavík.

Þá koma athugasemdir C og D, f.h. A og B, við umræddan úrskurð menntamálaráðu-

neytisins fram í bréfi þeirra til mín, dags. 22. ágúst 1995. Þar segir, að ekki hafi verið vitað um væntanlegt ráðherrabréf, þegar synir þeirra fylltu út umsóknir sínar, og að þeir þyrftu þess vegna að gera nánari grein fyrir umsóknum sínum. Hafi þeir talið sig vera að sækja um skólavist á jafnréttisgrundvelli við aðra. Þeir hafi farið með umsóknir sínar á réttan stað á réttum tíma og ekki verið sagt, að þeir þyrftu að fylla umsóknirnar betur út. Um umsögn rektors, sem rakin er í úrskurðinum, segir í bréfinu:

„Hér gerir rektor MR grein fyrir því eftir hverju var farið við inntöku nýrra nemenda vegna skólaársins 1995–1996. Hann nefnir ekki ráðherrabréfið [. . .] Rektor segir einnig að tekið hafi verið tillit til þess, ef umsækjendur hafi átt systkini í skólanum eða að foreldrar séu gamlir nemendur skólans. Þetta atriði teljum við að sé tvímælalaust brot á jafnræðisreglu 11. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, þar sem segir að óheimilt sé að mismuna aðilum við úrlausn mála á grundvelli sjónarmiða, byggðum á kynferði þeirra, kynþætti, litarhætti, þjóðerni, trúarbrögðum, stjórnmalaskoðunum, þjóðfélagsstöðu, ætterni eða öðrum sambærilegum ástæðum. Synir okkar eru svo ólánsamir að vera elstir í systkinahópi og eiga foreldra sem ekki voru í MR.

Rektor gefur upp meðaltalseinkunnir þeirra sem teknir voru inn í MR. Við bendum á að meðaltalseinkunnir segja okkur ekkert. Ætla má að það séu einhverjir með hærri einkunnir og aðrir með lægri einkunnir. Við höfum ekkert í höndunum hvernig einkunnadreifingin er, hver er hæsta einkunn og hver er lægsta einkunn þeirra sem teknir voru inn í skólann, hvorki í hópnum sem fór inn vegna einkunna né þeirra sem fóru inn vegna ættartengsla.“

Þá kemur fram í bréfinu að C og D telja umrætt ráðherrabréf hafa haft áhrif á ákvörðun rektors Menntaskólans í Reykjavík um að synja sonum þeirra um skólavist:

„Við höfum aldrei dregið í efa að skólameistarar hafi ábyrgðina á vali nemenda. En við bendum á að með umræddu ráðherrabréfi frá 7. júní s.l. hafi verið gerð tilraun til að hafa áhrif á val nemenda með eindregnum tilmælum frá menntamálaráðherra til skólameistara um að taka ekki inn nemendur í skólana í Reykjavík frá Kópavogi, Garðabæ og Hafnarfirði. Að sjálfsögðu minnkar þetta möguleikana á að nemendur frá þessum þremur bæjum komist í ríkisrekna framhaldsskóla í Reykjavík og að umsóknir þeirra séu metnar faglega.“

Ég ritaði menntamálaráðherra bréf hinn 29. ágúst 1995 og óskaði þess, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að ráðuneyti hans léti mér í té gögn málsins og skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A og B. Óskaði ég þess sérstaklega, að mér yrðu látn í té ljósrít af einkunnum (við lok grunnskóla) þeirra nemenda, sem veitt var innanga í Menntaskólann í Reykjavík skólaárið 1995–1996 og búsettir voru utan skólahverfis. Jafnframt var þess óskað, að gerð yrði grein fyrir því, hvaða sjónarmið réðu því, að síðastnefndir nemendur fengu skólavist. Ennfremur óskaði ég eftir því, að mér yrði lát-ið í té eintak af eyðublaði fyrir umsóknir um skólavist í framhaldsskóla, sem notað var fyrir skólaárið 1995–1996. Loks óskaði ég að upplýst yrði, hvort upplýsingar um um-dæmaskiptingu og forgangsrétt til skólavistar skv. 50. og 51. gr. reglugerðar nr. 105/1990 hefðu fylgt umsóknareyðublaði um skólavist í framhaldsskóla umrætt skólaár.

Umbeðin gögn bárust mér með bréfi ráðuneytisins, dags. 15. september 1995, þar á meðal eintak af eyðublaði fyrir umsóknir um skólavist í framhaldsskóla. Í bréfinu er frá því greint, að upplýsingar um umdæmaskiptingu og forgangsrétt til skólavistar sbr. 50. og 51. gr. reglugerðar nr. 105/1990, hafi ekki fylgt eyðublaðinu. Þá eru í bréfinu áréttáðar þær forsendur, sem lágu til grundvallar úrskurði ráðuneytisins frá 15. ágúst 1995, auk þess sem

upplýst er, að ráðuneytið hafi óskað eftir því, að Menntaskólinn í Reykjavík léti ráðuneytinu í té þær upplýsingar, sem ég óskaði eftir í framangreindu bréfi mínu.

Framangreind gögn frá Menntaskólanum í Reykjavík bárust mér með bréfi menntamálaráðuneytisins, dags. 5. nóvember 1995, auk svohljóðandi bréfs rektors Menntaskólans í Reykjavík til ráðuneytisins, dags. 11. október 1994:

„Að beiðni ráðuneytisins í bréfi, dags. 15. sept. sl., sendi ég ljósrit af einkunnum þeirra nemenda á grunnskólaprófi, sem teknir voru í 3. bekk skólans í sumar og voru búsettir utan skólahverfis.

Hvað varðar beiðni umboðsmanns Alþingis, að gerð verði grein fyrir, hvaða sjónarmið hafi ráðið því, að þessir nemendur voru teknir í skólann, leyfi ég mér að leggja til að umboðsmanni verði send ljósrit af bréfum, sem [E], þáverandi rektor, skrifaði ráðuneytinu 4. og 9. ágúst sl. um sama efni. Inntaka nemenda í sumar var í höndum [E], og ég treysti mér ekki til að skýra sjónarmið hans betur en hann gerir sjálfur í ofangreindum bréfum [. . .].“

IV.

Í forsendum og niðurstöðu álits míns, frá 3. apríl 1996, segir:

„1.

Samkvæmt framansögðu beinist kvörtun A og B meðal annars að því, að ákvörðun um synjun umsókna þeirra um skólavist í Menntaskólanum í Reykjavík, á grundvelli búsetu þeirra í Garðabæ, brjóti gegn jafnræðisreglu 11. gr. stjórnáskilgáttar. Þá telja þeir fyrir-mæli menntamálaráðherra til skólameistara framhaldsskóla í Reykjavík til þess fallin að hafa áhrif á val nemenda í framhaldsskóla og fækki þar með tækifærum nemenda frá Hafnarfirði, Garðabæ og Kópavogi til að komast í ríkisrekna framhaldsskóla í Reykjavík.

Með vísan til 1. mgr. 16. gr. og 40. gr. laga nr. 57/1988, um framhaldsskóla, tel ég fyrir-mæli 50. og 51. gr. reglugerðar nr. 105/1990, um skiptingu landsins í umdæmi/skólahverfi, eiga sér fullnægjandi lagastoð. Þá er það skoðun mín, að ákvörðun rektors um að hafna umsóknum A og B, sem báðir voru búsettir utan þess svæðis, sem skólanum hafði verið úthlutað af menntamálaráðuneytinu, hafi að þessu leyti verið í samræmi við meginreglu framangreindrar reglugerðar, að nemendur eigi forgang í ákveðna skóla á grundvelli búsetu. Að framansögðu athuguðu og með vísan til þess að A og B ganga fyrir við val nemenda í því umdæmi/skólahverfi, sem þeir búa í, tel ég, að ákvörðun um synjun inngöngu feli ekki í sér brot á jafnræðisreglu 11. gr. stjórnáskilgáttar, hvað þennan þátt kvörtunarinnar varðar.

Í umræddu bréfi menntamálaráðuneytisins er þeim tilmælum beint til skólameistara framhaldsskóla í Reykjavík, að virða forgangsrétt nemenda, sem búsettir eru í Reykjavík. Ég er sammála þeim skilningi ráðuneytisins, að í bréfinu felist árétting á ákvæðum framangreindrar reglugerðar. Í bréfinu er sérstaklega vikið að umsóknum nemenda úr Garðabæ, Kópavogi og Hafnarfirði. Ég tel, að við ákvörðun um inntöku nemenda, umfram þá, sem hlotið hafa inngöngu á grundvelli forgangsréttar vegna búsetu, sé óheimilt að gera greinarmun á þeim nemendum, sem búsettir eru utan skólahverfis Menntaskólans í Reykjavík. Af gögnum málsins verður hins vegar ekki ráðið, að umsóknir nemenda búsettra í Kópavogi, Garðabæ og Hafnarfirði hafi síður verið samþykktar en umsóknir nemenda frá öðrum umdæmum/skólahverfum. Ég tel því ekki ástæðu til frekari athugasemda vegna orðalags bréfs ráðuneytisins að þessu leyti. Samkvæmt framansögðu er það skoðun mín, að umrætt ráðherrabréf hafi ekki haft ólögmat áhrif á val á þeim nemendum, sem búsettir voru utan umdæmis, en fengu aðgang að skólanum á grundvelli annarra sjónarmiða.

Eins og fram hefur komið í III. kafla hér að framan, fylgdu eyðublaði, sem ætlað er til umsóknar um námsvist í framhaldsskóla, ekki upplýsingar um umdæmaskiptingu og forgangsrétt til skólavistar, sbr. 50. og 51. gr. reglugerðar nr. 105/1990. Samkvæmt eyðublaðinu bar umsækjendum að skrá þann skóla og þá námsbraut, sem sótt var um, auk þriðja tungumáls. Þá skyldi tilgreina þá námsbraut og þann skóla, sem sótt væri um til vara, og sérstakar óskir, sem við kynnu að eiga, t.d. hvort umsækjandi óskaði eftir tákna málstúlkun, hjólastólaaðgengi eða heimavist. Ég tel eyðublaðið fyrir umsókn um skólavist skólaárið 1995–96 gefa til kynna, að nemendur eigi frjálst val um framhaldsskóla og til þess fallið að skapa þeim væntingar um að fá inngöngu í framhaldsskóla, sem ekki tilheyri þeirra umdæmi samkvæmt framangreindum reglugerðarákvæðum. Ég beini því þeim tilmælum til menntamálaráðuneytisins, að það hlutist til um, að eyðublöðum, sem notuð verða frá og með skólaárinu 1996–97, fylgi upplýsingar um þetta atriði, auk upplýsinga um, hvaða atriði önnur geti haft áhrif á val nemenda í framhaldsskóla, og að gera þurfi grein fyrir þeim í umsókninni.

2.

Kvörtun A og B beinist ennfremur að því, að nemendum utan umdæmis Menntaskólans í Reykjavík hafi verið veitt innganga í skólann vegna sjónarmiða, sem þeir telja brjóta gegn jafnræðisreglu stjórnisýslulaga. Eins og áður greinir, kemur fram í umsögn rektors Menntaskólans í Reykjavík frá 9. ágúst 1995, að eftir að umsækjendur úr umdæmi/hverfi skólans hafi verið teknir inn, séu nemendur úr öðrum hverfum teknir inn eftir einkunnum. Þar að auki hafi verið tekið tillit til þess, ef umsækjendur hafa átt systkin í skólanum, foreldrar séu gamlir nemendur eða mjög eindregin ósk um bekkjakerfi hafi verið skráð á umsókn.

Ég er sammála því, sem fram kemur í niðurstöðu menntamálaráðuneytisins, að þegar sleppir þeim umsækjendum, sem njóta forgangsréttar vegna búsetu, verði að gera kröfu um, að skólameistarar fylgi almennum og hlutlægum mælikvarða við mat á umsóknum og gæti samræmis og jafnræðis milli umsækjenda, sem eins er ástatt um. Ákvörðun rektors um, hvaða nemendur yrðu teknir inn í skólann úr hópi þeirra, sem ekki nutu forgangsréttar, bar því að byggja á málefnalegum sjónarmiðum, t.d. árangri í námi, sem umsækjandi hefði lokið til undirbúnings námi í framhaldsskóla, en ekki á því, hvort umsækjandi hefði átt systkini í skólanum eða hvort foreldrar væru gamlir nemendur skólans. Ennfremur tel ég, að réttara sé að láta sjónarmið um fyrirliggjandi námsárangur ganga framár óskum um nám í bekkjakerfi, enda byggja lög um framhaldsskóla á því, að áfangakerfi skuli vera meginreglan.

Í úrskurði menntamálaráðuneytisins kemur fram, að ráða megi af bréfi rektors Menntaskólans í Reykjavík frá 9. ágúst 1995, að ástæða fyrir synjun umsókna A og B um skólavist í Menntaskólanum í Reykjavík hafi verið mat á skólaeinkunnum þeirra í samræmdum greinum, og fram kemur, að þær hafi ekki uppfyllt þær kröfur, sem fylgt var af hálfu rektors við inntöku nýrra nemenda, sem búsettir voru utan skólahverfisins, í skólann skólaárið 1995–1996.

Samkvæmt gögnum málsins var meðaltal úr skólaeinkunnum í samræmdum greinum B 7,50 en A 8,50. Af gögnum málsins er ekki ljóst, hvaða kröfur voru gerðar af hálfu rektors Menntaskólans í Reykjavík við inntöku einstakra nemenda, sem búsettir voru utan skólahverfis. Hins vegar kemur fram, að meðaltal einkunna þeirra, sem eingöngu voru teknir inn eftir einkunnum, hafi verið 9,12 og meðaltal þeirra, sem fengu inngöngu á grundvelli annarra sjónarmiða 8,69. Ég hef kynnt mér einkunnir þeirra nemenda, sem veitt var innganga í umræddan skóla skólaárið 1995–1996 og búsettir voru utan skólahverfis. Meðaleinkunn níutíu og tveggja þessara nemenda var hærri en 8,50. Þrír höfðu meðaleinkunnina 8,50, en skólaeinkunn í samræmdum greinum átján nemenda, sem fengu inn-

göngu í skólann, var undir 8,50. Að framansögðu athuguðu, er það skoðun mín, að af meðaltali einkunna þeirra nemenda, sem fengu inngöngu í skólann, verði ekki ráðið, hvort þeir A og B uppfylltu þær kröfur, sem fylgt var af hálfu rektors við inntöku nýrra nemenda. Samkvæmt gögnum málsins var meðaltal skólaeinkunna tuttugu og eins nemenda í samræmdum greinum jafn há eða lægri en meðaltal einkunna A í sömu greinum.

Að framansögðu athuguðu og með tilliti til þeirra skýringa, sem rektor Menntaskólans í Reykjavík veitti mér, er það niðurstaða mín, að í málinu liggja ekki ljóst fyrir, að fulls samræmis hafi verið gætt við mat á umræddum umsóknum. Samkvæmt lokaákvæði 2. mgr. 16. gr. laga nr. 57/1988, um framhaldsskóla, er inntaka nemenda í skóla á ábyrgð skólameistara og fyrir liggur, að í þessu máli var það mat rektors Menntaskólans í Reykjavík á einkunnum þeirra A og B, sem réð synjun á umsóknum þeirra. Rektor fer að lögum með þetta ákvörðunarvald og ber ábyrgð á inntöku nemenda, en nauðsynlegt er hins vegar að í því efni sé fylgt almennum og hlutlægum mælikvarða við mat á umsóknum. Beini ég því þeim tilmælum til menntamálaráðuneytisins, að það hlutist til um, að skólameisturum framhaldsskóla verði kynnt framangreind sjónarmið og að þeir setji sér málefnalegar reglur um mat á vali umsækjenda, sem tryggi samræmi og að jafnræði verði viðhaft við afgreiðslu umsókna umsækjenda, sem eins er ástatt um.

V.

Niðurstaða mín er samkvæmt framansögðu sú, að ákvörðun um synjun um skólavist í Menntaskólanum í Reykjavík á grundvelli búsetu umsækjenda í Garðabæ feli ekki í sér brot á jafnræðisreglu stjórnarsýslulaga. Hins vegar tel ég gögn málsins ekki bera með sér, að samræmis og jafnræðis hafi verið fyllilega gætt við val þeirra umsækjenda, sem búsettir voru utan umdæmis nefnds menntaskóla. Beini ég þeim tilmælum því til menntamálaráðuneytisins, að það hlutist til um, að skólameistarar framhaldsskóla setji sér reglur, sem tryggi, að val slíkra nemenda fari eftir lögmætum sjónarmiðum. Ennfremur er þeim tilmælum beint til menntamálaráðuneytisins, að eyðublöðum vegna umsókna um skólavist í framhaldsskólum frá og með skólaárinu 1996–97 fylgi upplýsingar um ákvæði reglugerðar um framhaldsskóla, um umdæmisskiptingu og forgangsrétt til skólavistar.“

VI.

Í framhaldi af álitinu mínu barst mér bréf menntamálaráðuneytisins, dags. 18. apríl 1996, en því fylgdi til kynningar ljósrit af bréfi ráðherra til skólameistara framhaldsskóla, dagsett sama dag. Þar segir:

„Hjálagt sendist skólameisturum framhaldsskóla til kynningar, ljósrit af álitu umboðsmanns Alþingis [. .], þar sem fjallað er um synjun skólameistara framhaldsskóla á umsóknum um inngöngu í skólann.

Sérstök athygli er vakin á sjónarmiðum umboðsmanns Alþingis varðandi þau atriði sem skólameisturum ber að hafa í huga við mat á umsóknum, sjá IV. kafla álitsins.

Með vísan til framangreinds álits umboðsmanns Alþingis, er þeim tilmælum hér með beint til skólameistara framhaldsskóla að þeir setji sér málefnalegar reglur um mat á vali umsækjenda, sem tryggi að samræmi og jafnræði sé viðhaft við afgreiðslu umsókna sem eins er ástatt um, þannig að val nemenda fari eftir lögmætum sjónarmiðum.

Þá sendist yður jafnframt til kynningar sérstakt skjal, sem menntamálaráðuneytið hefur ákveðið að fylgi með eyðublöðum vegna umsókna um skólavist, þar sem fram koma upplýsingar um ákvæði reglugerðar um framhaldsskóla, um umdæmisskiptingu, forgangsrétt til skólavistar og skiptingu umdæmis í skólahverfi, [. .].“

14.0. Námslán og námsstyrkir.

14.1.

Námslán. Mat á námsframvindu. (Mál nr. 1305/1994)

A kvartaði yfir afgreiðslu Lánasjóðs íslenskra námsmanna á umsókn hennar um framlengingu fjárhagsaðstoðar vegna doktorsnáms. Sótti A tvívegis um framlengingu aðstoðar og tiltók þær ástæður að doktorsverkefnið væri yfirgripsmikið, tengdafaðir hennar hefði látist og hún sjálf hefði átt við veikindi að stríða.

Við mat á námsframvindu tók lánasjóðurinn þá afstöðu að um þriggja ára nám væri að ræða, eða 12 ársfjórðunga nám. Var í því efni vísað til upplýsinga frá skóla um stysta mögulega námstíma. A taldi hins vegar að miða bæri við almenn viðmiðunarmörk um framvindu námsins, sem samkvæmt upplýsingum skóla voru fjögur ár. Umboðsmaður tók fram að samkvæmt 2. mgr. 6. gr. laga nr. 21/1992, um Lánasjóð íslenskra námsmanna, skyldi námsmaður að jafnaði hafa heimild til að taka lán á hverju misseri meðan hann er við nám, þó ekki lengur en þann tíma sem talinn væri hæfilegur námstími í þeirri grein og í þeim skóla þar sem nám væri stundað. Doktorsverkefni A byggðist á sjálfstæðri rannsóknarvinnu og taldi umboðsmaður að taka yrði tillit til þess við mat á námsframvindu að námið yrði ekki skipulagt eins og nám byggt á tímasókn. Benti umboðsmaður á að samkvæmt skipulagi viðkomandi háskóla teldist eðlilegt að ljúka doktorsnámi á fjórum árum og að A hefði því átt rétt á láni í 16 ársfjórðunga.

A hafði fengið fullt lán í 16 ársfjórðunga í stað 14 ársfjórðunga, sem hún átti að mati lánasjóðsins rétt á fyrir 12 fjórðunga nám, að teknu tilliti til breytinga á reglum á námsárinu 1992–1993. Þá fékk A 75% lán í einn ársfjórðung til viðbótar í kjölfar síðari umsóknar hennar um viðbótaraðstoð vegna veikinda. Af hálfu lánasjóðsins var því haldið fram að við ákvörðun fulls láns í tvo ársfjórðunga og 75% láns í einn ársfjórðung hefði meðal annars verið litið til veikinda A. Í samræmi við þá niðurstöðu að A hefði átt rétt á láni í 16 ársfjórðunga taldi umboðsmaður rétt að stjórn sjóðsins endurskoðaði umsókn hennar með hliðsjón af veikindum hennar eingöngu, enda bæri stjórninni að meta það í hverju tilviki hvort ástæða væri til að auka heildarsvigrúm í námi vegna veikinda, samkvæmt reglu 2.3.2. í úthlutunarreglum sjóðsins. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til Lánasjóðs íslenskra námsmanna að taka mál A upp að nýju, óskaði hún þess, og leysa úr því í samræmi við framangreind sjónarmið.

I.

Hinn 13. desember 1994 leitaði til mín A og kvartaði yfir ófullnægjandi afgreiðslu Lánasjóðs íslenskra námsmanna á umsókn hennar um viðbótaraðstoð vegna veikinda í doktorsnámi hennar við X.

II.

Í kvörtuninni og gögnum málsins kemur fram, að A hafi hinn 5. maí 1994 óskað eftir framlengingu fjárhagsaðstoðar úr lánasjóðnum til loka mars 1995, eða þrjár annir. Ástæður beiðnar hafi verið þær, að doktorsverkefni hennar væri yfirgripsmikið, tengdafaðir hennar hafi látist á námstímanum, auk þess sem hún hafi átt við veikindi að stríða. Fram kemur, að stjórnin hafi með bréfi, dags. 19. maí 1994, fallist á að veita henni 100% lán í 16 fjórðunga, sem væri það hámarkssvigrúm, sem reglur Lánasjóðs íslenskra námsmanna leyfðu. Þá kemur fram, að í september 1994 hafi A farið fram á, að stjórn lánasjóðsins

endurskoðaði afstöðu sína, tæki tillit til veikinda hennar og veitti henni aukið svigrúm til að ljúka doktorsnámi sínu næstu 2–3 árin eða að minnsta kosti til marsloka 1995. Með bréfi, dags. 22. september 1994, hafi stjórn lánasjóðsins fallist á að taka tillit til veikinda A og veita henni lokalan fyrir haustfjórðung 1994. A telur sig aðeins hafa fengið 75% aukalán fyrir eina önn og að við afgreiðslu umsókna hennar hafi ekki verið tekið fullnægjandi tillit til veikinda hennar.

III.

Ég ritaði stjórn Lánasjóðs íslenskra námsmanna bréf 20. desember 1994 og óskaði þess, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að stjórn sjóðsins léti mér í té gögn málsins og skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A.

Svar lánasjóðsins barst mér með bréfi, dags. 6. janúar 1994 (á að vera 1995). Segir þar meðal annars svo:

„[A], stundar doktorsnám í vinnusálarfræði við [X]. Hér er um 12 fjórðunga nám að ræða. Samkvæmt reglum LÍN um námsframvindu, sem gilt hafa frá því hún hóf námið, getur námsmaður að hámarki fengið lán í 16 fjórðunga til að ljúka náminu, miðað við 75% lágmarksframvindu. Áður hafði [A] fengið lán í 6 misseri til að ljúka B.A. prófi í sálarfræði við Háskóla Íslands, 5 fjórðunga til að ljúka mastersnámi í vinnusálarfræði við [X] og 1 misseri til að stunda nám í uppeldis- og kennslufræðum við Háskóla Íslands.

[A] hóf doktorsnám sitt haustið 1990. Hún fékk fullt lán í 8 fjórðunga á námsárunum 1990–1991 og 1991–1992 í samræmi við þær reglur sem þá giltu, þ.e. námsmaður gat fengið fullt lán fyrir 75% námsframvindu. Frá og með námsárinu 1992–1993 hefur gilt sú regla að námsmaður þarf að skila 100% námsárangri til að fá fullt lán, en skili hann lágmarksnámsárangri fær hann 75% lán. Eftir þessa breytingu geta námsmenn fengið fullt lán að hámarki í 12 fjórðunga, en 75% lán í 16 fjórðunga til að ljúka náminu. Miðað við breyttar reglur átti [A] rétt á fullu láni í 6 fjórðunga til viðbótar, eða 75% láni í 8 fjórðunga til að ljúka því sem hún átti eftir af náminu þegar reglurnar breyttust. Í maí 1994 hafði [A] fengið fullt lán í 6 fjórðunga til viðbótar. Hún átti því strangt til tekið ekki rétt á frekara láni til þessa náms samkvæmt reglum LÍN.

[A] skrifaði stjórn sjóðsins þann 5. maí 1994 og fór fram á aukið svigrúm, til loka haustfjórðungs 1994, og jafnvel til loka vetrarfjórðungs 1995. Hún tilgreindi þær ástæður í bréfi sínu að doktorsverkefnið væri mjög yfirgripsmikið, tengdafaðir hennar hefði látist á námstímanum og hún átt við veikindi að stríða í tvígang. Stjórn LÍN samþykkti að veita henni 100% lán í 16 fjórðunga samtals, þ.e. í tvo fjórðunga til viðbótar eða til loka sumarfjórðungs 1994. Með þessari samþykkt féllst stjórn LÍN á að taka tillit til veikinda [A] og veita henni lán í tvo fjórðunga umfram það mark sem reglur gera ráð fyrir.

Þann 5. september leitaði [A] á ný til stjórnar sjóðsins og óskaði eftir láni í tvo til þrjú fjórðunga til viðbótar, vegna veikinda sem hefðu hrjád hana. Stjórn LÍN féllst á að taka tillit til þessara veikinda hennar og veita henni aðstoð í einn fjórðung til viðbótar, eða til loka haustfjórðungs 1994 til að ljúka námi. Með þessari afgreiðslu var stjórn LÍN því búin að samþykkja að veita [A] lán í 3 fjórðunga umfram það sem reglur sjóðsins kveða á um. Ekki hefur borist nýtt erindi frá [A] vegna þessa máls.

Í reglum LÍN undanfarin ár hefur verið gert ráð fyrir að sjóðurinn geti veitt undanþágu frá kröfum um námsframvindu vegna veikinda námsmanns. Í úthlutunarreglum fyrri ára var ekki tilgreint hvort, og þá hvaða, áhrif slík undanþága hefði á heildarsvigrúm námsmanns til að ljúka námi. Ákveðið var í hverju tilviki fyrir sig hvort

heildarsvigrúm skildi aukið, en meginreglan var að það skildi ekki gert. Frá og með námsárinu 1992–1993 kemur það fram í úthlutunarreglum sjóðsins að heildarsvigrúm til að ljúka hverjum námsferli skuli að jafnaði ekki aukið þó veitt sé undanþága vegna veikinda. Meginreglan í gegnum árin hefur því verið sú að heildarsvigrúm skuli ekki aukið í slíkum tilvikum. Þrátt fyrir þetta ákvað stjórn LÍN að koma til móts við óskir [A] og auka heildarsvigrúm hennar, þó hún treysti sér ekki til að verða við öllum hennar óskum í þeim efnum. [A] getur samkvæmt samþykkt stjórnar LÍN fengið fullt lán í samtals 17 fjórðunga til að ljúka námi. Samkvæmt eldri reglum var hægt að fá fullt lán að hámarki í 16 fjórðunga til þessa náms, en samkvæmt núgildandi reglum er hægt að fá fullt lán að hámarki í 12 fjórðunga.“

Hinn 16. janúar 1995 gaf ég A kost á að koma að athugasemdum, sem hún teldi ástæðu til að gera í tilefni framangreinds bréfs lána sjóðsins. Í svarbréfi hennar, dags. 26. janúar 1995, segir meðal annars svo:

„Stjórn LÍN fullyrðir að nám mitt sé 12 fjórðunga nám. Það er ekki rétt, þeir 12 fjórðungar sem LÍN miðar við er aðeins það *lágmarks tímabil* sem einstaklingur hefur til að ljúka doktorsgráðu við [X] eða m.ö.o. einstaklingur má *ekki vera skemur en þrjú ár að ljúka námi*. Þau tímatakmörk sem flestar deildir [X] miða við eru fjögur ár þ.e. 48 mánuðir, og í mörgum tilfellum lengur, allt eftir eðli hvers verkefnis (sjá meðfylgjandi ljósrit úr The postgraduate prospectus, [X]). Máli mínu til stuðnings vil ég benda á að [. . .] greiddi öll skólagjöld fyrir mig frá og með 1. október 1990 til 1. október 1994 eða í fjögur ár, það hefðu þeir ekki gert ef þetta væri ekki viðurkennt sem a.m.k. 4 ára nám. [. . .]

2. Bréf LÍN fullyrðir einnig að stjórn LÍN sé búin að taka tillit til veikinda minna og veita mér aukalán vegna þess í 3 fjórðunga. Ég vil hins vegar halda því fram að stjórn LÍN hafi aðeins veitt mér aukalán *vegna veikinda 75%* af einni önn þ.e. haustönn 1994 vegna eftirfarandi. Í fyrri umsókn minni til LÍN dags. 5. maí 1994 benti ég stjórn LÍN á að frá upphafi hafi ætíð verið gert ráð fyrir að ég þyrfti a.m.k. 16 fjórðunga til að ljúka námi, hins vegar sé það ljóst vegna ófyrirsjáanlegra aðstæðna þurfi ég lengri tíma en það eða til loka mars 1995. [. . .] Í þeirri umsókn tilgreindi ég þrennar ástæður fyrir beiðni minni um áframhaldandi námsaðstoð, eins og bréf LÍN til yðar benti réttilega á. Á hinn bóginn vil ég benda á að meginástæðan var umfang doktorsverkefnis míns en ekki veikindi mín, enda vissi ég ekki fyrr en í júlí 1994 hversu alvarlegs eðlis veikindi mín væru, sem aftur leiddi til seinni umsóknar minnar til LÍN dags. 5. september 1994 þar eð ég sá fram á enn meiri tafir í námi mínu. [. . .]

Viðbrögð LÍN við fyrri umsókn minni voru að veita mér lán til 1. október 1994 eða 16 fjórðunga í heildina og væri það hámarkssvigrúm sem reglur LÍN leyfa. Engin tilvísun er til veikinda minna í þessu svari LÍN. [. . .]

[. . .]

Í svari LÍN . . . við seinni umsókn minni kemur það hins vegar fram að LÍN fallist á að taka tillit til veikinda minna og veita mér *75% lokalán* fyrir haustfjórðung 1994. Í því svari kemur einnig fram að ég hafi *átt rétt á 16 fjórðungum* til að ljúka námi mínu eða til 1. október 1994. Þess vegna tel ég hæpið að halda því fram að LÍN hafi tekið tillit til veikinda minna í 3 fjórðunga, heldur hafi LÍN aðeins veitt mér *75%* af einum fjórðungi vegna veikinda. Þ.a.l. má einnig halda því fram að þessi *75%* af einni önn séu allt það *aukasvigrúm* sem ég hef fengið, þar sem munur er á aukasvigrúmi sem veitt er vegna veikinda og því hámarkssvigrúmi sem reglur LÍN leyfa án tillits til veikinda.“

Með bréfi, dags. 21. desember 1995, gaf ég stjórn Lánasjóðs íslenskra námsmanna kost á að senda mér þær athugasemdir, sem hún teldi ástæðu til að gera í tilefni af athugasemdum A. Svarbréf lánasjóðsins barst mér 23. janúar 1996. Segir þar meðal annars svo:

„Þegar LÍN metur námsframvindu námsmanna er miðað við upplýsingar frá skóla um stysta mögulegan námstíma. Ef fram kemur í upplýsingum frá skóla að hægt sé að ljúka tilteknu námi á þremur árum miðar stjórn LÍN við að um þriggja ára nám sé að ræða. Ekki er miðað við meðalnámstíma eða lengsta leyfilegan námstíma þegar skilgreint er hvað telja skuli fullt nám. [. . .]“

Síðan segir í bréfinu, að stjórnin hafi litið á fyrstu umsókn A, um framlengingu námsláns, í heild sinni og komist að þeirri niðurstöðu, að unnt væri að framlengja nám hennar í tvo fjórðunga vegna þeirra ástæðna, sem þar greindi. Um þessa afgreiðslu lánasjóðsins og afgreiðslu síðari umsóknar hennar segir í bréfinu:

„Með þessari afgreiðslu var stjórn LÍN því búin að samþykkja undanþágu fyrir [A] og veita henni lán í 3 fjórðunga umfram það sem meginreglur sjóðsins kveða á um. Í bréfi stjórnarinnar til [A], dags. 22. september 1994 er vísað til þess hver réttur [A] var eftir fyrri afgreiðslu stjórnarinnar. Það er alveg ljóst að [A] átti ekki rétt á láni umfram þau lán sem hún var þegar búin að fá til þessa náms eftir vetrarfjórðung 1994, án undanþágu frá stjórn LÍN. Það viðbótarsvigrúm sem [A] hefur fengið nemur því fullu láni í tvo fjórðunga og 75% láni í einn fjórðung, en ekki einungis 75% láni í einn fjórðung eins og hún heldur fram í bréfi sínu. Með þessari afgreiðslu á erindi [A] hefur stjórn LÍN gengið eins langt og hún telur sér fært til þess að koma til móts við hana vegna fyrrgreindra aðstæðna.“

IV.

Í álitinu mínu, dags. 22. febrúar 1996, sagði svo um kvörtun A:

„Eins og fram hefur komið hér að framan, varðar álitaeftið í máli þessu annars vegar, hvernig meta beri námsframvindu A, og hins vegar, hvort tekið hafi verið fullnægjandi tillit til veikinda hennar við afgreiðslu umsóknar hennar um framlengingu námsláns.

Lánasjóðurinn lítur svo á, að um þriggja ára nám sé að ræða og vísar til upplýsinga frá ofangreindum skóla um stysta mögulegan námstíma, þ.e. þrjú ár. A telur hins vegar, að miða beri við að um fjögurra ára nám sé að ræða, sem séu almenn viðmiðunarmörk í því námi, sem hún stundar.

Samkvæmt 2. mgr. 6. gr. laga nr. 21/1992, um Lánasjóð íslenskra námsmanna, skal námsmaður að jafnaði hafa heimild til að taka lán á hverju misseri meðan hann er við nám, þó ekki lengur en hæfilegur námstími er talinn í þeirri grein og í þeim skóla, þar sem nám er stundað. Þá segir í 2. gr. reglugerðar nr. 210/1993, um Lánasjóð íslenskra námsmanna, að forsenda þess að námsmaður geti fengið lán úr sjóðnum sé, að námsframvinda hans hafi verið með eðlilegum hætti miðað við skipulag skóla og samræmt mat á kröfum hinna ýmsu skóla og námsbrauta. Námsmanni beri að leggja fram staðfest gögn frá skóla í þessum efnum. Samkvæmt grein 2.2.1. í úthlutunarreglum lánasjóðsins fyrir námsárin 1993–1994 og 1994–1995, sem settar eru samkvæmt fyrirmælum 3. mgr. 3. gr. fyrrgreindra laga, sbr. 7. gr. reglugerðarinnar, skal námsmaður að jafnaði ljúka 100% námi samkvæmt kröfu skóla. Með bréfi A frá 26. janúar 1995 fylgdi ljósrít af skipulagi X varðandi námsframvindu í doktorsnámi við skólann. Þar kemur fram, að ekki sé reiknað með að slíkt nám taki skemmri tíma en 36 mánuði. Almennt sé hins vegar gert ráð fyrir, að námi verði lokið á 48 mánuðum, en unnt sé að fá undanþágu frá þeim tímamörkum, allt að 84 mánuðum.

Doktorsverkefni A byggist á sjálfstæðri rannsóknarvinnu, og verður nám hennar því

ekki skipulagt eins og gengur og gerist um nám, sem byggist á tímasókn. Tel ég, að taka verði tillit til þessa, þegar árangur náms til doktorsprófs er metinn. Virðist framangreint skipulag skólans taka tillit til þessa sjónarmiðs, þ.e. að ekki sé augljóst, hvað slík verkefni muni taka langan tíma, og meta námsframvindu samkvæmt því. Eins og fyrr greinir, eiga námsmenn rétt á að taka lán úr sjóðnum, hafi námsframvinda þeirra verið með eðlilegum hætti miðað við skipulag skóla. Er það skoðun mín, að samkvæmt skipulagi X teljist eðlilegt að ljúka doktorsnámi á fjórum árum og að námsframvinda A veiti henni rétt til láns í 16 ársfjórðunga.

Óumdeilt er í málinu, að A fékk 75% viðbótarlán í einn ársfjórðung vegna veikinda, eftir að hún hafði fengið fullt lán úr sjóðnum í fjögur ár. Hún telur hins vegar, að lána-sjóðnum sé heimilt að veita henni frekara viðbótarlán vegna veikinda hennar, enda hafi lán vegna tveggja síðustu ársfjórðunganna verið veitt vegna námsins sjálfs, en ekki verið eiginlegt viðbótarlán vegna veikinda. Í reglu 2.3.2. í úthlutunarreglum lánasjóðsins er stjórn sjóðsins heimilað að víkja frá reglum um námsframvindu. Þar segir:

„Heimilt er að víkja frá reglu 2.2.2. um að námsframvinda á hverju misseri skuli að lágmarki vera 75% af fullu námi ef námsmaður, maki hans eða börn veikjast eða námsmaður eignast barn. Heildarsvigrúm til að ljúka hverjum námsferli skal þó að jafnaði ekki aukið í þessum tilfellum.“

Í bréfi lánasjóðsins frá 18. janúar 1996 kemur skýrt fram, að stjórn sjóðsins telur það viðbótarsvigrúm, sem A fékk, nema fullu láni í tvo ársfjórðunga og 75% láni í einn fjórðung. Með hliðsjón af þeirri skoðun minni, að A hafi átt rétt á láni í 16 ársfjórðunga, tel ég rétt að stjórn lánasjóðsins endurskoði umsókn hennar með hliðsjón af veikindum hennar eingöngu. Fram hefur komið, að viðbótarsvigrúm samkvæmt umræddri grein úthlutunarreglnanna skuli að jafnaði ekki auka heildarsvigrúm í þeim tilvikum, sem hún tekur til. Með hliðsjón af orðalagi greinarinnar, tel ég að stjórninni beri að meta það í hverju tilviki, hvort ástæða sé til að auka heildarsvigrúm í námi vegna veikinda.

V.

Samkvæmt framansögðu eru það tilmæli mín til Lánasjóðs íslenskra námsmanna, að mál A verði endurupptekið, ef ósk kemur um það frá henni, og síðan úr því leyst í samræmi við framangreind sjónarmið.“

VI.

Hinn 29. apríl 1996, barst mér bréf stjórnar Lánasjóðs íslenskra námsmanna, dags. 26. apríl 1996. Þar segir:

„Stjórn LÍN hafa borist bréf frá embætti yðar dags. 12. febrúar vegna mála [nr. 856/1993 og 857/1993], og bréf 23. febrúar vegna máls [A], [nr. 1241/1994 og 982/1994], svo og bréf dags. 28. mars vegna [máls nr. 1319/1994]. Í bréfunum er að finna nokkrar ábendingar um réttarheimildir og reglur LÍN. Lög um sjóðinn eru í endurskoðun í ráðherraskipaðri nefnd og mun stjórnin koma þessum tilmælum og ábendingum á framfæri við nefndina og menntamálaráðuneytið og hafa þær í huga við endurskoðun á úthlutunarreglum.“

Í framhaldi af bréfi mínu til stjórnar Lánasjóðs íslenskra námsmanna barst mér eftirfarandi bréfi stjórnarinnar, dags. 16. ágúst 1996:

„Vísað er til bréfs yðar dags. 12. júlí s.l. þar sem þér farið fram á upplýsingar frá stjórn LÍN vegna kvartana [mál nr. 856/1993, 857/1993], [A], [1241/1994 og 982/1994]. Vegna þess vill stjórn LÍN taka eftirfarandi fram.

Í úrskurðum yðar í málum ofangreindra einstaklinga beinduð þér þeim tilmælum til stjórnar LÍN að hún tæki til athugunar mál þeirra ef ósk um slíkt bærst sjóðnum. Stjórn LÍN hefur fallist á að fara að þeim tilmælum. Einn ofangreindra, [A] hefur óskað eftir endurupptöku máls síns. Stjórn sjóðsins fjallaði um málið á 947. fundi sínum hinn 24. apríl s.l. Í framhaldi af því var [A] sent meðfylgjandi bréf. Komi fram óskir frá öðrum ofangreindum lánþegum sjóðsins um endurupptöku mála þeirra mun stjórnin láta yður vita af niðurstöðum þeirra athugana.“

Tilgreint bréf stjórnar Lánasjóðs íslenskra námsmanna til A er dags. 26. apríl 1996. Þar segir meðal annars:

„Að mati stjórnarinnar áttir þú rétt á láni í 14 fjórðunga til doktorsnáms þíns. Auk þess hafði stjórnin fallist á að veita þér lán í þrjá fjórðunga til viðbótar til að ljúka námi og var þá tekið tillit til aðstæðna þinna. Í niðurstöðu umboðsmanns Alþingis vegna máls þíns telur hann að þú eigir rétt á láni í 16 fjórðunga vegna þessa náms en jafnframt telur hann rétt að stjórn sjóðsins taki til skoðunar hvort þú eigir rétt á láni umfram þetta mark vegna veikinda. Í því sambandi vitnar hann til ákvæða greinar 2.3.2. í úthlunarreglum sjóðsins þar sem segir að heildarsvigrúm skuli að jafnaði ekki aukið þótt tekið sé tillit til veikinda. Á það skal bent að ekki eru veitt lán, skv. reglum sjóðsins, vegna veikinda í meira en eina önn ef engum árangri er skilað. Stjórn sjóðsins hafði fallist á að auka heildarsvigrúm þitt vegna veikindanna og veita þér lán í 17 annir. Stjórn sjóðsins getur ekki fallist á að auka svigrúm þitt umfram þetta og ítrekar því fyrri úrskurð sinn í máli þínu.“

14.2. **Námslán. Lán vegna ferðakostnaðar fjölskyldu.** **Jafnræðisregla. Lögmætisregla.** **(Mál nr. 1241/1994)**

Í tilefni af kvörtun Nordplus nemanda yfir synjun Lánasjóðs íslenskra námsmanna á láni vegna ferðakostnaðar fjölskyldu hans, tók umboðsmaður fram, að telja yrði kostnað sem leiddi af þeirri tilhögun, að nám væri tímabundið stundað í öðru landi, sem námskostnað í skilningi 3. gr. laga nr. 21/1992, um Lánasjóð íslenskra námsmanna. Umboðsmaður féllst því ekki á að A yrði synjað um lán vegna ferðakostnaðar á þeim grundvelli að hann væri skráður í Háskóla Íslands. Ekki var að finna frávik frá almennum reglum um lánshæfi vegna nemenda sem stunduðu nám erlendis samkvæmt nemendaskiptaáætlunum. Taldi umboðsmaður að ætti námsmaður á annað borð rétt til lána, sem miðaðist við nám hans erlendis, væri ekki unnt, án lagaheimildar, að skerða rétt hans til lána úr sjóðnum eins og gert var í máli þessu. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til lánasjóðsins að mál A yrði endurupptekið, óskaði hann þess, og úr því leyst í samræmi við framangreind sjónarmið.

Umboðsmaður tók fram að ekki væri í álitinu tekin afstaða til 6. málsg. í grein 1.1. í úthlutunarreglum sjóðsins fyrir námsárið 1995–1996, þar sem væru sérstakrar undantekningar frá reglum sem gilda fyrir námsmenn erlendis að því er varðar nám samkvæmt tilteknum skiptinemaáætlunum.

I.

Hinn 12. október 1994 leitaði til mín H fyrir hönd A og kvartaði yfir synjun Lánasjóðs íslenskra námsmanna um að veita A lán vegna ferðakostnaðar fjölskyldu hans.

II.

Í kvörtuninni og gögnum málsins kemur fram, að A, sem skráður var í nám til meistraraprófs við Háskóla Íslands, en stundaði nám við Kaupmannahafnarháskóla veturinn 1994–95 á vegum Nordplus-nemendaskiptaáætlunarinnar, hafi sótt um lán frá Lánasjóði íslenskra námsmanna vegna ferðakostnaðar fjölskyldu sinnar eftir reglum greinar 4.12. í úthlutunarreglum lánasjóðsins 1994–95. Umsókninni hafi verið hafnað án sérstaks rökstuðnings.

Með bréfi 27. september 1994 var farið fram á endurskoðun á þessari ákvörðun lánasjóðsins. Þeirri umleitun var hafnað hinn 6. október 1994 með svohljóðandi bréfi Lánasjóðs íslenskra námsmanna:

„Stjórn LÍN hefur tekið fyrir erindi þitt.

Þú ert innritaður sem námsmaður við Háskóla Íslands þótt þú sért í gestanámi um sinn með Nordplus styrk við Kaupmannahafnarháskóla. Sjóðurinn lítur því á þig sem námsmann á Íslandi. Um þig gilda sömu reglur og aðra námsmenn á Íslandi. Þess skal þó getið að Nordplus styrkurinn hefur ekki áhrif á útreikning láns þíns. Hann skerðir því ekki lánsrétt þinn eins og flestir aðrir styrkir. Þú átt ekki rétt á ferðaláni sbr. grein 4.12. í úthlutunarreglum sjóðsins og getur stjórnin því ekki fallist á erindi þitt.“

Kvörtun A er rökstudd með eftirgreindum hætti:

„1. Um Lánasjóð ísl. námsmanna gilda l. 21/1992. Í 4. tl. 5. gr. laganna er kveðið á um að stjórn sjóðsins setji honum úthlutunarreglur. Með heimild í þessu ákvæði hefur stjórn sjóðsins gefið út úthlutunarreglur fyrir skólaárið 1994–95, sem liggja m.a. frammi í afgreiðslu sjóðsins. Ætla má að þetta fyrirkomulag geri ráð fyrir því, að væntanlegir lánþegar geti sjálfir gengið úr skugga um rétt sinn með því að kynna sér úthlutunarreglurnar. Því verður að telja edlilegt, að þau atriði sem stjórn sjóðsins fer eftir við meðferð umsókna komi fram með tæmandi hætti í úthlutunarreglunum.

2. Í samræmi við 2. mgr. 1. gr. laga 21/1992, kveður grein 1.3.1. í úthlutunarreglunum á um að sjóðurinn láni til framhaldsnáms við þá skóla erlendis, sem gera sambærilegar kröfur um undirbúningsnám og tíðkast hérlendis. Kaupmannahafnarháskóli telst tvímælalaust til slíkrar stofnunar, enda hefur öðru ekki verið haldið fram af stjórn sjóðsins.

3. Reglurnar gera ekki neinn fyrirvara um lánafyrirgreiðslu til skiptinema á vegum NORDPLUS og ERASMUS, enda þótt legið hafi fyrir að um slík nemendaskipti yrði að ræða á yfirstandandi skólaári. Umbjóðandi minn byggði umsókn sína um ferðalán til handa fjölskyldu sinni á kafla 4.12. í úthlutunarreglum LÍN. Hvergi kemur fram í þeim kafla, að aðrar reglur eigi að gilda um skiptinema en aðra námsmenn erlendis í þessu tilliti.

4. Lánasjóðurinn tekur tillit til þess við útreikning framfærsluláns umbjóðanda míns, að hann sé námsmaður erlendis, þ.e. framfærslukostnaður er miðaður við nám í Danmörku. Þannig er um ósamræmi að ræða í afgreiðslu sjóðsins; hann veitir aðstoð vegna framfærslu eins og um nám erlendis sé að ræða, en umsókn um lán vegna ferðakostnaðar er afgreidd eins og um nám við Háskóla Íslands væri að ræða.

5. Tilgangur laga um LÍN er að tryggja jafnrétti til náms, sbr. 1. gr. þeirra. Verður því að gera sérstaklega ríkar kröfur til stjórnar sjóðsins sem stjórnvalds, um að hún gæti jafnræðisreglu í úrlausnum sínum, sbr. 11. gr. stjórnáskilum nr. 37/1993. Mismunur námsmanna á borð við þá sem hér um ræðir, felur í sér verulegt frávik frá nefndri jafnræðisreglu. Slíkt frávik fær ekki staðist nema það styðjist við setta lagaheimild eða mjög veigamikil rök að öðru leyti.

[. . .]

Að öllu þessu virtu, telur umbjóðandi minn, að afgreiðsla LÍN á umsókn hans hafi skort lagastöð, auk þess sem hún stangist á við meginreglur laga um Lánasjóðinn, svo og jafnræðisreglu stjórnsýsluréttarins.“

III.

Hinn 14. október 1994 ritaði ég stjórn Lánasjóðs íslenskra námsmanna bréf og óskaði eftir því, samkvæmt 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að stjórn sjóðsins léti mér í té gögn málsins og skýrði viðhorf sitt til kvörtunarinnar.

Í svarbréfi stjórnar lánasjóðsins, dags. 4. nóvember 1994, segir meðal annars:

„[A] stundar mastersnám í sagnfræði við Háskóla Íslands. Hann er skráður sem fullgildur nemandi við skólann veturinn 1994–1995, og greiðir innritunargjöld til skólans eins og aðrir námsmenn, en fær að stunda nám sitt tímabundið sem gestanemi með „nordplus“ styrk við Kaupmannahafnarháskóla. [. . .] Eins og áður sagði er [A] skráður sem fullgildur nemandi við HÍ og greiðir innritunargjöld til skólans fyrir námsárið 1994–1995. Hann greiðir hins vegar engin innritunargjöld við Kaupmannahafnarháskóla, enda ekki innritaður þar sem fullgildur nemandi.

Námsmenn á Íslandi geta átt kost á ferðaláni að upphæð 12.000 krónur fyrir einstakling vegna ferða innanlands samkvæmt grein 4.12.3. í úthlutunarreglum, ef þeir eiga lögheimili a.m.k. 100 km frá námsstað. Stjórn LÍN hefur hins vegar synjað námsmönnum á Íslandi um lán vegna ferða milli landa. [A] er eins og áður sagði námsmaður við Háskóla Íslands, þó svo lögheimili hans sé tímabundið í Danmörku. Af þessum sökum á hann ekki rétt á ferðaláni vegna ferða milli Íslands og Danmerkur.

Greinarmunur er ekki gerður á því skv. reglum sjóðsins hvar námsmenn eru búsettir meðan á námi þeirra stendur. Ef námsmaður við Háskóla Íslands skilar fullnægjandi árangri í námi samkvæmt prófvottorðum frá skólanum, fær hann lán, hvort sem hann dvelst í Reykjavík, Moskvu eða Kaupmannahöfn. Dvelji námsmaður á hinn bóginn annars staðar við nám en við skólann öðlast hann ekki rétt á lánum umfram það sem gildir almennt fyrir námsmenn við viðkomandi skóla. Í einstaka tilfellum hefur þó sjóðurinn reiknað mönnum framfærslu í samræmi við dvalarstað ef námsmenn dvelja fjarri skóla. Að beiðni [A] hefur þetta verið gert, þ.e. framfærslulán hans hefur verið reiknað miðað við þær framfærslutölur sem gilda fyrir Danmörku (sem þýðir ca. 5.000 íslenskum krónum herra lán á mánuði). Þessi afgreiðsla byggir á gamalli hefð hjá sjóðnum, sem er þó umdeilanleg, sérstaklega í ljósi þess að hann nýtur umtalsverðra styrkja (16.000 danskar krónur fyrir námsárið) sem ekki hafa áhrif á lánsútreikninginn. Með þessari ívilnun er sjóðurinn ekki að fallast á að hér sé um námsmann erlendis að ræða, enda kemur það skýrt fram í útreikningi náms- og lánsfjárátvætlunar [A] að miðað er við að [A] stundi nám við Háskóla Íslands.

Í erindi sínu fer [A] fram á að litið verði á hann sem námsmann erlendis, og honum veitt ferðalán vegna fjölskyldu í samræmi við þær reglur sem gilda um námsmenn erlendis. Í því sambandi er á það að líta að féllist stjórnin á þessa kröfu [A], þ.e. að telja hann námsmann við Kaupmannahafnarháskóla, teldist hann í ólánshæfu námi. Í grein 1.1. í úthlutunarreglum sjóðsins fyrir skólaárið 1994–95 er kveðið svo á að gestanám sé að öllu jöfnu ekki lánshæft. Gestanám [A] við Kaupmannahafnarháskóla teldist ólánshæft samkvæmt þessari reglu. Hann ætti því, sem gestanemi við Kaupmannahafnarháskóla, hvorki rétt á framfærsluláni né láni vegna ferða fjölskyldu. Það er ótvírætt hagstæðara fyrir [A] að litið sé á hann sem námsmann við HÍ sem rétt eigi á framfærsluláni, enda var það niðurstaða stjórnar.

Í stuttu máli má segja að [A] sé að fara fram á að stjórnin telji hann námsmann

við Háskóla Íslands, þegar ákveðið er hvort hann eigi rétt á framfærsluláni en á hinn bóginn námsmann við Kaupmannahafnarháskóla þegar metið er hvort hann eigi rétt á ferðaláni vegna fjölskyldunnar. Á þetta getur stjórn LÍN augljóslega ekki fallist.

Stjórn LÍN telur að hún hafi síður en svo brotið jafnræðisreglur við meðferð á máli [A]. Hann hefur fengið afgreiðslu á nákvæmlega sama hátt og aðrir námsmenn við Háskóla Íslands. Ef eitthvað er má gagnrýna sjóðinn fyrir að reikna gestanemum sem njóta „nordplus og erasmus“ styrkja framfærslu miðað við framfærslutölur erlendis, þar sem þessir styrkir sem námsmenn njóta hafa ekki nein áhrif á veitta aðstoð frá sjóðnum.“

Með bréfi, dags. 10. nóvember 1994, gaf ég umboðsmanni A kost á að gera athugasemdir við framangreint bréf lánasjóðsins. Í svarbréfi hans, dags. 16. nóvember 1994, eru gerðar athugasemdir við þá þversögn, sem hann telur felast í því að sjóðurinn líti annars vegar á Nordplus styrkþega sem stúdenta við Háskóla Íslands og hins vegar sem námsmenn erlendis, þegar um útreikning framfærslukostnaðar sé að ræða. Um þau rök lánasjóðsins að um gestanám sé að ræða segir í bréfinu:

„Skv. 2. mgr. 1. gr. l. 21/1992 veitir L.Í.N. námsaðstoð vegna framhaldsnáms erlendis með því skilyrði, að viðkomandi menntastofnun geri sambærilegar kröfur til undirbúningsmenntunar og tíðkast við háskóla hérlendis. Þessi regla endurspeglar gr. 1.1. og 1.3.1. í úthlutunarreglum sjóðsins.

Í 6. mgr. gr. 1.1. segir, að „gestanám“ sé að öllu jöfnu ekki lánshæft. Fyrirvara þessa efnis er hvorki að finna í l. 21/1992 né rglg. nr. 210/1993 um L.Í.N. Fyrirvari þessi, eins og stjórn L.Í.N. kýs að túlka hann, felur í sér frávik frá þeirri meginreglu laganna, að nám sem fellur undir 1. gr. l. 21/1992 sé lánshæft. Því hefur ekki verið haldið fram af stjórn sjóðsins, að nám umbjóðanda míns falli ekki undir 1. gr. laganna. Fyrirvari úthlutunarreglnanna um gestanám er því ógildur að því er varðar Nordplus-styrkþega, þar sem hann gengur gegn lögum og stjórnvaldsreglum um sjóðinn, sbr. lögmætisreglu stjórnsluréttarins. [. . .]

Hvergi nema í áðurnefndri gr. 1.1. er minnst á „gestanám“ í úthlutunarreglunum. Það kemur heldur hvergi fram, að Nordplus-áætlunin falli undir skilgreininguna „gestanám“. Þvert á móti gefa reglur um lánsrétt námsmanna erlendis ástæðu til að ætla, að Nordplus-nemar falli þar undir, enda enginn fyrirvari gerður um annað.“

Þá er í fyrrgreindu bréfi vitnað til tilgangs laga um Lánasjóð íslenskra námsmanna:

„Tilgangur l. 21/1992 er sem áður segir sá að tryggja jafnrétti til náms án tillits til efnahags. Hlutverk LÍN er að framfylgja þessu stefnumiði löggjafans. Í því felst að túlka ber stjórnvaldsreglur um sjóðinn, svo og þær reglur sem hann kann að setja sér, í samræmi við tilgang laganna; þ.e. þannig að tilgangur þeirra náist.

Ljóst má vera að markmiðið um jafnrétti til náms næst ekki, nema námsaðstoð taki mið af raunverulegum aðstæðum námsmanns. Það er því ekki á valdi stjórnar lánasjóðsins að horfa fram hjá raunverulegum aðstæðum námsmanns og skilgreina hann upp á sitt einsdæmi sem námsmann á Íslandi, þó staða hans sé að öllu verulegu sú sama og annarra íslenskra námsmanna í Danmörku.“

Með bréfi 8. desember 1994 bárust mér athugasemdir Lánasjóðs íslenskra námsmanna við bréf umboðsmanns A. Þar segir meðal annars svo:

„Íslenskir námsmenn sem hafa hug á að stunda nám á hinum Norðurlöndunum geta valið um a.m.k. tvær leiðir. Þeir geta í fyrsta lagi sótt um og fengið inngöngu sem

fullgildir nemendur við skóla erlendis. Í öðru lagi geta námsmenn sem stunda nám í skólum hérlendis sótt um NORDPLUS styrki til að dvelja tímabundið sem gestanemendur við skóla á einhverju hinna Norðurlandanna. NORDPLUS styrkir standa þeim námsmönnum sem velja fyrri leiðina ekki til boða, þar sem þeir eru einungis ætlaðir þeim námsmönnum sem stunda nám á einu Norðurlandanna, en dvelja sem gestanemendur í öðru þeirra. Sjóðurinn lítur á NORDPLUS styrkþega sem námsmenn í þeim skóla þar sem þeir eru skráðir sem fullgildir nemendur, en ekki sem námsmenn við þá skóla þar sem þeir dvelja sem gestanemendur. Breyti slíkur námsmaður stöðu sinni við skólann erlendis, þ.e. fái hann inngöngu sem reglulegur nemandi, er litið á hann sem námsmann erlendis, en það myndi jafnframt leiða til þess að hann ætti ekki lengur rétt á styrk samkvæmt NORDPLUS áætluninni. [. . .]

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 21/1992 lánar LÍN til framhaldsnáms við skóla sem gera sambærilegar kröfur til undirbúningsmenntunar og gerðar eru til háskólanáms hérlendis. Það skilyrði hefur verið sett fyrir lánveitingu að námsmaður sé skráður sem fullgildur nemandi á ákveðinni námsbraut við slíkan skóla. Hugtakið „gestanemi“ hefur verið notað yfir nemendur sem ekki eru skráðir sem fullgildir nemendur við skóla, en fá að sitja einstaka námskeið. Þessir nemendur eiga því að öllu jöfnu ekki rétt á láni á meðan þeir eru skráðir sem slíkir. Það skal tekið fram að hugtakið er ekki fundið upp og notað einungis hjá LÍN, eins og [H] heldur fram, heldur er það m.a. notað af þeim sem veita NORDPLUS styrkina. Í bæklingi Norrænu ráðherra-nefndarinnar „Stundaðu nám á Norðurlöndum“, sem gefinn var út 1992 segir svo orðrétt: „Það þarf hvorki að vera dýrt né erfitt að öðlast hluta af menntun sinni annars staðar á Norðurlöndum. Nemendaskipti milli landanna hafa alltaf verið til. Þess vegna er fremur auðvelt að vera gestanemandi í öðru landi. NORDPLUS-áætlunin styrkir norræna samvinnu enn meira, og gerir menntastofnunum í löndunum fimm kleift að taka við gestanemendum annars staðar að af Norðurlöndum.“ Í bréfi [H] til stjórnar LÍN frá 27. september sl., og í athugasemdum hans til yðar, dags 12. október sl., segir hann að [A] sé „skiptinemi“ við Kaupmannahafnarháskóla, af þessu má ætla að hann geri sér grein fyrir sérstöðu [A].

Stjórn sjóðsins hefur talið sér heimilt að veita námsmönnum ívilnandi undanþágur frá ákvæðum einstakra greina úthlutunarreglna, enda sé jafnræðis gætt, þ.e. námsmenn í sömu stöðu eigi rétt á samskonar undanþágu. Að mati stjórnarinnar ber henni hins vegar ekki skilyrðislaust að veita slíkum námsmanni undanþágu frá öðrum greinum úthlutunarreglna. Óski námsmaður sem fengið hefur undanþágu frá einni grein eftir undanþágu frá öðrum greinum úthlutunarreglna, eins og [A] gerði, er fjallað um þá ósk sérstaklega hjá stjórn sjóðsins. Það er miður ef það ruglar einstaka námsmenn í ríminu að umsókn þeirra um frekari undanþágur sé synjað af stjórn LÍN, þar sem þeim finnst þetta bera vott um „óskýrleika í afstöðu sjóðsins“ og „stórfelldar þversagnir“.

Af athugasemdum [H] má skilja að synjun sjóðsins á ferðaláni til handa [A] komi í veg fyrir að sá tilgangur laga nr. 21/1992 um Lánasjóð íslenskra námsmanna, að tryggja jafnrétti til náms án tillits til efnahags, nái fram að ganga. Í bréfi sjóðsins þann 4. nóvember sl. kom fram að [A] nýtur styrkja sem nema rúmum 170.000 íslenskum krónum á námsárinu. Þessir styrkir hafa engin áhrif á lánsupphæðina. Ef styrkirnir væru teknir inn í útreikninginn, eins og almennt gildir um alla styrki sem námsmenn njóta aðra en „NORDPLUS“ og „ERASMUS“ styrki, þá lækkuðu þeir lánsupphæðina um 85.000 krónur. Ferðalán fyrir fjölskyldu [A] gæti numið 58.000 íslenskum krónum. Í ljósi þessara staðreynda getur stjórn LÍN ekki fallist á að synjun á beiðni [A] sé í andstöðu við ofangreint markmið laga nr. 21/1992.“

Með bréfi 14. desember 1994 gaf ég umboðsmanni A kost á að gera þær athugasemdir, sem hann teldi ástæðu til að gera við framangreint bréf lánasjóðsins. Í svarbréfi hans, dags. 9. janúar 1995, segir meðal annars, að í bréfi sjóðstjórnar komi ekkert fram, er réttlætt geti misjafna meðhöndlun sjóðsins á námsmönnum erlendis, hvað varðar lán vegna ferðakostnaðar fjölskyldu námsmanna. Slík mismunun þurfi að eiga sér beina lagastöð, sbr. tilgang laga um Lánasjóð íslenskra námsmanna og jafnræðisreglu stjórnisyluréttarins.

Ég ritaði Háskóla Íslands bréf 21. desember 1995, og óskaði þess, með vísan til 7. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að sagnfræðiskor heimspekideildar veitti mér upplýsingar um umrædda nemendaskiptaáætlun, nám A í Kaupmannahöfn og afstöðu deildarinnar til þess, hvort tilhögun á fræðslu og eftirlit með árangri í sagnfræðideild Kaupmannahafnarháskóla væri í samræmi við þær kröfur, sem sagnfræðiskor gerði til náms til þeirrar prófgráðu, sem A stefndi að.

Í svarbréfi umsjónarmanns erlendra nemendaskipta við sagnfræðiskor heimspekideildar, sem barst mér 9. janúar 1996, segir, að um námsmat A hafi farið eftir sömu reglum og almennt gildi fyrir öll NORDPLUS- samskipti. Áætlunin gangi út á að auka nemendaskipti á Norðurlöndum í því skyni að efla norræna meðvitund og styrkja háskólastarf með því að gera nemendum kleift að sækja nám þar sem sérfræðipækking er hvað mest á því sviði, sem þeir hafa áhuga á. Þá kemur fram, að slíkt nám teljist hluti af námi heimasólans og verði fulltrúar heimaskólans að samþykkja námsáætlanir nemenda, sem taka þátt í skiptum af þessu tagi. Þá kemur fram í bréfinu, að nám A hafi, á grundvelli vottorðs frá Kaupmannahafnarháskóla, verið metið til 30 eininga í sagnfræði til M.A.-prófs við Háskóla Íslands. Námsáætlun A, tilhögun fræðslu og eftirlit með árangri hafi því verið algerlega í samræmi við það, sem almennt gerist í þeim nemendaskiptaáætlunum, sem Háskóli Íslands taki þátt í.

IV.

Í álitinu mínu, dags. 23. febrúar 1996, segir:

„Eins og fram hefur komið, byggist höfnun Lánasjóðs íslenskra námsmanna á umsókn A um ferðalán vegna ferða fjölskyldu hans til Danmerkur á því, að A stundaði nám við Háskóla Íslands. Námsmönnum á Íslandi sé ekki veitt lán vegna ferða á milli landa. Þá styður lánasjóðurinn synjun sína ennfremur þeim rökum, að teldist A við nám við Kaupmannahafnarháskóla, væri um gestanám að ræða, sem ekki væri lánshæft samkvæmt útlutunarreglum sjóðsins.

Samkvæmt 2. mgr. 1. gr. laga nr. 21/1992, um Lánasjóð íslenskra námsmanna, veitir sjóðurinn lán til framhaldsnáms við skóla, sem gera sambærilegar kröfur til undirbúningsmenntunar og gerðar eru til háskólanáms hérlendis. Samkvæmt 3. gr. sömu laga skal miða við að námslán nægi hverjum námsmanni til að standa straum af náms- og framfærslukostnaði meðan á námi stendur, að teknu tilliti til þess, hve stór fjölskylda námsmanns er, og er stjórn sjóðsins heimilt að taka tillit til búsetu og annarra atriða, er áhrif kunna að hafa á fjárhagsstöðu hans.

Samkvæmt þeim upplýsingum, sem liggja fyrir um nemendaskiptaáætlun þá, er hér um ræðir, telst nám með Nordplus-styrk nám við þann skóla, sem nemandinn er skráður í. Sá skóli þarf að samþykkja námsáætlanir og metur nám til eininga í viðkomandi deild eftir vottorðum þess skóla, sem námið fór fram í. Lánasjóðurinn bendir því réttilega á, að A var skráður nemandi í Háskóla Íslands. Hann stundaði hins vegar nám sitt umrætt námsár í Kaupmannahafnarháskóla á grundvelli nemendaskiptaáætlunar. Forsenda slíkra nemendaskipta er, að námsmaður stundi nám sitt við annan háskóla en þann, sem hann annars stundar nám sitt við. Af þeirri tilhögun verður ákveðinn kostnaður fyrir námsmanninn, sem ég tel námskostnað í skilningi fyrrnefndrar 3. gr. laga um lánasjóðinn. Er það því

skoðun mín, að höfnun lánasjóðsins á umsókn A verði ekki byggð á skráningu hans í Háskóla Íslands.

Samkvæmt 6. mgr. greinar 1.1. í úthlutunarreglum lánasjóðsins fyrir námsárið 1994–1995 er gestanám að öllu jöfnu ekki lánshæft. Skilgreining hugtaksins „gestanám“ liggur ekki fyrir í málinu, utan þess er fram kemur í áðurgreindu bréfi lánasjóðsins frá 8. desember 1994, þar sem segir, að hugtakið „hafi verið notað yfir nemendur sem ekki eru skráðir sem fullgildir nemendur við skóla, en fá að sitja einstaka námskeið“.

Samkvæmt upplýsingum sagnfræðiskorar heimspekideildar Háskóla Íslands gerir Kaupmannahafnarháskóli sambærilegar kröfur um undirbúningsnám til M.A.-prófs í sagnfræði og gerðar eru hérlendis, og var nám A þar metið til eininga til slíks prófs við Háskóla Íslands. Með vísan til framangreinds tel ég, að A hafi ekki verið eiginlegur gestanemandi, er fengið hafi „að sitja einstaka námskeið“ í Kaupmannahafnarháskóla. Hann hafi verið fullgildur nemandi í framhaldsnámi í skilningi 2. mgr. 1. gr. laga um Lánasjód íslenskra námsmanna og hafi námið sannanlega farið fram erlendis, enda námsárangur metinn eftir vottorðum frá erlendum háskóla.

Reglur um ferðakostnað vegna náms er að finna í grein 4.12. í fyrrgreindum úthlutunarreglum sjóðsins. Samkvæmt grein 4.12.1. er námsmanni heimilt að sækja um lán til þess að greiða hluta eigin ferðakostnaðar, maka og barna. Í grein 4.12.2. er kveðið á um, hvernig ákvarða skuli ferðalán, í tilefni af allt að tveimur ferðum skólaárið 1994–1995, sem námsmenn erlendis eiga rétt á. Í lögum um Lánasjód íslenskra námsmanna er ekki að finna frávik frá almennum reglum um lánshæfi, hvað varðar nemendur, sem stunda nám erlendis samkvæmt nemendaskiptaáætlunum. Hinum sérstöku ferðalánum frá Lánasjóði íslenskra námsmanna er ætlað að standa straum af tilteknum aukakostnaði, sem námsmenn, er stunda nám sitt erlendis, verða fyrir vegna ferðalaga þeirra og fjölskyldna þeirra. Eigi námsmaður á annað borð rétt til lána, sem miðast við nám hans erlendis, tel ég ekki unnt, án lagaheimildar, að skerða rétt hans til lána úr sjóðnum með þeim hætti, sem gert er í máli þessu. Það eru því tilmæli mín til Lánasjóðs íslenskra námsmanna, að mál A verði endurupptekið, ef ósk kemur um það frá honum, og síðan úr því leyst í samræmi við framangreind sjónarmið.

Í 6. málsg. greinar 1.1. í úthlutunarreglum Lánasjóðs íslenskra námsmanna fyrir námsárið 1995–1996 er að finna sérstaka undantekningu frá reglum, sem gilda fyrir námsmenn erlendis, hvað varðar nám samkvæmt tilteknum skiptinemaáætlunum. Skal hér sérstaklega áréttað, að engin afstaða hefur verið tekin í áliti þessu til undantekningar þessarar.“

V.

Sjá um afdrif málsins í kafla 14.1.

14.3.

Námslán. Skilyrði fyrir veitingu viðbótarframfærsluláns.

Jafnræðisregla. Gögn sem umsækjanda er gert að leggja fram.

Aðilaskipti að ábyrgðarskuldbindingu á námslánum. Lögætisreglan.

Stjórnsýslueftirlit.

(Mál nr. 1319/1994)

A kvartaði yfir synjun Lánasjóðs íslenskra námsmanna um viðbótarframfærslulán úr sjóðnum, sem hann sótti um vegna tveggja mánaða tafa á námi vegna andláts móður sinnar. Þá kvartaði A yfir því að starfsfólk sjóðsins hefði lagt til að hann legði fram vottorð geðlæknis til stuðnings umsókninni. Í þriðja lagi kvartaði A yfir þeirri kröfu

sjóðsins að hann útvegaði nýjar ábyrgðir fyrir öllum lánnum frá upphafi náms hans til MA-prófs í hagfræði vegna andláts sjálfskuldarábyrgðarmanns. Í fjórða lagi kvartaði A yfir niðurstöðu menntamálaráðuneytisins í málinu, sem og tóf á meðferð málsins í ráðuneytinu.

Umboðsmaður rakti ákvæði greinar 4.9. í úthlutunarreglum lánasjóðsins 1994–95, en ákvæði þessi túlkaði lánasjóðurinn svo að ákvæðið veitti ekki heimild til aukaláns vegna framfærslu kysi námsmaður að gera hlé á námi sínu. Þá taldi lánasjóðurinn að lán vegna andláts í nánustu fjölskyldu væri bundið við lán vegna aukaferðar sem námsmaður tækist á hendur þess vegna. Umboðsmaður benti á að með 12. gr. laga nr. 21/1992, um Lánasjóð íslenskra námsmanna, væri stjórn sjóðsins veitt heimild til að veita námsmanni aukalán ef honum væri, að dómi sjóðstjórnar, illmögulegt að stunda nám vegna örorku, framfærslu barna eða maka, eða af öðrum ástæðum, að fullnýttri lánsheimild. Taldi umboðsmaður að túlka yrði grein 4.9. í úthlutunarreglum sjóðsins í samræmi við orðalag 12. gr. laganna og túlkun greinarinnar í samræmi við markmið laganna. Taldi umboðsmaður að 12. gr. laganna heimilaði aukalán vegna framfærslukostnaðar sem rekja mætti til tafa í námi af þeim ástæðum sem í ákvæðinu greinir. Hefði stjórn sjóðsins því borið að meta sjálfstætt hvort ástæða umsóknar A, þ.e. aðstæður hans vegna andláts móður hans, hefðu gert honum illmögulegt að stunda nám sitt þannig að réttlætt gæti umrætt aukalán. Þá taldi umboðsmaður, með hliðsjón af orðalagi greinar 4.9.1 og 4.9.2. í úthlutunarreglum sjóðsins og með hliðsjón af þeim mismun sem túlkun stjórnar lánasjóðsins skapaði milli lántakenda, að sérstakt lán vegna aukaferðar í tilefni þeirra aðstæðna sem greinir í 2. mgr. 4.9.1 yrði ekki dregið frá framfærsluláni samkvæmt 1. mgr. greinarinnar, án sérstakrar lagaheimildar.

Í skýringum lánasjóðsins kom fram að umfjöllun um læknisvottorð hafi verið miðuð við grein 2.3.2. í úthlutunarreglum sjóðsins, sem heimilar að tillit sé tekið til veikinda námsmanns við mat á námsárangri, liggja fyrir vottorð lækni um veikindi. Stjórn sjóðsins gerði ekki kröfu til þess að sérgrein lækni væri tilgreind og sagði það byggt á misskilningi A að halda því fram að krafa væri gerð um vottorð geðlækni í tilefni af missi ættingja. Með vísan til skýringa lánasjóðsins taldi umboðsmaður ekki ástæðu til athugasemda vegna þessa þáttar í kvörtun A.

Við andlát móður A gerði lánasjóðurinn það að skilyrði fyrir frekari lánveitingum að nýr aðili ábyrgðist lán A, bæði þau er þegar höfðu verið afgreidd sem og ný lán. Umboðsmaður taldi að heimilt hefði verið að krefjast nýs ábyrgðarmanns fyrir lánnum sem voru óafgreidd hjá sjóðnum þegar ábyrgðarmaður féll frá, í samræmi við 6. gr. laga nr. 21/1992. Um áður afgreidd lán tók umboðsmaður fram að lög og reglur um Lánasjóð íslenskra námsmanna kvæðu ekki á um rétt sjóðsins til að krefjast nýs ábyrgðarmanns. Slíkur réttur yrði heldur ekki leiddur af almennum reglum kröfuréttar, heldur yrði kröfuhafi að jafnaði að sæta því að fá erfingja sem skuldara, við einkaskipti, eða lýsa kröfu í bú, ef bú sætti opinberum skiptum. Taldi umboðsmaður að ákvæði í stöðluðum og einhliða skuldabréfum lánasjóðsins, sem mæla fyrir um kröfu sjóðsins til að lántaki fái nýjan ábyrgðarmann í stað hins fyrri að viðlagðri stöðvun láns eða gjaldfellingu lánsins, stæðist ekki án skýrrar heimildar í lögum, að öðru leyti en því sem heimilt væri að binda afgreiðslu frekari lána ákveðnum skilyrðum.

A kvartaði yfir afgreiðslu lánasjóðsins við menntamálaráðuneytið, sem komst að þeirri niðurstöðu að lánasjóðurinn hafi farið að lögum og reglum sjóðsins. Í skýringum menntamálaráðuneytisins til umboðsmanns kom fram að ráðuneytið hefði ekki litið á erindi A sem stjórnarsýslukæru. Í síðari samskiptum umboðsmanns við menntamálaráðuneytið, vegna annarra mála, hafði hins vegar komið fram að ráðuneytið teldi að það ætti að fjalla um mál vegna afgreiðslu stjórnar lánasjóðsins sem stjórnarsýslu-

kæru. Taldi umboðsmaður því ekki ástæðu til að fjalla sérstaklega um þennan þátt í kvörtun A.

I.

Hinn 30. desember 1994 leitaði til mín A og kvartaði yfir synjun Lánasjóðs íslenskra námsmanna um að verða við beiðni hans frá 18. júlí 1994 um viðbótarframfærslulán úr sjóðnum. Þá kvartaði hann yfir því, að starfsfólk lánasjóðsins hefði lagt til, að hann legði fram vottorð geðlæknis til stuðnings lánsúmsókn sinni, auk þess sem honum hefði verið gert að útvega nýjar ábyrgðir fyrir öllum lánnum sínum frá upphafi náms síns til MA- prófs í hagfræði við X.

A kvartaði enn fremur yfir því, að menntamálaráðuneytið hefði samþykkt afgreiðslu lánasjóðsins á máli hans, og yfir töf á meðferð málsins í ráðuneytinu.

II.

Í gögnum málsins kemur fram, að A hafi fengið lán frá Lánasjóði íslenskra námsmanna til ofangreinds náms frá hausti 1992, auk þess sem hann hafi fengið samþykkt framfærslulán fyrir sumarönn til 5. september 1994, til að ljúka vinnu við lokaritgerð. Hann hafi hinn 18. júlí 1994 sótt um framlengingu á framfærsluláni til 15. nóvember s.á., vegna þess að hann hafi orðið að gera hlé á námi sínu í tvo mánuði vegna andláts móður sinnar á Íslandi, en verið synjað á þeim grundvelli, að reglur sjóðsins heimiluðu ekki slíka lánveitingu. Þá kemur fram, að A hafi óskað eftir því við menntamálaráðuneytið, að ráðuneytið tæki á því misrétti, sem hann taldi sig beittan af hálfu Lánasjóðs íslenskra námsmanna. Ráðuneytið hafi síðan, eftir að hafa leitað umsagnar lánasjóðsins, talið lánasjóðinn hafa farið að lögum og reglum við afgreiðslu erindis hans.

III.

Ég ritaði stjórn Lánasjóðs íslenskra námsmanna bréf hinn 5. janúar 1995 og óskaði þess, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að stjórn lánasjóðsins skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A. Sérstaklega óskaði ég þess, að gerð yrði grein fyrir því, hvort grein 4.9.1. í úthlutunarreglum lánasjóðsins fyrir námsárið 1993–94 hefði verið skýrð svo, að aldrei skyldi veitt aukalán vegna andláts foreldris. Ef slíkt lán væri í einhverjum tilvikum veitt, óskaði ég upplýst, hvenær það væri og á hvaða sjónarmiðum slík ákvörðun væri byggð.

Sama dag ritaði ég menntamálaráðherra bréf og óskaði þess, með vísan til framangreindra lagaákvæða, að ráðuneytið skýrði viðhorf sitt til kvörtunarinnar. Sérstaklega var þess óskað, að gerð yrði grein fyrir því, hvort litið hefði verið á erindi A sem stjórn-sýslukæru. Ef ekki, óskaði ég upplýsinga um, á hvaða lagagrundvelli málið hefði verið afgreitt af hálfu menntamálaráðuneytisins.

Í svarbréfi Lánasjóðs íslenskra námsmanna, dags. 27. janúar 1995, er vitnað til greinar 4.9. í úthlutunarreglum sjóðsins. Síðan segir meðal annars um kvörtun A:

„Það er alveg ljóst að samkvæmt ákvæðum þessarar greinar er heimilt að taka tillit til andláts í nánustu fjölskyldu námsmanns með láni vegna aukaferðar. Það var í samræmi við ákvæði greinarinnar sem stjórn LÍN ákvað að veita [A] slíkt aukalán. Sú afgreiðsla var í fullu samræmi við fyrri afgreiðslur stjórnar LÍN þegar um andlát er að ræða í nánustu fjölskyldu námsmanns. Þess skal getið að í gegnum árin hefur stjórn LÍN einungis heimilað aukalán vegna ferða á grundvelli þessarar greinar.

Að mati stjórnar sjóðsins leikur enginn vafi á að þessi grein heimilar ekki veitingu aukaláns vegna framfærslu ef námsmaður kys að gera hlé á námi sínu, til að ganga frá dánarbúi, eða af öðrum ástæðum. Með greininni er heimilað að veita auka-

lán til viðbótar venjulegu námsláni ef fjárútlát vegna ófyrirsjáanlegrar röskunar á stöðu námsmanns koma í veg fyrir að námsmaðurinn geti stundað nám sitt með eðlilegum hætti. Slíkt aukalán er veitt til að tryggja að námsmaðurinn geti stundað námið þrátt fyrir þessi fjárútlát, en ekki til að hann geti gert hlé á námi sínu til að sinna öðrum verkefnum.

Þess skal getið að hámarkslán samkvæmt þessari grein miðast við mánaðarframfærslu námsmanns, þ.e. 1.049 USD í tilfalli [A]. Aukalánið sem [A] fékk vegna ferðarinnar nam 720 USD. Hann hefði því mest getað fengið 329 USD til viðbótar ef stjórn LÍN hefði fallist á erindi hans í heild.

2) Kafli II í úthlutunarreglum LÍN fjallar um aðstoðartíma, námsframvindu og námslengd. Í kaflanum er í grein 2.3.2. að finna heimildir til að taka tillit til veikinda námsmanns við mat á námsárangri. Í þeim tilfellum er bætt við árangur námsmanns þannig að honum reiknist 75% lán fyrir tiltekna önn. Skýrt er tekið fram að námsmaður þarf að skila inn læknisvottorði til að fá slíka undanþágu. Ákveðnar upplýsingar þurfa að koma fram í læknisvottorðinu, en sjóðurinn gerir ekki kröfu til þess að sérgrein læknisins sé tilgreind, eins og ætla mætti af orðum [A]. Það er tilbúningur hjá honum að stjórn LÍN krefjist þess að námsmaður sem misst hefur nákominn ættingja þurfi að fá vottorð frá geðlækni þess efnis að viðkomandi námsmaður sé andlega vanheill til að hann fái undanþágu samkvæmt grein 2.3.2. Stjórn LÍN metur læknisvottorð ekki eftir sérgrein viðkomandi læknis, heldur eftir þeim upplýsingum sem fram koma í vottorðinu um veikindi námsmanns. Fyrir nokkru þegar slíkt mál var afgreitt lá fyrir vottorð frá heilsugæslulækni.

3) Samkvæmt 6. grein laga nr. 21/1992 skal námsmaður leggja fram yfirlýsingu a.m.k. eins manns um að hann taki að sér sjálfskuldarábyrgð á endurgreiðslu lánsins. Jafnframt er kveðið á um að stjórn sjóðsins skuli ákveða hvaða skilyrðum ábyrgðarmenn skuli fullnægja. Að höfðu samráði við lögfræðinga sjóðsins ákvað stjórn LÍN að kalla bæri eftir nýrri ábyrgð fyrir þeirri fjárhæð sem hinn látni ábyrgðarmaður hafði ábyrgst ef ábyrgðarmaður félli frá á meðan lántaki væri enn að taka lán hjá sjóðnum. Ef hins vegar ábyrgðarmaður fellur frá eftir að lántaki er hættur námi og hefur hafið endurgreiðslur lánsins, þá aðhefst sjóðurinn ekkert meðan láninu er haldið í skilum. Standi lántaki hins vegar ekki í skilum með greiðslur gerir sjóðurinn þá kröfu að hann komi með nýjar ábyrgðir um leið og hann kemur láninu í skil. Þessar reglur gilda fyrir alla lántaka hjá sjóðnum, jafnt [A] sem aðra. Stjórn LÍN sér ekki að með þessu sé verið að brjóta jafnræðisreglu stjórnsýslulaga gagnvart [A].“

Svarbréf menntamálaráðuneytisins barst mér 2. febrúar 1995. Þar kemur fram, að ráðuneytið hafi ekki litið á erindi A sem stjórnsýslukæru. Fjallað hafi verið um það í samræmi við 9. gr. laga nr. 72/1969, um Stjórnarráð Íslands, þar sem tekið sé fram, að ráðuneyti hafi eftirlit með starfrækslu stofnana, sem undir það heyri. Einnig hafi, við afgreiðslu erindis A, verið tekið mið af lögum nr. 21/1992, um Lánasjóð íslenskra námsmanna. Síðan segir í bréfinu, að mat ráðuneytisins hafi verið, að sú ákvörðun stjórnar Lánasjóðs íslenskra námsmanna, að synja A um aukalán vegna andláts móður, hafi hvorki falið í sér brot á lögum nr. 21/1992 eða reglugerð nr. 210/1993 um Lánasjóð íslenskra námsmanna né verið í bága við úthlutunarreglur sjóðsins. Ráðuneytið hafi því ekki séð tilefni til aðgerða vegna þessarar ákvörðunar stjórnar lánasjóðsins. Um kvörtun A að öðru leyti segir í bréfi ráðuneytisins:

„Varðandi kvörtun [A] vegna ábendingar framkvæmdastjóra Lánasjóðsins um að [A] aflaði sér læknisvottorðs þá telur ráðuneytið að þar hafi framkvæmdastjórinn ekki farið út fyrir verksvið sitt. Að mati ráðuneytisins var framkvæmdastjóri sjóðsins

að sinna leiðbeiningaskyldu sinni er hann skýrði frá meðferð mála er svipaði til máls [A]. [. . .]

Hvað snertir kröfu Lánasjóðs íslenskra námsmanna um nýjar lánsábyrgðir vegna fráfalls ábyrgðarmanns þá upplýsti Lánasjóðurinn að sú regla gildi jafnt um alla lánþega. Ráðuneytið telur rétt að ofangreind regla um ábyrgðarmenn lána verði í framtíðinni gerð opinber í úthlutunarreglum sjóðsins, en taldi ekki ástæðu til sérstakra aðgerða í þessu tilvikum þar sem sömu reglu hafði verið fylgt í meðferð ábyrgða [A] og annarra lánþega.“

Með bréfum, dags. 30. janúar og 2. febrúar 1995, gaf ég A kost á því að gera athugasemdir við svör Lánasjóðs íslenskra námsmanna og menntamálaráðuneytisins. Athugasemdir hans koma fram í bréfi, dags. 12. febrúar 1995. Þar ítrekar hann meðal annars athugasemdir sínar við túlkun lánasjóðsins á grein 4.9.1. í úthlutunarreglum lánasjóðsins. Þá kemur fram, að hann hafi ekki kosið að gera hlé á námi sínu, heldur hafi það verið nauðsynlegt vegna aðstæðna. Ennfremur gerir hann athugasemd við það, sem fram kemur í bréfi lánasjóðsins varðandi grein 4.9.2. um hámarkslán á misseri. Kveðið sé á um „sérstakt lán vegna aukaferðar“ og hvergi tekið fram, að slíkt lán sé hluti af því aukaláni, sem heimilt sé að veita. Í bréfi A koma einnig fram efasemdir hans um tilvist óskráðra reglna um að krefjast skuli nýrra afturvirkra ábyrgða vegna andláts ábyrgðarmanns.

IV.

Eins og fram hefur komið hér að framan, var af hálfu menntamálaráðuneytisins ekki litið á erindi A sem stjórnarsýslukæru. Í síðari samskiptum mínum við menntamálaráðuneytið vegna annarra mála, sem varða málefni Lánasjóðs íslenskra námsmanna, hefur komið fram, að ráðuneytið telur, að það eigi að fjalla um mál, er því berast vegna afgreiðslu stjórnar lánasjóðsins, sem stjórnarsýslukæru. Tel ég því ekki ástæðu til að fjalla sérstaklega um þann hluta kvörtunar A, er snýr að menntamálaráðuneytinu.

V.

Í áliti mínu tók ég eftirfarandi fram um einstaka þætti í kvörtun A:

„1.

Í 1. mgr. 12. gr. laga nr. 21/1992, um Lánasjóð íslenskra námsmanna, segir:

„Sé námsmanni vegna örorku sinnar, framfærslu barna sinna eða maka eða af öðrum ástæðum illmögulegt að dómi sjóðstjórnar að stunda nám sitt að fullnýttri lánsheimild má veita honum aukalán úr sjóðnum enda verði höfð hliðsjón af þeim bótum sem hann fær samkvæmt gildandi tryggingalöggjöf. Lán þessi eru veitt með sömu kjörum og almenn námslán.“

Í grein 4.9. í úthlutunarreglum sjóðsins 1994–95 koma fram þær reglur, sem stjórnin hefur sett um úthlutun slíkra aukalána, þ.e. vegna ýmissa atvika og röskunar á stöðu og högum námsmanns. Þar segir:

„4.9.1. Röskun á stöðu og högum námsmanns.

Nú verður ófyrirsjáanleg röskun á stöðu og högum námsmanns og reglur þessar ná ekki til hennar að öðru leyti, t.d. verður námsmanni vegna örorku sinnar, framfærslu barna sinna eða maka eða af öðrum ástæðum illmögulegt að stunda nám sitt þannig að lánaheimild sé fullnýtt. Má þá veita honum aukalán úr sjóðnum enda verði höfð hliðsjón af þeim bótum sem hann fær samkvæmt gildandi tryggingalöggjöf.

Heimilt er skv. þessari grein að veita námsmanni sérstakt lán vegna aukaferðar ef hann þarf skyndilega að fara heim vegna alvarlegra veikinda eða andláts í nánustu fjölskyldu. Nauðsynlegt er að leggja fram nákvæmar upplýsingar um ástæður ferðar ásamt viðeigandi læknisvottorði eða dánarvottorði. Til nánustu fjölskyldu skv. þessari reglu skulu teljast foreldrar námsmanns og maka, afar og ömmur námsmanns og maka, systkini og börn.

4.9.2. Hámarkslán.

Hámarkslán á misseri skv. þessari grein er mánaðarframfærsla námsmanns, sem miðast við fjölskyldustærð.“

Kvörtun A beinist í fyrsta lagi að túlkun stjórnar Lánasjóðs íslenskra námsmanna á þessum ákvæðum úthlutunarreglnanna. Telur hann grein 4.9.1. heimila veitingu aukaláns vegna framfærslu.

Lánasjóður íslenskra námsmanna telur hins vegar, að ákvæðið heimili ekki veitingu aukaláns vegna framfærslu, kjósi námsmaður að gera hlé á námi sínu til að ganga frá dánarbúi eða af öðrum ástæðum. Samkvæmt gögnum málsins styður stjórn lánasjóðsins þessa afstöðu sína þeim rökum, að lán *vegna andláts í nánustu fjölskyldu* námsmanns sé bundið við lán vegna *aukaferðar*, sem námsmaður tekst á hendur af þeim sökum, sbr. 2. mgr. greinar 4.9.1. Stjórn lánasjóðsins styður höfnun umsóknar A ennfremur þeim rökum, að ákvæðið heimili veitingu aukaláns til viðbótar venjulegu námsláni, ef *ffjárútlát vegna ófyrirsjáanlegrar röskunar* á stöðu námsmanns koma í veg fyrir, að námsmaðurinn geti stundað nám sitt með eðlilegum hætti. Slíkt aukalán sé veitt til að tryggja að námsmaðurinn geti stundað námið þrátt fyrir þessi fjárútlát, en ekki til að hann geti gert hlé á námi sínu til að sinna öðrum verkefnum.

Með 12. gr. laga nr. 21/1992, um Lánasjóð íslenskra námsmanna, er stjórn sjóðsins veitt *heimild* til að veita námsmanni aukalán. Heimildin tekur mið af því meðal annars, að námsmanni sé, að dómi sjóðstjórnar, illmögulegt að stunda nám sitt vegna örorku sinnar, framfærslu barna sinna eða maka *eða af öðrum ástæðum, að fullnýttri lánsheimild*. Um nýtingu þessarar heimildar hafa verið settar reglur í grein 4.9. í úthlutunarreglum sjóðsins fyrir námsárið 1993–1994. Eins og fram hefur komið hér að framan, hefur stjórn sjóðsins skýrt og framkvæmt þessar reglur þannig, að aðeins hafi verið veitt aukalán til að standa straum af sérstökum fjárútlátum á þeim námstíma, er námsmaður nýtur námslána samkvæmt almennum reglum, og slíkum lánnum til viðbótar, en ekki til framfærslukostnaðar, þegar töf eða hlé verður á námi. Í bréfi stjórnar lánasjóðsins frá 27. janúar 1995 kemur ennfremur fram, að stjórnin telur engan vafa leika á því, að grein 4.9. *heimili ekki* veitingu aukaláns undir þeim kringumstæðum, sem um ræðir í máli þessu.

Orðalag greinar 4.9.1. í úthlutunarreglunum er nánast samhljóða heimildarákvæði 12. gr. laganna. Samkvæmt grein 4.9.1. verður umrætt aukalán þó veitt, sé námsmanni illmögulegt að stunda nám sitt þannig *að lánheimild sé fullnýtt*, sbr. hins vegar orðalagið „*að fullnýttri lánsheimild*“ í lagaákvæðinu. Ekki er ljóst af gögnum málsins, hvort afstaða stjórnarinnar til umsóknar A hefur mótast af framangreindu orðalagi greinar 4.9. Hins vegar tel ég, að þá grein verði að túlka í samræmi við 12. gr. Að mínum dómi verður að leggja þann skilning í 12. gr., að hún heimili aukalán vegna framfærslukostnaðar, sem er að rekja til tafa í námi af þeim ástæðum, sem í ákvæðinu greinir. Er sú skýring í samræmi við orðalag 12. gr. og styðst við markmið laga nr. 21/1992, sbr. einkum 1. og 3. gr. laganna. Beini ég því þeim tilmælum til stjórnar lánasjóðsins, að framangreint orðalag greinar 4.9. verði endurskoðað, þannig að það samræmist betur 12. gr. laganna.

Samkvæmt framansögðu er það ekki lögmætt sjónarmið, sem liggur til grundvallar beitingar þessarar heimildar sjóðsins í máli A, að hún takmarkist við aukalán til að standa

straum af sérstökum fjárútlátum á þeim námstíma, sem lán er veitt til samkvæmt almennum reglum og þeim til viðbótar.

Heimildin til veitingar aukaláns veitir ákveðið svigrúm varðandi þær ástæður, sem námsmaður byggir umsókn sína á. Það er því skoðun mín, að stjórn lánasjóðsins hafi borið að *meta* sjálfstætt, hvort *ástæða* umsóknar A, þ.e. aðstæður hans vegna andláts móður hans, hafi gert honum *illmögulegt að stunda nám* sitt að fullnýttri lánsheimild, þannig að réttlætt geti umrætt aukalán honum til handa.

Í fyrrgreindu bréfi stjórnar Lánasjóðs íslenskra námsmanna, dags. 27. janúar 1994, er vikið að grein 4.9.2. í úthlutunarreglum sjóðsins. Lætur stjórnin þess getið, að hefði hún fallist á erindi A í heild, hefði viðbótarlán hans aldrei orðið hærra en sem nemi mismun hámarksláns og þess láns, sem hann hlaut vegna ferðakostnaðar. Orðalag greinar 4.9.2. bendir hins vegar til þess, að lán það, sem þar greinir, sé óháð lánveitingum samkvæmt grein 4.9.1. Þá skal, sbr. 3. gr. laga um Lánasjóð íslenskra námsmanna, miða að því að námslán samkvæmt lögnum standi straum af framfærslukostnaði meðan á námi stendur. Að framansögðu athuguðu og með hliðsjón af þeim mismun, sem túlkun stjórnar lánasjóðsins skapar milli lántakenda framfærslulána sjóðsins, er það skoðun mín, að sérstakt lán vegna aukaferðar í tilefni þeirra aðstæðna, sem 2. mgr. greinar 4.9.1. tekur til, verði ekki dregið frá framfærsluláni samkvæmt 1. mgr. sömu greinar, án sérstakrar heimildar laganna.

2.

Kvörtun A beinist ennfremur að því, að mælst hafi verið til þess af hálfu lánasjóðsins, að hann legði fram vottorð geðlæknis til stuðnings umsókn sinni. Í skýringum Lánasjóðs íslenskra námsmanna á þessum þætti kvörtunar A kemur fram, að umfjöllun um læknisvottorð í málinu hafi grundvallast á heimild greinar 2.3.2. í úthlutunarreglum sjóðsins til að taka tillit til veikinda námsmanns við mat á námsárangri, liggi fyrir vottorð læknis um veikindi námsmanns. Með vísan til skýringa lánasjóðsins, tel ég ekki ástæðu til athugasemda í tilefni að þessum þætti kvörtunar A.

3.

Í máli þessu liggur fyrir, að móðir A var sjálfskuldarábyrgðarmaður að lánnum hans úr sjóðnum vegna náms þess, er hér um ræðir. Við andlát hennar gerði lánasjóðurinn það að skilyrði fyrir frekari lánveitingu, að nýr aðili ábyrgðist lán A, jafnt þau, er þegar höfðu verið afgreidd vegna yfirstandandi náms, sem og þau, er ekki höfðu verið afgreidd. Samkvæmt því, sem áður hefur verið rakið, ákvað stjórn lánasjóðsins, að þessi háttur skyldi hafður á, ef ábyrgðarmaður félli frá, áður en námi væri lokið. Í skýringum lánasjóðsins kemur fram, að þessar reglur gildi um alla lánþega hjá sjóðnum og að stjórnin telji jafnræðisreglur stjórnarsýslulaga því ekki brotnar gagnvart A.

Þessi þáttur kvörtunar A varðar heimild Lánasjóðs íslenskra námsmanna til að binda lánveitingar úr sjóðnum framangreindu skilyrði. Í því sambandi verður að gera greinarmun á því, hvort skilyrðið varðar *óafgreidd* lán hjá sjóðnum eða lán, sem þegar hafa verið veitt.

Samkvæmt 6. gr. laga nr. 21/1992, um Lánasjóð íslenskra námsmanna, skulu námsmenn leggja fram yfirlýsingu a.m.k. eins manns um að hann taki að sér sjálfskuldarábyrgð á láni námsmanns. Slík ábyrgð er því ótvírætt skilyrði þess, að nýtt lán verði veitt úr sjóðnum, sbr. og grein 5.2.6. í úthlutunarreglum sjóðsins. Lánasjóðnum var því heimilt að krefjast nýs ábyrgðarmanns, er fullnægði skilyrðum greinar 5.3.2. sbr. grein 5.3.3 í úthlutunarreglum sjóðsins, sbr. 17. gr. reglugerðar nr. 210/1993, á þeim lánnum A, sem voru *óafgreidd* hjá sjóðnum, þegar ábyrgðarmaður féll frá.

Þegar lán hafa verið afgreidd, liggur fyrir undirritun ábyrgðarmanna á skuldabréf eða á þar til gerðar yfirlýsingar, ábyrgð þeirra til staðfestingar, sbr. 15. gr. reglugerðarinnar. Upphæð á skuldabréfið er ekki færð fyrir en að námi loknu, en þá er ábyrgðarmönnum send tilkynning um upphæð bréfsins og þá fjárhæð, sem hver og einn telst ábyrgur fyrir, sbr. grein 7.1.4. í úthlutunarreglum lánasjóðsins. Eðli þeirrar tilkynningar er aðeins að veita upplýsingar um endanlega fjárhæð ábyrgðar. Skuldbinding ábyrgðarmannsins gildir því frá nafnritun á skuldabréfið eða á þar til gerða yfirlýsingu. Í lögum og reglum um Láнасjóð íslenskra námsmanna er hins vegar ekki kveðið á um áhrif andláts ábyrgðarmanns á skuldbindingu hans, sbr. hins vegar 9. gr. laganna um lánasjóðinn, hvað lánþega sjálfan varðar.

Samkvæmt 6. mgr. 6. gr. laga nr. 21/1992 getur skuldbinding ábyrgðarmanns fallið niður, ef námsmaður setur aðra tryggingu, sem stjórn sjóðsins metur fullnægjandi. Hér er kveðið á um heimild til aðilaskipta að ábyrgðarskuldbindingu, að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Er heimild þessi í samræmi við þá meginreglu kröfuréttar um aðilaskipti að skuldbindingum, að samþykki kröfuhafa þurfi til skuldskeytingar. Afstaða kröfuhafa til skuldskeytingar hefur hins vegar ekki alltaf sömu þýðingu. Við andlát þess, er hefur skuldbundið sig gagnvart kröfuhafanum, verður hann að sæta því að fá erfingja sem skuldara í stað arfleifanda. Kröfuhafi á því að jafnaði ekki rétt til að krefjast nýs skuldara eða ábyrgðarmanns, þegar um einkaskipti er að ræða, eins og í máli þessu, eða lýsa má kröfu í bú, sem sætir opinberum skiptum.

Samkvæmt því, sem rakið hefur verið hér að framan, kveða lög og reglur um Láнасjóð íslenskra námsmanna ekki á um rétt sjóðsins til að krefjast nýs ábyrgðarmanns á áður afgreiddum lánum. Þá verður slíkur réttur ekki leiddur af almennum reglum kröfuréttar.

Í skuldabréfum þeim, sem gefin eru út samkvæmt ákvæðum reglugerðar nr. 210/1993, er hins vegar svohljóðandi ákvæði:

„Látist ábyrgðarmaður eða hann fullnægir ekki lengur þeim skilyrðum sem sjóðurinn setur, getur LÍN krafist þess að lántakandi fái nýjan ábyrgðarmann í hans stað. Verði lántakandi ekki við því getur LÍN stöðvað allar frekari lánveitingar til lántakanda og gjaldfellt lánið.“

Hér er Láнасjóði íslenskra námsmanna meðal annars heimilað að binda afgreiðslu frekari lána ákveðnum skilyrðum, látist ábyrgðarmaður. Taka verður undir það sjónarmið, er ráðið verður af framangreindu ákvæði skuldabréfsins, að tryggja beri ábyrgð á lánum úr sjóðnum, enda ábyrgð ábyrgðarmanns ótvírætt skilyrði fyrir því að lán verði veitt úr sjóðnum, eins og áður hefur verið rakið. Hins vegar skal tekið fram, að ekki fær staðist, að með slíku ákvæði sé vikið til hliðar grundvallarreglum um nauðsyn lagaheimilda og lögbundna stjórnarsýslu. Ákvæði skuldabréfa Láнасjóðs íslenskra námsmanna eru einhliða og stöðluð og lántakandi á þann kost einan að ganga að þeim óbreyttum, þarfnist hann láns úr sjóðnum. Með vísan til framangreinds og þess, að um lögbundna starfsemi Láнасjóðs íslenskra námsmanna er að ræða, sem óheimilt er að binda skilyrðum framar en lög heimila, er það skoðun mín, að þess háttar skilyrði, sem um ræðir í ákvæði skuldabréfsins, þarfnist skýrrar heimildar í lögum.“

VI.

Niðurstöður álits míns, dags. 28. mars 1996, dró ég saman með svofelldum hætti:

„Samkvæmt framanrituðu er það álit mitt, að skýra verði 12. gr. laga nr. 21/1992, um Láнасjóð íslenskra námsmanna, og grein 4.9.1. í úthlutunarreglum sjóðsins á þá leið, að þar sé heimild til að veita aukalán vegna framfærslukostnaðar, sem er að rekja til tafa í námi af þeim ástæðum, er í ákvæðinu greinir. Tel ég að andlát í nánustu fjölskyldu um-

sækjanda sé meðal þeirra ástæðna, sem stjórn Lánasjóðs íslenskra námsmanna beri að meta samkvæmt nefndum ákvæðum, þegar ákvörðun um aukalán er tekin. Þá tel ég óheimilt að draga lán vegna aukaferðar í tilefni aðstæðna samkvæmt 2. mgr. greinarinnar frá framfærsluláni samkvæmt 1. mgr., án skýrrar lagaheimildar. Loks tel ég, að afgreiðsla lána úr sjóðnum verði ekki bundin skilyrðum um ábyrgð, sem ekki verða leidd af lögum um Lánasjóð íslenskra námsmanna, eða eins og mál þetta er vaxið, af almennum reglum um skuldskeytingu.

Það eru því tilmæli mín til Lánasjóðs íslenskra námsmanna, að mál A verði endur-
upptekið, ef ósk kemur um það frá honum, og síðan úr því leyst í samræmi við framan-
greind sjónarmið.

Þá eru það tilmæli mín, að í úthlutunarreglum verði, í samræmi við þau sjónarmið, er grein hefur verið gerð fyrir hér að framan, kveðið skýrar á um veitingu aukalána, sbr. 12. gr. laga nr. 21/1992, um Lánasjóð íslenskra námsmanna.“

Sjá um afdrif málsins í VII. kafla 14.1.

14.4. Námslán. Framhaldsnám lækna. Jafnræðisregla. Vandaðir stjórnisyluhættir. (Mál nr. 856/1993)

A kvartaði yfir afgreiðslu Lánasjóðs íslenskra námsmanna á umsókn hans um náms-
aðstoð vegna náms í lyflækningum við háskóla í Bandaríkjunum. Umsókn A var
synjað á þeim forsendum að um launað þjálfunarstarf væri að ræða, sem væri á
„post-graduate“ stigi og væri því ekki lánshæft samkvæmt úthlutunarreglum sjóðsins.
Þá væri ekki rétt að veita lán til slíks náms erlendis þar sem sambærilegt sérnám á Ís-
landi væri ekki lánshæft.

Umboðsmaður vísaði til bréfs síns frá 23. október 1992 um túlkun úthlutunar-
reglna Lánasjóðs íslenskra námsmanna hvað varðar sérfræðinám lækna (SUA
1992:149). Í tilefni af fyrirspurn umboðsmanns hafði sú afstaða stjórnar lánasjóðsins
komið fram að fjallað yrði sérstaklega um hverja lánsúmsókn og leyst úr því hvort
um framhaldsnám væri að ræða er veitti rétt til láns og yrði við þá úrlausn litið til
annarra atriða en tekna, svo sem tilhögunar og eðlis starfs, sérstaklega tilhögunar á
fræðslu, eftirlits með árangri og prófgráðu sem að væri stefnt. Í svari lánasjóðsins við
bréfi umboðsmanns vegna kvörtunar A kom fram, að mál hans hefði verið afgreitt í
samræmi við framangreind sjónarmið.

Umboðsmaður tók fram, að samkvæmt upplýsingum læknadeildar Háskóla Ís-
lands og Félags ungra lækna væri sérnám lækna á Íslandi ekki sambærilegt við það
sérnám í Bandaríkjunum sem um var fjallað. Þá taldi umboðsmaður að ekki væri
hægt að líta á framhaldsnám íslenskra lækna, að loknu prófi frá læknadeild Háskóla
Íslands, sem nám að loknu doktorsprófi í skilningi 1. gr. reglugerðar nr. 210/1993, um
Lánasjóð íslenskra námsmanna, svo sem gert var í synjun lánasjóðsins.

Um það álitafni hvort samningsbundnir styrkir sem A naut meðan á námi stóð
skyldu hafa áhrif á lánveitingu af hálfu sjóðsins tók umboðsmaður fram að styrkir
eða samningsbundin laun kæmu til athugunar við ákvörðun á fjárhæð láns, en ekki
við mat á lánshæfi náms. Væri þetta í samræmi við fyrrgreint bréf (SUA 1992:149).
Samningsbundnir styrkir kæmu því til frádráttar láni, eftir almennum reglum sjóðs-
ins, eins og aðrar tekjur námsmanna. Þá tók umboðsmaður fram að sömu sjónarmið
giltu um útreikning framfærsluþarfa lækna í framhaldsnámi og annarra námsmanna,
því yrði að skýra 3. mgr. greinar 1.1. í úthlutunarreglum sjóðsins þannig að tekið yrði
mið af fjölskyldustærð námsmanns.

**Loks tók umboðsmaður fram að það samrýmdist ekki vönduðum stjórnarsýslu-
háttum að breyta nánast fyrirvaralaust túlkun stjórnarinnar á því hvað telja skyldi
lánshæft nám. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til sjóðsins að lögheimilaðar
breytingar á framkvæmd eða reglum um rétt til úthlutunar væru ákveðnar og birtar
með hæfilegum fyrirvara, enda yrði gildistöku þeirra þar að auki hagað þannig að
ekki leiddi til verulegrar óvæntrar röskunar á námi.**

I.

Hinn 16. ágúst 1993 leitaði til mín A og kvartaði yfir afgreiðslu Lánasjóðs íslenskra
námsmanna á umsókn hans um námsaðstoð. Beinist kvörtun hans að túlkun stjórnar
Lánasjóðs íslenskra námsmanna á lögum nr. 72/1982, um námslán og námsstyrki, hvað
varðar lánshæfi náms hans í lyflækningum við X, sem hann telur ekki samræmast yfirlýstri
afstöðu stjórnar lánasjóðsins til lánshæfis framhaldsnáms í læknisfræðum, sbr. bréf mitt,
dags. 23. október 1992 (SUA 1992:149.)

II.

Tílefni framangreinds bréfs míns var kvörtun X yfir því, að stjórn Lánasjóðs íslenskra
námsmanna viðurkendi ekki sérfræðinám lækna sem lánshæft nám, samkvæmt bókun í
fundargerð 856. fundar stjórnar lánasjóðsins.

Í tílefni þeirrar kvörtunar átti ég fund með fyrirvarsmönnum Lánasjóðs íslenskra
námsmanna. Á þeim fundi kom fram sú afstaða stjórnar lánasjóðsins, að fjallað yrði sér-
staklega um hverja lánsumsókn, sem bærisk frá læknum í framhaldsnámi, og leyst úr því,
hvort um framhaldsnám væri að ræða, er veitti rétt til láns samkvæmt lögum nr. 21/1992,
um Lánasjóð íslenskra námsmanna. Málið er, eins og fyrr greinir, rakið í SUA 1992:149.
Þar segir:

„Við þessa úrlausn yrði ekki fortakslaust látið ráða úrslitum, hvaða tekjur um-
sækjandi fengi, heldur yrði þar litið til annarra atriða, svo sem tilhögunar og eðlis
starfs, meðal annars með hliðsjón af þeim samningum, sem um það giltu, og þá sér-
staklega til tilhögunar á fræðslu, eftirlits með árangri og prófgráðu, sem að væri
stefnt. Loks kom fram, að tekjur námsmanna kæmu til frádráttar námsláni í samræmi
við almennar reglur sjóðsins.

Með bréfi, dags. 17. september 1992, óskaði ég staðfestingar stjórnar Lánasjóðs
íslenskra námsmanna á því, hvort ofangreindur skilningur minn á afstöðu stjórnar
sjóðsins væri réttur. Með bréfi, dags. 9. október 1992, staðfesti stjórn sjóðsins að svo
væri.“

III.

Í kvörtuninni og gögnum málsins kemur fram, að A hafi byrjað framangreint nám
sumarið 1991. Áður hafi hann fengið þær upplýsingar hjá Lánasjóði íslenskra námsmanna,
að nám hans væri lánshæft. Umsókn hans um námslán hafi hins vegar verið hafnað árla
vetrar 1991 vegna þess að lán til framhaldsmenntunar í læknisfræði væri ekki lánshæft. Þá
hafi honum, á árinu 1992, verið gert að hefja endurgreiðslur af fyrri námsláni. Nýrri um-
sókn hans um lán úr sjóðnum og um frestun á endurgreiðslu fyrri lána var, samkvæmt
gögnum málsins, svarað með bréfi dags. 12. janúar 1993. Þar segir meðal annars svo:

„Samkvæmt ákvörðun stjórnar sjóðsins mun hún fjalla sérstaklega um þær um-
sóknir sem berast frá læknum í sérfræðinámi og öðrum þeim námsmönnum sem hafa
verulegar tekjur samkvæmt náms- eða starfssamningi og skera úr um lánshæfi í
hverju tilfalli. Verður þá m.a. höfð til hliðsjónar grein 1.1. í úthlutunarreglum vegna
yfirstandi skólaárs en þar segir svo:

„Námslán er að öllu jöfnu ekki veitt til starfsnáms eða starfsþjálfunar, þegar um launað starf eða umsamin mánaðarlaun skv. náms- eða starfssamningi eru hærrí en grunnframfærsla sbr. 3.1.1.“

Þá kemur fram í kvörtuninni, að í bréfi lánasjóðsins hafi verið óskað svara við fyrirspurnum varðandi námið, sem A hafi svarað samviskusamlega. Afstaða stjórnar lánasjóðsins til umsóknar A kom fram í bréfi hennar, dags. 17. mars 1993. Þar segir meðal annars svo:

„Stjórn LÍN lítur svo á að þú sért í launuðu þjálfunarstarfi þótt um framhaldsnám sé jafnframt að ræða. Námið er svokallað „postgraduaténám“ stig og er greinilega skipulagt fremur sem starfsþjálfun en nám enda færð þú samningsbundnar greiðslur sem nema [. . .] dollurum á ári eftir skatta meðan á starfsþjálfun stendur. Í þessu sambandi vísast í ljósrít af bréfi dags. 3. febrúar frá [X] and [. . .]. Þar segir orðrétt „The daily schedule for a postgraduate trainee includes teaching and clinical responsibilities.“ Þá er einnig rétt að benda á að nám þetta telst í samanburði við annað nám á „post doctoral“ stigi. Stjórn sjóðsins telur nám á því stigi ekki lánshæft.“

IV.

Ég ritaði stjórn Lánasjóðs íslenskra námsmanna bréf 30. ágúst 1993 og óskaði þess, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að stjórn sjóðsins léti mér í té gögn málsins og skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A.

Svar stjórnar lánasjóðsins barst mér með bréfi, dags. 27. september 1993. Segir þar meðal annars svo:

„Í áður nefndu bréfi yðar dags. 23. október 1992 til Félags ungra lækna um láns-hæfi lækna í sérnámi kemur fram að ekki skuli fortakslaust látið ráða úrslitum hvaða samningsbundin laun eða styrki umsækjandi í framhaldsnámi lækna fái. Líta bæri til annarra atriða einnig svo sem tilhögunar og eðlis starfs o.s.frv. Í framhaldi af þessu bréfi yðar hefur stjórn LÍN óskað eftir ítarlegum upplýsingum um hvers eðlis nám eða starfsþjálfun hvers og eins umsækjanda er, sem telur sig í framhaldssérnámi lækna og ítrekað hefur umsókn um námslán eða óskað eftir fresti á afborgun fyrri námslána. Hvert og eitt mál hefur síðan verið tekið sérstaklega fyrir og afgreitt frá vafamálanefnd í umboði stjórnar.

Mál [A] hlaut slíka afgreiðslu og hann fékk bréf frá stjórn sjóðsins dags. 17. mars 1993, . . . Í bréfinu kemur skýrt fram að tekið er tillit til annarra atriða en þess styrks eða launa vegna námsins sem umsækjandi fékk þegar synjunarástæður eru greindar.

Stjórnin lýtur svo á að mál [A] hafi fengið eðlilega afgreiðslu og vísar á bug fullrýðingum um annað í bréfi [A] til yðar.“

Hinn 11. október 1993 gaf ég Félagi ungra lækna, f.h. A, kost á að koma að athugasemddum í tilefni af skýringum lánasjóðsins. Samkvæmt svarbréfi félagsins, dags. 25. október s.á., telur félagið lýsingar á framhaldsnámi A sýna, að um vel skipulagt framhaldsnám sé að ræða við háskóla, sem Lánasjóður íslenskra námsmanna meti vel hæfan til kennslu námsmanna í framhaldsnámi. Telur félagið, að litið hafi verið fram hjá þessum gögnum og ákvörðun einvörðungu tekna á grundvelli gagna um styrki. Þá telur félagið hugtakið „postdoctoral“ ekki eiga við um framhaldsnám íslenskra lækna. Í bréfinu kemur fram, að Félag ungra lækna telji setningu og framkvæmd 3. málgr. greinar 1.1. í úthlutunarreglum 1992–93 brjóta gegn 1., 2. og 3. gr. laga nr. 72/1982, 1., 4. og 24. gr. reglugerðar nr. 568/1982, og 1. og 3. gr. núgildandi laga um Lánasjóð íslenskra námsmanna nr. 21/1992, auk jafnræð-

isreglu stjórnsýslulaga. Þá telur félagið fyrrgreinda vinnureglu brjóta gegn reglu um birtingu ákvarðana stjórnvalda, þar sem hún hafi aðeins verið kynnt í námsmannablaðinu Sæmundi og í bréfi til stjórnar Félags ungra lækna. Loks telur félagið breytta túlkun lána-sjóðsins fela í sér höfnun á að fara með tekjur lækna líkt og tekjur annarra námsmanna og að taka beri tillit til fjölskyldustærðar lækna í framhaldsnámi.

Með bréfi 9. nóvember 1993 óskaði ég eftir því, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að stjórn Lána-sjóðs íslenskra námsmanna skýrði nánar afstöðu sína til kvörtunar A. Í því sambandi var sérstaklega óskað eftir:

„1. Að gerð verði grein fyrir þeim sjónarmiðum sem liggja til grundvallar þeirri niðurstöðu lána-sjóðsins, að um sé að ræða „launað þjálfunarstarf“ en ekki lánshæft framhaldsnám.

2. Að lána-sjóðurinn geri grein fyrir því, með hliðsjón af tilhögun umrædds náms [A], þar á meðal fyrirkomulagi fræðslu, eftirliti með námsárangri og prófgráðu þeirri, sem að er stefnt, hvers vegna nám þetta uppfylli ekki þau skilyrði, að um sé að ræða framhaldsnám í lyflækningum á háskólastigi, sbr. 2. mgr. 1. gr. laga nr. 21/1992 um Lána-sjóð íslenskra námsmanna.

3. Að gerð verði grein fyrir þeim sjónarmiðum, sem liggja til grundvallar þeirri niðurstöðu lána-sjóðsins, að um sé að ræða „post doctoral“ nám.

4. Að lána-sjóðurinn taki afstöðu til bréfs Félags íslenskra lækna, talsmanns [A], dags. 25. október 1993.“

Í svarbréfi Lána-sjóðs íslenskra námsmanna frá 3. desember 1993 er vitnað til fyrrgreinds bréfs sjóðsins frá 12. janúar 1993 og tekið fram, að mat stjórnarinnar hafi verið byggt á þeim upplýsingum, sem fram hafi komið í svarbréfi A, og þeim almennu upplýsingum um sérnám lækna, sem fyrir hafi legið hjá sjóðnum. Síðan segir:

„Í bréfi yðar er óskað eftir að stjórn LÍN skýri afstöðu sína til 4 atriða. Í því sambandi vill stjórnin taka eftirfarandi fram:

1. Í svarbréfi LÍN til umrædds námsmanns er tekið fram að um framhaldsnám lækna sé að ræða. Stjórnin bendir hins vegar á þá staðreynd að námið er fyrst og fremst uppbyggt sem starfsþjálfun og að þeim sem námið stunda eru tryggðar umtalsverðar tekjur meðan á námi stendur. Af þessum sökum hefur stjórn LÍN komist að þeirri niðurstöðu að um launaða starfsþjálfun, eða eins og það er orðað í bréfinu „launað þjálfunarstarf“, sé að ræða. Það er síðan mat stjórnarinnar að þetta nám sé ekki lánshæft. Til frekari rökstuðnings fyrir þessari niðurstöðu skal bent á eftirfarandi:

Þegar uppbygging námsins er skoðuð kemur berlega í ljós að fyrst og fremst er um starfsnám að ræða. Vinnudagurinn hefst kl. 7.30 á morgnana og honum lýkur kl. 6–7 á kvöldin. Það er í hlutverki læknisins að innrita nýja sjúklinga, og bregðast við vandamálum þeirra sjúklinga sem eru í hans umsjá. Við þessi störf nýtur hann handleiðslu lækna sem lengra eru komnir í sérnámi og starfsliðs sjúkrahússins, en þessir aðilar meta jafnframt frammistöðu hans í starfi.

Þá er augljóst að starfsþjálfunin er launuð, eins og komið hefur fram áður í gögnum málsins. Í því sambandi er rétt að ítreka að læknunum eru tryggðar umtalsverðar tekjur meðan á náminu stendur. Í bók „American Medical Association“ um sérnám lækna í Bandaríkjunum segir m.a.: „It is a violation of federal law to provide employment to a non U.S. citizen who does not hold a visa permitting him to earn a salary. Thus residency program directors considering foreign-born medical graduates should appoint only those who hold an exchange visitor (J-1) visa, an immigrant visa

or federal work permit.“ Vandséð er í þessu sambandi, hvers vegna læknirinn þarf vegabréfsáritun, sem heimilar honum að starfa í Bandaríkjunum, ef hann stundar alls ekki launað starf.

Samkvæmt 1.–3. grein laga nr. 21/1992 um Lánasjóð íslenskra námsmanna er tilgangur sjóðsins fyrst og fremst að tryggja námsmönnum lán til framfærslu til þess að þeir geti stundað framhaldsnám án tillits til efnahags. Þörf á slíkum framfærslueyri er augljóslega ekki jafn brýn, þegar menn fá umtalsverð umsamin laun eða styrki vegna námsins. Rétt er í þessu sambandi að ítreka að í úthlutunarreglum sjóðsins fyrir skólaárið 1992–1993 er svohljóðandi ákvæði í grein 1.1. „Lán er að öllu jöfnu ekki veitt til náms eða starfsþjálfunar þegar um launað starf eða annað endurgjald er að ræða meðan á námi stendur, þ.e.a.s. ef umsamin mánaðarlaun samkvæmt náms- eða starfssamningi eru hærrí en grunnframfærsla sbr. 3.1.1.“ Áður hefur komið fram í málinu að laun [A] meðan á starfsþjálfun stendur eru mun hærrí en hér greinir.

2. Ljóst er að starfsþjálfun sú sem [A] leggur stund á er skipulögð á annan veg en venjulegt háskólanám. Um tveir tímar á dag fara í fyrirlestra, m.a. þarf læknirinn á seinni stigum þjálfunarinnar að halda 1 til 2 stutt erindi á viku og einn fyrirlestur á ári. Annað hvert ár sækir læknirinn þriggja daga námskeið sem lýkur með prófi sem hann þarf að standast. Þetta eru einu prófin sem námsmaðurinn þarf að ljúka meðan á náminu stendur. Hins vegar getur hann, eftir að náminu er lokið, gengist undir svokallað „Internal Medicine Board Examination“ til að öðlast sérfræðingsréttindi. Á meðfylgjandi ljósriti úr bókinni „Graduate Medical Education Programs“ sem gefin er út af „American Medical Association“ kemur fram að af þeim 36 mánuðum sem þjálfunin stendur verða í það minnsta 24 mánuðir að fara í „meaningful patient responsibility“. Þar er því ljóst að í þessu námi er megináherslan lögð á starfsþjálfun.

Þessu til viðbótar skal á það bent að þetta er í samræmi við þær reglur sem gilda um sérfræðileyfi hér á landi. Þannig segir í 3. gr. reglugerðar nr. 311/1986 um veitingu lækningaleyfis og sérfræðileyfa: „Læknar þeir, sem sérfræðinám stunda, skulu vera aðstoðarlæknar í fullu starfi á þeim sjúkrahúsum (stofnunum), þar sem þeir nema. Frá þessu ákvæði má þó veita undanþágu, ef önnur námstilhögun þykir jafngild að mati læknaeildar. Nám á sérfræðinámskeiði má viðurkenna í stað takmarkaðs hluta tilskilins starfstíma á sjúkrahúsi (stofnun).“ Sérfræðinámið er því fyrst og fremst starfsþjálfun.

Sérfræðinám lækna á Íslandi er ekki skipulagt nám sem fellur undir menntamálaráðuneytið. Læknar sem stunda slíkt nám hér á landi, sbr. framangreinda reglugerð, eru taldir í launuðu starfi en ekki námi og því eru þeir ólánshæfir skv. reglum LÍN. Spyrja má hvort það samræmist jafnræðisreglu í stjórnáslu að veita mönnum námslán fyrir starfsþjálfun eða framhaldsnám erlendis sem ekki er lánshæft hér á landi.

Í Bandaríkjunum er talið æskilegt að sjúkrahús sem tekur lækna í sérnám sé tengt læknskóla, þó ekki sé það skilyrði. Hins vegar er sjúkrahúsum sem ekki starfa í tengslum við læknskóla óheimilt að taka erlenda lækna í sérnám. Sú áhersla sem lögð er á starfsþjálfun í sérfræðináminu gerir það frábrugðið hefðbundnu háskólanámi til B.A./B.S., masters- eða doktorsprófs. Þetta má jafnframt sjá af þeirri staðreynd að námið fer í sumum tilfellum alfarið fram á sjúkrahúsum sem ekki eru í formlegum tengslum við háskóla, þannig að þeir sem þar stunda nám eru ekki innritaðir sem námsmenn við ákveðinn skóla, þó svo þeir séu ráðnir við sjúkrahúsið sem læknar í „resident training“ [. . .].

3. Stjórn LÍN telur þetta starfsþjálfunarnám vera á „post-doctoral“ – stigi. Því til rökstuðnings má benda á eftirfarandi. Áður en námsmenn í Bandaríkjunum hefja læknanám ljúka þeir B.A./B.S. prófi. Að því loknu taka þeir inntökupróf til að komast inn í M.D./Ph.D. nám í læknisfræði, sem er hið eiginlega læknanám. Að lækna-

náminu loknu þurfa þeir að starfa í eitt ár sem aðstoðarlæknar, sambærilegt svokölluðu „kandidatsári“ hér á landi. Að því loknu geta læknar með M.D./Ph.D. próf sótt um aðgang að sérfræðináminu, svokölluðu „Residency Program.“ Sérfræðinámið er því skipulagt sem nám að loknu doktorsprófi (post doctoral) í bandarísku menntakerfi. Rétt er í þessu sambandi að benda á meðfylgjandi ljósrit þar sem „American Medical Association“ skiptir læknanáminu í „Predoctoral Medical Education“ annarsvegar og „Postdoctoral Training“ hinsvegar. Það ætti því ekki að þurfa að koma íslenskum læknum á óvart að lánasjóðurinn skuli flokka sérnámið sem nám á „post-doctoral“ stigi. Samkvæmt 1. gr. reglugerðar nr. 210/1993 um LÍN lánar sjóðurinn hvorki til undirbúningsnáms né náms sem er skipulagt sem nám að loknu doktorsprófi. Það er því ljóst að sérfræðinám lækna í Bandaríkjunum er á námsstigi sem sjóðnum er skv. reglugerð ekki ætlað að lána til. Íslenskir læknar sem halda utan til sérfræðináms hafa ekki lokið doktorsprófi, en ef staða [A] er metin miðað við hvar hann væri staddur í íslenska menntakerfinu, þá á hann ekki rétt á lánnum, þar sem sérfræðinámið hér á landi er ólánshæft eins og áður sagði. . . .“

Niðurstöður stjórnar Lánasjóðs íslenskra námsmanna eru síðan dregnar saman:

„1. Sérfræðinám lækna er frábrugðið hefðbundnu háskólanámi. Þar er fyrst og fremst um starfsþjálfun að ræða.

2. [A] eru tryggðar umtalsverðar tekjur meðan á námi stendur, sem nema tvöfaldri til þrefaldri grunnframfærslu námsmanns. Hlutverk LÍN er fyrst og fremst að tryggja mönnum framfærslueyri svo þeir geti stundað nám þrátt fyrir bágar fjárhagsástandur. [A] nýtur þessarar tryggingar í sammingsbundnum launum meðan á þjálfun hans stendur.

3. Sambærilegt sérfræðinám á Íslandi er ólánshæft. Stjórnin telur ekki rétt að veita lán til náms erlendis af þeim sökum.

4. Stjórnin telur að sérnám það sem [A] stundar sé á „post-doctoral“ stigi. Sjóðnum er ekki ætlað að lána vegna náms á því stigi.“

Með bréfi 7. desember 1993 gaf ég Félagi ungra lækna, f.h. A, kost á að tjá sig um málið. Svarbréf, þar sem gerðar eru athugasemdir við einstaka liði ofangreinds bréfs, barst mér hinn 14. desember s.á. Um rök lánasjóðsins, er lúta að því að um „launað þjálfunarstarf“ sé að ræða, segir meðal annars svo í bréfi félagsins:

„ . . . Ég ítreka jafnframt að framhaldsnám í læknisfræði við virtan erlendan háskóla er hvorki launað þjálfunarstarf né heldur starf á almennum vinnumarkaði og innihald þess ræðst ekki af nafngiftum stjórnar LÍN.

Varðandi frekari rökstuðning stjórnar LÍN í lið 1 þá er vandséð hvernig þær miklu kröfur sem gerðar eru til viðveru lækna í framhaldsnámi á háskólasjúkrahúsum í Bandaríkjunum (íðulega 70–100 klst á viku) styðja að læknirinn sé ekki í framhaldsnámi heldur í einhvers konar þjálfunarstarfi [. . .]. Í beinu framhaldi er þess síðan réttilega getið að læknir í framhaldsnámi njóti daglega kennslu lengra kominna lækna og sérfræðinga (í kennslustöðum við háskólann), sem jafnframt meti frammistöðu hans! Við það má bæta að rísi læknirinn ekki undir þeim kröfum sem til hans eru gerðar kemst hann ekki áfram á næsta stig námsins, heldur getur þurft að endurtaka „rotationir“ þar sem frammistaða hans var ófullnægjandi ellegar hverfa frá námi við hlutaðeigandi háskólasjúkrahús . . .

Varðandi fullyrðinguna um umtalsverðar tekjur (miðað við framfærsluþörf einstaklings væntanlega) leyfi ég mér að endurtaka að kvörtun [A] til umboðsmanns Al-

þingis snýst ekki um að ávinna læknum sérréttindi, heldur hitt að þeim sé ekki mismunað gagnvart öðrum íslenskum þegnum í háskólanámi. Krafa hans og Félags ungra lækna hefur einfaldlega verið sú að farið verði með umsóknir lækna í viðurkenndu framhaldsnámi og tekjur á sama hátt og umsóknir annarra námsmanna sem teljast lánshæfir skv. 1. og 3. gr. laga nr. 21/1992 (skv. 1.–3. gr. laga nr. 72/1982 þegar [A] var fyrst heitið stuðningi frá LÍN). Séu tekjur læknis (og maka hans) í viðurkenndu framhaldsnámi undir framfærslumörkum LÍN fyrir lækninn og fjölskyldu hans eigi hann rétt á láni frá sjóðnum sem nemur mismuninum.“

Þá er því haldið fram af hálfu félagsins, að sjúkrahús líti ekki á styrk þann, sem um ræðir, sem endurgjald fyrir þjónustu af hálfu læknisins.

Um vegabréfsáritun þá, sem vikið er að í bréfi lánasjóðsins, segir svo í bréfi Félags ungra lækna:

„Varðandi vegabréfsáritun til Bandaríkjanna er ljóst að nær allir íslenskir læknar sem dveljast þar við nám eru á „exchange visitor visa“ (J1). Umrædd vegabréfsáritun fæst ekki fyrr en læknar hafa staðist viðamikil próf sem ECFMG (Educational Commission for Foreign Medical Graduates) hefur skipulagt síðustu ár. Sú stofnun ber síðan alla ábyrgð á nemunum í námi þeirra við bandarísk háskólasjúkrahús. „J-1 visa“ gerir þær kröfur til dvalar þeirra í landinu að hún takmarkist við 7 ár, en sá tími á að nægja til að ljúka framhaldsnámi. Ljóst er að lítið er á þá sem gesti í landinu sem eru velkomnir til náms svo lengi sem bandarískir læknastúdentar ná ekki að manna allar framhaldsnámsstöður við bandarísk háskólasjúkrahús. Þessi vegabréfsáritun hindrar jafnframt [. . .] að læknar geti aflað sér tekna utan þess sjúkrahúss sem þeir stunda nám á.“

Þá er því mótmælt af hálfu félagsins, að um verulegan eðlismun sé að ræða á þessu framhaldsnámi og öðru framhaldsnámi. Þar sé fremur um stigsmun að ræða, sem helgist af mismunandi viðfangsefnum. Um þetta atriði segir meðal annars í bréfinu:

„Vart ætti að vera þörf á að lýsa hér enn einu sinni að sérstaða lækna í framhaldsnámi er ekki önnur en sú sem viðfangsefnið krefst. Greining á sjúkdómum og meðferð þeirra er óhjákvæmilega snar þáttur í klínísku framhaldsnámi lækna. Efna- og eðlisfræðingar í framhaldsnámi vinna fræðileg verkefni sem liggja á þeirra sviði, en sitja ekki í fyrirlestur frá morgni til kvölds. Nemendur í framhaldsnámi í verkfræði eða viðskiptafræði sitja ekki eingöngu og lesa bækur [. . .]. Í öllum tilvikum fer námið fram undir handarjaðri háskólakennara og annarra sérfræðinga á hlutaðeigandi sviði. [. . .]

Einnig má spyrja sig þeirrar spurningar hvort læknir í framhaldsnámi í meinafræði eða rannsóknarlækningum (ekki klínískt framhaldsnám) sem fær enga þjálfun í klínískri greiningu sjúkdómanna og meðferð sjúkra sé fremur í „venjulegu lánshæfu háskólanámi að mati stjórnar LÍN. Slíkur læknir hlyti sambærilegan „stipend“ og [A]. Báðir gætu á seinni stigum námsins unnið að viðamiklu verkefni, t.d. doktorsverkefni við hlið íslensks nema í doktorsnámi í lífefnafræði. Þótt um sambærilegt nám væri að ræða hjá þessum þremur einstaklingum væri lífefnafræðingurinn metinn lánshæfur af LÍN en læknarnir ekki. [. . .] Eða ætti kannski margnefnd vinnuregla stjórnar LÍN frá 3/9 1991 að ráða. Þá væri eingöngu horft til þess hvort styrkur sá sem læknarnir hlytu næmi framfærslu einstaklings eða ekki óháð fjölskyldustærð þeirra og aðstæðum en lífefnafræðingurinn ætti rétt á að geta framfleytt fjölskyldu sinni af því að hann er ekki læknir. Slíka mismunun getur enginn stétt þolað.“

Hvað varðar þau rök lánasjóðsins, að sambærilegt sérnám á Íslandi sé ekki lánshæft, kemur fram í bréfi Félags ungra lækna, að formlegt framhaldsnám í klínískri læknisfræði sé ekki enn til staðar á Íslandi. Á árinu 1993 hafi hins vegar verið stigin fyrstu skrefin til masternáms á tilteknu rannsóknarsviði við læknadeild Háskóla Íslands.

Ennfremur gerir félagið athugasemd við þá merkingu, sem stjórn lánasjóðsins leggur í hugtakið „post-doctoral“ stig. Í bréfinu segir:

„Það er miður að rangur skilningur á enska orðinu „doctor“ sem vísar til læknis sem hefur útskrifast frá læknaskóla (Medical School) og hlotið lækningaleyfi í Bandaríkjunum N-Ameríku geti undið þannig upp á sig að farið sé að telja bandarískt lækna-próf jafngilda doktorsgráðu frá háskóla (PhD í Bandaríkjunum).“

Með bréfi 1. febrúar 1994 óskaði ég þess, með vísan til 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að lánasjóðurinn svaraði eftirfarandi spurningum:

„1. Teldist nám læknisins lánshæft, ef þeir styrkir, sem hann fengi, næmu lægri fjárhæð en sem nemur grunnframfærslu, sbr. 3. mgr. greinar 1.1. í úthlutunarreglum lánasjóðsins fyrir árið 1992–1993?

2. Ef nám [A] hefði talist lánshæft, hve hátt lán hefði hann fengið námsárið 1992–1993, með hliðsjón af fjárhæð þeirra styrkja og annarra tekna, sem hann hafði, sbr. III. kafla fyrrnefndra úthlutunarreglna, svo og þeirra lána, sem hann átti rétt á að fá skv. IV. kafla?

3. Ef námsmaður, sem stundar framhaldsnám við háskóla, er uppfyllir skilyrði 2. mgr. 1. gr. laga nr. 21/1992, fær mánaðarlega styrki frá nokkrum aðilum, sem samantlagt nema hærri fjárhæð en nemur grunnframfærslu, sbr. grein 3.1.1., telst þá nám hans ekki lánshæft skv. 3. mgr. greinar 1.1. í úthlutunarreglum lánasjóðsins?

4. Þegar 3. mgr. greinar 1.1. í úthlutunarreglum lánasjóðsins er beitt, er þá einungis miðað við grunnframfærslu einstaklings, sbr. grein 3.1.1., eða er einnig litið til þess, hvort námsmaður sé í hjónabandi eða sambúð og eigi börn, sbr. greinar 4.4. og 4.5. í úthlutunarreglum sjóðsins námsárið 1992–1993?“

Svar lánasjóðsins barst með tveimur bréfum báðum, dags. 24. febrúar 1994. Í öðru bréfinu segir:

„1. Þegar stjórn LÍN metur hvort menn stundi nám eða þjálfunarstarf liggur í augum uppi að fáir menn alls engin samningsbundin laun eða styrki í framhaldsnámi er ekki um launað þjálfunarstarf að ræða. Slíkar umsóknir koma þó í öllum tilvikum fyrir stjórn og eru metnar í samræmi við bréf yðar til sjóðsins dags. 23. október 1992. [B] og [A] gætu talist lánshæfir ef þeir nytu ekki samningsbundinna launa eða styrkja. Þess skal getið að tvö mál hafa komið fyrir stjórn LÍN frá læknum í framhaldsnámi sem ekki njóta styrkja meðan á námi stendur. Annað málið hlaut ekki afgreiðslu þar sem upplýsingar um námið bárust ekki. Í hinu tilfellinu féllst stjórnin á að veita lækni sem stundar ólaunað framhaldsnám í Hollandi aðstoð á námsárinu 1993–1994. Litið var svo á að um undanþágu frá almennum reglum sjóðsins væri að ræða sem einungis gildi þetta eina tiltekna námsár, og námsmanninum því tilkynnt að fjalla þurfi sérstaklega um mál hans ef hann óski eftir frekari aðstoð vegna þessa framhaldsnáms. Þeir [A] og [B] teldust því ekki lánshæfir nema með sérstakri undanþágu frá stjórn LÍN ef styrkir þeirra væru lægri en grunnframfærsla.

2. Sjóðurinn getur ekki reiknað út hve hátt lán þeir [A] og [B] hefðu fengið á námsárinu 1992–1993 ef þeir hefðu verið taldir lánshæfir, þar sem ekki liggja fyrir

endanlegar upplýsingar um tekjur þeirra. Ef hins vegar er einungis miðað við helm-ing af styrk, sem þeir fengu og barnabætur sem tekjur hefði þeim ekki reiknast lán þótt tekið sé tillit til fjölskyldustærðar. Þá er ekki reiknað með framfærslu maka þar sem upplýsingar um tekjur þeirra liggja ekki fyrir. Ef um aðrar tekjur en styrkina er að ræða hefðu þær að sjálfsögðu áhrif á útreikninginn.

3. Stjórn LÍN fjallar um mál allra þeirra námsmanna sem fá styrki sem nema hærri fjárhæð en grunnframfærslu námsmanns eins og hún er reiknuð af LÍN. Ef um er að ræða tilfallandi styrk eða styrki sem námsmaður nýtur tímabundið, þ.e. ekki er um samningsbundna styrki eða laun að ræða sem allir námsmenn í umræddu námi njóta meðan á námi stendur, þá hafa þessir styrkir ekki áhrif á lánshæfi námsmanns samkvæmt grein 1.1. í úthlutnarreglum LÍN.

4. Þegar ákvörðun er tekin um hvort stjórn LÍN þurfi að fjalla um lánshæfi námsmanns á grundvelli 3. mgr. greinar 1.1. í úthlutunarreglum LÍN er miðað við grunnframfærslu einstaklings sbr. grein 3.1.1. Á það skal bent að í máli þeirra [A] og [B] skiptir ekki máli hvort miðað er við framfærslu einstaklings sbr. grein 3.1.1. eða hvort miðað er við framfærslu fjölskyldu sbr. greinar 4.4. og 4.5. í úthlutunarreglum LÍN námsárið 1992–1993, í báðum tilfellum eru samningsbundnir styrkir hærri en framfærsla.“

Með hinu bréfinu bárust mér ýmis gögn, sem að mati stjórnar Lánasjóðs íslenskra námsmanna sýna, að framhaldsnám lækna sé fyrst og fremst launað starfsþjálfunarnám og að lækna, sem fara til Bandaríkjanna til framhaldsnáms, fari þangað ekki sem venjulegir námsmenn, heldur sem þátttakendur í sérstöku „prógrammi“ fyrir framhaldsnám lækna.

Með bréfi 1. mars 1994 óskaði ég eftir athugasemdum Félags ungra lækna við framan-greind bréf, að því leyti er félagið teldi tilefni til.

Hinn 20. maí 1994 barst mér bréf læknaeildar Háskóla Íslands, dags. 13. apríl s.á., til Félags ungra lækna. Þar kemur fram, að læknaeild Háskóla Íslands telur nám A venju-legt og hefðbundið framhaldsnám í lyflækningum og þá styrki, sem hann hefur fengið, á engan hátt frábrugðna því, sem gengur og gerist í bandarískum háskólum/háskólaspítul-um. Þá er það álit læknaeildar, að skilgreining á því, hvort um lánshæft framhaldsnám sé að ræða, byggist á inntaki, innihaldi og uppbyggingu náms. Eðli námsins breytist ekki vegna hugsanlegra styrkveitinga af hálfu háskólans. Í þessu sambandi er vitnað til yfirlýs-ingar viðkomandi spítala, þar sem fram kemur, að af hálfu spítalans sé ekki litið á þann styrk, sem námslæknir fái, sem greiðslu fyrir þjónustu, þ.e. laun. Þá kemur fram í bréfinu, að nám á Íslandi á grundvelli reglugerðar nr. 311/1986 fullnægi ekki kröfum, sem gerðar eru til náms í Bandaríkjunum til að verða metið að hluta til framhaldsnáms þar í landi. Um þetta atriði segir meðal annars svo:

„Nokkrar viðræður hafa átt sér stað við bandaríska námsstjórnendur til að kanna hvort framhaldsnám á Íslandi í ákveðnum sérgreinum gæti verið viðurkennt í Bandaríkjunum að hluta. Málið er á umræðustigi en ljóst er þó að þær ákveðnu kröf-ur, sem gerðar eru um innihald náms, almennt framgangseftirlit og efnivið (sjúkl-inga), eru ekki fullnægjandi á þessu stigi til þess að Bandaríkjamenn geti samþykkt hlutanám á Íslandi. Tilgangur þessara viðræðna er að fara yfir þessa þætti, samræma og koma á því námsskipulagi hér heima er geti sparað læknum í framhaldsnámi ár eða tvö erlendis, það verði viðurkennt af bandarískri háskólastofnun og lokið þar í landi. Það er að segja, enn skortir á að námsaðstæður séu með þeim hætti hérlendis að jafnast geti á við bandaríska fyrirkomulagið.“

Um þá fullyrðingu Lánasjóðs íslenskra námsmanna, að um nám að loknu doktors-prófi, „post-doctoral,“ sé að ræða, segir meðal annars svo í bréfi læknaeildar:

„Í Bandaríkjunum er farið nokkuð samhliða að gráðunum Ph.D. og MD. Aðeins þeir sem hafa lokið Ph.D. gráðunni í Bandaríkjunum hafa hins vegar fengið próf sitt viðurkennt hér á Íslandi sem doktorspróf. Í raun má segja að verið sé að tala um tvenns konar doktora hvað þetta snertir; hefðbundið Ph.D. nám í Bandaríkjunum, sem lýkur um svipað leyti og M.D. námið fyrir Bandaríkjamenn og doktora í læknisfræði frá öðrum löndum, sem að loknu sérnámi hafa bætt við sig rannsóknarvinnu, varið doktorsritgerð (staðist doktorspróf) og hafa því að baki annars konar menntun heldur en hefðbundið Ph.D. Rannsóknarstörf lækna við framhaldsnám í Bandaríkjunum, sem eru oft mjög viðamikil, leiða að öllu jöfnu ekki til Ph.D. prófs nema að sérstakar ráðstafanir séu gerðar. Framhaldsnám í læknisfræði í Bandaríkjunum getur því ekki talist skipulagt nám að loknu doktorsprófi. Hingað til hefur ekki verið talið að læknapróf frá Háskóla Íslands jafngildi doktorsprófi.

Framhaldsnám (sérnám íslenskra lækna) er því yfirleitt klínískt nám að lokinni grunnmenntun í læknaskóla er leiðir ekki til doktorsprófs né hafa þessir einstaklingar doktorspróf.“

Loks er í bréfi læknadeildar vikið að túlkun lánasjóðsins á þeim þætti námsins, sem lýtur að meðhöndlun sjúklunga. Þar segir meðal annars svo:

„Í öðrum kafla þessa [sama bréfs] er lagt út frá þýðingu „meaningful patient responsibility“ og það túlkað sem sönnun þess að um starfsþjálfun sé að ræða. Þeir sem hafa gengið í gegnum þennan feril vita, að hér er átt við að námslæknir hafi fyrsta kontakt við sjúkling, hafi sína „eigin sjúklunga“, en á bak við hann er hins vegar eldri námslæknir (eldri námslæknar), sérfræðingar spítalans og eigin læknar sjúklingsins. „Responsibility“ í þessu dæmi merkir því ekki lagalega ábyrgð, hún liggur hjá eldri læknunum og endanlega hjá spítalanum og einkalækni eða „primary care“ lækni sjúklingsins. Þetta er hins vegar á þennan veg upp sett til þess að koma í veg fyrir að námslæknir geti farið í gegnum námið sem áhorfandi og án þess að kynnst því af eigin raun hvernig þarf að taka ákvarðanir/hvernig það er að taka ákvarðanir, sem skipta máli fyrir heill sjúklingsins.“

Í bréfi 24. maí 1994 gaf ég stjórn Lánasjóðs íslenskra námsmanna kost á að koma at-
hugasemdum sínum á framfæri, ef einhverjar væru, við framangreint bréf læknadeildar Háskóla Íslands.

Í svarbréfi lánasjóðsins, dags. 28. júní 1994, er afstaða stjórnar sjóðsins í málinu ítrekuð. Um bréf læknadeildar Háskóla Íslands segir meðal annars:

„[. . .] Læknadeild neitar að viðurkenna að framhaldsnám lækna byggist mest á starfsþjálfun í öðru orðinu en viðurkennir í hinu að ⅓ hlutar námsins að lágmarki fari í að sinna raunverulegum sjúklungum á sjúkrahúsum undir handleiðslu annarra (til að læknirinn: „[. . .] kynnst því af eigin raun hvernig þarf að taka ákvarðanir/hvernig það er að taka ákvarðanir, sem skipta máli fyrir heill sjúklings“). Læknadeild neitar því að starfsþjálfunin/framhaldsnámið sé launað, þó fyrir liggja að læknarnir fái samningbundnar greiðslur til lífsviðurværis meðan á því stendur [. . .].“

Bréfi Lánasjóðs íslenskra námsmanna fylgdu þýðingar löggilts skjalapýðanda á skjölum, er sjóðurinn telur styðja fullyrðingar sínar, þ.e. að um starfsþjálfun með launum sé að ræða. Þar á meðal er þýðing úr þeirri skrá, sem vitnað var til í bréfi lánasjóðsins frá 3. desember 1993, þar sem fjallað er um þær tegundir vegabréfsáritana, sem læknum í framhaldsnámi í Bandaríkjunum er gert að hafa.

Hinn 30. júní 1994 óskaði ég eftir athugasemdum Félags ungra lækna, ef einhverjar væru, við framangreint bréf Lánasjóðs íslenskra námsmanna. Með bréfi Félags ungra lækna, dags. 12. október 1994, tilkynnti félagið, að það teldi ekki ástæðu til að gera frekari athugasemdir.

V.

Í forsendum og niðurstöðu álits míns, frá 12. febrúar 1996, segir:

„1.

Í II. kafla hér að framan er rakið efni bréfs míns frá 23. október 1992 um túlkun útlutunarreglna Lánasjóðs íslenskra námsmanna, hvað varðar sérfræðinám lækna.

Í bréfi Lánasjóðs íslenskra námsmanna, dags. 27. september 1993, kemur fram, að stjórn lánasjóðsins telur mál A hafa verið afgreitt í samræmi við framangreint bréf mitt. Óskað hafi verið eftir ítarlegum upplýsingum um eðli náms eða starfsþjálfunar og við ákvörðun um það, hvort nám teldist lánshæft, hafi verið tekið tillit til annarra atriða en þess styrks eða launa vegna námsins, sem umsækjandi hafi fengið.

Félag ungra lækna, f.h. A, heldur því hins vegar fram, að afgreiðsla Lánasjóðs íslenskra námsmanna á umsókn A hafi ekki verið í samræmi við umrætt bréf mitt. Litið hafi verið fram hjá gögnum, er sýni fram á eðli námsins, og ákvörðun einvörðungu verið tekin á grundvelli launa eða styrkja, sem náminu fylgi, auk þess sem setning og framkvæmd 3. mgr. greinar 1.1. í úthlutunarreglum 1992–1993, brjóti gegn ákvæðum laga og reglugerðar um Lánasjóð íslenskra námsmanna.

Samkvæmt gögnum málsins byggist niðurstaða Lánasjóðs íslenskra námsmanna um að synja lánsúmsókn A á því, að um *launað þjálfunarstarf* sé að ræða, sem auk þess sé á „*post-graduate*“ – stigi, er ekki sé lánshæft samkvæmt úthlutunarreglum sjóðsins. Þá telur stjórn Lánasjóðs íslenskra námsmanna ekki rétt að veita lán til slíks náms erlendis, þar sem *sambærilegt sérnám á Íslandi* sé ekki lánshæft.

Af upplýsingum læknaeildar Háskóla Íslands og bréfum Félags ungra lækna tel ég verða ráðið, að sérnám lækna á Íslandi sé enn sem komið er ekki sambærilegt við það sérnám í Bandaríkjunum, sem hér er fjallað um.

Með vísan til gagna málsins varðandi skilgreiningu náms á „*post-graduate*“–stigi, einkum skýringa læknaeildar Háskóla Íslands, sem reifaðar voru hér að framan, tel ég ljóst, að umrætt framhaldsnám íslenskra lækna, að loknu prófi frá læknaeild Háskóla Íslands, teljist ekki nám að loknu doktorsprófi í skilningi 1. gr. reglugerðar nr. 210/1993, um Lánasjóð íslenskra námsmanna. Tel ég því synjun um námslán á þeim grundvelli í máli þessu ekki á rökum reista.

Skilgreining Lánasjóðs íslenskra námsmanna á launuðu þjálfunarstarfi byggist samkvæmt bréfi stjórnarinnar frá 3. desember 1993 á því, að námið sé fyrst og fremst uppbyggt sem starfsþjálfun og að þeim, sem námið stunda, séu tryggðar tekjur á meðan á því stendur. Tilhögun vinnutíma, inntak starfsins, þ.e. umsjá raunverulegra sjúklinga, og skipulag námsins, sem stjórn sjóðsins telur frábrugðið venjulegu háskólanámi, eru meðal þeirra atriða, sem talin eru benda til þess að um starfsþjálfun fremur en nám sé að ræða. Þá bendir lánasjóðurinn á, að kröfur um vegabréfsáritun styðji þá niðurstöðu, að um launað starf sé að ræða.

Hvað skipulag námsins varðar, kemur fram í umræddu bréfi lánasjóðsins og öðrum gögnum málsins, að læknum beri að halda tvö stutt erindi á viku og einn fyrirlestur á ári svo og standast áfangapróf annað hvort ár og próf til að öðlast sérfræðiréttindi að námi loknu. Auk þess kemur fram, að hann þarf reglulega að standast mat á frammistöðu í hinum verklega hluta námsins. Af hálfu Lánasjóðs íslenskra námsmanna er lögð áhersla á, að nám/starf læknisins fari fram á sjúkrahöfnun og að minnsta kosti 24 mánuðum af 36 skuli

varið í meðhöndlun raunverulegra sjúklinga. Að teknu tilliti til gagna málsins, þar á meðal fyrrgreinds bréfs læknaeildar frá 13. apríl 1994, er það skoðun mín, að tilgreind rök Lánasjóðs íslenskra námsmanna sýni ekki, að stjórn sjóðsins hafi með fullnægjandi hætti litið til tilhögunar og eðlis náms þess, er hér um ræðir. Ég tel, að leggja verði áherslu á tilhögun fræðslu, eftirlit með árangri og endanlega prófgráðu, við mat á því, hvort um eiginlegt nám sé að ræða. Ég tel upplýsingar um, að starf sé unnið á hefðbundnum vinnutíma og felist í meðhöndlun sjúklinga, ekki útiloka að um nám geti verið að ræða, enda virðast þessir þættir ekki hafa hindrað lánveitingu af hálfu sjóðsins, ef viðkomandi nýtur ekki styrkja á meðan á námi stendur.

Í niðurstöðu bréfs Lánasjóðs íslenskra námsmanna frá 3. desember 1994 er lögð á það áhersla, að A njóti tekna, sem nemi tvöfaldri til þrefaldri grunnframfærslu námsmanns, meðan á námi stendur, og því andstætt hlutverki lánasjóðsins að veita lán til aðila, sem sé tryggður framfærslueyrir með þessum hætti. Í bréfi lánasjóðsins frá 24. febrúar 1994 segir hins vegar, að sjóðurinn hafi ekki aflað endanlegra upplýsinga um tekjur A og því ekki getað reiknað út, hve hátt lán hann hefði fengið, hefði nám hans verið talið lánshæft.

Óumdeilt er í málinu, að A nýtur samningsbundinna styrkja, á meðan á námi hans stendur. Hins vegar eru aðilar málsins ekki á einu máli um það, á hvern hátt fé það, er umsækjandi verður aðnjótandi á námstímanum, skuli hafa áhrif á lánveitingu af hálfu Lánasjóðs íslenskra námsmanna. Með vísun til þess, að lánshæfi náms eigi að ákvarðast á grundvelli eðlis viðkomandi náms, er það skoðun mín, sem er í samræmi við bréf mitt, sem reifað er í SUA 1992:149, að styrkir eða samningsbundin laun komi til athugunar, þegar ákvarða skal *fjárhæð láns* námsmanns í lánshæfu námi, þ.e. hafi ekki áhrif á ákvörðun um *lánshæfið*. Samningsbundnir styrkir komi því, eins og aðrar tekjur námsmanna, til frádráttar láni eftir almennum reglum sjóðsins. Séu umræddir styrkir lægri en sem nemur reiknaðri framfærsluþörf samkvæmt reglum Lánasjóðs íslenskra námsmanna, eiga lækna- og framhaldsnámi því rétt á láni, eins og aðrir námsmenn, sem eins er ástatt um. Slíka afgreiðslu mála tel ég vera í samræmi við hlutverk Lánasjóðs íslenskra námsmanna og það markmið sjóðsins, að tryggja fólki námslán, sem á því þarf að halda til greiðslu framfærslukostnaðar.

2.

Eins og fram hefur komið hér að framan, telur Félag ungra lækna, f.h. A, túlkun stjórnar Lánasjóðs íslenskra námsmanna á 3. mgr. greinar 1.1. í úthlutunarreglum sjóðsins 1992–1993 ennfremur mismuna læknum hvað útreikning framfærslukostnaðar varðar. Samkvæmt umræddri reglu skuli að öllu jöfnu ekki veitt lán til náms eða starfsþjálfunar, þegar laun samkvæmt náms- eða starfssamningi eru hærri en grunnframfærsla, sbr. reglu 3.1.1. í nefndum úthlutunarreglum. Telur félagið túlkun stjórnarinnar miða að því að koma í veg fyrir að tekið verði tillit til fjölskyldustærðar þeirra námsmanna, sem greinin tekur til.

Tilvitnað ákvæði 3.1.1. úthlutunarreglnanna hljóðar svo:

„Öll aðstoð til framfærslu á námstíma frá 1.6.92–31.5.93 miðast við grunnframfærslu á Íslandi sem skilgreind er af sjóðnum. Sú fjárhæð er 1. júní 1992 kr. 49.039. Fjárhæðinni er breytt mánaðarlega með hliðsjón af breytingum á framfærsluvísitölu Hagstofu Íslands.“

Í bréfi mínu frá 1. febrúar 1994 óskaði ég svara Lánasjóðs íslenskra námsmanna við þeirri spurningu, hvort miðað væri við grunnframfærslu einstaklings, sbr. grein 3.1.1., þegar 3. mgr. greinar 1.1. í úthlutunarreglum lánasjóðsins væri beitt, eða hvort tekið væri tillit til fjölskyldustærðar námsmanns, sbr. greinar 4.4. og 4.5. Í svari lánasjóðsins kemur fram, að

við ákvörðun um lánshæfi á grundvelli 3. mgr. greinar 1.1. sé miðað við grunnframfærslu einstaklings, sbr. grein 3.1.1. Hins vegar skipti ekki máli í þessu tiltekna máli, við hvaða viðmiðun sé stuðst, hvorug veiti A rétt til láns. Þar sem svör lánasjóðsins eru ekki studd útreikningum, tel ég ekki ljóst, hvort framangreind staðhæfing sé rétt. Hins vegar tel ég til efni til að fjalla um það, hvort sú viðmiðun, sem stjórn Lánasjóðs íslenskra námsmanna kveður rétta, þ.e. að miða skuli við grunnframfærslu einstaklings, þegar lánshæfi samkvæmt 3. mgr. greinar 1.1. er metið, sé í samræmi við lög um sjóðinn og önnur ákvæði fyrrgreindra úthlutunarreglna.

Samkvæmt 3. gr. laga nr. 21/1992, um Lánasjóð íslenskra námsmanna, skal miða við að námslán samkvæmt lögum nægi hverjum námsmanni til að standa straum af náms- og framfærslukostnaði meðan á námi stendur, að teknu tilliti til *fjölskyldustærðar* násmanns. Í grein 3.2. í úthlutunarreglum sjóðsins segir, að þær aðstæður, sem tilgreindar eru undir greinum 4.1. – 4.5., hafi áhrif á framfærslu násmanns. Í grein 4.1. kemur fram, að framfærsla einhleyps násmanns sé grunnframfærsla. Grunnframfærsla násmanns í hjónabandi eða sambúð hækkar hins vegar um 20% við hvert barn, sbr. grein 4.4. Þá er samkvæmt sömu grein heimilt að veita lán vegna maka í undantekningartilfellum, sbr. grein 4.5.

Samkvæmt framangreindu miðast grunnframfærsla við framfærslu einstaklings, sbr. grein 3.1.1., en framfærsla getur á hinn bóginn hækkað hlutfallslega vegna fjölskyldustærðar. Er það skoðun mín, að 3. mgr. greinar 1.1. í úthlutunarreglunum verði að skýra í samræmi við framangreind ákvæði, þannig að sömu sjónarmið gildi um útreikning framfærsluþarfa lækna í framhaldsnámi og annarra námsmanna. Nægi samningsbundnir styrkir lækna í framhaldsnámi ekki til framfærslu viðkomandi fjölskyldu samkvæmt útreikningsreglum lánasjóðsins, tel ég þá því eiga rétt á láni, sem mismuninum nemur.

3.

Eins og fram hefur komið í máli þessu, var sérfræðinám lækna metið lánshæft á árinu 1991. Á árinu 1992 tók stjórn Lánasjóðs íslenskra námsmanna þá ákvörðun, að hverfa frá þeirri framkvæmd til fyrri framkvæmdar á reglum um lánshæfi lækna í sérfræðinámi. Þar með voru lækna taldir menn í launuðu starfi en ekki námsmenn í skilningi laga og reglna um lánasjóðinn. Hinn 9. október 1992 staðfesti stjórn Lánasjóðs íslenskra námsmanna í bréfi til mín, að fjallað skyldi sérstaklega um hverja lánsúmsókn, sem bærst frá læknum í framhaldsnámi, og úr því leyst, hvort um *lánshæft* nám væri að ræða með hliðsjón af tilhögun og eðli starfs, án tillits til tekna eða styrks sem viðkomandi nyti.

Ég tel, nánast fyrirvaralausar breytingar á túlkun stjórnarinnar á því, hvað telja skuli lánshæft nám í skilningi laga um Lánasjóð íslenskra námsmanna, án fyrirbyggjandi breytinga á lögum um sjóðinn, ekki samrýmast vonduðum stjórnarsýsluháttum. Tel ég ástæðu til að leggja áherslu á nauðsyn þess, að námsmönnum sé unnt að sjá fyrir, hvaða reglur muni gilda um rétt til láns úr Lánasjóði íslenskra námsmanna. Í þessu sambandi er rétt að minna á, að oft verða stúdentar að sækja um erlenda háskóla með u.þ.b. árs fyrirvara. Beini ég þeim tilmælum til stjórnar lánasjóðsins, að hún hafi framangreint sjónarmið í huga, þegar fyrirhugaðar eru breytingar á framkvæmd eða reglum um lánasjóðinn, þ.e. að því marki, sem breytingar eru heimilær í lögum og reglum um sjóðinn.

4.

Samkvæmt framanrituðu er það álit mitt, að Lánasjóði íslenskra námsmanna beri að afgreiða umsóknir lækna í framhaldsnámi í samræmi við yfirlýsta afstöðu sjóðsins, sbr. umrætt bréf mitt, dags. 23. október 1992, þannig að ákvörðun um lánshæfi náms byggist á tilhögun og eðli viðkomandi náms. Tekjur, sem viðkomandi kann að hafa vegna verklegs hluta náms síns eða vegna styrks, dragist frá láni hans í samræmi við úthlutunarreglur

sjóðsins. Eru það því tilmæli mín til Lánasjóðs íslenskra námsmanna, að mál A verði endurupptekið, ef ósk kemur um það frá honum, og síðan úr því leyst í samræmi við framangreind sjónarmið.

Þá beini ég þeim tilmælum til Lánasjóðs íslenskra námsmanna, að lögheimilaðar breytingar á framkvæmd eða reglum um rétt til úthlutunar úr sjóðnum séu ákveðnar og birtar með hæfilegum fyrirvara, enda sé gildistöku þeirra þar að auki hagað þannig, að ekki valdi verulegri og óvæntri röskun á námi.“

VI.

Sjá um afdrif málsins í kafla 14.1.

14.5. Námslán vegna skólagjalda. Framhaldsnám erlendis. Jafnræðisregla. Verklagsreglur. Lögmatísregla. Skyldubundið mat stjórnvalda. (Mál nr. 982/1994)

A kvartaði yfir synjun Lánasjóðs íslenskra námsmanna um að veita henni lán fyrir skólagjöldum vegna náms í Y mannfræði við háskóla í London. Var synjun lánasjóðsins byggð á því að mannfræðinám væri í boði til BA-prófs við Háskóla Íslands og því væri skilyrðum greinar 4.8. í úthlutunarreglum sjóðsins ekki fullnægt. Í skýringum lánasjóðsins kom fram að samkvæmt verklagsreglu sjóðsins væri litið svo á að háskólanám yrði stundað hér á landi nema um væri að ræða a.m.k. eins árs sérhæfingu í hinum erlenda skóla og væri þar eingöngu litið til skyldunáms.

Umboðsmaður tók fram að samkvæmt 1. mgr. 16. gr. laga nr. 72/1982, um námslán og námsstyrki, skyldi ráðherra setja frekari ákvæði um framkvæmd laganna, meðal annars meginreglur um rétt til námsaðstoðar, en önnur atriði skyldi setja í úthlutunarreglur sjóðsins. Gengið hefði verið út frá því að úthlutunarreglur ættu að vera skýrar og aðgengilegar þannig að námsmenn gætu sjálfir kynnt sér rétt sinn til námsaðstoðar. Umboðsmaður tók fram að verklagsregla um túlkun greinar 4.8. hefði verið sett af vafamálanefnd stjórnar sjóðsins árið 1990, án þess að gerð hefði verið um hana sérstök bókun eða hún birt. Taldi umboðsmaður að stjórn lánasjóðsins hefði verið óheimilt að beita vinnureglum, sem breyttu eða þrengdu efni greinarinnar og að vinnureglan gæti ekki talist sjálfstæð réttarheimild þar sem hún væri hvorki sett né birt með þeim hætti sem lög mæltu fyrir um. Stjórninni hefði verið heimilt að setja reglur sem byggðust á lögum og reglum um lánasjóðinn til þess að stuðla að samræmi og jafnræði við framkvæmd þeirra, en ekki væri heimilt að afnema með slíkum vinnureglum það mat sem henni væri ætlað að leggja á einstök mál. Hefði stjórninni borið að meta það, í máli A, hvort og þá að hve miklu leyti námið yrði stundað á Íslandi og leggja sjálfstætt mat á það, hvort nám A veitti henni rétt til láns vegna skólagjalda. Mæltist umboðsmaður til þess að mál A yrði endurupptekið, óskaði hún þess, og leyst úr því í samræmi við framangreind sjónarmið.

Þá benti umboðsmaður á að þörf væri á að endurskoða lög og úthlutunarreglur um Lánasjóð íslenskra námsmanna þannig að ótvírætt yrði að úthlutunarreglur sjóðsins samræmdust rétti til námslána samkvæmt lögum um Lánasjóð íslenskra námsmanna og beindi þeim tilmælum til menntamálaráðherra að þessa yrði gætt við endurskoðun laganna.

I.

Hinn 3. janúar 1994 leitaði til mín A og kvartaði yfir synjun Lánasjóðs íslenskra námsmanna um að veita henni lán fyrir skólagjöldum vegna náms í Y mannfræði við X.

II.

Í kvörtuninni og gögnum málsins kemur fram, að A hafi sótt um lán vegna skólagjalda hjá Lánasjóði íslenskra námsmanna, þegar hún byrjaði nám sitt í framangreindum skóla haustið 1991. Þeirri umsókn hafi verið sýnað af þeirri ástæðu, að mannfræði væri kennd í Háskóla Íslands. Þá hafi beiðni hennar frá 17. september 1993 um endurskoðun umsóknar hennar verið hafnað hinn 18. október 1993 með svohljóðandi bréfi:

„Við Háskóla Íslands er hægt að ljúka BA prófi í mannfræði eins og kunnugt er, en það er sama nám og þú stundar erlendis. Samkvæmt úthlutunarreglum sjóðsins á skólaárunum 1990–91 og 1991–92 var það nám á grunnháskólastigi sem hægt var að stunda hér á landi ekki lánshæft vegna skólagjalda. Miðað við þær upplýsingar sem fyrir liggja um uppbyggingu náms þíns nema þau skyldunámskeið sem þú þarft að taka í [Y] mannfræði ekki eins árs námi. Stjórnin getur því ekki veitt þér undanþágu frá ofangreindum reglum.“

A telur forsendur synjunarinnar ekki réttar og vísar til skrár skólans yfir þau námskeið, sem tekin eru til BSc-prófs í [Y] mannfræði við framangreindan skóla, sem sýni, að námskeið, sem flokkast undir líffræðilega mannfræði, teljist 4½ eining, sem sé meira en mögulegt eða heimilt sé að taka á einu ári. Þá vísar hún til vottorðs . . . prófessors við Háskóla Íslands, þar sem staðfest sé, að A leggi stund á nám, sem ekki sé í boði í Háskóla Íslands. Í kvörtuninni kemur ennfremur fram, að A hafi ekki verið mögulegt að taka hluta mannfræðinnar við Háskóla Íslands og bæta síðan [Y] hliðinni við hjá X.

III.

Ég ritaði stjórn Lánasjóðs íslenskra námsmanna bréf 11. janúar 1994 og óskaði þess, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að stjórn lánasjóðsins skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A og léti mér í té þau gögn, sem málið snertu.

Svar lánasjóðsins barst mér með bréfi, dags. 3. febrúar 1994. Í bréfinu er vitnað til greinar 4.8. í þágildandi úthlutunarreglum lánasjóðsins, þar sem segir, að lán vegna skólagjalda séu aðeins veitt til háskólanáms og sérnáms erlendis, sem ekki verði stundað á Íslandi. Síðan segir:

„Samkvæmt þeim upplýsingum sem fyrir liggja hjá LÍN þá stundar [A] nám við [X] með mannfræði sem aðalfag og landafræði sem aukafag. Í mannfræðináminu við skólann eru í boði mismunandi áherslur, annarsvegar á félagslega mannfræði, hinsvegar á [Y] mannfræði. Hvora leiðina sem menn velja eru þeir innritaðir við skólann sem námsmenn í mannfræði, og útskrifast með B.A. próf í mannfræði, þ.e. um það er ekki að ræða að námsmenn útskrifist með gráðu í líffræðilegri mannfræði.

Mismunandi skyldufög eru í kjarna námsins eftir því hvor leiðin er valin. Miðað er við að menn taki í náminu 4 heilsársnámskeið (units) á ári, eða 8 hálfársnámskeið (½) unit. Eins árs sérhæfing teldist því vera 4 heilsársnámskeið eða 8 hálfársnámskeið. Á fyrsta ári í náminu eru skyldunámskeið jafngildi tveggja heilsársnámskeiða eða fjögurra hálfársnámskeiða, á öðru ári er eitt heilsársnámskeið eða tvö hálfársnámskeið í skyldu, og á þriðja ári er eitt hálfársnámskeið skylda. Ef námsmaður velur að leggja áherslu á [Y] mannfræði, eins og [A] gerir í námi sínu, þarf hann að taka á fyrsta ári hálfársnámskeiðin [a] og [b] í stað hálfársnámskeiðanna [c] og [d] eða [e] sem menn þurfa að taka ef þeir leggja áherslu á félagslega mannfræði. Á öðru ári þarf námsmaðurinn að taka hálfársnámskeiðin [f] og [g] í stað heilsársnámskeiðsins [h]. Á þriðja árinu vinnur námsmaðurinn síðan lokaritgerð sem telst jafngilda einu hálfársnámskeiði. Auk þessara skyldufaga tekur námsmaðurinn valnámskeið og

námskeið í aukafagi. Af skyldufögnum eru því tvö hálfársnámskeið í [Y] mannfræði á fyrsta ári, tvö hálfársnámskeið á öðru ári og eitt hálfársnámskeið á þriðja ári. Af skyldunámskeiðum eru því samtals 5 hálfársnámskeið í [Y] mannfræði.

Við Háskóla Íslands er eins og áður sagði í boði mannfræðináms sem aðalgrein til B.A prófs. Ekki er þó um sömu möguleika á sérhæfingu við HÍ að ræða eins og við [X], þannig mun að sögn [prófessors í mannfræði við HÍ einungis] komið inn á [Y] mannfræði í einu námskeiði í mannfræði við HÍ. . . . Þetta hefur þó ekki áhrif á niðurstöðu stjórnar LÍN, þar sem skyldufög í [Y] mannfræði hjá þeim námsmönnum sem leggja sérstaka áherslu á þennan þátt mannfræðinnar eru einungis 5 hálfársnámskeið, þ.e. innan við eins árs nám, auk þess útskrifast hún ekki með gráðu í [Y] mannfræði, heldur með B.A. próf í mannfræði. Við mat á því hvort námsmaður eigi rétt á láni vegna skólagjalda, skv. fyrrgreindri grein úthlutunarreglna, hefur ekki verið tekið tillit til þess hvort námsmaður geti valið önnur valnámskeið en í boði eru hérlendis, eða til þess hvort um áherslumun er að ræða í uppbyggingu námsins, ef ljóst er að í boði er nám í sömu námsgrein hérlendis.

Að lokum skal það tekið fram að engin fordæmi eru fyrir því að veita lán vegna skólagjalda til B.A. náms í mannfræði erlendis frá því ofangreind ákvæði voru sett í úthlutunarreglur LÍN, enda er það ljóst að mannfræði er kennd til B.A. prófs við Háskóla Íslands.“

Hinn 8. febrúar 1994 gaf ég A kost á að koma að athugasemdum í tilefni af skýringum lánasjóðsins. Í svarbréfi hennar, dags. 6. apríl 1994, segir meðal annars svo:

„Rétt er að ekki er hægt að útskrifast frá [X] með gráðu í [Y] mannfræði. Hins vegar stendur mönnum til boða að sérhæfa sig í þeirri grein og útskrifast þá með BSc próf. Er ég hóf nám við mannfræðideild [X], var ég upprunalega skráð sem BA nemi á grundvelli Menntaskólanáms míns við fornmaladeild Menntaskólans í Reykjavík. Því var síðar breytt og er ég nú BSc nemi, sem gefur skýrari mynd af því námi sem ég hef stundað í deildinni.

Hvað varðar skyldunámskeið mín hefur lánasjóðurinn rétt fyrir sér varðandi fyrstu tvö námsárin. Fjögur hálfársnámskeið eru skráð sem skylda í [Y] mannfræði samkvæmt opinberum bæklingi skólans um námsgreinina. Hins vegar ber að geta þess að til að fullnægja lágmarkskröfum deildarinnar verða nemendur sem sérhæfa sig í [Y] mannfræði að ljúka fleiri námskeiðum í greininni en þarna er tekið fram, sem útskýrir misræmið í hugmyndum mínum og lánasjóðsins um fjölda skyldunámskeiða.

Rétt er að leiðrétta þann misskilning að lokaritgerð mín gildi einungis ½ unit (samanber einu hálfársnámskeiði). Eins og fram hefur komið í bréfum mínum bæði til þín og LÍN, er gildi hennar heilt unit (samanber einu heilsársnámskeiði), eins og sjá má af vottorðum þeim sem send voru LÍN um námsframvindu mína fyrsta misseri þessa skólaárs.

Að lokum ber að geta þess að rangt er að taka verði 4 heilsársnámskeið á ári hverju við [X]. Á þriðja ári ber einungis að taka 3 heilsársnámskeið til prófs.“

Með bréfi 18. maí 1994 óskaði ég eftir því, að mér yrðu send gögn eða yfirlýsing frá skóla A, þar sem framangreindar upplýsingar hennar um gildi lokaritgerðar og kröfur deildarinnar um að þeim, sem hyggjast sérhæfa sig í [Y] mannfræði, beri að ljúka fleiri námskeiðum í greininni en þeim, sem nefnd eru skyldunámskeið í bæklingi skólans.

Svarbréf A barst mér hinn 10. júní 1994 ásamt bréfi X, dags. 31. maí s.á. Í bréfi skólans er staðfest, að lokaritgerð A jafngildi heilsársnámskeiði. Um fyrrgreindar kröfur deildarinnar segir svo:

„ . . . although we only require 4 half units (2 full units) of work in [Y] anthropology as part of the B.Sc. in Anthropology and Geography, all students are expected to select additional options in their particular area of interest. Because of [A]’s special interest in [Y] anthropology, she in fact took 4,5 units out of the required 11 units to complete this degree. This is equivalent to more than a year’s study in [Y] anthropology and makes up 41% of her entire degree programme. In view of the fact that [A] is doing a joint degree in Anthropology and Geography, it would have been difficult for her to take more physical anthropology courses and at the same time complete the other requirements for her degree. In the view of the department, [A] has completed more than enough units in physical anthropology to proceed to a higher degree in that field.“

Í tilefni ofangreinds bréfs óskaði ég eftir því með bréfi 10. júní 1994, að stjórn Lánasjóðs íslenskra námsmanna skýrði afstöðu sína til þess. Í svarbréfi lánasjóðsins, dags. 28. júní 1994, kemur fram, að stjórnin hafi á þeim tíma, er um ræðir í máli þessu, túlkað grein 4.8. í úthlutunarreglum sjóðsins þannig, að BA-nám verði stundað á Íslandi, nema um sé að ræða a.m.k. eins árs sérhæfingu í þeim skóla erlendis þar sem greiða þurfi skólagjöld, þ.e. umfram það nám, sem hægt sé að stunda hérlandis. Um framangreint bréf skólans segir, að ekki sé um að ræða beina skyldu til að taka umræddar valgreinar, og því ekki hægt að nefna neinn einingafjölda. Af bréfinu sé ljóst, að A hafi, með því að ljúka 4,5 einingum í [Y] mannfræði, tekið fleiri einingar í greininni en krafist sé af skólanum. Síðan segir í bréfi lánasjóðsins:

„ . . . Einungis hefur verið litið til uppbyggingar skyldunámsins þegar metið er hvort um eins árs sérhæfingu er að ræða umfram það sem í boði er hérlandis. Það er því ljóst að samkvæmt ofangreindri reglu er ekki tekið tillit til þeirra umframeininga í [Y] mannfræði sem [A] hefur valið að ljúka þegar metið er hvort um sérhæfingu umfram eitt ár er að ræða.

Fjögur heilsársnámskeið jafngilda einu skólaári. [A] lauk í námi sínu sem nemur 4,5 heilsársnámskeiðum í [Y] mannfræði, þar af var um einhver valnámskeið að ræða sem ekki er krafist af hálfu skóla að ljúka þurfi, þ.e. hún gat útskrifast án þess að ljúka þessum tilteknu valnámskeiðum. Þar sem sjóðurinn tekur ekki tillit til valnámskeiða þegar sérhæfing er metin er niðurstaða stjórnar LÍN sú að hér sé ekki um meira en eins árs sérhæfingu að ræða. [A] á því ekki rétt á láni vegna skólagjalda. Umrætt bréf frá [X] breytir því ekki afstöðu stjórnar LÍN í þessu efni.“

Með bréfi, dags. 12. desember 1995, óskaði ég upplýsinga frá Lánasjóði íslenskra námsmanna varðandi þá túlkun stjórnarinnar á grein 4.8. í úthlutunarreglunum, að sérhæfing í viðkomandi skóla erlendis verði að nema a.m.k. einu ári og að einungis sé litið til skyldunáms í því sambandi. Óskaði ég upplýst, hver hefði sett framangreinda vinnureglu, hvaða sjónarmið hefðu legið að baki henni og hvort, og þá með hvaða hætti, hún hefði verið birt. Jafnframt óskaði ég eftir að mér yrðu látin í té ljósrit af fundargerðum þeirra funda, þar sem ákvörðun um framangreinda túlkun hefði verið tekin. Loks taldi ég rétt, að stjórn lánasjóðsins upplýsti, hvort og þá með hvaða hætti tekið væri tillit til valnámskeiða, sem í boði væru í Háskóla Íslands, við mat á því, hvort nám á Íslandi teldist samþærilegt námi erlendis. Svarbréf lánasjóðsins barst 23. janúar 1996. Þar segir meðal annars svo:

„Eins og fram kom í bréfi stjórnar LÍN til embættis yðar dags 29. janúar 1992 þá var vinnuregla vegna greinar 4.8. í úthlutunarreglum sjóðsins sett á vormánuðum

1990. Vinnureglan kom fram í vafamálanefnd þáverandi stjórnar sjóðsins, en síðan kynnt á stjórnarfundum, án þess að þess sé sérstaklega getið í fundargerð. Fram að því hafði stjórn sjóðsins tekið afstöðu til einstakra mála án þess að í raun væri um neinar ákveðnar túlkunarreglur að ræða. Reynt var að gæta jafnræðis í afgreiðslum stjórnar með því að setja þessa reglu. Samkvæmt vinnureglunni skyldi miða við að í umræddu námi erlendis fælist a.m.k. eins árs sérhæfing umfram það sem í boði væri hér á landi. Frá upphafi var miðað við lágmarkskröfu til að útskrifast erlendis. Litið var á þau skyldunámskeið sem námsmaður þurfti að ljúka til að fá að útskrifast, en ekki tekið tillit til þeirra valnámskeiða sem námsmaður gat bætt að vild við skyldunámskeiðin. Þó var tekið tillit til valnámskeiða ef námsmanni var skylt að velja námskeið af tiltekinni línu. Til samanburðar voru tekin þau námskeið sem námsmanni stóðu til boða á hliðstæðri námsbraut hér á landi, og var þá bæði miðað við skyldunámskeið og valnámskeið.

Megintilgangurinn með því ákvæði greinar 4.8. að lán vegna skólagjalda skuli aðeins veitt til háskólanáms og sérnáms erlendis sem ekki verði stundað hér á landi var að takmarka aðgang manna að skólagjaldalánnum. Eftir sem áður vildi stjórn sjóðsins halda opnum þeim möguleika að lána vegna skólagjalda til náms erlendis sem alls ekki væri hægt að stunda hér á landi. Það var mat þáverandi stjórnar LÍN að túlka þyrfti þetta ákvæði þröngt að því er varðar hvaða nám verði ekki stundað hérlendis, þess vegna var ofangreind vinnuregla sett og við það miðað að bera saman lágmarkskröfur erlendis og þau námskeið sem í boði eru hérlendis.

Á þessum árum voru túlkunarreglur stjórnar ekki birtar formlega, en eins og kunnugt er hafa úthlutunarreglur undanfarin ár verið birtar í Stjórnartíðindum og fyrri vinnureglur stjórnar teknar inn í þær. Á hinn bóginn tókadist að fulltrúar námsmanna í stjórn skýrðu mikilvægustu vinnureglur í blöðum sínum.

Það skal tekið fram að í máli [A] skiptir ekki máli hvort miðað er einungis við skyldunámskeið við Háskóla Íslands eða hvort valnámskeið eru einnig tekin inn við samanburðinn, niðurstaðan yrði sú sama. Sérhæfingin í námi hennar er ekki umfram nám í eitt ár.“

IV.

Forsendur og niðurstaða álits míns, dags. 23. febrúar 1996, eru svohljóðandi:

„Í máli þessu er deilt um túlkun á 1. málslíð greinar 4.8. í úthlutunarreglum lánasjóðsins fyrir námsárið 1991–1992. Þar segir, að lán vegna skólagjalda séu aðeins veitt til háskólanáms og sérnáms erlendis, sem ekki verði stundað á Íslandi. Stjórn lánasjóðsins lítur svo á, að háskólanám verði stundað á Íslandi, nema um sé að ræða a.m.k. *eins árs* sérhæfingu í hinum erlenda skóla, og að einungis verði litið til *skyldunáms* í því sambandi. Á grundvelli þessarar túlkunar stjórnar lánasjóðsins var A synjað um lán fyrir skólagjöldum vegna náms í lífrænni mannfræði við X.

1.

Áður en nánar verður fjallað um framangreint mat stjórnar lánasjóðsins, er rétt að víkja að lagaheimildum menntamálaráðherra og stjórnar Lánasjóðs íslenskra námsmanna til þess að setja nánari ákvæði um námsaðstoð úr sjóðnum.

Í 1. mgr. 16. gr. laga nr. 72/1982, um námslán og námsstyrki, sem í gildi voru, þegar umsókn A var hafnað, sagði, að ráðherra setti með reglugerð „frekari ákvæði um framkvæmd þessara laga, m.a. að því er varðar meginreglur um rétt til námsaðstoðar, ákvörðunaratriði varðandi fjárhæð hennar, ákvæði um útborgun lána með jöfnum mánaðargreiðslum o.s.frv.“ Í 3. mgr. 16. gr. sagði hins vegar, að sjóðstjórn setti reglur um „önnur

atriði úthlutunar og [skyldi] árlega gefa út úthlutunarreglur sjóðsins, samþykktar af ráðherra.“

Samkvæmt orðalagi framangreindrar 16. gr. og forsögu ákvæðisins átti, eins og fram kemur í áliti mínu, sem rakið er í SUA 1992:142, að setja meginreglur um rétt til námsaðstoðar í reglugerð, en önnur atriði í úthlutunarreglur. Hefur löggjafinn byggt á því, að setja ætti ítarlegar reglur í stjórnvaldsfyrirmæli um námslán og námsstyrki. Kom þessi lagaskilningur einnig fram í reglugerð nr. 578/1982, en í 4. tl. 8. gr. reglugerðarinnar var svo mælt fyrir, að eitt af hlutverkum stjórnar lánasjóðsins væri að þróa reglur sjóðsins um úthlutun, endurgreiðslur o.fl., meðal annars með árlegri endurskoðun á reglum. Er því ljóst, að gengið hefur verið út frá því, að úthlutunarreglurnar ættu að vera skýrar og aðgengilegar, þannig að námsmenn gætu séð sjálfir, hvaða rétt þeir ættu til námsaðstoðar hjá lánasjóðnum, sbr. ennfremur 17. gr. reglugerðarinnar varðandi reglur um lán og úthlutun þeirra og 21. gr. hennar varðandi þau atriði, er varða umsækjanda og taka skyldi tillit til í úthlutunarreglum.

Í bréfi lánasjóðsins 18. janúar 1996 kemur fram, að fram til þess tíma sem vinnuregla varðandi túlkun greinar 4.8. var sett, á vormánuðum 1990, hafi stjórn sjóðsins tekið afstöðu til einstakra mála án sérstakra túlkunarreglna. Reglan hafi komið fram í vafamála-nefnd þáverandi stjórnar og verið kynnt á stjórnarfundi, án þess þó að gerð hafi verið um hana sérstök bókun. Þá kemur fram, að hún hafi ekki verið birt formlega. Með hliðsjón af framangreindri löggjafarstefnu og skýrum ákvæðum 4. tl. 8. gr. og 17. gr. reglugerðar nr. 578/1982, með síðari breytingum, verður að telja, að stjórn lánasjóðsins hafi verið óheimilt að beita vinnureglum, sem breyttu eða þrengdu efni greinar 4.8. í úthlutunarreglunum fyrir árið 1991–1992. Ég tel því, að umrædd vinnuregla geti ekki talist sjálfstæð réttarheimild, þar sem hún var sett á annan hátt en lögákveðinn var í 3. mgr. 16. gr. laga nr. 72/1982 og 17. gr. fyrrgreindrar reglugerðar.

Þá verður ráðið af öðrum málum, sem ég hef fengið til umfjöllunar og varða umsóknir um lán vegna skólagjalda, að túlkun greinar 4.8. hafi ekki verið á einn veg á þeim tíma, sem hér um ræðir. Í bréfi Lánasjóðs íslenskra námsmanna, dags. 29. nóvember 1991, vegna máls nr. 646/1992, segir, að samkvæmt bókun 16. ágúst það ár hafi verið ákveðið að breyta þeirri vinnureglu, sem gilt hafi á námsárinu 1990–1991, þannig að nám, sem að meginstofni væri sambærilegt, teldist hliðstætt nám án tillits til þess, hvort $\frac{2}{3}$ hlutar þess væru í boði hér á landi. Virðist því sem annarri vinnureglu hafi verið beitt í því máli en þeirri, sem vitnað er til í máli því, sem hér um ræðir, þrátt fyrir að um sama námsár, þ.e. námsárið 1991–1992, hafi verið að ræða. Með hliðsjón af framanrituðu tel ég að framkvæmd laganna hafa verið til þess fallin að valda óvissu hjá námsmönnum um rétt sinn.

2.

Eins og að framan er rakið, tel ég, að umræddar vinnureglur stjórnar Lánasjóðs íslenskra námsmanna, sem voru óljósar og ekki birtar með þeim hætti, sem mælt var fyrir um í lögum og reglugerð um Lánasjóð íslenskra námsmanna, verði ekki taldar sjálfstæð réttarheimild, sem synjun um námslán verði byggð á.

Ég tel hins vegar, að stjórn Lánasjóðs íslenskra námsmanna hafi verið heimilt að setja reglur, byggðar á lögum og reglum um lánasjóðinn, til þess að stuðla að samræmi og jafnrétti við framkvæmd þeirra. Slíkar reglur eru í eðli sínu viðmiðunarreglur, sem stjórn lánasjóðsins hefur sett á grundvelli þess hlutverks síns, að taka ákvarðanir um lánveitingar úr sjóðnum, sbr. 8. gr. reglugerðar nr. 578/1982, um námslán og námsstyrki, er átti við í máli því, sem hér er til umræðu. Þegar stjórn sjóðsins er fengið vald til þess að taka ákvörðun, sem best á við í hverju máli, með tilliti til allra aðstæðna, er henni þó óheimilt að afnema með slíkum vinnureglum það mat, sem henni er fengið. Samkvæmt orðalagi greinar 4.8. í úthlutunarreglum fyrir árið 1991–1992 varð lán vegna skólagjalda aðeins veitt til háskóla-

náms og sérnáms erlendis, sem ekki yrði stundað á Íslandi. Stjórn sjóðsins bar því að meta, hvort og þá að hve miklu leyti nám það, sem sótt var um lán til, yrði stundað á Íslandi. Samkvæmt upplýsingum lánasjóðsins var umrædd vinnuregla sett meðal annars í þeim tilgangi að gæta jafnræðis í afgreiðslum stjórnar sjóðsins. Þrátt fyrir að heimilt sé að styðjast við viðmiðunarreglur, sbr. framanritað, til að stuðla að samræmi í úrlausnum, verður engu að síður að leggja mat á hvert mál fyrir sig og leysa úr því á sjálfstæðan hátt.

Óumdeilt er í málinu, að unnt er að stunda nám í mannfræði við Háskóla Íslands. Samkvæmt upplýsingum frá Háskóla Íslands er aðeins boðið upp á eitt námskeið í [Y] mannfræði, sem A hafði hug á að sérhæfa sig í. Samkvæmt upplýsingum X byggðist nám hennar upp á skyldunámi og valfögum. Þá var ætlast til þess, að nemendur tækju fleiri valfög í þeirri grein mannfræðinnar, sem þeir vildu leggja áherslu á, og námu þau námskeið, sem A tók í [Y] mannfræði, 41% af heildarnámi hennar við skólann. Þá kemur fram í bréfi lánasjóðsins, þar sem lögð er sérstök áhersla á hlutfall skyldunámskeiða í námi A, að skyldunámskeið í mannfræði námu samtals 3½ einingu, þar af voru 2 ½ eining (5 hálfársnámskeið) í [Y] mannfræði.

Með hliðsjón af framanrituðu og því, sem að öðru leyti hefur komið fram í málinu um nám A, tel ég, að tilefni hafi verið til að leggja sjálfstætt mat á það, hvort nám A veitti henni rétt til láns vegna skólagjalda. Eru það því tilmæli mín til Lánasjóðs íslenskra námsmanna, að mál A verði endurupptekið, ef ósk kemur um það frá henni, og síðan úr því leyst í samræmi við framangreind sjónarmið.

3.

Í beiðni A frá 17. september 1993 um endurskoðun umsóknar hennar um lán vegna skólagjalda kemur fram, að hún fari ekki fram á, að henni verði veitt lán aftur í tímann, heldur eingöngu frá og með haustönn 1993. Þá höfðu nýjar reglur tekið gildi um Lánasjóð íslenskra námsmanna, lög nr. 21/1992, reglugerð nr. 210/1993 og úthlutunarreglur fyrir námsárið 1993–1994. Samkvæmt grein 4.8.1. í þeim úthlutunarreglum var lán vegna skólagjalda erlendis aðeins veitt til framhaldsháskólanáms. Samkvæmt grein 4.8.2. í sömu reglum áttu þeir námsmenn, sem *nutu* lána vegna skólagjalda á námsárinu 1991–1992 eða fyrir, rétt á lánum samkvæmt fyrri reglum, þar til þeir lýkju námi. Ég tel rétt að skýra framangreint ákvæði 4.8.2. á þann hátt, að þeir námsmenn, sem *átt hafi rétt* á lánum á þargreindum námsárum, skuli eiga rétt á lánum samkvæmt fyrri reglum, þar til þeir ljúka námi. Teljist A eiga rétt á láni, þegar nám hennar hefur verið metið í samræmi við þau sjónarmið, sem rakin eru hér að framan, er það því skoðun mín, að sá réttur nái til láns samkvæmt beiðni hennar í september 1993.

4.

Samkvæmt 1. gr. laga um Lánasjóð íslenskra námsmanna veitir sjóðurinn lán til framhaldsnáms við skóla, sem gera sambærilegar kröfur til undirbúningsmenntunar og gerðar eru til háskólanáms erlendis. Í lögnum er réttur til láns vegna skólagjalda ekki takmarkaður með þeim hætti, sem kveðið var á um í umræddri grein 4.8. í úthlutunarreglum sjóðsins fyrir árið 1991–1992. Lögin veita menntamálaráðherra og stjórn lánasjóðsins hins vegar heimild til að setja nánari ákvæði um námsaðstoð úr sjóðnum, eins og vikið hefur verið að hér að framan. Ég tel þau vafamál, sem upp hafa komið um túlkun framangreinds ákvæðis úthlutunarreglnanna, benda til þess, að þörf sé á að endurskoða lög og úthlutunarreglur um Lánasjóð íslenskra námsmanna, þannig að ótvírætt verði, að úthlutunarreglur sjóðsins samræmist rétti til námslána samkvæmt lögum um Lánasjóð íslenskra námsmanna. Beini ég því þeim tilmælum til menntamálaráðuneytis, að það beiti sér fyrir því að þessa verði gætt við endurskoðun laga um Lánasjóð íslenskra námsmanna.“

V.

Sjá um afdrif málsins í kafla 14.1.

**14.6. Námslán. Lánshæfi. Sjónarmið sem stjórnvaldsákvörðun verður byggð á.
(Mál nr. 1226/1994)**

A kvartaði yfir synjun stjórnar Lánasjóðs íslenskra námsmanna, um lán úr sjóðnum vegna náms við tæknibraut Fjölbrautaskóla Suðurlands, sem hann taldi sambærilegt lánshæfu námi við frumgreinadeild Tækniskóla Íslands.

Í bréfi til A rakti umboðsmaður ákvæði laga nr. 21/1992, um Lánasjóð íslenskra námsmanna, og úthlutunarreglna sjóðsins fyrir skólaárið 1994–1995, að því er snertir lánshæfi náms. Umboðsmaður taldi ekki ástæðu til athugasemda við úrlausn stjórnar lánasjóðsins að því er snertir sérstöðu og lánshæfi náms við frumgreinadeild Tækniskóla Íslands, eða niðurstöðu hennar um það hvort nám A við Fjölbrautaskóla Suðurlands teldist sambærilegt því námi. Þá taldi hann, að af gögnum málsins yrði ekki ráðið, að nám við tæknibraut Framhaldsskóla Suðurlands, sem stundað væri eftir lögum um framhaldsskóla, hefði þá sérstöðu meðal annarra deilda framhaldsskóla, að réttlætt gæti undantekningu frá ótvíræðum ákvæðum laga og reglna um Lánasjóð íslenskra námsmanna, um að sérnám í skilningi laganna næði ekki til náms, sem að meginstofni til væri undirbúningur undir stúdentspróf.

I.

Hinn 28. september 1994 bar A fram kvörtun yfir þeirri ákvörðun stjórnar Lánasjóðs íslenskra námsmanna, að synja honum um námslán vegna náms við tæknibraut Fjölbrautaskóla Suðurlands, sem hann taldi sambærilegt námi við frumgreinadeild Tækniskóla Íslands.

Í bréfi mínu til A, dags. 30. janúar 1996, sagði meðal annars svo:

„Ég ritaði Lánasjóði íslenskra námsmanna bréf 6. október 1994 og óskaði eftir að því, að stjórn lánasjóðsins skýrði viðhorf sitt til kvörtunar yðar. Sérstaklega var óskað upplýsinga um, hvort nám það, sem þér legðuð stund á, væri sambærilegt því námi, sem væri í boði í frumgreinadeild Tækniskóla Íslands og, ef svo væri ekki, að gerð yrði grein fyrir því, að hvaða leyti það væri ósambærilegt. Þá óskaði ég upplýsinga um, hvaða sjónarmið hefðu legið til grundvallar þeirri ákvörðun, að gera nám við frumgreinadeild Tækniskóla Íslands lánshæft.

Svarbréf Lánasjóðs íslenskra námsmanna barst mér með bréfi, dags. 13. október 1994. Þar segir meðal annars svo:

„Þegar ákveðið var að gera nám við frumgreinadeild Tækniskóla Íslands lánshæft lágu fyrir upplýsingar um að þessi námsbraut hefði nokkra sérstöðu í íslenska skólakerfinu. Þessi sérstaða kemur m.a. fram í námsvísi frumgreinadeildarinnar, og var staðfest í viðtölum forráðamanna lánasjóðsins við starfsmenn menntamálaráðuneytisins. Í framhaldsskólum landsins er boðið upp á nám í samræmi við „Námskrá handa framhaldsskólum“. Skipulag náms á tæknibraut fer hins vegar eftir námskránni eins og skipulag annars náms til stúdentsprófs við þessa skóla. Námskráin tekur ekki til náms við frumgreinadeild Tækniskóla Íslands.

Í námsvísi frumgreinadeildar 1990–91 segir svo:

„Viðbúið er að nokkurs misræmis gæti gagnvart NÁMSKRÁ þar sem tæknibraut dregur óhjákvæmilega dóm af almennu bóknámi framhaldsskólastigs en í náms-

vísi frumgreinadeildar er stefnt að markmiðum sem kveðið er á um í lögum og reglugerð um Tækniskóla Íslands. Þetta skal skýrt að nokkru hér á eftir.

Frá stofnun Tækniskóla Íslands hefur undirbúnings- og raungreinadeild, þ.e. frumgreinadeild, haft sérstöðu í íslensku skólakerfi. Deildinni var og er ætlað að tryggja verkmenntuðu fólki viðhlítandi undirbúningsmenntun til þess að geta hafið nám á háskólastigi. Í því efni varð og verður enn að taka tillit til þess háttar náms í nágrannalöndum þar sem allmörgum nemendum þessa skóla er beinlínis ætlað að ljúka tæknifræðinámi erlendis. Þetta hefur haft tvennt í för með sér við skipan náms í frumgreinadeild. Annars vegar hefur verið reynt að miða við markvissan undirbúning að tæknifræðinámi og hliðstæðu námi á háskólastigi og hins vegar að tryggja nemendum eilítið forskot, einkum í stærðfræði og eðlisfræði, með hliðsjón af sambærilegu námi erlendis. Af þessum sökum hefur þótt óhjákvæmilegt að leggja meira á nemendur frumgreinadeildar en almennt tíðkast í framhaldsskólum hérlendis á jafn skömmum tíma.“

Í námskeiðalýsingum námsvísisins er þess síðan getið hvort um hliðstæða áfanga er að ræða í „Námskrá handa framhaldsskólum“, og hvar engin hliðstæða er sjáanleg. Niðurstaðan er sú að af þeim 35 námskeiðum sem kennd voru í frumgreinadeild veturinn 1990–1991 eru 5 námskeið án hliðstæðu, 11 námskeið eru hliðstæð að hluta til. (Í námsvísinum segir orðrétt: „hliðstæðan er engan veginn fullkomin.“) Um 6 námskeið gildir síðan að taka þarf fleiri en einn áfanga samkvæmt námskrá til að fá sama náms efni. Samkvæmt upplýsingum frá Tækniskólanum hefur sérstaða frumgreinadeildarinnar frekar aukist hin síðari ár með auknum kröfum.

Það er ljóst að samkvæmt úthlutunarreglum LÍN, sbr. greinar 1.1. og 1.2.2. að sjóðnum er ekki ætlað að lána til náms í fjölbrautaskólum og öðrum skólum sem að meginstofni er liður í undirbúningi til stúdentsprófs eða sambærilegs prófs. Vegna þessa hefur sjóðurinn ekki lánað til náms á tæknibrautum fjölbrauta- og iðnskóla. En vegna áður nefndrar sérstöðu frumgreinadeildarinnar féllst stjórn LÍN á að hún skuli talin lánshæf.“

Í bréfi, dags. 24. nóvember 1994, koma fram athugasemdir yðar við bréf Lánasjóðs íslenskra námsmanna. Þar segir meðal annars svo:

„Það að til skulu vera sérstök lög og reglugerð um Tækniskóla Íslands skapar honum ekki sjálfkrafa sérstöðu hvað varðar nám á framhaldsskólastigi (þ.e. í frumgreinadeild). Það sem máli skiptir í þessu sambandi er annars vegar það hvort stefnt sé að sömu markmiðum (á tæknibrautum framhaldsskólanna og frumgreinadeild Tækniskólans) og hins vegar það hvort innihald námsins sé í raun sambærilegt. Fyrir liggur að markmiðssetning fyrir brautirnar eru sambærilegar og ekkert liggur fyrir um það, hvorki frá menntamálaráðuneytinu né Tækniskólanum, að nám á tæknibrautum framhaldsskólanna sé lakari undirbúningur en nám í frumgreinadeild Tækniskólans. Því hlýtur mismunur á lánsrétti hjá LÍN að teljast óeðlileg.

Í niðurlagi bréfs LÍN kemur fram að það stangist á við úthlutunarreglur LÍN að námið á tæknibraut sé lánshæft þar sem það sé „að meginstofni [. . .] liður í undirbúningi til stúdentsprófs eða sambærilegs prófs“. Um nám í frumgreinadeild hlýtur að gilda hið sama. Því hlýtur LÍN annað hvort að þurfa að breyta almennu úthlutunarreglunum í þessu sambandi eða að láta undantekninguna frá meginreglunni ná bæði til tæknibrauta framhaldsskólanna og frumgreinadeildar Tækniskólans. Mismununin er fráleit.“

Auk framangreindra athugasemda, bárust mér 31. október 1994 athugasemdir stjórnar Sambands iðnmenntaskóla, fyrir yðar hönd. Þar segir, að nám á tæknibraut sé, sam-

kvæmt námskrá handa framhaldsskólum frá árinu 1990, fyrst og fremst undirbúningur fyrir nám í Tækniskóla Íslands og veiti einnig inngöngu í verkfræðideildir og fleiri deildir á háskólastigi. Brautin hafi sama markmið og hlutverk og frumgreinadeild Tækniskólans og sérstaða þeirra sé því sú sama. Þá segir í bréfi Sambands iðnmenntaskóla:

„Þó breytingar kunni að hafa verið gerðar á áfangaskipan í námsvísi frumgreinadeildar hefur markmiðið ekki breyst. Skólarnir hafa ekki fengið neina tilkynningu, hvorki frá ráðuneyti né Tækniskólanum, um að nám af tæknibrautum sé ekki fyllilega sambærilegt og jafngilt námi við frumgreinadeild Tækniskóla Íslands eins og kveðið var á um í námskránni frá 1990.

Það, að iðn- og verkmenntaskólarnir fara eftir námskrá menntamálaráðuneytisins en frumgreinadeild Tækniskóla Íslands ekki, getur varla verið tilefni til þess að mismuna nemendum þessara brauta þannig að sumir fái námslán en aðrir ekki.

Þar sem vitnað er í bréfi LÍN í námsvísi frumgreinadeildar frá 1990–1991 og haldið er fram sérstöðu frumgreinadeildarinnar er rétt að taka fram að öll efnisatriði sem þar eru greind eiga jafnt við um tæknibrautirnar. Sérstaða tæknibrautanna er m.ö.o. sú sama og frumgreinadeildarinnar.

Þá getur það heldur ekki talist sérstaða frumgreinadeildar Tækniskólans þótt eitthvað sé þar hnikað til námsefni á milli áfanga miðað við það sem gert er í námskrá ráðuneytisins.

Stjórn Sambands iðnmenntaskóla fellst ekki á að efnisleg rök séu fyrir því að nemum í frumgreinadeild Tækniskóla Íslands séu veitt námslán en ekki nemum á tæknibrautum iðn- og verkmenntaskólanna.“

Hinn 20. febrúar 1995 barst mér bréf Lánasjóðs íslenskra námsmanna, ásamt bréfi frá Tækniskóla Íslands, dags. 7. febrúar 1995, þar sem fram kemur, að Tækniskólinn telur nám við tæknibraut iðn- eða fjölbrautaskóla ekki sambærilegt námi í frumgreinadeildum skólans. Í bréfinu kemur fram, að skólinn hafi lagt sig fram um að finna og meta hliðstætt nám í almennum framhaldsskólum. Ýmsar deildir skólans taki inn stúdenta með starfsreynslu, en oft þurfi nemendur að bæta við sig. Í bréfinu er vitnað til þess, er segir um tæknibraut í Námskrá handa framhaldsskólum, 3. útgáfu 1990, þar sem fram kemur, að brautin sé ætluð þeim, sem lokið hafi iðnnámi eða hliðstæðu almennu námi, og sé fyrst og fremst undirbúningur náms í Tækniskóla Íslands en veiti einnig inngöngu í verkfræðideild og fleiri deildir Háskóla Íslands. Síðan segir í bréfi Tækniskólans:

„Ætlunin var að samræma áfanga tæknibrautar í einstökum greinum við það sem tíðkaðist í frumgreinadeild Tækniskólans. Það dróst úr hömlu. . . .

Á hverju ári hefur Námsvísir frumgreinadeildar Tækniskólans verið sendur til fjölbrauta- og iðnmenntaskóla. Þar var reynt að benda á misræmi milli áfanga. Ýmis tormerki virðast hafa verið á því hjá téðum skólum að taka mið af þessum upplýsingum. Hugsanlega var það erfitt innan ramma Námskrár handa framhaldsskólum og e.t.v. viðbúið að þeir telji sig í raun þurfa að hafa almennara námsframboð, t.d. vegna stærðar og áhugasviðs námshópa, og námið því ekki eins markviss undirbúningur undir sérnám í TÍ og tök eru á að hafa í frumgreinadeild þess skóla. Í Námskránni er miðað við að skilyrði til inngöngu á tæknibraut séu lok iðnnáms en það ákvæði hefur verið túlkað mjög frjállega í sumum skólum, nemar tekið áfanga þar samhliða iðnnámi (þ.e. yngri) og „tæknistúdentar“ jafnvel útskrifaðir án þess að þeir hafi nokkurn tímann lokið iðnnámi. Vera má að tæknibrautum sé líka ætlaður of skammur tími (4 annir eftir iðnnám) og það atriði kom raunar til umræðu við endurskoðun Námskrár 1990.“

Þá er í bréfi Tækniskólans vitnað til óformlegs samanburðar, sem umsjónarmenn námsgreina í frumgreinadeild (flokksstjórar) gerðu á áfangalýsingu og kennsluskrá sex fjölbrauta- og iðnmenntaskóla. Í bréfinu segir, að fundist hafi hliðstæður í einstaka áföngum, en algengara hafi verið að misræmis gætti. Þá kemur fram í bréfinu, að sá samanburður, sem vitnað er til í bréfi Lánasjóðs íslenskra námsmanna, dags. 13. október 1994, hafi leitt til þess, að ástæða þætti til að namar úr „hliðstæðu“ námi í öðrum skólum þyrftu að taka frekar fleiri en færri áfanga í frumgreinadeild:

„Við þennan samanburð komu enn sem fyrr í ljós býsna losaraleg tengsl milli áfanga þar sem um þau var yfirleitt að ræða. Ekki þótti undarlegt miðað við inn-tökukröfur til nýnema að þrjá fyrstu áfanga þyrfti til að jafnast á við fyrsta áfanga í frumgreinadeild en þeir gátu jafnvel orðið fjórir. Því ofar sem dró þeim mun tilfinnanlegra var misræmið: Ýmist var efnið ekki kennt eða farið yfir efni sem nýttist ekki sem undirbúningur að námi í sérgreinadeildum Tækniskólans sem frumgreinadeild er ætlað að búa menn undir.“

Um inntak náms þess, er hér um ræðir, og forsendur þess fólks, sem stundar nám í frumgreinadeild, segir í bréfi Tækniskólans:

„Meirihluti nýnema í frumgreinadeild hefur áður lokið burtfararprófi úr iðnskóla og aðrir hafa starfsreynslu sem metin er gild til inngöngu í sérgreinadeildir. Meðalaldur þeirra, sem hefja nám í deildinni, hefur lengi verið 25–27 ár og nú á vorönn 1995 er hann 26,5 ár (124 nemendur). Aldursþroskinn er áreiðanlega hluti af skýringu þess, að þetta fólk stenst álagið sem það verður að rísa undir í þessu tveggja vetra námi, þótt mörgum reynist það torsótt, einkanlega fyrst í stað eftir langt hlé, og allmargir gefist upp. Stærstur hluti þessa hóps hefði ekki tók á að stunda nám nema eiga kost á námslánnum. [. . .] Ef þessi hópur ætti þess ekki lengur kost að stunda nám með svipuðum hætti og verið hefur, væri mjög hæfum hópi nemenda gert ókleift að leggja stund á tækninám. Þar með væri í raun búið að loka fyrir aðgang að hinni hefðbundnu leið í tæknifræðinám hérlendis.“

Ég ritaði Lánasjóði íslenskra námsmanna bréf 24. nóvember 1995 og óskaði upplýsinga um, hvort stjórn sjóðsins hefði tekið afstöðu til framangreinds bréfs Tækniskólans og, ef svo væri, hvort í henni fælist breyting á viðhorfi hennar til kvörtunar yðar. Í svarbréfi lánasjóðsins, dags. 15. desember 1995, kemur fram, að stjórnin hafi fjallað um efni bréfsins og fallist á rök Tækniskólans um sérstöðu náms í frumgreinadeild. Nám í þeirri deild skólans sé því lánshæft. Nám á tæknistúdentsbrautum sé hins vegar talið almennt undirbúningsnám og því ólánshæft sem fyrr.

II.

Samkvæmt 2. mgr. 1. gr. laga nr. 21/1992, um Lánasjóð íslenskra námsmanna, veitir sjóðurinn lán til framhaldsnáms við skóla, sem gera sambærilegar kröfur til undirbúningsmenntunar og gerðar eru til háskólanáms hérlendis. Í 2. gr. sömu laga er kveðið á um heimild lánasjóðsins til að veita öðrum námsmönnum námslán en þeim, sem falla undir skilgreiningu framangreindrar 2. mgr. 1. gr., enda stundi þeir sérnám. Stjórn sjóðsins setur nánari reglur um, til hvaða sérnáms skuli lánað.

Reglur um lánshæft sérnám eru í greinum 1.2.2. og 1.2.3 í úthlutunarreglum Lánasjóðs íslenskra námsmanna fyrir námsárið 1994–1995. Jafnframt því sem í grein 1.2.2. er

ákvarðað, við hvaða sérskóla lánshæft nám verði stundað, er tekið fram, að nám í fjölbrautaskólum og öðrum skólum, sem að meginstofni er liður í undirbúningi til stúdentsprófs eða sambærilegs prófs, sé að jafnaði ekki lánshæft. Samkvæmt grein 1.2.3. er heimilt að veita lán til annars sérnáms en þess, er grein 1.2.2. tekur til, enda sé um nægilega veigamiknið nám að ræða, er varði eðli þess og uppbyggingu og starfsréttindi að mati stjórnar. Námsmaður í slíku námi þarf að hafa náð ákveðnum lágmarksaldri og námið má að meginstofni ekki vera liður í undirbúningi undir stúdentspróf eða sambærilegt próf. Þá eru taldir þeir skólar, þar sem lánshæft nám verður stundað samkvæmt þessari grein, þar á meðal Tækniskóli Íslands. Náms við tæknibrautir fjölbrautaskóla er ekki getið í upptalningu umræddra greina.

Í máli þessu liggur fyrir, að stjórn Lánasjóðs íslenskra námsmanna hefur tekið afstöðu til náms í frumgreinadeild Tækniskóla Íslands og metið slíkt lán lánshæft samkvæmt lögum og reglum sjóðsins. Sú ákvörðun byggist á því, að nám við frumgreinadeild skólans hafi sérstöðu í íslensku skólakerfi. Er það skoðun mín, með vísan til þess, er greinir hér á eftir, að stjórn Lánasjóðs íslenskra námsmanna hafi þar ekki lagt til grundvallar ólögmat sjónarmið við úrlausn þess, hvað talið verði sérnám í skilningi laga um lánasjóðinn. Ég tel því, eins og máli þessu er háttáð, ekki ástæðu til að gera athugasemdir við þetta mat stjórnarinnar.

Þér teljið inntak náms við tæknibrautir fjölbrautaskóla og frumgreinadeild Tækniskóla Íslands sambærilegt, auk þess sem stefnt sé að sömu markmiðum. Teljið þér synjun lánasjóðsins því mismuna nemendum skólanna með því að meta annað námið lánshæft en ekki hitt. Með vísan til skýringa Lánasjóðs íslenskra námsmanna og þess, er komið hefur fram um samanburð á umræddu námi, tel ég ekki ástæðu til að gera athugasemdir við mat sjóðsins á því, hvort inntak námsins sé sambærilegt.

Nám við frumgreinadeild Tækniskólans fer eftir lögum nr. 66/1972 og reglugerð nr. 278/1977, um Tækniskóla Íslands. Er þar kveðið á um markmið skólans og skipulag, auk inngönguskilyrða. Í 3. gr. reglugerðarinnar kemur fram, að upphaf náms við skólann sé eðlilegt framhald af iðnnámi og öðru verknámi, eftir því sem við getur átt. Er deildinni ætlað að tryggja verkmenntuðu fólki viðhlítandi undirbúningsmenntun til þess að geta hafið nám á tæknifræðistigi. Markmið deildarinnar er því, eins og tæknideilda framhaldsskólanna, að undirbúa nemendur fyrir framhaldsnám í Tækniskóla Íslands eða háskólanám í tæknigreinum. Auk framangreinds markmiðs, stefnir nám í frumgreinadeild að þeim markmiðum, sem sérstaklega er kveðið á um í lögum og reglugerð um Tækniskóla Íslands. Slíkt nám felur í sér frekari námsmöguleika iðn- og verkmenntaðra manna, með starfsreynslu að baki, sem vegna sérstöðu sinnar, þar á meðal aldurs, hentar ef til vill síður að stunda nám í almennum framhaldsskólum. Það er því skoðun mín, að markmið náms við frumgreinadeild, sem starfar samkvæmt sérlögum um Tækniskóla Íslands, sé að nokkru leyti víðtækara og annars eðlis en markmið náms í fjölbrautaskólum landsins og skapi því sérstöðu gagnvart öðru undirbúningsnámi.

Eins og að framan greinir, tel ég ekki ástæðu til athugasemda við úrlausn stjórnar Lánasjóðs íslenskra námsmanna varðandi sérstöðu og lánshæfi náms við frumgreinadeild Tækniskóla Íslands, eða niðurstöðu hennar um það, hvort um sambærilegt nám sé að ræða, er stefni að sömu markmiðum. Þá tel ég, að ekki verði ráðið af þeim gögnum, sem fyrir mig hafa verið lögð, að nám við tæknibraut Fjölbrautaskóla Suðurlands, sem stundað er eftir lögum um framhaldsskóla, hafi þá sérstöðu meðal annarra deilda framhaldsskóla, að réttlætt geti undantekningu frá ótvíræðum ákvæðum laga og reglna um Lánasjóð íslenskra námsmanna um að sérnám í skilningi laganna nái ekki til náms, sem að meginstofni til er undirbúningur undir stúdentspróf. Er það því niðurstaða mín, að ekki sé ástæða til athugasemda við afgreiðslu Lánasjóðs íslenskra námsmanna á lánsúmsókn yðar vegna náms við tæknideild Fjölbrautaskóla Suðurlands.“

- 14.7. Lán vegna skólagjalda. Nýmæli í reglum um úthlutun námslána. Hlé á námi. Birting reglna um úthlutun námslána. Nauðsyn þess að reglur um úthlutun námslána séu stöðugar og fyrirsjáanlegar námsmönnum. (Mál nr. 1679/1994)

A kvartaði yfir þeirri ákvörðun stjórnar Lánasjóðs íslenskra námsmanna, að synja honum um almennt lán vegna skólagjalda vegna náms erlendis við B tónlistarháskóla, sem hann hóf í janúar 1994. A hafði fengið lán vegna skólagjalda erlendis í tíð laga nr. 72/1982, um námslán og námsstyrki, vegna náms, sem hann lauk á árinu 1992. Taldi A, síðara námið framhald af hinu fyrra og að hann ætti því rétt á láni samkvæmt eldri úthlutunarreglum sjóðsins.

Í bréfi til A greindi umboðsmaður frá þeirri niðurstöðu sinni, að þar sem A hefði gert lengra hlé á námi sínu en eitt ár, væri skilyrðum greinar 4.8.2. í úthlutunarreglum sjóðsins námsárið 1993–1994 ekki fullnægt. Því taldi umboðsmaður ekki tilefni til að fjalla um það álítaefni, hvort líta bæri á nám A við B skóla sem nýtt nám eða framhald á fyrra námi, og ekki tilefni til athugasemda við ákvörðun stjórnar lánasjóðsins í málinu.

Í bréfi til stjórnar Lánasjóðs íslenskra námsmanna lagði umboðsmaður áherslu á nauðsyn þess að úthlutunarreglur sjóðsins séu stöðugar og fyrirsjáanlegar námsmönnum.

I.

Hinn 19. desember 1994 bar A fram kvörtun yfir synjun stjórnar Lánasjóðs íslenskra námsmanna á beiðni hans um lán vegna skólagjalda.

Fram kom í kvörtun A að hann hafi fengið lán vegna skólagjalda á meðan á námi hans við M tónlistarháskóla stóð. Því námi lauk í september 1992. Hann hafi síðan sótt um lán vegna skólagjalda í janúar 1994, þegar hann hóf nám við B tónlistarháskóla. Stjórn lánasjóðsins hafnaði beiðni hans með bréfi, dags. 23. desember 1993 á þeim grundvelli, að úthlutunarreglur sjóðsins heimiluðu ekki lánveitingu vegna skólagjalda til grunnháskólánáms eða sérnáms erlendis. Samkvæmt kvörtun A taldi hann nám við B skóla framhald af námi hans við M skóla, og því ætti hann rétt á láni samkvæmt eldri úthlutunarreglum Lánasjóðs íslenskra námsmanna.

II.

Í bréfi mínu til A, dags. 1. október 1996, segir meðal annars:

„Hinn 29. desember 1994 ritaði ég stjórn Lánasjóðs íslenskra námsmanna bréf og óskaði þess, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að lánasjóðurinn léti mér í té gögn málsins og skýrði viðhorf sitt til kvörtunar yðar. Í svarbréfi stjórnar Lánasjóðs íslenskra námsmanna, dags. 6. janúar 1994, segir meðal annars svo:

„Í janúar 1994 hóf [A] nýtt nám við [B]. Hér er um tónlistarháskóla að ræða sem býður m.a. upp á fjögurra ára nám til B.Mus. gráðu. Skólinn hefur ekki metið fyrra nám [A] til styttingar á núverandi námi hans, hann hóf því námið frá grunni. [A] hefur verið synjað um almennt lán vegna skólagjalda til námsins við [B], en hann hefur sótt um og fengið afgreitt lán á markaðskjörum.

Samkvæmt úthlutunarreglum LÍN fyrir námsárið 1993–1994 er einungis veitt lán vegna skólagjalda erlendis til framhaldsháskólanáms. Samkvæmt grein 4.8.2. eiga þeir námsmenn sem nutu lána vegna skólagjalda á námsárinu 1991–1992 rétt á lánnum skv. fyrri reglum þar til þeir hafa lokið námi sínu, enda geri þeir ekki lengra hlé á námi en

eitt ár. [A] fékk lán vegna skólagjalda á námsárinu 1991–92 eins og áður sagði. En hann lauk því námi haustið 1992 og á því ekki rétt á undanþágu samkvæmt grein 4.8.2. Þó svo stjórn LÍN féllist á að [A] stundaði nú sama nám og hann stundaði námsárið 1991–92, þá ætti hann samt sem áður ekki rétt á undanþágu skv. grein 4.8.2. Þar sem hann hefur gert lengra hlé á námi en eitt ár, þ.e. frá september 1992 til janúar 1994.“

Athugasemdir yðar við bréf stjórnar lánasjóðsins bárust mér hinn 16. janúar 1996 með bréfi, dags. 3. ágúst 1995. Kemur þar meðal annars fram, hvers vegna þér eruð ósammála þeirri skoðun lánasjóðsins, að nám yðar við [B] teldist nýtt nám. Þá segir í athugasemdum yðar meðal annars svo:

„Það er mín skoðun að töf mín og skaði hljóti að skrifast að verulegu leyti á seinagang og upplýsingaskort hjá LÍN. [. . .]

Í bréfi LÍN kemur fram að lengra en eitt ár hafi liðið á milli skóla og af þeim ástæðum einum sé ekki hægt að veita mér lán fyrir skólagjöldum úr eldra kerfi sjóðsins. Ég vil benda á að umboðsmönnum stúdenta í námi erlendis '92 voru ekki, að mér vitandi sendar upplýsingar af hendi LÍN um væntanlegar breytingar á reglum sjóðsins í kjölfar breyttra laga. Löggin voru einungis birt í Stjórnartíðindum, sem er engan veginn nægjanlegt að mínu mati [. . .]. Það hefði verið eðlilegt og sjálfsgagt af sjóðnum að tilkynna umboðsmönnum stúdenta sérstaklega fyrirhugaðar breytingar tímanlega svo að þeir sem ætluðu sér í áframhaldandi nám hefðu haft ráðrúm til að sækja um aðra skóla í tíma.“

Hinn 13. júní 1995 lauk ég máli yðar, vegna þess að ég leit svo á, að þér hygðust ekki fylgja kvörtun yðar frekar eftir. Þér leituðuð til mín á ný hinn 16. janúar 1996 og ákvað ég að taka málið upp aftur. Af því tilefni óskaði ég eftir því með bréfi, dags. 12. febrúar 1996, með vísan til 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að stjórn lánasjóðsins sendi mér þær athugasemdir, sem hún teldi rétt að koma á framfæri vegna bréfs yðar. Svar stjórnar lánasjóðsins barst mér með bréfi, dags. 7. mars 1996. Í bréfinu segir meðal annars svo:

„Samkvæmt grein 4.8.2. í úthlutunarreglum LÍN eiga þeir námsmenn sem nutu lána vegna skólagjalda á námsárinu 1991–1992 rétt á lánnum skv. fyrri reglum þar til þeir hafa lokið námi, enda geri þeir ekki lengra hlé á námi en eitt ár. Samkvæmt þessari grein á námsmaður rétt á lánnum á almennum kjörum á meðan hann lýkur þeirri námsbraut sem hann fékk lán til að stunda nám á skólaárið 1991–1992. Skipti slíkur einstaklingur um nám áður en hann lýkur viðkomandi námsbraut, heldur hann réttinum svo framarlega sem hann fær fyrra nám að fullu metið til styttingar á nýju námsbrautinni. Ljúki hann hins vegar námi á námsbrautinni, eða skipti hann um nám áður en hann lýkur án þess að fá fyrra nám að fullu metið, á hann einungis rétt á lánnum skv. nýju reglunum.

[. . .]

[A] telur í bréfi sínu að sjóðurinn hafi ekki kynnt nægjanlega þær breytingar sem gerðar voru á lögum um sjóðinn og úthlutunarreglum vorið 1992. Löggin og úthlutunarreglurnar voru auglýst í stjórnartíðindum. Auk þess var töluverð umfjöllun í almennum fjölmiðlum um þessar breytingar og námsmannasamtökin kynntu þessar breytingar í blöðum sínum. Sjóðurinn gaf út sérstakan upplýsingabækling, „Úthlutunarreglur LÍN 1992–1993. Hvernig eru þær? Hvað hefur breyst?“ [. . .] Þessi bæklingur var sendur til allra þeirra námsmanna sem sóttu um lán á námsárinu 1992–1993, einn-

ig lá hann frammi í afgreiðslu sjóðsins, sendiráðum Íslands erlendis og í bankaútibúum hér á landi. Þessu til viðbótar gaf sjóðurinn út bækling með úthlutunarreglum og lögnum í heild sinni. Sjóðurinn birti einnig í dagblöðum auglýsingar þar sem fólk var hvatt til að kynna sér þær breytingar sem gerðar höfðu verið. Stjórn sjóðsins getur því ekki fallist á, að sjóðurinn hafi ekki kynnt nægjanlega þessar breytingar.“

Athugasemdir yðar við bréf stjórnar lánasjóðsins bárust mér með símbréfi hinn 15. júní 1996. Athugasemdir stjórnar lánasjóðsins vegna þess bréfs yðar bárust mér með bréfi, dags. 16. ágúst 1996.

III.

Lög nr. 21/1992, um Lánasjóð íslenskra námsmanna, felldu úr gildi lög nr. 72/1982, um námslán og námsstyrki. Var reglum um námslán þar talsvert breytt, meðal annars í því skyni að draga úr fjárförf lánasjóðsins. (Alþt. 1991, A-deild, bls. 2019–2022.) Í lögum nr. 21/1992 er vald til að setja reglur um framkvæmd laganna og til nánari útfærslu framselt stjórn lánasjóðsins í nokkrum mæli. Segir í 2. mgr. 2. gr. laganna, að stjórn sjóðsins setji nánari reglur um, til hvaða sérnáms skuli lánað. Í 3. mgr. 3. gr. segir, að stjórn sjóðsins setji nánari ákvæði um úthlutun námslána og er það jafnframt tiltekið sérstaklega sem eitt af hlutverkum stjórnarinnar í 4. tölul. 1. mgr. 5. gr. Þá er ráðherra veitt heimild í 1. mgr. 16. gr. til að setja með reglugerð frekari ákvæði um framkvæmd laganna. Í 2. mgr. 16. greinar er sjóðstjórn loks gert að setja reglur um önnur atriði, er greinir í lögnum og reglugerð skv. 1. mgr. 16. gr., og gefa þær árlega út, samþykktar af ráðherra.

IV.

Kvörtun yðar beinist að þeirri ákvörðun stjórnar Lánasjóðs íslenskra námsmanna, að veita yður ekki almennt lán vegna skólagjalda samkvæmt eldri úthlutunarreglum sjóðsins, eins og þér óskuðuð og að framan hefur verið rakið. Ákvörðun stjórnar lánasjóðsins er tekin, eins og fram kemur í gögnum málsins, með stoð í grein 4.8.2. í úthlutunarreglum lánasjóðsins fyrir námsárið 1993–1994, sem settar eru með stoð í lögum nr. 21/1992, um Lánasjóð íslenskra námsmanna. Ég lít svo á, að ekki sé tilefni til, að því er snertir kvörtun yðar, að fjalla sérstaklega um úthlutunarreglur lánasjóðsins frá árinu 1992–1993 og birtingu þeirra, þar sem þær voru ekki í gildi, er þér sóttuð um umrætt lán. Verður hér fyrst og fremst litið til úthlutunarreglna lánasjóðsins fyrir námsárið 1993–1994, sem voru gildandi reglur, þegar stjórn lánasjóðsins synjaði erindi yðar. Verður þó hér stuttlega rakin forsaga þess ákvæðis úthlutunarreglnanna, sem kemur til athugunar í máli yðar.

Í úthlutunarreglum Lánasjóðs íslenskra námsmanna frá 1991–1992, sem settar voru með stoð í lögum nr. 72/1982, um námslán og námsstyrki, segir í grein 4.8. meðal annars svo:

„Lán vegna skólagjalda eru aðeins veitt til háskólanáms og sérnáms erlendis sem ekki verður stundað á Íslandi.“

Í úthlutunarreglum lánasjóðsins frá 1992–1993, sem settar voru með stoð í lögum nr. 21/1992, segir í grein 4.8. svo:

„Lán vegna skólagjalda erlendis umfram fenginn styrk eru aðeins veitt til framhaldsháskólanáms. [...] Þeir sem fyrir útgáfu úthlutunarreglna 1991 fengu hæri

skólagjaldalán, munu fá skólagjaldalán afgreidd eftir fyrri reglu til að ljúka núverandi námi.“

Í úthlutunarreglum lánasjóðsins fyrir árið 1993–1994, sem settar voru með stoð í lögum nr. 21/1992, var aukið við grein 4.8. Í grein 4.8.2. segir svo:

„Peir námsmenn sem nutu lána vegna skólagjalda á námsárinu 1991–92 eða fyrr eiga rétt á lánum skv. fyrri reglum þar til þeir ljúka námi. [. . .] Geri námsmaður lengra hlé á námi sínu en 1 ár missir hann þennan rétt.“

Í gögnum málsins kemur fram, að þér lögðuð stund á tónlistarnám við M og síðan við B. Hér verður ekki lagt mat á það, hvort um sama nám var að ræða eða ekki. Aftur á móti er ljóst, að þér lögðuð ekki stund á nám frá því í september 1992 þar til í janúar 1994, og verður að líta svo á, að þér hafið gert lengra hlé á námi yðar en eitt ár. Er það því skoðun mín, að þér fullnægið ekki skilyrðum greinar 4.8.2. í úthlutunarreglum lánasjóðsins fyrir árið 1993–1994 til að njóta almenns láns vegna skólagjalda skv. gr. 4.8. Tel ég því ekki ástæðu til athugasemda við þá ákvörðun stjórnar Lánasjóðs íslenskra námsmanna, að synja umsókn yðar um almennt lán vegna skólagjalda.

Úthlutunarreglurnar fyrir námsárið 1993–1994 voru staðfestar af menntamálaráðherra hinn 21. maí 1993 og birtar í B-deild Stjórnartíðinda með auglýsingu nr. 211/1993. Í 7. gr. laga nr. 64/1943, um birtingu laga og stjórnvaldaerinda, segir að birt fyrirmæli skuli binda *alla* frá og með 1. degi þess mánaðar, þegar liðnir eru 3 almanaksmánuðir hið skemmsta frá útgáfudegi þess blaðs Stjórnartíðinda, er fyrirmælin voru birt, nema þau geymi aðrar ákvarðanir um gildistöku sína. Þegar stjórn lánasjóðsins synjaði umsókn yðar um almennt lán vegna skólagjalda, höfðu úthlutunarreglurnar fyrir námsárið 1993–1994 því tekið gildi.

V.

Samkvæmt gögnum málsins lukuð þér námi frá M 19. september 1992. Hinn 10. júní 1993 voru úthlutunarreglurnar fyrir námsárið 1993–1994 birtar í Stjórnartíðindum. Eins og að framan er rakið, var það nýmæli í reglunum, að geri námsmaður lengra hlé á námi sínu en eitt ár, missi hann rétt sinn til að fá lánað samkvæmt fyrri reglum, hafi hann haft slíkan rétt. Þegar reglurnar voru birtar í Stjórnartíðindum, höfðuð þér ekki stundað nám í tæplega níu mánuði. Höfðuð þér því nauman tíma til að gera nauðsynlegar ráðstafanir til að halda réttindum þeim, sem þér áttuð samkvæmt 1. másl. greinar 4.8.2. í úthlutunarreglunum. Eins og ég benti á í álitinu mínu frá 12. febrúar 1996 (mál nr. 857/1993), tel ég ástæðu til að leggja áherslu á nauðsyn þess, að námsmönnum sé unnt að sjá fyrir, hvaða reglur muni gilda um rétt til láns úr Lánasjóði íslenskra námsmanna. Í því sambandi hef ég bent á, að oft verða stúdentar að sækja um erlenda háskóla með u.þ.b. eins árs fyrirvara.

Reglur um námslán tóku, eins og áður sagði, miklum breytingum með lögum nr. 21/1992, um Lánasjóð íslenskra námsmanna, og reglugerð nr. 210/1993, um Lánasjóð íslenskra námsmanna. Úthlutunarreglur lánasjóðsins, sem síðan hafa verið settar með stoð í lögum og reglugerðinni, eru ekki eins stöðugar og fyrirsjáanlegar námsmönnum og æskilegt væri. Hef ég af því tilefni ritað stjórn Lánasjóðs íslenskra námsmanna bréf, þar sem ég áréttá þau tilmæli mín til stjórnar lánasjóðsins, að hún hafi framangreint sjónarmið í huga, þegar fyrirhugaðar eru breytingar á framkvæmd eða reglum um lánasjóðinn, þ.e. að því marki, sem breytingar eru heimilar í lögum og reglum um sjóðinn.

VI.

Samkvæmt framansögðu tel ég ekki tilefni til athugasemda við þá ákvörðun stjórnar Lánasjóðs íslenskra námsmanna, að synja umsókn yðar um almennt lán vegna skóla-

gjalda, þar sem þér fullnægðuð ekki skilyrðum greinar 4.8.2. í úthlutunarreglum sjóðsins námsárið 1993–1994, sem settar voru með löglegum hætti. Þegar af þeirri ástæðu tel ég ekki tilefni til að fjalla um það álitaefni, hvort líta beri á nám yðar við B sem nýtt nám eða framhald á fyrri námi.“

14.8.

**Endurgreiðsla námslána. Lagaskil.
(Mál nr. 965/1993)**

A kvartaði yfir endurgreiðslu námslána. Lán A voru tekin í gildistíð laga nr. 57/1976, um Lánasjóð íslenskra námsmanna, og laga nr. 72/1982. Taldi A hlutfallsstuðul afborgana lána, sem hún tók í tíð laga nr. 57/1976 vera of háan og vísaði meðal annars til bráðabirgðaákvæðis 3 í lögum nr. 72/1982 og 32. gr. reglugerðar nr. 578/1982 í því sambandi.

Í bréfi til A greindi umboðsmaður frá þeirri niðurstöðu sinni, að ákvæði laga nr. 72/1982 og reglugerðar nr. 578/1982 breyttu ekki reglum um endurgreiðslu samkvæmt lögum nr. 57/1976 og ákvæðum skuldabréfs, sem gefin hefðu verið út samkvæmt þeim.

I.

Í bréfi mínu til A, dags. 4. janúar 1996, sagði meðal annars:

„Ég vísa til kvörtunar þeirrar, sem þér báruð fram 15. desember 1993 yfir því, að endurgreiðsla af námslánunum yðar sé ekki í samræmi við lög. Teljið þér, að stjórn Lánasjóðs íslenskra námsmanna virði ekki bráðabirgðaákvæði 3 og 4 í lögum nr. 72/1982, um námslán og námsstyrki, 32. gr. reglugerðar nr. 578/1982, um námslán og námsstyrki, og 8. gr. laga nr. 57/1976, um námslán og námsstyrki, varðandi endurgreiðslur lána yðar, sem annars vegar voru tekin og árunum 1978–82 og hins vegar á árunum 1982–1985.

Hvað varðar skýringu lánasjóðsins á 3. mgr. 8. gr. laga nr. 57/1976, þá ákvað ég, sbr. bréf mitt 21. mars 1994, að fjalla ekki um þann þátt málsins, þar sem fyrir lá, að með hann yrði farið samkvæmt dómsniðurstöðu í máli nr. E-5814/1993, er rekið var fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur.

Með bréfi 21. mars 1994 óskaði ég skýringa á viðhorfi stjórnar Lánasjóðs íslenskra námsmanna til annarra þátta kvörtunar yðar. Í svarbréfi stjórnar lánasjóðsins, dags. 14. apríl 1994, segir meðal annars svo:

„[A] er að endurgreiða námslán sem tekin voru í gildistíð laga nr. 57/1976 og einnig í gildistíð laga nr. 72/1982. Um endurgreiðslur þegar svo háttar, þ.e. lánþegi skuldar bæði V-lán (skv. l. 1976) og S-lán (skv. l. frá 1982), fer skv. 4. tl. ákv. til bráðabirgða laga nr. 72/1982, sem hljóðar svo:

„Ef lánþegi Lánasjóðs skv. þessum lögum er jafnframt að inna af hendi greiðslur skv. eldri lögum dragast greiðslurnar frá þeirri upphæð sem lánþega bæri annars að greiða skv. þessum lögum.“

Þetta er nánar útfært í 2. tl. ákv. til bráðabirgða í reglugerð nr. 578/1982 sem hljóðar svo:

„Ef námsmaður sem hefur tekið lán skv. þessari reglugerð er jafnframt að inna af hendi greiðslur skv. eldri lögum og reglugerðum skal árleg heildargreiðsla hans eigi vera hærri en það sem herra er, heildargreiðsla skv. eldri ákvæðum eða heildargreiðsla skv. þessari reglugerð. Þessi heildargreiðsla bókfærast þannig að greiðsla skv. þessari reglugerð viku fyrir greiðslu af fyrri skuld.“

Heildargreiðsla [A] hefur verið ákveðin í samræmi við ofangreind ákvæði.

Endurgreiðsla hennar hefur verið reiknuð út bæði skv. lögum frá 1976 og skv. lögum frá 1982. Heildargreiðsla hennar skv. lögum frá 1976 reyndist vera hærri öll árin, sem hún hefur greitt af lánum sínum, nema árið 1988. Hún hefur því endurgreitt námslán sín skv. ákvæðum laganna frá 1976 að undanskildu árinu 1988.“

Síðan er í bréfi lánasjóðsins rakið, hvernig endurgreiðslur yðar hafa verið ákveðnar, og tekið fram, að við útreikning af S-láni sé miðað við 3,5% af útsvarstofni. Þá tekur lánasjóðurinn fram, að hækkandi endurgreiðslur yðar skýrist af hækkun tekna maka yðar, en skv. skilmálum laganna frá 1976 sé miðað við tekjur beggja hjóna, þegar endurgreiðslur eru ákveðnar.

Í 32. gr. reglugerðar nr. 578/1982 er kveðið á um, hvernig fara skuli með endurgreiðslur, þegar lántakandi hefur nám að nýju:

„Nú byrjar lánþegi lánshæft nám að nýju eftir að fyrra námi telst lokið skv. 29. gr. um námslok. Er þá heimilt að veita honum undanþágu frá endurgreiðslum af fyrri skuld meðan síðara námið stendur yfir, sbr. 36. grein. Námsmanni reiknast síðan önnur heildarskuld vegna síðara námsins og fer um greiðslur af henni eins og um sjálfstætt lán væri að ræða nema hvað heildarendurgreiðslur á hverju ári skulu aldrei vera meiri en kveðið er á um í 30. og 31. grein og vikur greiðsla af síðari skuld þá fyrir greiðslu af fyrri skuld þar til hún er að fullu greidd.“

Um þetta ákvæði segir í bréfi lánasjóðsins:

„Það á eingöngu við um þau tilvik, þegar greitt er af lánum sem tekin voru skv. lögum frá 1982. Ef námsmaður, sem er byrjaður að endurgreiða af láni, hefur nám að nýju, fær hann frest á endurgreiðslum meðan hann stundar síðara námið. Að því loknu reiknast honum ný skuld við sjóðinn, samanlögð eldri og yngri lán. Heildargreiðsla af þeirri skuld verður aldrei hærri en 3,75% af útsvarstofni. Þetta á ekki við um [A], þar sem hún var einnig að greiða V-lán sem voru tekin á gildistíma eldri laga og gilda því aðrar reglur um endurgreiðslu hennar sbr. ofanritað.“

Samkvæmt ákvæði 3 til bráðabirgða í lögum nr. 72/1982, sbr. ákvæði 1 til bráðabirgða í reglugerð nr. 578/1982, skal hundraðshluti árlegrar endurgreiðslu samkvæmt 3. mgr 8. gr. fyrrgreindra laga og 31. gr. reglugerðarinnar vera 3,5%, ef námsmaður hefur fengið meira en helming af raunvirði námslána sinna fyrir 1. janúar 1984, þegar hlutfall af reiknaðri fjárförf námsmanna nær 100%.

Um þann þátt kvörtunar yðar er snýr að þessu ákvæði, segir í bréfi lánasjóðsins:

„Þegar heildarendurgreiðsla [A] var ákveðin þá hefur verið miðað við 3,5% af útsvarstofni hennar, skv. lögum frá 1982 sbr. framanritað. Þar sem sú endurgreiðsla hefur oftast reynst lægri en útreiknuð heildarendurgreiðsla skv. lögum frá 1976, þá hefur áðurnefnd útreikningsregla þeirra laga verið notuð. Ef [A] hefði ekki einnig tekið lán skv. lögum frá 1976 væri heildarendurgreiðsla hennar 3,5% af útsvarstofni sbr. 3. tl. ákvæðis til bráðabirgða í lögum nr. 72/1982 og 1. tl. ákvæðis til bráðabirgða í reglugerð nr. 578/1982.“

Niðurstaða Lánasjóðs íslenskra námsmanna í umræddu bréfi hljóðar svo:

„Þegar V-lán [A] er fullgreitt, greiðir hún einungis skv. skilmálum S-láns eða 3,5% af útsvarstofni, þar til námslán hennar er að fullu greitt sbr. ofanritað.

Endurgreiðslur [A] eru háar en það skýrist af því að tekjur hennar og maka

hennar eru háar en það var einmitt tilgangur laganna bæði frá 1976 og 1982 að tekju- tengja endurgreiðslur þannig að þeir lánþegar sem hefðu háar tekjur greiddu lán sín hraðar til baka en þeir tekjulægri.

Endurgreiðslur [A] eru skv. ofanrituðu í fullu samræmi við lög nr. 72/1982, sbr. reglugerð nr. 578/1982, sbr. lög nr. 57/1976.““

II.

Í bréfi mínu til A tjáði ég henni eftirfarandi niðurstöðu mína í málinu:

„Í 32. gr. reglugerðar nr. 578/1982 er, eins og áður greinir, fjallað um það, hvernig fara skuli með endurgreiðslur, þegar lántakandi hefur hafið nýtt nám samkvæmt skilgreiningu laganna. Ákvæði þetta er í þeim kafla laganna, þar sem fjallað er um endurgreiðslu námslána, sem veitt eru samkvæmt lögnum. Er þar ekki vikið að því, hvernig fara skuli með endurgreiðslur, þegar lán vegna fyrra náms er tekið í tíð eldri laga. Með hliðsjón af framangreindu, auk þess sem sérstaklega er fjallað um endurgreiðslur lána lántakanda, sem tekið hefur lán samkvæmt eldri og yngri lögum í bráðabirgðaákvæði laga nr. 72/1982, er það skoðun mín, sem er í samræmi við afstöðu stjórnar lánasjóðsins, að ákvæði 32. gr. eigi eingöngu við um lán, sem tekin eru samkvæmt lögum nr. 72/1982.

Jafnframt því sem lög nr. 72/1982 kveða svo á, að endurgreiðsluhlutfall skuli vera 3,75%, gera þau ráð fyrir því að námslán, sem fyrir gildistöku laganna námu 85% af reiknaðri fjárþörf námsmanna, hækki í áföngum í 100% í þremur jöfnum áföngum, þannig að 100% markinu verði náð í janúar 1994. (Alþt. 1981, A-deild, bls. 1034.) Í athugasemdum með lagafrumvarpinu segir:

„Vegna þess að hlutfallstalan 3,75% miðast við að fjárþörf námsmanna sé brúuð 100% er eðlilegt að þeir, sem fá meira en helming af námslánum skv. 85%–, 90%– og 95%– reglu, greiði heldur lægri hundradshluta af tekjum sínum til sjóðsins, sbr. bráðabirgðaákvæði 3.“ (Alþt. 1981, A-deild, bls. 1038.)

Tilgangur ákvæðisins er því að koma til móts við þá, sem samkvæmt endurgreiðslureglum laganna ber annars að greiða 3,75% af tekjum sínum, en hafa ekki notið lána miðað við 100% fjárþörf. Með vísun til framangreinds og þess að endurgreiðslureglur laga nr. 57/1976 kveða á um enn lægri hlutfall afborgana, tel ég ljóst, að hlutfallstalan 3,5%, samkvæmt bráðabirgðaákvæði 3 í lögum nr. 58/1982, eigi ekki við um endurgreiðslu námslána, sem tekin eru samkvæmt eldri lögum.

Í bréfi yðar 13. júlí 1994 greinið þér réttilega frá því, að gert var ráð fyrir þyngri greiðslubyrði af lánum samkvæmt nýrri lögnum en þeim eldri. Teljið þér það því ekki hafa verið vilja löggjafans, að endurgreiðslur samkvæmt eldri lögum gætu verið hærri en samkvæmt þeim nýrri. Í lögum nr. 72/1982 var endurgreiðsluhlutfall verulega hækkað frá því, sem eldri lög kváðu á um. Tel ég framangreinda staðreynd skýra ummæli alþingismanna í umræðum um frumvarp laganna á Alþingi, fremur en að í þeim komi fram vilja-afstaða þingmanna hvað endurgreiðslu eldri lána varðar. Með vísun til framangreinds tel ég bráðabirgðaákvæði 2 í reglugerð nr. 578/1982, sem stendur til fyllingar 4. bráðabirgðaákvæði laganna frá 1982, þar sem beinlínis er gert ráð fyrir að greiðslur samkvæmt eldri lögum eigi sér stað, án þess að lagt sé á lántakendur að greiða bæði lánin í einu, ekki í ósamræmi við lög.

Eins og fram hefur komið hér að framan, er endurgreiðsluhlutfall samkvæmt lögnum frá 1982 herra en það var samkvæmt lögnum frá 1976. Afborganir samkvæmt nýrri lögnum eru því að öllu jöfnu hærri en þeim eldri. Það sem gerir það að verkum að greiðslubyrði yðar af eldri lánunum er hærri en þeim nýrri, er það, að andstætt lögum 72/1982, miðast endurgreiðslur samkvæmt lögum nr. 57/1976 við vergar tekjur *hjóna*. Lögin frá 1982 hrófla ekki við greiðsluskilmálum eldri lána að þessu leyti.

Það er því niðurstaða mín í þessu máli, að ákvæði laga nr. 72/1982 og reglugerðar nr. 578/1982 breyti ekki endurgreiðslureglum laga nr. 57/1976 og ákvæðum skuldabréfa, sem gefin eru út samkvæmt þeim. Tel ég því afgreiðslu stjórnar Lánasjóðs íslenskra námsmanna byggjast á lagaheimild og ekki ástæðu til frekari afskipta minna af málinu, sbr. a-lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis.“

15.0. Opinberir starfsmenn.

15.1.

Auglýsing á lausum stöðum ríkisstarfsmanna. Undirbúningur stjórnvaldsákvörðunar. Frumkvæðisathugun. (Mál nr. 1320/1994)

Á árinu 1995 tók umboðsmaður að eigin frumkvæði til athugunar framkvæmd Stjórnarráðs Íslands á 1. mgr. 5. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, sem mælir fyrir um að lausar stöður ríkisstarfsmanna skuli auglýstar áður en þær eru veittar.

Í álitinu er veitt yfirlit um helstu meginreglur um auglýsingu á lausum stöðum ríkisstarfsmanna. Rakin er meginregla 1. mgr. 5. gr. laganna um að skylt sé að auglýsa lausar stöður og að tvenns konar sjónarmið liggi henni til grundvallar, annars vegar jafnræðissjónarmið og hins vegar, að þannig sé stuðlað að því að ríkið eigi sem bestan kost á hæfum umsækjendum. Meginreglan gildir, samkvæmt 1. gr. laganna, þar sem ætlunin er að skipa, setja eða ráða mann í þjónustu ríkisins, enda sé um aðalstarf að ræða. Meginreglan nær því ekki til aukastarfa, svo sem starfa í stjórnsýslunefndum, eða til tímabundinna starfa, t.d. afleysingastarfa vegna sumarleyfa, barnsburðarleyfa eða námsleyfa. Þá eru raktar sérstakar undantekningar frá meginreglunni, svo sem ákvæði um stöðuhækkun og framgang, sem og ákvæði um tímabundna skipun eða ráðningu yfirmanna stofnana og embætta, sem framlengja má án auglýsingar. Í álitinu er það einnig rakið að samkvæmt skýrum ákvæðum 1. mgr. 5. gr. laganna beri að auglýsa lausa stöðu í Lögbirtingablaðinu og að sá sem tekur ákvörðun um veitingu stöðu, beri ábyrgð á því að málsmeðferð og undirbúningur sé í samræmi við lög. Við ákvörðun um að skipa, setja eða ráða opinberan starfsmann beri að fara að ákvæðum stjórnsýslulaga, nr. 37/1993. Loks er í álitinu gerð grein fyrir sjónarmiðum um umsóknarfrest, sem samkvæmt 5. gr. laga nr. 38/1954 skal vera minnst fjórar vikur, og miðast við þann dag þegar auglýsing birtist í Lögbirtingablaði, sem og sjónarmiðum um efni auglýsingar og réttaráhrif.

Í fyrirspurn umboðsmanns til allra ráðherra Stjórnarráðs Íslands, að utanríkisráðherra undanskildum, var óskað upplýsinga um hvort allar lausar stöður ríkisstarfsmanna væru auglýstar lausar til umsóknar, og ef svo væri ekki, hvaða stöður hefðu ekki verið auglýstar. Þá var spurt að því hvort lausar stöður hefðu verið auglýstar hjá ráðningarstofum, og ef svo hefði verið, hvort þær stöður hefðu einnig verið auglýstar í Lögbirtingablaðinu. Af athugun á framkvæmd stjórnvalda var ljóst að lausar stöður væru oftast auglýstar, einkum hin veigameiri störf. Framkvæmd stjórnvalda við auglýsingu á öðrum stöðum virtist hins vegar ekki að öllu leyti í samræmi við gildandi réttarreglur. Þær stöður voru oft auglýstar í einu eða fleiri dagblöðum, en ekki í Lögbirtingablaði, og í sumum tilvikum aðeins í héraðs- eða fjórðungsblöðum, eða jafnvel með „götuauglýsingum“. Til undantekninga heyrði að staða væri auglýst í Lögbirtingablaði ef leitað var aðstoðar ráðningarstofu. Loks kom fram, að starfsfólk væri í sumum tilvikum ráðið tímabundið án auglýsingar til ákveðinna verkefna og í nokkrum tilvikum í lengdust menn í slíkum stöðum. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til ráðherra í Stjórnarráði Íslands að starfshættir á þessu sviði yrðu endurskoðaðir og séð til þess, að farið yrði að réttarreglum um auglýsingu á lausum stöðum ríkisstarfsmanna.

Fjármálaráðuneytið upplýsti að skipuð hefði verið nefnd til að endurskoða lög nr. 38/1954, meðal annars 5. gr. laganna. Taldi umboðsmaður ástæðu til að benda á, að góð rök væru til að halda þeirri meginreglu að auglýsa beri lausar stöður ríkis-

starfsmanna. Annað mál væri hins vegar, með hvaða hætti rétt væri að auglýsa lausar stöður og að framfarir í upplýsingamiðlun veittu þar ýmsa möguleika. Benti umboðsmaður á hagræði þess að allar stöður ríkisstarfsmanna væru auglýstar á sama stað, en benti á, að vafalítið væri nú hægt að ná því markmiði með öðrum hætti en birtingu í Lögbirtingablaði. Þá ítrekaði umboðsmaður nauðsyn þess að þær undantekningar sem kynnu að verða gerðar frá meginreglunni um að auglýsa skuli lausar stöður væru orðaðar með skýrum og ótvíræðum hætti. Benti umboðsmaður sérstaklega á, að ef taka ætti upp heimild til að ráða starfsmenn án auglýsingar í tímabundin verkefni, þyrfti sú heimild að koma skýrt fram í lögum, svo og hversu lengi slík ráðning gæti lengst staðið.

I.

Með bréfum, dags. 2. maí og 22. júní 1995, greindi ég ráðherrum í Stjórnarráði Íslands frá því, að ég hefði samkvæmt heimild í 5. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, ákveðið að taka að eigin frumkvæði til athugunar framkvæmd Stjórnarráðs Íslands á 1. mgr. 5. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Ástæða þessa var sú, að við athugun á kvörtunum og ábendingum, sem mér höfðu borist vegna mála hjá Stjórnarráði Íslands, hafði það vakið athygli mína, að svo virtist sem mismunandi væri, hvort og þá í hvaða tilvikum lausar stöður ríkisstarfsmanna væru auglýstar, áður en þær væru veittar, sbr. 1. mgr. 5. gr. laga nr. 38/1954.

II.

Með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, óskaði ég eftir að öll ráðuneyti í Stjórnarráði Íslands, að undanskildu utanríkisráðuneytinu, létu mér í té eftirfarandi upplýsingar og lýstu viðhorfum sínum til eftirtalinna atriða:

- „1. Hvort allar lausar stöður ríkisstarfsmanna í hlutaðeigandi ráðuneyti og stofnunum, er undir það heyrðu, væru auglýstar lausar til umsóknar skv. 1. mgr. 5. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, áður en þær væru veittar. Ef svo væri ekki, var þess óskað að grein yrði gerð fyrir því, hvaða stöður það væru, sem ákvæðið tæki ekki til, að dómi ráðuneytisins, og á hverju sú niðurstaða byggðist.
2. Hvort og þá í hvaða tilvikum lausar stöður ríkisstarfsmanna hefðu verið auglýstar til umsóknar hjá ráðningarstofum eða öðrum sambærilegum aðilum. Hefði slík þjónusta ráðningarstofu verið notuð á árinu 1994, var óskað upplýsinga um, hvort stöður hefðu jafnframt verið auglýstar í Lögbirtingablaðinu.“

Svör bárust frá öllum ráðuneytum og mörgum undirstofnunum þeirra.

III.

Gildandi réttur.

Hér á eftir verður gerð stutt grein fyrir helstu meginreglum að gildandi rétti um auglýsingu á lausum stöðum ríkisstarfsmanna:

1. Meginreglan um skyldu til auglýsingar á lausum stöðum ríkisstarfsmanna.

Samkvæmt 1. mgr. 5. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, skal auglýsa lausa stöðu í Lögbirtingablaði, venjulega með fjögurra vikna fyrirvara. Í atugasemdum í greinargerð við 5. gr. frumvarps þess, er varð að lögum nr. 38/1954, segir meðal annars svo:

„Það nýmæli felst í þessari grein, að opinberar stöður skuli auglýstar til umsóknar. Er það réttlætismál og jafnréttis, að öllum þeim, er hugur leikur á tilteknu opinberu starfi, sé veittur þess kostur að sækja um það. Ríkinu ætti þá einnig að vera meiri trygging fyrir því, að hæfir menn veljist í þjónustu þess.“ (Alþt. 1953, A-deild, bls. 421.)

Samkvæmt framansögðu liggja meðal annars tvö sjónarmið til grundvallar 1. mgr. 5. gr. laganna. Annars vegar jafnréttissjónarmið, sem felur í sér, að veita beri öllum þeim, sem áhuga kunna hafa, tækifæri til að sækja um opinbera stöðu. Eftir slíka auglýsingu hafa þá allir, sem uppfylla almenn hæfisskilyrði, sem um stöðuna gilda, jafna möguleika á því að *sækja um*. Hins vegar býr að baki ákvæðum 1. mgr. 5. gr. laganna það sjónarmið, að með þessu fyrirkomulagi sé stuðlað að því, að ríkið eigi betri kost á færum og hæfum um-sækjendum.

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 38/1954 gilda ákvæði 1. mgr. 5. gr. sömu laga um þær stöður, þar sem ætlunin er að skipa, setja eða ráða mann í þjónustu ríkisins með föstum launum, meðan hann gegnir starfanum, enda verði starf hans talið aðalstarf. Af 1. gr. laga nr. 38/1954 er ljóst, að ákvæði 1. mgr. 5. gr. laganna gilda t.d. ekki um aukastörf hjá ríkinu, þar sem áskilið er að um aðalstarf sé að ræða. Þarf því t.d. ekki að auglýsa störf manna í stjórnsýslunefndum, sem talin verða aukastörf. Nefndastörf, sem talin verða til aðalstarfa, eins og t.d. störf þeirra, sem sæti eiga í yfirskattanefnd skv. lögum nr. 30/1992, um yfirskattanefnd, falla aftur á móti undir ákvæði laganna. Af 1. gr. laganna er einnig ljóst, að auglýsa ber lausa stöðu, hvort sem ætlunin er að skipa, setja eða ráða í hana. Hefur því almennt ekki þýðingu, hvaða háttur er á hafður að þessu leyti.

Ekki ber að skýra 1. mgr. 5. gr. laga nr. 38/1954 svo, að í henni felist sjálfstæð skylda til að ráða í allar lausar stöður. Það fer eftir öðrum réttarreglum, hvenær skylt er að ráða í stöðu og hvenær heimilt. Þar er aftur á móti svo fyrir mælt, að *ef* ætlunin er að skipa, setja eða ráða í lausa stöðu ríkisstarfsmanns, *sé almennt skylt að gera það að undangenginni auglýsingu á stöðunni* í samræmi við ákvæði 5. gr. laga nr. 38/1954.

Í lögum má finna nokkur ákvæði, sem áréttá þá almennu reglu um auglýsingu á lausum stöðum, sem fram kemur í 1. másl. 1. mgr. 5. gr. laga nr. 38/1954. Þar má t.d. nefna 2. mgr. 6. gr. og 1. mgr. 7. gr. laga nr. 58/1978, um Þjóðleikhús, 4. mgr. 11. gr. laga nr. 48/1986, um lögverndun á starfsheiti og starfsréttindum grunnskólakennara, framhaldsskólakennara og skólastjóra, 4. mgr. 37. gr. laga nr. 29/1988, um Kennaraháskóla Íslands, 1. mgr. 4. gr. laga nr. 58/1988, um Listasafn Íslands, 2. mgr. 3. gr. og 2. mgr. 5. gr. laga nr. 51/1992, um Háskólann á Akureyri, og 5. mgr. 14. gr. laga nr. 71/1994, um Landsbókasafn Íslands–Háskólabókasafn.

Í 1. mgr. 5. gr. laga nr. 38/1954 segir, að „lausa stöðu“ skuli auglýsa. Í því felst í fyrsta lagi, að *stöðuheimild* verður að vera fyrir hendi. Í öðru lagi verður staðan að vera *laus*. Þegar starfsmaður hættir að gegna stöðu, þar sem honum er sagt upp eða hann hættir af ástæðum, sem tilgreindar eru í 1.–6. tölul. 4. gr. laga nr. 38/1954, er staðan, sem hann gegndi, almennt laus í skilningi 1. mgr. 5. gr. laganna. Það sama á við, þegar ný staða er stofnuð. Aftur á móti er ekki um lausa stöðu að ræða í þessum skilningi, ef ráða þarf starfsmann til að *leysa* annan starfsmann *af tímabundið*, t.d. vegna sumarleyfis, barnsburðarleyfis, námsleyfis eða af öðrum sambærilegum ástæðum.

2. Undantekningar frá meginreglu 1. mgr. 5. gr. laga nr. 38/1954.

Í lögum eru nokkur ákvæði, sem víkja frá meginreglu 1. mgr. 5. gr. laga nr. 38/1954 um að auglýsa beri lausar stöður. Í 4. mgr. 5. gr. laganna kemur fram, að ákvæðið taki ekki til starfa í þágu utanríkisþjónustunnar.

Þá má finna ákvæði í lögum um *stöðuhækkun og framgang*, þar sem lagt er til grundvallar, að ekki þurfi að auglýsa stöðu. Sem dæmi má nefna, að í 3. mgr. 11. gr. laga nr. 73/

1969, um Stjórnarráð Íslands, en þar er lögfest, að þegar starfsmaður ráðuneytis hlýtur skipun sem deildarstjóri eða skrifstofustjóri, þurfi ekki að gæta ákvæða 5. gr. laga nr. 38/1954 um auglýsingu stöðu. Þá er heimilt að flytja lektor í dósentstöðu og dósent í prófessorsembætti við Háskóla Íslands skv. nánari ákvæðum í reglugerð, sbr. 6. mgr. 11. gr. laga nr. 131/1990, um Háskóla Íslands.

Þá er víða í lögum að finna ákvæði um *tímabundna skipun* eða ráðningu yfirmanna stofnana og embætta. Oftast er um að ræða ákvæði, sem mæla fyrir um skipun til fjögurra, fimm eða sex ára. Í slíkum tilvikum er oft til staðar heimild í lögum til þess að endurskipa eða endurráða hlutaðeigandi starfsmann á ný til sama tíma og áður, *án þess að staðan verði auglýst á ný*. Sem dæmi um slík ákvæði má nefna 2. mgr. 6. gr. laga nr. 58/1978, um Þjóðleikhús, 4. mgr. 37. gr. laga nr. 29/1988, um Kennaraháskóla Íslands, 1. mgr. 4. gr. laga nr. 58/1988, um Listasafn Íslands, 2. mgr. 3. gr. og 1. mgr. 4. gr. laga nr. 71/1994, um Landsbókasafn Íslands – Háskólabókasafn, og 1. mgr. 2. gr. laga nr. 83/1994, um umboðsmann barna.

Þá má nefna, að samkvæmt 1. mgr. 12. gr. laga nr. 131/1990, um Háskóla Íslands, getur menntamálaráðherra, samkvæmt tillögu háskóladeildar og með samþykki háskólaráðs, boðið vísindamanni að taka við kennaraembætti við háskólann, án þess að það sé auglýst laust til umsóknar.

Loks má nefna, að þegar prestakall losnar, auglýsir biskup kallið með hæfilegum umsóknarfresti, *nema* kjörmenn noti heimild 7. gr. laga nr. 44/1987, um veitingu prestakalla, til þess að kalla prest til embættis.

Þegar ekki er gerð undantekning í lögum frá ákvæðum 1. mgr. 5. gr. laga nr. 38/1954, ber ávallt að fara að meginreglunni og auglýsa stöðu í samræmi við fyrrnefnt ákvæði. Í þessu sambandi tel ég einnig rétt að minna á, að skv. 1. mgr. 7. gr. laga nr. 28/1991, um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, skal starf, sem laust er, standa opið jafnt konum sem körlum. Vandséð er að ákvæði þetta nái fyllilega markmiði sínu, *nema* meginreglunni um skyldu til auglýsinga á lausum stöðum sé almennt fylgt eftir af festu.

3. *Hvar á að auglýsa lausar stöður ríkisstarfsmanna?*

Samkvæmt skýrum ákvæðum 1. mgr. 5. gr. laga nr. 38/1954 ber ávallt að auglýsa lausa stöðu í *Lögbirtingablaði*. Ekkert er því til fyrirstöðu, að staða sé jafnframt auglýst með öðrum hætti. Auglýsing í öðrum fjölmiðlum leysir stjórnvald hins vegar ekki undan þeirri skyldu að auglýsa hana í *Lögbirtingablaði*. Ef ákvæði 1. mgr. 5. gr. er fylgt, á að vera hægt að fá yfirsýn yfir öll laus störf hjá ríki með lestri *Lögbirtingablaðs*. Þá hefur þetta fyrirkomulag í för með sér, að auðvelt á að vera að ganga úr skugga um, hvort stjórnvald hafi sinnt skyldu sinni um að auglýsa starf.

4. *Hver er bær að lögum til að taka ákvörðun um auglýsingu lausrar stöðu?*

Meginreglan er sú, að sá, sem tekur ákvörðun um veitingu stöðu, þ.e. veitingarvaldshafi, ber ábyrgð á því, að málsmeðferð og undirbúningur að veitingu stöðunnar sé forsvaranlegur og í samræmi við lög. Í hlut veitingarvaldshafa fellur því almennt að taka ákvörðun um auglýsingu stöðu, nema önnur skipan leiði af lögum. Framselji veitingarvaldshafi vald sitt til að veita stöðu, sbr. 2. málsl. 2. gr. laga nr. 38/1954, fylgir því valdframsali almennt einnig, að ábyrgð á því, að staða sé auglýst í samræmi við lög, fellur í hlut þess, er stöðu veitir. Á þessu sjónarmiði er einnig byggt í 2. mgr. 4. gr. laga nr. 36/1977, um stjórn og starfrækslu póst- og símamála, en þar kemur fram, að ráðherra geti falið póst- og símamálastjóra að auglýsa lausar stöður og ganga frá skipunarbréfi í stöður hjá póst- og símamálastofnun.

5. *Málsmeðferð við undirbúning auglýsingar.*

Samkvæmt 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 gilda lögin, þegar stjórnvöld taka

ákvarðanir um rétt eða skyldu manna, þ.e. svonefndar stjórnvaldsákvarðanir. Í athugasemdum við 1. gr. frumvarps þess, er varð að stjórnvæðingum nr. 37/1993, segir meðal annars svo:

„ . . . Í lögfræðinni hafa ákvarðanir um skipun, setningu og ráðningu opinberra starfsmanna, svo og lausn þeirra frá störfum og brottvikningu þeirra, verið flokkaðar sem stjórnvaldsákvarðanir [. . .] Ganga lögin út frá þessari hefðbundnu skilgreiningu og því falla ákvarðanir þessar undir gildissvið þeirra.“ (Alpt. 1992, A-deild, bls. 3283.)

Af framansögðu er því ljóst, að við meðferð mála, þar sem ætlunin er að skipa, setja eða ráða opinberan starfsmann, ber að fylgja ákvæðum stjórnvæðingulaga.

Við samningu auglýsingar reynir helst á 10. gr. og 3. gr. stjórnvæðingulaga. Þannig verður að undirbúa og kanna málið á viðhlítandi hátt, áður en auglýsing er samin. Ennfremur verður starfsmaður, sem með málið fer, að vera hæfur. Starfsmaður, sem hefur t.d. ákveðið að sækja um starf, er yfirleitt vanhæfur á grundvelli 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnvæðingulaga, til þess að taka þátt í undirbúningi og meðferð slíkra mála, nema þáttur hans við meðferð þess sé svo lítilfjórlegur að almennt sé augljóst, að ekki sé hætt á að ómálefnaleg sjónarmið hafi áhrif á úrlausn máls, sbr. 2. mgr. 3. gr. stjórnvæðingulaga. Starfsmaður, sem hefur sjálfur ákveðið að sækja um starf, má því t.d. ekki semja auglýsingu og taka ákvörðun um, hvaða menntunar skuli krafist af umsækjendum til skipunar í starfið, sbr. 5. tölul. 1. mgr. 3. gr. laga nr. 38/1954.

6. *Umsóknarfrestur.*

Í 5. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, kemur fram, að auglýsa skuli lausa stöðu, venjulega með fjögurra vikna fyrirvara. Í samræmi við almenn skýringarviðhorf ber því ávallt að auglýsa lausar stöður með minnst fjögurra vikna fyrirvara, nema málefnaleg sjónarmið réttlæti, að umsóknarfrestur sé ákveðinn styttri. Ekki má þó umsóknarfrestur vera svo stuttur, að þeir, sem áhuga hafa á að sækja um stöðu, hafi ekki raunhæfa möguleika á því. Upphaf tímafrestsins miðast við þann dag, þegar auglýsing birtist í Lögbirtingablaði, og við fyrstu birtingu, sé auglýsing birt oft.

Umsækjandi, sem skilar umsókn sinni eftir lok umsóknarfrests, á ekki rétt á því að umsókn hans verði tekin til efnismeðferðar. Samkvæmt 2. málsl. 1. mgr. 5. gr. laga nr. 38/1954 er þó heimilt að taka til greina umsóknir, sem berast eftir að liðinn er umsóknarfrestur, enda hafi staðan ekki þegar verið veitt, eftir að fresturinn var liðinn. Jafnræðisreglur stjórnvæðinguréttar leiða almennt til þess, að skýra beri nefnda undanþágu þröngt. Ekki verður að því fundið að umsókn sé þannig tekin til efnismeðferðar, þegar aðstæður eru þær, að *afsakanlegt* verður talið, að umsókn hafi ekki borist fyrir lok umsóknarfrests. Að slíkum tilvikum slepptum, væri oft réttara að hafna öllum umsóknum og auglýsa stöðuna á ný, standi vilji til þess að taka slíka umsókn til efnismeðferðar.

7. *Efni auglýsingar um lausa stöðu ríkisstarfsmanns.*

Þegar frá er talið ákvæðið í 5. gr. laga nr. 38/1954 um umsóknarfrest, er þar ekki að finna önnur ákvæði um það, hvert efni auglýsingar um laust starf skuli vera. Af ákvæðum 5. gr. laga nr. 38/1954, markmiði ákvæðanna, athugasemdum við 5. gr. frumvarps þess, er varð að lögum nr. 38/1954, svo og þeim venjum, sem skapast hafa um slíkar auglýsingar, verða þó dregnar ályktanir um, hvað rétt sé að fram komi.

Í auglýsingu skal almennt koma fram, *hvaða staða* sé laus til umsóknar og *hjá hvaða* stofnun eða embætti. Þá verður að koma fram, hver *umsóknarfrestur* sé og *hvert* skila beri umsóknum. Ef ekki er ætlunin að ráða eða skipa starfsmann ótímabundið, ber að geta þess, *hvaða fyrirkomulag* ætlunin sé að hafa. Þá ber að geta þess, *hvenær* ráðgert sé að

starfsmaður hefji störf og á grundvelli *hvaða kjarasamninga* starfsmaður taki laun. Ef ætlunin er, að umsóknum sé skilað á sérstökum *eyðublöðum*, ber að geta þess, svo og hvar hægt sé að nálgast slík eyðublöð.

Með auglýsingu um lausa stöðu skv. 1. mgr. 5. gr. laga nr. 38/1954 hefst formleg meðferð stjórnarsýslumáls, þar sem ætlunin er að skipa, setja eða ráða ríkisstarfsmann. Til þess að auðvelda og flýta fyrir meðferð slíkra mála, er æskilegt að í auglýsingu komi fram, hvaða upplýsingar og hvaða gögn óskað sé eftir að umsækjendur láti í té. Ef um starf gilda önnur almenn hæfisskilyrði en fram koma í 3. gr. laga nr. 38/1954, er einnig rétt að vekja athygli á þeim.

Í samræmi við óskráðar grundvallarreglur stjórnarsýsluréttar á efni auglýsingar að vera ákveðið, gagnort og skýrt, og sett fram af hlutlægni, sbr. einnig 11. gr. laga nr. 28/1991, um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla. Þá er óheimilt skv. 2. mgr. 7. gr. síðastnefndra laga að auglýsa eða birta auglýsingu um laust starf, þar sem gefið er í skyn að fremur sé óskað starfsmanns af öðru kyninu en hinu, nema tilgangur veitingavaldshafa sé að stuðla að „jafnari kynjaskiptingu“ innan starfsgreinarinnar, en þá skal það koma fram í auglýsingunni, sbr. 3. mgr. 7. gr. sömu laga.

Þar sem opinberum starfsmönnum er óheimilt í skjóli starfa sinna að afla sér trúnaðarupplýsinga, sem ekki hafa þýðingu fyrir verkefni, sem þeim eru falin í starfi, mega þeir t.d. almennt ekki óska eftir upplýsingum frá umsækjendum, sem óheimilt er að líta til við stöðuveitingu, t.d. um þjóðernisuppruna eða þjóðfélagsstöðu umsækjenda, eða viðhorf þeirra til trúmála eða stjórnmála, sbr. 1. mgr. 64. gr. og 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 2. og 3. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995, og 2. mgr. 11. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993.

Fyrir kemur, að í lögum er stundum mælt sérstaklega fyrir um, hvert efni auglýsingar skuli vera um tiltekin störf. Þannig skal það t.d. koma fram í auglýsingu um lausa stöðu lögreglumanns, ef ákveðið hefur verið að lögreglumaður skuli jafnframt gegna tollgæslustörfum, sbr. 3. mgr. 4. gr. laga nr. 56/1972. Í 4. mgr. 11. gr. laga nr. 48/1986, um lögverndun á starfsheiti og starfsréttindum grunnskólakennara, framhaldsskólakennara og skólastjóra, kemur fram, að auglýsa skuli öll laus kennslu- og stjórnunarstörf og í auglýsingu skuli m.a. tilgreina sérsvið, þ.e. aðalkennslugreinar og aldur nemenda.

8. *Aðstoð ráðningarskrifstofa og annarra sérfræðinga.*

Almennt er stjórnvöldum heimilt að leita sér aðstoðar sérfróðra aðila um ráðningarmál, enda sé fyrir hendi fjárveiting, sem heimilt er að verja í þessu skyni. Það afléttir hins vegar ekki þeirri skyldu af stjórnvöldum að auglýsa eða láta auglýsa opinbera stöðu í samræmi við þær réttarreglur og sjónarmið, sem hér að framan hefur verið gerð grein fyrir.

Ennfremur verður að telja, að stjórnvöldum sé sjálfum, eða fyrir milligöngu ráðningarstofa, heimilt að hvetja hæfa einstaklinga til að sækja um starf, sem auglýst hefur verið, enda bindi stjórnvöld af því tilefni ekki hendur sínar með vilyrði um veitingu hlutaðeigandi stöðu.

9. *Nánar um réttaráhrif auglýsingar um opinbera stöðu.*

Þegar laus staða hefur verið auglýst skv. 1. mgr. 5. gr. laga nr. 38/1954, hvílir sú skylda á stjórnvöldum að taka ákvörðun, svo fljótt sem unnt er, um veitingu stöðunnar, sbr. 1. mgr. 9. gr. stjórnarsýslulaga. Í þessu sambandi er þó rétt að hafa í huga, að enda þótt staða ríkisstarfsmanns hafi verið auglýst laus til umsóknar, hefur verið talið, að handhafa veitingarvalds sé ekki skylt að skipa neinn af umsækjendum í hina auglýstu stöðu, jafnvel þótt þeir uppfylli almenn hæfisskilyrði umræddrar stöðu. Handhafi veitingarvalds getur þá annað hvort hafnað öllum umsækjendum og eftir atvikum auglýst stöðuna á ný, eða sett þann umsækjanda, sem næst þykir standa til þess að fá skipun, sbr. 3. mgr. 5. gr. laga nr.

38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Ef síðastnefnda leiðin er farin, verður veitingarvaldshafi að leggja sérstakt mat á það, hver umsækjenda sé hæfastur og standi þannig næst því að fá skipun í stöðu, en heimilt er að setja hann til árs. Gegni slíkur starfsmaður stöðunni óaðfinnanlega á þeim tíma, má veita honum stöðuna, án þess að hún sé auglýst á ný, sbr. 3. mgr. 5. gr. laga nr. 38/1954.

IV.

Athugun á framkvæmd stjórnvalda.

Eins og greinir í I. og II. kafla hér að framan, ritaði ég öllum ráðherrum í Stjórnarráði Íslands bréf, að undanskildum utanríkisráðherra, og óskaði eftir því, að ráðuneyti þeirra veittu mér tiltekna upplýsingar um framkvæmd og beitingu þeirra á 1. mgr. 5. gr. laga nr. 38/1954.

Samkvæmt þeim gögnum og upplýsingum, sem mér bárust, virðist ljóst, að lausar stöður séu oftast auglýstar. Í þeim tilvikum, þar sem stöður voru ekki auglýstar, var algengast að leitað væri til ráðningarstofa.

Af gögnunum virðist ljóst, að hin veigameiri störf og embætti séu oftast auglýst í Lögbirtingablaði í samræmi við 1. mgr. 5. gr. laga nr. 38/1954, auk þess sem þau eru auglýst í einu dagblaði eða fleirum. Allur gangur virtist hins vegar á, hvernig aðrar stöður væru auglýstar. Algengast var að þær væru auglýstar í Morgunblaðinu. Í sumum tilvikum voru þær þá jafnframt auglýstar í öðrum dagblöðum og fjölmiðlum. Þá kom fram, að í sumum tilvikum væru lausar stöður eingöngu auglýstar í héraðsblöðum, fjórðungsritum eða fag-tímaritum. Loks voru dæmi um, að auglýsing væri einungis „sett upp í búðarglugga“, „á auglýsingatöflu“ í hlutaðeigandi sveitarfélagi eða auglýst með „götuauglýsingu“.

Í þeim tilvikum, þegar staða var ekki auglýst í Lögbirtingablaði, var sú ástæða oftast færð fram, að auglýsing í öðrum fjölmiðlum skilaði mun betri árangri. Til undantekninga virtist heyra að staða væri auglýst í Lögbirtingablaði í samræmi við ákvæði 1. mgr. 5. gr. laga nr. 38/1954, ef leitað var aðstoðar ráðningarstofu, en algengt var að ritarar og starfsfólk til símaörslu væri ráðið með þeim hætti.

Þá kom fram, að starfsmenn væru í sumum tilvikum ráðnir tímabundið án auglýsingar til þess að fást við ákveðin verkefni. Þegar svo stæði á, væri lagt til grundvallar að starfsmaður hætti störfum, þegar verkefninu hefði verið lokið. Af skýringum stjórnvalda er ljóst, að í nokkrum tilvikum hafa slíkir starfsmenn í lengst í starfi. Hefur þá ráðningarsamningur þeirra verið framlengdur einu sinni eða oft og á endanum verið gerður við þá ótímabundinn ráðningarsamningur. Hefur starfsmaðurinn þá verið kominn í fast starf, án þess að staða hans hafi nokkurn tíma verið auglýst.

Loks kom fram, að þegar ráðningarstofur sæju um auglýsingu á opinberum störfum, kæmi oft ekki fram í auglýsingu, hjá hvaða stofnun eða embætti hið auglýsta starf væri.

Af framansögðu er því ljóst, að framkvæmd stjórnvalda er ekki að öllu leyti í samræmi við ákvæði 1. mgr. 5. gr. laga nr. 38/1954 eða þau sjónarmið, sem gerð var grein fyrir í III. kafla hér að framan.

V.

Endurskoðun 5. gr. laga nr. 38/1954.

Í bréfi fjármálaráðuneytisins, dags. 23. nóvember 1995, segir, að skipuð hafi verið nefnd til þess að endurskoða lög nr. 38/1954. Kemur þar fram, að 5. gr. laganna muni koma til sérstakrar athugunar hjá nefndinni. Stefnt sé að því að nefndin skili tillögum sínum í lok ársins 1996. Af þessu tilefni hef ég ákveðið að vekja athygli á nokkrum atriðum, sem snerta auglýsingu á lausum stöðum ríkisstarfsmanna, og ég tel þörf á, að tekin verði til athugunar við endurskoðun laganna.

Ég tel að þau rök, sem fram koma í athugasemdum við 5. gr. frumvarps þess, er varð

að lögum nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, séu enn góð og gild fyrir því að halda uppi þeirri meginreglu, að *auglýsa beri lausar stöður ríkisstarfsmanna*. Í nágrannalöndum okkar, svo sem Danmörku og Noregi, er einnig byggt á sömu meginreglu. Það er hins vegar annað mál, *með hvaða hætti* rétt er að auglýsa lausar stöður. Þær framfarir, sem orðið hafa í upplýsingamiðlun, veita þar ýmsa möguleika. Eins og nánar greinir í III. kafla 3, fylgir það hagræði, ef allar stöður ríkisstarfsmanna eru auglýstar á sama stað, að mjög auðvelt er að fá yfirsýn yfir öll laus störf á hverjum tíma hjá ríkinu. Vafalítið er nú hægt að ná þessu markmiði, svo og betri útbreiðslu auglýsinga með öðrum hætti en með auglýsingu í Lögbirtingablaði. Í tilefni af endurskoðun á lögum nr. 38/1954, tel ég því rétt, að af hálfu fjármálaráðuneytisins verði tekið til athugunar, hvort rétt sé að halda uppi þeirri kvöð að auglýsa lausar stöður í Lögbirtingablaði.

Pá tel ég nauðsynlegt að þær undantekningar, sem kunna að verða gerðar frá meginreglunni um skyldu til auglýsingar á lausum stöðum, verði orðaðar með skýrum og ótvíráðum hætti, svo ekki valdi vafa, hvenær skylt sé að auglýsa lausar stöður ríkisstarfsmanna.

Af þeim upplýsingum, sem fyrir mig hafa verið lagðar, má draga þá ályktun, að í framkvæmd leiki oft vafi á því, hvort auglýsa þurfi störf, þegar ætlunin er að ráða starfsmann tímabundið til að annast tiltekin verkefni, án þess að um afleysingarstarf sé að ræða. Eins og vikið er að í IV. kafla, eru þetta einnig þau tilvik, þar sem starfsmenn flengjast oft í starfi, án þess að staða þeirra hafi nokkurn tíma verið auglýst laus til umsóknar. Ef heimild á að vera fyrir hendi að ráða starfsmann án auglýsingar í tímabundin verkefni, þarf sú heimild að koma skýrt fram í lögum svo og hversu lengi slík ráðning geti lengst staðið.

Samkvæmt þeim gögnum og upplýsingum, sem mér bárust frá stjórnvöldum, virðist ljóst, að þegar starfsmaður er fluttur til í starfi, í tilefni af skipulagsbreytingum hjá hinu opinbera, sé sú staða, sem hann er fluttur í, almennt ekki auglýst. Að gildandi lögum er ekki að finna undanþágu frá skyldu til auglýsingar á lausri stöðu í slíkum tilvikum.

Ég tel sérstaka ástæðu til að vekja athygli á því, að í skýringum starfsmannastjóra og yfirmanna nokkurra undirstofnana ráðuneyta kom fram, að þeim hafði ekki verið ljóst, að skylt væri að auglýsa lausar stöður í Lögbirtingablaði.

VI.

Niðurstöður álits míns, dags. 2. febrúar 1996, dró ég saman með eftirfarandi hætti:

„Niðurstaða.

Eins og greinir í II. kafla hér að framan, ritaði ég öllum ráðherrum í Stjórnarráði Íslands bréf, að undanskildum utanríkisráðherra, og óskaði eftir því, að ráðuneyti þeirra veittu mér tilteknar upplýsingar um framkvæmd og beitingu þeirra á 1. mgr. 5. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Samkvæmt þeim gögnum og upplýsingum, sem mér bárust, virðist ljóst, að framkvæmd stjórnvalda sé ekki að öllu leyti í samræmi við gildandi réttarreglur um auglýsingu á opinberum störfum. Það eru því tilmæli mín til ráðherra í Stjórnarráði Íslands, að starfshættir á þessu sviði verði endurskoðaðir og séð verði til þess, að farið verði að réttarreglum um auglýsingu á lausum stöðum ríkisstarfsmanna.

Í bréfi fjármálaráðuneytisins, dags. 23. nóvember 1995, kemur fram, að skipuð hafi verið nefnd til þess að endurskoða lög nr. 38/1954. Af þessu tilefni er í álitinu vakin athygli á nokkrum atriðum, sem snerta auglýsingu á lausum stöðum ríkisstarfsmanna og ég tel rétt, að tekin verði til athugunar við endurskoðun laganna. Ég tel aftur á móti ástæðu til að áréttta, að gildandi réttarreglum um auglýsingu á lausum stöðum, sem lýst er í III. kafla álitsins, ber að fylgja, þar til þeim hefur verið breytt að lögum.“

VII.

Hinn 1. júlí 1996 tóku gildi ný heildarlög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, sem leystu meðal annars lög nr. 38/1954 af hólmi. Í 7. gr. þeirra laga, sbr. 7. gr. laga nr. 150/1996, er fjallað um auglýsingar á lausum störfum í þjónustu ríkisins auk þess sem fjármálaráðuneytið hefur sett um þær almennar reglur nr. 464/1996.

15.2.

**Auglýsing á lausum stöðum.
Flutningur úr einni stöðu í aðra.
(Mál nr. 1611/1995)**

Geðlæknafélag Íslands kvartaði yfir því að staða yfirlæknis geðdeildar Landspítala hefði ekki verið auglýst laus til umsóknar, áður en X var skipaður til að gegna henni. Af hálfu heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins komu fram þær skýringar að um hefði verið að ræða breytingu á starfssviði X, sem fallið hefði undir 33. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, en ekki hefði verið um lausa stöðu að ræða samkvæmt 5. gr. laganna.

Umboðsmaður tók fram að breytingar á störfum ríkisstarfsmanna væru heimilar ef þær væru í samræmi við lög, byggðar á málefnalegum sjónarmiðum og ekki þyngri í garð starfsmanna en nauðsyn bæri til, sbr. SUA 1994, bls. 10 og 11. Það hefði grundvallarþýðingu að stjórnvöld tækju skýra afstöðu til þess, á hvaða lagagrundvelli ætlunin væri að breyta störfum eða stöðu ríkisstarfsmanna, þar sem ólík sjónarmið ættu við um úrlausn mála eftir því á hvaða lagagrundvelli leyst væri úr þeim og ólíkar reglur giltu um meðferð slíkra mála. Umboðsmaður taldi ljóst að hér hefði verið um tilflutning í starfi að ræða, sbr. 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 5. tölul. 4. gr. laga nr. 38/1954.

Umboðsmaður vísaði til álits síns í máli nr. 1320/1994, um auglýsingu á lausum stöðum ríkisstarfsmanna, og þess sem þar kom fram, að svo virtist sem stöður væru oft ekki auglýstar þegar starfsmenn væru fluttir til í starfi í tilefni af skipulagsbreytingum hjá hinu opinbera, þótt berum orðum væri undanþága til þess ekki gerð í lögnum. Hins vegar er í 2. málsl. 1. mgr. 7. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, ákvæði þess efnis að heimilt sé að flytja menn til í embætti samkvæmt 36. gr. laganna, án þess að embættið sé auglýst laust til umsóknar. Umboðsmaður tók fram að í ákvörðun um flutning starfsmanns úr einni stöðu í aðra fælist að ljóst væri hver hljóta skyldi stöðuna. Í slíkum tilvikum væri því tilgangslaut að auglýsa stöðuna, enda ekki verið að leita að umsækjanda um hana og væri auglýsing stöðu ósanngjörn gagnvart umsækjendum, sem vegna ákvörðunar um tilflutning kæmu ekki til álita við ráðningu í hana. Taldi umboðsmaður því að eðli málsins samkvæmt hefði borið að játa undantekningu frá ákvæðum 5. gr. laga nr. 38/1954 þegar um flutning úr einni stöðu í aðra væri að ræða.

I.

Hinn 13. nóvember 1995 leitaði Geðlæknafélag Íslands til mín og kvartaði yfir því, að ekki hefði verið auglýst laus til umsóknar staða yfirlæknis geðdeildar Landspítalans, áður en X var skipaður til að gegna henni frá og með 1. júní 1995. Telur Geðlæknafélagið skipun X í stöðuna ólögþæta af þessari ástæðu.

II.

Í kvörtun Geðlæknafélags Íslands er málavöxtum lýst með svofelldum hætti:

„. . . Þann 30. mars 1995 sendi þáverandi heilbrigðisráðherra starfsmönnum Ríkisspítalanna bréf, sem í var greint meðal annars, að stofnuð yrði staða yfirlæknis áfallahjálpar við geðdeild Landspítala. Ekkert heyrðist frekar á Ríkisspítulum um þessa stöðu, fyrr en X, læknir, flutti aðsetur sitt af barna- og unglिंगageðdeild Landspítalans við Dalbraut yfir á geðdeild Landspítalans við Eiríksgötu og byrjaði þar að kalla sig yfirlækni áfallahjálpar . . . “

Í Lögbirtingablaðinu 14. júní 1995 birtist svohljóðandi tilkynning frá heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu:

„Ráðuneytið hefur í dag veitt [X] lækni, [. . .], lausn frá starfi yfirlæknis barna- og unglिंगageðdeildar Landspítala frá og með 31. maí 1995.

Ráðuneytið hefur í dag skipað [X] lækni, [. . .], til að gegna störfum yfirlæknis geðdeildar Landspítalans frá og með 1. júní 1995.“

Geðlæknafélag Íslands ritaði heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra bréf 20. október 1995. Taldi félagið, að staða sú, sem X var skipaður í, hefði verið ný staða við geðdeild Landspítalans og að sú málsmeðferð ráðuneytisins að skipa í hana, án undangenginnar auglýsingar, væri ótvírætt brot á 5. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, sem þá giltu. Fór félagið fram á það að stöðuveitingin yrði dregin til baka og stað-an auglýst. Í svarbréfi ráðuneytisins frá 27. október 1995 segir:

„Snemma árs 1995 óskuðu Ríkisspítalar eftir breytingu á yfirlæknisstöðu [X], þannig að hann yrði yfirlæknir á geðdeild Landspítala en skipun hans yrði ekki bundin við barna- og unglिंगageðdeild.

Hér var því í raun aðeins um að ræða breytingu á starfssviði [X] sem yfirlæknis á geðdeild Landspítala. Þessi breyting var gerð þannig að [X] var veitt lausn frá stöðu yfirlæknis barna- og unglिंगageðdeildar Landspítala og skipaður í stöðu yfirlæknis geðdeildar Landspítala. Þetta hefði hins vegar einnig verið hægt að gera með breytingu á eldra skipunarbréfi.“

III.

Hinn 12. desember 1995 ritaði ég heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra bréf og óskaði eftir því, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið skýrði viðhorf sitt til kvörtunar Geðlæknafélagsins og léti mér í té gögn málsins. Ég óskaði sérstaklega eftirfarandi upplýsinga og skýringa:

- „1. Upplýsinga um, hvort stofnuð hafi verið ný staða yfirlæknis við Geðdeild Landspítalans og, ef svo er, um hvaða störf sé þar að ræða.
2. Upplýsinga um skipun [X] í nefnda yfirlæknisstöðu og um þau störf, sem stöðunni fylgja.
3. Upplýsinga um skipun [X] í þá stöðu, sem hann áður gegndi, og um störf, er þeirri stöðu fylgdu.
4. Skýringa á ástæðum þess, að ekki hafi verið skylt, sbr. 5. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, að auglýsa nefnda yfirlæknisstöðu.“

Svör ráðuneytisins bárust mér með bréfi, dags. 30. apríl 1996. Í bréfi ráðuneytisins segir meðal annars:

„Í erindinu er spurt fjögurra afmarkaðra spurninga og fara svör við þeim hér á eftir.

1. [X] var upphaflega skipaður yfirlæknir við geðdeild Barnaspítala Hringisins árið 1970. Sú deild var síðan flutt á geðdeild Landspítala (barna- og unglíngageðdeild) án þess að gerðar væru neinar formlegar breytingar á skipun [X]. Í kjölfar óska Ríkisspítala snemma árs 1995 var gerð breyting á yfirlæknisstöðu [X], þannig að hann yrði yfirlæknir á geðdeild Landspítala en skipun hans yrði ekki bundin við barna- og unglíngageðdeild. Að mati ráðuneytisins var hér aðeins um að ræða breytingu á starfs sviði [X] sem yfirlæknis á geðdeild Landspítala sem félli undir 33. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur opinberra starfsmanna. Framangreinda breytingu hefði hins vegar einnig verið hægt að gera með breytingu á eldra skipunarbréfi, enda var ekki um að ræða lausa stöðu skv. 5. gr. laga nr. 38/1954. Nánari lýsing á þeim störfum sem um er að ræða kemur fram í hjál. bréfum [Y] til forstjóra Ríkisspítala, [. . .]. Sjá jafnframt hjál. bréf frá stjórnarnefnd Ríkisspítala til ráðherra, dags. 6. febrúar 1995 [. . .].

2. Þann 26. maí 1995 undirritaði ráðherra hjál. bréf til [X] þar sem tilkynnt var um skipun hans í stöðu yfirlæknis við geðdeildir Ríkisspítala frá 1. júní 1995 að telja [. . .]. Um störf þau er stöðunni fylgja vísast til fylgiskjala 1–3.

3. [X] var eins og fram kemur í svar við 1. sp. skipaður yfirlæknir við geðdeild Barnaspítala Hringisins árið 1970. Sú deild var síðan flutt yfir á geðdeild Landspítala (barna- og unglíngageðdeild Landspítala) án þess að gerðar væru neinar formlegar breytingar á skipun [X]. Hjál. er skipunarbréf hans [. . .]. Varðandi þau störf er stöðunni fylgdu vísast til gagna frá stofnun barna- og unglíngageðdeildar þar sem fram koma ýmsar upplýsingar um starfsemi deildarinnar [. . .].

4. Skipun [X] í stöðu yfirlæknis á sviði áfallahjálpar var gerð að tillögu stjórnenda Ríkisspítala, sbr. hjál. minnisblað frá forstjóra Ríkisspítala til heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra, [. . .]. Varðandi skýringu á því að umrædd staða hafi ekki verið auglýst skv. 5. gr. laga nr. 38/1954 vísast að öðru leyti til svars við 1. sp. en ekki var talið að auglýsa bæri stöðuna þar sem um var að ræða tilflutning á milli starfa innan sömu stofnunar. [Z] geðlæknir, var sett í stöðu yfirlæknis við barna- og unglíngageðdeild Landspítalans frá 1. september 1995 til 30. júní 1996, [. . .]. Staðan var auglýst laus til umsóknar 3. og 10. mars sl. með umsóknarfresti til 22. apríl en ekki hefur verið skipað í stöðuna.“

Í tilvitnuðu bréfi stjórnarnefndar Ríkisspítala til heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra, dags. 6. febrúar 1995, segir meðal annars:

„Í bréfi [Y], framkvæmdastjóra geðlækningasviðs til forstjóra Ríkisspítala [. . .], kemur fram að nauðsynlegt sé að fyrir hendi sé „geðlæknisfræðilegur viðbúnaður vegna stórslysa og náttúruhamfara“.

Í fyrrgreindu bréfi er gerð tillaga um að [X], yfirlæknir Barna- og unglíngageðdeildar verði settur til að gegna starfi yfirlæknis áfallahjálpar. Jafnframt er gert ráð fyrir að fá tiltekinn enskan barna- og unglíngageðlækni til að gegna starfi yfirlæknis Barna- og unglíngageðdeildar tímabundið. Stjórnarnefnd fól forstjóra að vinna að málinu, en þar sem ekki reyndist unnt að fá fyrrgreindan lækni til starfa á BUGL varð ekki úr frekari framkvæmdum að sinni.

Á fundi stjórnarnefndar 30. des. sl. ákvað stjórnarnefnd í tengslum við endurskipulagningu barna- og unglíngadeildar að óska eftir því við ráðuneytið að [X] taki við stöðu yfirlæknis á einingu sem annist áfallahjálp [. . .].

Í samræmi við ofangreint er hér með óskað eftir fjárveitingu til að hringa þessum áformum í framkvæmd og jafnframt breytingu á yfirlæknisstöðu [X] samkvæmt ofansögðu. Um frekari rökstuðning vísast til hjálagaðra bréfa [Y].“

Í bréfi Y til forstjóra Ríkisspítalanna, dags. 5. maí 1994, segir meðal annars:

„ . . . Forsenda fyrir því að vel takist til, er að hafa vel menntaðan geðlækni með mikla psykoterapeutiska reynslu til að skipuleggja og leiða starfið. Hann sér um að þjálfa starfslíð, undirbúa aðstoðina og stjórna henni. Slík þjálfun kemur sér og mjög vel í daglegu starfi á geðdeild.

[. . .]

Við geðdeildina starfar nú læknir, sem ég tel að geti tekið þetta mikilvæga starf að sér, ef hann verður leystur frá núverandi starfi. [X] yfirlæknir við barna- og unglíngageðdeild Landspítalans hefur sérmenntun bæði í barna- og unglíngageðlækningum og almennum geðlækningum, og hefur aflað sér menntunar í sálgreiningu og psykoterapeutiskri handleiðslu. Hann hefur tjáð sig fúsan til að skipta um starf og taka framangreind hlutverk að sér, enda fáist hæfur læknir til að taka við núverandi starfi hans.

[. . .]

Með hliðsjón af framansögðu óska ég eftir að [X] verði settur yfirlæknir áfallahjálpar, handleiðslu og þjálfunar í samtalsmeðferð við geðdeild Landspítalans frá 1. sept. n.k.“

Pá segir svo í bréfi, er heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra ritaði X 26. maí 1995:

„Heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra hefur samkvæmt bréfi stjórnarnefndar Ríkisspítalanna dags. 7. maí 1995 og þinni eigin ósk, skipað þig yfirlækni við Geðdeildir Ríkisspítala frá 1. júní 1995. Jafnframt er þér veitt lausn frá starfi yfirlæknis barna- og unglíngageðdeildar Landspítalans frá sama tíma. Stjórnarnefnd Ríkisspítala ákveður um verksvið þitt í samráði við stjórnendur Geðdeilda Ríkisspítala.

Um leið og ráðuneytið þakkar þér störf þín á barna og unglíngageðdeild er þér óskað velfarnaðar á nýjum starfsvettvangi.“

Loks segir í minnisblaði til heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra frá forstjóra Ríkisspítala, dags. 26. október 1995:

„Með bréfi dags. 06.02.95 [. . .] óskuðu Ríkisspítalar eftir fjárveitingu vegna starfrækslu áfallahjálpar og breytingar á yfirlæknisstöðu [X]. Í bréfi RSP dags. 07.03.95 [. . .] var óskað eftir því að [X] yrði veitt lausn frá stöðu yfirlæknis Barna- og unglíngageðdeildar Landspítala og að hann yrði jafnframt skipaður yfirlæknir á geðdeild Landspítala frá sama tíma. Hinn 26. maí 1995 var [X] síðan skipaður yfirlæknir við geðdeildir Ríkisspítala frá 1. júní 1995 og jafnframt veitt lausn frá starfi yfirlæknis barna- og unglíngageðdeildar Landspítalans frá sama tíma.

Tekið skal fram að formanni Læknafélags Íslands var kunnugt um breytingu á starfssviði [X] og sá ekki ástæðu til að gera athugasemd við þann tilflutning.“

Hinn 21. maí 1996 veitti ég Geðlæknafélagi Íslands færi á að gera athugasemdir við fyrrnefnt bréf heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins. Athugasemdir þess bárust mér í bréfi, dags. 30. maí 1996.

IV.

Í forsendum og niðurstöðu álits míns, dags. 15. október 1996, segir:

„Kvörtun Geðlæknafélags Íslands lýtur að því, hvort skylt hafi verið samkvæmt 5. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, sem giltu, er atvik máls þessa gerðust, að auglýsa lausa til umsóknar stöðu yfirlæknis við áfallahjálpar á geðdeild Landspítalans, er X var fenginn til að gegna með bréfi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins 26. maí 1995.

1.

Af gögnum þeim, sem rakin hafa verið hér að framan, er ljóst, að þegar starfsemi þeirri, sem nefnd er áfallahjálp, var komið á fót við geðdeild Landspítalans, voru geðdeildum Ríkisspítala falin ný verkefni. Eins og ég vék að í skýrslu minni fyrir árið 1994 á bls. 10 og 11, hafa breytingar á verklagi stjórnvalda, skipulagi þeirra eða skiptingu verkefna á milli þeirra oft í för með sér að breyta verður störfum ríkisstarfsmanna. Stjórnvöld hafa heimild til slíkra breytinga, séu þær í samræmi við lög, byggðar á málefnalegum sjónarmiðum og ekki þyngri í garð starfsmanna en nauðsyn ber til. Er atvik máls þessa áttu sér stað, var að lögum gert ráð fyrir þremur meginleiðum við slíkar breytingar á störfum eða stöðu ríkisstarfsmanna. Í fyrsta lagi var kveðið á um það í 33. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, að ríkisstarfsmanni væri skylt að hlíta lögmæltum breytingum á störfum sínum og verkahring frá því, sem var, er hann tók við starfi, enda hefði breytingin ekki áhrif til skerðingar á launakjörum hans eða réttindum. Í öðru lagi gat forseti Íslands með vissum skilyrðum flutt embættismenn úr einu embætti í annað samkvæmt 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar. Talið var, að sams konar reglu og fram kemur í 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar, yrði beitt um tilflutning annarra ríkisstarfsmanna, sbr. 5. tölul. 4. gr. laga nr. 38/1954. Loks gátu stjórnvöld ákveðið að leggja stöðu niður, sbr. 1. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954, væri staðan ekki lögbundin. Ég tók fram í þessu sambandi, að það hefði grundvallarþýðingu, að stjórnvöld tækju þegar í upphafi skýra afstöðu til þess, á hvaða lagagrundvelli ætlunin væri að breyta störfum eða stöðu ríkisstarfsmanna, þar sem ólík sjónarmið ættu við um úrlausn mála eftir því, á hvaða lagagrundvelli leyst væri úr þeim, og ólíkar reglur giltu um meðferð slíkra mála.

Áður en lengra er haldið, þarf því að afmarka, hvaða leið var farin, er X var fenginn til að gegna stöðu yfirlæknis við áfallahjálp á geðdeild Landspítalans. Samkvæmt orðum sínum tekur 33. gr. laga nr. 38/1954 aðeins til þess, þegar breytt er störfum þeim eða verkahring, sem undir stöðu heyra. Þar sem X tók við nýrri stöðu og í stöðu þá, sem hann áður gegndi, var ráðinn nýr maður, er ljóst, að hér var um tilflutning að ræða, sbr. 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 5. tölul. 4. gr. laga nr. 38/1954, enda er það óumdeilt, sbr. bréf heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins frá 30. apríl 1996, þar sem segir: „um var að ræða tilflutning á milli starfa innan sömu stofnunar“.

2.

Þá kemur til álita, hvort borið hafi að auglýsa umrædda yfirlæknisstöðu.

Í álitu mínu frá 2. febrúar 1996 (mál nr. 1320/1995) fjallaði ég um auglýsingu á lausum stöðum ríkisstarfsmanna í tíð laga nr. 38/1954, en eins og áður greinir, giltu þau, er atvik máls þessa áttu sér stað. Samkvæmt 1. mgr. 5. gr. laga nr. 38/1954 skyldi auglýsa lausa stöðu í Lögbirtingablaði, venjulega með fjögurra vikna fyrirvara. Bygðist þessi regla annars vegar á jafnréttissjónarmiðum, sem fela í sér að öllum þeim, sem áhuga hafa, skuli veitt tækifæri til að sækja um opinbera stöðu, og hins vegar á því, að þetta fyrirkomulag stuðli að því, að ríkið eigi betri kost á færum og hæfum umsækjendum.

Í 5. gr. laga nr. 38/1954 fólst í reynd sú regla, að væri ætlunin að skipa, setja eða ráða í lausa stöðu, var almennt skylt að auglýsa stöðuna. Frá þessu voru svo ýmsar undantekningar í sérlögum, t.d. ákvæði um stöðuhækkun og framgang og um tímabundna skipun eða ráðningu yfirmanna stofnana og embættar, en þá er oft heimilt að endurskipa eða endurráða hlutaðeigandi starfsmann á ný, til sama tíma og áður, án þess að staðan sé auglýst á ný.

Í fyrrgreindu álitu vakti ég sérstaka athygli á því, að svo virtist sem stöður væru ekki auglýstar, þegar starfsmenn væru fluttir til í starfi, í tilefni af skipulagsbreytingum hjá hinu opinbera. Engin undanþága var þó gerð berum orðum í lögum frá skyldu til auglýsingar í slíkum tilvikum. Í núgildandi lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, lögum nr.

70/1996, er í 7. gr. kveðið á um skyldu til að auglýsa lausar stöður. Í 2. málsl. 1. mgr. 7. gr. er ákvæði þess efnis, að heimilt sé að flytja menn til í embætti samkvæmt 36. gr. laganna, án þess að embættið sé auglýst laust til umsóknar.

Eins og að ofan greinir, er markmið með auglýsingu á opinberum stöðum tvenns konar. Í fyrsta lagi að veita þeim, sem áhuga hafa, tækifæri til að sækja um opinberar stöður og í öðru lagi að ríkið geti valið hæfan og færann mann úr hópi umsækjenda. Það felst hins vegar í ákvörðun um flutning starfsmanns úr einni stöðu í aðra, að ljóst er, hver hljóta skuli stöðu. Í slíkum tilvikum er því tilgangslaust að auglýsa stöðuna, enda er ekki verið að leita að umsækjanda um hana. Einnig verður að telja, að auglýsing stöðu væri ósanngjörn gagnvart umsækjendum, sem vegna ákvörðunar um tilflutning koma ekki til álitu við ráðningu í hana.

Að framansögðu athuguðu verður því að telja, að eðli máls samkvæmt hafi borið að játa undantekningu frá ákvæðum 5. gr. laga nr. 38/1954, um skyldu til að auglýsa lausa stöðu, þegar um flutning úr einni stöðu í aðra var að ræða skv. 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 5. tölul. 4. gr. laga nr. 38/1954. Af þessum sökum tel ég ekki tilefni til athugasemda við það, að yfirlæknisstaða við áfallahjálpar við geðdeild Landspítalans hafi ekki verið auglýst í tilefni af ráðningu X í hana.

V.

Niðurstaða mín er sú, að um *flutning úr einni stöðu í aðra* hafi verið að ræða, er X var skipaður yfirlæknir áfallahjálpar við geðdeild Landspítalans. Af þeim sökum tel ég ekki tilefni til athugasemda við það, þótt staðan hafi ekki verið auglýst laus til umsóknar.“

15.3. Flutningur opinbers starfsmanns úr einu starfi í annað. Eftirlaunaréttur. Stjórnarskrá. (Mál nr. 1448/1995)

A kvartaði yfir meðferð og ákvörðun dóms- og kirkjumálaráðuneytisins er hann var fluttur úr starfi yfirlögglupjóns við embætti sýslumannsins í X, í stöðu varðstjóra við embætti sýslumannsins í Y. Var ákvörðun dóms- og kirkjumálaráðuneytisins byggð á 33. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, og síðar einnig á 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar. Vísað var til samstarfsörðugleika innan lögreglunnar í X sem ástæðu flutningsins.

Umboðsmaður tók fram, að ákvæði 33. gr. laga nr. 38/1954 mælti fyrir um skyldu ríkisstarfsmanns til að hlíta breytingum á störfum sínum, en ekki um flutning starfsmanns úr einni stöðu í aðra. Um slíkt úrræði ætti 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar við með lögjöfnun (SUA 1994, bls. 11). Við undirbúning og meðferð slíkrar ákvörðunar bæri að gæta ákvæða stjórnarsýslulaga, nr. 37/1993. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið fór með yfirstjórn lögreglumála samkvæmt lögum nr. 56/1972, um lögreglumenn, og bar að hafa eftirlit með lögboðinni löggæslu. Af hálfu ráðuneytisins kom fram, að ákvörðun þess hefði verið byggð á þeim sjónarmiðum, að nauðsynlegt hefði verið að koma á starfsfriði innan lögreglunnar í X og tryggja lögboðna löggæslu. Taldi umboðsmaður að sjónarmið þau sem lágu til grundvallar ákvörðuninni hefðu verið lög-mæt og taldi ekki tilefni til frekari athugasemda við þann þátt í kvörtun A.

Síðari þáttur kvörtunar A laut að fyrirmælum 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar, er fela í sér að við flutning embættismanns úr einni stöðu í aðra skuli starfsmanni veittur kostur á að kjósa um embættaskiptin eða lausn frá embætti með lög-mæltum eftirlaunum eða ellistryk. Afstaða dóms- og kirkjumálaráðuneytisins var, að réttur A skyldi fara eftir ákvæðum laga nr. 29/1963, um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins, og að

hann ætti því ekki víðtækari rétt til eftirlauna en aðrir starfsmenn ríkisins. Umboðsmaður rakti forsögu 4. mgr. 20. gr. núverandi stjórnarskrár, allt aftur til ákvæðis 22. gr. stjórnarskrár Dana frá 1849 og ákvæðis laga um eftirlaun embættismanna í danska konungsríkinu frá 5. janúar 1851. Taldi umboðsmaður ljóst, að markmið þessara ákvæða hefði verið að tryggja sjálfstæði embættismanna gagnvart heimild konungs til að flytja þá úr einni stöðu í aðra. Þá vísaði umboðsmaður til dóms Hæstaréttar frá 27. mars 1953 (Hrd. 1953:231) þar sem skorið var úr um bótarétt embættismanns sem vikið var úr starfi án saka. Var þar, sem og í Hrd. 1953:318 og Hrd. 1954:127, fallist á að embættismenn ættu rétt til bóta vegna slíkrar frávikningar, þar sem þeir nytu ekki lengur réttar til eftirlauna. Umboðsmaður tók fram, að réttur embættismanns sem ekki vildi sæta flutningi í aðra stöðu til eftirlauna væri hins vegar enn til staðar samkvæmt 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar. Þar sem engin lagaákvæði hafi verið sett um útfærslu þessa réttar, taldi umboðsmaður að úrlausn málsins réðist alfarið af þeim rétti sem 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar veitir embættismönnum. Taldi umboðsmaður að ákvæðinu væri ætlað að veita embættismanni raunhæft val um, hvort hann tæki við hinu nýja starfi eða léti af störfum og færi á eftirlaun. Niðurstaða dóms- og kirkjumálaráðuneytisins og leiðbeiningar til A um þetta efni voru því ekki í samræmi við lög og beindi umboðsmaður þeim tilmælum til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, að það tæki mál A til meðferðar á ný, óskaði hann þess, og tæki þá til sérstakrar athugunar, hvernig hlutur hans yrði réttur.

I.

Hinn 4. maí 1995 bar C, hæstaréttarlögmaður, fram kvörtun fyrir hönd A, yfir meðferð og ákvörðun dóms- og kirkjumálaráðuneytisins í máli, er snertir flutning hans úr starfi yfirlögregluþjóns við embætti sýslumannsins í X-kaupstað í stöðu varðstjóra við embætti sýslumannsins í Y-kaupstað. Beinir A kvörtun sinni að eftirtöldum athöfnum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins:

- „1. Að veita [A], þann 9. nóvember 1994 [. . .] lausn um stundarsakir úr starfi yfirlögregluþjóns í [X-kaupstað].
2. Að flytja [A] úr starfi yfirlögregluþjóns í [X-kaupstað] í starf varðstjóra við embætti sýslumannsins í [Y-kaupstað], án þess að til þess hafi verið heimild í 33. gr. 1. nr. 38/1954 [. . .].
3. Að neita [A] um eftirlaun, veldi hann lausn úr embætti í stað flutnings, sbr. 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrár [. . .].
4. Að virða ekki andmæla- og upplýsingarétt [A], skv. 13. og 15. gr. 1. nr. 37/1993, með því að taka íþyngjandi ákvarðanir í málefnum hans án þess að honum væri gefinn kostur á að kynna sér skýrslu [skólastjóra Lögregluskóla ríkisins] [. . .] um málefni lögreglunnar í [X-kaupstað] og koma að athugasemdum um efni hennar. Fyrir liggur að ákvarðanir ráðuneytisins í máli [A] voru teknar á grundvelli skýrslunnar.
5. Að flytja [A] til í starfi þann 23. janúar 1995, [. . .] þótt þá hafi, a.m.k. að forminu til, verið enn í gildi frestur til [A] um að hann mætti velja milli flutnings í starfi eða lausnar frá embætti.“

II.

I.

Í kvörtun sinni greinir A svo frá, að hann hafi með skipunarbréfi dóms- og kirkjumálaráðherra, dags. 26. nóvember 1987, verið skipaður yfirlögregluþjónn í lögreglu ríkis-

ins frá 1. desember 1987 og falið að gegna störfum við embætti bæjarfógetans í X-kaupstað. Kveðst A hafa átt flekklausan feril sem lögreglumaður og hafi aldrei hlotið áminningu eða fengið aðfinnslur vegna starfa sinna.

Með bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins 9. nóvember 1994 var A tilkynnt, að ráðuneytið hygðist, með tilvísun til 33. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, flytja hann til í starfi.

Í bréfi, er lögmaður A ritaði dóms- og kirkjumálaráðuneytinu 16. nóvember 1994, var andmælt fyrirhugaðri ákvörðun ráðuneytisins um flutning A í starfi og þegar tekinni ákvörðun um lausn um stundarsakir. Bent var á, að A nyti réttinda sem skipaður ríkisstarfsmaður. Hefði hann aldrei hlotið áminningu og samkvæmt 7. gr. laga nr. 38/1954 yrði lausn um stundarsakir aðeins veitt að undangenginni áminningu, nema við aðstæður, sem ekki ættu við í tilviki hans. Var þess krafist, að fallið yrði frá hinni ólögsmætu ákvörðun um að veita honum lausn frá störfum um stundarsakir. Þá var vakin athygli á því, að ekki væri að finna heimild í 33. gr. laga nr. 38/1954 til þess að flytja A til í starfi með þeim hætti, sem fyrirhugað væri. Ætti lagaheimildin ekki við, þar sem engar breytingar hefðu verið gerðar á starfi yfirlögsluþjóns í X-kaupstað og slíkar breytingar stæðu ekki til. Í greinargerð til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 20. nóvember 1994, rakti A síðan málavexti frá sínu sjónarhorni og mótmælti einnig fyrirhuguðum flutningi í starfi.

Í bréfi, er dóms- og kirkjumálaráðuneytið ritaði A 16. desember 1994, vísaði ráðuneytið til bréfs síns frá 9. nóvember 1994. Síðan segir í bréfi ráðuneytisins:

„Í framangreindu bréfi ráðuneytisins láðist að tilgreina sérstaklega að ráðuneytið telur að auk 33. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 38/1954, styðjist það að flytja yður til í starfi við heimild í 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, með lögjöfnun.

Með vísun til framanritaðs er yður hér með veittur frestur til 28. þ.m., til að koma að viðbótarandmælum við því að verða fluttur til í starfi.“

Með bréfi, dags. 27. desember 1994, gerði lögmaður A grein fyrir frekari andmælum A við fyrirhugaða ákvörðun ráðuneytisins. Í bréfi lögmansins segir meðal annars:

„Í síðara bréfi ráðuneytisins er sagt að „láðst“ hafi að geta þess í fyrra bréfinu, að fyrirhuguð ákvörðun styðjist við 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar með lögjöfnun, auk 33. gr. starfsmannalaganna.

Beri að skilja bréf ráðuneytisins þannig, að tilvitnun í framangreinda lögjöfnun frá stjórnarskránni geri fyrirhugaða stjórnvaldsaðgerð lögmæta, þá er því andmælt. Á það er fallist, að 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar geti átt við um hagi [A], beint eða fyrir lögjöfnun. Rétturinn til þess að flytja embættismenn úr einu embætti í annað á grundvelli greinarinnar er bundinn við það að viðkomandi embættismanni sé veittur kostur á að kjósa um embættisskiptin eða lausn frá embætti gegn lögmæltum eftirlaunum. Vísast um þetta nánar til bls. 341 í ritinu Stjórnskipun Íslands eftir Ólaf Jóhannesson (2. útg. Rvk. 1978).

Þegar af þeirri ástæðu að [A] hefur ekki verið gefinn kostur á lausn frá embætti sínu gegn eftirlaunum verður lögmæti fyrirhugaðs tilflutnings ekki sótt í tilvitnaða grein stjórnarskrárinnar. Eru fyrri andmæli því ítrekuð og umbj. mínum áskilinn allur réttur ætli ráðuneytið að fylgja fram hinni ólögsmætu ákvörðun.“

Í bréfi, sem dóms- og kirkjumálaráðuneytið ritaði A 9. janúar 1995, eru fyrri bréfaskipti rakín. Að því búnu segir í bréfi ráðuneytisins:

„Hér með tilkynnist yður að ráðuneytið hefur ákveðið, samkvæmt heimild í 33. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins og 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar, og með vísun til þeirra forsendna er greinir í bréfi ráðuneytisins, dags. 9. nóvember sl., og því sem að framan greinir, að flytja yður til í starfi með þeim hætti að framvegis komið þér til með að gegna starfi sem varðstjóri við embætti sýslumannsins í [Y-kaupstað]. Þar munið þér halda launum og öðrum kjörum sem yfirlögregluþjónn.

Í stað þess að sæta framangreindum flutningi er yður gefinn kostur á lausn frá embætti með lögmæltum eftirlaunum eða lögmæltum ellistyrk. Veljið þér þann kost er þess óskað að þér skýrið ráðuneytinu frá því eigi síðar en 20. þ.m. Ella ber yður að hefja störf við embætti sýslumannsins í [Y-kaupstað] mánudaginn 23. janúar n.k.“

2.

Í bréfi, er lögmaður A ritaði dóms- og kirkjumálaráðuneytinu 20. janúar 1995, er vakin athygli á því, að ráðuneytið hafi ekki gefið upplýsingar um, hver „lausnarkjör [A]“ yrðu, kysi hann þann kost að fá lausn frá embætti. Var þess krafist, að A yrði gerð grein fyrir, hver lausnarkjör hans yrðu, og að hann fengi hæfilegan tíma til þess að velja milli lausnar og þess að flytjast í annað starf. Í niðurlagi bréfs lögmannsins er þess síðan óskað, að ráðuneytið staðfesti, að fyrirmæli til A um að hann mæti til starfa sem varðstjóri við embætti sýslumanns í Y-kaupstað, tækju ekki gildi, fyrr en honum hefðu verið kynntir kostir varðandi lausn úr starfi. Í bréfi, er lögmaður A ritaði dóms- og kirkjumálaráðuneytinu 23. janúar 1995, var þess farið á leit, að fyrirmæli til A um að hann mætti til starfa við embætti sýslumanns í Y-kaupstað tækju ekki gildi fyrr en honum hefðu verið kynntir kostir varðandi lausnarkjör sín. Þá var ráðuneytinu tilkynnt, að A liti svo á, að fyrirmælin tækju ekki gildi meðan svar hefði ekki borist. Í svarbréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 25. janúar 1995, segir meðal annars:

„Eins og þér nefnið í bréfi yðar var tekið fram í bréfi ráðuneytisins að [A] væri gefinn kostur á „lausn frá embætti með lögmæltum eftirlaunum eða lögmæltum ellistyrk“. Ráðuneytið telur að þetta þýði að um eftirlaun A gildi ákvæði laga um lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins nr. 29/1963 með síðari breytingum. Hvorki orðalag 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrár né önnur lögskýringargögn leiði til þeirrar niðurstöðu, að sá sem velur að láta af störfum í stað þess að vera fluttur til í starfi með óbreyttum launum og öðrum kjörum, njóti víðtækari eftirlauna eða ellistyrks en aðrir starfsmenn ríkisins.

Í samræmi við beiðni yðar er [A] hér með veittur frestur til 3. febrúar n.k. til að taka afstöðu til þess hvort hann sæti flutningi í starfi með þeim hætti er greinir í bréfi ráðuneytisins, dags. 9. janúar s.l. eða fái lausn frá embætti. Velji [A] að sæta flutningi ber honum að hefja störf við embætti sýslumannsins í [Y-kaupstað] mánudaginn 6. febrúar n.k.“

Í kvörtun sinni greinir A frá því, að við launaútborgun 1. febrúar 1995 hafi komið í ljós, að ráðuneytið hafi flutt hann til í starfi 23. janúar 1995 og hann fengið frá þeim tíma greidd laun frá embætti sýslumannsins í Y-kaupstað. Í bréfi, er lögmaður A ritaði dóms- og kirkjumálaráðuneytinu 2. febrúar 1995, vísar hann til bréfs ráðuneytisins frá 25. janúar 1995. Í bréfi lögmannsins segir meðal annars:

„Í svari ráðuneytisins kemur fram að [A] standi ekki til boða nein eftirlaun velji hann að taka lausn. Heldur ráðuneytið því fram að sá sem velji að taka lausn eigi ekki að njóta „víðtækari eftirlauna eða ellistyrks en aðrir starfsmenn ríkisins“. Svar ráðuneytisins virðist fela í sér þá skoðun að [A] fái eftirlaun úr lífeyrissjóði starfs-

manna ríkisins þegar hann uppfyllir aldursskilyrði og fái þá venjuleg eftirlaun skv. almennum reglum sjóðsins. Þetta þýðir að veldi [A] lausn frá embætti ætti hann rétt til eftirlauna 65 ára gamall, þ.e. eftir 14 ár, og eftirlaunagreiðslur yrðu miðaðar við réttindaávinning hans í starfi til þessa dags. Þetta eru sömu réttindi og starfsmaður ríkisins ætti sem leystur væri frá störfum fyrirvaralaust vegna misferlis. Starfsmaður sem leystur væri frá störfum um stundarsakir, skv. 7. gr. 1. nr. 38/1954 nyti betri kjara því hann héldi áfram réttindaávinningi sínum meðan það ástand stæði.

Það er e.t.v. tilefni til þess að minna á að [A] er skipaður yfirlögregluþjónn í [X-kaupstað]. Hann hefur 28 ára flekklausan starfstíma í lögreglunni. Hann hefur aldrei fengið áminningu í starfi eða athugasemdir við störf sín. Honum eru því óskiljanlegar þær hvatir sem að baki ákvörðunar ráðuneytisins búa.“

Í bréfi lögmanns A er síðan rakið efni bréfaskipta við ráðuneytið. Í bréfi lögmannsins segir síðan:

„. . . Svar ráðuneytisins hefur borist, eins og áður segir, dags. 25. jan. s.l. með þeim skilaboðum að umbjóðandi minn eigi val milli flutnings í starfi og lausnar með eftirlaunum sem engin eru.

Þessari framkomu ráðuneytisins er hér með harðlega andmælt og er skorað á ráðuneytið að endurskoða ákvörðunina. Að mati umbj. míns felur ákvörðun ráðuneytisins í sér réttarbrott gagnvart honum. Augljóst má vera að það getur ekki talist rétt eða eðlileg túlkun stjórnarskrárákvæðisins að umbj. minn eigi við lausn að vera án eftirlauna og vera eins eða lakar settur og honum væri veitt lausn úr stöðu gegn vilja sínum vegna misferlis. Að mati undirritaðs ber ráðuneytinu að bjóða [A] lausn nú þegar á eftirlaunum sem valkost á móti flutningnum. Þau eftirlaun gætu lægst orðið 56% lokalauna miðað við 2% réttindaávinning á ári í 28 ár, sbr. 3. mgr. 12. gr. laga nr. 29/1963 um lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins.

Umbj. minn mun hlýða fyrirmælum ráðuneytisins um að mæta til starfa hjá embætti sýslumanns í [Y-kaupstað] mánudaginn 6. febrúar n.k. . . .“

Í svarbréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 29. mars 1995, kemur fram, að það telji ekki forsendu til að breyta þeirri afstöðu sinni, er fram komi í bréfi þess frá 25. janúar 1995.

Með bréfi 17. febrúar 1995 fór lögmaður A þess á leit að honum yrði afhent skýrsla, sem unnin hefði verið af skólastjóra lögregluskólans, um málefni lögreglunnar í X-kaupstað. Þann 8. mars 1995 var A afhent framangreind skýrsla.

3.

Í rökstuðningi kvörtunar A segir síðan:

„Varðandi fyrsta tölulið skal á það bent að lögbundið er í 7. gr. 1. nr. 38/1954 með hverjum hætti og við hvaða skilyrði er heimilt að veita ríkisstarfsmanni lausn úr stöðu um stundarsakir. Ekkert þeirra atriða sem greind eru í 7. gr. geta átt við um hagi [A], þannig að augljóst má vera að lausn um stundarsakir var ólögmat.

Varðandi annan tölulið er því haldið fram að enga heimild sé að finna í 33. gr. starfsmannalaga til þess að flytja skipaðan ríkisstarfsmann úr stöðu sinni í aðra stöðu. Engin breyting hafi verið gerð á starfi [A], þ.e. starfi yfirlögregluþjóns í [X-kaupstað] og því geti greinin ekki átt við. Þá er bent á að staða varðstjóra í lögreglunni í [Y-kaupstað] er algjörlega ósambærileg að virðingu stöðu yfirlögregluþjóns í [X-kaupstað]. Réttur yfirboðara ríkisstarfsmanns, til þess að vísa honum til annarra starfa, en

hann upphaflega var ráðinn til að gegna, sætir eðli máls samkvæmt þeirri takmörkun, að starfsmanni sé vísað til starfs, sem honum er eftir öllum atvikum samboðið (sjá hér SUA 97/1991).

Varðandi þriðja tölulið er því haldið fram að skýra beri 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrár með þeim hætti að kjósi ríkisstarfsmaðurinn lausn í stað flutnings, þá skuli hann eiga kost á eftirlaunum þegar í stað. Skýring ráðuneytisins feli í sér sams konar eftirlaunarétt, starfsmanninum til handa, og hann nyti væri honum veitt lausn frá störfum gegn vilja sínum vegna misferlis í starfi.

Varðandi fjórða tölulið blasir við að sú ákvörðun ráðuneytisins, að taka ákvarðanir í máli [A], á grundvelli skýrslu [skólástjóra lögregluskólans], sem umbj. mínum var ekki kynnt og honum því ekki gefinn kostur á að tjá sig um, felur í sér brýnt brot gegn 13. og 15. gr. stjórnsýslulaga.

Varðandi fimmta tölulið skal bent á að framlenging ráðuneytisins á þeim tíma sem umbj. minn hafði til þess að taka ákvörðun um val á milli flutnings og lausnar, sem fram kemur í bréfi ráðuneytisins [dags. 25. janúar 1995], hefur einungis verið til málamynda, [. . .]. Þetta styður þá skoðun umbj. míns, að endanleg ákvörðun í máli hans hafi legið fyrir í ráðuneytinu áður en [bréf dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 9. nóvember 1994] var skrifað. Ákvörðunin hafi verið tekin á grundvelli skýrslu [skólástjóra lögregluskólans] og öll samskipti ráðuneytisins við umbj. minn eftir þann tíma hafi verið til málamynda.“

III.

Með bréfi, dags. 9. maí 1995, fór ég þess á leit, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að dóms- og kirkjumálaráðuneytið léti mér í té gögn málsins og skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A. Skýringar dóms- og kirkjumálaráðuneytisins bárust mér síðan með bréfi þess, dags. 24. október 1995. Í bréfi ráðuneytisins er í upphafi rakinn í stuttu máli aðdragandi þess, að A var leystur frá starfsskyldum yfirlögregluþjóns í X-kaupstað og fluttur í starf varðstjóra við embætti sýslumannsins í Y-kaupstað. Þá er tekið fram, að samstarfsörðugleikar hafi verið innan lögreglunnar í X-kaupstað, er rekja hafi mátt allt aftur til ársins 1988, er B var skipaður aðstoðaryfirlögregluþjónn. Um áramótin 1991/1992 hefðu samstarfsörðugleikar innan lögregluliðsins aukist, er komið hefðu meðal annars fram í því, að A og aðstoðaryfirlögregluþjónn embættisins hefðu ekki talast við. Tekur ráðuneytið fram, að ekki verði fullyrst, að B hafi átt meiri sök á ástandinu en aðrir innan lögreglunnar í X-kaupstað. Því næst er í bréfi ráðuneytisins gerð grein fyrir bréfaskiptum í málinu og meginefni þeirra rakín. Loks segir í bréfi ráðuneytisins:

„Hvað varðar kvörtun [A] yfir því að hafa verið leystur frá starfsskyldum yfirlögregluþjóns er honum var tilkynnt um fyrirhugaðan flutning í starf varðstjóra við embætti sýslumannsins í [Y-kaupstað], tekur ráðuneytið fram að það taldi eðli málsins samkvæmt rétt að leysa [A] frá starfsskyldum yfirlögregluþjóns í [X-kaupstað] um leið og honum var afhent umrætt bréf. Byggðist sú ákvörðun ráðuneytisins á því að eftir að [A] hafði verið tilkynnt um fyrirhugaðan flutning úr starfi yfirlögregluþjóns í [X-kaupstað] væri ekki hægt að tryggja að [A] myndi sinna starfsskyldum sínum sem yfirlögregluþjónn þannig að ekki væri hætt á að hann gæti skaðað almannahagsmuni. Þessi ákvörðun ráðuneytisins fól í raun í sér að ekki var óskað eftir vinnuframlagi viðkomandi um sinn. Ráðuneytið lítur ekki á að um brottvikningu úr starfi hafi verið að ræða, enda hélt [A] fullum launum þrátt fyrir það að hann sinnti ekki starfsskyldum sínum sem yfirlögregluþjónn, en þegar um lausn um stundarsakir er að ræða halda starfsmenn hálfum launum samkvæmt lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 38/1954.

Pá ítrekar ráðuneytið það sem áður hefur komið fram að sú ákvörðun að flytja [A] og [B] til í starfi byggðist á því mati ráðuneytisins að ekki væru líkur á að starfsfriður kæmist á innan lögreglunnar í [X-kaupstað] við óbreytta skipan lögregluliðsins. Með flutningi umræddra manna í störf annars staðar væru hagsmunir löggæslunnar í [X-kaupstað] best tryggðir. Þá myndu lögreglumenn í [X-kaupstað] hætta að skipa sér í fylkingar með eða móti öðrum þessara lögreglumanna og ófriðaröldurnar myndi lægja, þannig að starfsfriður myndaðist og starfslið gæti farið að beina kröftum sínum af heilum hug að starfi sínu, sem er löggæsla í [X-kaupstað]. Studdist flutningur [A] og [B] í önnur störf m.a. við heimild í 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar, en þar er að finna ákvæði er heimilar forseta Íslands að flytja embættismenn úr einu embætti í annað, enda missi þeir einskis af embættistekjum sínum. Í álitserð [. . .], hæstaréttarlögmanns, dags. 28. febrúar 1994, um túlkun á 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar, sem hann vann fyrir ráðuneytið, vísar hann til Stjórnskipunar Íslands eftir Ólaf Jóhannesson, þar sem hann kemst að þeirri niðurstöðu að ákvæðinu verði sennilega beitt með lögjöfnun um aðra opinbera starfsmenn en embættismenn og geti þá veitingarvaldshafi flutt þá á milli starfa að gættum skilyrðum ákvæðisins. Í álitinu kemur fram að eðli málsins samkvæmt geti almenn lög ekki þrengt heimild forseta samkvæmt tilvitnuðu ákvæði að öðru leyti en því að undanþiggja má tiltekna embættismenn ákvæðinu, en það hefur ekki verið gert ef frá eru skildir umboðsstarfalausir dómáram. Er það álit [hæstaréttarlögmannsins] að þessi réttur sé ekki háður neinum takmörkunum að því er aðra embættismenn varðar. Ráðuneytið telur að ekki geti gilt þrengri heimildir um flutning annarra embættismanna og starfsmanna en um þá sem skipaðir eru af forseta Íslands. Megintilgangurinn með setningu umrædds ákvæðis hljóti að hafa verið að veita embættismönnum, skipuðum af forseta Íslands, ríkari vernd en öðrum, en ekki minni vernd. Í skýrslu umboðsmanns Alþingis fyrir árið 1994, bls. 11, vísar hann til þeirrar túlkunar fræðimanna á 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar, að henni verði einnig beitt um flutning annarra ríkisstarfsmanna, sbr. 5. tl. 4. gr. laga nr. 38/1954.

Hvað varðar kvörtun [A] yfir því að honum hafi verið neitað um eftirlaun, veldi hann lausn úr embætti í stað flutnings, sbr. 4. mgr. 20 gr. stjórnarskrárinnar, vísar ráðuneytið til þess sem þegar hefur komið fram að [A] var boðið að velja á milli flutnings í annað starf eða lausnar frá embætti með lögmæltum eftirlaunum eða lögmæltum ellistyrk. Telur ráðuneytið að við lausn frá embætti samkvæmt 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar taki viðkomandi eftirlaun samkvæmt lögum um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins nr. 29/1963 með síðari breytingum, þ.e. hlutaðeigandi embættismaður heldur áunnum lífeyrisréttindum sínum. Kemst [. . .], hæstaréttarlögmaður, að sömu niðurstöðu í fyrrgreindu álitu sínu, dags. 28. febrúar 1994.

Ráðuneytið telur að andmælaréttur [A] við framangreindar ákvarðanir þess hafi verið virtur að fullu, sbr. það sem að framan er rakið. Ráðuneytið taldi ekki ástæðu til að kynna [A] sérstaklega skýrslu [. . .], skólastjóra Lögregluskóla ríkisins, þar sem ákvörðun ráðuneytisins, þess efnis að flytja hann til í starfi byggðist ekki á þeirri skýrslu.

Varðandi kvörtun [A] yfir því, að hafa verið fluttur til í starfi þann 23. janúar 1995, a.m.k. að forminu til, þótt þá hafi ekki verið í gildi frestur til hans um að velja milli flutnings í starfi eða lausnar frá embætti, vill ráðuneytið geta þess að með bréfi ráðuneytisins 9. janúar 1995, var tekin ákvörðun um að flytja [A] úr starfi yfirlögregluþjóns í [X-kaupstað] í starf varðstjóra við embætti sýslumannsins í [Y-kaupstað]. Var [A] hins vegar veittur frestur til 20. janúar 1995 til að velja milli flutnings í starfi eða lausnar frá embætti með lögmæltum eftirlaunum eða lögmæltum ellistyrk. Með bréfi ráðuneytisins til starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytisins, dags. 9. janúar

1995, tilkynnti ráðuneytið starfsmannaskrifstofunni að ákveðið hefði verið að flytja [A] til í starfi frá 23. janúar 1995. Hvernig laun [A] eru síðan bókfærð hjá ríkinu hefur ekkert með ákvörðun ráðuneytisins að gera, enda var ekki um neinar aðrar breytingar að ræða á launagreiðslum til [A].“

Með bréfi, dags. 26. október 1995, gaf ég A kost á að senda mér þær athugasemdir, sem hann teldi ástæðu til að gera í tilefni af framangreindum skýringum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins. Með bréfi lögmanns A, dags. 11. desember 1995, bárust mér athugasemdir hans.

IV.

Í álitinu mínu sagði svo um kvörtun A:

„Ég lít svo á, að kvörtun A sé tvíþætt. Lýtur fyrri þáttur kvörtunar hans að þeirri ákvörðun dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, að flytja hann úr stöðu yfirlögregluþjóns við embætti sýslumannsins í X-kaupstað í stöðu lögregluvarðstjóra við embætti sýslumannsins í Y-kaupstað. Gerir A athugasemdir við þann lagagrundvöll, sem sú ákvörðun er byggð á, og hvernig staðið hafi verið að undirbúningi hennar. Síðari þáttur kvörtunar A lýtur að afstöðu dóms- og kirkjumálaráðuneytisins til þeirra kjara, er hann skyldi njóta, veldi hann þann kost að láta af störfum í stað þess að taka við nefndu varðstjórastarfi, sbr. 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar.

11.

Sem heimild til þeirrar ákvörðunar, að flytja A úr stöðu yfirlögregluþjóns í stöðu lögregluvarðstjóra, hefur dóms- og kirkjumálaráðuneytið tilgreint 33. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, og 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944. Fyrirmæli 33. gr. laga nr. 38/1954 mæla fyrir um skyldu ríkisstarfsmanns til þess að hlíta *breytingum* „... lögum samkvæmt á störfum hans og verkahring . . .“. Í máli því, sem hér er til umfjöllunar, reynir á heimildir stjórnvalda til þess að flytja starfsmann úr einni stöðu í aðra. Um slíkt úrræði er kveðið á í nefndu stjórnarskrárákvæði, en þar segir:

„Forseti getur flutt embættismenn úr einu embætti í annað, enda missi þeir einskis í af embættistekjum sínum, og sé þeim veittur kostur á að kjósa um embættaskiptin eða lausn frá embætti með lögmaletum eftirlaunum eða lögmaletum elli-styrk.“

Eins og rakið er á bls. 11 í skýrslu minni til Alþingis fyrir árið 1994, er lítið svo á, að heimild 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar um tilflutning embættismanna verði einnig beitt um tilflutning annarra ríkisstarfsmanna með lögjöfnun, sbr. fyrirmæli 5. tölul. 4. gr. laga nr. 38/1954.

Með skipunarbréfi dóms- og kirkjumálaráðherra, dags. 26. nóvember 1987, var A skipaður „til þess að vera yfirlögregluþjónn í lögreglu ríkisins frá 1. desember 1987 að telja“ og var honum „falið að gegna störfum við embætti bæjarfógetans í [X-kaupstað].“ A var síðan fluttur í stöðu lögregluvarðstjóra hjá embætti sýslumannsins í Y-kaupstað. Þar sem A var fluttur úr stöðu yfirlögregluþjóns yfir í stöðu varðstjóra, var ekki um að ræða breytingu á störfum, sem ákvæði 33. gr. laga nr. 38/1954 taka til, heldur var um flutning úr einni stöðu í aðra að ræða. Í bréfum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins frá 16. desember 1994 og 9. janúar 1995, sem rakin eru í II. kafla 1 hér að framan, er við það miðað, að tilflutningur A hafi einnig byggst á lögjöfnun frá 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar. Við undirbúning og meðferð þeirrar ákvörðunar bar að gæta ákvæða stjórnarsýslulaga nr. 37/1993.

1.2.

Fyrirmæli 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar veita stjórnvöldum almenna heimild til þess að flytja „embættismenn“ úr einni stöðu í aðra. Um meðferð þess mats, sem stjórnvöldum er fengið samkvæmt ákvæðinu, gilda ákvæði stjórnarsýslulaga nr. 37/1993.

Í 1. gr. laga nr. 56/1972, um lögreglumenn, er tekið fram, að ríkið haldi uppi starfsemi lögregluliðs, sem hefur það verkefni að gæta almannaöryggis og halda uppi lögum og reglu. Samkvæmt 2. gr. laganna fer dóms- og kirkjumálaráðherra með yfirstjórn lögreglunnar og samkvæmt 2. mgr. 3. gr. laganna setur dóms- og kirkjumálaráðherra reglur um störf og starfssvið lögreglumanna og skipar þá í störf sín. Það heyrir því undir dóms- og kirkjumálaráðherra að hafa eftirlit með því, að haldið sé uppi lögboðinni lög-gæslu.

Í bréfum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins frá 9. nóvember 1994 og 9. janúar 1995 og skýringum þess frá 24. október 1995 kemur fram, að samstarfsörðugleikar hafi verið í lög-regluliði X-kaupstaðar. Í bréfi sýslumannsins í X-kaupstað frá 8. nóvember 1994, sem tek-
ið er upp í fyrirnefnt bréf dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, er því lýst, hvaða áhrif sam-
starfsörðugleikar þessir hafi haft fyrir starfsemi lögreglunnar í X-kaupstað. Þegar litið er
til þeirra gagna, sem rakin hafa verið í II. kafla, verður ekki séð, að um það hafi verið
deilt, að örðugleikar hafi verið í samskiptum manna í lögregluliði X-kaupstaðar. Í áður-
nefndum bréfum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins kemur fram, að sú ákvörðun ráðu-
neytisins, að flytja A úr stöðu sinni í aðra stöðu, hafi verið byggð á þeim sjónarmiðum, að
nauðsynlegt væri að koma á starfsfriði innan lögreglunnar í X-kaupstað og tryggja lög-
boðna löggæslu. Hafi því skipt minna máli að leiða í ljós, til hvers nefndir samstarfsörð-
ugleikar yrðu raktir. Þegar það er virt, sem hér hefur verið rakið, er það niðurstaða mín,
að þau sjónarmið, sem dóms- og kirkjumálaráðuneytið lagði til grundvallar þeirri ákvörð-
un sinni, að flytja A úr stöðu sinni, hafi verið lögmæt. Eins og mál þetta er vaxið, tel ég
ekki tilefni til þess að fjalla nánar um þá ákvörðun, sbr. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987, um
umboðsmann Alþingis.

2.

Seinni þáttur kvörtunar A lýtur að þeim fyrirmælum 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinn-
ar, er fela í sér, að við flutning embættismanns úr einni stöðu í aðra skuli hann einskis
missa af embættistekjum sínum og að veita skuli honum kost á „ . . . að kjósa um embætt-
isskiptin eða lausn frá embætti með lögmæltum eftirlaunum eða lögmæltum ellistyrk“. Af
ákvæðinu er ljóst, að heimild stjórnvalds til þess að flytja ríkisstarfsmann með þeim hætti,
sem þar greinir, er háð því, að honum sé um leið boðið að velja í stað flutningsins „lausn
með lögmæltum eftirlaunum eða ellistyrk“. Er réttur þessi hluti af starfskjörum ríkisstarfs-
manns. Nauðsynlegt er að skýra nánar inntak þessa réttar, sem stjórnarskrárákvæði þetta
veitir, þar á meðal hvenær réttindi þessi verði virk.

Af bréfaskiptum A og dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, sem rakin eru í II. kafla 2,
verður ekki annað séð en að ráðuneytið hafi við það miðað, að réttur A til eftirlauna
skyldi fara eftir ákvæðum laga nr. 29/1963, um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins, og hafi A
ekki átt víðtækari rétt til eftirlauna en aðrir starfsmenn ríkisins. Hefur A mótmælt þessu
og bent á, að ef hann kysi lausn í samræmi við afstöðu ráðuneytisins, yrði hann án eftir-
launa, þar til hann kæmist á eftirlaunaaldur, og því jafnsettur þeim, er sæta þyrftu frávikn-
ingu vegna brota í opinberu starfi.

2.1.

Ákvæði 3. mgr. 4. gr. stjórnarskrár um hin sérstaklegu málefni Íslands frá 5. janúar
1874 hljóðar svo:

„Konungur getur flutt embættismenn úr einu embætti í annað, þó svo, að þeir missi einskis í af embættistekjum, og að þeim sé gefinn kostur á að kjósa, hvort þeir vilji heldur embættaskiptin eða þá lausn frá embætti með eftirlaunum þeim, sem almennar reglur ákveða.“

Með stjórnskipunarlögum nr. 12/1915 var 4. gr. stjórnarskrárinnar frá 1874 breytt og þá í engu getið um eftirlaunarétt embættismanna. Í 3. mgr. 16. gr. stjórnarskrár nr. 9/1920 var fyrrnefnt ákvæði 3. mgr. 4. gr. stjórnarskrárinnar frá 1874 tekið upp að nýju og hljóðaði þá svo:

„Konungur getur flutt embættismenn úr einu embætti í annað, þó svo, að þeirmissi einskis í af embættistekjum, og að þeim sje gefinn kostur á að kjósa um, hvort þeir vilji heldur embættaskiptin eða þá lausn frá embætti með lögmæltum eftirlaunum eða lögmæltum ellistyrk.“

Í skýringum við ákvæðið segir einungis, að rétt þyki, „ . . . að taka upp aftur ákvæðið um rjett konungs til að flytja embættismenn“. (Alþt. 1919, A-deild, bls. 106.)

Framangreint ákvæði er, eins og áður segir, nú í 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 og er svohljóðandi:

„Forseti getur flutt embættismenn úr einu embætti í annað, enda missi þeir einskis í af embættistekjum sínum, og sé þeim veittur kostur á að kjósa um embættaskiptin eða lausn frá embætti með lögmæltum eftirlaunum eða lögmæltum ellistyrk.“

Í skýringum segir einungis, að „ákvæði greinarinnar [séu] að efni til hin sömu og nú gilda, en sum ákvæði skýrar orðuð en nú er“. (Alþt. 1944, A-deild, bls. 14.)

Stjórnarskráin frá 1874 byggðist á stjórnarskrá Dana frá 1849. Í frumvarpi til stjórnskipunarlaga, er lagt var fram á danska þjóðþinginu í október 1848, var byggt á því sjónarmiði, að konungsstjórnin skyldi hafa óbundnar hendur, ef hún óskaði þess að víkja embættismönnum úr starfi eða flytja þá til í starfi. Undanskildir voru dómamar. Í 2. og 3. mgr. 21. gr. frumvarpsins voru svohljóðandi fyriræli:

„Kongen kan afskedige de af ham ansatte embedsmænd. Disses berettigelse til pension vil blive bestemt ved lov.

Kongen kan forflytte embedsmænd uden deres samtykke, dog således, at de ikke derved taber i indtægter.“

Við meðferð þingsins á frumvarpinu spruttu umræður um réttarstöðu embættismanna, einkum um sjálfstæði þeirra gagnvart konungsstjórninni. Leiddu þær til þess að aukið var við 3. mgr. 21. gr. frumvarpsins með svofelldum hætti:

„og at der gives dem valget mellem sådan forflyttelse og afsked med pension efter de almindelige regler“.

Ákvæði 3. mgr. 21. gr. frumvarpsins varð síðan samþykkt með framangreindri breytingu sem 3. mgr. 22. gr. stjórnarskrárinnar (sbr. Christensen, Bent: Responsum angående reglerne om statstjenestemænds forflyttelse, í Betænkning nr. 350/1964, bilag 3, bls. 38–39). Ákvæði þetta var óbreytt í dönsku stjórnarskránum 1866, 1915 og 1920. Umræðurnar á þjóðþinginu 1848 um ákvæðið snerust, eins og áður segir, um það, hvernig sjálfstæði embættismanna yrði best tryggt. Almenna reglan skyldi engu að síður vera sú, að konungsstjórnin hefði frjálst mat á því, hvenær hún kysi að víkja embættismanni úr starfi. Til þess

að tryggja, að heimild þessi yrði ekki misnotuð, skyldi veita embættismanni rétt til eftirlauna. Var réttur þessi ákveðinn í 2. másl. 2. mgr. 22. gr. stjórnarskrárinnar. Viðleitni til þess að tryggja embættismönnum sjálfstæði gagnvart konungsstjórninni kemur einnig fram í umræðum þjóðþingsins um 3. mgr. 22. gr. stjórnarskrárinnar: „og at der gives dem valget mellem sådan forflyttelse og afsked med pension efter de almindelige regler“. Með þessu skyldi gefa embættismanninum raunhæfan möguleika til þess að neita flutningi, er byggðist á ómálefnalegum sjónarmiðum. Umræðurnar á danska þjóðþinginu um 22. gr. stjórnarskrárinnar gefa glögga vísbendingu um, að við það hafi verið miðað, að stjórnarskráin skyldi tryggja embættismönnum rétt til eftirlauna í slíkum tilfellum. Af umræðunum er ennfremur ljóst, að löggjafarvaldinu var veitt nokkuð svigrúm til þess að ákveða nánara fyrirkomulag eftirlaunaréttarins, þ. á m. hverjir skyldu njóta hans og fjárhæð eftirlaunanna. Þá var einnig litið svo á, að unnt væri að binda rétt til eftirlauna skilyrði um vissan þjónustualdur, t.d. 5 ár (Christensen, Bent: Álitsgerð fyrir „ansættelsesudvalget“ birt í Betænkning nr. 282/1961, bilag 1, bls. 24).

Árið eftir staðfestingu stjórnarskrárinnar 1849 lagði konungsstjórnin fram frumvarp til eftirlaunalaga („forslag til en pensionslov for kongerigets embedsmænd“). Þær umræður, er áttu sér stað um frumvarpið, hafa þýðingu við skýringu á 3. mgr. 22. gr. stjórnarskrárinnar frá 1849. Eitt meginefni þeirra var, hvort embættismönnum væri veittur stjórnarskrárvarinn réttur til eftirlauna, þar sem hlutverk löggjafans væri þá eingöngu að kveða á um nánara fyrirkomulag, eða hvort löggjafinn hefði óbundnar hendur. Tekist var á um þessi andstæðu sjónarmið, þegar fram kom breytingartillaga við frumvarpið, er miðaði að því, að fjárhæð eftirlauna embættismanns skyldi í hvert sinn ákveðin með lögum. Forseti þjóðþingsins brást við með því að láta fara fram atkvæðagreiðslu um það, hvort vísa ætti breytingartillögunni frá. Var tillögunni vísað frá með 57 atkvæðum gegn 25. Þær umræður, sem áttu sér stað um eftirlaunafrumvarpið, sýna þá afstöðu þingmanna, að það hafi verið samþykkt á þeim grundvelli, að embættismenn ættu stjórnarskrárvarða kröfu til eftirlauna. Samkvæmt lögnum stofnaðist eftirlaunarétturinn við skipun í starf. Skyldi fjárhæð eftirlaunanna ráðast af launum og þjónustualdri. Skilyrði til töku ellilífeyris stofnaðist við „alder, svagelighed eller anden embedsmanden utilregnelig årsag“ (sbr. Christensen, Bent: Álitsgerð fyrir „ansættelsesudvalget“ birt í Betænkning nr. 282/1961, bilag 1, bls. 24–26). Ákvæði sambærilegt 3. mgr. 22. gr. stjórnarskrárinnar frá 1849 er nú að finna í 3. mgr. 27. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 5. júní 1953. Er ákvæðið, þrátt fyrir breytt orðalag, ekki talið fela í sér efnisbreytingar.

2.2.

Með tilskipun 31. maí 1855 voru lög frá 5. janúar 1851, „um eptirlaun“, lögleidd hér á landi. Í 1. mgr. 1. gr. þeirra sagði:

„Sjerhver sá, er konungur hefur gjört að embættismanni og launað er af sjóði ríkisins, á rjett á að fá eptirlaun eptir lagaboði þessu, þegar honum er veitt lausn frá embætti fyrir aldurs sakir eða heilsulasleika, eða annara orsaka vegna, sem honum er ósjálfrátt.“

Ákvæði samhljóða þessu var síðan í 1. gr. laga nr. 4/1904, um eptirlaun. Samkvæmt þessu gat embættismaður tekið eftirlaun, þegar honum hafði verið veitt lausn frá embætti vegna aldurs, sakir heilsulasleika eða vegna atvika, sem honum varð ekki kennt um. Lög nr. 72/1919, um stofnun lífeyrissjóðs fyrir embættismenn og um skyldur þeirra til að kaupa sjer geymdan lífeyri, leystu af hólmi lög nr. 4/1904. Samkvæmt 1. gr. þeirra laga skyldi stofna „sjerstakan sjóð til að tryggja embættismönnum, er láta af embætti sakir elli og vanheilsu, geymdan lífeyri“. Lög nr. 51/1921, um Lífeyrissjóð embættismanna og ekkna

þeirra, felldu úr gildi lög nr. 72/1919. Geyma þau lög ekki breytingar, er hér skipta máli. Þau lög voru síðan felld úr gildi með lögum nr. 101/1943, um lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins. Í 1. mgr. 12. gr. laganna var gert ráð fyrir því, að sjóðfélagi, er greitt hefði iðgjöld til sjóðsins í 10 ár eða lengur, og væri annaðhvort orðinn 65 ára að aldri eða samanlagður aldur hans og þjónustutími orðinn 95 ár, ætti rétt á árlegum ellilífeyri úr sjóðnum. Lög nr. 29/1963, um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins, komu í stað laga nr. 101/1943. Í 1. mgr. 12. gr. laganna var tekið fram, að sjóðfélagi, er greitt hefði iðgjöld til sjóðsins í 5 ár eða lengur og orðinn væri fullra 65 ára að aldri, ætti rétt á árlegum ellilífeyri úr sjóðnum. Ákvæði þessu var síðan breytt með 6. gr. laga nr. 98/1980. Er nú gert ráð fyrir því, að sjóðfélagi, er greitt hefur iðgjöld til sjóðsins og orðinn er fullra 65 ára að aldri, eigi rétt á árlegum ellilífeyri úr sjóðnum. Þá er einnig gert ráð fyrir því í 2. mgr. 12. gr. laga nr. 29/1963, að sjóðfélagi geti með sama hætti átt rétt á ellilífeyri á grundvelli svonefndrar 95 ára reglu. Í lögum nr. 72/1919 og síðari lögum um lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins er ekki vikið að sjálfstæðum rétti ríkisstarfsmanns til þess að hefja töku lífeyris vegna orsaka, sem honum verður ekki um kennt. Rétt er að benda á, að við setningu laga nr. 72/1919 hafði 4. gr. stjórnarskrárinnar frá 1874 verið breytt með stjórnskipunarlögum nr. 12/1915 og þá fellt niður ákvæðið um heimild konungs til þess að flytja menn til í embætti. Með stjórnskipunarlögum nr. 9/1920 var heimild þessi tekin upp aftur, eins og rakið er í 2.1. hér að framan.

2.3.

Af því, sem hér hefur verið rakið, er ljóst, að uppruni 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944, um rétt embættismanna til eftirlauna við tilflutning þeirra úr einu embætti í annað, verður rakinn til 22. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849. Af þeim lögskýringargögnum, er snerta stjórnarskrána frá 5. janúar 1874 og nügildandi stjórnarskrár, er ekki að finna sérstaka umfjöllun um, hvað skyldi felast nánar í hinum sérstaka eftirlaunarétti embættismanna, er vikið væri frá störfum eða þyrftu að sæta tilflutningi. Það er skoðun mín, að við skýringu 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrár nr. 33/1944 verði að líta til aðdraganda að töku sambærilegs ákvæðis í 22. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849 og til þeirra sjónarmiða, sem uppi voru við setningu laga 5. janúar 1851 um eftirlaun embættismanna í danska konungsríkinu. Af þeim heimildum verður það helst ráðið, að nauðsynlegt hafi verið að tryggja sjálfstæði embættismanna gagnvart heimild konungs til þess að víkja þeim frá starfi, eða flytja þá úr einu embætti í annað, með því að veita þeim stjórnarskrárvarinn rétt til eftirlauna. Skyldi réttur þessi stofnast við skipun í embætti. Ef konungsstjórnin vildi neyta heimildar sinnar til þess að flytja embættismann, gat hann kosið að láta af störfum með „lögmæltum eftirlaunum eða lögmæltum ellistyrk“, í stað þess að taka við hinni nýju stöðu.

Í riti Lárusar H. Bjarnasonar, Íslensk stjórnлагаfræði, 1913, bls. 278, kom fram sú skoðun, að líta yrði svo á, að eftirlaunarétturinn væri ekki eingöngu í þágu embættismanna heldur einnig í þágu almennings, þar sem réttinum hefði verið ætlað að tryggja sjálfstæði þeirra gagnvart konungsstjórninni. Hefði löggjafanum síðan verið falið að kveða nánar á um skilyrði fyrir eftirlaunaréttinum og ákveða eftirlaunaupphæðina. Í riti Ólafs Jóhannessonar, Stjórnskipun Íslands, (önnur útgáfa 1978), bls. 341, kom fram, að ef við flutning embættismanns yrði slík breyting á störfum hans, að 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar ætti við, gæti hann látið af starfinu „gegn lögmæltum lífeyri eða eftirlaunum, ef hann kysi það heldur en að gegna embættinu áfram eftir breytinguna“. Til skýringar á ákvæðum 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar er hér einnig rétt að benda á dóm Hæstaréttar frá 27. mars 1953, Hrd. 1953:231, er fjallaði um rétt manns, er skipaður hafði verið flugmálastjóri, til bóta í tilefni af því að staða hans hafði verið lögð niður með lögum. Í forsendum dóms Hæstaréttar segir meðal annars:

„Í 20. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 eru ákvæði um skipan og lausn þeirra embættismanna, sem Forseti skipar, en þeim ákvæðum er rétt að beita per analogiam um önnur embætti, sem ráðherra veitir. Ákvæði 20. gr. stjórnarskrárinnar var fyrst sett í 4. gr. stjórnarskrárinnar frá 5. janúar 1874. Er stjórnvaldinu þar veitt heimild til að veita embættismönnum lausn frá embætti, hvort sem þeir hafa unnið til saka eða ekki. En jafnframt var svo kveðið á í téðri grein stjórnarskrárinnar frá 1874, að eftirlaun embættismanna skyldu ákveðin með lögum. Eftirlaunarétturinn var sjálfstæður réttur til launa, er embættistíma var lokið. Áunnu embættismenn sér hann með embættisstarfanum, og fór hæð eftirlauna m.a. eftir því, hversu lengi embættismaður hafði gegnt embættinu. Hugsun stjórnarskrárgjafans 1874 var sú, að stjórnvaldið hafði rétt til að víkja embættismanni frá starfi án tillits til saka, en eftirlaunarétturinn ætti að bæta þeim stöðumissinn, sem frá væri vikið, án þess að sakir væru sannaðar. Í samræmi við þessa hugsun veittu bæði tilskipun 31. maí 1855 og lög nr. 4/1904 embættismönnum rétt á eftirlaunum . . .

Í 5. gr. stjórnarskrárinnar nr. 12/1915 er eftirlauna að engu getið. Með lögum nr. 72/1919 var hinn sjálfstæði eftirlaunaréttur aftekinn, að því er varðaði þá embættismenn, sem skipaðir voru eftir gildistöku þeirra laga, en embættismönnum þessum var gert að skyldu að kaupa sér geymdan lífeyri, sem greiðast skyldi, er embættismaður lét af embætti sakir elli eða vanheilsu. Ekki var þess getið í lögum þessum, hvernig með skyldi fara, ef stjórnvaldið neytti stjórnarskrárheimildar til að leysa embættismann fyrirvaralaust frá embætti. Hins vegar var sagt í lögnum, að embættismaður ætti rétt á að fá endurgreitt úr lífeyrissjóði vaxtalaust og afdráttarlaust iðgjöld þau, sem hann hafði greitt í sjóðinn, ef embætti hans var lagt niður. Ákvæði, að efni til þau sömu og nú var lýst, voru tekin upp í lög nr. 51/1921 um lífeyrissjóð embættismanna og ekkna þeirra svo og upp í lög nr. 101/1943 um lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins.

Í 16. gr. stjórnarskrárinnar nr. 9/1920 og nú 20. gr. stjórnarskrár nr. 33/1944 hefur verið tekið upp ákvæði 4. gr. stjórnarskrárinnar frá 5. janúar 1874 um, að stjórnvaldið geti vikið embættismanni úr embætti án tillits til saka. . . . Í stjórnarskrám þessum er hins vegar ekki ákvæði um, að eftirlaun skuli ákveðin með lögum, enda njóti embættismenn nú ekki sérstaks eftirlaunaréttar, en eftirlaunarétturinn átti, svo sem áður segir, samkvæmt hugsun upphaflega stjórnarskrárgjafans að bæta embættismönnum, er vikið var frá án sannaðra saka stöðumissinn. Leifar þessarar meginreglu finnast samt enn í stjórnarskránni, þar sem segir í 20. gr., að embættismaður, sem flytja á í annað embætti, geti í þess stað kosið lausn frá embætti með lögmæltum eftirlaunum eða lögmæltum elli styrk. Þetta ákvæði bendir til þess, að stjórnarskrárgjafinn 1920 og síðar hafi ekki vitandi vits ætlað að svipta embættismenn þeim rétti, sem upphaflegi stjórnarskrárgjafinn veitti þeim, er stjórnvaldið neytir heimildar sinnar að víkja þeim úr embætti. Þegar litið er til þessa svo og þess, að embættismenn, sem skipaðir eru eftir gildistöku laga nr. 72/1919, njóta ekki eftirlaunaréttar, verða dómstólar að ákveða þeim embættismönnum, sem stjórnvaldið neytir heimildar sinnar til að víkja úr embætti, nokkrar bætur fyrir röskun á stöðu og högum, enda séu sakir ekki sannaðar á hendur þeim.“

Í dómum Hæstaréttar 8. maí 1953 og 19. febrúar 1954, Hrd. 1953:318 og Hrd. 1954:127, voru embættismönnum, er misst höfðu embætti sitt vegna þess að það hafði verið lagt niður með lögum, dæmdar bætur vegna þess að ekki væru „. . . lengur, eins og áður var, lögmælt eftirlaun til handa embættismanni, sem þannig verður að láta af embætti, án þess að sakir séu sannaðar“.

Samkvæmt framansögðu var fyrir setningu laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur

starfsmanna ríkisins, á það fallist, að embættismenn ættu rétt til bóta vegna þess að þeir nytu *ekki lengur réttar til eftirlauna*, væri þeim *vikið frá* vegna atvika, sem þeim varð ekki kennt um. Réttur embættismanns til eftirlauna, sem ekki vill sæta *futningi úr stöðu sinni í aðra stöðu*, er aftur á móti ótvírætt *enn til staðar*, sbr. 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar.

Hér að framan hefur forsaga 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar verið rakin í stuttu máli. Af lögskýringargögnum verður ótvírætt ráðið, að höfuðmarkmið ákvæðisins hafi verið að stuðla að ákveðnu sjálfstæði embættismanna gagnvart veitingarvaldshafa og heimildum hans til að flytja þá úr einni stöðu í aðra. Við slíkan flutning embættismanns var ákvæðinu ætlað að veita embættismanni *raunhæft val um*, hvort hann tæki við hinu nýja starfi eða léti af störfum og færi á eftirlaun. Eins og hér að framan er rakið, er ljóst, að við setningu stjórnarskrár Dana árið 1849, svo og við setningu eftirlaunalaga 1851, var lagt til grundvallar af hálfu löggjafans, að um stjórnarskrárvarinn rétt til eftirlauna væri að ræða (Christensen, Bent: Álitsgerð fyrir „ansættelsesudvalget“ birt í Betækning nr. 282/1961, bilag 1, bls. 24). Það er á hinn bóginn sérstakt athugunarefni, hvaða skorður stjórnarskrárákvæði þetta setji almenna löggjafanum um nánari útfærslu á þessum rétti í almennum lögum. Þegar ákvörðun var tekin um tilflutning A, voru hvorki í gildi almenn lög um nánari útfærslu á flutningi ríkisstarfsmanna úr einni stöðu í aðra né sérreglur um eftirlaun í slíkum tilvikum. Af þessum sökum þarf því ekki að taka afstöðu til þessa álitaefnis. Ræðst því úrlausn þessa máls alfarið á grundvelli þess réttar, sem ákvæði 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar veitir embættismönnum.

Með tilliti til forsögu og markmiðs ákvæða 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar verður að telja, að þegar dóms- og kirkjumálaráðuneytið tók þá ákvörðun hinn 9. janúar 1995, að flytja A úr stöðu sinni í aðra stöðu, hafi hann átt rétt til þess á grundvelli ákvæðisins að velja á milli þess, hvort hann tæki við hinu nýja starfi eða léti af störfum og færi á eftirlaun. Eins og mál þetta er vaxið, tel ég ekki tilefni til þess að fjalla nánar um umræddan eftirlaunarétt.

Í málinu liggur fyrir að afstaða dóms- og kirkjumálaráðuneytisins var sú og þær leiðbeiningar veittar af þess hálfu, að A ætti ekki víðtækari rétt til „eftirlauna“ eða „ellistyrks“ en aðrir starfsmenn ríkisins og því ekki heldur rétt til þess að hefja töku lífeyris um leið og hann kysi lausn frá embætti. Samkvæmt því, sem hér að framan hefur verið rakið var þessi niðurstaða ráðuneytisins og leiðbeiningar, sem veittar voru á grundvelli hennar, *ekki í samræmi við lög*. Það eru því tilmæli mín til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, að það taki mál A til meðferðar á ný, komi fram ósk um það frá honum, og taki þá til sérstakrar athugunar, hvernig hlutur hans verður réttur.“

V.

Niðurstöður álits míns, dags. 21. júní 1996, voru eftirfarandi:

„Niðurstaða.“

Kvörtun A er tvíþætt, eins og áður segir. Sá þáttur kvörtunar hans, er lýtur að þeirri ákvörðun dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, að flytja hann úr stöðu yfirlögregluþjóns í stöðu varðstjóra í lögreglunni í Y-kaupstað, og hvernig að þeirri ákvörðun var staðið, gefur ekki tilefni til athugasemda af minni hálfu, sbr. a-lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis.

Síðari þáttur kvörtunar A lýtur að túlkun dóms- og kirkjumálaráðuneytisins á rétti hans samkvæmt 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar til þess að kjósa um stöðuskiptin eða lausn frá störfum „með lögmæltum eftirlaunum eða lögmæltum ellistyrk“. Í málinu liggur fyrir að afstaða dóms- og kirkjumálaráðuneytisins var sú og það veitti þær leiðbeiningar við tilflutning A í starfi, að hann ætti ekki víðtækari rétt til „eftirlauna“ eða „ellistyrks“ en aðrir starfsmenn ríkisins og því ekki heldur rétt til þess að hefja töku lífeyris um leið og

hann kysi lausn frá embætti. Hér að framan hefur forsaga 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar verið rakin í stuttu máli. Af lögskýringargögnum verður ótvírætt ráðið, að höfuðmarkmið ákvæðisins hafi verið að stuðla að ákveðnu sjálfstæði embættismanna gagnvart veitingarvaldshafa og heimildum hans til að flytja þá úr einni stöðu í aðra. Við tilflutning embættismanns í starfi var ákvæðinu ætlað að veita embættismanni *raunhæft val um*, hvort hann tæki við hinu nýja starfi eða léti af störfum og færi á eftirlaun. Með tilliti til forsögu og markmiðs ákvæða 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar verður að telja, að þegar dóms- og kirkjumálaráðuneytið tók þá ákvörðun hinn 9. janúar 1995, að flytja A til í starfi, hafi hann átt rétt til þess á grundvelli ákvæðisins að velja á milli þess, hvort hann tæki við hinu nýja starfi eða léti af störfum og færi á eftirlaun. Samkvæmt því, sem hér að framan hefur verið rakið, var þessi niðurstaða ráðuneytisins og leiðbeiningar, sem veittar voru á grundvelli hennar, *ekki í samræmi við lög*. Það eru því tilmæli mín til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, að það taki mál A til meðferðar á ný, komi fram ósk um það frá honum, og taki þá til sérstakrar athugunar, hvernig hlutur hans verði réttur.“

VI.

Með bréfi, dags. 29. ágúst 1996, óskaði ég eftir upplýsingum dóms- og kirkjumálaráðherra um, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af álitu mínu. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið svaraði með bréfi, dags. 3. september 1996, þar sem fram kom, að ráðuneytið hefði ritað fjármálaráðuneytinu bréf 4. júlí 1996, og óskað eftir leiðsögn um, hvort rétt væri að bjóða A að hefja töku lífeyris ef hann kysi það fremur en að láta af störfum. Ég ritaði dóms- og kirkjumálaráðuneytinu á ný bréf 9. maí 1997 og áréttaði fyrirspurn mína. Í svari ráðuneytisins frá 24. júní 1997 kom fram, að svar hefði ekki borist frá fjármálaráðuneytinu en ósk þar um, hefði verið ítrekuð þann dag. Frekari svör höfðu ekki borist þegar skýrslan fór í prentun.

15.4. Niðurlagning stöðu. Samþykki veitingarvaldshafa á niðurlagningu stöðu. Skylda stjórnvalda til að varðveita gögn um afgreiðslu mála. Sönnunargildi yfirlýsingar fyrrverandi ráðherra. (Mál nr. 1355/1995)

A kvartaði yfir úrskurði heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins þess efnis að forstjóri Tryggingastofnunar ríkisins hefði staðið löglega að því að leggja niður stöðu hans sem deildarstjóra lána- og innheimtudeildar tryggingastofnunar, vegna sameiningar þeirrar deildar við lífeyrissjóðadeild stofnunarinnar.

Umboðsmaður tók fram, að samkvæmt 7. og 10. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, yrði almennt ráðið að sá er veitti starf veitti jafnframt lausn frá því. Samkvæmt 2. mgr. 3. gr. laga nr. 117/1993, um almannatryggingar, skipar ráðherra deildarstjóra og varð því við það að miða að þeir starfsmenn sem ráðherra skipar yrðu einnig leystir frá störfum af ráðherra. Umboðsmaður tók fram að lög nr. 97/1974 um eftirlit með ráðningu starfsmanna og húsnæðismálum ríkisstofnana, gerðu ráð fyrir því að gengið skyldi frá skipun, setningu eða ráðningu skriflega, þ.e. með sérstöku skipunar- eða setningarbréfi, sbr. Hrd. 1986:1657. Yrði að gera ríkar kröfur til þess að ákvarðanir um skipun, setningu eða ráðningu ríkisstarfsmanna væru ótvíræðar að efni og hið sama gilti um starfslok.

Ákvörðun í máli þessu laut annars vegar að breytingum á deildaskipan tryggingastofnunar og hins vegar að því að leggja niður stöðu A. Samkvæmt 3. málsl. 2. mgr. 2. gr. laga nr. 117/1993 var heimild forstjóra tryggingastofnunar til að breyta

deildaskipan stofnunarinnar bundin því að samþykki tryggingaráðs og ráðherra lægi fyrir. Fyrirhuguð sameining deilda var rædd á fundi tryggingaráðs í janúar 1994, en fundargerð bar ekki með sér að formleg samþykkt hefði verið gerð. Í bréfi til ráðuneytisins frá 29. apríl 1994 lýsti tryggingaráð því að það hefði áréttað fyrra samþykki sitt um sameiningu deildanna. Umboðsmaður taldi að samþykkis tryggingaráðs yrði að afla fyrirfram, en samþykki lá samkvæmt þessu ekki fyrir er forstjóri Tryggingastofnunar ríkisins ákvað sameiningu. Um samþykki heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra lágu engin gögn fyrir í skjalasafni ráðuneytisins, en forstjóri tryggingastofnunar lagði fram yfirlýsingu fyrrverandi ráðherra, þar sem fram kom að sameining deilda hefði verið rædd og hann hefði ekki gert athugasemdir við sjálfar skipulagsbreytingarnar, en gert þann fyrirvara að náð yrði sátt um starfsmannamál og farsælli niðurstöðu í máli A. Við mat á þýðingu yfirlýsingar ráðherra fyrir málið vísaði umboðsmaður til dóma Hæstaréttar um sönnunargildi og þýðingu slíkra yfirlýsinga fyrrverandi ráðherra (Hrd. 1945:298, Hrd. 1986:1657 og Hrd. 1980:1068). Með hliðsjón af dómum Hæstaréttar, sem og því að engin skrifleg gögn lágu fyrir í ráðuneytinu og að yfirlýsing ráðherra var ekki afdráttarlaus um efnið, taldi umboðsmaður að hvorki yrði á því byggt að samþykki ráðherra til breytinga á deildaskipan Tryggingastofnunar ríkisins hefði legið fyrir, né að ráðherra hefði tekið ákvörðun um að leggja niður stöðu A. Benti umboðsmaður á að þessi meðferð málsins hefði verið í andstöðu við þá grundvallarreglu stjórnsluréttar, að stjórnvöldum beri að sjá til þess að jafnan liggi fyrir í gögnum þeirra hvernig mál hafi endanlega verið afgreidd.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, að það tæki mál A til meðferðar á ný, óskaði hann þess, og leysti úr málinu með hliðsjón af framangreindum sjónarmiðum.

I.

Hinn 6. febrúar 1995 leitaði til mín A og kvartaði yfir þeim úrskurði heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins frá 2. desember 1994, að forstjóri Tryggingastofnunar ríkisins hefði staðið að því á löglegan hátt að leggja niður stöðu hans sem deildarstjóra hjá stofnuninni.

II.

Í kvörtun A kemur fram, að í september 1969 hafi hann tekið við starfi löglærðs fulltrúa í lífeyrisdeild Tryggingastofnunar ríkisins í Reykjavík og gegnt því til 31. janúar 1972, er hann gerðist deildarstjóri í lánadeild stofnunarinnar. Með bréfi heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra, dags. 8. desember 1980, var A settur til þess að gegna stöðu deildarstjóra verðbréfa- og innheimtudeildar Tryggingastofnunar ríkisins, auk starfs deildarstjóra lánadeildar, frá og með 1. febrúar 1981 til 1. júní 1981, en þá höfðu deildir þessar verið sameinaðar. Setning A var síðan framlengd til 31. ágúst 1981. Frá þeim tíma gegndi A starfi deildarstjóra í hinni sameinuðu deild, er upp frá því var nefnd lána- og innheimtudeild.

Í bréfi, er A ritaði þáverandi forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins 28. janúar 1993, gerði hann grein fyrir því, að verkefnum deildarinnar hefði fækkað verulega og væri samdráttur fyrirsjáanlegur. Með bréfi, dags. 28. desember 1993, gerði A forstjóra stofnunarinnar grein fyrir hugmyndum sínum um væntanlegar breytingar á skipulagi lána- og innheimtudeildar.

Í greinargerð, dags. 31. janúar 1993 [á að vera 1994], sem forstjóri Tryggingastofnunar ríkisins tók saman, er fjallað um fyrirhugaðar skipulagsbreytingar. Kemur þar fram, að ákveðið hafi verið að sameina lána- og innheimtudeild og lífeyrissjóðadeild undir stjórn deildarstjóra lífeyrissjóðadeildar. Í byrjun árs 1994 bauð forstjóri Tryggingastofnunar ríkisins A að gera samkomulag um breytingar á störfum hans frá 1. mars 1994, er deildirnar

yrðu sameinaðar. Var þar gert ráð fyrir, að A léti af starfi deildarstjóra hjá stofnuninni, en myndi starfa áfram sem yfirlögfræðingur hjá sameinaðri lána- og innheimtudeild og lífeyrissjóðadeild og sinna þar innheimtumálum samkvæmt nánara samkomulagi. Þá skyldi A halda að öllu leyti óbreyttum launakjörum sínum.

Með bréfi, sem A ritaði forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins 2. febrúar 1994, hafnaði hann samkomulagsuppkasti því, er lagt hafði verið fyrir hann, og tók fram, að hann hefði „ . . . ekki í hyggju að „láta af“ starfi deildarstjóra hjá Tryggingastofnun ríkisins . . . “.

Í bréfi forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins til A, dags. 22. febrúar 1994, vísaði hann til þess, að fyrirhugaðar skipulagsbreytingar væru nauðsynlegar til að tryggja eðlilega hagræðingu og gera starfsfólki í lána- og innheimtudeild kleift að starfa áfram hjá stofnuninni. Taldi forstjórinn sér heimilt á grundvelli 33. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, að gera umræddar skipulagsbreytingar. Greindi hann A frá því, að hann liti svo á, að A hefði tekið ákvörðun um að hætta hjá stofnuninni. Óskaði hann eftir því, að A léti af störfum frá og með 1. mars 1994.

Í bréfi, er A ritaði forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins 24. febrúar 1994, tekur hann fram, að hann líti svo á, að staða sín hafi verið lögð niður og að hann hafi hafnað stöðu, sem ekki hafi verið sambærileg þeirri, sem hann áður gegndi og ætti hann því rétt til biðlauna samkvæmt 14. gr. laga nr. 38/1954.

Í bréfi, er forstjóri Tryggingastofnunar ríkisins ritaði A 24. febrúar 1994, staðfestir hann móttöku bréfs A sama dag. Síðan segir:

„Í framhaldi af þeirri ákvörðun að sameina rekstur lána- og innheimtudeildar og lífeyrissjóðadeildar, og í framhaldi af bréfi dags. 22. febrúar s.l. varðandi starfslok þín, og þrátt fyrir að þú hafir neitað tilfærslu í starfi, þar sem sömu launakjör [og] sambærilegt starfsvið voru í boði, lýsir undirritaður því yfir fyrir hönd Tryggingastofnunar ríkisins, að það er skoðun stofnunarinnar að með þessum aðgerðum hafi starf það sem þú gegnir, starf deildarstjóra lána- og innheimtudeildar, verið lagt niður frá og með 1. mars 1994.

Í samræmi við 14. gr. laga nr. 38/1954 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins verða þér því greidd þau föstu laun sem starfi þínu fylgja, í samræmi við þjónustualdur þinn hjá ríkinu, eða í 12 mánuði.“

Með stjórnsýslukæru, dags. 24. mars 1994, skaut A máli sínu til heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins. Í upphafi kæru sinnar tilgreinir A að efni hennar sé „stjórnsýslukæra vegna meintra brota forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins, . . ., á l. nr. 117/1993 um almannatryggingar og stjórnsýslulögum nr. 37/1993“. Í kæru sinni lýsir A málavöxtum og aðdraganda starfsloka sinna. Síðan segir:

„Með vísan til framangreinds er það álit undirritaðs – og því er erindi þetta lagt fram – að forstjóri TR, . . ., hafi ekki farið að lögum í máli þessu og skulu nú færð lagarök fyrir þeirri staðhæfingu:

1. Samkvæmt 2. gr. l. um almannatryggingar nr. 117/1993 hefur forstjóri Tryggingastofnunar ríkisins heimild til að stofna nýjar deildir innan TR „að fengnu samþykki tryggingaráðs og ráðherra“. Telja verður að fyrir lögjöfnun gildi hið sama um niðurlagningu deildar, enda væri annað óeðlileg og mótsagnakennd niðurstaða.

Í greinargerð forstjóra TR fyrir umræddri sameiningu kemur hvergi fram að aflað hafi verið lögmaelts samþykkis fyrir niðurlagningu lána- og innheimtudeildar, eða stofnun hinnar nýju sameinuðu deildar. Slíkt er heldur ekki að sjá af fundargerðum tryggingaráðs frá sama tíma. Undirritaður fór fram á það við forstjóra TR að tryggingaráð tæki málið fyrir en þeirri málaleitan var sýnjað.

2. Í lagalegum skilningi hafa ákvarðanir um skipun, setningu og ráðningu opinberra starfsmanna, svo og laus þeirra frá störfum og brottvikningu þeirra, verið flokkaðar undir stjórnvaldsákvarðanir, samanber áðurnefnd stjórn-sýslulög nr. 37/1993. Í 12. grein þeirra laga er talað um að stjórnvald (í þessu tilviki forstjóri TR) skuli „því aðeins taka íþyngjandi ákvörðun þegar lögmætu markmiði sem að er stefnt, verði ekki náð með öðru og vægara móti. Skal þess þá gætt að fara ekki strangar í sakirnar en nauðsyn ber til“.

Svo sem áður segir krafðist forstjóri TR þess að undirritaður segði af sér deildarstjórn í lána- og innheimtudeild og gerðist þannig undirritaður að nýju, eins og hann var fyrir 20 árum, án þess að bjóða nokkuð í staðinn, nema óbreytt laun, og tók þannig íþyngjandi ákvörðun um réttarstöðu og starfsheildur undirritaðs án þess að færa nokkrar sönnur eða rök fyrir því að slíkt væri nauðsynleg forsenda þess að . . . minnstum sparnaði eða hagræðingu yrði náð . . . Undirritaður bar því fram áðurnefnda málamiðlunartillögu, sem í engu hefði breytt sparnaðar- og hagræðingartilgangi forstjóra en hann hafnaði röksemdalaust . . . Niðurstaða mín er sú, að í máli þessu hafi forstjóri TR, . . ., brotið gegn ofangreindu lagaákvæði með þeim afleiðingum að ég missti atvinnu mína eftir „langt og farsælt“ starf, svo að notuð séu hans eigin orð . . .

Því leyfi ég mér að fara fram á það, . . . , að kæra mín verði tekin til umfjöllunar af ráðuneytinu og forstjóri Tryggingastofnunar ríkisins, . . . , gerður ábyrgur fyrir ofangreindum brotum á lögum nr. 117/1993 um almannatryggingar og stjórn-sýslulögum nr. 37/1993. . . .“

Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið felldi úrskurð sinn í málinu 2. desember 1994. Í upphafi úrskurðarins er málavöxtum og kæru A lýst. Í úrskurðinum segir síðan:

„Samkvæmt viðbótargögnum dags. 16. september og 18. október 1994 telur [A], að ráðherra en ekki forstjóri Tryggingastofnunar hafi átt að standa að niðurlagningu embættis hans og vísar þar til laga nr. 38/1954 um að sami aðili og fari með veitingarvaldið skuli einnig veita starfsmanni lausn.

Tryggingastofnun var gefinn kostur á að tjá sig um efni kærunnar. Í greinargerð Tryggingastofnunar greinir frá aðdraganda sameiningar lána- og innheimtudeildar og lífeyrissjóðadeild[ar] og tekið fram að með sameiningunni hafi verið stefnt að sparnaði sem átti að vega upp á móti þeim kostnaði sem Lífeyrissjóður sjómanna hafði áður greitt til deildarinnar en um áramótin 1993–1994 hætti Tryggingastofnun að annast afgreiðslu fyrir Lífeyrissjóð sjómanna. Tryggingastofnun telur þessa breytingu hafa haft í för með sér samdrátt á verkefnum lána- og innheimtudeildar. Því hafi verið óhjákvæmilegt að taka starfsemi deildarinnar til endurskoðunar með þeirri niðurstöðu sem hér hefur verið lýst. Í umsögn Tryggingastofnunar er því einnig lýst að talið hafi verið eðlilegt að fela deildarstjóra lífeyrissjóðadeildar að verða deildarstjóri sameinaðrar lífeyrissjóðadeildar og lána- og innheimtudeildar.

Tryggingastofnun vísar í 2. mgr. 2. gr. laga nr. 117/1993 um almannatryggingar þar sem segir að forstjóra sé heimilt að fengnu samþykki Tryggingaráðs og ráðherra að skipa starfsemi stofnunarinnar í deildir eftir því sem henta þykir. Forstjóri hafi því haft til þess heimild að grípa til umræddra skipulagsbreytinga enda hafi tilskilinna samþykka verið leitað.

[A] hafi verið boðið starf sem [. . .] með óbreyttum launakjörum en því tilboði hafi [A] hafnað. Staða hans hafi verið lögð niður og honum greidd biðlaun í 12 mánuði.

Forstjóri Tryggingastofnunar mótmælir því að hann hafi brotið gegn 12. gr.

stjórnsýslulaganna nr. 37/1993. Önnur úrræði hafi verið könnuð áður en ákveðið var að sameina deildirnar. Jafnframt hafi [A] verið boðið áframhaldandi starf með óbreyttum launakjörum og það breytti því engu þeim markmiðum varðandi hagræðingu og sparnað sem að hefði verið stefnt vegna þess að við breytinguna hefði orðið um frekari tilfærslur á öðrum [. . .] að ræða sem störfuðu í lána- og innheimtudeild. [A] hafi hins vegar hafnað þessu boði og staða hans þá verið lögð niður. Þessi niðurlagning hafi verið gerð með vitund og samþykki ráðherra og Tryggingaráðs. [A] hafi átt rétt á 12 mánaða biðlaunum og sé greiðsla biðlauna hafin.

Samkvæmt bréfi Tryggingastofnunar dags. 7. október 1994 lýsir [C] fyrirkomulagi á ráðningum deildarstjóra hjá Tryggingastofnun ríkisins svo:

„Þeir deildarstjórar sem sérstaklega eru tilgreindir í lögum um almanna-tryggingar eru skipaðir af ráðherra, en þeir eru deildarstjórar eftirfarinna deilda: Bókhaldsdeild, endurskoðunardeild, félagsmála- og upplýsingadeild, greiðsludeild (aðalgjaldkeri), lífeyrisdeild, sjúkra- og slysatryggingadeild.“

Aðrir deildarstjórar hjá Tryggingastofnun ríkisins eru í langflestum tilfellum ráðnir af forstjóra, en þeir eru deildarstjórar eftirtalinna deilda:

Afgreiðsludeild 1 og 2, alþjóðadeild, lífeyrissjóðadeild, tölvudeild og umsjónarnefnd eftirlauna.

Síðan segir í bréfinu:

„Tekið skal fram að deildarstjóri innheimtudeildar var ráðinn af forstjóra.“

Niðurstaða:

Í máli þessu er til umfjöllunar hvort forstjóri Tryggingastofnunar hafi verið til þess bær að leggja niður stöðu [A] og hafi svo verið hvort gætt hafi verið hófsemisreglu 12. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 við framkvæmdina.

Í gögnum málsins kemur fram að [A hafi] var settur af ráðherra 1. febrúar 1981–1. júní 1981 með setningarbréfi dags. 8. des. 1980. Setningin var síðan framlengd til 31. ágúst 1981 með bréfi dags. 26. maí 1981. Eftir það og fyrir þennan tíma virðist ekki vera um að ræða neina skriflega samninga um ráðningu [A]. Ljóst er þó að [A] var ekki skipaður af ráðherra og að setning hans rann út 31. ágúst 1981. Ráðning eftir þann tíma virðist því hafa verið í höndum forstjóra Tryggingastofnunar þar sem ekki kom til atbeina ráðherra um áframhaldandi störf [A].

Ráðuneytið telur að þegar lítið er til þess hversu ráðningarform [A] er óljóst þá sé óvarlegt að álykta sem svo að til hafi þurft að koma bein aðild ráðherra að starfslokum hans.

Í gögnum málsins kemur fram að [A] hafi ekki fallist á þær skipulagsbreytingar sem forstjóri lagði til í greinargerð dags. 31. janúar 1994. Þess í stað lagði hann fram nýja tillögu að skipulagsbreytingum ódagsetta. Forstjóri virðist ekki hafa fjallað efnislega um nýja tillögu [A]. Þess í stað er [A] ritað bréf dags. 22. febrúar þar sem forstjóri túlkar bréf [A] dags. 2. febrúar sem ákvörðun um að hætta störfum. [A] mót-mælir þessari túlkun í bréfi dags. 24. febrúar en lætur fram koma að hann líti svo á að búið sé að taka ákvörðun um að starf hans verði lagt niður. Í bréfi forstjóra dags. sama dag er [A] tilkynnt að staða hans verði lögð niður frá 1. mars 1994. Ráðuneytið telur að þessi málsmeðferð hafi ekki verið í samræmi við góða stjórnsýsluhætti án þess þó að talið verði að það leiði til ógildingar ákvörðunarinnar.

Hvað varðar það álitafni hvort gætt hafi verið ákvæða 12. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 þá kemur fram í gögnum málsins að [A] var boðið annað starf innan stofnun-

arinnar sem var sambærilegt í launum sem hann hafnaði. Honum voru síðan í framhaldi af því boðin 12 mánaða biðlaun. Niðurstaða ráðuneytisins er sú að við stjórn-sýslu beri stjórnvöldum að gæta hagræðis og geti í því sambandi lagt niður stöður eða fært starfsmenn til í starfi enda sé við þá framkvæmd farið að lögum nr. 38/1954 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Því úrskurðast:

Forstjóra Tryggingastofnunar var heimilt að leggja niður stöðu [A] deildarstjóra hjá Tryggingastofnun ríkisins vegna skipulagsbreytinga. Við þá ákvarðanatöku var ekki að fullu gætt góðra stjórn-sýsluhátta án þess þó að talið verði að það leiði til ógildingar ákvörðunarinnar.“

Í rökstuðningi fyrir kvörtun sinni tekur [A] fram, að hann geti ekki sætt sig við úrskurð ráðuneytisins og séu ástæður þess helstar, að hann sé látinn bera hallann af óreiðu í mannaráðningum Tryggingastofnunar ríkisins. Bendir A á, að hann hafi ítrekað reynt að fá skipun í embættið, en talað fyrir daufum eyrum. Þá ítrekar A þá skoðun sína, að beina aðild ráðherra hafi þurft til niðurlagningar stöðu hans vegna þess langa tíma, sem hann hafi gegnt starfinu án formlegrar skipunar. Í gögnum þeim, sem ráðuneytið hafi byggt úrskurð sinn á, sé ekki að finna formlegt samþykki ráðherrans, heldur virðist eingöngu vera stuðst við umsagnir forstjóra Tryggingastofnunar og formanns tryggingaráðs. Þá gerir A athugasemdir við þau orð skrifstofustjóra Tryggingastofnunar ríkisins, að „deildarstjóri innheimtudeildar [hafi verið] ráðinn af forstjóra“. Þá tekur A fram, að hann hafi verið settur til að gegna starfinu, án þess að því hafi verið fylgt eftir með sérstakri skipun.

III.

Ég ritaði heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra bréf 10. mars 1995, þar sem ég vísaði til úrskurðar ráðuneytisins frá 2. desember 1994. Síðan segir í bréfinu:

„Í ofangreindum úrskurði heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins segir:

„Ráðuneytið telur að þegar litið er til þess hversu ráðningarform [A] er óljóst þá sé óvarlegt að álykta sem svo að til hafi þurft að koma bein aðild ráðherra að starfslokum hans.“

Af ofangreindu tilefni er þess óskað, sbr. 7. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið veiti upplýsingar um, hvort samþykki heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra hafi legið fyrir til niðurlagningar stöðu A 1. mars 1994 og ef svo var, hvenær það samþykki lá fyrir.“

Í svarbréfi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, dags. 29. mars 1995, segir meðal annars:

[. . .]

„Vegna spurningar þeirrar sem lögð er fram við ráðuneytið í umræddu bréfi, skal það tekið fram að samþykkis heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra fyrir niðurlagningu stöðu [A] 1. mars 1994 var ekki leitað.“

Með bréfi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins 13. júní 1995 bárust mér frekari upplýsingar. Í bréfinu segir:

„Ráðuneytið vísar til bréfs síns dags. 29. mars 1995 þar sem svarað er bréfi umboðsmanns vegna kvörtunar [A] til umboðsmanns. [A] kvartar yfir úrskurði heil-

brigðis- og tryggingamálaráðuneytisins frá 2. desember 1994 um að forstjóri Tryggingastofnunar ríkisins hafi á löglegan hátt staðið að því að leggja niður stöðu [A] sem deildarstjóra hjá stofnuninni.

Í svarbréfi ráðuneytisins dags. 29. mars 1995 kemur fram að samþykkis heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra fyrir niðurlagningu stöðu [A] hafi ekki verið leitað. Um sök þessa byggði ráðuneytið á því að engin bréf fundust í skjalasafni ráðuneytisins þar að lútandi.

Ráðuneytinu hefur nú borist bréf frá forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins vegna þessa máls, dags. 1. júní 1995, móttakið 7. júní 1995. Með bréfinu fylgir yfirlýsing fyrrverandi heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra, . . . dags. 1. júní 1995. Þar staðfestir fyrrverandi ráðherra að er hann hafi gegnt embætti heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra hafi [forstjóri Tryggingastofnunar ríkisins] rætt við sig um sameiningu deilda hjá stofnuninni og afleiddar breytingar af þeim sökum á stöðu [A] sem deildarstjóra lána- og innheimtudeildar Tryggingastofnunar ríkisins. Fram kemur að ráðherra gerði ekki athugasemd við sjálfar fyrirhugaðar skipulagsbreytingar og að forstjóri hafi unnið áfram að þeim með sínu samþykki, þó með hliðsjón af ábendingum hans um að forstjóri freistaði þess að ná sátt um málin og ekki síst farsælli niðurstöðu við [A] sem báðir aðilar gætu við unað.“

Í tilvitnuðu bréfi forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins, dags. 1. júní 1995, er vísað meðal annars til áður nefnds bréfs heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins frá 29. mars 1995. Síðan segir í bréfi forstjórans:

„Af þessu tilefni er nauðsynlegt að fram komi að samþykkis ráðherra var leitað. Forstjóri taldi reyndar óþarft að skiptast á bréfum við ráðherra um þennan gjörning, og ekki kom fram ósk frá ráðherra um að svo væri gert.

Í þessu sambandi er þó rétt að minna á bréf forstjóra TR til ráðuneytisins 29.04.94. Í því er greint frá, að þær skipulagsbreytingar sem leiddu til niðurlagningar á stöðu [A], hafi verið kynntar fyrir ráðherra, og að ráðherra hafi samþykkt þær, . . .

Forstjóri hefur óskað eftir yfirlýsingu . . ., fyrrv. heilbrigðisráðherra um að hann hafi sem ráðherra samþykkt þær skipulagsbreytingar, sem leiddu til niðurlagningar á stöðu [A]. Var sú yfirlýsing auðfengin og fylgir hún, dags. 01.06.95, bréfi þessu . . .

Eins og fram kemur í yfirlýsingu [fyrrverandi heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra], lagði hann áherslu á að þess væri freistað að ná sátt um þetta mál og farsælli niðurstöðu, sem báðir aðilar gætu unað við. Því er lýst í áður tilvitnuðu bréfi mínu frá 29.04.94 að allar hugsanlegar leiðir væru kannaðar áður en ákveðið var að sameina lána- og innheimtudeild við lífeyrissjóðadeild. Þegar ákvörðun um sameiningu deilda lá fyrir, og [þar] með niðurlagning á stöðu [A] sem deildarstjóra, var reynt að ná samkomulagi við hann um áframhaldandi störf hjá stofnuninni. [A] var boðið starf áfram hjá Tryggingastofnun og sinna þar sambærilegum verkefnum og þeim sem hann hafði áður gegnt, en þó ekki sem deildarstjóri. Jafnframt var honum boðið að hann héldi óbreyttum launakjörum. Í þessu sambandi var [A] boðið að skrifna undir meðfylgjandi samkomulag við Tryggingastofnun um áframhaldandi starf.

[A] hafnaði hins vegar þessu boði um áframhaldandi starf með þeim rökum, að hann hefði „ekki í hyggju að láta af starfi deildarstjóra hjá Tryggingastofnun ríkisins“ . . . Því var niðurlagning á stöðu hans óhjákvæmileg.

Það er því alveg ljóst, að samþykki ráðherra lá fyrir áður en staða [A] var lögð niður, og að öllu leyti var unnið að máli þessu skv. tilmælum ráðherra. Jafnframt er rétt að minna á það hér, að samþykkis tryggingaráðs var einnig aflað. Þá voru skipulagsbreytingar þessar kynntar fyrir stjórn Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins áður en

staða [A] var lögð niður, en verkefni lána- og innheimtudeildar voru aðallega að sinna störfum fyrir þann sjóð eftir að Lífeyrissjóður sjómanna fór út úr Tryggingastofnun. Mál þetta var því rækilega skoðað og kynnt áður en gripið var til nokkurra aðgerða, og samþykki var aflað frá þeim aðilum sem nauðsynlegt var að fá samþykki frá.“

Tilvitnuð yfirlýsing fyrrverandi heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra frá 1. júní 1995 er svohljóðandi:

„Það staðfestist hér með, skv. beiðni þar um, að á þeim tíma er ég gegndi ráðherraembætti í heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu, ræddi . . ., forstjóri Tryggingastofnunar ríkisins við mig um sameiningu deilda hjá stofnuninni og afleiddar breytingar af þeim sökum á stöðu [A] sem deildarstjóra lána- og innheimtudeildar Tryggingastofnunar ríkisins. Mér var jafnframt sagt, að ákveðinnar óánægju gætti með þessi mál meðal starfsmanna, þ.á.m. [A]. Lagði ég áherslu á það við forstjóra, að hann freistaði þess að ná sátt um þessi mál og ekki síst farsælli niðurstöðu við [A], sem báðir aðilar gætu við unað. Ég gerði hins vegar ekki athugasemdir við sjálfar fyrirhugaðar skipulagsbreytingar og forstjóri vann að þeim áfram með mínu samþykki, þó með hliðsjón af ofangreindum ábendingum mínum varðandi starfsmannamálin.“

IV.

Hinn 22. júní 1995 ritaði ég heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra bréf. Vísaði ég þar til bréfs ráðuneytisins frá 13. júní 1995, bréfs forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins frá 1. júní 1995 og yfirlýsingar fyrrverandi heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra sama dag um það, að leitað hafi verið samþykkis vegna niðurlagningar á stöðu [A] sem deildarstjóra innheimtu- og lánadeildar Tryggingastofnunar ríkisins. Af þessu tilefni óskaði ég eftir því, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að ráðuneytið léti mér í té skýringar á því, að upplýsingar þessar um framangreinda ákvörðun fyrrverandi heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra, voru eigi skráðar og tiltækar í heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu, er það svaraði bréfi mínu frá 10. mars 1995, sbr. bréf ráðuneytisins, dags. 29. mars 1995.

Með bréfi, dags. 11. júlí 1995, gaf ég A kost á að senda mér athugasemdir sínar í tilefni af bréfi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins frá 13. júní 1995, yfirlýsingu fyrrverandi heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra, dags. 1. júní 1995, og bréfi forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins, dags. sama dag. Athugasemdir A bárust mér með bréfi hans, dags. 16. júlí 1995.

Með bréfi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, dags. 31. júlí 1995, bárust mér svör ráðuneytisins við bréfi mínu frá 22. júní 1995. Í bréfi ráðuneytisins segir:

„Ráðuneytið vísar til bréfs dags. 22. júní 1995 þar sem vísað er til fyrri bréfaskipta vegna kvörtunar [A], lögfræðings.

Í tilefni af bréfi ráðuneytisins, dags. 13. júní 1995 um málið, óskar umboðsmaður eftir skýringum á því af hverju ákvörðun heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra vegna málsins var ekki skráð og tiltæk í ráðuneytinu er það svaraði bréfi umboðsmanns frá 10. mars 1995 með bréfi dags. 29. mars 1995.

Vegna þessa máls vill ráðuneytið koma eftirfarandi skýringum á framfæri:

Í skjalasafni ráðuneytisins eru engin bréfaskipti um samþykki ráðherra fyrir niðurlagningu stöðu [A]. Engar skráðar upplýsingar eru í skjalasafni ráðuneytisins um þær viðræður sem vísað er til í yfirlýsingu fv. ráðherra dags. 1. júní 1995. Sama gildir um fjölmarga fundi sem forstöðumenn stofnana eiga með ráðherra. Í umræddri

yfirlýsingu segir að forstjóri Tryggingastofnunar ríkisins hafi rætt við ráðherra um sameiningu deilda og afleiðingar þeirra breytinga, m.a. á stöðu [A]. Í umræddri yfirlýsingu kemur ekkert fram um að ráðherra hafi samþykkt formlega endanlega niðurstöðu málsins heldur eingöngu að ráðherra hafi ekki gert athugasemdir við „sjálfar fyrirhugaðar skipulagsbreytingar“ og að forstjóri hafi unnið áfram að þeim með hans samþykki, þó með ákveðnum ábendingum varðandi afleiðingar fyrir einstaka starfsmenn. Yfirlýsing fv. heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra dags. 1. júní 1995, sem skrifuð er samkvæmt beiðni, breytir ekki því sem fullyrt er í bréfi ráðuneytisins dags. 29. mars 1995 um að formlegs samþykkis heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra fyrir niðurlagningu stöðu [A] 1. mars 1994 var ekki leitað.“

Með bréfi 4. desember 1995 gaf ég A kost á að senda mér athugasemdir sínar við framangreint bréf ráðuneytisins. Bárust mér athugasemdir A með bréfi hans 12. desember 1995.

V.

Kvörtun sú, er A hefur borið fram, lýtur að starfslokum hans sem deildarstjóra lána- og innheimtudeildar Tryggingastofnunar ríkisins. Telur A, að forstjóri stofnunarinnar hafi ekki staðið með lögmæltum hætti að því að leggja niður stöðu hans.

Eins og fram kemur í II. og III. kafla, voru lána- og innheimtudeild og lífeyrissjóðadeild stofnunarinnar sameinaðar 1. mars 1994 samkvæmt ákvörðun forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins, sem hann tók samkvæmt gögnum málsins síðari hluta janúarmánaðar 1994. Með bréfi, dags. 2. febrúar 1994, hafnaði A því starfi, sem honum var boðið af því tilefni. Af bréfi forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins frá 22. febrúar 1994 og bréfi A, dags. 24. febrúar 1994, verður ráðið, að ágreiningur hafi verið um breytingar á störfum og stöðu A. Á hinn bóginn verður ekki annað ráðið af bréfi forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins frá 24. febrúar 1994 en að hann hafi talið, að staða A hefði verið lögð niður frá 1. mars 1994. Í kvörtun sinni heldur A því fram, að forstjóri Tryggingastofnunar ríkisins hafi ekki haft heimild heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra til þess að leggja niður stöðu hans og að ekki hafi verið leitað eftir samþykki heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra fyrir sameiningu lána- og innheimtudeildar og lífeyrissjóðadeildar, eins og áskilið sé í 3. málsl. 2. mgr. 2. gr. laga nr. 117/1993, um almannatryggingar.

I.

A hóf störf hjá Tryggingastofnun ríkisins haustið 1969. Með bréfi heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra 8. desember 1980 var hann settur til þess að gegna, auk starfs deildarstjóra lánadeildar, störfum deildarstjóra verðbréfa- og innheimtudeildar frá 1. febrúar 1981 til 1. júní 1981. Með bréfi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins 26. maí 1981 var setning A framlengd til 31. ágúst 1981. Í máli sínu hefur A bent á, að ætlunin hafi verið að skipa hann í stöðu deildarstjóra hjá Tryggingastofnun ríkisins, en af því hafi ekki orðið. Með bréfi forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins, dags. 24. febrúar 1994, var A tilkynnt, að staða hans hjá stofnuninni hefði verið lögð niður frá og með 1. mars 1994. Í niðurlagi úrskurðar heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins 2. desember 1994 segir, að forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins hafi verið heimilt að leggja niður stöðu A hjá stofnuninni vegna skipulagsbreytinga. Er í úrskurðinum vísað til þess, að A hafi ekki verið skipaður af ráðherra í stöðuna eða við hann gerður skriflegur ráðningarsamningur og hafi ráðning A eftir 31. ágúst 1981 verið í höndum forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins. Sé óvarlegt „að álykta sem svo að til hafi þurft að koma bein aðild ráðherra að starfslokum hans“.

Um það, hver skipi, setji eða ráði í starf eru almenn fyrirmæli í 2. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Í ákvæðinu segir:

„Það fer eftir ákvæðum laga um hverja starfsgrein, hver veita skuli, setja í eða ráða í stöður. Nú er eigi um það mælt í lögum og skal þá svo meta sem sá ráðherra, er starfinn lýtur, geri þá ráðstöfun, en geti þó veitt forstjóra viðkomandi starfsgreinar heimild til að gera það, ef ráðstafa skal hinum vandaminni og ábyrgðarminni stöðum í grein hans.“

Í athugasemdum við 2. gr. frumvarps þess, er varð að lögum nr. 38/1954, segir meðal annars svo:

„Hér ræðir um veitingarvald opinberra starfa.

Í stjórnarskrá og einstökum lögum er oft ákveðið, hver veita skuli stöðu, t.d. forseti Íslands, ríkisstjórn, einstakir ráðherrar eða forstjórar stofnana. Í 2. gr. er ákveðið, að þar sem engin fyrirmæli slík eru til um starf skuli sá ráðherra veita það, er starfið lýtur. Þó hefur hann heimild til að fela forstjóra að veita störf, er minni ábyrgð fylgir og vandi; er þá m.a. átt við sum afgreiðslustörf, skrifarastörf o.fl.“ (Alþt. 1953, A-deild, bls. 418.)

Af 7. og 10. gr. laga nr. 38/1954 verður almennt ráðið, að sá, er veiti starf, veiti jafnframt lausn frá því. Samkvæmt 2. mgr. 3. gr. laga nr. 117/1993 skipar ráðherra deildarstjóra, en samkvæmt 1. mgr. 4. gr. laganna er það forstjóri, sem ræður alla starfsmenn stofnunarinnar, sem ekki eru skipaðir af ráðherra. Samkvæmt því, sem hér hefur verið rakið, verður við það að miða, að þeir starfsmenn, sem ráðherra er ætlað að skipa skv. 2. mgr. 3. gr. laga nr. 117/1993, verði einnig leystir frá störfum af ráðherra.

Í 1. mgr. 3. gr. laga nr. 97/1974, sbr. 4. gr. laga nr. 7/1990, er gert ráð fyrir því, að þegar starfsmaður er ráðinn í þjónustu ríkisins, skuli það gert með skriflegum gerningi og tekið fram, hvort um skipun, setningu eða ráðningu sé að ræða. Verður að skilja þetta svo, að gefa skuli út sérstakt skipunar- eða setningarbréf eða gera sérstakan ráðningarsamning, sbr. dóm Hæstaréttar frá 10. desember 1986, Hrd. 1986:1657. Ákvörðun um skipun, setningu eða ráðningu ríkisstarfsmanns telst til þeirra ákvarðana, sem ríkar kröfur eru gerðar um, að séu ótvíræðar að efni til. Gildir slíkt einnig um starfslok ríkisstarfsmanna. Skiptir miklu að ótvírætt sé, hver hafi tekið slíka stjórnvaldsákvörðun, hvert efni hennar sé og hvenær efni hennar er breytt eða það fellt niður. Ekki hafa verið lögð fram gögn um það, hvernig staðið hafi verið að ráðningu A eftir 31. ágúst 1981. Er ekki annað komið fram en að A hafi áfram gegnt umræddri deildarstjórastöðu, án þess að til hafi komið sérstök ákvörðun ráðherra eða bein afskipti forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins. Eins og áður er fram komið, lúta þær ákvarðanir, sem deilt er um í máli þessu, annars vegar að breytingum á deildaskipan Tryggingastofnunar, en þær snerta innra skipulag stofnunarinnar, og hins vegar að því að leggja stöðu A niður. Um það verður fjallað hér á eftir.

2.

Í I. kafla laga nr. 117/1993, um almannatryggingar, er fjallað um skipulag og stjórn Tryggingastofnunar ríkisins. Samkvæmt 1. gr. laganna teljast almannatryggingar samkvæmt lögum: Lífeyristryggingar, slysatryggingar og sjúkratryggingar. Þá segir í 2. mgr. 2. gr. laganna:

„Hver grein trygginganna, sbr. 1. gr., er sjálfstæð deild í Tryggingastofnuninni og hefur þar sérstakan fjárhag. Engin deildanna ber ábyrgð á skuldbindingum annarrar. Að öðru leyti er forstjóra heimilt, að fengnu samþykki tryggingaráðs og ráðherra, að skipa starfsemi stofnunarinnar í deildir eftir því sem henta þykir.“

Lokamálsliður 2. mgr. 2. gr. laga nr. 117/1993 kom til með 1. gr. laga nr. 83/1967. Í skýringum við ákvæði þess frumvarps, er varð að lögum nr. 83/1967, segir, að í 2. mgr. sé bætt almennri heimild til að skipa starfsemi stofnunarinnar í deildir eftir því sem henta þykir, sbr. Alþt. 1967, A-deild, bls. 335.

Pegar litið er til fyrirmæla 3. ml. 2. mgr. 2. gr. laga nr. 117/1993, er ljóst, að heimild forstjóra til þess að breyta deildaskipan Tryggingastofnunar ríkisins verður ekki beitt, nema að fengnu samþykki tryggingaráðs og ráðherra. Með bréfum, er heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið ritaði forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins og tryggingaráði 8. apríl 1994 í tilefni af stjórnslukæru A, óskaði ráðuneytið eftir ítarlegri greinargerð um mál það, sem kærán væri sprottin af. Í svarbréfi forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins 29. apríl 1994 segir meðal annars:

„Í bréfi [A] til ráðuneytisins er því haldið fram, að undirritaður hafi brotið gegn 2. gr. laga nr. 117/1993 um almannatryggingar. Í lagagreininni eru tilteknar nokkrar deildir sem eru lögskipaðar. „Að öðru leyti er forstjóra heimilt, að fengnu samþykki tryggingaráðs og ráðherra, að skipa starfsemi stofnunarinnar í deildir eftir því sem henta þykir“, svo vitnað sé orðrétt í 2. mgr. greinarinnar. Samkvæmt þessu hafði undirritaður sem forstjóri heimild til að gera þá skipulagsbreytingu sem um ræðir, enda var tilskilinna samþykkt leitað. Málið var rætt á fundi tryggingaráðs 14. janúar s.l., og þá var rætt við ráðherra um fyrirhugaðar skipulagsbreytingar. Báðir þessir aðilar lýstu sig samþykka því að gripið væri til kyntra ráðstafana.“

Í bréfi sínu til tryggingaráðs óskaði ráðuneytið upplýsinga um afskipti tryggingaráðs af málinu. Í svarbréfi tryggingaráðs 29. apríl 1994 segir um framangreint atriði:

„Á tryggingaráðsfundi föstudaginn 14. janúar 1994 ræddi forstjóri ítarlega um skipulagsmál stofnunarinnar og þær breytingar þar að lútandi sem hann taldi nauðsynlegar þ.á.m. samlagningu tveggja deilda í eina sem hér um ræðir. Allir tryggingaráðsmenn tjáðu sig um þessar hugmyndir, báru fram fyrirspurnir og lýstu samþykki sínu við þeim fyrirætlunum. Engin formleg samþykkt var gerð þar að lútandi og í fundargerð af þeim fundi segir einungis: „Forstjóri ræddi um skipulagsmál stofnunarinnar“. Af umræðum þessum gat forstjóri hins vegar ekki haft annan skilning en þann, að hann hefði fengið samþykki Tryggingaráðs fyrir fyrirætlan sinni.

Í tilefni af fátæklegri fundargerð frá 14. janúar s.l. varðandi þennan lið hefur Tryggingaráð á fundi sínum í dag áréttað fyrri samþykki sitt um samlagningu lífeyrisjóðadeildar og lána- og innheimtudeildar, þannig að ekki verði um villst þegar leitað verður í bókum Tryggingaráðs varðandi það mál.“

Samkvæmt framansögðu var fyrirhuguð sameining deilda rædd á fundi tryggingaráðs 14. janúar 1994, en fundargerð ber ekki annað með sér en að forstjóri hafi rætt um skipulagsmál stofnunarinnar. Í ofangreindu bréfi tryggingaráðs frá 14. apríl 1994 er upplýst, að tryggingaráðsmenn hafi lýst samþykki sínu við þessum fyrirætlunum, en engin formleg samþykkt hafi verið gerð þar að lútandi. Það verður því ekki séð, að tryggingaráð hafi samþykkt umrædda breytingu fyrr en 29. apríl 1994. Voru því þeir annmarkar á þessari málsmeðferð, að samþykki tryggingaráðs við breytti deildaskiptingu lá ekki fyrir, áður en forstjóri Tryggingastofnunar ríkisins ákvað hana og hún hafði gengið í gildi. Skýra verður 2. mgr. 2. gr. laga nr. 117/1993 svo, að samþykkis tryggingaráðs verði að afla fyrirfram.

3.

Ljóst er, að ákvörðun forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins um að breyta deildaskipan stofnunarinnar tengist þeirri ákvörðun hans, að leggja stöðu A niður. Í fyrri tilvikinu þarf, eins og áður er rakið, samþykki ráðherra og tryggingaráðs. Þegar litið er til fyrirmæla

2. mgr. 3. gr. laga nr. 117/1993 og ákvæða 7. og 10. gr. laga nr. 38/1954, þurfti í síðara tilvikinu atbeina þess stjórnvalds, er fór með vald til að veita stöðuna. Er því rétt, eins og mál þetta er vaxið, að fjalla um það í einu lagi, hvort nauðsynlegar ákvarðanir heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra hafi legið fyrir.

Af hálfu forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins er því haldið fram, að samþykki fyrrverandi heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra til nefndra skipulagsbreytinga hafi legið fyrir. Þessu til staðfestingar hefur forstjóri stofnunarinnar lagt fram yfirlýsingu fyrrverandi heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra, dags. 1. júní 1995, sem rakin er í III. kafla hér að framan. Í yfirlýsingu ráðherrans kemur fram, að forstjóri Tryggingastofnunar ríkisins hafi rætt við hann um „. . . sameiningu deilda hjá stofnuninni og afleiddar breytingar af þeim sökum á stöðu [A] sem deildarstjóra . . .“ og að hann hafi ekki gert „. . . athugasemdir við sjálfar fyrirhugaðar skipulagsbreytingar . . .“ og hefði forstjóri unnið að þeim áfram með hans samþykki, en með þeim fyrirvara, að náð yrði sátt um starfsmannamál og ekki „. . . síst farsælli niðurstöðu fyrir [A]“. Af yfirlýsingu þessari verður ekki séð, að sérstaklega sé greint á milli þess, að annars vegar var um að ræða stjórnvaldsákvörðun, er snerti starfslok [A], og hins vegar ákvörðun, er snerti breytingar á innra skipulagi Tryggingastofnunar ríkisins.

Af bréfum heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins frá 29. mars 1995, 13. júní 1995 og 31. júlí 1995, sem rakin eru í III. og IV. kafla hér að framan, kemur fram, að í skjalasafni ráðuneytisins finnast ekki gögn um samþykki heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra fyrir niðurlagningu stöðu [A] 1. mars 1994 eða um viðræður forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins og þáverandi ráðherra um breytingar á deildaskipan stofnunarinnar. Verður þá að taka til athugunar, hvaða þýðingu slík yfirlýsing fyrrverandi ráðherra hafi að lögum, eins og hér háttar til. Í því sambandi er rétt að líta til afstöðu dómstóla til slíkra yfirlýsinga fyrrverandi ráðherra.

Í dómi Hæstaréttar 22. júní 1945, Hrd. 1945:298, vottaði fyrrverandi félagsmálaráðherra, að rétt hefði verið skýrt frá óformlegu samkomulagi um að Sjúkrasamlag Reykjavíkur þyrfti ekki að greiða svonefnt fæðingarstofugjald við Landspítalann. Í dómnum segir að: „Yfirlýsing fyrrverandi félagsmálaráðherra, sem til er vitnað í hinum áfrýjaða dómi, getur engu ráðið um úrslit þessa máls“.

Í dómi Hæstaréttar 10. desember 1986, Hrd. 1986:1657, reyndi á það, hvort þáverandi menntamálaráðherra hefði verið búinn að endursetja kennara í starf, áður en ráðherrann lét af störfum. Vísað var til þess, að þáverandi menntamálaráðherra hefði staðfest, að hann hefði verið búinn að setja kennarann í stöðuna og tilkynnt honum það. Í dómi meirihluta Hæstaréttar segir, að ósannað sé, að ráðherrann hafi verið búinn að rita á umsóknina, að hann samþykkti að setja hann kennara, er ráðherra sagði honum, að ætlun sín væri að endursetja hann í starfið.

Í dómi Hæstaréttar frá 9. maí 1980, H. 1980:1068, reyndi á túlkun samnings, sem gerður var um ráðningu verkfræðings hjá Hollustuvernd ríkisins, þar á meðal hvort þar væri um að ræða skipun í nefnt starf. Vísaði verkfræðingurinn þar til yfirlýsingar fyrrverandi heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra um það, að skipa hefði átt hann í umrætt starf og hefði það síðan átt að vera hlutverk víðeigandi embættismanna að ganga formlega frá skipuninni. Í dómi héraðsdóms er tekið fram, að þrátt fyrir skýrslu verkfræðingsins og vottorð þáverandi heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra yrði að telja ósannað, að verkfræðingurinn hefði hlotið skipun í stöðuna. Varð því að leggja til grundvallar þann skriflega ráðningarsamning, sem gerður hafði verið um lögskipti aðilanna. Í dómi Hæstaréttar er vísað til þess, að með skírskotun til forsendna hins áfrýjaða dóms yrði að leggja samninginn til grundvallar um starfskjör hans.

Í bréfi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins frá 31. júlí 1995 segir, að engar skráðar upplýsingar séu í skjalasafni ráðuneytisins um þær viðræður, sem vísað er til í

yfirlýsingu fyrrverandi heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra, og „ . . . að formlegs samþykkis heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra fyrir niðurlagningu stöðu A 1. mars 1994 [hafi ekki verið] leitað“. Þá er þess ennfremur að gæta, að umrædd yfirlýsing ráðherra er engan veginn afdráttarlaus um það efni, sem hér skiptir máli. Samkvæmt því og með hliðsjón af framangreindum hæstaréttardómum verður ekki á því byggt, að þáverandi heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra hafi tekið ákvörðun um að leggja niður stöðu A. Gildir hið sama raunar einnig um það, hvort legið hafi fyrir samþykki ráðherra til breytinga á deildaskipan Tryggingastofnunar ríkisins. Var þessi meðferð málsins í andstöðu við þá grundvallarreglu stjórnisýsluréttarins, að stjórnvöldum beri að sjá til þess, að jafnan liggi fyrir í gögnum þeirra, hvernig mál hafi endanlega verið afgreidd.

Samkvæmt því, sem hér hefur verið rakið, get ég ekki fallist á það, sem fram kemur í úrskurði heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins 2. desember 1994, að forstjóra stofnunarinnar hafi verið heimilt að leggja niður stöðu A frá 1. mars 1994, þar sem þá lá ekki fyrir ákvörðun ráðherra um slíkt.

VI.

Niðurstöðu álitis míns, dags. 8. janúar 1996, dró ég saman með svofelldum hætti:

„Samkvæmt framansögðu er niðurstaða mín sú, að ekki hafi legið fyrir ákvörðun heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra um að staða deildarstjóra lána- og innheimtudeildar stofnunarinnar væri lögð niður. Þá var einnig sá annmarki á meðferð þessa máls, að ekki lá fyrir samþykki heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra og tryggingaráðs samkvæmt 3. málsl. 2. mgr. 2. gr. laga nr. 117/1993, um almannatryggingar, er forstjóri Tryggingastofnunar ríkisins beitti heimild sinni samkvæmt nefndum lagaákvæðum til breytinga á deildaskipan Tryggingastofnunar ríkisins. Það eru tilmæli mín, að heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið taki mál A til meðferðar á ný, komi fram ósk um það frá A, og leysi úr málinu með hliðsjón af þeim sjónarmiðum, sem gerð hefur verið grein fyrir hér að framan.“

VII.

Hinn 24. maí 1996 ritaði ég heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra bréf og óskaði eftir upplýsingum um, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af framan- greindu álitinu mínu, en A hafði tjáð mér, að hann hefði leitað til ráðuneytisins á ný. Í svari heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, dags. 7. júní 1996, segir meðal annars:

„[A] fékk biðlaun frá Tryggingastofnun ríkisins í 12 mánuði frá 1. mars 1994. Í framhaldi af því gerði heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið verksamning við [A] um samningu frumvarps og greinargerðar um réttindi og skyldur heilbrigðisstétta. Gert var ráð fyrir að verkið tæki sjö mánuði. Samningurinn var síðan framlengdur um 6 mánuði eða t.o.m. 31. mars 1996 og hefur [A] nú skilað verkinu. Fyrir þetta fékk [A] kr. 227.000 á mánuði, fyrrgreint tímabil, auk virðisaukaskatts.“

Í framhaldi af álitinu yðar hinn 8. janúar sl. hafa ráðherra og ráðuneytisstjóri átt nokkur viðtöl við [A]. Í þeim viðtölum hefur komið fram að [A] óskaði fyrst og fremst eftir að fá vinnu. Í samræmi við það hefur ráðuneytisstjóri lagt áherslu á að reyna að útvega [A] vinnu og hefur í því skyni átt viðtöl við ýmsa forstöðumenn. Hann ræddi m.a. við [. . .] vegna þess verkefnis sem [A] hefur nú verið ráðinn í til ársloka 1996. Ekki hefur hins vegar enn tekist að útvega [A] fast starf.

Á fundi ráðuneytisins með [A] hinn 20. maí sl. ítrekaði hann að hann legði megináherslu á að fá fast starf. Hann væri hins vegar búinn að ráða sig í verkefni hjá [. . .] til ársloka 1996 og gæti því ekki ráðið sig í annað starf fyrr en að loknu því tímabili. Samkomulag varð um eftirfarandi: Ráðuneytið mun leitast við að útvega [A] starf fyrir lok ársins 1996. Hafi hann ekki fengið starf fyrir þann tíma mun ráðuneytið beita sér fyrir því að hann fái hæfilegar bætur.“

Með bréfum til heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra, dags. 7. janúar 1997 og 4. júlí 1997, óskaði ég eftir upplýsingum um, hvaða ráðstafanir hefðu verið gerðar í framhaldi af áliti mínu, með vísan til framangreindra bréfaskipta. Svar heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins hafði ekki borist þegar skýrslan fór til prentunar.

**15.5. Uppsögn ríkisstarfsmanns vegna meintra brota í starfi.
Málsmeðferð. Málefnaleg sjónarmið. Meðalhófsregla.
(Mál nr. 1296/1994)**

A kvartaði yfir ákvörðun forstjóra Landhelgisgæslu Íslands um að segja honum upp starfi skipherra hjá landhelgisgæslunni. Var A sagt upp störfum með 3 mánaða fyrirvara samkvæmt 2. mgr. 9. gr. sjómannalaga, nr. 35/1985. Í svari dóms- og kirkjumálaráðuneytisins við bótakröfu A kom fram að forstjóri landhelgisgæslunnar færi með ráðningarmál og uppsagnir úr starfi hjá landhelgisgæslunni. Ekki yrði séð að meinbugir væru á uppsögn A eða að hún fæli í sér rétt til bóta.

Umboðsmaður tók fram að samkvæmt 1. mgr. 5. gr. laga nr. 25/1967, um Landhelgisgæslu Íslands, teldust starfsmenn landhelgisgæslunnar til lögreglumanna ríkisins og hefðu þeir réttindi og skyldur samkvæmt því. Um þau færi því samkvæmt lögum nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, að uppfylltum skilyrðum 1. gr. þeirra laga. Ákvörðun stjórnvalds um uppsögn ríkisstarfsmanns yrði ávallt að byggjast á málefnalegum sjónarmiðum. Þá væri heimild stjórnvalda til þess að segja upp ríkisstarfsmönnum sett ákveðin takmörk af ákvæðum laga, meðal annars 7.–11. gr. laga nr. 38/1954, sem fjalla um skilyrði þess að ríkisstarfsmanni verði veitt lausn úr starfi um stundarsakir eða að fullu, vegna meintra misfella í starfi. Væri tilgangur ákvæðanna að tryggja að ríkisstarfsmönnum yrði ekki vikið úr starfi vegna þessa nema að undangenginni vandaðri málsmeðferð, meðal annars tryggilegri rannsókn á meintum misfellum, og að aðgættum rétti starfsmanns til að tala máli sínu, áður en rökstudd og skrifleg ákvörðun yrði tekin um lausn hans. Þá tryggðu efnisskilyrði 7. gr. laganna rétt ríkisstarfsmanna, þar sem í 2. mgr. 7. gr. laganna væri gert ráð fyrir að veita skyldi starfsmanni áminningu og gefa honum kost á að bæta ráð sitt, áður en til þess kæmi að honum yrði veitt lausn frá störfum um stundarsakir. Væri regla þessi öðrum þræði byggð á sömu viðhorfum og meðalhófsregla 12. gr. stjórnisýslulaga, nr. 37/1993.

Þar sem upplýst var í málinu að þau sjónarmið og ástæður sem lágu til grundvallar þeirri ákvörðun að veita A lausn úr starfi voru meintar misfellur í starfi hans, þar að fara með málið samkvæmt 7.–11. gr. laga nr. 38/1954. Þar sem ekki var farið með málið eftir þeim ákvæðum var hrotinn réttur á A og taldi umboðsmaður að ákvörðun forstjóra Landhelgisgæslu Íslands hefði vegna þessa verið haldin verulegum annmarka. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, að það tæki mál A til meðferðar á ný, óskaði hann þess, og tæki þá til athugunar hvernig hlutur hans yrði réttur.

I.

Hinn 2. desember 1994 leitaði til mín A, og kvartaði yfir þeirri ákvörðun forstjóra Landhelgisgæslu Íslands frá 11. júní 1993, að segja honum upp starfi hjá Landhelgisgæslu Íslands. Telur A, að ekki hafi verið rétt staðið að uppsögn sinni og að hún hafi ekki verið byggð á málefnalegum sjónarmiðum.

II.

Samkvæmt gögnum málsins hóf A störf hjá landhelgisgæslunni árið 1957. Árið 1986 varð hann skipherra og gegndi því starfi, þar til honum var sagt upp störfum.

Í kvörtun A er því lýst, að deilur hafi risið milli hans og forstjóra landhelgisgæslunnar í maí árið 1993. Í framhaldi af þeim hafi honum verið sagt upp störfum með bréfi forstjóra landhelgisgæslunnar, dags. 11. júní 1993. Uppsagnarfrestur var þar tilgreindur þrjú mánuðir, sbr. 2. mgr. 9. gr. sjómannalaga nr. 35/1985.

Hinn 16. september 1993 ritaði A dóms- og kirkjumálaráðuneytinu bréf, þar sem hann fór fram á bætur vegna uppsagnarinnar.

Dóms- og kirkjumálaráðuneytið svaraði bréfi A með bréfi, dags. 3. desember 1993. Þar segir meðal annars:

„Af þessu tilefni bendir ráðuneytið á að forstjóri landhelgisgæslunnar ræður starfslið stofnunarinnar, þ.m.t. yfirmenn, sbr. 4. gr. laga um Landhelgisgæslu Íslands, nr. 25/1967. Af því leiðir að forstjóri fer þá einnig með mál er varða uppsögn úr starfi.

Gögn með bréfi yðar bera með sér að forstjóri landhelgisgæslunnar hefur sagt yður upp starfi með tilskildum fyrirvara, sbr. 2. mgr. 9. gr. sjómannalaga, nr. 35/1985, en um starfskjör yðar fór samkvæmt kjarasamningi, sbr. 10. gr. laga nr. 25/1967.

Bréf yðar eða gögn með því bera ekki með sér að meinbugir séu á uppsögn yðar eða að hún feli í sér rétt til bóta. Kröfu um bætur vegna uppsagnarinnar er því hafnað.

Beðist er afsökunar á drætti sem orðið hefur á að svara bréfi yðar.“

III.

Hinn 13. desember 1994 ritaði ég dóms- og kirkjumálaráðherra bréf og óskaði eftir því, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að ráðuneyti hans skýrði viðhorf sitt til kvörtunarinnar og léti mér í té gögn málsins. Sérstaklega óskaði ég eftir því að gerð yrði grein fyrir þeim ástæðum, er lágu til grundvallar uppsögn A.

Svör dóms- og kirkjumálaráðuneytisins bárust mér með bréfi, dags. 19. desember 1994. Segir þar meðal annars:

„[A] var sagt upp starfi skipherra hjá landhelgisgæslunni með bréfi forstjóra landhelgisgæslunnar, dags. 11. júní 1993. Samkvæmt 4. gr. laga um Landhelgisgæslu Íslands, nr. 25/1967, ræður forstjóri landhelgisgæslunnar starfslið stofnunarinnar, þ.m.t. yfirmenn. Af því leiðir að forstjórinn fer einnig með mál er varða uppsögn úr starfi.

Uppsögn skipherrans var ekki borin undir ráðuneytið, og kom því ekki til þess að ráðuneytið legði mat á uppsögnina. Einu afskipti ráðuneytisins af því máli voru vegna bréfs sem [A] sendi dómsmálaráðherra 16. september 1993, eftir að uppsögn var komin til framkvæmda. [. . .]

Tekið skal fram að eins og mál þetta var lagt fyrir ráðuneytið á sínum tíma var ekki talin ástæða til að leita eftir sérstökum skýringum frá forstjóra landhelgisgæslunnar á þeim ástæðum sem lágu til grundvallar uppsögninni. Er heldur ekki kunnugt um að skipherrann hafi gert það. [. . .]“

Með bréfi, dags. 22. desember 1994, gaf ég A færi á að gera athugasemdir við framangreint bréf ráðuneytisins. Athugasemdir hans bárust mér með bréfi, dags. 28. desember 1994.

Hinn 5. janúar 1995 ritaði ég dóms- og kirkjumálaráðuneytinu á ný bréf og óskaði eftir því, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að ráðuneytið aflaði upplýsinga um, á hvaða sjónarmiðum umrædd uppsögn A hefði verið byggð og gerði mér grein fyrir þeim.

Svör dóms- og kirkjumálaráðuneytisins bárust mér með bréfi, dags. 24. febrúar 1995. Meðfylgjandi voru ljósrit af bréfi forstjóra landhelgisgæslunnar, dags. 15. febrúar 1995, og

ljósrit af bréfi fyrrverandi forstjóra landhelgisgæslunnar, dags. 14. febrúar 1995. Í umsögn fyrrverandi forstjóra landhelgisgæslunnar, sem tók ákvörðun um uppsögn A, sagði meðal annars svo:

„Í samræmi við ákvæði kjarasamnings Skipstjórafélags Íslands taldist [A] vera fastráðinn skipstjóri hjá Landhelgisgæslunni frá miðju ári 1986, en fram til þess tíma hafði hann starfað sem stýrimaður og öðru hverju sem skipstjóri, tímabundið.

Þrátt fyrir að orð færi af erfiðum samskiptum [A] við undirmenn sína, taldi undirritaður rétt að gefa honum tækifæri til að sanna ágæti sitt sem skipherra, þar eð erfitt vill reynast að sannprófa slíkan orðróm, og vegna starfsaldurs stóð [A] næst því að vera fastráðinn skipherra. Í byrjun árs 1987 var [A] þó tekinn í land af varðskipinu [X] og settur á biðlaun um þriggja vikna skeið, vegna almennrar kvörtunar yfirmanna á skipinu, og var sú ráðstöfun viðvörðun til [A]. [A] tók síðan við skipi sínu aftur og virtist nokkur breyting hafa orðið á til batnaðar, að minnsta kosti fyrst um sinn. Í viðræðum okkar [A] um téð vandamál og önnur er upp komu síðar, [. . .] taldi hann ætíð að um væri að ræða rögburð óvildarmanna og skilningsleysi annarra á stjórnunaraðferðum sínum.

Í skipstjórnartíð [A] hafa komið fyrir atvik er valdið hafa Landhelgisgæslunni verulegu fjárhagstjóni. [. . .]

Skömmu eftir að varðskipið [Y] kom til Reykjavíkur úr áðurnefndri för til [. . .] boðaði ég [A] á skrifstofu mína og tjáði honum viðhorf mitt gagnvart starfi hans og gaf honum kost á því að segja sjálfur upp starfi sínu, sem hann hafnaði og upplýsti mig um leið að sín skipstjórn væri sú besta á landinu. Okkur í milli fóru síðan fram nokkur orðaskipti sem ég tel þó ekki ástæðu til að tína til hér. [A] var síðan sent uppsagnarbréf, en áður hafði verið kannað að hann hafði áunnið sér full lífeyrisréttindi og jafnframt að aldur hans og starfsferill á sjó veitti honum rétt til ellilauna.“

Hinn 2. mars 1995 veitti ég A færi á að gera athugasemdir við fyrrnefnt bréf dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, ásamt fylgiskjölum þess. Athugasemdir hans bárust mér með bréfi, dags. 18. apríl 1995.

Hinn 19. júní 1995 ritaði ég dóms- og kirkjumálaráðherra á ný bréf, og óskaði eftir frekari gögnum og upplýsingum. Svör ráðuneytisins bárust mér með bréfi, dags. 25. ágúst 1995.

IV.

Í álitu mínu rakti ég réttarreglur og sjónarmið um uppsögn ríkisstarfsmanna, einkum nauðsyn þess að ákvörðun byggist á málefnalegum sjónarmiðum og að málsmeðferð taki mið af þeim ástæðum sem ráða uppsögn. Í álitinu segir:

„A kvartar yfir uppsögn sinni úr starfi skipherra hjá Landhelgisgæslu Íslands. Telur hann, að ekki hafi verið rétt staðið að uppsögn sinni og að hún hafi ekki verið byggð á málefnalegum sjónarmiðum.

Samkvæmt 1. mgr. 5. gr. laga nr. 25/1967 teljast starfsmenn landhelgisgæslunnar til lögreglumanna ríkisins og hafa réttindi og skyldur eftir því, sbr. einnig 1. mgr. 4. gr. laga nr. 56/1972, um lögreglumenn. Samkvæmt 1. gr. laga nr. 25/1967 er Landhelgisgæsla Íslands ríkisstofnun. Að því leyti sem ekki er á annan hátt kveðið í lögum, fer því um réttindi og skyldur þeirra starfsmanna landhelgisgæslunnar, sem eru skipaðir, settir eða ráðnir í þjónustu landhelgisgæslunnar með föstum launum, meðan þeir gegna starfanum, enda verði starf þeirra talið aðalstarf, samkvæmt lögum nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, sbr. 1. gr. laganna.

Samkvæmt bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins til A, dags. 3. desember 1993,

kemur fram, að A hafi verið sagt upp störfum með þriggja mánaða uppsagnarfresti. Almennt hefur verið gengið út frá því, að ríkisstarfsmanni verði ekki sagt upp störfum með uppsagnarfresti, nema sérstök heimild sé til þess í lögum eða svo hafi verið um samið, sbr. dóma Hæstaréttar frá 12. desember 1974, Hrd. 1974:1170, og frá 21. nóvember 1972, Hrd. 1972:920. Eins og mál þetta er vaxið, og nánar verður komið að hér á eftir, er ekki þörf á því að taka afstöðu til þess, hvort slík heimild hafi verið til staðar.

Áður en ríkisstarfsmanni er veitt lausn frá störfum, verður að taka afstöðu til þess, á hvaða lagagrundvelli það verði gert. Komi til greina að gera það með uppsögn, verður að taka til athugunar, hvort þær *ástæður og sjónarmið*, er búa að baki ákvörðun um lausn ríkisstarfsmanns frá störfum, heimili að gera það með uppsögn. Hér kemur sérstaklega til athugunar hvenær heimilt er að beita uppsögn og hvenær *skýlt* er að fara með mál skv. 7.–11. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Ákvörðun stjórnvalds um uppsögn ríkisstarfsmanns verður ávallt að byggjast á *mál-efnalegum sjónarmiðum*, eins og aðrar stjórnvaldsákvarðanir. Þannig er t.d. almennt óheimilt að byggja slíka ákvörðun á sjónarmiðum, sem upp eru talin í 2. mgr. 11. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993. Aftur á móti er t.d. heimilt að segja upp starfsmanni í tilefni af breytingum á störfum, starfsháttum eða skipulagi hjá hinu opinbera, þegar þörf verður á að fá starfsmann, sem hefur aðra menntun eða reynslu en sá hefur, er stöðu gegnir, enda styðjist uppsögnin við heimild í samningi eða lögum.

Heimild stjórnvalda til þess að segja upp ríkisstarfsmönnum er einnig sett ákveðin takmörk af ákvæðum laga. Í 7.–11. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, eru ákvæði, sem fjalla um skilyrði þess, að ríkisstarfsmanni verði veitt lausn úr starfi um stundarsakir eða að fullu, *vegna meintra misfellna í starfi*. Ákvæði 7.–11. gr. taka til allra ríkisstarfsmanna, hvort sem þeir eru skipaðir, settir eða ráðnir. Í 2. málgr. 7. gr. laga nr. 38/1954 eru tilgreindar þær ástæður, sem réttlæta að veita starfsmanni lausn um stundarsakir, á meðan mál er rannsakað, svo upplýst verði, hvort rétt sé að veita honum lausn að fullu eða láta hann aftur taka við starfi sínu, sbr. 1. mgr. 8. gr. laganna. 2. mgr. 7. gr. laganna hljóðar svo:

„Rétt er að veita starfsmanni lausn um stundarsakir, ef hann hefur sýnt í starfi sínu óstundvísi eða aðra vanrækslu, óhlýðni við löglegt boð eða bann yfirmanns síns, vankunnáttu eða óvandvirkni í starfi sínu, hefur verið ölvaður að starfi eða framkoma hans eða athafnir í því eða utan þess þykir að öðru leyti ósamileg, óhæfileg eða ósamrýmanleg því starfi. Þó skal veita starfsmanni áminningu og gefa honum kost á að bæta ráð sitt, áður en honum er veitt lausn um stundarsakir samkvæmt þessari málsgrein.“

Í athugasemdum við 7.–11. gr. frumvarps þess, er varð að lögum nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, segir meðal annars svo:

„Hin sérstaka réttarstaða opinberra starfsmanna . . . leiðir til þess, að stjórnvald verður að fara varlega í því að leysa mann frá starfi án vilja hans. Með tilliti til þessa eru sett ákvæði 7.–9. gr. um lausn um stundarsakir. Meginsjónarmiðið er það, að þyki stjórnvaldi einhverju svo áfátt um starfsmann, að rök liggja til frávikningar, skuli að jafnaði farin sú leið að veita lausn um stundarsakir og láta síðan fram fara rannsókn samkv. 8. gr. á því, hvort sakir séu svo vaxnar, að veita skuli fullnaðarlausn. Ástæður til lausnar um stundarsakir eru greindar í 2. málgr. 7. gr. Ætlazt er til, að starfsmanni sé áður veitt áminning og honum gerður kostur á að bæta ráð sitt. Þó getur verið rík ástæða til lausnar án áminningar, ef svo er ástatt sem segir í 3. málgr. 7. gr.“ (Alpt. 1953, A-deild, bls. 421.)

Ljóst er, að markmið 7.–11. gr. laga nr. 38/1954 er að veita ríkisstarfsmönnum ákveðið réttaröryggi, með því að þeim verður almennt ekki vikið úr starfi vegna *meindra misfellna í því*, nema fylgt hafi verið vandaðri málsmeðferð samkvæmt þeim lögum, og nú einnig stjórnslulögum nr. 37/1993, sem felst meðal annars í tryggilegri rannsókn á hinum meintum misfellum í starfi og rétti starfsmanns til þess að tala máli sínu, áður en rökstudd og skrifleg ákvörðun væri tekin um lausn hans. Þá verður ríkisstarfsmanni ekki vikið úr starfi vegna *meindra misfellna í starfi* nema efnisskilyrði 7. gr. laganna sé uppfyllt. Í því sambandi er rétt að minna á ákvæði lokamálsliðar 2. mgr. 7. gr., sem öðrum þræði er byggt á sömu viðhorfum og 12. gr. stjórnslulaga. Þar kemur fram, að fyrst skuli almennt veita starfsmanni áminningu og gefa honum kost á að bæta ráð sitt, áður en honum er veitt lausn frá störfum um stundarsakir til rannsóknar á því, hvort málsatvik séu með þeim hætti, að rétt sé að veita honum lausn að fullu, sbr. 1. mgr. 8. gr. laganna. Í 3. mgr. 11. gr. laganna ræðir um réttarstöðu þess ríkisstarfsmanns, sem sætt hefur óréttmætum stöðumiss, en þá fer um bætur til aðila eftir úrskurði dómstóla, nema aðilar hafi komið sér saman um annað.

Það réttaröryggi og þá réttarvernd, sem löggjafinn hefur sérstaklega búið ríkisstarfsmönnum með ófrávíkjanlegum ákvæðum 7.–11. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, getur stjórnvald ekki afnumið með ákvörðunum sínum, enda verður lögum ekki breytt á annan hátt en með lögum. Þegar ástæða þess, að stjórnvald óskar að veita starfsmanni lausn frá störfum, er *meintar misfellur í starfi*, getur stjórnvald því ekki ákveðið að segja starfsmanninum upp með uppsagnarfresti, svo losna megi við starfsmann á brotalítinn hátt og komast hjá lögboðinni en jafnframt fyrirhafnarmeiri málsmeðferð, þar sem aðila er búið aukið réttaröryggi. Af þessum sökum er ljóst, að þegar ástæða þess, að stjórnvald óskar að veita starfsmanni lausn frá störfum, er *óhlýðni starfsmanns við löglegt boð eða bann yfirmanns*, eða ástæðan er sú, að starfsmaður hefur sýnt af sér *framkomu, sem er ósæmileg, óhæfileg eða ósamrýmanleg* starfi hans, þá er óheimilt að segja honum upp starfi *af þeirri ástæðu*, heldur ber að fara með málið skv. 7.–11. gr. laga nr. 38/1954.

Eins og áður segir, ritaði ég dóms- og kirkjumálaráðuneytinu bréf hinn 5. janúar 1995 og óskaði þess, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að ráðuneytið aflaði upplýsinga um, á hvaða *sjónarmiðum* uppsögn A var byggð og gerði mér grein fyrir þeim. Svör dóms- og kirkjumálaráðuneytisins bárust mér með bréfi, dags. 24. febrúar 1995. Með því fylgdi bréf fyrirverandi forstjóra landhelgisgæslunnar, dags. 14. febrúar 1995, en hann tók umrædda ákvörðun um uppsögn A. Af skýringum, sem fram koma í því bréfi, virðist ljóst, að uppsögnin hafi meðal annars verið byggð á meintum misfellum í starfi A. Þar kemur meðal annars fram, að A hafi óhlýðnast lögumætum fyrirætlum forstjóra Landhelgisgæslu Íslands um að kaupa ákveðið magn af eldsneytisolíu. Í bréfinu segir meðal annars svo:

„Til þess að mæta þeim kostnaði sem óhjákvæmilega leiddi af þessari för varðskipsins, var ákveðið að keyptir skyldu 120–130 þúsund lítrar af eldsneytisolíu fyrir skipið, þar eð hver lítri var um sjö krónum ódýrari þar í landi, heldur en hér heima. Um borð í skipið fóru þó aðeins rúmlega einn þriðji af umbeðnu magni vegna þrákelkni skipherra, og má telja vel sloppið að landhelgisgæslan þurfti ekki að borga skaðabætur vegna vanefnda í þessum viðskiptum.

Undirritaður dvaldi um tíma um borð í varðskipinu [Y] á meðan það var í [. . .] og þótt ég hefði engin afskipti af daglegum skipsstörfum, taldi ég mér skylt að ræða við skipherrann, um eldsneytistöskuna. En hann hafnaði því [. . .]. Ég taldi mér ekki fært að gera neitt frekar í málinu að sinni, meðal annars með hliðsjón af ákvæðum sjómanna laga um starf skipstjóra.“

Í skýringum fyrrverandi forstjóra kemur jafnframt fram, að A hafi sýnt af sér ósæmilega framkomu í starfi skipherra. Um þetta atriði segir svo í fyrrgreindu bréfi:

„Á meðan undirritaður dvaldi um borð í varðskipinu komst ég ekki hjá því að vera vitni að ókurteisi og ósæmilegri hegðun skipherrans gagnvart undirmönnum sínum og gestum skipsins, ekki síst undirrituðum. Ég þóttist þarna hafa sjálfur sannreynt að það orð, sem af [A] færi, væri sannleikanum samkvæmt. Eftir það sem á undan var gengið fannst mér eðlilegt að segja [A] upp starfi sem skipherra hjá Landhelgisgæslunni . . .“

Í máli þessu er ekki ástæða til þess að taka afstöðu til þeirra meintu misfella í starfi, sem A voru gefnar að sök, eða hvaða þýðingu þær gátu haft, ef réttar reyndust og með málið hefði verið farið skv. 7.–11. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Þar sem upplýst er, að þau *sjónarmið* og *ástæður*, sem lágu til grundvallar þeirri ákvörðun, að veita A lausn úr starfi, voru *meintar misfellur í starfi hans*, sem falla samkvæmt skýru orðalagi sínu beint undir ákvæði 2. mgr. 7. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, og með málið var ekki farið skv. ákvæðum 7.–11. gr. laganna, var brotinn réttur á A. Að mínum dómi verður að telja, eins og mál þetta er vaxið, að ákvörðun forstjóra Landhelgisgæslu Íslands frá 11. júní 1993 hafi verið haldin verulegum annmarka, enda telst það almennt verulegur annmarki, þegar lausn starfsmanns byggist á meintum ávirðingum ríkisstarfsmanns og ekki er farið með málið samkvæmt ófrávíkjanlegum ákvæðum 7.–11. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, sbr. álit mitt frá 31. ágúst 1990 (SUA 1990:172, SUA 1992:326 og SUA 1994:416) og dóm Hæstaréttar frá 11. maí 1995 í máli nr. 41/1993.“

V.

Niðurstaða álits míns, dags. 15. febrúar 1996, var svohljóðandi:

„Eins og nánar greinir hér að framan, er það niðurstaða mín, að ákvörðun forstjóra Landhelgisgæslu Íslands frá 11. júní 1993 um starfslok A hafi verið haldin verulegum annmarka, þar sem ákvörðunin var byggð á meintum misfellum hans í starfi og með málið var ekki farið samkvæmt ófrávíkjanlegum ákvæðum 7.–11. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Það eru tilmæli mín til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, að það taki mál A til meðferðar á ný, komi fram ósk um það frá honum, og taki þá til sérstakrar athugunar, hvernig hlutur hans verður réttur.“

VI.

Í framhaldi af áliti mínu barst mér bréf dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 12. mars 1996. Þar segir meðal annars:

„Til þessa hefur það verið skoðun ráðuneytisins, að lög nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, eigi ekki við um þá starfsmenn ríkisins, er fá laun samkvæmt kjarasamningi á grundvelli laga nr. 80/1938, um stéttarfélög og vinnudeilur, nema annað sé sérstaklega tekið fram í lögum. Í dómi Hæstaréttar frá 16. nóvember 1995, [. . .], er þessi skoðun ótvírátt staðfest. Þar segir m.a.:

„Ágreiningslaust er, að [. . .] var ráðinn skipstjóri hjá Skipaútgerð ríkisins á kjörum samkvæmt kjarasamningi Skipstjórafélags Íslands, en það félag gerir kjarasamninga á grundvelli laga nr. 80/1938 um stéttarfélög og vinnudeilur. Verð-

ur ekki talið, að lög nr. 38/1954 taki til þeirra manna, sem fá laun samkvæmt kjarasamningi á grundvelli hinna fyrrnefndu laga, nema það sé sérstaklega ákveðið með lögum. Aðild að lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins breytir engu í því efni, en lagaákvæði um hann geta ekki skorið úr um réttarstöðu starfsmanna að þessu leyti. Er því staðfest sú niðurstaða héraðsdóms að [. . .] hafi ekki verið ríkisstarfsmaður í skilningi 1. gr. laga nr. 38/1954 og hafi því ekki átt rétt til biðlauna samkvæmt 14. gr. laganna.“

Ráðuneytið telur, að í lögum um landhelgisgæslu Íslands, nr. 25/1967, lögum um lögreglumenn nr. 56/1972 eða öðrum lögum, sé ekki að finna skýra og ótvíræða lagaheimild sem veiti þeim starfsmönnum hennar, sem taka laun skv. kjarasamningi sem gerður er á grundvelli laganna um stéttarfélög og vinnudeilur, réttindi og skyldur samkvæmt lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Það er enda tekið skýrt fram í 10. gr. laga um landhelgisgæslu Íslands, að laun og kjör þeirra starfsmanna, sem vinni að staðaldri við störf á sjó eða í lofti, skuli vera í samræmi við kjarasamninga viðkomandi stéttarfélaga, eftir því sem við á. Í 9. gr. laganna segir aftur á móti, að laun og kjör starfsmanna landhelgisgæslunnar, sem vinni að staðaldri í landi, skuli vera samkvæmt lögum um kjarasamninga opinberra starfsmanna eða stéttarfélagssamningum viðkomandi starfsmanna.

Af tilefni alls framangreinds óskar ráðuneytið eftir því við yður, herra umboðsmaður, að þér takið til athugunar hvort framangreindur dómur breyti í einhverju afstöðu yðar til kvörtunar [A] vegna uppsagnar úr starfi skipherra hjá landhelgisgæslunni.“

Ég svaraði bréfi ráðuneytisins með bréfi, dags. 6. júní 1996. Þar segir meðal annars svo:

1.

„Við könnun á réttarstöðu skipstjóra Landhelgisgæslu Íslands leit ég meðal annars til forsögu lagaákvæða um Landhelgisgæslu Íslands, eðli starfans, sem fólgin er í stjórn löggæslustarfa ríkisins á höfum úti, sbr. ákvæði 1. mgr. 4. gr. laga nr. 56/1972, um lögreglumenn, svo og til ákvæða 1. mgr. 5. gr. laga nr. 25/1967, um Landhelgisgæslu Íslands, sem lögfesta skýrlega, að starfsmenn landhelgisgæslunnar skuli teljast til lögreglumanna ríkisins og hafa réttindi og skyldur eftir því. Einnig var litið til skilgreiningar 1. gr. laga nr. 38/1954 og lögskýringargagna þeirra laga, svo og dóma, sem snerta nefnda lagagrein.“

Í tilefni af bréfi ráðuneytis yðar frá 12. mars 1996 tel ég ástæðu til að víkja nokkru nánar að framangreindum sjónarmiðum. Ég áréttta, að umfjöllun mín hér á eftir einskorðast við réttarstöðu *skipstjóra* Landhelgisgæslu Íslands.

2.

Með 1. gr. laga nr. 41/1927, um varðskip ríkisins og sýslunarmenn á þeim, var lögfest, að allir starfsmenn varðskipa ríkisins væru *sýslunarmenn ríkisins*, hvort sem þeir væru skipaðir af ráðuneytinu, settir eða á annan veg ráðnir þar til starfa. Í 2. gr. var lögfest, að skipherrar á varðskipunum væru löggæslumenn ríkisins á landhelgissvæðinu. Í 3. mgr. 3. gr. laganna var kveðið svo á, að um frávikningu sýslunarmanna á varðskipunum, hvort heldur væri um stundarsakir eða fyrir fullt og allt, giltu sömu reglur og um aðra sýslunarmenn ríkisins. Í athugasemdum við frumvarpið sagði meðal annars svo:

„Það verður og að telja heppilegt, að starfsmenn á varðskipunum sjeu allir sýslunarmenn ríkisins. Það glæðir ábyrgðartilfinning löggæslumanna og veitir

trúverðugleika þá er þeir gefa skýrslur fyrir rjetti eða annarstaðar, skriflegar eða munnlegar. Af því leiðir ennfremur, að lög nr. 33 frá 1915 ná til allra starfsmanna á varðskipunum.“ (Alþt. 1927, A-deild, bls. 88.)

Samkvæmt framansögðu giltu lög nr. 33/1915, um verkfall opinberra starfsmanna, um starfsmenn varðskipanna, en samkvæmt 1. gr. laganna gat brot á lögnum varðað opinberan starfsmann „embættis- eða sýslunarmissi,“ ef sakir væru miklar.

Með 1. gr. laga nr. 63/1928, um varðskip landsins, og skipverja á þeim, var enn á ný lögfest, að skipverjar allir væru sýslunarmenn landsins. Þá var lögfest í 2. gr. laganna, að skipstjórar varðskipanna og stýrimenn væru löggæslumenn Íslands á landhelgissvæðinu. Í 3. gr. laganna voru lögfest ákvæði um gagnkvæman uppsagnarfrest á starfssamningum við skipstjóra, stýrimenn og vélstjóra. Þá var sérstaklega lögfest, að dómsmálaráðherra gæti vikið framangreindum mönnum úr starfi, áður en samnings- tími væri útrunninn, eftir sömu reglum og embættismönnum yrði vikið úr embætti. Þó var sá munur á, að brottrekstur taldist ekki löglegur, nema meiri hluti sjávarútvegsnefnda í báðum deildum Alþingis samþykkti þá ákvörðun á sameiginlegum fundi á næsta þingi eftir að frávikning átti sér stað.

Með 1. gr. laga nr. 38/1932 var 3. gr. laga nr. 63/1928, um varðskip landsins og skipverja á þeim, breytt lítillaga og hljóðaði hún svo eftir breytingarnar:

„Dómsmálaráðherra gerir starfssamning við skipstjóra, stýrimenn og vélstjóra til allt að 6 ára í senn. Í samningi má setja ákvæði um uppsagnarfrest fyrir hvorn samningsaðila. Ráðherra getur vikið mönnum þessum frá starfi án fyrirvara, eftir sömu reglum og embættismönnum úr embætti. Slíkur brottrekstur fellur þó úr gildi, ef meiri hluti sjávarútvegsnefnda beggja deilda Alþingis á sameiginlegum fundi mótmælir brottrekstrinum á næsta þingi eftir brottvísun.“

Með lögum nr. 32/1935, um varðskip landsins og skipverja á þeim, voru sett ný heildarlög um varðskip landsins. Þar bregður svo við, að í 1. gr. laganna er ekki að finna sambærilegt ákvæði og í 1. gr. eldri laga um að skipverjar væru sýslunarmenn landsins, en rétt er að hafa í huga í þessu sambandi, að kveðið var svo á í 1. mgr. 5. gr. laga nr. 92/1933, um lögreglumenn, sem sett höfðu verið tveimur árum áður og vikið verður nánar að í kafla 3 hér á eftir. Í athugasemdum í greinargerð við 1. og 2. gr. frumvarps þess, er varð að lögum nr. 32/1935, segir svo:

„Greinarnar eru samhljóða 1. og 2. gr. laganna frá 1928 og þarfnast ekki skýringa.“ (Alþt. 1934, A-deild, bls. 252.)

Af framangreindum ummælum að dæma verður ekki séð, að ætlunin hafi verið að breyta réttarstöðu skipstjóra sem sýslunarmanna frá því, sem mælt var fyrir í lögum nr. 63/1928, úr því að því var haldið fram, að nefndar greinar frumvarpsins væru samhljóða 1. og 2. gr. laga nr. 63/1928. Í greinargerð frumvarps er heldur engin ummæli að finna, sem benda í þá átt. Af ræðu framsögumanns að dæma, var markmiðið með frumvarpi því, er varð að lögum nr. 32/1935, aðallega að bæta launakjör yfirmanna varðskipanna með því að lögfesta sérstaka launaviðmiðun og samræma með því kjör þeirra kjörum starfsbræðra þeirra á kaupskipum og leysa þann vanda, sem á þessum tíma hafði skapast. Í þessu skyni var meðal annars mælt svo fyrir í 1. mgr. 6. gr. laga nr. 32/1935, að skipstjóri á varðskipi skyldi hafa laun eftir sömu reglum og skipstjóri á strandferðaskipi ríkissjóðs, að undanskilinni strandferðauppbot, nema öðruvísi yrði ákveðið í launalögum.

Frumvarp það, er varð að lögum nr. 32/1935, var flutt af hálfu meirihluta sjávarútvegsnefndar efri deildar. Í framsöguræðu sagði meðal annars svo um þær ástæður, sem urðu tilefni að setningu laga nr. 32/1935:

„Ég vil gera nokkra grein fyrir aðalbreyt., sem farið er fram á. Í upphaflegu varðskipalögnum, sem sett voru 1928, var svo til ætlast, að stýrimenn og vélstjórar fengju fastákveðin laun í launal. Ég var dálítið riðinn við þá lagasetningu, því að sjútvn. Nd., sem ég þá átti sæti í, hafði málið til meðferðar. Mér var því kunnugt um, að andi þeirrar löggjafar var sá, eins og sjá má af þeim ummælum, sem frv. fylgdu, að það ætti að tryggja fasta starfsmenn við varðskipin, sem ynnu þar eins lengi og heilsa [og] starfskraftar leyfðu. Þarna myndaðist starfsmannastétt, sem ríkið átti að hafa eins mikið gagn af og unnt væri, og var því talið rétt að fastákveða laun þessara manna og veita þeim þann rétt, sem embættismönnum ríkisins er veittur að lögum. En í framkvæmdinni hefir þetta orðið á allt annan veg. Það hefir engin festa myndast í starfsskiptunum á þessum skipum, nema að örlitlu leyti. Það hafa orðið skipstjóra- og vélstjóraskipti á þessum skipum. Sumir starfsmannanna hafa séð sér leik á borði að ná í önnur og betri störf . . .

Í upphafi var reynt að ganga svo frá þessu máli, að launin yrðu sem allra líkust. Mismunurinn var ekki ýkjamikill í fyrstu, en við það að dýrtíðaruppbot á launum embættismanna lækkaði svo ört sem raun varð á, lækkuðu líka laun þessara manna, og mismunurinn á launum þeirra og annara farmanna varð allverulegur. Þetta má sjá af grg. frv. frá í fyrra, og þetta er óbreytt nú frá því, sem það var þá . . .

Það, sem hér er farið fram á, er að laun þessara manna séu nákvæmlega í samræmi við laun stéttarbræðra þeirra á verslunarskiptunum . . .

. . . Ég skal taka það fram strax, til glöggvunar, að þá samninga, sem gert er ráð fyrir að gerðir verði við þessa menn, er ætlast til, að útgerðarstjórnin geri við stéttarfélag þeirra, og gilda þeir jafnt fyrir verslunarskip, varðskip og strandferðaskip. Skipstjóri gerir svo starfssamning í umboði útgerðarstj. við starfsmenn skipanna, framkvæmir lögskráningu á mönnum og ræður alla menn á skipið, nema yfirléstjóri ræður aðra vélstjóra, kyndara og aðra starfsmenn í vél.“ (Alþt. 1934, B-deild, dálk. 1851–1853.)

Gagnrýni kom meðal annars fram á þau ákvæði frumvarpsins, sem gerðu ráð fyrir, að lögfest yrði slík launaviðmiðun. Í ræðu eins þingmanns sagði meðal annars svo:

„Ég minntist á það við 1. umr., að mér þætti undarlega við bregða, að borið skuli fram frv. um breyt. á launakjörum yfirmanna á varðskipunum, þegar í undirbúningi eru víðtækar breyt. á launalöggjöfni í heild. Það er vitanlega svo með laun þessara manna, að þau eru ákveðin með l. og koma því undir ákvæði launaganna, þar sem þessir menn eru orðnir starfsmenn ríkisins. Það er því ein-kennilegt að taka þennan lið út úr og fara að ákveða um hann, þar sem ganga má að því sem sjálfsgöðum hlut, að launamálið verður tekið fyrir á næsta þingi.“ (Alþt 1933, B-deild, dálk. 1869.)

Að framansögðu athuguðu og með vísan til þess, að í greinargerð frumvarpsins er því haldið fram, að ákvæði 1. og 2. gr. væru samhljóða 1. og 2. gr. eldri laga, verður ekki séð, að með lögnum hafi verið ætlunin að gera breytingar á stöðu skipstjóra varðskipanna sem sýslunarmanna. Þessa niðurstöðu styður jafnframt sú staðreynd, að tekið var upp óbreytt það ákvæði í 2. mgr. 3. gr. laga nr. 32/1935, að ráðherra gæti vik-

ið skipstjóra frá starfi án fyrirvara eftir sömu reglum og *embættismönnum* úr embætti. Þá ber þess að gæta, að ákvæði settra laga, sem tóku á þessum tíma til sýslunarmanna ríkisins en ekki almennra launþega, snertu aðallega launakjör og bann við verkföllum. Vert er að minna á, að á *báðum* þessum málefnum var tekið í lögum nr. 32/1935.

Tilfni setningar laga nr. 32/1935 bendir eindregið til þess, að höfuðmarkmið laganna hafi eingöngu verið að lögbinda nýja launaviðmiðun til þess að leysa þann vanda, sem í ræðu framsögumanns meirihluta sjávarútvegsnefndar var lýst og rakið er að hér að framan. Eins og áður segir, fólst lausnin í því, að því er skipstjóra varðaði, að lögfest var ákveðin launaviðmiðun, sem skyldi gilda, nema öðru vísi yrði ákveðið í launalögum. 1. mgr. 6. gr. laga nr. 32/1935, um varðskip landsins og skipverja á þeim, hljóðaði svo:

„Skipstjóri á varðskipi skal hafa laun eftir sömu reglum og skipstjóri á strandferðaskipum ríkissjóðs, að undanskilinni strandferðauppbót, nema öðru vísi verði ákveðið í launalögum.“

Þetta sérstæða lagaákvæði um launaviðmiðun skipstjóra Landhelgisgæslu Íslands gildi óbreytt allt þar til lög nr. 25/1967, um Landhelgisgæslu Íslands, voru sett. Í lögum nr. 25/1967 var í höfuðdráttum lögfest sama skipan um launaviðmiðun og var að finna í eldri lögum, nema hvað hún var nánar útfærð. 10. gr. þess frumvarps, er varð að lögum nr. 25/1967, hljóðaði svo, er frumvarpið var lagt fram:

„Laun og kjör þeirra starfsmanna, sem vinna að staðaldri við störf á sjó eða í lofti, skulu vera í samræmi við kjarasamninga viðkomandi stéttarféлага, eftir því sem við á, eða eftir sérstökum samningum.“ (Alpt. 1966, A-deild, bls. 178.)

Í athugasemdum í greinargerð við 9.–14 gr. frumvarps þess, er varð að lögum nr. 25/1967, sagði meðal annars svo:

„Um laun og kjör starfsmanna er hér staðfest sú regla, sem gilt hefur, að starfsmenn í landi, þ.e. á skrifstofu, hafi kjör eftir reglum um kjarasamninga opinberra starfsmanna en þeir, sem á sjó eða í lofti vinna, hafi kjör eftir reglum viðkomandi stéttarféлага, sbr. 6. gr. laga nr. 32/1935. Það er allalengst að yfirmenn á sjó vinni um tíma í landi og er í 11. gr. frumv. mörkuð regla um kjör þeirra við slík breytileg störf.“ (Alpt. 1966, A-deild, bls. 181.)

Allsherjarnefnd kom fram með breytingartillögur við frumvarpið, þ. á m. 9. og 10. gr., og hlutu þær samþykki þingsins. Í ræðu framsögumanns sagði svo um þessar breytingar:

„Við 9. gr. er einnig brtt. frá n. þess efnis, að eftir því sem lagt er til um, að 9. gr. hljóði í frv., leggur n. til, að við bætist: eða stéttarfélagssamningur viðkomandi starfsmanna. En eins og hv. þd. er kunnugt, búa starfsmenn landhelgisgæslunnar við blandað launafyrirkomulag, ef ég mætti orða það svo. Sumir búa við launafyrirkomulag opinberra starfsmanna, en aðrir og þá flestir, mundi ég álíta, búa við þau laun, sem ákveðin eru með stéttarfélagssamningum, og þá eru það þau félög, sem fara með samningana fyrir verslunarskipaflotann. En frá og með l., sem sett voru 1935, var ákveðið, að starfsmenn á skipum landhelgisgæslunnar skyldu fylgja í launum þeim mönnum, er störfuðu á strandferðaskipum ríkisins. Hins vegar leggjum við sem sagt til í allshn., að þarna komi inn ákvæði þess efnis,

að þeir menn, sem í landi vinna, skuli ekki aðeins vinna samkv. l. um kjarasamninga opinberra starfsmanna, heldur líka stéttarfélagasamninga viðkomandi starfsmanna, þetta er 9. gr., og það er þá líka vegna þess, að í land fara oft menn af skipunum, sem vinna að störfum í landi, sem á engan hátt geta fallið undir launafyrirkomulag eða undir opinbera starfsmenn. Þeir vinna þar um stuttan tíma að þeim störfum, sem ekki eru kannske samningar fyrir, og þess vegna teljum við eðlilegt, að viðkomandi stéttarfélag hafi samninga fyrir þessa menn eða þeir vinni undir samningum þess.

Í 10. gr., en þar eru ákvæði um laun og kjör þeirra, sem vinna að staðaldri við störf á sjó eða í lofti, eru ákvæði um það, að þeir skuli taka laun sín og kjör í samræmi við kjarasamninga viðkomandi stéttarfélaga, eftir því sem við á, eða eftir sérstökum samningum, og leggur n. til, að við þessa grein bætist orðin: Stéttarfélagi við stjórn landhelgisgæslunnar, þannig að það sé ljóst, að ef sérstaka samninga þurfi að gera, séu það stéttarfélög þessara manna, sem fari með þá samninga við stjórn landhelgisgæslunnar, enda sjáum við það ekki í allshn. í fljótu bragði, hvaða annar aðili ætti að taka við slíkum samningum heldur en þeir, sem farið hafa með þá óbeint á undanförunum árum . . .“ (Alþt. 1966, B-deild, dalk. 940–941.)

Í 5. gr. laga nr. 25/1967, um Landhelgisgæslu Íslands, er síðan áréttað, að starfsmenn Landhelgisgæslunnar skuli teljast til lögreglumanna ríkisins og hafa réttindi og skyldur eftir því. Í athugasemd í greinargerð við 5.–7. gr. frumvarps þess, er varð að lögum nr. 25/1967, segir svo:

„Hér ræðir um réttarstöðu starfsmanna gæslunnar, sbr. 2. og 5. gr. laga nr. 32/1935. Við gæslustörf varðskipanna hafa allir skipverjar, meira eða minna, orðið aðilar að þeim störfum og hættum sem löggæslu á hafinu fylgja. Er því rétt að skipverjar allir njóti þeirrar réttarstöðu, sem löggæslumenn hafa.“ (Alþt. 1966, A-deild, bls. 181.)

Fyrir setningu laga nr. 32/1935 tóku skipstjórar varðskipanna laun eins og aðrir embættis- og sýslunarmenn, svo sem þau voru ákveðin í lögum á hverjum tíma, fyrst samkvæmt lögum nr. 51/1927, um laun skipherra og skipverja á varðeimskipum ríkisins. Með lögum nr. 32/1935 var lögfest það nýmæli, eins og hér að framan greinir, að í stað þess að mæla fyrir um kaup skipstjóra varðskipanna með fastákveðinni fjárhæð í lögum, var lögfest sérstök launaviðmiðun. Þannig skyldi skipstjóri á varðskipi taka laun eftir sömu reglum og skipstjóri á strandferðaskipum, nema á annan hátt yrði mælt fyrir í launalögum. Eins og áður segir, var í meginatriðum lögfest sama fyrirkomulag um launaviðmiðun með lögum nr. 25/1967, um Landhelgisgæslu Íslands.

Af framansögðu er því ljóst, að skipstjórar Landhelgisgæslu Íslands taka *ekki* laun samkvæmt kjarasamningum, sem gerðir eru á grundvelli laga nr. 80/1938, um stéttarfélög og vinnudeilur, vegna þess að löggæslustörf þeirra falli efni sínu samkvæmt undir kjarasamninga, sem gerðir eru samkvæmt lögum nr. 80/1938, *heldur vegna* þeirra stefnu, sem Alþingi markaði með lögum nr. 32/1935, þar sem lögfest var sérstaklega vegna aðstæðna, sem þá voru fyrir hendi, að launakjör þeirra skyldu miðuð við tiltekna kjarasamninga, að því leyti sem ekki væri öðruvísi ákveðið í launalögum.

Þótt löggjafinn hafi valið þá leið að lögbinda launaviðmiðun skipstjóra við tiltekna kjarasamninga í stað þess að kveða á um fjárhæð þeirra í lögum, verður ekki litið svo á, að með því hafi að lögum verið svo um hnútana búíð, að skipstjórar varðskipanna teldust ekki sýslunarmenn ríkisins og síðar ríkisstarfsmenn í skilningi laga

nr. 38/1954. Þetta kemur einnig glöggt fram í lögskýringargögnum, er fylgdu lögum nr. 25/1967, þar sem rætt er um, að „kjör“ (Alþt. 1966, A-deild, bls. 181) eða „launafyrirkomulag“ (Alþt. 1966, B-deild, dálk. 940) starfsmanna landhelgisgæslunnar séu breytileg eftir því t.d., hvort menn vinni í landi eða á sjó. Þar er m.ö.o. verið að ræða um *laun og önnur slík kjör*. Ekkert kemur aftur á móti fram um, að hinar almennu skyldur og önnur réttindi starfsmanna ríkisins séu breytileg eftir því t.d., hvort skipstjóri er af yfirmanni gæslunnar látinn vinna á sjó eða í landi, en hefði svo sérstætt fyrirkomulag um hin almennu réttindi og skyldur ríkisstarfsmanna átt að gilda, hefði það þurft að koma ótvírætt fram í lögum.

Eins og rakið er hér að framan, var í upphafi lögfest, að skipstjórar á varðskipunum væru sýslunarmenn ríkisins. Var svo kveðið á bæði í lögum nr. 41/1927 og lögum nr. 63/1928. Í lögum nr. 32/1935 var þetta ekki tekið sérstaklega fram, en ummæli í greinargerð, sem rakin eru hér að framan, svo og önnur ákvæði laganna veita vísbendingu um, að ekki hafi verið ætlunin að gera þar breytingu á, enda leiddi það af 1. mgr. 7. gr. laga nr. 92/1933, um lögreglumenn, sem lögfest höfðu verið tveimur árum áður, að skipstjórar á varðskipunum væru sýslunarmenn ríkisins. Ekki er heldur að finna nein ákvæði í lögum nr. 25/1967, um Landhelgisgæslu Íslands, eða ummæli í lögskýringargögnum, sem veita vísbendingu um, að ætlunin hafi verið að breyta þessari réttarstöðu skipstjóra með þeim lögum. Þvert á móti er þar lögfest, að starfsmenn Landhelgisgæslunnar skuli teljast til lögreglumanna ríkisins og hafa réttindi og skyldur eftir því.

3.

Með lögum nr. 92/1933 voru sett lög um lögreglumenn. Í 1. mgr. 7. gr. laganna var kveðið ótvírætt svo á, að lögreglumenn ríkisins, hvort sem væri í föstu starfi eða kvaddir lögreglunni til aðstoðar, væru *sýslunarmenn ríkisins* og nytu sömu verndar og aðstöðu og þeir menn, er gegndu borgaralegri skyldu. Í 1. mgr. 5. gr. laganna var skýrt tekið fram, að skipshafnir varðskipanna teldust til lögreglumanna ríkisins.

Þegar frumvarp það, er varð að lögum nr. 92/1933, um lögreglumenn, var lagt fram, var ekkert ákvæði í því um skipshafnir varðskipanna (Alþt. 1933, A-deild, bls. 286–288). Af hálfu minni hluta fjárhagsnefndar var gerð sú tillaga, að bætt yrði við það nýrri grein svohljóðandi:

„Skipshafnir varðskipanna teljast til ríkislögreglunnar. Heimilt er ráðherra að ákveða, að tollverðir skuli teljast til ríkislögreglu og inna af hendi störf í hennar þarfir.“ (Alþt. 1933, A-deild, bls. 1037.)

Þessi tillaga var samþykkt. Í nefndaráliti minni hluta fjárhagsnefndar kemur fram, að markmið þessarar breytingartillögu sé að skipshafnir varðskipanna verði einn liður í hinu almenna löggæsluliði (Alþt. 1933, A-deild, bls. 1036.)

Þá var borinn fram breytingartillaga við frumvarpið, þar sem lagt var til að umrædd grein yrði orðuð svo:

„Skipshafnir varðskipanna teljast til lögreglumanna ríkisins. Heimilt er ráðherra að ákveða hið sama um tollverði, og eru þeir þá skyldir að inna af hendi störf lögreglumanna.“ (Alþt. 1933, A-deild, bls. 1136.)

Flutningsmaður tillögunnar skýrði hana svo í ræðu sinni:

„ . . . Hv. þm. minnst á varðskipin. Ég fór ekki fram á að gera skipshafnir varðskipanna að sjóher, en það er alveg rétt, að úr því að sett eru ákvæði um lög-reglu ríkisins, þá er sjálfsgagt, að skipshafnir varðskipanna heyri þar undir. Þess vegna er alveg ástæðulaust að firtast við, þó að þau séu sett í samband við þessi lög. Ég vil benda honum á, að 4. brtt. mín heldur fast í það, að telja skipverja varðskipanna til lögregluliðsins, en þar er gerð sú breyt. frá því, sem er í frv., að þar sem tollþjónarnir eru teknir undir það sama ákvæði, þá er í brtt. minni heim-ilað ráðh. að ákveða það sama með tollþjónanna.“ (Alþt. 1933, B-deild, dálk. 1190–1191.)

Umrædd breytingartillaga hlaut samþykki (Alþt. 1933, B-deild, dálk. 1197).

Þá var lögð fram breytingartillaga þess efnis, að skipshafnir varðskipanna teldust ekki til lögreglumanna ríkisins (Alþt. 1933, A-deild, bls. 1383).

Í ræðu eins af flutningsmönnum breytingartillögunnar sagði meðal annars svo:

„Þá komum við með brtt. við 5. gr. viðvíkjandi skipshöfnum varðskipanna og tollvörðum. Viðvíkjandi varðskipum, að í stað þess að þeir teljist til lögreglumanna ríkisins, skuli þeir ekki teljast það. Enda hafa þeir öðrum hnöppum að hneppa en að gegna slíkum kvöðum. Er eigi meiri ástæða að taka þá en fjölmarga aðra starfsmenn ríkisins, nema síður sé . . .“ (Alþt. 1933, B-deild, dálk. 1238.)

Þessi breytingartillaga var felld í atkvæðagreiðslu (Alþt. 1933, B-deild, dálk. 1383).

Enn var flutt breytingartillaga við fyrrnefnda grein þess efnis, að skipshöfnum varðskipanna yrði þó ekki skipað að vinna störf lögreglumanna gegn vilja sínum (Alþt. 1933, A-deild, bls. 1439).

Í ræðu flutningsmanns tillögunnar sagði meðal annars svo:

„Í 5. gr. eru mjög skaðleg ákvæði um það, að skipshafnir varðskipanna teljist til lögreglunnar. Nú er það vitanlegt, að þetta frv. fjallar allt um, eins og hæstv. dómismrh. mundi orða það, að halda upp lögum og friði í landinu, en sem í rauninni þýðir að framfylgja vilja dómismrh. á hverjum tíma. Þessir menn eiga að starfa á landi, og þegar þeir verða allir heimtaðir í land, þá er það enginn smáræðisfjöldi, sem bætist við ríkislögregluna.“ (Alþt. 1933, B-deild, dálk. 1282.)

Þessi breytingartillaga var einnig felld (Alþt. 1933, B-deild, dálk. 1285).

Samkvæmt framansögðu er ljóst, að það var ótvírætt vilji Alþingis að gera skipshafnir varðskipanna að lögreglumönnum ríkisins með ákvæði 5. gr. laga nr. 92/1933. Af þessum sökum tóku ákvæði 1. mgr. 7. gr. laganna ótvírætt til skipshafna varðskipanna, en ákvæðið hljóðar svo:

„Lögreglumenn ríkisins, hvort sem er í föstu starfi eða kvaddir lögreglunni til aðstoðar, eru sýslunarmenn ríkisins og njóta sömu verndar og aðstöðu og þeir menn, er gegna borgaralegri skyldu.“

Af þessu ákvæði leiddi, að staðfest var að skipstjórar varðskipanna væru einnig á grundvelli þessara laga sýslunarmenn.

Ákvæðið um að lögreglumenn ríkisins væru sýslunarmenn hélt óbreytt, allt þar til sett voru lög nr. 65/1963, um lögreglumenn. 1. másl. 1. mgr. 6. gr. þeirra laga hljóðaði svo:

„Lögreglumenn, hvort sem eru í föstu starfi eða kvaddir lögreglunni til aðstoðar eru opinberir starfsmenn og njóta sömu verndar og aðstöðu og þeir menn, er gegna borgaralegri skyldu.“

Í athugasemdum í greinargerð, við 5. gr. frumvarps þess, er varð að lögum nr. 65/1963, um lögreglumenn, sagði svo:

„Efnislega sama ákvæði og í 7. gr. núgildandi laga.“ (Alþt. 1962, A-deild, bls. 173.)

Af framansögðu er því ljóst, að ekki var ætlunin að gera efnisbreytingu á ákvæðinu, er orðið „opinberir starfsmenn“ var tekið upp í greinina í stað orðsins „sýslunarmenn ríkisins“.

Samkvæmt 4. gr. laga nr. 56/1972, sem nú gilda um lögreglumenn, teljast skipshafnir varðskipanna til lögreglumanna ríkisins. Samkvæmt 1. mgr. 5. gr. sömu laga eru lögreglumenn, hvort sem þeir eru í föstu starfi eða kvaddir lögreglunni til aðstoðar, opinberir starfsmenn.

4.

Þegar lög nr. 41/1927, um varðskip ríkisins og sýslunarmenn á þeim, voru sett, var starfsmönnum ríkisins víða skipað í tvo aðalflokka í íslenskri löggjöf, annars vegar embættismenn og hins vegar sýslunarmenn ríkisins. Í sumum tilvikum var þó ekki gerður þessi greinarmunur á starfsmönnum ríkisins og þeir þá nefndir opinberir starfsmenn, sbr. t.d. lög nr. 33/1915, um verkfall opinberra starfsmanna. Á þessum tíma var ekki til heildarlöggjöf um starfsmenn ríkisins, aðeins dreifið lagafyrirmæli um einstök efni, svo sem fyrrnefnd lög nr. 33/1915 og I. kafli laga nr. 71/1919, um laun embættismanna.

Árið 1933 var lagt fram frumvarp til laga um réttindi og skyldur embættismanna, sem var, eins og nafn frumvarpsins ber með sér, aðallega ætlað að ná til embættismanna (Alþt. 1933, A-deild, bls. 76). Frumvarpið náði ekki fram að ganga. Árið 1935 var lagt fram frumvarp um starfsmenn ríkisins og laun þeirra (Alþt. 1935, A-deild, bls. 248). Þessu frumvarpi, ólíkt hinu fyrra, var ætlað að ná til flestra ríkisstarfsmanna, þ. á m. embættismanna og sýslunarmanna ríkisins. Í því frumvarpi var bæði safnað saman almennum ákvæðum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins svo og ákvæðum, er áður höfðu verið í launalögum. Í 72. gr. frumvarpsins er fjallað sérstaklega um laun starfsmanna á varðskipum ríkisins, þannig að ótvírætt er, að frumvarpinu hefur verið ætlað að ná til þeirra.

Árið 1953 var enn á ný lagt fram frumvarp, er tók til réttinda og skyldna starfsmanna ríkisins. Það varð að lögum nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Ákvæði þeirra laga voru meðal annars byggð á fyrrnefndu frumvarpi um starfsmenn ríkisins og laun þeirra, sem lagt var fram á þingi árið 1935 (Alþt. 1953, A-deild, bls. 418).

Í 1. gr. laga nr. 38/1954 kemur fram skilgreining á því, hverjir falla þar undir, en það eru þeir starfsmenn, sem eru skipaðir, settir eða ráðnir í þjónustu ríkisins með föstum launum, meðan þeir gegna starfanum, enda verði starf þeirra talið aðalstarf. Ekki verður séð af gögnum málsins að það sé umdeilt, að A hafi verið ráðinn í fullt starf sem skipstjóri hjá Landhelgisgæslu Íslands með föstum launum. Skal hér áréttað, að með 9.–11. gr. laga nr. 25/1967 hefur löggjafinn mælt einhliða fyrir um í lögum, hvaða laun skipstjórar landhelgisgæslunnar skuli taka, sbr. 1. mgr. 18. gr. laga nr. 38/1954.

Við setningu laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, var

farin sú leið, að láta þau eingöngu ná til starfsmanna ríkisins en ekki sveitarfélaga. Við afmörkun skilgreiningar þeirrar, sem fram kemur í 1. gr., var reynt að láta hana taka yfir þágildandi skilgreiningu á opinberum starfsmönnum ríkisins, embættismönnum og sýslunarmönnum, með tilliti til þeirra lagaviðhorfa, sem þá voru uppi. Þetta kemur glögglega fram í athugasemdum í greinargerð við 1. gr. frumvarps þess, er varð að lögum nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins:

„Skýrgreining á því, hverjir skuli taldir opinberir starfsmenn, embættismenn, sýslunarmenn, hefur verið nokkuð á reiki. Í upphafi 1. gr. er orðuð sú skýring, er nú virðist næst réttu lagi.“ (Alpt. 1953, A-deild, bls. 418.)

Með tilliti til þeirra lagaviðhorfa, sem rakin eru í 2. og 3. kafla hér að framan, tel ég ótvírætt, að skipstjórar varðskipanna hafi verið sýslunarmenn ríkisins við gildistöku laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, og því fallið undir lög 38/1954. Við setningu laga nr. 41/1927, um varðskip ríkisins og sýslunarmenn á þeim, var þessi löggjafarstefna fyrst mörkuð og er ljóst af lögskýringargögnum, að miklu hefur ráðið, að um löggæslustarf var að ræða, en löggæsla hefur almennt verið talið meðal frumskyldna hins opinbera.

Í athugasemdum í greinargerð við 1. gr. frumvarps þess, er varð að lögum nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, segir meðal annars svo:

„Eigi ná lögin heldur til þeirra, er starfa samkv. samningum stéttarfélaga fyrir tímakaup, dagkaup eða vikukaup t.d. vegavinnumenn, iðnaðarmenn.“ (Alpt. 1953, A-deild, bls. 418.)

Samkvæmt framansögðu er ljóst, að stór hluti þeirra starfsmanna, sem unnu í þjónustu ríkisins og ekki voru taldir til embættismanna eða sýslunarmanna ríkisins fyrir setningu laga nr. 38/1954, féllu að meginstefnu til heldur ekki undir skilgreiningu 1. gr. síðastnefndra laga.

Þótt skilgreining 1. gr. laga nr. 38/1954 sé ekki svo skýr sem skyldi, þá má ganga út frá því, með tilliti til framangreindra ummæla í lögskýringargögnum og forsögu laganna, að oftast séu líkur á, að þeir starfsmenn falli ekki undir lögin, sem ekki hafa eiginlega stjórnarsýslu með höndum og eru ráðnir á kjör samkvæmt kjarasamningum, sem gerðir eru á grundvelli laga nr. 80/1938, um stéttarfélög og vinnudeilur. Öðru máli gegnir um þá starfsmenn, sem hafa stjórnarsýslu með höndum og taka laun samkvæmt fyrirmælum laga eða ráðningarsamningum, sbr. 1. mgr. 18. gr. laga nr. 38/1954, og hafa auk þess haft réttarstöðu sýslunarmanna fyrir setningu laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Í þessu ljósi tel ég, að skýra beri dóm Hæstaréttar frá 16. nóvember 1995 í máli nr. 504/1993. Á grundvelli þessara sjónarmiða verður einnig augljós sá munur, sem er á réttarstöðu skipstjóra í starfi hjá Skipaútgerð ríkisins og skipstjóra hjá Landhelgisgæslu Íslands:

Skipaútgerð ríkisins hóf starfsemi sína árið 1929. Löggjöf um hana var hins vegar ekki sett fyrir en með lögum nr. 40/1967, um Skipaútgerð ríkisins. Sú starfsemi, sem fram fór á vegum skipaútgerðarinnar, var í höfuðatriðum sambærileg starfsemi, sem skipafélög í eigu einkaaðila höfðu með höndum, þ.e. að annast áætlanarferðir skipa með farþega, póst og vörur, sbr. 2. gr. laga nr. 40/1967. Þá er það óumdeilt samkvæmt fyrrnefndum hæstaréttardómi, að sá skipstjóri Skipaútgerðar ríkisins, sem þar átti hlut að máli, var *ráðinn á kjör* samkvæmt kjarasamningi, sem gerður var á grundvelli laga nr. 80/1938.

Eins og greinir hér að framan í 2. og 3. kafla, voru skipstjórar varðskipanna tald-

ir sýslunarmenn ríkisins allt frá árinu 1927. Þar sem þeir hafa haft löggæslu með höndum frá þeim tíma og verið taldir til lögreglumanna ríkisins frá setningu laga nr. 92/1933, hafa þeir starfs síns vegna verið á grundvelli ýmissa laga annað hvort taldir sýslunarmenn eða opinberir starfsmenn og borið réttindi og skyldur eftir því. Eins og rakið er í 2. kafla hér að framan, tóku skipstjórar varðskipanna fyrst laun, sem ákvörðuð voru í lögum, eins og aðrir embættis- og sýslunarmenn. Vegna sérstakra aðstæðna, sem raktar eru í 2. kafla hér að framan, ákvað Alþingi með lögum nr. 32/1935 að lögfesta sérstaka launaviðmiðun, sem skipstjórar skyldu taka laun eftir, að því leyti sem annað yrði ekki ákveðið í launalögum. Verður ekki séð, að sambærileg sjónarmið hafi legið að baki setningu laga nr. 40/1967. Með lögum nr. 25/1967, um Landhelgisgæslu Íslands, var síðar í höfuðatriðum lögfest sama skipan um launaviðmiðun. Af framansögðu er því ljóst, eins og áður segir, að skipstjórar Landhelgisgæslu Íslands taka *ekki* laun samkvæmt kjarasamningum, sem gerðir eru á grundvelli laga nr. 80/1938, um stéttarfélag og vinnudeilur, vegna þess að *löggæslustörf þeirra falli efni sínu samkvæmt undir kjarasamninga*, sem gerðir eru samkvæmt lögum nr. 80/1938, *heldur vegna lagafyrirmæla*, sem eiga rætur að rekja til laga nr. 32/1935, eins og áður segir. Í þessu sambandi má einnig minna á, að enginn skriflegur ráðningarsamningur var gerður við A, þegar hann var ráðinn skipstjóri á þau kjör, sem hann hafði, enda voru launakjör hans lögmælt og starfsmenn landhelgisgæslunnar án verkfallsréttar, sbr. 7. gr. laga nr. 25/1967.

Samkvæmt framansögðu, tel ég því ótvírætt, að þegar A var sagt upp störfum vegna meintra misfellna í starfi, hafi hann, sem skipstjóri hjá Landhelgisgæslu Íslands, verið ríkisstarfsmaður í skilningi 1. gr. laga nr. 38/1954.

Í þessu sambandi tel ég sérstaka ástæðu til að minna á dóm Hæstaréttar frá 16. maí 1977 (Hrd. 1977:567), er snerist um bótakröfu flugmanns, sem starfað hafði hjá landhelgisgæslunni og sagt var upp störfum, án þess að neinar sakir væru á hann bornar. Ástæða uppsagnarinnar voru sagðar skipulagsbreytingar hjá Landhelgisgæslu Íslands. Flugmaðurinn krafðist bóta á grundvelli 11. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Bótakrafan var byggð á tveimur málsástæðum. Annars vegar var byggt á því, að um starfsréttindi og skyldur flugmannsins hefði farið samkvæmt ákvæðum laga nr. 38/1954. Var því talið að óheimilt hefði verið að segja honum upp störfum án saka. Hins vegar var byggt á því, að yrði talið að um uppsögn flugmannsins færi samkvæmt uppsagnarheimild í kjarasamningi Félags íslenskra atvinnuflugmanna við Flugfélag Íslands h/f og Loftleiðir h/f, ætti hann einnig rétt á bótum, þar sem ekki hefði verið fylgt reglum um starfsaldur. Samkvæmt reglunum væri uppsögn án sakar óheimil, nema farið væri eftir röð á starfsaldurslista þannig, að yngsta manni að starfsaldri væri sagt fyrst upp o.s.frv.

Í héraðsdómi var talið heimilt að segja flugmanninum upp störfum á grundvelli ákvæðis í fyrrnefndum kjarasamningi. Eins og á stóð, var þó ekki litið svo á að ákvæði kjarasamningsins um starfsaldursregluna ættu við. Var landhelgisgæslan því sýknuð í málinu.

Af hálfu flugmannsins var málinu áfrýjað til Hæstaréttar og þess aðallega krafist að héraðsdómur yrði ómerktur, þar sem ekki hefði verið tekið á báðum málsástæðunum, sem uppi hefðu verið hafðar fyrir héraðsdómi. Til vara var krafist bóta. Fyrir Hæstarétti var einungis byggt á fyrri málsástæðunni, þ.e.a.s. að flugmaðurinn hefði notið starfsverndar samkvæmt lögum nr. 38/1954 og af þeim sökum hefði uppsögn án sakar verið óheimil.

Í dómi Hæstaréttar er fyrst að því fundið, að fjármálaráðherra hafi verið stefnt f.h. ríkisjóðs til réttargæslu. Í dóminum segir: „Rétt var að stefna fjármálaráðherra til fyrrisvars f.h. ríkissjóðs, sbr. 11. gr. laga nr. 38/1954.“

Í dómi Hæstaréttar var byggt á því, að um launakjör flugmannsins hefði farið skv. 10. gr. laga nr. 25/1967, um Landhelgisgæslu Íslands. Hefði hann tekið laun samkvæmt kjarasamningi Félags íslenskra atvinnuflugmanna við Flugfélag Íslands h/f og Loftleiðir h/f. Bent var á, að umræddur kjarasamningur heimilaði uppsögn starfsmanns með þriggja mánaða fyrirvara. Meirihluti Hæstaréttar taldi, að héraðsdómur hefði leyst úr þeim málsástæðum, sem fyrir hann hefðu verið lagðar. Hefði uppsögn flugmannsins verið heimil samkvæmt fyrrnefndu uppsagnarákvæði kjarasamningsins á grundvelli 10. gr. laga nr. 25/1967. Rökstuðningur fyrir þessari niðurstöðu kemur hvorki fram í héraðsdómi né í atkvæði meiri hluta Hæstaréttar. Nærtækast er að niðurstaðan hafi byggt á þeirri skýringu, að ákvæði 10. gr. laga nr. 25/1967 teldist sérákvæði gagnvart lögum nr. 38/1954 og gengi af þeim sökum frammar. Minni hluti Hæstaréttar taldi hins vegar að ómerkja bæri héraðsdóm, þar sem sú málsástæða, að flugmaðurinn hefði notið starfsverndar samkvæmt lögum nr. 38/1954, hefði ekki verið tekin til rökstuddrar úrlausnar samkvæmt 193. gr. laga nr. 85/1936.

Að því er snerti varakröfuna um bætur á grundvelli 11. gr. laga nr. 38/1954, benti meiri hluti Hæstaréttar á, að fyrir Hæstarétti hefði einungis verið byggt á þeirri málsástæðu, að flugmaðurinn hefði notið starfsverndar samkvæmt lögum nr. 38/1954 og af þeim sökum hefði uppsögn án sakar verið óheimil. Ekki hefði verið byggt á því fyrir Hæstarétti, að réttur hefði verið brotinn á flugmanninum samkvæmt starfsaldursreglu. Með vísan til þessa málátilbúnaðar taldi meiri hluti Hæstaréttar flugmanninn ekki eiga rétt á frekari fégreiðslum úr hendi landhelgisgæslunnar og ríkissjóðs en orðið væri vegna greinds starfs og uppsagnar.

Af framansögðu er ljóst, að Hæstiréttur hefði sýknað Landhelgisgæslu Íslands og ríkissjóð af bótakröfu á grundvelli 11. gr. laga nr. 38/1954, þegar af þeirri ástæðu, að umræddur flugmaður væri ekki ríkisstarfsmaður í skilningi 1. gr. laga nr. 38/1954, ef það hefði verið álit dómsins. Í stað þess tók Hæstiréttur til efnisúrlausnar, hvort um bótarétt væri að ræða skv. 11. gr. laga nr. 38/1954, á grundvelli þeirra málsástæðna, sem uppi voru hafðar. Jafnframt hefðu aðfinnslur Hæstaréttar og leiðbeiningar um að stefna bæri fjármálaráðherra til fyrrsvars f.h. ríkissjóðs á grundvelli 11. gr. laga nr. 38/1954 verið marklausar, ef ekki hefði verið litið svo á, að um úrlausn ágreiningsefnisins færi meðal annars eftir lögum nr. 38/1954.

Ég tel ástæðu til að benda ráðuneytinu á, að sú skýring, sem fram kemur í bréfi þess frá 12. mars 1996, leiðir til þess, að skipstjórar Landhelgisgæslu Íslands, sem óvefengjanlega teljast til stjórnenda lögregluliðs ríkisins á varðskipunum, hefðu við meðferð lögregluvalds síns ekki trúnaðar-, hollustu- eða hlýðniskyldu við yfirboðara sína skv. VI. kafla laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, eins og aðrir lögreglumenn ríkisins.

Eins og hér að framan er rakið, er það skoðun mín, að sú lögskýring á réttarstöðu skipstjóra Landhelgisgæslu Íslands, sem fram kemur í bréfi ráðuneytisins frá 12. mars 1996, eigi sér ekki stoð í lögum eða lögskýringargögnum. Eins og nánar er rakið í 2. kafla hér að framan, ber, með vísan til forsögu laganna, ákvæða þeirra og lögskýringargagna, að skýra tilvísun til launa og kjara í 10. gr. laga nr. 25/1967 svo, að þar sé átt við laun og önnur slík kjör. Ekkert kemur aftur á móti fram um, að hinar almennu skyldur og önnur réttindi starfsmanna ríkisins séu breytileg eftir því, hvort skipstjóri er af yfirmanni gæslunnar látinn vinna á sjó eða í landi, en hefði svo sérstætt fyrirkomulag átt að gilda um hin almennu réttindi og skyldur ríkisstarfsmanna, hefði það þurft að koma ótvírætt fram í lögum.

5.

Í bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins frá 12. mars 1996 óskaði ráðuneytið eftir því, að ég tæki til athugunar, hvort dómur Hæstaréttar frá 16. nóvember 1995, í máli nr. 504/1993, breytti í einhverju afstöðu minni til kvörtunar A.

Eins og hér að framan greinir, tel ég framangreindan dóm ekki fjalla um tilvik sambærilegt því, sem til úrlausnar var í máli A. Með vísan til þeirra lagasjónarmiða, sem rakin eru í 2.–4. kafla hér að framan, tel ég ótvírætt, að A hafi verið ríkisstarfsmaður í skilningi 1. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, er honum var sagt upp störfum, og því hafi hann notið þeirra réttinda, er þau lög kveða á um, að svo miklu leyti sem önnur lög mæla ekki fyrir á annan veg. Ég tel því ekkert fram komið í málinu, er breyti þeirri afstöðu minni til málsins, sem gerð var grein fyrir í álitinu mínu frá 15. febrúar 1996 í máli A.“

Með bréfi, dags. 29. ágúst 1996, óskaði ég eftir upplýsingum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, hvort A hefði leitað til ráðuneytisins á ný, og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af því. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið svaraði með bréfi, dags. 10. september 1996, og upplýsti að A hefði ekki leitað til ráðuneytisins á ný.

15.6.

**Uppsögn starfsmanns. Skilyrði uppsagnar.
Málefnaleg sjónarmið. Meintar misfellur í starfi.
(Mál nr. 1147/1994)**

A kvartaði yfir uppsögn úr starfi yfirsjúkrapjálfaara við endurhæfingardeild Landspítala. A hafði verið ráðin ótímabundið í fullt starf með ráðningarsamningi í september 1987. Í ráðningarsamningi kom fram að gagnkvæmur uppsagnarfrestur væri þrjú mánuðir. A var því ríkisstarfsmaður í skilningi 1. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, sem giltu um réttarsamband hennar og spítalans. Með bréfi framkvæmdastjóra sjúkrapjálfunar og starfsmannastjóra Ríkisspítala, dags. 18. febrúar 1993, var A sagt upp störfum með þriggja mánaða uppsagnarfresti.

Umboðsmaður tók fram að áður en ríkisstarfsmanni væri veitt lausn frá störfum yrði að taka afstöðu til þess á hvaða lagagrundvelli það yrði gert. Taka yrði til athugunar hvort þær ástæður og sjónarmið sem að baki ákvörðuninni byggju heimiluðu uppsögn. Ákvörðun stjórnvalds um uppsögn ríkisstarfsmanns yrði ávallt að byggjast á málefnalegum sjónarmiðum, eins og aðrar stjórnvaldsákvarðanir, og væri t.d. almennt óheimilt að byggja slíka ákvörðun á sjónarmiðum sem upp eru talin í 2. mgr. 11. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993. Hins vegar væri heimilt að segja starfsmanni upp vegna breytinga á störfum, starfsháttum eða skipulagi hjá hinu opinbera, eða þegar þörf væri á að fá starfsmann með aðra þekkingu eða reynslu en viðkomandi starfsmaður hefði. Sérstaklega þyrfti að taka til athugunar, hvenær heimilt væri að beita uppsögn og hvenær skylt væri að fara með mál samkvæmt 7.–11. gr. laga nr. 38/1954, þegar ríkisstarfsmanni væri veitt lausn úr starfi um stundarsakir eða að fullu vegna meintra misfella í starfi.

Umboðsmaður tók fram að markmið 7.–11. gr. laga nr. 38/1954 væri að veita ríkisstarfsmönnum ákveðið réttaröryggi, með vandaðri málsmeðferð, sem meðal annars fælist í tryggilegri rannsókn á hinum meintu misfellum og rétti starfsmanns til að tala máli sínu áður en rökstudd og skrifleg ákvörðun væri tekin um lausn hans. Þá þyrftu efnisskilyrði 7. gr. laganna að vera uppfyllt og væri þar öðrum þræði byggt á sömu viðhorfum og í 12. gr. stjórn-sýslulaga, þar sem gert væri ráð fyrir áminningu til starfs-

manns áður en honum væri veitt lausn frá störfum um stundarsakir. Umboðsmaður tók fram, að þegar ástæður þess að stjórnvald óskaði eftir að veita starfsmanni lausn frá störfum væru meintar misfellur í starfi, gæti stjórnvald ekki ákveðið að segja starfsmanninum upp með uppsagnarfresti, svo losna mætti við starfsmann á brotalítinn hátt og komast hjá lögboðinni málsmeðferð. Þá tók umboðsmaður fram að almennt gæti tilvísun til samstarfsörðugleika sem ástæðu uppsagnar ríkisstarfsmanns ekki verið fullnægjandi ástæða ein og sér. Yrði þar að greina á milli þess hvort um væri að ræða skort á vilja til samstarfs, sem væri skýrt brot á starfsskyldum samkvæmt 2. mgr. 7. gr. laga nr. 38/1954, eða hvort hlutaðeiganda skorti hæfni eða getu til samstarfs við aðra, án þess að hægt væri að heimfæra slíkt sem brot á starfsskyldum. Slík atvik gætu hins vegar verið lögmætur grundvöllur uppsagnar, að gættum ákvæðum stjórnsýslulaga, enda stýddist uppsögn við heimild í samningi eða lögum.

Í máli A var skýrlega á því byggt að hún hefði þrúfaldlega óhlýðnast lögmætum fyrirmælum yfirboðara sinna um langt skeið og ekki látið sér segjast þrátt fyrir aðfinnslur. Slíkar misfellur gátu ekki verið lögmæt ástæða uppsagnar, heldur var skylt að fylgja ákvæðum 7.–11. gr. laga nr. 38/1954. Þar sem það var ekki gert var brotinn réttur á A og var ákvörðun um uppsögn A af þessum sökum haldin verulegum annmarka. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins að taka mál A til meðferðar á ný, óskaði hún þess, og taka þá til sérstakrar athugunar hvernig hlutur hennar yrði réttur.

I.

Hinn 26. júní 1994 bar A fram kvörtun yfir uppsögn sinni úr starfi yfirsjúkraþjálfara við endurhæfingardeild Landspítalans. A telur uppsögnina ólögmæta, enda hafi hvorki verið rétt að henni staðið né hún byggð á málefnalegum sjónarmiðum.

II.

Með bréfi, dags. 19. júní 1993, kærði A uppsögnina til heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins. Hinn 6. september 1993 ritaði ráðuneytið A bréf og tilkynnti henni að það myndi ekki hafast frekar að í málinu, þar sem það sæi ekki annmarka á framkvæmd uppsagnarinnar.

Með bréfi, dags. 11. ágúst 1993, fór A fram á það við stjórnarnefnd Ríkisspítala að henni yrði veittur aðgangur að öllum gögnum um uppsögnina. Henni voru send umbeðin gögn 9. september 1993.

III.

Hinn 11. júlí 1994 ritaði ég heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra bréf og óskaði eftir því, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að ráðuneyti hans léti mér í té gögn málsins, skýrði viðhorf sitt til kvörtunarinnar og gerði grein fyrir þeim röksemdum og sjónarmiðum, sem ákvörðun ráðuneytisins byggðist á.

Svör heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins bárust mér með bréfi, dags. 15. september 1994. Þar segir meðal annars svo:

„Landspítalinn sér sjálfur um ráðningar og uppsagnir flestra starfsmanna sinna þ.m.t. [A]. Hún var samkvæmt upplýsingum Landspítala ráðin með gagnkvæmum 3ja mánaða uppsagnarfresti. Það er mat ráðuneytisins að hér sé um að ræða einkaréttarlegan gerning sem hvor aðili um sig getur sagt upp samkvæmt ákvæðum hans. Ráðuneytið sendir til fróðleiks endurrit úr dómabók Héraðsdóms Reykjavíkur í málinu [Ö] gegn ríkissjóði frá 22. apríl 1994. Ráðuneytið bendir á að samkvæmt dómi þessum þarf í raun ekki að koma til áminningar þegar um gagnkvæman ráðningarsamning er að ræða þegar um samstarfsferfiðleika er að ræða svo sem í þessu máli . . . “

Með bréfi ráðuneytisins fylgdi umsögn Ríkisspítala um kvörtun A, dags. 31. ágúst 1994, ásamt fylgiskjölum.

Hinn 22. september 1994 veitti ég A færi á að gera athugasemdir við fyrrnefnt bréf heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins ásamt fylgiskjölum þess. Athugasemdir hennar bárust mér með bréfi, dags. 18. október 1994.

Hinn 24. nóvember 1994 ritaði ég heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra á ný bréf og óskaði eftir því, að ráðuneytið gerði grein fyrir því, hvert væri starfssvið starfsmannastjóra Ríkisspítalanna, hvaða vald hann hefði fengið framselt til ráðningar og uppsagnar starfsmanna, í hverju þeir samstarfserfiðleikar hefðu verið fólgnir, sem ráða mætti af bréfi Ríkisspítalanna til heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins að hefðu verið ástæða uppsagnarinnar, og hvaða úrræði hefðu verið reynd til að leysa þá. Ennfremur hvort litið hefði verið svo á, að A ætti aðallega sök á þessum samstarfserfiðleikum og, ef svo væri, á hverju sú skoðun hefði verið byggð. Einnig óskaði ég eftir upplýsingum um það, hvort einnig hefðu legið aðrar ástæður til grundvallar uppsögninni en samstarfsörðugleikar, en í gögnum málsins kæmi fram, að A hefði verið veitt áminning, að því er virtist vegna þess að hún hefði ekki hlýtt löglegum fyrirskipunum. Í þessu sambandi var einnig óskað upplýsinga um það, hvort ódagsett greinargerð framkvæmdastjóra sjúkrapjálfunar, sem barst Ríkisspítulunum 12. febrúar 1993 og vikur að ýmsu, sem þótti áfátt í störfum A, geymdi tæmandi talningu á ástæðum uppsagnarinnar. Loks var óskað upplýsinga um það, hvort A hefði fengið tækifæri til þess að tjá sig um meinta samstarfsörðugleika eða meint brot í opinberu starfi, áður en ákvörðun var tekin um uppsögn hennar, og óskað eftir því, að ráðuneytið skýrði viðhorf sitt til bréfs A til mín, dags. 18. október 1994.

Svör ráðuneytisins, ásamt svari Ríkisspítala við fyrirspurn ráðuneytisins, bárust mér með bréfi, dags. 23. mars 1995. Í bréfi ráðuneytisins segir, að ráðuneytið telji greinargerð Ríkisspítala svara fyrirspurnum umboðsmanns og það hafi því engu þar við að bæta. Í greinargerð Ríkisspítala segir meðal annars svo:

„[. . .]

3. Ástæður fyrir uppsögn [A] voru eins og áður hefur komið fram miklir og langvinnir samstarfserfiðleikar, sem ekki tókst að bæta úr þrátt fyrir margháttáðar tilraunir.

[. . .]

[. . .] Rétt er að geta þess að ekki er efast um faglega hæfni [A] né að hún hafi unnið gott starf á barnadeild. Hins vegar var, eins og fram kemur hér að framan, um að ræða langvinna og alvarlega samstarfserfiðleika á endurhæfingadeild, sem útilokað virtist að leysa þrátt fyrir margar tilraunir, nema með þeim hætti að [A] hætti störfum á deildinni. Því varð ekki komist hjá því að segja [A] upp störfum.“

Í lok tilvísaðs bréfs Y, dags. 13. febrúar 1993, segir:

„Ég mun ekki fara út í fleiri atriði varðandi samskipti mín og [A], en ég lýsi yfir fullum stuðningi við þá ákvörðun stjórnenda spítalans að segja henni upp störfum. Ég tel að hún hafi verið ber að vanrækslu í starfi í mörg ár og orðið tímabært að á því sé tekið.“

Hinn 4. apríl 1995 gaf ég [A] færi á að gera athugasemdir við bréf heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins ásamt fylgiskjölum þess. Athugasemdir hennar bárust mér með bréfi, dags. 15. júní 1995. Þar andmælir A því að bréf þau, sem vísað er til í greinargerð Ríkisspítala, sýni fram á, að umrædda samstarfsörðugleika hafi aðallega mátt rekja til hennar. Bréfitrarar séu þeir, „sem einkum hafa staðið í miskliðum við mig og sýnt mér persónulega andúð“. A dregur í efa, að Y hafi hætt störfum á Landspítalanum vegna samstarfsörðugleika við hana og telur ásanir um vanrækslu örökstuddar.

IV.

Í álitinu mínu segir svo um kvörtun A:

„1.

A kvartar yfir uppsögn sinni úr starfi yfirsjúkraþjálfara við endurhæfingardeild Landspítalans. Telur hún, að ekki hafi verið rétt staðið að uppsögn sinni og að hún hafi ekki verið byggð á málefnalegum sjónarmiðum. Atvik þessa máls gerðust öll í gildistíð laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

A var ráðin ótímabundið í fullt starf með ráðningarsamningi, dags. 9. september 1987, sem verkefnisstjóri. Samkvæmt samningnum skyldi hún taka laun samkvæmt kjarasamningi fjármálaráðuneytisins við BHM. Í stöðluðum texta ráðningarsamningsins segir meðal annars svo:

„Gagnkvæmur uppsagnarfrestur samkvæmt samningi þessum skal vera þrjú mánuðir, nema tekið sé fram að ráðningu ljúki sjálfkrafa. Þó skal gagnkvæmur uppsagnarfrestur vera einn mánuður á fyrstu þrem mánuðum í starfi, svo og ef samningur þessi gerir ráð fyrir að launþeginn sé sjóðfélagi í öðrum lífeyrissjóði en lífeyrissjóðum ríkisstarfsmanna. Ákvæði samnings þessa um uppsagnarfrest gilda þó ekki um þá starfsmenn ríkisins sem hófu störf fyrir 1. jan. 1975, án þess að samið hafi verið um sérstakan uppsagnarfrest, og starfað hafa hjá ríkinu samfelld síðan. Um réttindi og skyldur starfsmanna fer eftir lögum og reglum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins . . . Sama gildir um mat á því hvort starfsmaðurinn telst hafa vanefnt samninginn.“

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, tóku lögin til hvers manns, sem var skipaður, settur eða ráðinn í þjónustu ríkisins með föstum launum, meðan hann gegndi starfanum, enda yrði starf hans talið aðalstarf. Með tilliti til efnis ráðningarsamnings A svo og stöðu hennar tel ég vafalaust, að A hafi verið ríkisstarfsmaður í skilningi 1. gr. fyrrnefndra laga og kemur hvergi fram í gögnum málsins, að það hafi verið dregið í efa af hálfu Ríkisspítala eða heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins. Um réttindi og skyldur A fór því samkvæmt lögum nr. 38/1954, sem geymdu reglur opinbers réttar eðlis. Af þeim sökum höfðu þau verið talin ófrávíkjanleg um þau atriði, sem þar var til fullnaðar ráðið til lykta, sbr. t.d. dóm Hæstaréttar frá 14. mars 1983 (Hrd. 1983:574).

Með bréfi framkvæmdastjóra sjúkrapjálfunar og starfsmannastjóra Ríkisspítala til A, dags. 18. febrúar 1993, var henni sagt upp störfum með þriggja mánaða uppsagnarfresti. Uppsögnin var staðfest af heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu í úrskurði, dags. 6. september 1993.

2.

Áður en ríkisstarfsmanni er veitt lausn frá störfum, verður að taka afstöðu til þess, á hvaða lagagrundvelli það verði gert. Komi uppsögn til greina, verður að taka til athugunar, hvort þær *ástæður og sjónarmið*, er búa að baki ákvörðun um lausn ríkisstarfsmanns frá störfum, *heimili* uppsögn. Hér kom sérstaklega til athugunar, hvenær heimilt var að beita uppsögn og hvenær *skyld* var að fara með mál skv. 7.–11. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Ákvörðun stjórnvalds um uppsögn ríkisstarfsmanns verður ávallt að byggjast á *málefnalegum sjónarmiðum*, eins og aðrar stjórnvaldsákvarðanir. Þannig er t.d. almennt óheimilt að byggja slíka ákvörðun á sjónarmiðum, sem upp eru talin í 2. mgr. 11. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993. Aftur á móti er t.d. heimilt að segja upp starfsmanni í tilefni af breyt-

ingum á störfum, starfsháttum eða skipulagi hjá hinu opinbera, þegar þörf verður á að fá starfsmann, sem hefur aðra þekkingu eða reynslu en sá hefur, er stöðu gegnir, enda styðj-ingist uppsögnin við heimild í samningi eða lögum.

Heimild stjórnvalda til þess að segja upp ríkisstarfsmönnum voru einnig sett ákveðin takmörk af ákvæðum laga. Í 7.–11. gr. laga nr. 38/1954 voru ákvæði, sem fjölluðu um skil-yrði þess, að ríkisstarfsmanni yrði veitt lausn úr starfi um stundarsakir eða að fullu *vegna meintra misfellna í starfi*. Ákvæði 7.–11. gr. tóku til allra ríkisstarfsmanna, hvort sem þeir voru skipaðir, settir eða ráðnir. Í 2. málgr. 7. gr. laga nr. 38/1954 voru tilgreindar þær ástæður, sem réttlættu að veita starfsmanni lausn um stundarsakir, á meðan mál var rann-sakað, svo upplýst yrði, hvort rétt væri að veita honum lausn að fullu eða láta hann aftur taka við starfi sínu, sbr. 1. mgr. 8. gr. laganna. 2. mgr. 7. gr. laganna hljóðaði svo:

„Rétt er að veita starfsmanni lausn um stundarsakir, ef hann hefur sýnt í starfi sínu óstundvísi eða aðra vanrækslu, óhlýðni við löglegt boð eða bann yfirmanns síns, vankunnáttu eða óvandvirkni í starfi sínu, hefur verið ölvaður að starfi eða fram-koma hans eða athafnir í því eða utan þess þykir að öðru leyti ósæmileg, óhæfileg eða ósamrýmanleg því starfi. Þó skal veita starfsmanni áminningu og gefa honum kost á að bæta ráð sitt, áður en honum er veitt lausn um stundarsakir samkvæmt þessari málsgrein.“

Í athugasemdum við 7.–11. gr. frumvarps þess, er varð að lögum nr. 38/1954, segir meðal annars svo:

„Hin sérstaka réttarstaða opinberra starfsmanna . . . leiðir til þess, að stjórnvald verður að fara varlega í því að leysa mann frá starfi án vilja hans. Með tilliti til þessa eru sett ákvæði 7.–9. gr. um lausn um stundarsakir. Meginsjónarmiðið er það, að þyki stjórnvaldi einhverju svo áfátt um starfsmann, að rök liggi til frávikningar, skuli að jafnaði farin sú leið að veita lausn um stundarsakir og láta síðan fram fara rannsókn samkv. 8. gr. á því, hvort sakir séu svo vaxnar, að veita skuli fullnaðarlausn. Ástæður til lausnar um stundarsakir eru greindar í 2. málgr. 7. gr. Ætlazt er til, að starfsmanni sé áður veitt áminning og honum gerður kostur á að bæta ráð sitt. Þó getur verið rík ástæða til lausnar án áminningar, ef svo er ástatt sem segir í 3. málgr. 7. gr.“ (Alþt. 1953, A-deild, bls. 421.)

Ljóst er, að markmið 7.–11. gr. laga nr. 38/1954 var að veita ríkisstarfsmönnum ákveð-ið réttaröryggi, með því að þeim varð almennt ekki vikið úr starfi vegna *meintra misfellna í því*, nema fylgt hefði verið vandaðri málsmeðferð samkvæmt þeim lögum og einnig stjórn-sýslulögum nr. 37/1993, sem fólst meðal annars í tryggilegri rannsókn á hinum meintu misfellum í starfi og rétti starfsmanns til þess að tala máli sínu, áður en rökstudd og skrifleg ákvörðun væri tekin um lausn starfsmanns. Þá varð ríkisstarfsmanni ekki vikið úr starfi vegna meintra misfellna í starfi nema efnisskilyrði 7. gr. laganna væri uppfyllt. Í því sambandi er rétt að minna á ákvæði lokamálsliðar 2. mgr. 7. gr., sem öðrum þræði var byggt á sömu viðhorfum og 12. gr. stjórn-sýslulaga. Þar kemur fram, að fyrst skyldi almennt veita starfsmanni áminningu og gefa honum kost á að bæta ráð sitt, áður en honum væri veitt lausn frá störfum um stundarsakir til rannsóknar á því, hvort málsatvik væru með þeim hætti, að rétt væri að veita honum lausn að fullu, sbr. 1. mgr. 8. gr. laganna. Í 3. mgr. 11. gr. laganna ræddi um réttarstöðu þess ríkisstarfsmanns, sem sætt hafði óréttmætum stöðumissi, en þá fór um bætur til aðila eftir úrskurði dómstóla, nema aðilar hefðu komið sér saman um annað.

Það réttaröryggi og þá réttarvernd, sem löggjafinn hafði sérstaklega búið ríkisstarfs-

mönnum með ófrávikjanlegum ákvæðum 7.–11. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, gat stjórnvald ekki afnumið með ákvörðunum sínum, enda verður lögum ekki breytt á annan hátt en með lögum. Þegar ástæður þess, að stjórnvald óskaði að veita starfsmanni lausn frá störfum, voru *meintar misfellur í starfi*, gat stjórnvald því ekki ákveðið að segja starfsmanninum upp með uppsagnarfresti, svo losna mætti við starfsmann á brotalítinn hátt og komast hjá lögboðinni en jafnframt fyrirhafnarmeiri málsmeðferð, þar sem aðila var búið aukið réttaröryggi. Af þessum sökum er ljóst, að þegar ástæða þess, að stjórnvald óskaði að veita starfsmanni lausn frá störfum, var *óhlýðni starfsmanns við lögleg boð eða bönn yfirmanns*, eða ástæðan var sú, að starfsmaður hafði sýnt *óstundvísni eða aðra vanrækslu* í starfi sínu, þá var óheimilt að segja honum upp starfi *af þeirri ástæðu*, heldur bar að fara með málið skv. 7.–11. gr. laga nr. 38/1954.

3.

Eins og áður segir, ritaði ég heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra bréf hinn 24. nóvember 1994 og óskaði þess, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að ráðuneytið skýrði viðhorf sitt til ýmissa atriða þ.m.t. þess, í hverju hefðu verið fólgnir samstarfsferfiðleikar þeir, sem ráða mætti af bréfi Ríkisspítalanna til heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, dags. 31. ágúst 1994, að hefðu verið ástæða uppsagnar A, hvaða úrræði hefðu verið reynd til að leysa þá og hvort og þá af hverju litið hefði verið svo á, að A ætti aðallega sök á þessum samstarfsferfiðleikum. Einnig hvort legið hefðu aðrar ástæður til grundvallar uppsögninni en meintir samstarfsörðugleikar og hvort líta bæri svo á, að greinargerð framkvæmdastjóra sjúkrahjálfunar, er barst Ríkisspítulunum hinn 12. febrúar 1993, geymdi tæmandi talningu á ástæðum uppsagnarinnar. Svör heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins bárust mér með bréfi, dags. 23. mars 1995. Með því fylgdi bréf forstjóra Ríkisspítalanna, en ráðuneytið taldi það svara fyrirspurn minni og hafði engu við það að bæta. Af skýringum, sem fram koma í því bréfi, virðist ljóst, að uppsögnin hafi verið byggð á meintum misfellum í starfi A. Í greinargerð framkvæmdastjóra sjúkrahjálfunar, sem barst Ríkisspítulum 12. febrúar 1993 og forstjóri Ríkisspítala segir fjalla um allar helstu ástæður uppsagnar A, kemur meðal annars fram, að A hafi óhlýðnast lögmætum fyrirsmælum framkvæmdastjóra sjúkrahjálfunar. Í greinargerðinni segir meðal annars svo:

„Samstarf hennar við núverandi framkvæmdastjóra er ekkert betra en það var við fyrirrennara hans og í stuttu máli sagt, neitar [A] alveg að viðurkenna yfirmenn sína og þeirra valdsvið. Verður nú gerð grein fyrir nokkrum málum þessu til stuðnings.

[. . .]

Á þeim tíma, sem heimilt var að ráða sjúkrahjálfara til afleysinga á sumrin var það viðtekin venja að ráða einn sjúkrahjálfara til afleysinga á barnaeiningu. Ástæður þess voru þær, að [A] gat aldrei gert grein fyrir hvenær hún eða hennar starfsmenn færu í orlof. Fyrirverandi framkvæmdastjóri fór fram á að breyta þessari hefð svo hægt væri að nýta starfskrafta afleysingarmannsins á öðrum einingum, sem fengu afleysara í 3–4 vikur á sumri. [A] var ekki til viðræðu um slíkt.

[. . .]

Framkvæmdastjóri hefur farið fram á að [A] hlíti eftirfarandi reglum

- Láti vita hvenær hún og undirmenn hennar fara í orlof.
- Láti vita hvenær hún og undirmenn hennar fara á námskeið.
- Að hún og undirmenn hennar skrái sig ekki í vinnu á þeim tíma sem þeir eru á námskeiðum.
- Láti vita hve mikilli kennslu hún sinnir við Háskóla Íslands og hvenær.
- Láti vita af eigin veikindum.

– Láti vita hvenær undirmenn hennar fara í fæðingarorlof og hve lengi þeir eru í fæðingarorlofi.

– Að hún skipuleggi ekki einhliða breytingar á sameiginlegu húsnæði Endurhæfingardeildar.

Öllum ætti að vera ljóst að ekki er um ofstjórnun að ræða af hálfu framkvæmdastjóra.

[A] hefur ekki ljáð máls á að fara eftir ofangreindum reglum og virðist telja að vegið sé að faglegu sjálfstæði hennar [. . .]“

Það er ljóst af gögnum málsins og þeim skýringum, sem mér hafa borist frá stjórnvöldum, að á því er skýrlega byggt, að A hafi þráfaldlega óhlýðnast lögmætum fyrirmælum yfirboðara sinna um langt skeið og ekki látið segjast þrátt fyrir aðfinnslur þeirra. A hefur andmælt því að þessar aðfinnslur séu réttmætar. Þá hefur hún jafnframt dregið í efa, að framkvæmdastjóri sjúkrahjálfunar hafi verið bær til þess að gefa henni ákveðnar fyrirskipanir. Samkvæmt starfslýsingu framkvæmdastjóra, dags. 23. júlí 1987, er ljóst, að framkvæmdastjóri var án nokkurs vafa bær til þess að gefa A a.m.k. hluta þessara fyrirskipana. Eins og mál þetta hefur verið lagt fyrir mig, er ekki þörf á því að ég taki frekari afstöðu til þessa álitaefnis.

Í greinargerð framkvæmdastjóra sjúkrahjálfunar virðist jafnframt gefið í skyn, að A hafi gerst brotleg við starfsskyldur sínar. Um þessi atriði segir svo í fyrrgreindri greinargerð:

„[. . .] [A] skyldi sinna útköllum á Vökudeild. Jafnframt samdi framkvæmdastjóri stjórnunarsviðs við hana, um fastar greiðslur fyrir þá þjónustu og var henni gert ljóst, að hún fengi ekki greitt fyrir yfirvinnu að öðru leyti.

[A] hélt áfram að skrifa öll útköll sem yfirvinnu og fékk greitt fyrir. Framkvæmdastjóri sjúkrahjálfunar hafði nokkru fyrr neitað að staðfesta vinnuskýrslur hjá [A] vegna mikillar yfirvinnu sem hún skráði, langt umfram það sem gerðist hjá öðrum. [. . .] [Yfirlæknir endurhæfingardeildar] staðfesti þá skýrslur hennar, enda mun honum hafa verið ókunnugt um tilhögun mála.

Þegar núverandi framkvæmdastjóri kom til starfa, gerði hann [yfirlækninum] grein fyrir málavöxtum og var greiðslum fyrir yfirvinnu umfram fastar greiðslur hætt. Jafnframt var henni gert að stimpla sig inn og út í útköllum eins og aðrir, en það var verulegur misbrestur á, að þeir tímar sem voru skráðir unnir, kæmu fram á stimpilklukku. Var þetta gert m.a. til að hafa yfirsýn yfir fjölda útkalla á Vökudeild. Síðan þessi háttur var tekinn upp, þ.e. stimplun á útköllum, hefur skráðum útköllum á Vökudeild fækkað verulega.“

4.

Í framangreindum skýringum er á því byggt, að ástæður uppsagnar A hafi verið „samstarfsörðugleikar“ „við yfirmenn“ og „ýmsa starfsmenn“. Almennt getur slík tilvísun til samstarfsörðugleika, sem ástæða uppsagnar ríkisstarfsmanns, ekki verið fullnægjandi ein og sér. Kemur þar einkum tvennt til. Annars vegar geta samstarfsörðugleikar tekið til þess, þegar um er að ræða skort á *vilja* til samstarfs, er getur komið fram í því að hlutaðeigandi neitar að hlýða lögmætum fyrirmælum eða sinna nauðsynlegu samstarfi. Var þá um að ræða brot á starfsskyldum samkvæmt skýrum ákvæðum 2. mgr. 7. gr. laga nr. 38/1954. Hins vegar geta samstarfsörðugleikar vísað til þess, að hlutaðeiganda skorti *hæfni* eða *getu* til samstarfs við aðra, einkum hliðsetta starfsmenn, án þess að hægt sé að heimfæra slíkt sem brot á starfsskyldum skv. 2. mgr. 7. gr. fyrrnefndra laga. Ef slík atvik voru fyrir hendi, gátu þau verið lögmætur grundvöllur uppsagnar samkvæmt lögum nr. 38/1954,

að gættum ákvæðum stjórnisýslulaga nr. 37/1993, enda styddist uppsögn við heimild í samningi eða lögum.

Ekki verður annað séð en að þeir samstarfsörðugleikar, sem tilgreindir hafa verið sem ástæður uppsagnar A, hafi verið þráfaldleg óhlýðni hennar við lögleg boð yfirmanna, eins og áður segir. Slíkar misfellur í starfi gátu samkvæmt framansögðu ekki verið lögmæt ástæða uppsagnar, heldur var skylt, eins og áður segir, að fylgja ákvæðum 7.–11. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, við meðferð málsins.

Í skýringum heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins er vísað til dóms Héraðsdóms Reykjavíkur frá 22. apríl 1994 í máli nr. E-8521/1993: [Ö] gegn ríkissjóði. Í dómnum var því hafnað, að 11. gr. laga nr. 38/1954 ætti við, þegar starfsmanni var sagt upp störfum. Dómurinn hefur ekki fordæmisgildi í máli þessu, þegar af þeirri ástæðu, að í því máli, sem þar var dæmt, var hvorki höfð uppi sú málsástæða né byggt á því, að um slíkar misfellur í opinberu starfi hefði verið að ræða, sem féllu undir ákvæði 2. mgr. 7. gr. laga nr. 38/1954.

Í máli þessu er ekki ástæða til þess að taka afstöðu til þeirra meintu misfella í starfi, sem A voru gefnar að sök, eða hvaða þýðingu þær gátu haft, ef réttar reyndust og með málið hefði verið farið skv. 7.–11. gr. laga nr. 38/1954. Þar sem upplýst er, að þau sjónarmið og ástæður, sem fyrst og fremst lágu til grundvallar þeirri ákvörðun, að veita A lausn úr starfi, var itrekuð „óhlýðni við löglegt boð eða bann yfirmanns“, sem féllu skýrlega undir ákvæði 2. mgr. 7. gr. laga nr. 38/1954, og með málið var ekki farið skv. ákvæðum 7.–11. gr. laganna, var brotinn réttur á A. Að mínum dómi verður að telja, eins og mál þetta er vaxið, að ákvörðun starfsmannastjóra Ríkisspítalanna og framkvæmdastjóra sjúkraþjálfunar frá 18. febrúar 1993 hafi verið haldin verulegum annmarka, enda taldist það almennt verulegur annmarki, þegar lausn starfsmanns byggðist á meintum ávirðingum ríkisstarfsmanns og ekki var farið með málið samkvæmt ófrávíkjanlegum ákvæðum 7.–11. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, sbr. álit mín frá 31. ágúst 1990 (SUA 1990:172, SUA 1992:326 og SUA 1994:416) og 15. febrúar 1996 í máli nr. 1296/1994 svo og dóm Hæstaréttar frá 11. maí 1995 (Hrd. 1995:1347).“

V.

Niðurstaða álits míns, dags. 12. júlí 1996, var svohljóðandi:

„Niðurstaða.

Eins og nánar greinir hér að framan, er það niðurstaða mín, að ákvörðun starfsmannastjóra Ríkisspítala og framkvæmdastjóra sjúkraþjálfunar frá 18. febrúar 1993 um starfslok A hafi verið haldin verulegum annmarka, þar sem ákvörðunin var byggð á meintum misfellum hennar í starfi og með málið var ekki farið samkvæmt ófrávíkjanlegum ákvæðum 7. – 11. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Það eru tilmæli mín til heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, að það taki mál A til meðferðar á ný, komi fram ósk um það frá henni, og taki þá til sérstakrar athugunar, hvernig hlutur hennar verði réttur.“

VI.

Með bréfi, dags. 17. febrúar 1997, óskaði ég eftir upplýsingum heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra um, hvort A hefði leitað til ráðuneytisins á ný og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af því. Svar heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins barst mér 27. maí 1997. Þar segir:

„Lögmaður [A] ritaði ráðuneytinu bréf hinn 20. nóvember sl. Þar sagði m.a. „Er hér með óskað eftir viðræðum við ráðuneytið um með hvaða hætti það er reiðubúið að bæta umbj. mínum það misrétti sem hún hefur verið beitt, svo leysa megí mál þetta með farsællegum hætti.“

Ráðuneytið hefur vísað máli [A] til meðferðar Ríkislögmanns.“

**15.7. Veiting opinberrar stöðu. Sérstakt hæfi veitingarvaldshafa.
Leiðbeiningar um heimild til þess að fá rökstuðning.
Sjónarmið sem stjórnvaldsákvörðun byggist á.
(Mál nr. 1310/1994)**

Sex umsækjendur um stöðu yfirlögregluþjóns hjá lögreglunni í Hafnarfirði kvörtuðu yfir veitingu stöðunnar til G. Töldu þeir að draga mætti í efa hæfi þeirra sem stóðu að undirbúningi, meðferð og úrlausn málsins, og að kunningjatengsl kynnu að hafa ráðið ákvörðun. Þá drógu þeir í efa að hæfasti umsækjandinn hefði verið ráðinn.

Í kvörtuninni voru tvö atriði talin valda því að sýslumaðurinn í Hafnarfirði hefði verið vanhæfur til að taka þátt í meðferð málsins, en hann gerði tillögu um skipun G í stöðuna. Annars vegar var vísað til kunningsskapar sýslumannsins og G og hins vegar til þess að eiginkona G væri skrifstofustjóri við embætti sýslumannsins í Hafnarfirði. Umboðsmaður tók fram, að um sérstakt hæfi starfsmanna við stjórnarsýslu ríkisins væru ákvæði í II. kafla stjórnarsýslulaga, nr. 37/1993, og ættu þau, samkvæmt 4. gr. laganna, við um þá starfsmenn sem tækju þátt í undirbúningi, meðferð og úrlausn máls. Starfsmaður yrði almennt ekki talinn vanhæfur til meðferðar máls, nema hann hefði sjálfur nokkurra hagsmuna að gæta, eða tengdist sjálfur málinu eða aðilum þess, með þeim hætti að almennt yrði talin hætta á að ómálefnaleg sjónarmið hefðu áhrif á úrlausn máls. Aðeins 6. tölul. L mgr. 3. gr. stjórnarsýslulaga gat komið til álita í máli þessu, og benti umboðsmaður á, að samkvæmt lögskýringargögnum gæti það ekki valdið vanhæfi þótt starfsmaður þekkti aðila máls eða væri kunningi hans, nema um nána vináttu væri að ræða. Taldi umboðsmaður að starfsmaður yrði almennt ekki vanhæfur þótt hann hefði kynnst aðila máls í starfi sínu, eða við félagslega atburði í tengslum við starf sitt. Þar sem gögn málsins bentu ekki til að vináttutengsl væru milli sýslumannsins í Hafnarfirði og G taldi umboðsmaður, að ekki yrði talið að sýslumaður hefði verið vanhæfur af þessari ástæðu. Þá tók umboðsmaður fram, að það ylli almennt ekki vanhæfi starfsmanns þótt hann hefði starfað með aðila málsins, og hefði sýslumaður þannig ekki verið vanhæfur til undirbúnings málsins þótt lögreglumenn sem heyrdðu undir stjórn hans sem lögreglustjóra, sæktu um stöðuna. Því síður gæti það valdið vanhæfi sýslumanns, að umsækjandi um stöðuna var kvæntur starfsmanni hans.

Umboðsmaður taldi, að þau sjónarmið sem fram komu í umsögn sýslumanns, er hann mælti með því að G yrði skipaður í starfið, hefðu verið málefnaleg. Var þar vísað til góðra umsagna og meðmæla með G, reynslu hans sem rannsóknarlögreglumanns og af almennum löggæslustörfum. Hins vegar tók umboðsmaður fram, að í tilkynningu til annarra umsækjenda um skipun G væri ekki að finna leiðbeiningar um heimild til þess að fá nefnda ákvörðun rökstudda, eða hvert umsækjendur mættu snúa sér með ósk um rökstuðning. Að þessu leyti var málsmeðferð ekki í samræmi við 20. gr. stjórnarsýslulaga, og benti umboðsmaður á, að mikilvægt væri að slíkar leiðbeiningar væru gefnar, þar sem rökstuðningur gæti skipt miklu fyrir aðila máls um skilning á ákvörðun, sem væri honum ekki í hag.

I.

Hinn 23. desember 1994 leituðu til mín A, B, C, D, E og F, og kvörtuðu yfir veitingu stöðu yfirlögregluþjóns hjá lögreglunni í Hafnarfirði í desember 1994. Draga nefndir lögreglumenn í efa, að þeir, sem stóðu að undirbúningi, meðferð og úrlausn málsins, hafi verið til þess hæfir, svo og að hæfasti umsækjandinn hafi verið ráðinn.

II.

Með bréfi 30. janúar 1995 óskaði ég eftir því, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að dóms- og kirkjumálaráðherra skýrði viðhorf sitt til kvörtunar, þeirra A, B, C, D, E og F. Óskaði ég sérstaklega eftir því, að gerð yrði grein fyrir þeim sjónarmiðum, sem lögð voru til grundvallar ákvörðun um veitingu stöðunnar. Í skýringum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins frá 29. mars 1995 segir:

„Í 129. tölublaði Lögbirtingablaðsins er gefið var út föstudaginn 4. nóvember 1994, auglýsti sýslumaðurinn í Hafnarfirði stöðu yfirlögregluþjóns hjá lögreglunni í Hafnarfirði lausa til umsóknar og var umsóknarfrestur til 20. nóvember 1994. Með bréfi, dags. 28. nóvember sl., framsendi hann ráðuneytinu umsóknirnar sem voru frá 23 lögreglumönnum sem tilgreindir voru í bréfinu. Með bréfi, dags. 9. desember sl, lagði sýslumaður til að [G], þá settur yfirlögregluþjónn við embætti sýslumannsins í Kópavogi, yrði skipaður í stöðuna og með bréfi ráðuneytisins, dags. 20. desember 1994, var [G] skipaður yfirlögregluþjónn í lögreglu ríkisins frá og með 1. febrúar 1995 og falið að gegna störfum við embætti sýslumannsins í Hafnarfirði.

Í bréfi yðar kemur fram að þér skiljið kvörtunina svo að dregið sé í efa að þeir sem stóðu að undirbúningi, meðferð og úrlausn málsins hafi verið til þess hæfir. Í kvörtuninni segir að kunningjatengsl kunni að hafa ráðið einhverju um ákvarðanir hlutaðeigandi aðila. Í kvörtuninni kemur ekki fram hvað hér er átt við. Ráðuneytinu er ekki kunnugt um að þeir sem stóðu að undirbúningi, meðferð eða úrlausn máls hafi verið vanhæfir til þess, vegna kunningjatengsla eða af öðrum ástæðum. Auk [. . .], dómsmálaráðherra, sem tók ákvörðun um veitingu stöðunnar vann [. . .], skrifstofustjóri, að meðferð málsins í ráðuneytinu og eins og áður er fram komið gerði [. . .], sýslumaður tillögu um skipun í stöðuna.

Ráðuneytið óskaði eftir umsögn sýslumannsins í Hafnarfirði um kvörtun þessa. Ljósrit af svarbréfi hans, dags. 20. f.m. fylgir hjálagt.

Ráðuneytið telur það meginreglu að velja eigi hæfasta umsækjanda um starf hverju sinni. Við slíkt mat þarf að taka tillit til menntunar, reynslu, hæfni og annarra sérstakra hæfileika sem nauðsynlegt er að umsækjandi hafi til að gegna starfi, svo sem frumkvæði, umgengni við samstarfsmenn o.fl. Þegar framangreind atriði eru metin í heild taldi ráðuneytið að af umsækjendum um starf yfirlögregluþjóns í Hafnarfirði stæðu fjórir umsækjendur öðrum framar og að ekki yrði gert upp á milli þeirra á hlutlægum forsendum. Einn þeirra var [G].

Yfirlögregluþjónn er nánasti samstarfsmaður sýslumanns varðandi daglega stjórn lögreglu. Sýslumaður ber ábyrgð á störfum yfirlögregluþjóns sem og annarra lögreglumanna í lögregluliði viðkomandi umdæmis. Mikilvægt er að á milli sýslumanns og yfirlögregluþjóns ríki fullkomið traust. Sýslumaður lagði til að [G] yrði skipaður í stöðu yfirlögregluþjóns og taldi ráðuneytið, með hliðsjón af þeim almennu atriðum sem áður eru tilgreind, rétt að fallast á þá tillögu hans.

Hjálagt fylgja gögn málsins ásamt yfirliti um þau.“

Í tilvitnaðri umsögn sýslumannsins í Hafnarfirði frá 20. febrúar 1995 segir meðal annars:

„Meðal umsækjenda um yfirlögregluþjónsstarfið voru sjö starfsmenn sýslumannsembættisins í Hafnarfirði, settur yfirlögregluþjónn í Kópavogi, sem tengdur er starfsmanni embættisins, fjarskyldur ættingi, menn sem undirritaður hefur þekkt í áraraðir og fleiri sem hann þekkir vel til. Undirritaður hefur starfað við lögregluembætti í tæp tuttugu ár og á þeim tíma kynnst mörgum umsækjendanna. Varla getur

það valdið vanhæfi undirritaðs til að skoða umsóknir og afla sér upplýsinga um umsækjendur með það í huga að leggja mat á hæfni þeirra með faglegum hætti og gera tillögu að því loknu um ráðningu. Verður ekki séð að framangreind tengsl við umsækjendur teljist vanhæfisástæður sem falli undir 3. gr. stjórnisýslulaganna nr. 37/1993.

Í kvörtunarbréfi lögreglumanna er gefið í skyn að hugsanlega hafi kunningjatengsl ráðið einhverju um ráðningu í stöðuna. Sé þessari athugasemd beint að undirrituðum skal hið háa ráðuneyti upplýst um að einu tengsl hans við þann sem tillaga var gerð um eru samvera með honum á þeim fáu mannfögnuðum sem starfsmannafélag embættisins hefur staðið fyrir. Önnur hafa þau ekki verið.

Mat á hæfni umsækjenda. Við skoðun umsóknanna kannaði undirritaður í upphafi skilyrði um hæfi umsækjenda til að gegna stöðunni. Allir hafa lokið námi í Lögregluskóla ríkisins, hafa fengið skipun sem opinberir starfsmenn og allir starfa þeir nú að lögreglumálum á ýmsum stöðum í landinu. Umsækjendur fullnægðu almennum hæfisskilyrðum sem fram koma í 3. gr. 1. nr. 38/1954 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins og 5. gr. 1. nr. 56/1972 um lögreglumenn, sbr. 1. gr. 1. nr. 64/1989.

[. . .]

Gerð tillögu. Eftir ítarlega skoðun og viðræður við fjölmarga aðila var niðurstaðan sú að leggja til að [G] yrði skipaður í stöðuna. Réðu þar eingöngu málefnaleg sjónarmið. Undirritaður sendi dómsmálaráðuneytinu svohljóðandi bréf:

„[. . .]

Í lögbirtingablaðinu 4. nóvember s.l. var auglýst laus staða yfirlögregluþjóns hjá lögreglunni í Hafnarfirði og var umsóknarfrestur til 20. nóvember s.l. Tuttugu og þrjár umsóknir bárust undirrituðum. Ljóst er að meðal umsækjenda eru mjög hæfir lögreglumenn sem koma til álita við val í þetta starf. Einn þeirra er [G] settur yfirlögregluþjónn í Kópavogi. Undirritaður gerir tillögu um að hann verði skipaður í stöðuna. [G] fær hin bestu meðmæli. Tillagan er lögð fram með þeim fyrirvara að hið háa ráðuneyti telji þessa skipun ekki annmörkum háða að því leyti að eiginkona [G] [. . .], er skrifstofustjóri embættisins.

[. . .]“

Ástæðan fyrir því að gerð var tillaga um [G] byggðist einkum á eftirfarandi: Hann fékk að mati undirritaðs bestu umsagnir og meðmælin og hafði mikla og langa reynslu sem rannsóknarlögreglumaður og sem yfirmaður hjá R.L.R.

Við lögregluna í Hafnarfirði starfa að jafnaði 42 menn. Starfsemi lögreglunnar er einkum skipt í tvær deildir, almenna löggæsludeild og rannsóknardeild. Báðar deildirnar hafa undanfarin ár haft sína yfirlögregluþjóna. Annar hefur nú látið af störfum en hinn hættir 1. mars n.k. vegna aldurs. Í þá stöðu verður ekki ráðið og frá næstu mánaðarmótum verður starfandi aðeins einn yfirlögregluþjónn við embættið.

Undanfarið hafa verið allmiklar umræður um væntanlegar breytingar á starfsemi Rannsóknarlögreglu ríkisins í þá veru að flytja hluta af verkefnum hennar að nýju til lögreglustjóraembættanna. Þetta kemur m.a. fram í 5. gr. frumvarps til lögreglulaga. Búist er við að ákvörðunin um verkefnaflutninginn liggi fyrir innan tíðar. Þessar breytingar munu hafa veruleg áhrif á starfsemi hinna stærri lögreglustjóraembætta. Það var mat undirritaðs að æskilegt væri að í stöðu yfirlögregluþjóns veldist lögreglumaður, sem hefði mikla reynslu við störf og stjórnun í rannsóknarmálum. Nauðsynlegt væri að undirbúningurinn að þessum breytingum yrði unninn með góðri þekkingu. Undirritaður taldi að þekking [G] á þessum málum myndi nýtast embættinu vel.

[G] hefur einnig góða reynslu af almennum löggæslustörfum, þótt sumir umsækjenda hafi þar verulega lengri starfsreynslu. Almenn löggæsla hjá lögreglustjóraembættunum í landinu er í mjög föstum skorðum og ekki fyrirsjáanlegt að þar verði stór-

breytingar í bráð. Aftur á móti má búast við að hinar tvær megindeildir lögreglu-stjóraembættanna, almenna deildin og rannsóknardeildin, verði að mestu sameinaðar og almennir lögreglumenn komi til með að vinna verulega meira en áður að rannsókn mála.

Eftir að [G] var skipaður í stöðuna hinn 20. desember s.l. sendi undirritaður öllum umsækjendum svohljóðandi bréf:

„Í Lögbirtingablaðinu 4. nóvember s.l. var auglýst staða yfirlögregluþjóns hjá lögreglunni í Hafnarfirði og var umsóknarfrestur til 20. nóvember. Tuttugu og þrjár umsóknir bárust undirrituðum þar á meðal umsókn frá yður. Allar umsóknirnar voru sendar dóms- og kirkjumálaráðuneytinu. Hinn 20. desember skipaði dómsmálaráðherra [G] til að vera yfirlögregluþjónn hjá lögreglunni í Hafnarfirði frá 1. febrúar 1995. Þetta tilkynnist yður hér með.

...“

Athugasemdir A, B, C, D, E og F við skýringar dóms- og kirkjumálaráðuneytisins bárust mér með bréfi þeirra 6. apríl 1995. Með bréfi 9. ágúst 1995 gaf ég þeim A, B, C, D, E og F kost á að senda mér athugasemdir við framangreinda umsögn sýslumannsins í Hafnarfirði. Mér bárust athugasemdir þeirra 11. og 18. ágúst 1995.

Með bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins 12. september 1995 bárust mér frekari upplýsingar frá ráðuneytinu.

III.

Umrædd kvörtun lýtur að veitingu embættis yfirlögregluþjóns hjá lögreglunni í Hafnarfirði. Er dregið í efa, að þeir, sem stóðu að undirbúningi og úrlausn málsins, hafi verið til þess hæfir. Þá er ennfremur dregið í efa, að hæfasti umsækjandinn hafi verið ráðinn. Við veitingu framangreindrar stöðu giltu lög nr. 56/1972, um lögreglumenn. Um meðferð málsins og úrlausn giltu ákvæði stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, er tóku gildi 1. janúar 1994.

L

Í kvörtuninni er bent á tvö atriði, sem talin eru valda því, að sýslumaðurinn í Hafnarfirði hafi verið vanhæfur til þess að taka þátt í undirbúningi málsins, þar á meðal með tilögu til dóms- og kirkjumálaráðherra, hvaða umsækjanda skyldi skipa í embættið. Í fyrsta lagi er bent á kunningsskap sýslumannsins í Hafnarfirði og þess umsækjanda, sem skipaður var. Í öðru lagi er vísað til þess, að eiginkona þess umsækjanda, sem skipaður var, sé skrifstofustjóri við embætti sýslumannsins í Hafnarfirði.

Um sérstakt hæfi starfsmanna við stjórnarsýslu ríkisins eru nú ákvæði í II. kafla stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Samkvæmt 4. gr. laganna eiga ákvæði kaflans við um þá starfsmenn, sem taka þátt í undirbúningi, meðferð eða úrlausn máls.

Af 2. mgr. 3. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 verður ráðið, að sérhver tengsl starfsmanns við stjórnarsýslumál eða aðila þess, valdi ekki sjálfkrafa vanhæfi starfsmannsins til meðferðar máls. Starfsmaður verður almennt ekki talinn vanhæfur til meðferðar máls, nema hann hafi sjálfur nokkurra hagsmuna að gæta eða tengist sjálfur málinu eða aðilum þess með slíkum hætti, að almennt verði talin hætta á að ómálefnaleg sjónarmið hafi áhrif á úrlausn málsins.

Í 1.–6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 er fjallað um þær ástæður, er valda vanhæfi starfsmanns til meðferðar máls. Þau tilvik, sem kvartað er yfir í máli þessu, falla ekki undir 1.–5. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnarsýslulaga.

6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnarsýslulaga hljóðar svo:

„Starfsmaður . . . er vanhæfur til meðferðar máls: . . .

6. Ef að öðru leyti eru fyrir hendi þær aðstæður sem eru fallnar til þess að draga óhlutdrægni hans í efa með réttu.“

Í athugasemdum við 3. gr. frumvarps þess, er varð að stjórnarsýslulögum nr. 37/1993, segir meðal annars svo:

„Mjög nán vinátta . . . við aðila máls getur valdið vanhæfi skv. 6. tölul. Svo að vinátta valdi vanhæfi nægir ekki að aðeins sé um að ræða kunningsskap eða fyrir hendi séu þær aðstæður, t.d. á fámennum stöðum, að „allir þekki alla“, heldur verður vináttan að vera nán.“ (Alpt. 1992, A-deild, bls. 3288.)

Samkvæmt þessum ummælum í lögskýringargögnum er ljóst, að það veldur ekki vanhæfi starfsmanns, þótt hann þekki aðila máls eða sé kunningi hans.

Ég tel að ganga verði út frá þeirri meginreglu, að starfsmaður verði almennt ekki vanhæfur til meðferðar máls, enda þótt hann hafi kynnst aðila máls *í starfi sínu*, nema ótvíræðar upplýsingar liggi fyrir um, að mjög nán vinátta hafi tekist með þeim. Á grundvelli sömu sjónarmiða verður einnig að telja, að það valdi út af fyrir sig ekki vanhæfi starfsmanns, þótt hann hafi hitt aðila máls á árhátíðum eða öðrum mannfagnaði í tengslum við starf sitt.

Eins og framangreind lögskýringargögn bera með sér, getur vanhæfi einungis komið til greina, þegar um mjög nána vináttu er að ræða á milli starfsmanns og aðila máls. Þar sem gögn málsins bera ekki með sér, að um slík tengsl sé að ræða milli sýslumannsins í Hafnarfirði og þess umsækjanda, sem skipaður var, verður ekki talið, að sýslumaður hafi verið vanhæfur af þessari ástæðu.

Í öðru lagi er sýslumaðurinn í Hafnarfirði talinn vanhæfur, þar sem eiginkona þess umsækjanda, sem skipaður var, sé skrifstofustjóri við embætti sýslumannsins.

Í þessu sambandi verður fyrst að geta þess, að það veldur almennt ekki vanhæfi starfsmanns til meðferðar máls, þótt hann hafi starfað með aðila málsins. Af þessum sökum var sýslumaður ekki vanhæfur til undirbúnings og meðferðar málsins, þótt lögreglumenn, sem heyrðu undir stjórn hans sem lögreglustjóra, sæktu um stöðuna. Þeim mun síður verður það talið valda vanhæfi sýslumanns, þótt umsækjandi um nefnda stöðu hafi verið kvæntur starfsmanni hans.

Samkvæmt framansögðu er að mínum dómi ekki tilefni til athugasemda við hæfi sýslumannsins í Hafnarfirði til umfjöllunar um umsækjendur um nefnda stöðu og til að gera tillögu til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins um skipun í hana.

2.

Almennt er við það miðað, að við veitingu opinberra starfa skuli sá valinn, sem telst hæfastur til þess að gegna starfinu. Eru ákvæði 5. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, sem fjallar um auglýsingu á lausum stöðum, reist á slíkum sjónarmiðum. Þegar almennum skilyrðum til að gegna starfi sleppir, hafa stjórnvöld svigrúm til þess að meta kosti einstakra umsækjenda. Við slíkt mat ber stjórnvaldi að byggja á málfnalegum sjónarmiðum.

Ekki er ágreiningur um það, að G, sem skipaður var í umrædda stöðu, hafi uppfyllt almenn hæfisskilyrði til þess að gegna henni. Á hinn bóginn er deilt um mat dóms- og kirkjumálaráðuneytisins og sýslumannsins í Hafnarfirði á hæfni umsækjenda til þess að gegna stöðu yfirlögregluþjóns. Ljóst er af skýringum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins frá 29. mars 1995, að sú tillaga sýslumannsins í Hafnarfirði, að G fengi stöðuna, réði mestu um að dóms- og kirkjumálaráðuneytið skipaði G. Í skýringum ráðuneytisins er vísað til

þess, að G hefði fengið hin bestu meðmæli, og þegar sleppt væri almennum atriðum um mat á hæfni einstakra umsækjenda, hafi verið lögð áhersla á, að yfirlögregluþjónn væri nánasti samstarfsmaður sýslumanns varðandi daglega stjórn lögreglu og mikilvægt væri að á milli þeirra ríkti „ . . . fullkomið traust“. Í umsögn sýslumannsins í Hafnarfirði frá 20. febrúar 1995 er gerð grein fyrir undirbúningi að tillögu sýslumannsins og raktar ástæður þess, að hann mælti með því, að G yrði skipaður í starfið. Er þar tekið fram, að lögð hafi verið áhersla á umsagnir og meðmæli, er G hafi lagt fram, svo og reynslu hans sem rannsóknarlögreglumanns og af almennum löggæslustörfum. Þegar litið er til þeirra sjónarmiða, sem rakin eru í framangreindum gögnum, verður ekki annað séð en að þau hafi verið málefnaleg. Er að mínum dómi því ekki tilefni til þess að gagnrýna þá ákvörðun dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, að skipa G í stöðu yfirlögregluþjóns í Hafnarfirði.

3.

Um birtingu og rökstuðning ákvörðunar um skipun ríkisstarfsmanns gilda ákvæði V. kafla stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Í samræmi við 20. gr. laganna ber að tilkynna umsækjendum um skipun í nefnda stöðu. Í þeirri tilkynningu bar meðal annars að veita leiðbeiningar um heimild umsækjenda til þess að fá ákvörðun rökstudda, hafi slíkur rökstuðningur ekki fylgt. Í umsögn sýslumannsins í Hafnarfirði frá 20. febrúar 1995, sem rakin er í II. kafla, er gerð grein fyrir því, að eftir að G hafði verið skipaður í stöðu yfirlögregluþjóns 20. desember 1994, hefði umsækjendum verið tilkynnt um ákvörðunina með samhljóða bréfi. Í bréfinu, sem tekið er upp í umsögn sýslumannsins, kemur fram, að umsóknirnar hafi verið sendar dóms- og kirkjumálaráðuneytinu og að dóms- og kirkjumálaráðuneytið hafi skipað G í stöðuna frá 1. febrúar 1995. Í bréfi þessu, er fól í sér tilkynningu til umsækjenda um að tekin hefði verið stjórnarsýsluákvörðun um skipun G, var ekki að finna leiðbeiningar um heimild til þess að fá nefnda ákvörðun rökstudda, eða hvert umsækjendur mættu snúa sér með ósk um rökstuðning og þá fyrir hvaða tímamark. Var málsmeðferð að þessu leyti ekki í samræmi við 20. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Leggja verður áherslu á, að slíkar leiðbeiningar séu gefnar, þar sem þeim er ætlað að tryggja rétt þeirra, sem í hlut eiga, til þess að fá ákvörðun rökstudda, en rökstuðningur getur skipt miklu fyrir aðila máls um skilning á ákvörðun, sem er honum ekki í hag.

IV.

Niðurstaða álits míns, dags. 15. mars 1996, var svohljóðandi:

„Niðurstaða.

Samkvæmt framansögðu er niðurstaða mín sú, að ekki sé tilefni til þess að gera atugasemdir við hæfi sýslumannsins í Hafnarfirði til þess að fjalla um umsóknir um stöðu yfirlögregluþjóns í Hafnarfirði og gera tillögu um skipun í þá stöðu. Þá verður að telja að þau sjónarmið, sem lögð voru til grundvallar við val á G í nefnda stöðu, hafi verið málefnaleg. Ég tel aftur á móti, að tilkynning til þeirra umsækjenda, er ekki hlutu stöðuna, hafi ekki fullnægt fyrirmælum 1. tölul. 2. mgr. 20. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Hefði í þeirri tilkynningu átt að veita leiðbeiningar um heimild til að fá rökstudda þá ákvörðun, að skipa G í stöðu yfirlögregluþjóns í Hafnarfirði.“

15.8. Ráðning byggingarfulltrúa. Almennt hæfi. Stjórnarsýslukæra. Málshraði. Stjórnarskrá. (Mál nr. 1571/1995)

A kvartaði yfir úrskurði umhverfisráðuneytisins þar sem staðfest var ákvörðun byggingarnefnda Eyjafjarðarsvæðis um ráðningu í starf byggingarfulltrúa. A taldi þann sem ráðinn var, X, ekki uppfylla almenn hæfisskilyrði byggingarfulltrúa, en X var

húsasmíðameistari. X hafði verið aðstoðarmaður byggingarfulltrúa Eyjafjarðarsvæðis frá 1981 til 1991 og var ráðinn byggingarfulltrúi tímabundið frá 1. maí 1992 til ársloka 1993. Í úrskurði umhverfisráðuneytisins var gerð grein fyrir því að 1. mgr. 20. gr. byggingarlaga nr. 54/1978, um byggingarfulltrúa í sveitum, hefði ekki verið ætlað að koma til framkvæmda að fullu fyrr en í árslok 1985. Hefði X því starfað sem aðstoðarmaður byggingarfulltrúa í tæp fjögur ár áður en ákvæði VI. kafla laganna komu að fullu til framkvæmda, og væri því ómótmælt að hann hefði löngum gegnt starfi byggingarfulltrúa vegna fjarvista ráðins byggingarfulltrúa. Þá var vísað til 69. gr. stjórnarskrárinnar í úrskurði umhverfisráðuneytisins.

Umboðsmaður tók fram að ákvæði 1. mgr. 20. gr. byggingarlaga, um ráðningu byggingarfulltrúa, hefðu ekki átt að koma til framkvæmda fyrr en í árslok 1985. Í 2. mgr. 20. gr. væri hins vegar kveðið svo á, að svæðisbyggingarnefndir skyldu ráða byggingarfulltrúa og setja honum erindisbréf, og hefði ákvæðið tekið gildi um leið og önnur ákvæði byggingarlaga, hinn 1. janúar 1979. Ákvæði 4. mgr. 21. gr., um rétt þeirra sem starfað höfðu sem byggingarfulltrúar til að halda störfum sínum, áttu ekki við um X þegar af þeirri ástæðu að hann gegndi ekki störfum byggingarfulltrúa við gildistöku laganna, en var ráðinn aðstoðarmaður byggingarfulltrúa rúmum tveimur árum eftir að löggin tóku gildi. Umboðsmaður tók fram að samkvæmt 1. mgr. 21. gr. laganna skyldi byggingarfulltrúi vera arkitekt, byggingarfræðingur, byggingartæknifræðingur eða byggingarverkfræðingur, en í dreifbýli væri heimilt að ráða búfræðikandídata í stöðu byggingarfulltrúa. Í 2. mgr. 21. gr. væri kveðið á um, að fengist ekki maður í stöðu byggingarfulltrúa sem uppfyllti skilyrði 1. mgr. gæti sveitarstjórn ráðið húsasmíðaeða múrarmeistarara til starfans. Þar sem um stöðuna sóttu umsækjendur sem uppfylltu menntunarkröfur 1. mgr. 21. gr. laganna, átti undantekningarákvæði þetta ekki við um X. Niðurstaða umboðsmanns var því sú, að óheimilt hefði verið að lögum að veita X stöðuna, enda almenn hæfisskilyrði í eðli sínu lágmarksskilyrði sem opinberir starfsmenn verða að uppfylla til að geta fengið starf og haldið því, sjá SUA 1992:151.

A kvartaði í öðru lagi yfir því að tveir nefndarmanna í byggingarnefndunum hefðu verið vanhæfir við meðferð málsins. Í tilefni af þessum þætti í kvörtun A tók umboðsmaður fram að meðal þeirra sem undirrituðu bókun um ráðningu X hefðu verið Y, föðurbróðir X, og Z, en hann og X voru systkinabörn. Umboðsmaður vísaði til 1. mgr. 45. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986, um skyldu sveitarstjórnarmanna til að víkja sæti við meðferð máls. Taldi umboðsmaður að umhverfisráðuneytinu hefði borið skylda til að leggja einnig úrskurð á þetta kæratriði, sem skýrt kom fram í kæru A til ráðuneytisins.

Kvörtun A laut í þriðja lagi að því að umhverfisráðuneytið hefði ekki úrskurðað í máli hans innan lögboðins frests 8. mgr. 8. gr. byggingarlaga, sem mælir fyrir um að úrskurður skuli kveðinn upp innan þriggja mánaða frá kæru. Rúmum 4 mánuðir liðu frá því að kæran barst ráðuneytinu þar til úrskurðurinn var kveðinn upp og taldi umboðsmaður það aðfinnsluvert, en engar viðhlítandi skýringar voru færðar fram fyrir því að ekki var úrskurðað innan lögbundins frests.

I.

Hinn 5. október 1995 barst mér kvörtun frá A, yfir úrskurði umhverfisráðuneytisins frá 30. nóvember 1994, þar sem ráðuneytið staðfesti ákvörðun byggingarnefnda Eyjafjarðarsvæðis um ráðningu í starf byggingarfulltrúa Eyjafjarðarsvæðis.

II.

A kærði ákvörðun byggingarnefnda Eyjafjarðarsvæðis til umhverfisráðuneytisins hinn 27. júlí 1994, enda taldi hann þann, sem ráðinn var, ekki uppfylla almenn hæfis-

skilyrði byggingarfulltrúa. Hinn 30. nóvember 1994 var kveðinn upp úrskurður í ráðuneytinu þess efnis, að ákvörðun svæðisbyggingarnefnda Eyjafjarðarsvæðis um ráðninguna skyldi standa óbreytt.

Með bréfi, dags. 24. febrúar 1995, óskaði A eftir því við umhverfisráðuneytið, að kærumálið yrði endurupptekið. Byggði hann ósk sína á því, að ráðuneytið hefði hvorki rannsakað málið nægilega né gætt jafnræðis. Í svari umhverfisráðuneytisins, sem barst A með bréfi, dags. 15. mars 1995, var þessari ósk hans hafnað.

III.

Samkvæmt gögnum málsins eru helstu málavextir þessir:

Hinn 30. apríl 1994 auglýstu byggingarnefndir Eyjafjarðarsvæðis eystra og vestra eftir byggingarfulltrúa. Í auglýsingunni kom fram, að starfið væri laust frá 1. júní 1994. Hinn 19. maí 1994 sótti A, byggingarverkfræðingur, um starfið. Alls voru umsækjendur 15. Þeirra á meðal var X húsasmíðameistari, sem var aðstoðarmaður byggingarfulltrúa Eyjafjarðarsvæðis frá 1981 til 1991, er þáverandi byggingarfulltrúi féll frá, og var ráðinn byggingarfulltrúi tímabundið frá 1. maí 1992 til ársloka 1993.

Hinn 26. maí 1994 ákvað sameiginlegur fundur beggja byggingarnefnda Eyjafjarðarsvæðis eystra og vestra að ráða X í stöðuna. Bókun þess efnis var samþykkt með 6 atkvæðum gegn 2, en 4 sátu hjá.

Í bréfi byggingarnefnda Eyjafjarðar, austur- og vestursvæða, til A, dags. 21. júní 1994, er ákvörðun byggingarnefndar rökstudd með svofelldum hætti:

„Umsóknir um starf Byggingarfulltrúa voru alls 15 og uppfylltu flestir umsækjendur skilyrði Byggingarlaga til starfsins, því verður ekki fallist á að vegna vanhæfni tiltekinna umsækjenda hafi nefndin ekki geta orðið við umsóknum.

Ákvörðun Byggingarnefndar um ráðningu [X] í starf Byggingarfulltrúa er gerð með heimild í Byggingarlögum, 6. kafla 20. gr. 2. mgr. og 21. gr. 4. mgr. nr. 54/1978. Samning sveitarfélaga við Eyjafjörð um skipan Byggingarmála frá 16. mars 1994.

Ennfremur samþykki yfirgnæfandi fjöldi hlutaðeigandi sveitarfélaga og fulltrúa Héraðsnefndar Eyjafjarðar.“

A kærði ákvörðunina til umhverfisráðuneytisins. Í úrskurði ráðuneytisins frá 30. nóvember 1994 segir:

„Fyrir liggur að [X] húsasmíðameistari, var ráðinn aðstoðarmaður byggingarfulltrúa með ráðningarsamningi dags. 11.5.1982. Frá þeim tíma og allt til ársloka 1985 gengdi hann oftsinnis starfi byggingarfulltrúa vegna veikindaforfalla, og hélst sú skipan allt þar til skipaður byggingarfulltrúi lést á árinu 1991. [. . .]

Frumvarp til nügildandi byggingarlaga nr. 54/1978, var lagt fram á 99. löggjafarþingi Alþingis árið 1977. Samkvæmt breytingartillögum sem félagsmálanefnd efri deildar lagði til að gerðar yrðu á frumvarpinu, var ákvæði 1. mgr. 37. gr. breytt þannig að 1. mgr. 20. gr. laganna var ekki ætlað að koma að fullu til framkvæmda fyrr en í árslok 1985 og þá félli úr gildi 5. gr. laga nr. 108/1945 sbr. a. liður 3. gr. l. nr. 26/1948, um byggingarfulltrúa í sveitum. Breytingartillaga þessi var samþykkt.

Í framsöguræðu formanns félagsmálanefndar efri deildar, en hann mælti fyrir umræddum breytingartillögum á Alþingi 22. febrúar 1978 segir m.a. um 1. mgr. 37. gr., „að þessi nýju byggingarlög komi ekki til framkvæmda í sveitum landsins varðandi byggingarfulltrúa fyrr en síðar, vegna þess hve litlu sveitarfélögin vítt og breitt um landið þurfi tíma til aðlögunar í þessum efnun. Fleira kemur og til. Samkvæmt gild-

andi lögum er gert ráð fyrir sérstökum fjárhagsstuðningi við hin litlu sveitarfélög í sveitum landsins til þess að halda uppi embætti byggingarfulltrúa. Sveitarfélögin verða að sjálfsögðu verr sett þegar þessi stuðningur fellur niður. En þessi stuðningur og önnur ákvæði varðandi þetta atriði falla ekki niður samkvæmt tillögum félagsmálanefndar fyrr en í árslok 1985. Á þessum aðlögunartíma gefst væntanlega nægur tími til þess að athuga þessa hlið málaanna nánar með sérstöku tilliti til sveitahreppanna.“

Af orðum formanns félagsmálanefndar má ráða, að ætlunin hafi verið sú að ákvæði VI. kafla laganna, um byggingarfulltrúa öðluðust ekki gildi í sveitum og þorpum fyrr en í árslok 1985. Af þessu verður ráðið að efni 1. mgr. 37. gr. byggingarlaga sé rýmra en orð þess gefa til kynna. Ákvæðið taki því einnig til sveitarfélaga sem heyrðu undir lög 108/1945, og hafa sameinast um rekstur embættis byggingarfulltrúa.

Fyrir liggur að [X] starfaði sem aðstoðarmaður byggingarfulltrúa í tæp fjögur ár áður en ákvæði VI. kafla l. 54/1978 komu að fullu til framkvæmda í sveitum og þorpum. Fullyrðingum [X] þess efnis að hann hafi í reynd gegnt starfi byggingarfulltrúa á þeim tíma sökum langra fjarvista er ómótmælt, enda uppfyllti hann skilyrði laga til að gegna starfinu á þeim tíma sbr. 5. gr. laga 108/1945 sbr. l 26/1948 um breytingar á þeim lögum.

Samkvæmt 4. mgr. 21. gr. l. 54/1978 skulu þeir sem gegna störfum byggingarfulltrúa við gildistöku, hafa rétt til að gegna því starfi áfram þótt þeir fullnægi ekki skilyrðum 1. mgr. 21. gr. sömu laga. Í 1. mgr. 21. gr. eru gerðar auknar kröfur um hæfi til þeirra sem gegna starfi byggingarfulltrúa frá því sem var fyrir gildistöku l. 54/1978.

Í 69. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 segir, að engin bönd megi leggja á atvinnufrelsi manna nema almenningsheill krefji og komi lagaboð til. Hefur verið litið svo á að löggjafinn ætti sjálfur fullnaðarmat um það hvort skilyrðinu um almenningsheill sé fullnægt eður ei. Stjórnarskrárgreinin hefur því verið talin fela í sér þá túlkunarreglu að í vafatilvikum beri að telja líkur fyrir atvinnufrelsinu.

Með hliðsjón af framansögðu, ómótmæltum fullyrðingum [X] um að hann hafi í reynd margsinnis gengt starfi byggingarfulltrúa á árunum 1982 til ársloka 1985 er ákvæði byggingarlaga um byggingarfulltrúa í sveitum öðluðust gildi, samþykktar á sameiginlegum fundi svæðisbyggingarnefnda Eyjafjarðarsvæðis frá 21. júlí 1993 og samþykktá nefndanna frá 14. og 19. október 1994 [á skv. skýringarbréfi ráðuneytisins að vera 14. og 19. október 1993], þar sem byggingarnefndarmenn lýsa einróma vilja sínum til þess að [X] gegni áfram starfi sem byggingarfulltrúi, telur ráðuneytið með vísun 1. sbr. 2. mgr. 20. gr., 4. mgr. 21. gr., 1. mgr. 37. gr. l. nr. 54/1978 og 69. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944, að ekki séu efni til að verða við kröfu kæranda um að hnekkja ákvörðun svæðisbyggingarnefnda Eyjafjarðarsvæðis um að ráða [X] sem byggingarfulltrúa og skal hún því óbreytt standa.“

IV.

Hinn 6. október 1995 ritaði ég umhverfisráðherra bréf og óskaði eftir því, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að ráðuneyti hans léti mér í té þau gögn málsins, sem ég hefði ekki þá þegar undir höndum, og skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A.

Í svari ráðuneytisins, sem barst mér með bréfi, dags. 7. nóvember 1995, sagði að viðhorf ráðuneytisins til þess, sem rakið væri í kvörtun A, kæmi fram í úrskurði ráðuneytisins í málinu eða bréfum þess. Ennfremur að ráðuneytið hefði engin gögn í málinu, sem mér hefðu ekki þegar borist.

Hinn 20. nóvember 1995 gaf ég A kost á að gera athugasemdir við bréf umhverfisráðuneytisins. Athugasemdir hans bárust mér með bréfi, dags. 20. desember 1995.

V.

Kvörtun A lýtur að því, að X, sem ráðinn var byggingarfulltrúi Eyjafjarðarsvæðis hinn 30. ágúst 1994, uppfylli ekki skilyrði byggingarlaga nr. 54/1978, um menntun byggingarfulltrúa. Þá kvartar hann yfir því, að tveir nefndarmenn í byggingarnefndunum hafi verið vanhæfir til meðferðar málsins og loks að umhverfisráðuneytið hafi ekki úrskurðað í máli vegna kæru hans innan lögboðsins frests.

1.

Samkvæmt 1. mgr. 20. gr. byggingarlaga nr. 54/1978 skal sveitarstjórn, að fengnum tillögum byggingarnefndar, ráða sér byggingarfulltrúa. Skal byggingarfulltrúa síðan sett erindisbréf í samráði við byggingarnefnd. Samkvæmt 2. málslíð 1. mgr. 37. gr. byggingarlaga skyldu ákvæði 1. mgr. 20. gr. ekki koma að fullu til framkvæmda fyrir en í árslok 1985, svo að lítil sveitarfélög fengju tíma til þess að búa sig undir það að þurfa að ráða til sín byggingarfulltrúa. Í 2. mgr. 20. gr. byggingarlaga er aftur á móti kveðið svo á, að svæðisbyggingarnefndir skv. 2. mgr. 6. gr. skuli, að fengnu samþykki hlutaðeigandi sveitarstjórna, ráða byggingarfulltrúa og setja honum erindisbréf. Ólíkt 1. mgr. 20. gr. tók 2. mgr. 20. gr. gildi um leið og önnur ákvæði byggingarlaganna hinn 1. janúar 1979.

Í 21. gr. byggingarlaga er fjallað um hæfisskilyrði þau, sem byggingarfulltrúi skal uppfylla. Af 37. gr. laganna er ljóst, að ákvæði þeirrar greinar öðluðust einnig gildi 1. janúar 1979. Af ákvæði 21. gr. leiðir, að allir byggingarfulltrúar, sem ráðnir voru eftir 1. janúar 1979, urðu að uppfylla hæfisskilyrði 21. gr. laganna til þess að geta fengið stöðu byggingarfulltrúa og haldið henni.

Hinn 30. apríl 1994 auglýstu byggingarnefndir Eyjafjarðarsvæðis eystra og vestra eftir byggingarfulltrúa. Um ráðningu í stöðuna gildi 21. gr. byggingarlaga samkvæmt framan-sögðu. Þar sem um var að ræða ráðningu í stöðu byggingarfulltrúa fyrir byggingarnefndir Eyjafjarðarsvæðis eystra og vestra, fór um ráðningu í stöðuna eftir 2. mgr. 20. gr. en ekki 1. mgr. sömu greinar. Undanþáguákvæði 2. málsl. 1. mgr. 37. gr., að því er varðar gildistöku 1. mgr. 20. gr., áttu því ekki við í máli þessu, enda eru ekki skilyrði til þess að túlka ákvæðið svo, að það taki til annarra greina laganna en 1. mgr. 20. gr., með tilliti til markmiðs ákvæðisins, ummæla í lögskýringargögnum og ótvíræðs orðalags þess.

Af hálfu A er því haldið fram, að X hafi ekki uppfyllt hæfisskilyrði 1. mgr. 21. gr. og ekki hafi átt við hann undantekningarákvæði 2. og 4. mgr. sömu greinar. Af þessum sökum telur A, að óheimilt hafi verið að lögum að ráða X í umrædda stöðu.

Samkvæmt 1. mgr. 21. gr. byggingarlaga skal byggingarfulltrúi vera arkitekt, byggingarfræðingur, byggingartæknifræðingur eða byggingarverkfræðingur. Í dreifbýli er heimilt að ráða búfræðikandidata úr tæknideild búnaðarháskóla í stöðu byggingarfulltrúa. Að auki er gerð sú krafa í 3. mgr. 21. gr. að sá, sem ráðinn er byggingarfulltrúi, skuli auk þess hafa tveggja ára starfsreynslu, sem byggingarnefnd meti gilda.

Í gögnum málsins kemur fram að X, sem ráðinn var í stöðuna, sé húsasmíðameistari. Í málinu er óumdeilt að X uppfyllti ekki menntunarskilyrði 1. mgr. 21. gr. laganna, þegar hann var ráðinn. Kemur þá til athugunar, hvort undantekningarákvæði 21. gr. hafi heimil að ráðningu hans í stöðuna.

Í 2. mgr. 21. gr. byggingarlaga er mælt svo fyrir, að fáist ekki maður í stöðu byggingarfulltrúa, sem uppfyllir skilyrði 1. mgr., geti sveitarstjórn að fengnum tillögum byggingarnefndar ráðið húsasmíða- eða múrarmeistara til starfans, enda hafi hann tveggja ára starfsreynslu, sem byggingarnefnd meti gilda, sbr. 3. mgr. 21. gr. byggingarlaga.

Þar sem um stöðuna sóttu umsækjendur, sem uppfylltu menntunarkröfur 1. mgr. 21. gr. byggingarlaga, gat undantekningarákvæði 3. mgr. 21. gr. ekki átt við.

Í 4. mgr. 21. gr. er einnig undanþága frá menntunarskilyrðum 1. mgr. 21. gr. laganna, en þar segir, að þeir, sem gegni störfum byggingarfulltrúa við gildistöku laga þessara, skuli

hafa rétt til að gegna starfi sínu áfram, þótt þeir fullnægi ekki skilyrðum 1. mgr. 21. gr. Í at-
hugasemdum með frumvarpi því, er varð að lögum 54/1978, segir svo um efni 21. gr.:

„Eðlilegt virðist með tilliti til ábyrgðar byggingarfulltrúa að gera nokkuð strang-
ar kröfur um menntun hans og starfsreynslu. Er efni greinarinnar byggt á því sjónar-
miði. Þó mundu skv. gr. allir starfandi byggingarfulltrúar halda starfsréttindum sínum
sbr. niðurlag greinarinnar.“ (Alþt. 1976, A-deild, bls. 2146–2147.)

Samkvæmt skýru orðalagi 4. mgr. 21. gr., svo og framangreindum ummælum í lög-
skýringargögnum, er ljóst, að ákvæðið tekur einungis til þeirra, sem gegndu störfum bygg-
ingarfulltrúa „við gildistöku“ laganna.

Byggingarlög nr. 54/1978 öðluðust gildi 1. janúar 1979, í samræmi við 37. gr. þeirra.
Gildistaka verður ekki miðuð við annað tímamark, þótt 1. mgr. 20. gr. hafi ekki átt að
koma að fullu til framkvæmda fyrr en í árslok 1985.

Í úrskurði umhverfisráðuneytisins frá 30. nóvember 1994 kemur fram, að X hafi verið
aðstoðarmaður byggingarfulltrúa og „í reynd margsinnis gegnt starfi byggingarfulltrúa á
árunum 1982 til ársloka 1985 . . .“. Undanþága 4. mgr. 21. gr. tekur því ekki til X þegar af
þeirri ástæðu, að hann var ráðinn aðstoðarmaður byggingarfulltrúa rúmum tveimur árum
eftir að lögin tóku gildi og gegndi því ekki störfum byggingarfulltrúa „við gildistöku lag-
anna“.

Eins og ég hef áður vikið að, eru almenn hæfisskilyrði í eðli sínu lögfest lágmarksskil-
yrði, sem opinberir starfsmenn verða að uppfylla til þess að geta fengið starf og haldið því,
sbr. álit mitt í máli nr. 382/1991, SUA 1992:151. Þar sem fyrir lá, að X uppfyllti ekki laga-
skilyrði 21. gr. byggingarlaga, þegar tekin var ákvörðun um veitingu stöðu byggingar-
fulltrúa Eyjafjarðarsvæðis, var að lögum óheimilt að veita honum stöðuna.

2.

Eins og áður greinir, var ákveðið á sameiginlegum fundi beggja byggingarnefnda
Eyjafjarðarsvæðis eystra og vestra hinn 26. maí 1994 að ráða X í stöðu byggingarfulltrúa.
Bókun þess efnis var samþykkt með 6 atkvæðum gegn 2 en 4 sátu hjá. Meðal þeirra, sem
undirrituðu fundargerðina voru Y og Z. Y er föðurbróðir X, sem ráðinn var í stöðuna, en
Z og X eru systkinabörn.

Samkvæmt 45. gr. og 5. mgr. 63. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986 og 2. mgr. 2. gr.
stjórnsýslulaga nr. 37/1993 gilda sérstakar hæfisreglur 45. gr. sveitarstjórnarlaga um sveit-
arstjórnarmenn og aðra þá, sem starfa við stjórnsýslu sveitarfélaga.

1. málsl. 1. mgr. 45. gr. sveitarstjórnarlaga hljóðar svo:

„Sveitarstjórnarmanni ber að víkja sæti við meðferð og afgreiðslu máls þegar
það varðar hann eða nána venslamenn hans svo sérstaklega að almennt má ætla að
viljaafstaða hans mótist að einhverju leyti þar af.“

A tiltók sérstaklega í kærú sinni til umhverfisráðuneytisins, að hann teldi, að tveir
nefndarmanna hefðu verið vanhæfir til meðferðar málsins. Í 26. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/
1993 er að finna almenna kærúheimild og í 8. mgr. 8. gr. byggingarlaga nr. 54/1978 er kveð-
ið á um það, að „telji einhver rétti sínum hallað með ályktun byggingarnefndar eða sveit-
arstjórnar [sé] honum heimilt að skjóta máli sínu til úrskurðar umhverfisráðherra innan
þriggja mánaða, frá því honum varð kunnugt um ályktunina“. Eins og ég hef meðal ann-
ars vikið að í skýrslu fyrir árið 1992, bls. 25 (29), felst í stjórnsýslukæru annars vegar réttur
fyrir þann, sem ályktun varðar, til þess að bera hana undir æðra stjórnvald til endurskoð-
unar, og hins vegar skylda fyrir æðra stjórnvald að úrskurða í málinu, að uppfylltum kærú-

skilyrðum. Þar sem ráðuneytið taldi kæruskilyrði uppfyllt til þess að taka málið til úrskurðar, bar því skylda til þess að leggja einnig úrskurð á þetta kæruatriði.

3.

Loks snýr kvörtun A að því, að umhverfisráðuneytið hafi ekki úrskurðað í máli hans innan lögboðins frests. Í 8. mgr. 8. gr. byggingarlaga segir:

„Telji einhver rétti sínum hallað með ályktun byggingarnefndar eða sveitarstjórnar, er honum heimilt að skjóta máli sínu til úrskurðar umhverfisráðherra innan þriggja mánaða, frá því honum varð kunnugt um ályktunina. Umhverfisráðherra skal kveða upp úrskurð sinn um ágreininginn innan þriggja mánaða frá áfrýjun, og skal hann áður hafa leitað umsagnar hlutaðeigandi sveitarstjórnar (byggingarnefndar) og skipulagsstjórnar.“

Ákvæðið leggur þá skyldu á umhverfisráðherra, að úrskurða um ágreining, sem undir hann er borinn, innan 3 mánaða. Kæra A til umhverfisráðherra er dagsett 27. júlí 1994 og barst ráðuneytinu 29. júlí s.á. Úrskurður ráðuneytisins er dagsettur 30. nóvember 1994. Það liðu því rétt rúmir 4 mánuðir frá því kæran barst ráðuneytinu og þar til úrskurðurinn var kveðinn upp. Ég tel það aðfinnsluvert, að ráðuneytið skyldi ekki úrskurða í málinu innan þess frests, sem kveðið er á um í lögum, en engar viðhlítandi skýringar hafa verið færðar fram fyrir því.

VI.

Niðurstöðu álits míns, dags. 10. október 1996, dró ég saman með svofelldum hætti:

„Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða mín, að verulegur annmarki hafi verið á ráðningu í stöðu byggingarfulltrúa Eyjafjarðarsvæðis, þar sem í stöðuna var ráðinn maður, sem ekki uppfyllti almenn hæfisskilyrði samkvæmt byggingarlögum. Einnig er aðfinnsluvert, að umhverfisráðuneytið úrskurðaði ekki í kærumáli A innan lögboðins frests og fjallaði ekki um öll þau atriði, sem kærð voru.“

15.9.

**Umsókn bundin því skilyrði að
umsækjandi fái að gegna tveimur stöðum hjá ríkinu á sama tíma.
Sjónarmið sem stjórnvaldsákvörðun verður byggð á. Álitsumleitan.
Rökstuðningur umsagnar álitsgjafa.
(Mál nr. 1623/1995)**

A kvartaði yfir því hvernig útvarpsstjóri og útvarpsráð hefðu afgreitt umsókn hennar um starf fréttamanns á fréttadeild sjónvarpsins. A, sem gegndi hálfri stöðu lektors við Háskóla Íslands, sótti um auglýst starf fréttamanns og óskaði eftir því að hún fengi áfram að gegna starfi sínu við Háskóla Íslands í samræði við stjórnendur sjónvarpsins og háskólann. Umsókn A um stöðuna var hafnað.

Umboðsmaður tók fram að lög nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, sem giltu þegar ráðið var í auglýstar þrjár stöður fréttamanna á fréttadeild, væru byggð á þeirri forsendu, að störf, sem stöðu fylgdu væru aðalstarf ríkisstarfsmanns, sbr. 1. mgr. 1. gr. og 5. tölul. 4. gr. laganna. Undantekningarákvæði laganna, í 26. gr. og 34. gr., veittu ríkisstarfsmanni ekki rétt til að gegna samtímis tveimur stöðum hjá ríkinu. Í samræmi við þau sjónarmið hefði verið litið svo á, að ríkisstarfsmaður, sem veitt væri ný staða, væri sjálfkrafa leystur frá fyrri stöðu. Umboðsmaður taldi því, að lögmeðt hefði verið, að leggja það sjónarmið til grundvallar við veitingu

umræddra staða, að þeim sem stöðu fengi, skyldi óheimilt að gegna annarri stöðu hjá ríkinu. Umboðsmaður tók hins vegar fram, að fyrirsvarsmönnum Ríkisútvarpsins hefði borið að fá um það skýlaus svör frá umsækjanda, sbr. 10. gr. stjórnisýslulaga, nr. 37/1993, hvort ósk um að halda fyrri stöðu væri skilyrði umsóknar, og að gera umsækjanda skýra grein fyrir sjónarmiðum Ríkisútvarpsins. Taldi umboðsmaður að Ríkisútvarpinu hefði borið að gera A skriflega og skýra grein fyrir þeirri afstöðu, að ekki yrðu teknar til greina umsóknir umsækjenda sem væru þessu skilyrði bundnar.

A kvartaði einnig yfir þeirri ákvörðun útvarpsráðs að rökstyðja ekki umsögn ráðsins um umsóknir um lausar stöður á fréttadeild, en A og þrír aðrir umsækjendur óskuðu eftir því að útvarpsráð rökstyddi umsagnir sínar. Umboðsmaður tók fram, að þótt það leiddi af 2. mgr. 1. gr. stjórnisýslulaga, nr. 37/1993, að ákvæðum 21. gr. laganna, um skyldu stjórnvalds til að rökstyðja ákvarðanir sínar, yrði ekki beitt um umsögn útvarpsráðs, þar sem í slíkri umsögn fælist ekki ákvörðun um rétt eða skyldu manna, leiddi það ekki til þess að umsagnir álitsgjafa skyldu ekki rökstuddar. Umboðsmaður vísaði til álita sinna í SUA 1994:187 og SUA 1994:410, þess efnis að álitsumleitan væri mikilvægur þáttur í rannsókn máls og til þess að álitsumleitan næði þeim tilgangi að upplýsa mál eða draga fram málefnaleg sjónarmið, yrðu umsagnir yfirleitt að vera rökstuddar. Þar sem gera varð ráð fyrir því að umsögn útvarpsráðs þar sem gerð væri grein fyrir þeim málsatvikum og sjónarmiðum sem það teldi hafa þýðingu við val umsækjanda skipti miklu fyrir ákvörðun útvarpsstjóra, meðal annars að því er laut að ástæðum þess, ef ekki bæri að taka umsókn A til greina, taldi umboðsmaður að útvarpsráð hefði í samræmi við almennar grundvallarreglur stjórnisýsluréttar átt að rökstyðja tillögur sínar til útvarpsstjóra.

Niðurstaða umboðsmanns var því sú, að útvarpsráð hefði átt að rökstyðja tillögur sínar og að málsmeðferð Ríkisútvarpsins hefði verið áfátt að því leyti að A var ekki gerð skrifleg og skýr grein fyrir afstöðu útvarpsins. Hins vegar voru annmarkar þessir ekki til þess fallnir að valda ógildingum umræddra stöðuveitinga.

I.

Hinn 22. nóvember 1995 leitaði til mín A, og kvartaði yfir því, hvernig útvarpsstjóri og útvarpsráð hefðu afgreitt umsókn hennar um starf fréttamanns á fréttastofu sjónvarpsins.

II.

1.

Í Lögbirtingablaðinu 19. júlí 1995 var auglýst, að hjá fréttadeild sjónvarpsins yrði „fastráðið í tvær stöður fréttamanna í innlendum fréttum og í eina stöðu fréttamanns í erlendum fréttum frá og með 1. september 1995“. Tekið var fram, að háskólapróf eða reynsla í fréttá- eða blaðamennsku væri nauðsynleg og að umsóknarfrestur væri til 1. ágúst 1995. Samkvæmt gögnum málsins sótti A um starf fréttamanns. Í umsókn sinni tók hún fram, að hún hefði starfsreynslu hjá sjónvarpinu frá árinu 1975 og hefði lokið doktorsprófi í fjölmiðlafræði.

Á fundi útvarpsráðs 9. ágúst 1995 var meðal annars rætt um, að þrír fréttamenn yrðu ráðnir til sjónvarpsins 1. október 1995 og að listi yfir umsækjendur yrði lagður fram á næsta fundi ráðsins. Þá var bókað, að umræður hefðu átt sér stað um síðustu málsgrein 21. gr. útvarpslaga, nr. 68/1985, að síðasta útvarpsráð „ . . . hefði veitt umsögn við ráðningu deildarstjóra og fréttamanna“ og að ekki hefði þótt „ . . . ástæða til breytinga að svo stöddu“. Í fundargerð útvarpsráðs frá fundi ráðsins 16. ágúst 1995 kemur fram, að lagður hafi verið fram listi yfir tuttugu og sex umsækjendur um þrjár stöður fréttamanna á fréttadeild sjónvarpsins. Á fundinum kom ennfremur fram, að fréttastjóri sjónvarpsins hefði

mælt með A og þeim B og C í stöðuna. Í bréfi A til útvarpsráðs og útvarpsstjóra 20. ágúst 1995 segir:

„Í kjölfar síðasta fundar útvarpsráðs hafði útvarpsstjóri samband við mig þar sem hann tjáði mér þann vilja ráðsins að ég yrði að gefa skriflega staðfestingu þess efnis að ég segði upp stöðu minni sem lektor í hagnýtri fjölmiðlun við HÍ [Háskóla Íslands] til þess að koma til greina í stöðu fréttamanns hjá RÚV [Ríkisútvarpinu] sem ég hef sótt um.

Í dag fór ég á fund háskólarektors og ræddi þessi mál. Hann benti mér á að laga-lega væri ekkert því til fyrirstöðu að ég gegndi fullu starfi fréttamanns og væri jafn-framt í hálfu starfi hjá Háskóla Íslands. Hann vísaði á lagagrein 26 í Lögum um réttindi og skyldur opinberra starfsmanna sem ég læt fylgja með þessu bréfi. Hann benti á að síðasta dæmið um ráðningu af þessum toga væri ráðning [X] sem nú er í fullu starfi sem forstjóri [ríkisstofnunar] og í hálfu starfi sem prófessor við HÍ. Hans ráðning var byggð á þessari umræddu lagagrein.

Rektor sagði það vera stefnu HÍ að tengjast atvinnulífinu sem mest og best og unnið væri að því að tengjast stofnunum með ráðningum eins og þeirri sem að fram-
an er getið. Hann sagðist ennfremur ekki geta séð fyrir sér hvernig þróa mætti og efla nám í fjölmiðlafræðum án þeirra tengsla sem starf mitt inni á fjölmiðli skapaði. Hann styður því eindregið ósk mína um að vera í fullu starfi fréttamanns og hálfu starfi lektors. Að lokum kvaðst hann fús til þess að ræða þetta mál persónulega ef þess væri óskað.

Ég óska eftir að þessi lagabókstafur verði virtur og útvarpsráð falli frá þeirri kröfu sinni að ég segi upp starfi mínu við HÍ til þess að koma til greina til starfs innan RÚV.“

Á fundi útvarpsráðs 23. ágúst 1995 var eftirfarandi bókað:

„Afgreiðsla umsókna um fréttamannastörf. – Formaður gerði tillögu um að að-
eins [yrðu] afgreiddar umsagnir um tvær stöður, en frestað [yrði] afgreiðslu á hinni þriðju meðan beðið væri lögræðilegs álits vegna umsóknar [A], sem er ein þeirra þriggja sem fréttastjóri mælir með. – Það var samþykkt en nokkrar umræður urðu um málið og kom fram að nauðsynlegt væri að setja fréttamönnum reglur um að þeir taki ekki að sér önnur störf fyrir fyrirtæki og stofnanir.

– Gengið var til atkvæðagreiðslu og hlutu eftirtaldir atkvæði:

B	7	atkvæði.
D	4	„
C	2	„
E	1	„ “

Í gögnum málsins kemur fram, að útvarpsstjóri hafi í tilefni af bréfi A frá 20. ágúst 1995 óskað eftir því við lögmann Ríkisútvarpsins, að hann gæfi umsögn um þá túlkun, er fram kæmi hjá A um 26. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Í svarbréfi lögmannsins, dags. 23. ágúst 1995, er gerð grein fyrir efni 26. gr. laga nr. 38/1954 og efni 38. gr. laga nr. 77/1979, um Háskóla Íslands. Þá segir meðal annars í bréfi lögmannsins:

„Ákvæði 26. gr. fjalla eingöngu berum orðum um þá aðstöðu, að einn starfsmaður gegni tveimur heilum stöðum. Í því tilfelli er boðið að hálf laun fylgi aukastöðunni. Á hinn bóginn er þess ekki getið hvernig fara eigi með hlutastörf í þessu tilliti.

Sé samkvæmni gætt, ætti starfsmaður í fullu starfi væntanlega að fá fjórðungslaun fyrir aukastarf sem næmi hálfri stöðu, tæki hann að sér til bráðabirgða að gegna slíkri aukastöðu.

26. gr. starfsmannalaga geymir að minni hyggju ekki lögvarinn rétt til handa starfsmanni, sem óskar að gegna starfi umfram fullt starf hjá ríkinu, enda er tilskilið að starfsmaður gegni öðru starfi samhliða sínu, *skv. ákvörðun stjórnvalds*. Ákvæði greinarinnar byggja þess utan á þeirri forsendu, að um bráðabirgðaástand sé að ræða, eins og fram kemur í tilvitnaðri skýringu á lagaákvæðinu og launagreiðslur eru skertar.

Því fæ ég ekki séð að þau skýringarsjónarmið sem [A] færir fram í bréfi sínu frá 20. ágúst sl. og eignar háskólarektor fái samræmst skýringum Ólafs Jóhannessonar, sem hingað til hafa verið lagðar til grundvallar.

Hætt er við, ef tekið yrði að ráða starfsmenn til viðvarandi starfa umfram fullt starf hjá ríkinu, að skylda til að gjalda yfirvinnukaup kæmi til álitu, þ.e. þegar út fyrir hina sérstöku heimild 26. gr. starfsmannalaga er komið, eða aðrar sérstakar heimildir.

Samkvæmt upplýsingum úr fjármálaráðuneytinu byggist skipan mála hjá þeim prófessor sem [A] nefnir í bréfi sínu á 38. gr. laga nr. 77/1979 um Háskóla Íslands.

Hann gegnir heilli prófessorstöðu, auk þess sem starf hans hjá [viðkomandi stofnun] telst fullt starf. Fyrir þetta þiggur hann ein og hálf laun.

Sama gildir um læknaprófessora, sem auk prófessorsembætta gegn stöðu yfir-lækna. Samkvæmt upplýsingum ráðuneytisins eru launin skert með sama hætti og 26. gr. starfsmannalaga býður.“

Með bréfi útvarpsstjóra 28. ágúst 1995 til lögmanns Ríkisútvarpsins spyrst hann fyrir um það, hvort lögmaðurinn telji heimilt að ráða A í stöðu fréttamanns og hvort hann mæli með því að svo verði gert eða ekki. Í svarbréfi lögmannsins dagsettu sama dag vísar hann til álits síns frá 23. ágúst 1995 og tekur fram, að hann mæli „ . . . gegn því, að umsóknin verði samþykkt“.

Á fundi útvarpsráðs 30. ágúst 1995 er bókað, að umsögn um umsækjendur um stöðu fréttamanns í sjónvarpinu hafi verið frestað vegna fjarveru formanns. Á fundi ráðsins 6. september 1995 var meðal annars samþykkt að fresta afgreiðslu málsins um viku, svo að A fengi að svara rökstuðningi lögmanns Ríkisútvarpsins. Í bréfi, er A ritaði útvarpsráði og útvarpsstjóra 8. september 1995, greinir hún frá því, að hún hafi kynnt sér álit lögmannsins. Í bréfi A segir meðal annars:

„Mér hefur nú gefist tími til þess að lesa álit hans. Í seinni hluta greinargerðarinnar staðfestir hann réttmæti ábendingar minnar um að heimilt sé að menn gegni fullu starfi hjá ríkisstofnun og hálfu starfi hjá HÍ séu gerðar sérstakar ráðstafanir á vegum Háskólans. Eins og kemur fram í meðfylgjandi bréfi frá rektor HÍ er fullur vilji hjá skólanum til þess að gera nauðsynlegar ráðstafanir svo af þessu geti orðið í mínu tilfalli.

Ég hef áreiðanlegar heimildir fyrir því að fram hafi komið sú fullyrðing á fundi útvarpsráðs að ósk mín um að gegna fullu starfi í RÚV og hálfu hjá HÍ væri andstæð lögum. Bréf lögfræðingsins staðfestir að sú fullyrðing er röng og bréf rektors staðfestir að verði af ráðningu minni hjá RÚV er HÍ tilbúinn til að ganga þannig frá hnútum að samningurinn við skólann sé löglegur. Ég fæ því ekki séð að útvarpsráð sé að taka neina lögfræðilega né siðfræðilega áhættu með því að fara að tillögu fréttastjóra um að ég fái starfið.“

Í tilvitnuðu bréfi rektors Háskóla Íslands til útvarpsstjóra frá 8. september 1995 segir meðal annars:

„[A] hefur tjáð mér að hún hafi sótt um fullt starf fréttamanns hjá Ríkisútvarpi-Sjónvarpi, en hafi jafnframt hug á að gegna áfram forstöðu kennslu á vegum Félagsvísindadeildar í hagnýtri fjölmiðlun. Þar hefur hún undanfarin ár starfað sem lektor, með hálf laun síðustu árin. Háskólinn hefur talið sér mikilvægt að hafa [A] í forstöðu fyrir námi í hagnýtri fjölmiðlun, vegna þekkingar hennar og dugnaðar, og ekki síður vegna reynslu hennar og innsýnar í heim fjölmiðlanna, sem byggst hefur á starfi hennar hjá Ríkisútvarpinu. Þótt [A] verði ráðin í fullt starf hjá Ríkisútvarpinu mun Háskólinn telja mjög æskilegt að geta notið aðstoðar hennar í formi hlutastarfs við Háskólann jafnhliða aðalstarfi hjá Ríkisútvarpi. Slík tengsl eru kennslu í hagnýtri fjölmiðlun nauðsynleg. Hliðstæðu þeirra er að finna í hlutastarfi dósenta í læknadeild, viðskiptafræði og verkfræði, þar sem sérfræðingar gegna aðalstarfi hjá stofnunum sem Háskólinn vill tengjast, en sinna jafnframt kennslu og umsjón hennar í hlutastarfi. Þetta ráðningarform er heimilt ná þáð ekki hálfu starfi.“

Að beiðni útvarpsstjóra lét lögmaður Ríkisútvarpsins stofnuninni í té álit á því, hvort bréf A og háskólarektors frá 8. september 1995 raskaði í einhverjum mæli þeim sjónarmiðum, sem lögmaðurinn hefði sett fram í bréfum sínum frá 23. og 28. ágúst 1995. Var það niðurstaða lögmannsins í bréfi, dags. 11. september 1995, að þau sjónarmið, sem sett væru fram í bréfunum, röskuðu ekki þeim lögfræðilegu sjónarmiðum, sem bent hefði verið á. Í bréfi lögmannsins segir síðan:

„Fyrir liggur að taka nú afstöðu til umsóknar um stöðu hjá Ríkisútvarpinu.

Þær sérstöku lagaheimildir sem Háskóla Íslands eru búnar, varða hagsmuni Háskólans og stöðuveitingar þar.

Í bréfi rektors Háskóla Íslands kemur fram, að hann geri sér grein fyrir því, að með samþykkt umsóknar [A] yrði komið á réttarástandi sem ekki er ráðgert lögum samkvæmt, sbr. þær sérstöku ráðstafanir sem hann lýsir að grípa þurfi til, með fulltingi menntamálaráðuneytisins.

Á hinn bóginn lýsir hann Háskólann verða að leysa þann vanda, sem af kunni að hljótaskast.

Þessar athugasemdir háskólarektors renna stöðum undir þau lögfræðilegu sjónarmið sem færð hafa verið fram á vegum Ríkisútvarpsins.

Það hlýtur því að vera áhorfsmál hvort af Ríkisútvarpsins hálfu, muni óhætt að koma á réttarástandi, sem þá þegar þarf að ráða bót á, í trausti þess að Háskólinn „leysi vandann“.

Maður hlýtur að staldra við spurningu eins og þá, hver ábyrgð Ríkisútvarpsins og útvarpsstjóra sé, bregðist Háskólanum lausn vandans.

Í ljósi þeirra viðhorfa launaskrifstofu fjármálaráðuneytisins sem ég þekki og hef kynnt mér sérstaklega vegna þessa máls, hlýt ég að leggja til að varlega verði farið í sakirnar og skref sem þetta ekki stigið án þess að lausn vandans sé a.m.k. í sjónmáli. Ég bendi á að háskólarektor reiknar með fulltingi menntamálaráðuneytis, sem ekkert liggur fyrir um að standi til reiðu.“

Á fundi útvarpsráðs 13. september 1995 var lagt fram bréf A frá 8. september 1995, ásamt bréfi háskólarektors, dags. 8. september 1995, bréfi fréttastjóra sjónvarpsins, dags. 11. september 1995, og bréfi lögmanns Ríkisútvarpsins, dags. 11. september 1995. Í fundargerð frá fundinum er bókun sú afstaða formanns ráðsins, að hann sé sömu skoðunar og lögmaður Ríkisútvarpsins, „ . . . að ekki væri lögmeitt að mæla með [A] til fastra starfa“. Þá kemur fram, að greidd hafi verið atkvæði um stöðu fréttamanns. Hafi F fengið þrjú atkvæði, C þrjú atkvæði og A eitt atkvæði.

2.

Með bréfi, dags. 15. september 1995, óskaði A ásamt þremur öðrum umsækjendum eftir því með tilvísun til 21. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993, að útvarpsráð rökstyddi um-sagnir sínar um umsækjendur frá 23. ágúst og 13. september 1995. Í svarbréfi formanns út-varpsráðs til A, 20. september 1995, segir:

„Samkvæmt 2. mgr. 1. gr. stjórn-sýslulaganna gilda lögin „þegar stjórnvöld, þar á meðal stjórn-sýslunefndir, taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna“.

Útvarpsráð skal lögum samkvæmt gera tillögur til útvarpsstjóra um ráðningu starfsfólks dagskrár. Með þeirri tillögugerð sinni er útvarpsráð ekki að kveða á um rétt manna eða skyldu og lítur útvarpsráð því svo á að umrætt ákvæði 21. gr. stjórn-sýslulaga um skyldu stjórnvalds að rökstyðja ákvörðun sína eigi hér ekki við.

Með vísan til ofangreinds er ósk þinni um rökstuðning útvarpsráðs fyrir áður-nefndri tillögugerð þess hafnað.“

Í bréfi, sem A og þrír aðrir umsækjendur rituðu útvarpsstjóra 15. september 1995, er þess farið á leit, að útvarpsstjóri rökstyðji ráðningu fréttamanna á fréttastofu sjónvarpsins 13. september 1995. Í svarbréfi útvarpsstjóra 21. september 1995 segir:

„Ráðningin var gerð á grundvelli 21. gr. Útvarpslaga nr. 68/1985. Þar segir í síð-asta málslið:

„Starfsmenn Ríkisútvarps aðrir en framkvæmdastjórar skulu ráðnir af út-varpsstjóra, þó að fengnum tillögum útvarpsráðs ef um starfsfólk dagskrár er að ræða.“

Tveir umræddra starfsmanna nutu stuðnings meiri hluta útvarpsráðs. Hinn þriðji fékk meðmæli fréttastjóra Sjónvarpsins. Sú starfsvenja hefur skapast að taka nokkurt tillit til meðmæla fréttastjóra við ráðningu sem þessa, þegar þau meðmæli eru ótvíræð og án allra skilyrða. Svo var hér í síðastgreinda tilvikinu.

Í auglýsingu vegna umgetins starfs kom fram, að háskólapróf eða reynsla í frétt-aða blaðamennsku væru umsækjendum nauðsynleg. Einn þeirra þriggja, sem ráðnir voru hefur BA próf í fjölmiðlafræði frá bandarískum háskóla. Hinir fréttamennirnir tveir hafa MA próf frá háskólum austan hafs og vestan.

Útvarpsstjóra er að sjálfsögðu nokkur vandi á höndum, þegar hann stendur frammi fyrir vali úr hópi hæfra umsækjenda. Þau atriði sem að ofan eru nefnd, þ.e. tillögur útvarpsráðs og meðmæli fréttastjóra áttu að þessu sinni drjúgan þátt í því, að umsóknir þeirra sem ráðnir voru til starfa, voru teknar fram fyrir aðrar.

Ein þeirra umsókna sem ekki var samþykkt var lagalegum álitamálum undirorp-in. Með samþykkt hennar hefði verið komið á réttarástandi sem ekki er ráð fyrir gert að komist á skv. lögfræðilegu álitu sem aflað var.

Réði það mestu um að sú umsókn var ekki samþykkt.“

Í bréfi, er A ritaði útvarpsstjóra 3. nóvember 1995, óskaði hún eftir nánari rökstuðn-ingi útvarpsstjóra og vísaði þar til 20.–22. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993. Í svarbréfi út-varpsstjóra 15. nóvember 1995 segir:

„Ég vísa til bréfs þíns frá 3. nóv. s.l. varðandi rökstuðning fyrir þeirri ákvörðun minni að samþykkja ekki umsókn þína um stöðu fréttamanns nú í haust.

Vegna seinni málsgreinarinnar í bréfinu hlýt ég hins vegar jafnframt að vísa til bréfs þíns frá 20. ágúst 1995, til bréfs lögmanns Ríkisútvarpsins frá 23. ágúst 1995, til bréfs þíns og bréfs rektors Háskóla Íslands frá 8. september 1995 og loks til bréfs lög-

manns Ríkisútvarpsins frá 11. september 1995. Öll varða bréf þessi umsókn þína og þau lögfræðilegu álítaefni sem tengdust henni.

Þar sem nokkur þessara bréfa eru rituð af þér og ég hlutaðist sérstaklega til um að senda þér afrit af bréfum lögmanns Ríkisútvarpsins vegna málsins, kemur mér á óvart að sjá nú borið við ókunnugleika á þeim lögfræðilegu sjónarmiðum sem til álíta voru, enda verða þau vart dregin skýrar fram en í þeim skrifum sem nefnd eru að ofan.

Í stuttu máli eru aðalatriðin þessi:

Umsóknin var ekki talin samræmast þeirri meginreglu laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, að starf skuli vera aðalstarf og ríkisstarfsmanni beri að helga krafta sína því aðalstarfi.

Þær sérstöku heimildir til að gegna aukastörfum sem getur að líta í 26. gr. starfsmannalaga og í öðrum lögum um Háskóla Íslands, voru ekki taldar eiga við.

Samkvæmt viðteknum lagaskýringum er ákvæðum 26. gr. starfsmannalaga ætlað að ráða bót á bráðabirgðaástandi sem upp kann að koma, auk þess sem launagreiðslur eru skertar. Ekki er gert ráð fyrir að í ákvæði greinarinnar verði sótt heimild til að koma á viðvarandi ástandi.

Ákvæðum háskólalaga er ætlað að tryggja hagsmuni Háskóla Íslands við mannaráðningar þar, þannig að ekki þótti fært að beita þeim við gerð ráðningarsamnings við Ríkisútvarpið, eins og málið lá fyrir.“

3.

Í kvörtun sinni tekur A fram, að afgreiðsla útvarpsráðs og útvarpsstjóra á umsókn hennar standist ekki að lögum, þar sem að hún hafi verið reist á ólögætum og ómálefnalegum sjónarmiðum. Þá tekur A fram, að óskir sínar hafi verið þær, að hún fengi áfram að gegna starfi sínu við háskólann í samráði við stjórnendur sjónvarpsins og Háskóla Íslands, ef til ráðningar hennar kæmi. Þá segir Í kvörtun A:

„Niðurstaða útvarpsráðs og útvarpsstjóra var að samþykkja ekki umsókn mína. Í því fólst, að ég var útilokuð frá að sækja um starfið. Tel ég þessa afstöðu ólögæt, þar sem ekki sé gert ráð fyrir því í starfsmannalögum, að hægt sé að útiloka umsókn manns fyrirfram með þessum hætti. Annað hefði verið, ef mér hefði fyrirfram verið gerð grein fyrir því, að ég yrði að hætta hlutastarfinu, ef ég fengi starfið. Hefði ég á hinn bóginn verið ráðin án slíkra skilmála hefði átt að fara um aukastarfið eftir 34. gr. starfsmannalaganna.

Þá vil ég taka fram, að í samtölum við fyrirvarsmenn sjónvarpsins fékk ég þau svör, að því aðeins kæmi ég til greina í stöðuna, að ég segði fyrst upp starfi mínu við Háskólann. Á þetta gat ég ekki fallist, þ.s. fyrirfram getur maður ekki gengið út frá því, að maður fái starfið.

Þá tel ég afgreiðsluna ómálefnalega, þar sem fjöldamörg dæmi eru um það, eins og fram kemur í bréfi Háskólarektors frá 8. september 1995, að menn hafi stundað hlutastarf í Háskólanum með aðalstarfi sínu hjá annarri ríkisstofnun“.

III.

Með bréfi 21. desember 1995 óskaði ég eftir því, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að útvarpsstjóri skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A og léti mér í té gögn málsins. Sérstaklega óskaði ég upplýsinga um það, hvort nægilega hefði verið kannað, áður en ákveðið var að „samþykkja“ ekki umsókn A, að fyrirhuguð störf hennar við Háskóla Íslands gætu ekki samrýmst fyrirmælum 1. mgr. 34. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, eða öðrum lagafyrirmælum, ef hún gegndi umræddri

stöðu fréttamanns sem aðalstarfi. Jafnframt óskaði ég, að upplýst yrði, hvort Ríkisútvarpið hefði gengið með skýrum hætti eftir því við A, hvort hún væri reiðubúin að víkja úr lektorsstöðunni, ef hún yrði skipuð í nefnda stöðu fréttamanns. Umbeðnar skýringar og upplýsingar bárust mér með bréfi lögmanns Ríkisútvarpsins, dags. 15. janúar 1996, en þar segir:

„Forsaga máls þessa er sú að frá því síðla árs 1992 gegndi [A] hálfu starfi fréttamanns á fréttastofu Sjónvarps samhliða starfi sínu sem lektor í Háskóla Íslands.

Jafnframt og samhliða hálfu starfi hjá Sjónvarpinu innti hún verkframlag af hendi í þess þágu á grundvelli verksamnings, sem við hana var gerður um líkt leyti og ráðningarsamningurinn um hálfu starfið. Báðir voru samningar þessir tímabundnir. Um afleysingu var að ræða vegna þriggja ára leyfis [H]. Samningar þessir runnu út í septemberlok 1995.

Sumarið 1995 var ákveðið að auglýsa þrjár stöður fréttamanna lausar til umsóknar og ráða í þær fréttamenn í fullt starf frá 1. október 1995.

Aðdraganda þessa er lýst í framlögðum fundargerðum Útvarpsráðs svo og umfjöllun um málið þar.

Ekki þótti heppilegt að ráða í hálfar stöður og það fyrirkomulag að samtvinna vinnusamning og verksamning eins og gert hafði verið, var tímabundin ráðstöfun sem ekki þótti rétt að viðhalda.

Í framhaldi útvarpsráðsfundar þann 16. ágúst sl. hafði útvarpsstjóri símasamband við [A] og kynnti henni þá afstöðu, að til þess að umsókn hennar kæmi til greina við ráðningu í stöðu fréttamanns yrði hún að lýsa því yfir að hún væri reiðubúin að segja lektorsstöðu sinni lausri fengi hún stöðu fréttamanns.

Þess var ekki krafist að hún segði lektorsstöðu sinni lausri fyrirfram, heldur að eins að til þess væri hún reiðubúin, fengi hún stöðu fréttamanns.

Í bréfi sínu til Ríkisútvarpsins dags. 20. ágúst rekur [A] efni nefnds símtals. Fyrsta málsgrein þess bréfs rennir stöðum undir framburð útvarpsstjóra af efni símtalsins. Þar kemur fram að útvarpsstjóri hafi tjáð henni að staðfestingar væri óskað, þess efnis að hún myndi segja (segði) upp stöðu sinni sem lektor í Háskóla Íslands.

Það er af og frá að útvarpsstjóri hafi ætlast til þess að hún fyrirfram segði stöðu sinni lausri í Háskóla Íslands áður en að umsókn hennar um starf hjá Ríkisútvarpinu yrði tekin til afgreiðslu. Varla er nokkrum sem hefur með ráðningarmál að gera, ætlandi að setja svo dæmalaust skilyrði fyrir starfsumsókn, þ.e. að umsækjandi fyrirfram svipti sig því starfi sem hann hefur, áður en hann veit hvort hann fær það starf sem um er sótt.

Til þess eins var ætlast að hún lýsti sig reiðubúna til að segja lektorsstöðu sinni lausri fengi hún starfið sem hún sótti um hjá Ríkisútvarpinu, og þannig hefur lýsing [A] af samtalinu við útvarpsstjóra í bréfinu frá 20. ágúst verið skilin.

Raunar hermir [A] þessa tilætlun ekki beint upp á útvarpsstjóra, sem þó átti þessi samskipti við hana, en rekur hana til „fyrirvarsmanna sjónvarpsins“ í rökstuðningi sínum fyrir kvörtun. Það væri því ekki úr vegi að eftir því yrði gengið við hverja hún á. Ef aðrir en útvarpsstjóri eru taldir eiga í hlut, er þess óskað að fá að bera slíkan áburð undir hlutaðeigandi.

[A] rekur í framhaldi bréfsins frá 20. ágúst hvers vegna hún var ekki reiðubúin að verða við tilmælum Ríkisútvarpsins. Hún taldi 26. gr. starfsmannalaganna geyma heimild til þess að hún yrði ráðin til fulls starfs skv. umsókn sinni, og sóttist eindregið eftir ráðningu á grundvelli hennar og virtist telja að leiða ætti til að hún gegndi einni og hálfri stöðu, án launaskerðingar.

Í bréfi undirritaðs frá 23. ágúst var fjallað um þau sjónarmið sem [A] setti fram.

Samráð var haft við launaskrifstofu fjármálaráðuneytisins, og leitað álits á staðhæfingum [A] í bréfinu, svo sem fram kemur.

Á fundi útvarpsráðs þann 6. sept. var að beiðni [A] frestað að fjalla um umsókn hennar sbr. bréf hennar frá 8. september, en því fylgdi bréf rektors Háskóla Íslands dags. sama dag.

Af bréfi háskólarektors má ráða að þau lögfræðilegu álitæfni sem uppi voru höfðu nú skýrst nokkuð. Ljóst var orðið að sérstakra ráðstafana er þörf á vettvangi Háskólans gagnvart ráðningum þar og að Háskóla Íslands eru búnar sérstakar lagaheimildir í ráðningarmálum þegar um er að ræða að ráða starfsmenn að Háskólanum sem gegna störfum annars staðar jafnhliða.

Svo sem fram kemur í bréfi undirritaðs frá 11. sept. 1995 var vart um það að ræða að beita ákvæðum Háskólalaga um ráðningar að Ríkisútvarpinu.

Þegar mál þetta var fyrst til umfjöllunar var sjónum einkum beint að ákvæðum 26. gr. starfsmannalaga, enda málið sótt af [A] hálfu með vísan til ákvæða hennar, sbr. bréf frá 20. ágúst sl. Eftir 23. ágúst beindust sjónir einkum að ákvæðum laga um Háskóla Íslands og ráðningarheimild[um] skv. þeim.

Ákvæði 34. gr. starfsmannalaga voru kunn, en ekki var vísað til þeirra ákvæða fyrr en með rökstuðningi fyrir kvörtun til umboðsmanns Alþingis.

Einsýnt virðist að þessi ákvæði geta ekki átt við um starf það sem auglýst var til umsóknar hjá Ríkisútvarpinu og [A] sótti um. Þar var um fullt starf að ræða, en ekki aukastarf.

Hvort af hálfu Háskóla Íslands hefði mátt finna slíku stað er hugsanlegt, en aðrar lagaheimildir virðast hins vegar standa Háskóla Íslands nær en 34. gr. starfsmannalaga. Er þá horft til þeirra ákvæða sem finna getur í lögum um Háskóla Íslands og getið er í fyrri skrifum vegna máls þessa.

Annars virðist hugmyndin um fullt starf hjá Ríkisútvarpinu og hálfu hjá Háskóla Íslands með vísan til 1. mgr. 34. gr. getað hafa strandað á ákvæðum kjarasamninga um skyldu til að gjalda yfirvinnukaup þegar vinna fer umfram dagvinnutíma-mörk. Aukavinna á grundvelli 1. mgr. 34. gr. er almennt yfirvinna.

Af Ríkisútvarpsins hálfu var ekki verið að stofna til aukavinnu með stöðuauglýsingu þeirri sem mál þetta varðar, né heldur til hlutastarfs. Auglýst var fullt starf sem eðli málsins samkvæmt skyldi vera aðalstarf.“

Með bréfi 25. janúar 1996 gaf ég A kost á að senda mér athugasemdir í tilefni af framangreindum skýringum. Í athugasemdum A frá 2. febrúar 1996 segir meðal annars:

„Á blaðsíðu 2 í næst síðustu málsgrein svarbréfsins er talað um áburð af minni hálfu í tengslum við hvernig staðið var að því að gera mér grein fyrir stöðu minni gagnvart umsókn um starf fréttamanns hjá RÚV. Mig langar til að gera nánari grein fyrir þessum þætti málsins.

Eftir að ég hafði skilað inn umsókn minni og umsóknarfrestur var runnin út er hringt til mín þar sem ég var að störfum á fréttavakt. Það var [I] starfsmannastjóri sem tjáði mér að hún væri að hringja fyrir hönd framkvæmdastjórans [J]. Hún segist vera að hringja út af umsókn minni um starfið. Hún spyr hvað ég hyggest fyrir og ég tjáði henni að eins og standi í um sókninni sé ég að sækja um starf fréttamanns. Hún spyr þá hvernig ég hugsi mér þetta með tilliti til starfa minna hjá Háskólanum. Ég segist vonast til að hægt verði á finna lausn á því, eitthvað í svipuðum anda og verið hafi, þ.e.a.s. að ég væri í hluta starfi áfram hjá HÍ en gegndi fullu starfi hjá RÚV með svipuðu greiðslufyrirkomulagi og verið hafi, þ.e.a.s. að ég fengi laun greidd að hálfu frá ríkinu og að hálfu á dagvinnutaxta samkvæmt nótu. [I] segir slíkt ekki koma til

greina og máli sínu til staðfestingar vitnar hún í [J] framkvæmdastjóra sem sé andvígur slíkri lausn.

Samtal okkar [I] heldur áfram og hún spyr hvað ég ætlaði að gera. Ég vísa í umsókn mína og segi henni að lesa hana. Þar standi að ég sé að sækja um fullt starf hjá RÚV og þar komi engar séróskir fram af minni hálfu. Ég ítreka að umsókn mín sem slík standi. Þá segist [I] vilja fá skriflega staðfestingu frá mér þar sem ég lýsi því yfir að ég muni hætta störfum hjá Háskólanum – annars komi ég ekki til greina í stöðu fréttamanns. Með þessum orðum lauk okkar samtali. Sjálfur ræddi framkvæmdastjórinn aldrei persónulega við mig um umsókn mína.

Það sem næst gerist í málinu er að ég er kölluð á fund útvarpsstjóra þar sem þetta mál er rætt í viðurvist starfsmannastjórans. Á þeim fundi lét útvarpsstjóri sem hann hefði mikinn áhuga á að lausn [fyndist] og ég gæti starfað áfram hjá Sjónvarpinu án þess að þurfa að hætta því hlutastarfi í hagnýtri fjölmiðlun sem ég hafði sinnt hjá Háskóla Íslands.“

Með bréfi 4. mars 1996 gerði ég útvarpsstjóra grein fyrir því, að mér hefði borist framangreind frásögn A. Óskaði ég eftir því, að útvarpsstjóri sendi mér þær athugasemdir, sem hann teldi ástæðu til að gera af því tilefni. Í svarbréfi útvarpsstjóra, sem ritað er af lögmanni útvarpsins 23. maí 1996, segir:

„Vísað er til bréfa yðar frá 4. mars og 9. maí s.l. til útvarpsstjóra, sem undirrituðum hefur verið falið að svara, en því fyrrgreinda fylgdu athugasemdir [A] frá 2. febrúar 1996, sem hafa verið bornar undir starfsmannastjóra Ríkisútvarpsins, [I].

Á sínum tíma yfirlát starfsmannastjóri einnig þær skýringar sem umboðsmanni voru gefnar í bréfi 15. janúar s.l.

Starfsmannastjóri staðfestir að aldrei hafi verið til þess ætlast, að [A] segði starfi sínu við Háskóla Íslands lausu fyrirfram, eða áður en afstaða til starfsumsóknar hennar hjá Ríkisútvarpinu lægi fyrir. Til þess eins hafi verið ætlast að hún lýsti sig tilbúna til að segja starfinu við Háskólann lausu, ef hún fengi það starf hjá Ríkisútvarpinu sem hún sótti um. Telur starfsmannastjóri að ekkert í því sem milli starfsmannastjóra og [A] fór, hafi mátt skilja með öðrum hætti.

Að halda því fram, að fyrirframuppsagnar hafi verið krafist telur starfsmannastjóri ómaklegar ásakanir í sinn garð.“

Með bréfi 30. maí 1996 kynnti ég A framangreindar athugasemdir útvarpsstjóra.

IV.

Í bréfi til útvarpsráðs 21. desember 1995 óskaði ég eftir því, að ráðið skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A og léti mér í té þau gögn, sem málið snertu. Jafnframt óskaði ég eftir því, að útvarpsráð skýrði nánar þá skoðun sína, að ráðinu hefði ekki verið skylt að rökstyðja umsögn sína til útvarpsstjóra samkvæmt meginreglum stjórnsýsluréttar. Í bréfi lögmanns ríkisútvarpsins, dags. 18. janúar 1996, kemur fram, að líta beri á gögn og skrif frá 15. janúar 1996 „ . . . jafnframt sem athugasemdir af hálfu útvarpsráðs“.

V.

Í álitinu segir svo um kvörtun A:

„Samkvæmt 21. gr. útvarpslaga nr. 68/1985 starfar Ríkisútvarpið í þremur deildum, fjármáladeild, hljóðvarpsdeild og sjónvarpsdeild, undir yfirstjórn útvarpsstjóra. Í 1. málslíð 6. mgr. 21. gr. er tekið fram, að „starfsmenn Ríkisútvarps, aðrir en framkvæmdastjórar, skulu ráðnir af útvarpsstjóra, þó að fengnum tillögum útvarpsráðs ef um starfsfólk dag-

skrár er að ræða“. Samhljóða ákvæði voru áður í 3. mgr. 7. gr. útvarpslaga nr. 19/1971, en þau lög leystu af hólmi eldri útvarpslög nr. 68/1934. Með lögum nr. 19/1971 var sú breyting gerð frá eldri lögum, að menntamálaráðherra skyldi ekki ráða aðra starfsmenn Ríkisútvarpsins en framkvæmdastjóra deilda. Útvarpsstjóri skyldi ráða aðra starfsmenn, en leita skyldi tillagna útvarpsráðs, ef um starfsfólk dagskrár væri að ræða.

Kvörtun sú, er A hefur borið fram, lýtur að þeirri ákvörðun útvarpsstjóra, að taka umsókn hennar ekki til greina við val á umsækjendum um lausar stöður á fréttadeild sjónvarpsins. Þá lýtur kvörtun A einnig að þeirri ákvörðun útvarpsráðs, er lýst er í bréfi formanns útvarpsráðs 20. september 1995, að rökstyðja ekki umsögn ráðsins um umsóknir um lausar stöður á fréttadeild sjónvarpsins.

1.

Eins og áður segir, ræður útvarpsstjóri starfsmenn Ríkisútvarps að „fengnum tillögum útvarpsráðs ef um starfsfólk dagskrár er að ræða“, sbr. 6. mgr. 21. gr. útvarpslaga nr. 68/1985, og er ekki ágreiningur um, að þessi fyrirmæli taki til fréttamanna. Síðla sumars 1995 bárust Ríkisútvarpinu 26 umsóknir um þrjár stöður fréttamanna á fréttastofu sjónvarpsins og var umsókn A þar á meðal. Í II. kafla 1 hér að framan er gerð grein fyrir umfjöllun útvarpsráðs um umsóknirnar. Á fundi útvarpsráðs 23. ágúst 1995 samþykkti ráðið að fresta því að taka afstöðu til umsóknar A á meðan beðið væri lögfræðilegs álits að því er snerti hana, en greiða í þess stað atkvæði um umsækjendur í tvær af nefndum þremur stöðum. Í fundargerð fundar útvarpsráðs 13. september 1995 kemur fram, að greidd hafi verið atkvæði um stöðu fréttamanns. Er þar jafnframt bókðu sú afstaða formanns ráðsins, er væri í samræmi við álit lögmanns Ríkisútvarpsins, „ . . . að ekki væri lögmætt að mæla með [A] til fastra starfa“. Á fundinum hlaut A eitt atkvæði. Ekki kemur með skýrum hætti fram í fundargerð frá fundinum, hvort meirihluti útvarpsráðs hafi tekið ákvörðun um að taka ekki umsókn A til greina.

Í 6. mgr. 21. gr. útvarpslaga eru ekki fyrirmæli um það, að tillögur útvarpsráðs skuli rökstuddar. Þá leiðir það af 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, að ákvæðum 21. gr. laganna, um skyldu stjórnvalds til að rökstyðja ákvarðanir sínar, verður ekki beitt um umsögn útvarpsráðs, þar sem slík umsögn eða tillaga telst almennt ekki ákvörðun um rétt eða skyldu manna. Slík niðurstaða leiðir þó ekki ein og sér til þess, að umsagnir álitsgjafa skuli ekki rökstuddar.

Í álitinu mínu frá 29. mars 1994 í máli nr. 887/1993 (SUA 1994:187) lýsti ég því, að samkvæmt almennum grundvallarreglum stjórnsýsluréttarins væri álitsumleitan sá þáttur í meðferð máls, þegar stjórnvald leitaði samkvæmt lagaskyldu sérstakrar umsagnar utanadkomandi aðila, áður en það tæki ákvörðun í máli. Fæli umsögn álitsgjafa oft í sér nánari upplýsingar um málsatvik og greinargerð um málefnaleg sjónarmið, sem haft gætu þýðingu fyrir úrlausn málsins.

Í ofangreindu álitinu og í álitinu mínu frá 24. febrúar 1994 í máli nr. 807/1993 (SUA 1994:410) tók ég ennfremur fram, að álitsumleitan væri almennt talin mikilvægur þáttur í rannsókn máls. Til þess að slík álitsumleitan næði þeim tilgangi, að upplýsa mál eða draga fram málefnaleg sjónarmið, sem hafa bæri í huga við úrlausn máls, yrðu slíkar umsagnir yfirleitt að vera rökstuddar.

Ganga verður út frá því, að greinargerð útvarpsráðs fyrir þeim málsatvikum og sjónarmiðum, sem það taldi hafa þýðingu við val umsækjenda í umræddar stöður, hafi getað skipt miklu fyrir ákvörðun útvarpsstjóra. Meðal annars hlaut að hafa verulega þýðingu, að fram kæmi í tillögum útvarpsráðs, hvort ráðið væri þeirrar skoðunar, að ekki bæri að taka umsókn A til greina, og ef svo var, hvaða ástæður lægju til grundvallar þeirri niðurstöðu. Samkvæmt því, sem hér hefur verið rakið, er það niðurstaða mín, að útvarpsráð hafi í

samræmi við almennar grundvallarreglur stjórnsýsluréttar átt að rökstyðja tillögur ráðsins til útvarpsstjóra.

2.

Eins og áður segir, réði útvarpsstjóri samkvæmt 6. mgr. 21. gr. útvarpslaga í nefndar stöður fréttamanna á fréttadeild sjónvarpsins, að fengnum tillögum útvarpsráðs. Lög nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, voru gildandi lög, þegar í umræddar stöður var ráðið. Þau voru á þeirri forsendu reist, að störf, sem stöðu fylgdu, væru aðalstarf ríkisstarfsmanns, sbr. 1. mgr. 1. gr. og 5. tölul. 4. gr. laganna. Þó var þar gert ráð fyrir vissum undantekningum, sbr. 26. og 34. gr. laganna. Hvorki ákvæði 26. né 34. gr. veita hins vegar ríkisstarfsmanni neinn rétt til að gegna samtímis tveimur stöðum hjá ríkinu. Í samræmi við þessi sjónarmið og fyrirmæli 5. tölul. 4. gr. laga nr. 38/1954 hefur verið litið svo á (sjá meðal annars Ólaf Jóhannesson í Stjórnarfararétti (1955), bls. 135), að ríkisstarfsmaður, sem sækir um nýja stöðu og er veitt hún, sé sjálfkrafa leystur frá fyrri stöðu, um leið og nýja staðan er veitt honum.

Samkvæmt því, sem að framan hefur verið rakið, var lögmætt að leggja það sjónarmið til grundvallar við veitingu umræddra staða fréttamanna, að þeim, sem staðan yrði veitt, skyldi óheimilt að gegna annarri stöðu hjá ríkinu, en af gögnum málsins verður ráðið, að það hafi verið ákvörðun Ríkisútvarpsins. Ef ástæða var til að ætla, að umsókn einhverra umsækjenda væri bundin því skilyrði, að umsækjanda yrði heimilað að gegna annarri stöðu, bar fyrirsvarsmönnum Ríkisútvarpsins samkvæmt 10. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993 að fá um það skýlaus svör frá viðkomandi umsækjanda og gera honum, eftir því sem tilefni var til, skýra grein fyrir sjónarmiðum Ríkisútvarpsins. Um þetta efni urðu bréfaskriftil og munnlegar viðræður milli A og fyrirsvarsmanna Ríkisútvarpsins, en nokkur ágreiningur er um það, hvað þar fór mönnum á milli. Ég tek ekki afstöðu til þess álitaefnis, en ég tel ástæðu til að leggja áherslu á, að tilefni var að mínum dómi til þess, að Ríkisútvarpið gerði A skriflega og skýra grein fyrir þeirri afstöðu útvarpsins, að ekki yrðu teknar til greina umsóknir umsækjenda, sem væru því skilyrði bundnar, að þeir fengju að gegna samtímis annarri stöðu hjá ríkinu. Jafnframt bar þá að ganga eftir skýrum svörum A að þessu leyti. Tel ég, að skort hafi á nægjanlega rækilegan undirbúning við ráðningu í umræddar stöður fréttamanna að þessu leyti, en þessir annmarkar geta hins vegar ekki valdið ógildingunni stöðuveitinganna.“

VI.

Niðurstöður álits míns, dags. 26. ágúst 1996, voru svohljóðandi:

„Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða mín, að útvarpsráð hafi í samræmi við almennar reglur stjórnsýsluréttar átt að rökstyðja tillögur sínar til útvarpsstjóra um skipun í þær stöður fréttamanna, sem um ræðir í máli þessu. Þá tel ég málsmeðferð Ríkisútvarpsins áfátt að því leyti, að A var ekki gerð skrifleg og skýr grein fyrir þeirri afstöðu útvarpsins, að ekki yrðu teknar til greina umsóknir umsækjenda, sem því skilyrði væru bundnar, að umsækjandi fengi að gegna samtímis annarri stöðu hjá ríkinu, enda bar þá jafnframt að ganga eftir skýrum svörum A að þessu leyti. Að mínum dómi geta þessir annmarkar hins vegar ekki valdið ógildingunni umræddra stöðuveitinga.“

15.10.

Umsókn um stöðu við Háskóla Íslands. Málshraði. Skipun og störf dómnefnda. (Mál nr. 1215/1994)

A kvartaði yfir því hve langan tíma hefði tekið að afgreiða umsókn hans um sérstaka tímabundna lektorsstöðu við félagsvísindadeild Háskóla Íslands. Þá kvartaði A yfir

því að honum hefði ekki verið gerð grein fyrir því að afgreiðsla málsins myndi tefjast, í samræmi við ákvæði 3. mgr. 9. gr. stjórnarsýslulaga, nr. 37/1993.

Það liðu 406 dagar frá því að umsóknarfrestur um stöðuna rann út, þar til framkvæmdastjóri starfsmannasviðs háskólans tilkynnti A að X hefði verið veitt staðan. Samkvæmt upplýsingum háskólans var meðalafgreiðslutími við stöðuveitingar 241 dagar árið 1993. Umboðsmaður tók fram að stjórnarsýslulögin tækju til Háskóla Íslands og samkvæmt 1. mgr. 9. gr. þeirra væri sú krafa gerð til stjórnvalda, að þau högudu meðferð mála með þeim hætti, að afgreiða mætti þau svo fljótt sem unnt væri.

Umboðsmaður tók fram, að umsóknir um stöðuna hefðu verið sendar deildarforseta félagsvísindadeildar 5. apríl 1994 ásamt beiðni um skipun í dómnefnd. Samskonar beiðni var hins vegar ekki send menntamálaráðuneytinu fyrr en 9. maí 1994. Í samræmi við meginreglu 2. mgr. 9. gr. stjórnarsýslulaga taldi umboðsmaður rétt að tekið yrði til athugunar hvort ekki væri rétt að leita eftir skipun á öllum dómnefndarmönnum samtímis. Dómnefnd var skipuð 15. júní 1994, en dómnefndarálití var skilað 12. desember sama ár, þ.e. eftir nærri sex mánuði, þrátt fyrir ákvæði 3. mgr. 19. gr. reglugerðar, sbr. auglýsingu um staðfestingu hennar fyrir Háskóla Íslands, nr. 98/1993, það sem segir að dómnefnd skuli að jafnaði hafa lokið störfum innan tveggja mánaða frá skipun. Umboðsmaður tók fram að störf dómnefnda gætu verið ólík að umfangi eftir fjölda umsækjenda og hversu umfangsmikil rit þeirra og rannsóknir væru. Gögn þau sem lágu fyrir dómnefnd lágu ekki fyrir við meðferð á kvörtun A og gat umboðsmaður ekki leyst úr því hvort þau hefðu verið slík að vöxtum að réttlætt hefði þann langa tíma sem afgreiðslan tók. Hins vegar benti umboðsmaður á, að þegar fyrirsjáanlegt væri að afgreiðsla dómnefndar drægist fram yfir ákveðinn frest, væri rétt að tilkynna umsækjendum það í samræmi við ákvæði 3. mgr. 9. gr. stjórnarsýslulaga.

Niðurstaða félagsvísindadeildar um veitingu stöðunnar lá fyrir 17. mars 1995. Frá þeim tíma liðu 39 dagar þar til starfsmannasviði háskólans var tilkynnt með bréfi um niðurstöðuna og 54 dagar þar til A var tilkynnt niðurstaðan. Ekki komu fram neinar skýringar á því hverju þessi dráttur sætti. Það var niðurstaða umboðsmanns að dráttur á afgreiðslu málsins væri að verulegu leyti óréttlættur, aðfinnsluverður og að með honum hefðu stjórnvöld brotið í bága við 1. mgr. 9. gr. stjórnarsýslulaga.

Loks tók umboðsmaður fram að samkvæmt 3. mgr. 9. gr. stjórnarsýslulaga skyldi skýra aðila máls frá því ef fyrirsjáanlegar tafir yrðu á afgreiðslu máls. Skipunarvald var í höndum menntamálaráðherra samkvæmt 1. mgr. 11. gr. laga nr. 131/1990, um Háskóla Íslands, en nánast allur undirbúningur fór fram á vegum háskólans. Tók umboðsmaður fram, að vegna þessa og vegna sjálfstæðis háskólans gæti talist eðlilegra að háskólinn sæi um að tilkynna um tafir á afgreiðslu mála. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til háskólaráðs og menntamálaráðherra að settar yrðu reglur um starfshætti dómnefnda og hlutverk ritara samkvæmt 3. mgr. 11. gr. laga nr. 131/1990, og að tekið yrði til athugunar hvernig hraða mætti afgreiðslu ráðningar prófessora, dósentna og lektora. Þá yrði tekin afstaða til þess hver ætti að tilkynna umsækjendum um tafir á afgreiðslu mála um stöðuveitingu og að séð yrði til þess að reglunum yrði fylgt af festu.

I.

Hinn 29. september 1994 bar A fram kvörtun yfir því, hve langan tíma hefði tekið að afgreiða umsókn hans um sérstaka tímabundna lektorsstöðu í Y-fræði við félagsvísindadeild Háskóla Íslands. Þá kvartaði hann einnig yfir því, að honum hefði ekki verið gerð grein fyrir því, í samræmi við ákvæði 3. mgr. 9. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, að afgreiðsla málsins myndi tefjast svo mjög sem raun varð á.

II.

Hinn 4. mars 1994 var sérstök tímabundin lektorsstaða í Y-fræði við félagsvísindadeild auglýst laus til umsóknar í Lögbirtingablaði.

Með bréfi, dags. 5. apríl 1994, staðfesti framkvæmdastjóri starfsmannasviðs Háskóla Íslands að umsókn A hefði borist og verið send deildarforseta félagsvísindadeildar, sem myndi sjá um að koma umsókninni áfram til formanns dómnefndar.

Hinn 5. ágúst 1994 ritaði A starfsmannasviði Háskóla Íslands bréf og spurðist fyrir um, hve langan tíma það tæki dómnefnd að afgreiða umsókn sína, svo og hvort stjórn-sýslulögin tækju til afgreiðslu umsókna um slík störf.

Með bréfi, dags. 9. ágúst 1994, bárust A svohljóðandi svör við fyrirspurninni:

„Við höfum mótttekið bréf yðar dags. 5. ágúst 1994.

Það leiðréttist hér með að staðfesting á umsókn hefði borist og [verið] send út á deild þann 5. apríl s.l. en ekki í byrjun maí.

Varðandi meðferð stöðu hér innan um Háskóla Íslands skal tekið fram að dómnefnd var skipuð 15. júní s.l. Formaður dómnefndar er [E] og getur hann væntanlega upplýst yður um stöðu málsins.

Sjá meðfylgjandi bréf.“

Með bréfi háskólans fylgdi ljósrit af skipunarbréfi E í dómnefnd til þess að meta hæfi umsækjenda um tímabundna lektorsstöðu í Y-fræði.

III.

Hinn 6. október 1994 ritaði ég rektor Háskóla Íslands bréf og óskaði þess, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að hann veitti mér upplýsingar um, hvað liði afgreiðslu á umsókn A um tímabundna lektorsstöðu í Y-fræði við félagsvísindadeild Háskóla Íslands. Þá óskaði ég upplýsinga um, hvað tæki venjulega langan tíma að afgreiða slík mál hjá Háskóla Íslands. Hinn 24. nóvember 1994 ritaði ég rektor Háskóla Íslands bréf, þar sem ég ítrekaði þau tilmæli mín, að Háskóli Íslands léti mér í té ofangreindar upplýsingar.

Framkvæmdastjóri starfsmannasviðs Háskóla Íslands svaraði erindinu fyrir hönd rektors með bréfi, dags. 8. desember 1994, og segir þar meðal annars svo:

„[A] sótti um sérstaka tímabundna lektorsstöðu í [Y]-fræði við félagsvísindadeild Háskóla Íslands 22. mars s.l. Umsóknarfrestur um stöðuna var síðan til 30. mars. [A] var einn af sjö umsækjendum. Hinn 5. apríl var send út staðfesting til umsækjenda um að umsóknir hefðu borist og að umsóknargögn hefðu verið send til deildarforseta félagsvísindadeildar. Hinn 15. júní var skipuð dómnefnd til að meta hæfi umsækjend[a] um stöðuna. Formaður dómnefndar er [E]. Dómnefnd mun væntanlega ljúka störfum næstu daga. Fyrirhugað er að málið verði tekið fyrir á deildarfundum félagsvísindadeildar 16. desember n.k.

Varðandi það hve langan tíma það taki venjulega að afgreiða slík mál hjá Háskóla Íslands er verið að taka saman yfirlit yfir afgreiðslutíma umsókna um allar auglýstar stöður á árinu 1993. Það yfirlit mun fljótlega liggja fyrir. Þess má einnig geta að unnið er að breytingum innan Háskóla Íslands sem ættu að geta stýtt þennan feril hér en þær eru enn á vinnslustigi. Ferillinn eins og hann er í dag er bundinn af lögum og reglugerð fyrir Háskóla Íslands. Til upplýsinga sendast Reglur um nýráðningar háskólakennara sem samþykktar hafa verið af háskólaráði en menntamálaráðherra hefur enn ekki staðfest, sbr. 3. mgr. 11. gr. 1. um Háskóla Íslands. Á fundi NUAS, sem

eru samtök um Norrænt samstarf innan stjórnáslu háskólanna og haldinn var í Danmörku í ágúst s.l., bar Ole Hansen prófessor við Niels Bohr stofnunina í Kaupmannahöfn saman ráðningarferil í Danmörku og í Bandaríkjunum. Þar kom fram að í Danmörku og á hinum Norðurlöndunum þykir ráðningarferill „stuttur“ ná hann ekki yfir eitt ár. Hins vegar virðist ráðningarferill í Bandaríkjunum almennt vera u.þ.b. helmingi styttri en á Norðurlöndum. Sú spurning vaknar óneitanlega hvort þessi langi ráðningarferill á Norðurlöndum standist stjórnáslulög . . .“

Með bréfi, dags. 14. desember 1994, gaf ég A færi á að gera athugasemdir við framangreint bréf háskólans. Svör A bárust mér með bréfi, dags. 16. desember 1994. Þar bendir A á, að í bréfi háskólans hafi engar skýringar komið fram á því, *hvers vegna* afgreiðsla málsins hafi tekið svo langan tíma. Ennfremur víkur hann að því, að af hálfu háskólans virðist endurskoðun á afgreiðslu mála af þessum toga ekki hafa átt sér stað, þótt ný stjórnáslulög hefðu tekið gildi 1. janúar 1994, en þau geri meðal annars þá kröfu til stjórnvalda, að aldrei megi vera um ónaúðsynlegan drátt að ræða á afgreiðslu máls.

Hinn 29. desember 1994 ritaði ég rektor Háskóla Íslands á ný bréf. Með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, óskaði ég þess, að mér yrðu veittar upplýsingar um eftirfarandi atriði:

Í fyrsta lagi hvort A hefði verið gerð grein fyrir því, að afgreiðsla máls hans mundi tefjast, sbr. 3. mgr. 9. gr. stjórnáslulaga nr. 37/1993.

Í öðru lagi benti ég á, að í bréfi Háskóla Íslands til mín, dags. 8. desember 1994, kæmi fram að umsóknarfrestur um nefnda stöðu hefði runnið út 30. mars 1994. Aftur á móti hefði dómnefnd ekki verið skipuð fyrir en 15. júní 1994. Af þessu tilefni óskaði ég þess að upplýst yrði um ástæður þess að umrædd dómnefnd var ekki skipuð fyrir.

Eins og hér að framan greinir, var dómnefndin skipuð hinn 15. júní 1994. Hinn 8. desember 1994, þegar Háskóli Íslands ritaði mér bréf í tilefni af máli þessu, hafði nefndin enn ekki lokið störfum, af bréfinu að dæma. Af þessu tilefni óskaði ég að upplýst yrði um ástæður þess, að umrædd dómnefnd lauk ekki störfum innan þeirra tímamarka, sem mælt er fyrir um í 3. mgr. 19. gr. reglugerðar fyrir Háskóla Íslands, sbr. auglýsingu um staðfestingu hennar nr. 98/1993.

Loks óskaði ég þess, að sendar yrðu upplýsingar um afgreiðslutíma umsókna, sem bárust Háskóla Íslands 1993, um leið og þær upplýsingar lægju fyrir.

Frankvæmdastjóri starfsmannasviðs Háskóla Íslands svaraði erindinu fyrir hönd rektors með bréfi, dags. 10. febrúar 1995, og segir þar meðal annars svo:

„Í framangreindu bréfi yðar er þess farið á leit að Háskóli Íslands láti í té upplýsingar um eftirtalin atriði.

Í fyrsta lagi hvort [A] hafi verið gerð grein fyrir því að afgreiðsla máls hans mundi tefjast. Því er til að svara að í bréfi frá starfsmannasviði hinn 9. ágúst er [A] bent sérstaklega á að [E] formaður dómnefndar geti gefið upplýsingar um stöðu málsins en meðan dómnefnd er að störfum er það einungis formaður dómnefndar sem getur gefið upplýsingar um stöðu mála.

Í öðru lagi er óskað upplýsinga um hvers vegna dómnefnd hafi ekki verið skipuð fyrir en 15. júní. Umsóknarfrestur um nefnda stöðu rann út eins og áður hefur komið fram 30. mars. Það er venja hér á starfsmannasviði að láta nokkra daga, í lengsta lagi viku, líða frá því að umsóknarfrestur rennur út þar til umsóknir og gögn eru send til deildar. Þetta er gert með það í huga að oft koma umsóknir langt að, og tekur tíma að berast okkur þó þær séu póstlagðar [. . .] innan umsóknarfrests. Umsóknirnar sem hér um ræðir voru því sendar stuttu eftir páskaleyfi til deildarforseta félagsvísinda-deildar ásamt beiðni um tilnefningu fulltrúa deildar í dómnefnd. Hann sendir síðan

tillögu um dómnefndarfulltrúa deildarinnar til rektors 18. apríl. Rektor var erlendis á þessum tíma en vararektor [. . .] sendir bréf 9. maí til Menntamálaráðuneytis þar sem beðið er um tilnefningu um fulltrúa ráðuneytisins. Svar berst rektor 30. maí. Dómnefnd var síðan skipuð 15. júní eins og áður er getið það hefur því tekið u.þ.b. tvo mánuði að skipa dómnefnd sem er að vísu í lengra lagi. Það skal tekið fram að það gengur oft illa að fá þá sem til greina koma til að taka sér störf í dómnefndum. Að þessu sinni var það einnig svo.

Varðandi þriðja lið erindisins er rétt að vísa til hjálagðra minnispunkta frá [E] vegna starfa dómnefndarinnar.

Varðandi fjórða lið þykir mér leitt að ég hef ekki enn náð að vinna úr þeim upplýsingum sem ég hef tekið saman en sendi þær um leið og ég hef þær tilbúnaar.“

Með bréfinu fylgdu svohljóðandi minnispunktar frá [E], formanni dómnefndar:

„Dómnefnd í [Y]-fræði var skipuð 15. júní 1994. Formaður dómnefndar var þá í fríi en fékk bréfið í hendur 27. júní og náði saman fyrsta fundi þriðjudaginn 5. júlí. Þá var farið yfir málin og formanni var falið að afla tiltekinna upplýsinga um vinnulag og skyldur dómnefnda. Allir dómnefndarmenn gerðu grófa grein fyrir áætlunum sínum um sumarfrí og vinnuálagi sínu næsta misseri.

Gerð var almenn vinnuáætlun og ráðgert að hefja dómnefndarstörf upp úr miðjum ágúst er dómnefndarmenn hefðu lokið sumarfríum sínum. Í millitíðinni átti formaður að vinna ákveðna undirbúningsvinnu til þess að búa í haginn fyrir nefndina. Þá var miðað við að nefndin gæti lokið störfum í lok september ef þess væri nokkur kostur.

Á fundi dómnefndar 18. ágúst var farið yfir fjölmörg formleg atriði, dómnefndarmenn komu sér saman um vinnulag og verkaskiptingu í fyrstu umferð, en þá var þegar ljóst að erfitt yrði að ljúka störfum innan þeirra marka sem áætlað var vegna þess hve verkefni sem dómnefndarmenn unnu að voru umfangsmikil, en þau voru tilkomin áður en að þeir tóku að sér dómnefndarstörf. Umfangsmikil kennsla formanns dómnefndar er þar með talin.

Það er ástæða til þess að geta þess að iðulega er nokkuð hart lagt að mönnum að taka að sér þessi dómnefndarstörf, þótt þeir geri tilnefningaraðilum skýra grein fyrir því að þeir eigi mjög erfitt með að anna þessari viðbót. Þeir fyrirvarar voru skýrir í þessu tilviki þótt þeir hafi ekki verið skriflegir enda er engin hefð fyrir slíkum formlegheitum.

Næstu vikur er málið í vinnslu, en gengur mjög hægt, þótt dómnefndarmenn hafi samt skipst á gögnum. Í nóvember kemst málið á skrið aftur og nú eru haldnir nokkuð tíðir fundir þangað til verkinu er loks skilað til rektors 12. desember.

Umsækjendur voru sjö í upphafi, en einn dró umsókn sína til baka áður en til afgreiðslu kom, þannig að endanlegur dómur var um sex umsækjendur.

Gögnin sem dómnefnd bar að vinna úr eru feiknalega mikil.“

Með bréfi, dags. 21. febrúar 1995, gaf ég A færi á að gera athugasemdir við svör Háskóla Íslands. Svör A bárust mér með bréfi, dags. 23. febrúar 1995. Þar bendir A á, að meginefni kvörtunarinnar lúti að töfum á afgreiðslu málsins, en í bréfum háskólans sé ekki að finna svör við því, hvað talist geti hæfilegur afgreiðslutími slíkra mála, með hliðsjón af 1. mgr. 9. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993, og hverjar séu ástæður tafa á afgreiðslu málsins. Þá áréttar hann, að sér hafi ekki borist bréf frá háskólanum, þar sem fyrirsjáanlegar tafir á afgreiðslu málsins hafi verið skýrðar fyrir honum. Samkvæmt auglýsingu um stöðuna hafi borið að skila umsóknum til starfsmannasviðs Háskóla Íslands. Telur hann

því, að starfsmannasviði beri skylda til að tilkynna um fyrirsjáanlegar tafir á afgreiðslu máls skv. 3. mgr. 9. gr. stjórnáskýslulaga nr. 37/1993. Í því sambandi telur hann, að þessari lagaskyldu hafi ekki verið aflétt af starfsmannasviði háskólans, þótt honum hafi verið bent á, að hann gæti leitað til formanns dómnefndar og fengið upplýsingar um stöðu málsins.

Hinn 4. maí 1995 voru af minni hálfu ítrekuð þau tilmæli mín í bréfi, dags. 29. desember 1994, að mér yrðu sendar upplýsingar um afgreiðslutíma umsókna, sem bárust Háskóla Íslands 1993. Hinn 9. júní 1995 bárust mér svör frá Háskóla Íslands. Í bréfi háskólans, dags. 6. júní 1995, segir meðal annars svo:

„Með vísan til fyrirspurnar dags 4. maí 1995 um afgreiðslutíma umsókna hjá Háskóla Íslands. Beðist er velvirðingar á hve lengi hefur dregist að svara fyrirspurn þinni, en ástæða þess eru veikindi.

Eftir könnun á ferli umsókna frá lokum umsóknarfrests og þangað til ráðning er frágengin í menntamálaráðuneytinu er meðal afgreiðslutími 241 dagar. . . .“

Hinn 4. janúar 1996 ritaði ég Háskóla Íslands á ný bréf og óskaði þess, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að mér yrðu látin té eftirtalin gögn og upplýsingar:

- „1. Ljósrit af auglýsingu um hina sérstöku tímabundnu lektorsstöðu í [Y]-fræði.
2. Hvenær félagsvísindadeild og háskólaráð skipuðu hvort sinn mann í dómnefnd skv. 3. mgr. 11. gr. laga nr. 131/1990, um Háskóla Íslands.
3. Upplýsingum um, af hvaða ástæðu umsækjendum um umrædda stöðu var ekki veittur kostur á því að tjá sig fyrir um álit dómnefndar. Samkvæmt gögnum málsins skilaði dómnefnd álit sínu til rektors hinn 12. desember 1994. Samkvæmt upplýsingum frá [A] barst honum ekki álitid fyrir en hinn 9. febrúar 1995 og var honum þá veittur frestur til þess að tjá sig um álitid til 20. febrúar 1995.
4. Hvenær félagsvísindadeild hafi borist álit dómnefndar.
5. Hvenær félagsvísindadeild hafi afgreitt málið skv. 4.-5. málsl. 4. mgr. 11. gr. laga nr. 131/1990, um Háskóla Íslands.
6. Af hvaða ástæðu það tók u.þ.b. 6 mánuði að veita stöðuna, eftir að álit dómnefndar lá fyrir, en með bréfi, dags. 10. maí 1995, var [A] tilkynnt, að staðan hefði verið veitt nafngreindum einstaklingi.
7. Hvenær menntamálaráðherra veitti formlega lektorsstöðuna, sbr. 1. mgr. 11. gr. laga nr. 131/1990, um Háskóla Íslands.“

Mér bárust umbeðnar upplýsingar frá Háskóla Íslands með bréfi, dags. 17. janúar 1996.

Í svari háskólans við annarri spurningu minni kom fram, að félagsvísindadeild hefði skipað mann í dómnefnd á deildarfundi 15. apríl 1994, menntamálaráðuneytið 25. maí 1994 og háskólaráð 15. júní 1994.

Um svör við 3.-6. spurningu vísaði háskólinn til bréfs skrifstofustjóra félagsvísindadeildar, dags. 11. janúar 1996, en þar segir meðal annars svo:

„Spurningar 3, 4, 5 og 6:

Dómnefndarálitid barst deild 13. desember og var lagt fram til kynningar á deildarfundi 16. desember 1994 og var frekari umfjöllun síðan frestað. Deildarforseti ákvað síðan að umsækjendum yrði sent álitid og þeim gefinn kostur á að gera athugasemdir áður en málið yrði tekið fyrir til afgreiðslu. Eins og kunnugt er þá eru í mótun reglur (sbr. umfjöllun í háskólaráði 14.12. 1995) sem gera ráð fyrir því að umsækjendum sé

sent álit til umsagnar og athugasemdir þeirra séu teknar til umfjöllunar. Þessar reglur hafa ekki verið formlega staðfestar en félagsvísindadeild hefur fylgt þeim frá byrjun árs 1995. Umsækjendum var síðan sent álitíð 9. febrúar og gefinn frestur til 20. febrúar til þess að senda inn athugasemdir. Þær athugasemdir voru síðan sendar dómnefnd. Deildarmönnum voru síðan sendar athugasemdir umsækjenda og svör dómnefndar við þeim. Dómnefndarálitíð var síðan tekið fyrir að nýju á deildarfundi 3. mars og gerði formaður dómnefndar þá grein fyrir athugasemdunum og svörum dómnefndar við þeim. Afgreiðslu málsins var síðan frestað. Málið var tekið fyrir að nýju 10. mars en frestað og tekið fyrir til afgreiðslu á deildarfundi 17. mars. [X] hlaut þá meirihluta greiddra atkvæða og því meðmæli deildar í stöðuna.“

Í svari háskólans við sjöundu spurningu minni kom fram, að í maímánuði árið 1995 hefði verið gerður ráðningarsamningur við þann einstakling, sem deild mælti með í stöðuna. Samkvæmt ljósriti af ráðningarsamningi, sem fylgdi með bréfi háskólans, kemur fram, að hann hafi verið staðfestur af menntamálaráðuneytinu hinn 17. maí 1995.

Hinn 30. janúar 1996 ritaði ég menntamálaráðherra bréf, þar sem ég gerði ráðherra meðal annars grein fyrir því, að í gögnum frá Háskóla Íslands kæmi fram, að það hafi tekið að meðaltali 241 dag að afgreiða umsóknir um störf hjá Háskóla Íslands árið 1993. Ég benti einnig á, að hvað A snerti hefði afgreiðsla máls hans tekið 406 daga. Þá óskaði ég þess að mér yrðu veittar eftirtaldar upplýsingar.

- „1. Af hvaða ástæðum það hafi tekið svo langan tíma að taka ákvörðun um veitingu umræddrar stöðu, en 54 dagar liðu frá því að niðurstaða félagsvísindadeildar lá fyrir hinn 17. mars 1995 og þar til [A] var tilkynnt með bréfi, dags. 10. maí 1995, hverjum staðan hefði verið veitt.
2. Af hvaða ástæðu [A] hafi ekki verið gerð grein fyrir því í samræmi við 3. mgr. 9. gr. stjórn-sýslulaga, að afgreiðsla máls hans myndi tefjast.
3. Hvort menntamálaráðuneytið eða Háskóli Íslands sendi umsækjendum um lektorsstöður, aðrar en erlendar lektorsstöður, tilkynningu skv. 3. mgr. 9. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993, þegar þess gerist þörf.
4. Af hvaða ástæðu hafi ekki verið settar reglur um starfshætti dómnefnda og hlutverk ritara skv. 3. mgr. 11. gr. laga nr. 131/1990, um Háskóla Íslands.“

Hinn 13. febrúar 1996 barst mér frá menntamálaráðuneytinu afrit af bréfi ráðuneytisins til Háskóla Íslands, dags. 6. febrúar 1996. Í bréfinu er þess farið á leit, að Háskóli Íslands veiti ráðuneytinu ofangreindar upplýsingar.

Hinn 26. mars 1996 ritaði ég menntamálaráðherra bréf, þar sem ég ítrekaði þau til-mæli mín, að ráðuneytið léti mér í té umbeðnar upplýsingar. Hinn 3. apríl bárust mér svör ráðuneytisins með bréfi, dags. 25. mars 1996. Í bréfinu segir meðal annars svo:

„Ráðuneytinu hafa borist upplýsingar Háskóla Íslands, með bréfi stofnunarinnar dags. 21. febrúar 1996 sem fylgir hjálagt í ljósriti.

Af hálfu menntamálaráðuneytisins skal það upplýst í tilefni af 3. tl. fyrirspurnar yðar, að ekki hefur verið gefinn nægilegur gaumur að því, að greina málshefjendum frá því ef tafir verða á afgreiðslu máls, sbr. 3. mgr. 9. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993, en unnið er að umbótum í þeim efnunum.

Hvað varðar 4. tl. fyrirspurnar yðar, varðandi reglur um starfshætti dómnefnda og hlutverk ritara samkvæmt 3. mgr. 11. gr. laga nr. 131/1990 um Háskóla Íslands, þá hefur menntamálaráðuneytið sent Háskóla Íslands bréf, þar sem þess er óskað að stofnunin veiti ítarlegri upplýsingar en fram koma í bréfi stofnunarinnar dags. 21.

febrúar sl. Ljósrit af bréfi ráðuneytisins þessa efnis sendist hjálagt. Svör Háskóla Íslands við þessum þætti fyrirspurnar yðar verða send yður jafnskjött og þau hafa borist ráðuneytinu.“

Samkvæmt framsögðu bárust menntamálaráðuneytinu svör Háskóla Íslands með bréfi, dags. 21. febrúar 1996. Í bréfinu koma eftirfarandi upplýsingar fram:

„Undirrituð hefur svarað spurningum yðar til umboðsmanns Alþingis í megindráttum og fylgir ljósrit af því bréfi, frá 17. janúar f.m., hér með ásamt þeim fylgigögnum sem vísað er til í bréfinu. Nánari upplýsingar við spurningum yðar fara hér á eftir:

1. *Af hvaða ástæðum það hafi tekið svo langan tíma að taka ákvörðun um veitingu umræddrar stöðu, en 54 dagar liðu frá því að niðurstaða félagsvísindadeildar lá fyrir hinn 17. mars 1995 og þar til [A] var tilkynnt með bréfi, dags. 10. maí 1995, hverjum staðan hafi verið veitt.*

Starfsmannasvið HÍ móttók bréf félagsvísindadeildar með tilkynningu um niðurstöðu deildar 25. apríl 1995. Bréf félagsvísindadeildar er dagsett 5. apríl en skýringar á þessum mismun á dagsetningum verða víst seint skýrðar. Hvað varðar svör til umsækjenda [. . .], eftir að niðurstaða deildar liggur fyrir, er meginreglan sú að starfsmannasvið svarar umsækjendum ekki fyrr en ráðningarsamningur hefur hlotið staðfestingu menntamálaráðuneytis og fjármálaráðuneytis en á ráðningarsamningi (ebl. 10.10) kemur eftirfarandi fram: „Samningur þessi öðlast ekki gildi fyrr en hann hefur hlotið staðfestingu fjármálaráðuneytisins, sbr. 2. mgr. 9. gr. laga nr. 97/1974.“ [X], sá umsækjandi sem deild mælti með í umrædda stöðu, skrifaði undir ráðningarsamninginn 3. maí 1995, menntamálaráðuneytið 15. maí 1995 og fjármálaráðuneytið 20. júlí 1995. Brugðið var út af þessari meginreglu vegna þess hversu afgreiðsla þessa máls hafði þegar tafist og [A] tilkynnt um afgreiðslu deildar í málinu og að ráðningarsamningur hefði verið sendur menntamálaráðuneyti.

2. *Af hvaða ástæðu [A] hafi ekki verið gerð grein fyrir því í samræmi við 3. mgr. 9. gr. stjórnisýslulaga, að afgreiðsla máls hans myndi teffast.*

Því miður hefur Háskóli Íslands ekki haft tök á að koma sér upp því upplýsingakerfi sem honum ber skv. stjórnisýslulögum. Fullur vilji er hins á bæta þar úr, síaukin verkefni án aukningar starfslíðs hafa þó hamlað því verkefni enn sem komið er.

[. . .]

4. *Af hvaða ástæðu hafi ekki verið settar reglur um starfshætti dómnefnda og hlutverk ritara skv. 3. mgr. 11. gr. laga nr. 131/1990, um Háskóla Íslands.*

Eins og kunnugt er hafa *Reglur um nýráðningar háskólakennara* verið í vinnslu hjá Háskólanum. Þær munu væntanlega fljótlega verða sendar Menntamálaráðuneytinu til staðfestingar.“

Með bréfi, dags. 16. apríl 1996, gaf ég A færi á að gera athugasemdir við svör Háskóla Íslands. Athugasemdir A bárust mér með bréfi, dags. 22. apríl 1996. Þar kemur meðal annars fram, að A telur skýringar háskólans ófullnægjandi, en þær séu að nokkru til skýringar á atburðarásinni í málinu. Þá tekur A fram, að enn sé verið að afla gagna um afgreiðslutíma málsins og að háskólinn láti enn ósvarað 4. tl. fyrirspurnar umboðsmanns Alþingis, er fram kemur í bréfi, dags. 30. janúar 1996, en svar við fyrirspurninni geti horft til skýringar á drætti málsins.

Með bréfi til Háskóla Íslands, dags. 4. júní 1996, ítrekaði menntamálaráðuneytið þau tilmæli, að Háskóli Íslands veitti ráðuneytinu upplýsingar um, hvað liði vinnu við reglur

um starfshætti dómnefnda og hlutverk ritara í samræmi við ákvæði 3. mgr. 11. gr. laga nr. 131/1990, um Háskóla Íslands. Svör Háskóla Íslands við síðastgreindu erindi hafa enn ekki borist mér, þrátt fyrir ítrekuð tilmæli menntamálaráðuneytisins.

IV.

Að því er A snertir, hefur afgreiðsla málsins hjá Háskóla Íslands tekið afar langan tíma samkvæmt því, sem hér hefur verið rakið.

A leitaði til mín hinn 29. september 1994. Afgreiðsla málsins af minni hálfu hefur tafist verulega, þar sem mjög treglega hefur gengið að afla upplýsinga frá Háskóla Íslands. Í því ljósi hef ég ákveðið að taka málið til afgreiðslu, eins og það liggur fyrir, þrátt fyrir að ekki hafi borist upplýsingar um, hvað líði vinnu við reglur um starfshætti dómnefndar og hlutverk ritara í samræmi við ákvæði 3. mgr. 11. gr. laga nr. 131/1990, um Háskóla Íslands.

V.

1. *Almennt um afgreiðslutíma málsins.*

Samkvæmt gögnum málsins rann umsóknarfrestur um tímabundna lektorsstöðu í Y-fræði við félagsvísindadeild Háskóla Íslands út hinn 30. mars 1994. Með bréfi, dags. 10. maí 1995, tilkynnti framkvæmdastjóri starfsmannasviðs Háskóla Íslands A, að X hefði verið veitt staðan. Að því er A snertir, tók afgreiðsla málsins því 406 daga.

Af hálfu starfsmannasviðs Háskóla Íslands er upplýst, að meðalafgreiðslutími umsókna um störf við háskólann hafi verið 241 dagur árið 1993. Er því ljóst, að afgreiðsla þessa máls tók umtalsvert lengri tíma en almennt gerist hjá Háskóla Íslands, og er hinn almenni afgreiðslutími umsókna þó ekki stuttur.

Samkvæmt 1. mgr. 1. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 taka lög til stjórnslu ríkis og sveitarfélaga. Er því ljóst, að Háskóli Íslands, sem telst til stjórnslu ríkisins, fellur undir lög. Í 2. mgr. 1. gr. stjórnslulaga kemur fram, að lög gildi þó að meginstefnu til aðeins, þegar stjórnvöld taki ákvarðanir um réttindi og skyldur manna, þ.e. stjórnvaldsákvæðanir. Í athugasemd við 1. gr. frumvarps þess, er varð að stjórnslulögum, segir meðal annars svo:

„Í lögfræðinni hafa ákvarðanir um skipun, setningu og ráðningu opinberra starfsmanna, svo og lausn þeirra frá störfum og brottvikningu þeirra, verið flokkaðar sem stjórnvaldsákvarðanir [. . .] Ganga lög út frá þessari hefðbundnu skilgreiningu og því falla ákvarðanir þessar undir gildissvið þeirra.“ (Alþt. 1992, A-deild, bls. 3283.)

Í 1. mgr. 9. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 er mælt svo fyrir, að ákvarðanir í málum skuli teknar svo fljótt sem unnt sé. Mörg mál eru þó þess eðlis að úrlausn þeirra tekur óhjákvæmilega nokkurn tíma. Á þetta t.d. við um mál, þar sem afla þarf umsagnar annarra aðila. Í 1. mgr. 9. gr. stjórnslulaga er gerð sú krafa til stjórnvalda, að þau hagi meðferð mála með þeim hætti, að afgreiða megi þau svo fljótt sem unnt er, en í því felst meðal annars, að aldrei megi verða ónauðsynlegur dráttur á afgreiðslu máls.

Verður nú vikið nánar að einstökum þáttum í meðferð og afgreiðslu málsins.

2. *Skipun dómnefndar.*

Þegar prófessors-, dósent- og lektorsstöður eru veittar, skal skipa dómnefnd til þess að meta hæfi umsækjenda. Í 1. og 2. málsl. 3. mgr. 11. gr. laga nr. 131/1990, um Háskóla Íslands, er fjallað um skipan dómnefndar. Þar segir meðal annars svo:

„Skipa skal hverju sinni þriggja manna nefnd til þess að dæma um hæfi umsækjenda til að gegna embættinu eða starfinu. Háskólaráð skipar einn nefndarmann,

menntamálaráðherra annan, en deild sú, sem hann á að starfa við, hinn þriðja, og er hann formaður.“

Eins og áður segir, rann umsóknarfrestur um stöðuna út hinn 30. mars 1994. Samkvæmt upplýsingum frá starfsmannasviði Háskóla Íslands skipaði félagsvísindadeild mann í dómnefnd á deildarfundum hinn 15. apríl 1994, menntamálaráðuneytið hinn 25. maí 1994 og háskólaráð 15. júní 1994, eða 46 dögum eftir að umsóknarfresti lauk.

Samkvæmt gögnum málsins voru umsóknir um stöðuna sendar deildarforseta félagsvísindadeildar 5. apríl 1994 ásamt beiðni um skipun í dómnefnd. Það er hins vegar ekki fyrr en með bréfi, dags. 9. maí 1994, að óskað er eftir því að menntamálaráðuneytið skipi mann.

Í 2. mgr. 9. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 eru svohljóðandi ákvæði:

„Þar sem leitað er umsagna skal það gert við fyrstu hentugleika. Ef leita þarf eftir fleiri en einni umsögn skal það gert samtímis þar sem því verður við komið . . .“

Í samræmi við þá meginreglu, sem 2. mgr. 9. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 er byggð á, tel ég rétt, að tekið verði til athugunar, hvort ekki sé rétt að leita skipunar á öllum dómnefndarmönnum samtímis. Þótt þeir aðilar, sem skipa dómnefndarmenn, þurfi í sumum tilvikum að hafa samráð sín á milli, myndi slíkt fyrirkomulag í mörgum tilvikum geta flýtt fyrir skipun dómnefndar.

3. Afgreiðslutími dómnefndar.

Samkvæmt 3. mgr. 11. gr. laga nr. 131/1990 skal háskólaráð setja reglur um starfshætti dómnefndar og hlutverk ritara og skulu þær lagðar fyrir menntamálaráðherra til staðfestingar. Slíkar reglur hafa ekki enn verið settar í samræmi við lög og hafa engar viðhlítandi skýringar verið gefnar á því.

Samkvæmt 3. mgr. 19. gr. reglugerðar fyrir Háskóla Íslands, sbr. auglýsingu um staðfestingu hennar nr. 98/1993, skal dómnefnd hraða störfum sínum eftir föngum, og skal hún að jafnaði hafa lokið störfum *innan tveggja mánaða* frá því að hún var skipuð. Það leiðir meðal annars af 1. mgr. 9. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, að stjórnvöldum ber að haga meðferð mála með þeim hætti, að tryggt sé að lögmæltir frestir til afgreiðslu þeirra séu haldnir.

Hinn 15. júní 1994 hafði dómnefnd verið skipuð til þess að meta hæfi umsækjenda um sérstaka tímabundna lektorsstöðu í Y-fræði við félagsvísindadeild Háskóla Íslands. Samkvæmt bréfi formanns dómnefndar var fyrsti fundur hennar haldinn 5. júlí 1994. Á fundi dómnefndar 18. ágúst 1994 komu dómnefndarmenn sér saman um verkaskiptingu og vinnulag. Dómnefndarálitinu var síðan skilað hinn 12. desember 1994, þ.e. eftir 180 daga, eða *nánast sex mánuði*.

Í minnispunktum formanns dómnefndar, sem fylgdi bréfi háskólans frá 10. febrúar 1995, kemur fram, að ástæður þess, að tafir urðu á afgreiðslu dómnefndar, hafi verið þær, að dómnefndarmenn hafi áður verið búnir að taka að sér önnur verkefni svo sem kennslu, sem sinna hafi þurft samhliða dómnefndarstörfum. Þá hefðu gögn þau, sem umsækjendur skiluðu og „dómnefnd bar að vinna úr [verið] feiknalega mikil“, eins og segir í minnispunktum formanns dómnefndar.

Störf dómnefnda geta verið afar ólík að umfangi, allt eftir því hve margir umsækjendur eru um hverja stöðu og hversu rit þeirra og rannsóknir eru mikil að vöxtum. Þegar framlögð gögn eru umfangsmikil, getur það af skiljanlegum ástæðum tekið dómnefnd mun lengri tíma en tvo mánuði að láta uppi rökstutt álit um það, hvort af vísindagildi rita umsækjenda og rannsóknum svo og námsferli þeirra og störfum megi ráða, að þeir séu hæfir til að gegna umræddri stöðu.

Gögn þau, sem dómnefnd þurfti að rannsaka, liggja ekki fyrir og ég get ekki leyst úr því, hvort þau voru slík að vöxtum, að það hafi réttlætt að afgreiðsla málsins tæki nánast þrefaldan þann tíma, sem mælt er fyrir um í 3. mgr. 19. gr. reglugerðar fyrir Háskóla Íslands, sbr. auglýsingu um staðfestingu hennar nr. 98/1993. Ég tel hins vegar sérstaka ástæðu til að áréttta, að þegar fyrirsjáanlegt er að afgreiðsla dómnefndar muni dragast fram yfir hinn tveggja mánaða frest, sem ákveðinn er í 3. mgr. 19. gr. reglugerðar nr. 98/1993 fyrir Háskóla Íslands, er rétt að tilkynna umsækjendum um það í samræmi við ákvæði 3. mgr. 9. gr. stjórnslulaga. Um þetta atriði vísast nánar til IV. kafla 6 hér á eftir.

4. Afgreiðslutími félagsvísindadeildar o.fl.

Samkvæmt bréfi skrifstofustjóra félagsvísindadeildar, dags. 11. janúar 1996, barst dómnefndarálitíð deildinni hinn 13. desember 1994. Dómnefndarálitíð var síðan lagt fram til kynningar á deildarfundinum hinn 16. desember 1994. Frekari umfjöllun um málið var síðan frestað. Tekin var ákvörðun um að veita umsækjendum færi á að koma að athugasemdum við dómnefndarálitíð í samræmi við 13. gr. stjórnslulaga og þau sjónarmið, sem það ákvæði er byggt á. Dómnefndarálitíð var hins vegar ekki sent umsækjendum fyrr en hinn 9. febrúar 1995, eða 58 dögum eftir að félagsvísindadeild barst álitíð. Ekki hafa komið fram neinar skýringar á því, hvers vegna það var gert svo seint, en ekki strax eftir deildarfundinn 16. desember 1994. Meðal annars af þessum sökum virðast hafa orðið ónauðsynlegar tafir á afgreiðslu málsins.

Umsækjendum var gefinn kostur á að koma að athugasemdum við dómnefndarálitíð fyrir 20. febrúar 1995. Málið var tekið til meðferðar á deildarfundum 3. og 10. mars 1995 og afgreitt hinn 17. mars 1995. Ég tel ekki ástæðu til athugasemda við þann tíma, sem leið frá því að athugasemdir umsækjenda lágu fyrir og þar til málið var afgreitt af hálfu félagsvísindadeildar.

5. Veiting stöðunnar.

Niðurstaða félagsvísindadeildar lá fyrir hinn 17. mars 1995. A var hins vegar ekki tilkynnt, hverjum staðan hafi verið veitt fyrr en með bréfi, dags. 10. maí 1995, eða 54 dögum síðar. Í svarbréfi Háskólans til menntamálaráðuneytisins, dags. 21. febrúar 1996, kemur eftirfarandi fram um þetta atriði:

„Starfsmannasvið H.Í. móttók bréf félagsvísindadeildar með tilkynningu um niðurstöðu deildar 25. apríl 1995. Bréf félagsvísindadeildar er dagsett 5. apríl en skýringar á þessum mismun á dagsetningum verða víst seint skýrðar. Hvað varðar svör til umsækjenda [. . .] eftir að niðurstaða deildar liggur fyrir, er meginreglan sú að starfsmannasvið svarar umsækjendum ekki fyrr en ráðningarsamningur hefur hlotið staðfestingu menntamálaráðuneytis og fjármálaráðuneytis en á ráðningarsamningi (ebl. 10.10) kemur eftirfarandi fram: „Samningur þessi öðlast ekki gildi fyrr en hann hefur hlotið staðfestingu fjármálaráðuneytisins, sbr. 2. mgr. 9. gr. laga nr. 97/1974.“ [X], sá umsækjandi sem deild mælti með í umrædda stöðu, skrifaði undir ráðningarsamninginn 3. maí 1995, menntamálaráðuneytið 15. maí 1995 og fjármálaráðuneytið 20. júlí 1995. brugðið var út af þessari meginreglu vegna þess hversu afgreiðsla þessa máls hafði þegar tafist og [A] tilkynnt um afgreiðslu deildar í málinu og að ráðningarsamningur hefði verið sendur menntamálaráðuneyti.“

Samkvæmt framansögðu liðu 39 dagar frá því að niðurstaða félagsvísindadeildar lá fyrir og þar til starfsmannasviði H.Í. var tilkynnt með bréfi um niðurstöðuna. Ekki hafa komið fram neinar skýringar á því, hverju þessi dráttur sætti. Hér virðast því enn hafa orðið ónauðsynlegar tafir á afgreiðslu málsins. Með tilliti til efnis kvörtunar A, tel ég ekki tilefni til þess að fjalla um aðra þætti málsins, er snerta veitingu stöðunnar.

6. *Skýringar á töfum á afgreiðslu málsins.*

Eins og áður segir, var meðalafgreiðslutími umsókna um störf við Háskóla Íslands 241 dagur árið 1993, en afgreiðsla þessa máls tók aftur á móti 406 daga.

Í 3. mgr. 9. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 er svohljóðandi ákvæði:

„Þegar fyrrsjáanlegt er að afgreiðsla máls muni teufast ber að skýra aðila máls frá því. Skal þá upplýsa um ástæður tafanna og hvenær ákvörðunar sé að vænta.“

Í máli þessu er óumdeilt að A var ekki sent bréf og honum gerð grein fyrir væntanlegum töfum á afgreiðslu málsins og er það aðfinnsluvert.

Meginreglan er sú, að veitingarvaldshafi ber ábyrgð á því, að mál hafi verið undirbúið forsvaranlega og með það farið í samræmi við ákvæði laga og grundvallarreglur stjórnarsýsluréttar. Samkvæmt þessari meginreglu fellur það almennt í hlut þess stjórnvalds, sem fer með vald til að veita stöðu, í þessu tilviki menntamálaráðherra, að tilkynna um tafir á afgreiðslu máls.

Samkvæmt 1. mgr. 11. gr. laga nr. 131/1990, um Háskóla Íslands, og 18. gr. reglugerðar um Háskóla Íslands, sbr. auglýsingu um staðfestingu hennar nr. 98/1993, skipar menntamálaráðherra aðra lektora en erlenda lektora. Þar sem nánast allur undirbúningur að skipun lektors fer fram á vegum Háskóla Íslands og vegna þess sjálfstæðis, sem Háskóla Íslands er búíð í lögum, getur verið eðlilegra að Háskóli Íslands sjái í framkvæmd um að tilkynna um tafir á afgreiðslu mála í samræmi við 3. mgr. 9. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, enda eingöngu á færi þeirra, sem standa að undirbúningi málsins, að sjá fyrir, hvort vænta megi tafa á afgreiðslu þess.

Það eru tilmæli mín til háskólaráðs og menntamálaráðherra, að settar verði reglur um starfshætti dómnefndar og hlutverk ritara skv. 3. mgr. 11. gr. laga nr. 131/1990. Tel ég rétt að við samningu þeirra verði tekið til athugunar, hvernig hraða megi afgreiðslu ráðningar prófessora, dósenta og lektora. Ég tel einnig þörf á, að tekin verði afstaða til þess, hver eigi að sjá um að tilkynna umsækjendum um fyrrsjáanlegar tafir á afgreiðslu mála um stöðuveitingu, sbr. 3. mgr. 9. gr. stjórnarsýslulaga, og séð verði til þess að þessum reglum verði fylgt af festu.

V.

Niðurstaða álits míns, dags. 24. júlí 1996, var svohljóðandi:

„Niðurstaða.

Það er niðurstaða mín, að afgreiðsla umsókna A um sérstaka tímabundna lektorstöðu í Y-fræði við félagsvísindadeild Háskóla Íslands hafi tekið of langan tíma og farið í bága við 1. mgr. 9. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Í ákvæðinu er gerð sú krafa til stjórnvalda, að þau hagi meðferð mála þannig að afgreiða megi þau svo fljótt sem unnt er, en í því felst meðal annars, að aldrei má verða ónauðsynlegur dráttur á afgreiðslu máls. Af hálfu starfsmannasviðs Háskóla Íslands er upplýst, að meðalafgreiðslutími umsókna um störf við háskólann hafi verið 241 dagur árið 1993, sem ekki getur talist stuttur afgreiðslutími. Afgreiðsla málsins, að því er A snertir, tók hins vegar mun lengri tíma en almennt gerist, eða 406 daga. Að verulegu leyti er þar um að ræða óréttlættan drátt á afgreiðslu málsins, sem verður að telja aðfinnsluvert og hafa stjórnvöld með þessu brotið í bága við 1. mgr. 9. gr. stjórnarsýslulaganna.

Pá er það og aðfinnsluvert, að A var ekki gerð grein fyrir fyrrsjáanlegum töfum á afgreiðslu málsins í samræmi við 3. mgr. 9. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993.

Í ljósi athugana minna á þessu máli tel ég brýnt, að öll málsmeðferð hjá Háskóla Íslands við veitingu prófessors-, dósents- og lektorstæða verði tekin til rækilegrar endur-

skoðunar og að settar verði reglur um starfshætti dómnefndar og hlutverk ritara skv. 3. mgr. 11. gr. laga nr. 131/1990. Tel ég mikilvægt að við samningu þeirra verði tekið til athugunar, hvernig hraða megi afgreiðslu slíkra mála. Ég tel einnig mikilvægt að því verði skipað með skýrum hætti, hver eigi að sjá um í framkvæmd að umsækjendum sé tilkynnt um fyrirsjáanlegar tafir á afgreiðslu mála skv. 3. mgr. 9. gr. stjórnisýslulaga, og séð verði til þess, að reglum þessum verði fylgt af festu.“

VI.

Með bréfum, dags. 17. febrúar og 4. júlí 1997, óskaði ég eftir upplýsingum rektors Háskóla Íslands um, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af álitinu mínu.

Í svari framkvæmdastjóra starfsmannasviðs Háskóla Íslands, dags. 23. júlí 1997, segir meðal annars:

„Eins og fram hefur komið er í 3. mgr. 11. gr. laga nr. 131/1990 kveðið á um að settar verði reglur um starfshætti dómnefndar. Við Háskóla Íslands hefur verið unnið að reglum um veitingu starfa háskólakennara sem taka m.a. á starfsháttum dómnefnda. Reglurnar hafa verið staðfestar af Menntamálaráðuneytinu og voru birtar í Stjórnartíðindum 2. júní s.l. [auglýsing nr. 366/1997]. Þar er fjallað um umsóknir og meðferð þeirra, skipan dómnefnda og starfshætti, mat á hæfi umsækjenda, dómnefndarálitni, efni þess og frágang, meðferð álitsins og afgreiðslu. Við setningu þessara reglna var haft í huga að gera málsmeðferðina skýrari og öruggari. Jafnframt var haft í huga að hraða afgreiðslu þessara mála svo sem kostur væri. Af starfsmannasviði og rektorsskrifstofu hafa nú verið settar vinnureglur um meðferð umsókna um störf háskólakennara þar sem upplýsingar um hvernig vinna á að málinu eru greinilega settar fram. Unnið er að því [að] umsækjendur fái sem öruggastar upplýsingar um hvernig farið er með umsóknir þeirra um stöður innan Háskóla Íslands meðan verið er að fjalla um þær.

Í 3. mgr. 11. gr. laga nr. 131/1990 er jafnframt kveðið á um að settar verði reglur um hlutverk ritara og í grein 2.4 í reglum um veitingu starfa háskólakennara er rektor falið af háskólaráði að skipa ritara dómnefnd til ráðuneytis. Frá áramótum hefur verið ráðinn löglærður deildarstjóri á starfsmannasvið til að hafa umsjón með umsóknarferli og gerð ráðningarsamninga. Rektor hefur falið deildarstjóranum að vera dómnefnd til ráðuneytis sbr. grein 2.4 í reglum um veitingu starfa háskólakennara og er honum falið að fylgja þessum málum eftir af festu.

Að lokum skal þess getið að laganefnd sem fjallar um endurskoðun á lögum um Háskóla Íslands er að störfum og mun hún væntanlega skila álitinu í byrjun september. Þar er m.a. haft í huga að endurskoða lögin m.t.t. ráðninga starfsmanna.

Í ljósi þeirra upplýsinga sem hér koma fram má segja að Háskóli Íslands hafi endurskoðað meðferð þeirra mála innan stofnunarinnar sem tengjast fyrrgreindu álitinu.“

15.11.

Veiting stöðu tryggingayfirlæknis. Forgangur til starfs. Rannsóknarregla. Sjónarmið sem val á umsækjanda byggist á. (Mál nr. 1520/1995)

A kvartaði yfir ákvörðun heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra frá 14. júlí 1995 um skipun í stöðu tryggingayfirlæknis og taldi að ranglega hefði verið fram hjá sér gengið við veitingu stöðunnar, skv. 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Þá taldi A að ákvörðunin hefði ekki byggst á málefnalegum

sjónarmiðum. Fjallað var um kvörtun A vegna stöðuveitingarinnar í máli nr. 1134/1994 (SUA 1995:300).

Umboðsmaður ítrekaði það álit sitt, að í 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954 fælist regla, sem takmarkaði frjálst mat veitingarvaldshafa við veitingu stöðu ríkisstarfsmanns. Í ákvæðinu fælist sjónarmið sem skylt væri að líta til við úrlausn málsins og hefði forgangsregla þessi þau réttaráhrif, að veita ætti slíkum umsækjanda starfið ef frambærileg og málefnaleg sjónarmið mæltu ekki gegn því, svo sem að annar umsækjandi væri sýnilega hæfari til að gegna starfinu. Umboðsmaður tók fram að ákvæðinu væri ætlað að víkja frá almennum óskráðum réttarreglum um stöðuveitingar með því að veita fyrrverandi ríkisstarfsmönnum, sem misst hefðu starf sitt, tiltekinn rétt. Yrðu því að vera veigamikil og málefnaleg sjónarmið til þess að heimilt væri að víkja frá ákvæði 3. mgr. 14. gr. laganna. Þótt annar umsækjandi væri talinn nokkru hæfari, réttlætti það ekki sjálfkrafa ráðningu hans, og það að gengið væri fram hjá umsækjanda sem sótt hefur um stöðu í skjóli 3. mgr. 14. gr. Ef svo væri, væri ákvæðið í raun þýðingarlaust, þar sem það hefði engin sjálfstæð réttaráhrif.

Niðurstaða umboðsmanns var, að með tilliti til annmarka á umsögnum tryggingaráðs og forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins, sem voru órökstuddar, og þeirra skýringa sem heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið veitti um veitingu stöðunnar, lægi ekki fyrir að tekin hefði verið sjálfstæð og skýr afstaða til þess, á grundvelli þeirra lagasjónarmiða sem felast í forgangsreglu 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954, hvort nægileg rök stæðu til þess að skipa annan umsækjanda en A í nefnda stöðu. Umboðsmaður taldi þó, að nefndur annmarki leiddi ekki til ógildingar ákvörðunarinnar.

I.

Hinn 10. ágúst 1995 kvartaði A yfir ákvörðun heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra frá 14. júlí 1995 um skipun í stöðu tryggingayfirlæknis. Telur A, með vísan til ákvæða 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, að ranglega hafi verið fram hjá sér gengið og að ákvörðunin hafi ekki byggt á málefnalegum sjónarmiðum.

II.

Samkvæmt upplýsingum frá heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu var staða tryggingayfirlæknis auglýst laus til umsóknar hinn 23. mars 1995 og rann umsóknarfrestur út 30. apríl 1995. Umsækjendur um stöðuna voru tólf. Með bréfi, dags. 14. júlí 1995, tilkynnti heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið A, að X hefði verið skipaður í stöðu tryggingayfirlæknis frá 1. ágúst 1995 að telja. Í bréfi ráðuneytisins var ákvörðun heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra rökstudd með eftirfarandi hætti:

- „1. *Áliti stöðunefndar.* Umsóknir voru sendar til stöðunefndar með bréfi dags. 3. maí 1995. Í áliti nefndarinnar dags. 24. maí 1995 kemur fram að nefndin telur alla umsækjendur vera hæfa til að gegna starfi tryggingayfirlæknis. Í niðurstöðu nefndarinnar kemur fram að hún telur [Y] hvað hæfastan til að gegna hinu auglýsta starfi. Jafnframt bendir nefndin á að tveir umsækjenda, [X] og [Z] hafi reynslu af störfum tryggingalæknis.
2. *Tillögum tryggingaráðs og forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins.* Að fengnu áliti stöðunefndar voru umsóknir ásamt áliti stöðunefndar sendar tryggingaráði og forstjóra TR með bréfum dags. 30. maí sl. og óskað tillagna þessara aðila, sbr. 3. gr. laga um almannatryggingar nr. 117/1993. Á fundi tryggingaráðs hinn 7. júlí sl. var skipan tryggingayfirlæknis tekin fyrir. Atkvæði féllu þannig að [X] hlaut 4 atkvæði og [Z] 1 atkvæði. Tryggingaráð gerði því tillögu um að [X] yrði skipaður

tryggingayfirlæknir. Sama dag sendi forstjóri TR ráðherra bréf [. . .] með tillögu um að [X] yrði skipaður í stöðu tryggingayfirlæknis.

Ákvæði 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954 gilda um einn umsækjanda. Ráðherra mat því sérstaklega hvort skipa ætti þann umsækjanda í stöðuna. Ráðherra taldi ekki vera viðhlítandi rök fyrir því að beita ákvæðum 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954, m.a. í ljósi niðurstöðu stöðunefndar og tillagna lögbundinna umsagnaraðila.“

III.

Hinn 17. ágúst 1995 ritaði ég heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra bréf og óskaði eftir því, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að ráðuneyti hans léti mér í té gögn málsins og skýrði viðhorf sitt til kvörtunarinnar. Þess var sérstaklega óskað, að gerð yrði grein fyrir því, á hvaða sjónarmiðum sú ákvörðun ráðuneytisins var byggð, að veita A ekki stöðu tryggingayfirlæknis á grundvelli 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Svör heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins bárust mér hinn 17. október 1995 með bréfi, dags. 9. október 1995, og segir þar meðal annars:

- „1. Hinn 30. apríl 1995 rann út umsóknarfrestur vegna stöðu tryggingayfirlæknis. Um stöðuna sóttu 12 læknar, þar af einn sem óskaði nafnleyndar. Eftir að umsóknarfresti lauk dró einn umsækjandi umsókn sína til baka. Umsóknir voru sendar til stöðunefndar skv. ákvæðum laga nr. 97/1990 um heilbrigðisþjónustu. Umsögn stöðunefndar barst ráðuneytinu með bréfi dags. 24. maí 1995. Í niðurstöðu stöðunefndar kemur fram að nefndin telur alla umsækjendur vera hæfa. Með þeim fyrirvörum sem nefndin bendir á varðandi illa skilgreindar kröfur um hæfni tryggingayfirlæknis, taldi nefndin [Y] hvað hæfastan til að gegna hinu auglýsta starfi. Stöðunefnd benti einnig á að tveir umsækjenda hefðu reynslu af störfum tryggingalæknis, [X] og [Z].
2. Að fenginni umsögn stöðunefndar voru umsóknir, umsóknargögn ásamt umsögn stöðunefndar, sendar til tryggingaráðs og forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins, en skv. 3. gr. laga um almannatryggingar nr. 117/1993 skulu þessir aðilar gera tillögu um skipun tryggingayfirlæknis. Með bréfum dags. 7. júlí 1995 bárust ráðuneytinu tillögur umræddra aðila. Á fundi tryggingaráðs þennan sama dag var skipan tryggingayfirlæknis tekin fyrir. Fram kemur að tryggingaráð hafi haft greinargerð stöðunefndar ásamt gögnum til meðferðar um skeið og á fundinum var tekin afstaða til þeirra 11 einstaklinga sem sóttu um starfið. Í framhaldinu greiddu tryggingaráðsmenn atkvæði um hver tillaga ráðsins skyldi vera. Atkvæðagreiðsla fór svo að [X] fékk 4 atkvæði og [Z] 1 atkvæði. Í bréfi forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins kemur fram að hann hefur yfirfarið greinargerð stöðunefndar ásamt fleiri gögnum og að hann í framhaldi af því geri tillögu um að [X] verði skipaður tryggingayfirlæknir.
3. Að fenginni umsögn stöðunefndar og tillögum tryggingaráðs og forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins, tók heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra ákvörðun í málinu. Í ljósi þess að um einn umsækjanda giltu ákvæði 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, var byrjað á því að taka sérstaka afstöðu til þess hvort hann skyldi njóta forgangs til stöðunnar. Áður hefur komið fram í bréfaskiptum milli umboðsmanns Alþingis og ráðuneytisins og í álitum umboðsmanns Alþingis vegna fyrri kvörtunar [A] að 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954 er ekki bindandi fyrir þann aðila sem skipunarvaldið hefur. Í ljósi þess að um er að ræða yfirmannsstöðu hjá Tryggingastofnun ríkisins og þess að hvorki tryggingaráð né forstjóri Tryggingastofnunar ríkisins gerðu tillögu um umræddan

aðila, taldi ráðherra ekki viðhlítandi rök fyrir því að beita ákvæðum 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954. Ráðherra heilbrigðis- og tryggingamála taldi að með því að skipa [X] í stöðu tryggingayfirlæknis væri sá umsækjandi skipaður sem væri hæfastur til að gegna umræddu starfi. Í þessu sambandi er rétt að minna á að stöðunefnd mat alla umsækjendur hæfa, en benti sérstaklega á reynslu, m.a. þess umsækjanda sem skipaður var, af tryggingalæknisstörfum. Sömuleiðis er ljóst að báðir tillöguaðilar töldu þann umsækjanda hæfastan.“

Með bréfi, dags. 19. október 1995, gaf ég A færi á að gera athugasemdir við framangreint bréf heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins. Mér bárust athugasemdir hans með bréfi, dags. 20. október 1995.

Hinn 31. október 1995 ritaði ég heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra á ný bréf. Rakti ég þau sjónarmið, sem fram komu í niðurlagi bréfs hans um það, hvers vegna ráðherra taldi ekki viðhlítandi rök til þess að beita 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954. Þá vísaði ég til álits míns frá 27. apríl 1995, í máli nr. 1134/1994, en þar sagði meðal annars svo:

„Telja verður, að í 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954 felist regla, sem takmarki frjálst mat veitingarvaldshafa við veitingu stöðu ríkisstarfsmanns. Í ákvæði 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954 felst sjónarmið, sem skylt er að líta til. Þannig „skal“ veita slíkum umsækjanda starfið „að öðru jöfnu“, eigi ákvæðið við. Ber því að veita slíkum umsækjanda starfið, þegar frambærileg og málefnaleg sjónarmið mæla ekki gegn því, að hann sé ráðinn í starfið, svo sem þegar annar umsækjandi, sem sótt hefur um starfið, er talinn sýnilega hæfari til að gegna því.“

Óskaði ég eftir því að ráðuneytið gerði nánari grein fyrir þeim sjónarmiðum, sem lögð voru til grundvallar því mati, að frambærileg og málefnaleg sjónarmið mæltu gegn því að A yrði veitt starf tryggingayfirlæknis. Tilmæli þessi ítrekaði ég með bréfum til heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, dags. 9. janúar 1996, 12. febrúar 1996, 12. mars 1996 og 19. apríl 1996. Svör ráðuneytisins bárust mér hinn 22. apríl 1996 með bréfi, dags. 9. apríl 1996. Í því sagði svo:

„Í 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954 felst sú undantekning að starf skuli „að öðru jöfnu“ veitt þeim sem ákvæðið á við. Við setningu laganna kom ekki fram í þingskjölum eða í umræðum á Alþingi nánari skýring á því hvað átt væri við með orðunum „að öðru jöfnu“. (Alþt. 1953, A-deild, bls. 911. Alþt. B deild bls. 700–730.) Í álitum umboðsmanns Alþingis í máli nr. 1134/1994 er framangreind undantekning túlkuð á þann veg að umsækjanda beri að veita starfið þegar frambærileg og málefnaleg sjónarmið mæli ekki gegn því að hann sé ráðinn í starfið, svo sem þegar annar umsækjandi sem sótt hefur um starfið er sýnilega hæfari til að gegna því. Sú túlkun virðist byggð á meginreglum um sjónarmið sem leggja beri til grundvallar veitingu opinberra starfa.

Ráðuneytið telur að byggt hafi verið á frambærilegum og málefnalegum sjónarmiðum þegar ráðið var í umrætt starf tryggingayfirlæknis. Þau sjónarmið eru eftirfarandi:

1. Í umsögn stöðunefndar voru þrjár umsækjendur tilgreindir sérstaklega enda þótt nefndin teldi, með vísan til þess að kröfur um hæfni tryggingayfirlæknis væru illa skilgreindar, að allir umsækjendur væru hæfir. Stöðunefnd gerði að þessu leyti fyrirvara við umsögn sína en vísaði að öðru leyti til hæfni umsækjenda á ólíkum sviðum.

2. Stöðunefnd tilgreindi sérstaklega þrjá einstaklinga úr hópi umsækjenda. Einn af þeim var [X] sem var tilgreindur vegna reynslu af störfum tryggingalæknis.

3. Skv. 3. gr. laga nr. 117/1993 ber tryggingaráði og forstjóra tryggingastofnunar

að gera tillögu(r) til ráðherra um það hver skuli skipaður tryggingayfirlæknir. Er það m.a. til að tryggja að þeir sem sérþekkingu og reynslu hafa á þessum vettvangi tilnefni þann sem þeir telja hæfastan til að gegna umræddu starfi. Jafnframt gefst þeim sem starfa munu með viðkomandi einstaklingi þannig kostur á að benda á þann sem þeir telja æskilegan til að gegna umræddu starfi. Tryggingaráð mat umsögn stöðunefndar og veitti atkvæði tveimur umsækjendum sem báðir höfðu reynslu af starfi tryggingalæknis. [X] hlaut 4 atkvæði af 5 og tryggingaráð gerði tillögu um að hann yrði skipaður í stöðuna. Forstjóri Tryggingastofnunar ríkisins gerði jafnframt tillögu um skipan [X] í umrædda stöðu.

4. Í ljósi þess að 3. mgr. 14. gr. stml. átti við um einn umsækjenda tók ráðherra sérstaka afstöðu til þess við veitingu stöðunnar. Niðurstöðu sína um að skipa bæri annan umsækjanda en [A] í stöðu tryggingayfirlæknis byggði ráðherra fyrst og fremst á tveimur atriðum. Annars vegar því að stöðunefnd tiltók þrjá einstaklinga sérstaklega og var [A] ekki á meðal þeirra. Tryggingaráð og forstjóri Tryggingastofnunar ríkisins gerðu tillögu um að [X] yrði skipaður í stöðuna. Báðir aðilar höfðu reynslu af störfum [X] hjá Tryggingastofnun ríkisins um tæplega þriggja ára skeið. Bent skal á að lagt var til að [Z], sem einnig hafði starfað sem tryggingalæknir og verið settur tryggingayfirlæknir um tíma, yrði skipaður staðgengill [X]. Öll framangreind atriði mat ráðherra málefnalega og taldi að umsagnir aðila, m.a. gefnar í ljósi reynslu af störfum [X], og nám hans og ferill að öðru leyti styddi að hann væri hæfastur til að gegna því starfi sem hér um ræðir.

Ráðuneytið ítrekar, með vísan til framangreinds, að við veitingu starfs tryggingayfirlæknis var byggt á frambærilegum og málefnalegum sjónarmiðum og væntir þess að erindum vegna kvörtunar [A] hafi verið svarað með fullnægjandi hætti.“

Með bréfi, dags. 22. apríl 1996, gaf ég A færi á að gera athugasemdir við bréf heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins. Svör A bárust mér með bréfi, dags. 22. apríl 1996. Í bréfi hans segir meðal annars svo:

„Ekki voru gerðar sérstakar hæfniskröfur um stöðu tryggingayfirlæknis. Stöðunefnd taldi alla umsækjendur hæfa. Einn umsækjandi var talinn hæfastur en án fullnægjandi raka að mínu mati. Aðrir umsagnaraðilar og ráðherra virðast hafa verið sama sinnis og ég. Hann fékk ekki starfið. Fyrir starf sem tryggingayfirlæknir telur stöðunefnd stjórnunarreynslu mikilvæga og rétt að meta sérstaklega reynslu umsækjenda á sviði stjórnsýslu. Í öðru lagi telur nefndin æskilegt að tryggingayfirlæknir hafi verulega starfsreynslu í „breiðri“ sérgrein án þess að skýra það nánar. Í þriðja lagi nefnir nefndin að reynsla af störfum sem tryggingalæknir hljóti að vega nokkuð. Mér er ekki kunnugt um að sá umsækjandi sem fékk starfið hafi á nokkurn hátt skarað fram úr öðrum umsækjendum hvað varðar stjórnunarreynslu, reynslu á sviði stjórnsýslu eða starfsreynslu í „breiðri“ sérgrein nema síður sé með fullri virðingu fyrir honum. Reynsla af tryggingalæknisstörfum var ekki áskilin eða nefnd sérstaklega í auglýsingu um stöðu tryggingayfirlæknis og er síðust í upptalningu stöðunefndar. Sá umsækjandi sem fékk stöðuna hafði að mér skilst verið í hlutastarfi við Tryggingastofnun ríkisins um tíma. Annar umsækjandi sem ekki fékk stöðuna var með mun lengri reynslu af slíku starfi. Ég tel að ekki hafi verið færð rök fyrir því vægi sem reynsla af starfi tryggingalæknis hefur haft við endanlegt mat ráðherra við stöðuveitingu. Ég tel ekki að sú reynsla þess umsækjanda sem fékk stöðuna geri hann „sýnilega hæfari“ mér eða öðrum umsækjendum.

Vegna skilnings ráðherra á meintri „sérþekkingu og reynslu“ aðila í tryggingaráði og forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins bendi ég á að í tryggingaráð er skipað af

Alþingi hverju sinni og starfsaldur og reynsla ráðsaðila því mismikil. Þá er forstjóri Tryggingastofnunar nýr í starfi og ekki með neina sérmenntun á því sviði sem um ræðir og aðeins með tæplega tveggja ára reynslu í starfi er hann gerir tillögu um umsækjanda í starf tryggingayfirlæknis. Það er því ósatt sem ráðherra heldur fram í svari sínu til umboðsmanns Alþingis að forstjórinn hafi haft reynslu af störfum þess umsækjanda sem starfið fékk um tæplega þriggja ára skeið. Forstjórinn var skipaður 1.10.1993 og tryggingayfirlæknir 1.8.1995.

Þá telur ráðherrann í svari sínu að það fyrirkomulag að tryggingaráð og forstjóri Tryggingastofnunar geri tillögu um hver skuli skipaður í stöðu tryggingayfirlæknis gefi þeim sem starfa með viðkomandi einstaklingi kost á að benda á þann sem þeir telja æskilegan til að gegna starfinu. Í þessu felst að mínu mati persónuleg kynni tillöguaðila við umsækjendur t.d. í gegnum viðtöl í tengslum við mat á umsóknum. Ég var ekki kallaður í viðtal. Ég tel því einsýnt að aðeins hafi verið „kosið“ milli þeirra umsækjenda sem tryggingaráð og forstjórinn þekktu persónulega frá starfi í Tryggingastofnun ríkisins. Tillögur þessara aðila til ráðherra eru órökstuddar.

Ég tel ekki að heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra hafi lagt fram frambærileg og málefnaleg sjónarmið sem mæla gegn því að mér yrði veitt staða tryggingayfirlæknis sbr. 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954.“

IV.

Í álitinu segir svo um kvörtun A:

„1.

A kvartar yfir því, að ekki hafi verið gætt ákvæða 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, við skipun í stöðu tryggingayfirlæknis. Í gögnum málsins kemur fram, að hann hafi gegnt stöðu yfirlæknis í heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu, sem lögð hafi verið niður um áramótin 1992/1993. Eigi ákvæði 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954 því við um hann.

Þegar lögfestar forgangsreglur eiga ekki við, er það meginreglan, að veitingarvaldshafa beri að ákveða á grundvelli málefnalegra sjónarmiða, þar á meðal með tilliti til persónulegra eiginleika umsækjenda, hvaða umsækjandi skuli skipaður í stöðu. Það er grundvallarregla í stjórnsýslurétti, að velja beri þann umsækjanda, sem talinn verður hæfastur með tilliti til þeirra málefnalegu sjónarmiða, sem lögð eru til grundvallar ákvörðun.

Þegar svo stendur aftur á móti á, að ákvæði 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954 eiga við um einn eða fleiri umsækjendur um stöðu, horfir málið öðruvísi við. Telja verður, að í 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954 felist regla, sem takmarki frjálst mat veitingarvaldshafa við veitingu stöðu ríkisstarfsmanns. Í ákvæði 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954 felst sjónarmið, sem *skylt er að líta til við úrlausn málsins*. Þannig „skal“ veita slíkum umsækjanda starfið „að öðru jöfnu“, eigi ákvæðið við. Þessi *forgangsregla* hefur þau réttaráhrif, að veita ber slíkum umsækjanda starfið, þegar frambærileg og málefnaleg sjónarmið mæla ekki gegn því, að hann sé ráðinn í starfið, svo sem þegar annar umsækjandi, sem sótt hefur um starfið, er *sýnilega hæfari* til að gegna því.

Þessu ákvæði er ætlað að víkja frá almennum óskráðum réttarreglum um stöðuveitingar með því að veita tiltekinn rétt fyrirverandi ríkisstarfsmönnum, sem misst hafa starf sitt af ástæðum, sem þeim verður ekki gefin sök á (Alþt. 1953, A-deild, bls. 911, og Alþt. 1953, B-deild, dálk. 710). Verður því að telja, að fyrir hendi verði að vera veigamikil og málefnaleg sjónarmið, til þess að heimilt sé að víkja frá 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954. Þótt um stöðu sækji því umsækjandi, sem telja verður nokkru hæfari, þá réttlætir það ekki sjálfkrafa að hann sé ráðinn og gengið sé með því fram hjá umsækjanda, sem sótt hefur um

stöðu í skjóli 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954. Ef svo væri, væri ákvæði 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954 í raun þýðingarlaust, þar sem það hefði þá ekki nein sjálfstæð réttaráhrif.

2.

Að því er snertir rannsókn málsins, aflaði heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið þriggja lögmæltra umsagna. Í fyrsta lagi var aflað umsagnar nefndar (stöðunefndar) skv. 1. mgr. 31. gr. laga nr. 97/1990, um heilbrigðisþjónustu. Í umsögn nefndarinnar kom fram, að *allir umsækjendur* um stöðuna *teldust hæfir*. Það var niðurstaða nefndarinnar, að Y væri hæfastur til að gegna stöðunni. Þá benti nefndin á, að tveir menn hefðu reynslu af störfum tryggingalæknis og var annar af þeim X.

Þá var aflað tillagna frá tryggingaráði og forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins skv. 2. mgr. 3. gr. laga nr. 117/1993. Í bréfi Tryggingastofnunar ríkisins, dags. 7. júlí 1995, kemur fram, að á fundi tryggingaráðs sama dag hafi atkvæði fallið svo: X hafi fengið fjögur atkvæði en Z eitt atkvæði. Í bréfi forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins til heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra, dags. 7. júlí 1995, gerði hann tillögu um, að X yrði skipaður í stöðuna.

Hvorki tillögur tryggingaráðs né forstjóra tryggingastofnunar voru rökstuddar. Lá því ekki fyrir, á grundvelli hvaða sjónarmiða þessir aðilar töldu rétt að gera tillögu um að X yrði veitt staðan. Ekki liggur fyrir í gögnum málsins að heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið hafi síðar gengið eftir skriflegum rökum þessara aðila fyrir tillögum sínum eða aflað upplýsinga um þau með öðrum fullgildum hætti. Eins og ég vék að í álitinu mínu frá 29. mars 1994 (SUA 1994:187), kemur það veitingarvaldshafa oftast að litlum notum að fá niðurstöðu álitsgjafa, fái hann ekki jafnframt upplýsingar um þau sjónarmið og rök, sem leiða til niðurstöðunnar. Þegar málið kom því til afgreiðslu í ráðuneytinu, lágu þessi sjónarmið og rök því ekki fyrir í gögnum málsins. Af þeim sökum var ekki hægt að taka afstöðu til þess, hvaða þýðingu tillögur þessara aðila áttu að hafa við það mat, sem fara skyldi fram skv. 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954.

3.

Heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra fór með vald til veitingar umræddrar stöðu, sbr. 2. mgr. 3. gr. laga nr. 117/1993, og var ekki bundinn af umsögnum eða tillögum annarra aðila. Átti hann því að taka *sjálfstæða og skýra afstöðu* til þess, hvort viðhlítandi rök væru til skipunar annars manns en A í stöðuna með tilliti til þess fyrirvara 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954, að umsækjandi sitji „að öðru jöfnu“ fyrir um starf. Varð af hálfu ráðherra því að rannsaka málið á viðhlítandi hátt, sérstaklega að því er snerti menntun, reynslu, skólagöngu, hæfni og aðra persónulega eiginleika umsækjenda. Að því búnu bar að kanna, hvort fyrir hendi væru það *veigamikil og málefnaleg sjónarmið*, að þau gætu réttlætt að gerð væri undantekning frá forgangsreglu 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954 á grundvelli fyrrnefnds fyrirvara.

Af skýringum í bréfi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, dags. 9. apríl 1996, kemur fram, að ákvörðun um að skipa annan umsækjanda en A hafi fyrst og fremst byggst á tveimur ástæðum. Annars vegar því, að stöðunefnd hafi tiltekið þrjá aðila í niðurstöðum sínum og A ekki verið á meðal þeirra. Hins vegar því, að tryggingaráð og forstjóri tryggingastofnunar hafi gert tillögu um að X yrði skipaður í stöðuna.

Eins og ég vék að í álitinu mínu frá 27. apríl 1995, í máli nr. 1134/1994, verður að ganga út frá því, að mat, umsagnir og tillögur þeirra álitsgjafa, sem ráðuneytinu bar að leita til, eigi að meginstefnu til að byggjast eingöngu á sjónarmiðum um menntun, reynslu og færni og öðrum slíkum málefnalegum sjónarmiðum. Það komi síðan í hlut veitingarvaldshafa að beita ákvæðum 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954 og meta, hvort frambærileg og málefnaleg

sjónarmið liggi fyrir í málinu, sem geti réttlætt það, að annar umsækjandi sé tekinn fram yfir þann umsækjanda, sem sótt hefur um starfið í skjóli 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954.

Rétt er að benda á, að nefnd skv. 1. mgr. 31. gr. laga nr. 97/1990, um heilbrigðisþjónustu, taldi alla umsækjendur hæfa, en Y hæfastan en ekki X. Í niðurstöðu stöðunefndar er hins vegar vakin athygli á, að X og annar tilgreindur læknir hafi „reynslu af störfum tryggingalæknis“. Varð ráðherra því að meta á grundvelli málefnalegra sjónarmiða, hvort X teldist sýnilega hæfari en A til að gegna starfinu. Væri svo, var heimilt að veita X starfið, þrátt fyrir ákvæði 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954. Í því sambandi gátu tillögur tryggingaráðs og forstjóra tryggingastofnunar haft þýðingu. Þar sem þær voru hins vegar ekki rökstuddar, svo sem áður er rakið, lágu ekki fyrir í gögnum málsins þau sjónarmið og rök hvers vegna mælt var með X. Gat ráðuneytið því ekki lagt mat á það, hvort niðurstaða þessara stjórnvalda væri byggð á málefnalegum sjónarmiðum, sem hefðu slíkt vægi, að heimilt væri á grundvelli þeirra að ganga fram hjá A við stöðuveitinguna, þrátt fyrir ákvæði 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954.

Með tilliti til þeirra annmarka, sem voru á umsögnum tryggingaráðs og forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins, og þeirra skýringa, sem heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið hefur veitt um veitingu stöðunnar, liggur ekki fyrir, að tekin hafi verið sjálfstæð og skýr afstaða til þess, á grundvelli þeirra lagasjónarmiða, sem felast í forgangsreglu 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954, að undangengnum viðhlítandi undirbúningi málsins, hvort nægileg rök stæðu til þess að skipa annan umsækjanda en A í nefnda stöðu.

Með tilliti til eðlis stjórnvaldsákvörðunar, sem felst í stöðuveitingu, og hagsmuna þess, er staðan var veitt, tel ég, að nefndur annmarki leiði ekki til ógildingar hennar.

Tekið skal fram, að í áliti þessu hefur engin afstaða verið tekin til þess, hvort aðstæður hafi í raun verið þær, að veita hafi átt A stöðu tryggingayfirlæknis á grundvelli 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954. Þá hefur heldur engin afstaða verið tekin til þess, hvort hann kunni að eiga bótarétt í tilefni af þeim annmarka, sem var á ákvörðun heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra um veitingu stöðu tryggingayfirlæknis. Loks skal það áréttað, að ekki hefur verið tekin afstaða til annarra þátta þessa máls en þeirra, sem kvörtunin laut beinlínis að, eins og rakið er í I. kafla.“

V.

Niðurstaða álits míns, dags. 26. ágúst 1996, var svohljóðandi:

„Niðurstaða.“

Það er niðurstaða mín, í tilefni af þeirri kvörtun, sem hér hefur verið fjallað um, að heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra hafi ekki gætt nægilega ákvæða 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, er hann tók þá ákvörðun, að skipa annan mann en A í stöðu tryggingayfirlæknis. Eins og hér stendur á, verður hins vegar ekki talið, að nefndur annmarki á stöðuveitingunni leiði til ógildingar hennar.

Tekið skal fram, að í áliti þessu hefur engin afstaða verið tekin til þess, hvort aðstæður hafi í raun verið þær, að veita hafi átt A stöðu tryggingayfirlæknis á grundvelli ákvæðis 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954. Þá hefur heldur engin afstaða verið tekin til þess, hvort hann kunni að eiga bótarétt í tilefni af þeim annmarka, sem var á ákvörðun heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra um veitingu stöðu tryggingayfirlæknis.“

15.12.

**Veiting stöðu umboðsmanns barna. Sérstakt hæfi
veitingarvaldshafa. Sjónarmið sem stjórnvaldsákvörðun verður
byggð á. Frjálst mat stjórnvalda. Form og efni rökstuðnings
ákvörðunar. Endurupptaka máls.
(Mál nr. 1391/1995)**

E og F kvörtuðu í öðru lagi yfir veitingu embættis umboðsmanns barna, en A var skipuð í embættið að tillögu forsætisráðherra. Laut kvörtun E og F í fyrsta lagi að því að forsætisráðherra hefði verið vanhæfur til að gera tillögu til forseta Íslands um að A yrði veitt embættið, vegna þess að A hefði verið starfsmaður forsætisráðuneytisins og að eiginmaður A og forsætisráðherra væru vinir.

Umboðsmaður vísaði til þeirrar meginreglu, sem jafnframt er vikið að í álitum í málum nr. 1310/1994 og 1508/1995, að starfsmaður verði almennt ekki vanhæfur til meðferðar máls samkvæmt 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993, þótt á meðal umsækjenda sé samstarfsmaður hans eða undirmaður, nema ótvíræðar upplýsingar liggi fyrir um að nán vinátta hafi tekist með þeim. Taldi umboðsmaður að ekki yrði séð af aðsendum gögnum að samstarf forsætisráðherra við A og kynni þeirra að öðru leyti hefðu verið þess eðlis að leiddi til vanhæfis ráðherra. Þeim mun síður ylli það vanhæfi starfsmanns að hann væri kunningi maka aðila máls. Ekki lágu fyrir gögn um nána vináttu milli ráðherra og eiginmanns A og varð því ekki talið að ráðherra hefði verið vanhæfur þess vegna.

E og F kvörtuðu í öðru lagi yfir því að A hefði komið að meðferð máls þess sem snerti veitingu stöðunnar, með undirbúningi auglýsingar og með því að svara fyrirspurnum um stöðuna, einnig eftir að hún sótti sjálf um stöðuna. Samkvæmt upplýsingum ráðuneytisins hætti A öllum afskiptum af meðferð málsins frá þeim tíma er umsókn hennar um stöðuna barst. Sem umsækjandi var hún orðin aðili málsins og því vanhæf til frekari meðferðar þess sbr. 1. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnslulaga. Þeirri fullyrðingu A og ráðuneytisins varð ekki hnekkt, að hún hefði eftir þann tíma ekki haft afskipti af meðferð málsins. Hins vegar lágu fyrir upplýsingar um það að fyrirspurnum um gang málsins hefði verið beint til A. Taldi umboðsmaður að ráðuneytinu hefði verið óheimilt að vísa fyrirspurnum um veitingu stöðunnar til A. Haggði það ekki þeirri niðurstöðu þótt A hefði ekki svarað fyrirspurnum, heldur vísað þeim áfram til ráðuneytisstjóra. Benti umboðsmaður á að þessi mistök ráðuneytisins hefðu verið til þess fallin að veikja traust umsækjenda á því að málefnalega yrði staðið að veitingu stöðunnar. Hins vegar varð ekki séð að þessi annmarki hefði haft áhrif á ákvörðun um veitingu stöðunnar og var hann því ekki til þess fallinn að haggja gildi ákvörðunarinnar.

E og F kvörtuðu í þriðja lagi yfir því að ófullnægjandi upplýsingar hefðu legið fyrir um fyrri störf A þegar ákvörðun var tekin um veitingu embættisins og að of mikið hefði verið gert úr reynslu A við störf að málefnum barna. Umboðsmaður taldi að ekki yrði séð að forsætisráðuneytið hefði verið í villu um þýðingarmikla þætti er vörðuðu eðli og umfang starfa sem A hafði haft með höndum í félagsmálaráðuneytinu og snertu vernd barna og ungmenna. Taldi umboðsmaður því ekki ástæðu til athugasemda við þennan þátt í kvörtuninni.

Í fjórða lagi kvörtuðu E og F yfir því að ólögmeitt hefði verið að byggja ákvörðun á því sjónarmiði að lögfræðingur skyldi skipaður í starfið. Umboðsmaður tók fram að almenn hæfisskilyrði fyrir veitingu stöðunnar hefðu verið að viðkomandi hefði lokið háskólaprófi. Eftir könnun á lögskýringargögnum taldi umboðsmaður að ráðherra hefði að lögum verið heimilt að byggja ákvörðun í málinu á því sjónarmiði að umsækjandi hefði lögfræðimenntun. Einnig hefði verið heimilt að skipa í embættið

umsækjanda með háskólapróf á öðru sviði. Um það hvort réttmætt hefði verið að skipa lögfræðing í starfið tók umboðsmaður fram, að lög nr. 83/1994, um umboðsmann barna, veittu ráðherra frjálst mat við val á því hvaða sjónarmiðum skyldi byggt á við ákvörðun, með þeim almenna fyrirvara að sjónarmiðin væru lögmæt. Það er því ekki á valdi umboðsmanns að endurskoða eða hagga mati ráðherra að þessu leyti. Þá tók umboðsmaður fram, að sjónarmið um viðtæka reynslu og staðgóða þekkingu á réttarkerfinu og stjórnkerfinu hefðu verið málefnaleg og lögmæt.

Í fimmta lagi kvörtuðu E og F yfir því að þeim hefði ekki borist fullnægjandi rökstuðningur fyrir ákvörðun um veitingu embættisins og hefði ráðuneytið ekki farið að ákvæðum 21. og 22. gr. stjórnarsýslulaga í því efni. Umboðsmaður tók fram að rökstuðningur ráðuneytisins hefði komið fram í bréfi þess og í fréttatilkynningu sem fylgdi bréfinu. Yrði ekki fundið að því, þótt rökstuðningur hefði verið í tveimur skjölum. Þá hefði komið fram í fréttatilkynningunni á hvaða réttarreglum veiting stöðunnar byggðist og menntun og reynsla þess umsækjanda sem stöðuna hlaut. Þá hefðu megin sjónarmið sem ákvörðunin byggðist á komið fram í bréfi ráðuneytisins. Umboðsmaður taldi ekki ástæðu til athugasemda við rökstuðning ráðuneytisins aðrar en að skýrar hefði mátt koma fram í rökstuðningi það sjónarmið að sá er skipaður yrði í embættið skyldi hafa lögfræðimenntun.

Loks kvörtuðu E og F yfir því að synjað hefði verið um endurupptöku málsins samkvæmt 24. gr. stjórnarsýslulaga. Þar sem niðurstaða umboðsmanns var að ekki lægi fyrir að ákvörðun um veitingu stöðunnar hefði byggst á ófullnægjandi eða röngum upplýsingum, var ekki tilefni til athugasemda við þá ákvörðun ráðuneytisins að verða ekki við erindi E og F um endurupptöku málsins.

I.

Hinn 6. mars 1995 leituðu til mín F og E og kvörtuðu yfir veitingu embættis umboðsmanns barna, en A var skipuð í embættið frá og með 1. janúar 1995. Kvörtun F og E lýtur einkum að sex atriðum og hef ég ákveðið að afmarka umfjöllun mína við þessi atriði, sbr. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis. Í fyrsta lagi kvarta þeir yfir því, að forsætisráðherra hafi verið vanhæfur til þess að veita A embættið. Í öðru lagi telja þeir, að A hafi tekið þátt í undirbúningi að veitingu embættis umboðsmanns barna og í meðferð þess máls, þrátt fyrir að hún hafi verið ein af umsækjendum um nefnda stöðu. Í þriðja lagi hafi legið fyrir ófullnægjandi upplýsingar um fyrri störf A, þegar embættið var veitt. Í fjórða lagi skil ég kvörtun þeirra svo, að ekki hafi farið fram vandað mat á færni umsækjenda á grundvelli málefnalegra sjónarmiða, áður en embættið var veitt. Í fimmta lagi hafi þeim aldrei borist fullnægjandi rökstuðningur fyrir veitingu embættisins. Loks kvarta þeir yfir því, að synjað hafi verið um að endurupptaka málið skv. 24. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993.

II.

Samkvæmt gögnum málsins var embætti umboðsmanns barna auglýst laust til umsóknar í Lögbirtingablaði 19. ágúst 1994 með svohljóðandi auglýsingu:

„Laust embætti er forseti Íslands veitir

Embætti umboðsmanns barna er laust til umsóknar. Hlutverk hans er að bæta hag barna og standa vörð um hagsmuni, þarfir og réttindi þeirra, sbr. nánar lög nr. 83/1994. Skipunartími er til fimm ára frá 1. janúar 1995 að telja. Umboðsmaður barna skal hafa lokið háskólaprófi. Kjaradómur ákveður laun og starfskjör umboðsmanns. Umsóknir, þar sem m.a. koma fram upplýsingar um menntun og fyrri störf, skulu

hafa borist forsætisráðuneytinu, Stjórnarráðshúsinu við Lækjargötu, fyrir 30. september 1994. Umsóknir, þar sem umsækjandi óskar nafnleyndar verða ekki teknar gildar. Forsætisráðuneytið, 16. ágúst 1994.“

Umsækjendur um embættið voru 24. Með bréfi, dags. 28. október 1994, gerði forsætisráðuneytið umsækjendum grein fyrir því, hverjum hefði verið veitt embættið. Bréfið hljóðar svo:

„Með vísan til umsóknar yðar, dags. . . ., um embætti umboðsmanns barna, tilkynnist yður hér með, að embættið hefur að tillögu forsætisráðherra verið veitt [A] lögfræðingi frá 1. janúar 1995 að telja.

Við mat á umsóknum var einkum litið til þess hvernig aldur, menntun og fyrri störf umsækjenda myndu sem best þjóna þeim markmiðum sem embættinu eru sett í lögum, sér í lagi m.t.t. þess að um nýstofnun er að ræða. Um áherslur ráðuneytisins í þessu sambandi vísast að öðru leyti til hjálagðrar fréttatilkynningar um málið.

Jafnframt því sem ákvörðun þessi er birt yður hér með, þakkar ráðuneytið auðsýndan áhuga á málefnum embættisins.“

Með bréfinu fylgdi svohljóðandi fréttatilkynning, dags. 31. október 1994, frá forsætisráðuneytinu:

„Forseti Íslands hefur að tillögu forsætisráðherra, skipað [A], lögfræðing, umboðsmann barna frá 1. janúar næstkomandi.

Samkvæmt 3. gr. laga um umboðsmann barna nr. 83 frá 19. maí 1994 skal umboðsmaður „vinna að því að stjórnvöld, einstaklingar, félög og önnur samtök einstaklinga og fyrirsvarsmenn lögpersóna taki fullt tillit til réttinda, þarfa og hagsmuna barna. Í starfi sínu skal umboðsmaður barna setja fram ábendingar og tillögur um úrbætur sem snerta hag barna á öllum sviðum samfélagsins.“

Við mat á umsóknum var einkum litið á aldur, menntun og fyrri störf umsækjenda.

Í 2. gr. laganna segir m.a.: „Umboðsmaður barna skal hafa lokið háskólaprófi. Hafi umboðsmaður barna ekki lokið embættisprófi í lögfræði skal lögfræðingur starfa við embættið.“

Í athugasemdum við frumvarp það sem varð að lögum um umboðsmann barna var tekið fram að „án efa muni umfjöllun um ýmis lagaleg atriði varðandi börn verða eitt meginverkefni umboðsmanns barna, a.m.k. á fyrstu árum embættisins“.

Í athugasemdunum segir ennfremur að afskipti hans séu ekki einskorðuð við barnaréttar- eða barnaverndarmál. Skipulags- og umhverfismál, svo að dæmi séu tekin, falli einnig undir verksvið umboðsmanns, enda þar um að ræða svið sem snertir velferð og hag barna. Starfsreynsla sem til álita kemur fyrir starf umboðsmanns barna, getur verið afar margvísleg.

[A] er fædd árið 1951, gift og móðir þriggja barna. Hún lauk embættisprófi í lögfræði frá Háskóla Íslands 1977.

[A] var fulltrúi hjá yfirborgardómara í Reykjavík til ársins 1985 en fór þá til starfa í félagsmálaráðuneytinu. Þar starfaði hún einkum á sviði sveitarstjórnarmála, þ. á m. byggingar- og skipulagsmála. Þegar málaflokkurinn um vernd barna- og ungmenna fluttist frá menntamálaráðuneytinu til félagsmálaráðuneytisins um áramótin 1992–1993 var [A] falið að fara með þann málaflokk. Jafnframt var hún skipuð formaður í nefnd til að semja allar nauðsynlegar reglugerðir um framkvæmd nýrra laga um vernd barna og ungmenna. Sú nefnd er enn að störfum, en mun væntanlega ljúka þeim fyrir næstu áramót.

Frá 1. október 1993 hefur [A] starfað sem lögfræðingur í forsætisráðuneytinu. Þar hefur hún m.a. haft með höndum kynningu og fræðslu á nýjum stjórnsýslulögum, þ. á m. séð um námskeiðahald og flutt fyrirlestra um efni þeirra fyrir starfsmenn í opinberri stjórnsýslu.“

III.

Hinn 13. nóvember 1994 rituðu E og F forsætisráðuneytinu bréf og segir þar meðal annars:

„Við undirritaðir umsækjendur teljum okkur knúna til að fara fram á rökstuðning af hálfu ráðherra varðandi þessi atriði og vísun til 21. og 22. gr. laga nr. 37/1993 (Stjórnsýslulög). Samkvæmt þeim lögum teljum við augljóst að ráðherra beri skylda til að rökstyðja á hvern hátt þau atriði sem ráðuneytið vísaði til varðandi mat á umsóknum leiði til þeirrar niðurstöðu sem kynnt hefur verið.

Ástæða þess að við förum fram á þennan rökstuðning, sem stjórnsýslulög gera ráð fyrir, er sú að við sjáum ekki af þeim gögnum sem okkur hafa verið opinberuð að hvaða leyti sá umsækjandi sem embættið hlaut stendur öðrum umsækjendum frammar.

Einnig óskum við eftir að það verði gert öllum kunnugt hvaða einstaklingar unnu að mati á umsóknum og hvernig það mat sneri að öðrum umsækjendum.

Að lokum óskum við eftir upplýsingum um það hvaða önnur atriði en þau sem „einkum“ var tekið tillit til voru höfð til hliðsjónar við val á umsækjanda.“

Með bréfi, dags. 12. desember 1994, svaraði forsætisráðuneytið erindi E og F á svohljóðandi hátt:

„Forsætisráðuneyti hefur borist erindi yðar, dags. 13. f.m., þar sem farið er fram á að skipun í embætti umboðsmanns barna verði rökstudd. Enda þótt ráðuneytið líti svo á, að yður hafi þegar verið greint frá sjónarmiðum þeim sem réðu niðurstöðu þess í bréfi til yðar, dags. 28. október sl., þykir rétt að taka fram eftirfarandi til skýringar:

Ákvæði stjórnsýslulaga gera ekki ráð fyrir að rökstuðningur fylgi ákvörðunum stjórnvalda. Þeir sem hlut eiga að máli geta hins vegar krafist þess, að stjórnvald rökstyðji ákvörðun sína skriflega *hafi slíkur rökstuðningur ekki fylgt ákvörðuninni* þegar hún var tilkynnt, sbr. 21. gr. laganna. Ráðuneytið gekk því lengra en stjórnsýslulögin mæla fyrir um með því að láta skriflegan rökstuðning fylgja umræddri ákvörðun um leið og hún var kunngerð yður.

Þá er rétt að taka fram að ráðuneytinu er einungis skylt, svo sem það hefur þegar gert, að færa fyrir því rök hvers vegna tiltekinn umsækjandi varð fyrir valinu, en ekki af hverju aðrir umsækjendur voru ekki skipaðir í umrætt embætti.

Í 22. gr. stjórnsýslulaga er m.a. fjallað um efni rökstuðnings. Þar kemur fram að í fyrsta lagi beri að vísa til þeirra réttarreglna sem ákvörðun er byggð á, í öðru lagi að skýrt skuli frá þeim megin sjónarmiðum sem réðu ákvörðun þegar um mat er að ræða, og loks í þriðja lagi að raktar skuli í stuttu máli upplýsingar um atvik sem höfðu verulega þýðingu við úrlausn málsins. Öll þessi atriði koma fram í fréttatilkynningu þeirri, sem fylgdi erindi ráðuneytisins til yðar og myndaði þannig hluta af rökstuðningi þess.

Í 2. gr. laga um umboðsmann barna er áskilið, að hann skuli hafa lokið háskólaþrófi og jafnframt segir að hafi hann ekki lokið embættisþrófi í lögfræði skuli lögfræðingur starfa við embættið. Í athugasemdamynd með frumvarpi því, er varð að lögum þessum, er sérstaklega tekið fram að án efa muni „umfjöllun um ýmis lagaleg atriði varðandi börn verða eitt meginverkefni umboðsmanns“, auk þess sem víða má sjá

þessa stað í lögnum sjálfum. Með hliðsjón af þessu telur ráðuneytið það bæði vera í samræmi við skýran vilja löggjafans og um leið hagkvæmt fyrir ríkið að í embætti umboðsmanns veljist lögfræðingur með langa og farsæla starfsreynslu, m.a. af málefnum barna.

Það kemur einnig fram í lögum um umboðsmann barna að verkswið hans er mjög rúmt, þ. á m. er honum ætlað að „setja fram ábendingar og tillögur um úrbætur sem snerta hag barna á öllum sviðum samfélagsins“. Þess vegna er eðlilegt að sá, sem embættinu gegnir, hafi sem víðtækasta reynslu. Í þessu sambandi er rétt að taka fram að skv. 7. gr. laga um umboðsmann barna er umboðsmanni heimilt að ráða sérfræðingna til að vinna að einstökum verkefnum þegar þörf er sérstakrar sérfræðipækkingar.

[A] hefur lengstan starfsaldur hjá hinu opinbera af þeim lögfræðingum sem um embættið sóttu. Á hún að baki fjölbreyttan starfsferil þar sem hún hefur í störfum sínum hjá yfirborgardómaranum í Reykjavík, félagsmálaráðuneyti og forsætisráðuneyti fengist við margbreytileg viðfangsefni sem m.a. varða hagsmuni barna, beint og óbeint. Augljóst er að staðgöð þekking á réttarkerfinu og stjórnkerfinu er mikilvæg í baráttu fyrir hagsmunum og réttindum barna. Eins og fram kemur í fyrrgreindri fréttatilkynningu hefur [A] sinnt málefnum barna sérstaklega, þ. á m. farið með barnaverndarmálefni í félagsmálaráðuneytinu og nú síðast gegnt formennsku í nefnd sem hefur það hlutverk að semja allar reglugerðir skv. nýjum lögum um vernd barna og ungmenna.

Þegar til alls þessa er litið, sem að framan segir, svo og til þess, sem fram kemur í fyrrgreindri fréttatilkynningu, er ekkert sem bendir til að aðrir umsækjendur hafi verið hæfari [A] til þess að gegna embætti umboðsmanns barna eins og það er hugsað af löggjafans hálfu.

Loks skal tekið fram að allar umsóknir um stöðuna gengu beint til ráðuneytisstjóra, sem undirbjó tillögu um afgreiðslu málsins í hendur ráðherra.

Þetta tilkynnist yður hér með.“

IV.

Eins og áður segir, leituðu þeir E og F til mín hinn 6. mars 1995 og báru fram kvörtun yfir veitingu á embætti umboðsmanns barna.

Hinn 24. mars 1995 ritaði ég forsætisráðherra bréf og óskaði þess, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að ráðuneyti hans léti mér í té gögn málsins og skýrði viðhorf sitt til kvörtunar F og E.

Svör forsætisráðuneytisins bárust mér með bréfi, dags. 25. september 1995.

Með bréfi, dags. 6. október 1995, gaf ég E og F færi á að senda mér þær athugasemdir, sem þeir teldu ástæðu til að gera við bréf forsætisráðuneytisins frá 25. september 1995. Svör E og F bárust mér með bréfi, dags. 27. janúar 1996.

V.

1. Umboðsmaður barna.

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 83/1994, um umboðsmann barna, er það hlutverk umboðsmanns barna að bæta hag barna og standa vörð um hagsmuni, þarfir og réttindi þeirra. Í 1. mgr. 3. gr. laganna kemur fram, að umboðsmaður barna skuli vinna að því, að stjórnvöld, einstaklingar, félög og önnur samtök einstaklinga og fyrirvarsmenn lögpersóna taki fullt tillit til réttinda, þarfa og hagsmuna barna. Í 2. mgr. 3. gr. laganna er síðan nánar fjallað um, hvernig umboðsmanni barna beri að vinna að þessum markmiðum. Í athugasemdum við frumvarp það, er varð að lögum nr. 83/1994, um umboðsmann barna, kemur fram, að umboðsmanni barna sé ætlað að vera *opinber talsmaður barna*. Honum sé ætlað að tryggja bættan hag þeirra og að við ákvarðanir í þjóðfélaginu séu réttur og hagsmunir

þeirra tryggðir jafnt hjá opinberum aðilum sem einkaaðilum. Umboðsmanni barna sé aftur á móti ekki ætlað að láta í ljós álit sitt á því, hvort stjórnvöld hafi brotið gegn lögum eða góðum stjórnsýsluháttum við ákvarðanir eða úrskurð í einstökum málum, svo sem forsjár- og umgengnismálum (Alþt. 1993, A-deild, bls. 2332).

Samkvæmt 1. mgr. 2. gr. laganna skipar forseti Íslands, að tillögu forsætisráðherra, umboðsmann barna til fimm ára í senn. Samkvæmt 2. mgr. 2. gr. skal umboðsmaður barna hafa lokið háskólaprófi. Hafi umboðsmaður barna ekki lokið embættisprófi í lögfræði, skal lögfræðingur starfa við embættið.

2. Sérstakt hæfi ráðherra.

Í fyrsta lagi kvarta E og F yfir því, að forsætisráðherra hafi verið vanhæfur til þess að gera tillögu til forseta Íslands um að A yrði veitt embættið. Fyrir þessum þætti kvörtunarinnar færa þeir aðallega tvær ástæður. *Annars vegar* þá, að A hafi verið starfsmaður forsætisráðuneytisins á þeim tíma, er embætti umboðsmanns barna var veitt, en forsætisráðherra sé æðsti yfirmaður og fyrirsvarsmaður forsætisráðuneytisins. Þessi tengsl ráðherra við einn af umsækjendum um stöðuna telja E og F að valdi vanhæfi ráðherra til veitingar embættisins skv. 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, enda leiði þessi tengsl til óeðlilegs aðstöðumunar á milli umsækjenda. *Hins vegar* hafa þeir borið fram þá ástæðu, að eiginmaður A og forsætisráðherra séu vinir. Hafa þeir meðal annars bent á, að eiginmaður A og forsætisráðherra hafi starfað að hagsmunamálum menntaskólanema fyrir meira en 25 árum. Þá hafi þeir verið saman í lagadeild Háskóla Íslands og spili reglulega saman bridds. Loks hafi eiginmaður A unnið að ákveðnum verkefnum fyrir forsætisráðuneytið.

Í skýringum forsætisráðuneytisins, dags. 25. september 1995, segir svo um þetta atriði:

„Í 1. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 (hér eftir auðkennd: ssl.) er vísað til þess að starfsmaður, sem sjálfur er aðili máls, teljist vanhæfur, svo og fyrirsvarsmaður ópersónulegs aðila, sem aðild á að máli, t.d. framkvæmdastjóri fyrirtækis, og loks umboðsmaður einstaklings, sem aðild á að máli, t.d. lögráðamaður ólögráða manns. Ráðuneytið lítur vissulega svo á að ráðherra sé í fyrirsvari fyrir ráðuneyti sitt, en hann geti hins vegar ekki talist „fyrirsvarsmaður“ einstakra starfsmanna í ráðuneytinu í skilningi umrædds ákvæðis, enda hefur það verið algengt bæði hér á landi og í nágrennalöndum okkar, að starfsmenn ráðuneyta hafi verið skipaðir eða ráðnir í stöður fyrir atbeina hlutaðeigandi ráðherra.

Þá er því haldið fram að vinátta milli ráðherra og [A] eða öllu heldur milli ráðherra og þriðja aðila, eiginmanns [A], hafi valdið vanhæfi ráðherra á grundvelli 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. ssl. Vegna þessarar málsástæðu kvartenda og rökstuðnings þeirra fyrir henni þykir rétt að fram komi eftirfarandi:

Ráðherra og eiginmaður [A], sem þekkt hafa síðan á menntaskólaárunum, hafa af og til spilað bridge með nokkrum sameiginlegum kunningjum. Að öðru leyti hafa samskipti þeirra verið takmörkuð. Þá hefur eiginmaður [A], sem sérfræðingur á sínu sviði, verið kvaddur til að gegna ýmsum trúnaðarstörfum fyrir stjórnvöld og hefur það gerst jafnt í tíð ríkisstjórna [núverandi forsætisráðherra] sem í tíð fyrri ríkisstjórna.

Að þessu virtu er það álit ráðuneytisins að tengsl ráðherra og [A] geti með engu móti talist hafa verið með þeim hætti sem átt er við í 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. ssl.“

Samkvæmt 1. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 taka lögin til stjórnsýslu ríkisins. Samkvæmt 2. mgr. 1. gr. laganna gilda þau, þegar stjórnvöld taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna, þ.e.a.s. svonefndar stjórnvaldsákvarðanir. Í athugasemdum við 1. gr. frumvarps þess, er varð að stjórnsýslulögum nr. 37/1993, segir meðal annars svo:

„ . . . Í lögfræðinni hafa ákvarðanir um skipun, setningu og ráðningu opinberra starfsmanna, svo og lausn þeirra frá störfum og brottvikningu þeirra, verið flokkaðar sem stjórnvaldsákvarðanir . . . Ganga lögin út frá þessari hefðbundnu skilgreiningu og því falla ákvarðanir þessar undir gildissvið þeirra.“ (Alpt. 1992, A-deild, bls. 3283.)

Þar sem veiting opinberrar stöðu telst stjórnvaldsákvörðun samkvæmt framansögðu, tóku ákvæði II. kafla stjórn-sýslulaga um sérstakt hæfi til ráðherra og þeirra starfsmanna forsætisráðuneytisins, sem komu að undirbúningi og veitingu embættis umboðsmanns barna.

Í fyrsta lagi er því haldið fram, að forsætisráðherra hafi verið vanhæfur til þess að veita embætti umboðsmanns barna, þar sem A hafi verið starfsmaður forsætisráðuneytisins og þar með undirmaður hans, er staðan var veitt. Er í þessu sambandi vísað til 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993, en þar segir, að starfsmaður sé vanhæfur til meðferðar máls, ef að öðru leyti séu fyrir hendi þær aðstæður, sem séu fallnar til þess að draga óhlutdrægni hans í efa með réttu.

Eins og ég hef áður vikið að í álitum mínum frá 15. mars 1996 (mál nr. 1310/1994) og frá 12. júní 1996 (mál nr. 1508/1995), verður að ganga út frá þeirri meginreglu, að starfsmaður verði almennt ekki vanhæfur til meðferðar máls skv. 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórn-sýslulaga, enda þótt hann hafi kynnst aðila máls í starfi sínu. Það sama gildir, þótt starfsmaður hafi unnið að einstökum verkefnum með aðila máls eða starfað með honum í aðalstarfi sínu. Hafi samstarfið verið náið og umfangsmikið og staðið í langan tíma, kann öðru máli að gegna. Þetta á sérstaklega við, hafi samskipti einnig átt sér stað í töluverðum mæli utan starfs. Hafi á slíkum grundvelli skapast *náin vinátta*, veldur það vanhæfi til meðferðar máls. Ljóst er af ummælum í lögskýringargögnum, að almennt þarf töluvert til svo að lagt verði til grundvallar, að um „nána vináttu“ sé að ræða. Í athugasemdum við 3. gr. frumvarps þess, er varð að stjórn-sýslulögum nr. 37/1993, segir meðal annars svo:

„Mjög náin vinátta . . . við aðila máls getur valdið vanhæfi skv. 6. tölul. Svo að vinátta valdi vanhæfi nægir ekki að aðeins sé um að ræða kunningsskap eða fyrir hendi séu þær aðstæður, t.d. á fámennum stöðum, að „allir þekki alla“, heldur verður vináttan að vera náin.“ (Alpt. 1992, A-deild, bls. 3288.)

Samkvæmt framansögðu er ljóst, að það veldur almennt ekki vanhæfi starfsmanns, þótt hann þekki aðila máls, sé kunningi hans eða hafi unnið með honum. Almennt verður starfsmaður ekki vanhæfur í slíkum tilvikum, nema ótvíræðar upplýsingar liggi fyrir um, að náin vinátta hafi tekist með þeim.

Af framansögðu er ljóst, að við ráðningu manna í starf verður almennt að leggja þá meginreglu til grundvallar, að starfsmaður verði ekki vanhæfur til meðferðar máls skv. 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórn-sýslulaga, þótt á meðal umsækjenda sé samstarfsmaður hans eða undirmaður, nema ótvíræðar upplýsingar liggi fyrir um, að náin vinátta hafi tekist með þeim. Af þeim gögnum, sem fyrir mig hafa verið lögð, verður ekki ráðið, að *samstarf* forsætisráðherra við einn af umsækjendum, A, og kynni þeirra að öðru leyti hafi verið þess eðlis, að það hafi valdið vanhæfi ráðherra til að gera tillögu um veitingu stöðunnar skv. 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993.

Þá er því borið við, að ráðherra hafi verið vanhæfur til að gera tillögu um veitingu stöðunnar, þar sem hann sé vinur eiginmanns A.

Samkvæmt þeim gögnum, sem fyrir mig hafa verið lögð, og þeim skýringum, sem ég hef aflað, hafa ráðherra og eiginmaður A þekkt frá því þeir voru í menntaskóla. Þeir hafa spilað af og til bridds með nokkrum sameiginlegum kunningjum. Þá hefur eiginmaður A verið kvaddur til þess að vinna að ákveðnum trúnaðarverkefnum fyrir stjórnvöld. Af

hálfu forsætisráðuneytisins er því haldið fram, að samskipti ráðherra og eiginmanns A hafi að öðru leyti verið takmörkuð. Í gögnum málsins liggja ekki fyrir upplýsingar, er ganga í gagnstæða átt.

Svo sem hér að framan greinir, veldur það almennt ekki vanhæfi starfsmanns, þótt hann þekki *aðila máls* eða sé kunningi hans. Þeim mun síður veldur það vanhæfi starfsmanns, sé hann kunningi *maka* aðila máls. Þar sem í gögnum málsins liggja heldur ekki fyrir upplýsingar, er sýna fram á nána vináttu á milli ráðherra og eiginmanns A, verður ekki talið, að ráðherra hafi verið vanhæfur til að gera tillögu um veitingu stöðunnar skv. 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993.

3. *Afskipti A af undirbúningi og meðferð málsins.*

Þá er kvartað yfir því, að A hafi komið að meðferð þess máls, er snerti veitingu stöðunnar. Þannig hafi hún undirbúið auglýsingu um stöðuna og svarað fyrirspurnum um hana. Þá er í kvörtuninni bent á, að eftir að A sótti sjálf um stöðuna, hafi starfsmenn forsætisráðuneytisins engu að síður haldið áfram að vísa fólki á A um svör við fyrirspurnum um embætti umboðsmanns barna og veitingu þess.

Í skýringum forsætisráðuneytisins, dags. 25. september 1995, segir svo um þetta atriði:

„Þegar lög um umboðsmann barna voru sett vorið 1994 var [A] falið að undirbúa gildistöku þeirra í samráði við ráðuneytisstjóra, [. . .] Í því fólst m.a. að undirbúa auglýsingu um að staðan væri laus til umsóknar, [. . .] og svara fyrirspurnum um embættið eftir að auglýsingin birtist og þar til hún sótti sjálf um stöðuna, en eftir það svaraði hún ekki fleiri fyrirspurnum af þeim toga.

Samkvæmt auglýsingu um stöðuna, [. . .] skyldu umsóknir um stöðuna hafa borist ráðuneytinu fyrir 30. september 1994. Umsóknarfrestur rann því út hinn 29. s.m. Þann sama dag gekk [A] á fund ráðuneytisstjóra og afhenti honum umsókn sína, sem dagsett er sama dag. Fyrr en þá var ráðuneytinu ekki kunnugt um að hún hygðist sækja um stöðuna. Umsókn [A] var hins vegar ekki lögð til bókuar í bréfadagbók ráðuneytisins fyrr en degi síðar og skýrir það aðra dagsetningu móttöku hennar í dagbókarstimpli á umsókninni, [. . .]

Enda þótt frestur til að sækja um stöðuna hafi samkvæmt ótvíræðu orðalagi auglýsingar um hana aðeins staðið til 29. september, var engri umsókn hafnað fyrir það eitt að hafa borist eftir lok umsóknarfrests.

Á meðfylgjandi minnisblaði, sem [A] hefur tekið saman upp úr dagskýrslum um störf sín í ráðuneytinu, [. . .] kemur fram að hún ræddi ekki við neinn umsækjanda um stöðuna eftir að hún sótti sjálf um hana. Jafnframt er rétt að vekja athygli á því að þeir fimm, sem ræddu við hana um stöðuna fyrir þann tíma, voru allir meðal umsækjenda.

Allar umsóknir gengu beint til ráðuneytisstjóra eins og færsla dagbókarstimpils ráðuneytisins ber með sér, [. . .] og annaðist hann meðferð þeirra, sem ekki hófst fyrr en nokkru eftir að umsóknarfresti lauk og allar umsóknir voru komnar fram. Hins vegar kom [A] hvergi nærri afgreiðslu umsóknanna og veitingu stöðunnar enda var hún orðin aðili máls eftir að hún sótti sjálf um stöðuna.

Ráðuneytið fær því ekki séð að nokkuð sé athugunarvert við þennan þátt málsins og telur þvert á móti að rétt hafi verið staðið að málum í þeirri stöðu sem upp kom þegar starfsmaður þess sótti um stöðuna.“

Eins og áður segir, sótti A um embætti umboðsmanns barna hinn 29. september 1994. Sem umsækjandi um embættið var hún orðin aðili málsins og því vanhæf til frekari meðferðar þess, sbr. 1. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993.

Áður en A sótti um embætti umboðsmanns barna, hafði hún unnið að samningu auglýsingar um að embættið væri laust til umsóknar og svarað fyrirspurnum um það.

Umrædd auglýsing er hefðbundin að gerð. Umsóknarfrestur um stöðuna var 41 dagur frá því að auglýsingin birtist í Lögbirtingablaði. Umsóknarfrestur um stöðuna var því lengri en hinn almenni fjögurra vikna umsóknarfrestur skv. 1. mgr. 5. gr. þágildandi laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Í auglýsingunni koma ekki fram nein frekari hæfisskilyrði til umsækjenda en leiðir beint af lögum nr. 83/1994, um umboðsmann barna.

Samkvæmt skýringum ráðuneytisins hætti A öllum afskiptum af meðferð málsins frá þeim tíma, er umsókn hennar um stöðuna barst, og svaraði ekki fleiri fyrirspurnum um stöðuna. Í minnisblaði A, dags. 5. desember 1994, er áréttað, að hún hafi engin afskipti haft af málinu frá því hún lagði fram umsókn sína um stöðuna. Eftir það hafi hún vísað á ráðuneytisstjóra, hafi hún verið beðin um upplýsingar um málið. Ennfremur hafi skjala-vörður tekið við öllum umsóknum og geymt þær í vörslum sínum.

Ekki liggja fyrir gögn, sem hnekkja framangreindum upplýsingum. Aftur á móti liggur fyrir frásögn eins umsækjanda um embætti umboðsmanns barna í öðru máli, sem ég hef til meðferðar, þar sem fram kemur, að hann hafi haft samband við ráðuneytið til að forvitnast um gang mála u.þ.b. tveimur vikum eftir að umsóknarfrestur rann út. Hafi þá fyrirspurn hans verið beint til A af starfsmanni ráðuneytisins. Hann gerði hins vegar grein fyrir því, að hann væri ósáttur við að vera bent á að ræða við A, þar sem hún væri ein af umsækjendunum um stöðuna. Var honum þá bent á að ræða við ráðuneytisstjóran. Þessari frásögn umrædds umsækjanda hefur ekki verið andmælt af hálfu forsætisráðuneytisins, en á það bent í bréfi þess, dags. 3. apríl 1995, að hafi símtölum einhverra fyrirspyrjanda verið beint til A, eftir að hún lagði fram umsókn sína, hafi það verið fyrir mistök.

Í gögnum málsins liggja ekki fyrir upplýsingar um, hvort og þá hvenær A hafi lýst því yfir, að hún væri staðráðin í því að sækja um umrædda stöðu. Eftir að umsókn um stöðuna barst frá A, er aftur á móti ekki vafa undirorpið að hún var vanhæf til frekari meðferðar málsins, sbr. 4. gr. stjórn-sýslulaga. Eftir þetta tímamark var *ráðuneytinu því óheimilt að vísa fyrirspurnum* um veitingu stöðunnar til A. Það haggar út af fyrir sig ekki þessari niðurstöðu, þótt A hafi ekki svarað neinum fyrirspurnum, eftir að hún lagði fram umsókn sína, heldur vísað fyrirspurnum áfram til ráðuneytisstjóra. Ég tel, að þessi mistök ráðuneytisins hafi verið til þess fallin að veikja traust umsækjenda á því, að málefnalega yrði að veitingu stöðunnar staðið. Skal í þessu sambandi áréttað, að hæfisreglurnar miða ekki eingöngu að því að hindra að óviðkomandi sjónarmið hafi áhrif á ákvarðanir í stjórn-sýslunni, heldur einnig að koma í veg fyrir að almenningur eða þeir, sem hlut eiga að máli, geti haft réttmæta ástæðu til að ætla að svo geti verið.

Eins og áður segir, hefur forsætisráðuneytið viðurkennt, að um mistök hafi verið að ræða. Þar sem ekki verður séð að þessi annmarki hafi haft áhrif á ákvörðun um veitingu stöðunnar, haggar hann ekki gildi ákvörðunarinnar. Tel ég því ekki tilefni til frekari at-hugasemda við þennan þátt málsins.

4. *Upplýsingar, sem fyrir lágu um fyrri störf A.*

Þá kvarta E og F yfir því, að ófullnægjandi upplýsingar hafi legið fyrir um fyrri störf A, þegar tekin hafi verið ákvörðun um veitingu embættis umboðsmanns barna. Þannig telja þeir, að of mikið hafi verið gert úr reynslu A við störf að málefnum barna.

Í umsókn A segir meðal annars svo:

„Þegar málaflokkurinn um vernd barna og ungmenna fluttist frá menntamála-ráðuneytinu yfir til félagsmálaráðuneytisins um áramótin 1992–1993 var mér falið að fara með þann málaflokk. Jafnframt var ég skipuð formaður í nefnd sem semja skyldi

allar reglugerðir við ný lög um vernd barna og ungmenna. Sú nefnd er enn að störfum en mun væntanlega skila af sér fyrir næstu áramót.“

Með bréfi, dags. 28. október 1994, gerði forsætisráðuneytið umsækjendum grein fyrir því, hverjum hefði verið veitt embættið. Um nánari rökstuðning fyrir veitingu embættisins vísaði ráðuneytið til fréttatilkynningar, sem bréfinu fylgdi. Í umræddri fréttatilkynningu, sem fram kemur í II. kafla hér að framan, eru fyrrnefndar upplýsingar úr umsókn A teknar upp nánast orðrétt.

Í bréfi forsætisráðuneytisins, dags. 25. september 1995, segir svo um þetta atriði:

„Eins og fram hefur komið var í auglýsingu forsætisráðuneytisins um að embætti umboðsmanns barna væri laust til umsóknar einkum óskað eftir að umsóknir greindu upplýsingar um menntun og fyrri störf umsækjenda. Af auglýsingunni mátti jafnframt ráða að umsækjandi þyrfti að hafa lokið háskólaprófi til að umsókn hans yrði tekin til greina. Sammerkt var með öllum umsóknum að umsækjendur vönduðu mjög til þeirra og gerðu ítarlega grein fyrir þeim atriðum sem sérstaklega hafði verið óskað eftir að upplýst yrðu. Við yfirferð umsókna taldi ráðuneytið sig því búa yfir nægilegum upplýsingum um umsækjendur til að lagt yrði mat á umsóknir þeirra á grundvelli þeirra sjónarmiða sem þegar hefur verið gerð grein fyrir. Ráðuneytið taldi því ekki þörf á að afla annars konar eða ítarlegri upplýsinga um umsækjendur hvorki frá þeim sjálfum né öðrum aðilum. Eðli málsins var og ekki með þeim hætti að ráðuneytið teldi sig þurfa eða bera skyldu til að staðreyna réttmæti þeirra upplýsinga sem umsækjendur lögðu fram.

Ekki verður fallist á að nokkuð bendi til að ráðuneytið hafi byggt á ófullnægjandi eða misvísandi upplýsingum um fyrri störf [A] viðvikjandi vernd barna og ungmenna. Því til staðfestingar vísast til síðari bréfaskipta félagsmálaráðuneytisins við annan kvartenda . . .“

Hinn 6. desember 1994 ritaði E ráðuneytisstjóra félagsmálaráðuneytisins bréf og óskaði upplýsinga um, hvort X eða A hefði farið með þann málaflokk í ráðuneytinu, er snerti vernd barna og ungmenna.

Með bréfi, dags. 14. desember 1994, svaraði ráðuneytisstjóri félagsmálaráðuneytisins erindi E á svohljóðandi hátt:

„Þegar samþykkt var að málaflokkurinn flyttist frá menntamálaráðuneytinu til félagsmálaráðuneytisins var jafnframt kveðið á um það að þar sem verkefni flyttust frá Barnaverndarráði til félagsmálaráðuneytis myndi stöðugildi flytjast með verkefnum.

Niðurstaðan varð sú að [X] sem áður var framkvæmdastjóri Barnaverndarráðs myndi flytjast til starfa í ráðuneytinu 1. apríl 1993.

Þegar ljóst varð að málefni barna og ungmenna myndu flytja í ráðuneytið kom fram að [A] lögfræðingur hafði sérstakan áhuga á því að sinna þessum verkefnum. Viðfangsefni ráðuneytis eru afar mikil samkvæmt lögnum og var því ákveðið að þau yrðu í höndum [A] og [X] og ákveðin verkaskipting yrði milli þeirra. [A] sinnti aðallega lögfræðilegu vinnunni, það er varðaði túlkun laganna sem og samningu reglugerða og önnur lögfræðileg atriði sem tengjast málaflokknum, en [X] annaðist faglegar leiðbeiningar og ráðgjöf við barnaverndarnefndir. Saman unnu þau einnig að öðrum viðfangsefnum á umræddu sviði enda erfitt að skilgreina nákvæmlega hvað sé faglegt eða lögfræðilegt.

[A] er formaður nefndar sem samdi reglugerðir við lög um vernd barna og ungmenna en [X] er ritari nefndarinnar.“

Með vísan til skýringa forsætisráðuneytisins og bréfs ráðuneytisstjóra félagsmálaráðuneytisins, verður ekki séð, að forsætisráðuneytið hafi verið í villu um þýðingarmikla þætti, er vörðuðu eðli og umfang þeirra starfa, sem A hafði með höndum í félagsmálaráðuneytinu og snertu vernd barna og ungmenna. Tel ég því ekki tilefni til frekari athugasemda við þennan þátt málsins.

5. *Sjónarmið, sem ákvörðun um val á umsækjanda var byggð á.*

Pá skil ég kvörtun E og F svo, að þeir telji, að ekki hafi farið fram vandað mat á færni umsækjanda á grundvelli málefnalegra sjónarmiða, áður en embættið var veitt. Telja þeir því, að ekki liggi fyrir að færasti umsækjandinn um embættið hafi verið ráðinn. Pá draga þeir í efa lögmæti þess, að ákvörðun um ráðningu í embættið hafi verið byggð á því sjónarmiði, að skipaður skyldi lögfræðingur í það.

Í skýringum forsætisráðuneytisins, dags. 25. september 1995, segir svo um þetta atriði:

„Ráðuneytið hefur þegar skýrt þau sjónarmið sem lögð voru [til] grundvallar við mat umsókna og síðar val á umsækjanda í áður tilvitnuðu bréfi til yðar, herra umboðsmaður Alþingis, og í fréttatilkyningum ráðuneytisins, dags. 31. október og 12. desember 1994 [. . .].

Þau sjónarmið sem ráðuneytið lagði mati sínu til grundvallar voru fundin með hefðbundinni lögskýringu og byggð á viðkomandi réttarheimildum, lögskýringargögnum þeirra og viðurkenndum lögskýringarsjónarmiðum, með þá viðurkenndu meginreglu að leiðarljósi að finna hæfasta umsækjandann til starfans.

Þannig segir í 2. gr. laga um umboðsmann barna, nr. 83/1994 (hér eftir auðkennd: ubl.), um embættisgengi umboðsmanns, að hann skuli hafa lokið háskólaprófi. Í athugasemdum við þetta ákvæði í lögskýringargögnum kemur fram, að háskólamenntunar þyki nauðsynlegt að krefjast með hliðsjón af verkefnum umboðsmannsins og staðsetningu hans í stjórnkerfinu (Alþt. A 1993–94, 2334).

Verksvið umboðsmannsins er skilgreint í 3. gr. ubl. Þar er honum m.a. ætlað að „setja fram ábendingar og tillögur um úrbætur sem snerta hag barna á öllum sviðum samfélagsins“. Í skýringum við þetta ákvæði segir ennfremur að honum sé ætlað að „standa vörð um hagsmuni og réttindi barna í samfélaginu [. . .] vekja athygli á réttinda- og hagsmunamálum barna jafnt á opinberum vettvangi sem og hjá einkaaðilum og vinna að því að tillit sé tekið til hagsmuna barna við ákvarðanatöku og skipulagningu í þjóðfélaginu“ (Alþt. A 1993–94, 2335).

Krafa laganna um háskólamenntun umboðsmanns er jafnframt tengd stöðu embættisins í stjórnkerfinu (Alþt. A 1993–94, 2334). Í 8. gr. ubl. er embættið lýst sjálfstætt og óháð fyrirmælum framkvæmdarvalds og afskipti forsætisráðuneytis af starfsrækslu þess takmörkuð við almenna reglusetningu um starfshætti umboðsmannsins og eftirlit með fjárreiðum embættisins. Í skýringum við 8. gr. ubl. kemur fram, að sjálfstæði embættisins og staðsetning í stjórnkerfinu eigi öðru fremur að tryggja hlutleysi umboðsmannsins gagnvart þeim „fagráðuneytum“, sem fara með flesta þá málaflokka er börn varða sérstaklega, og að almenningur beri traust til embættisins (Alþt. A 1993–94, 2338). Þegar ríkisstofnun er lýst sjálfstæð með þessum hætti og leitast við að gera hana eins óháða öðrum stjórnvöldum og kostur er, er jafnframt ljóst að umboð ráðherra gagnvart henni er að sama skapi takmarkað og honum verður ekki gert að bera ábyrgð á athöfnum hennar með sama hætti og almennar reglur stjórnskipunarréttarins gera ráð fyrir. Slíkt sjálfstæði í störfum og athöfnum gerir því og auknar kröfur til ábyrgðar þess er embættið situr bæði gagnvart skjólstæðingum sínum og þeim sem hann beinir tilmælum sínum til.

Í ljósi hins rúmt skilgreinda verksviðs umboðsmannsins og hinnar ríku ábyrgðar

sem á honum hvílir, þótti því jafnframt mega byggja á því sjónarmiði að margbreytileg starfsreynsla af ýmsum toga yrði þeim, sem til starfsins veldist, ekki síður mikilvægt veganesti en gagnger krafa laganna um háskólamenntun. Enda þótt afar margvísleg starfsreynsla kunni að nýtast í embætti umboðsmanns barna þótti þó með hliðsjón af heimild hans til að afla sér sérfræðiaðstoðar í 7. gr. ubl., enn mega draga þá ályktun, að starfsreynsla sem fæli í sér staðgóða þekkingu á stjórnkerfi hins opinbera og uppbyggingu þjóðfélagsins almennt, myndi enn betur þjóna markmiðum laganna um sjálfstæðan og öflugan talsmann barna á sem flestum sviðum þjóðlífsins, en starfsreynsla og háskólamenntun á tiltölulega þröngu sérsviði.

Í 2. gr. ubl. segir ennfremur að hafi umboðsmaður barna ekki lokið embættisprófi í lögfræði skuli lögfræðingur starfa við embættið. Í skýringum við þetta ákvæði segir síðan „að án efa muni umfjöllun um ýmis lagaleg atriði varðandi börn verða eitt meginverkefni umboðsmanns barna, a.m.k. á fyrstu árum embættisins“ auk þess sem víða má sjá þessa stað í lögnum sjálfum. Í dæmaskyni má nefna að áhersluatriði í störfum hans virðast gera kröfu til víðtækrar þekkingar á lögum, reglugerðum og fjölþjóðlegum samningum um málefni barna, sbr. staflíði b og c í 2. mgr. 3. gr. ubl. Akvarðanir hans um málsmeðferð og efnislega niðurstöðu mála virðast að stórum hluta koma til með að byggja á mati. D-liður 2. mgr. 3. gr. ubl. gerir t.a.m. kröfu til færni í að meta á hlutlægan og málefnalega hátt hvenær brotið hefur verið á réttindum, þörfum eða hagsmunum barna og 5. gr. ubl. í hversu ríkum mæli hann neytir aðgangsheimilda sinna, jafnvel með þvingunarráðstöfunum sbr. 3. mgr. þeirrar greinar. Ákvörðun um hvenær umboðsmaður lætur mál til sín taka og rík leiðbeiningarskylda hans skv. 4. gr. ubl. krefst þess að hann beri gott skynbragð á valdmörk sín og annarra stjórnvalda, sem falið er að vinna samkvæmt lögum í þágu barna, og hafi góða innsýn í hver úrræði eru tiltæk þeim sem til hans leita. Þá er umboðsmanni falið að gera sjálfur tillögur að reglum um starfshætti sína, sbr. 2. mgr. 8. gr. ubl. Slíkar tillögur hljóta að gera ríkar kröfur til staðgóðrar þekkingar á málsmeðferð og forsvaranlegri stjórnsýslu hins opinbera.

Þegar til alls þessa var litið, sem og þess að um nýstofnað og ómótað embætti var að ræða, þótti það vera í samræmi við skýran vilja löggjafans að til starfsins veldist, a.m.k. í upphafi, lögfræðingur með langa og farsæla starfsreynslu. Þeim sjónarmiðum var því veitt aukið vægi á síðari stigum málsmeðferðarinnar þegar lokið var athugun á almennum starfsgengisskilyrðum umsækjenda skv. 3. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 38/1954, og 2. gr. ubl., og könnun á þeim atriðum sem fyrr voru talin og sérstaklega var óskað eftir í auglýsingu stöðunnar, þ.e. menntun og fyrri störfum.

[. . .]

Við veitingu stöðu ríkisstarfsmanns koma ekki aðrir til greina en þeir umsækjendur, sem uppfylla almenn hæfisskilyrði 3. gr. laga nr. 38/1954, svo og þau almennu hæfisskilyrði, er kunna að gilda sérstaklega um stöðu lögum samkvæmt. Almenn hæfisskilyrði eru í eðli sínu lögfest lágmarksskilyrði, sem opinberir starfsmenn þurfa að uppfylla til þess að geta fengið starf og haldið því. Um leið takmarka lagaákvæði um almenn hæfisskilyrði frelsi veitingarvaldshafa til að velja mann í stöðu við þá umsækjendur, sem uppfylla þessi skilyrði.

Þegar embætti umboðsmanns barna var veitt, skyldi umboðsmaður barna uppfylla hin almennu hæfisskilyrði 3. gr. þágildandi laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, og 1. másl. 2. mgr. 2. gr. laga nr. 83/1994, um umboðsmann barna, en þar kemur fram, að umboðsmaður barna skuli hafa lokið háskólaprófi. Óumdeilt er, að A, lögfræðingur, uppfyllir umrædd skilyrði.

Deila málsins snýst hins vegar um það, hvort forsætisráðherra hafi verið heimilt að leggja það sjónarmið til grundvallar ákvörðun sinni í málinu, að sá umsækjandi, er skipaður skyldi í stöðuna, hefði lögfræðimenntun. Bæði E og F, svo og nokkrir aðrir umsækjendur höfðu annars konar menntun.

Eins og nánar greinir í álitinu mínu frá 27. apríl 1995 í máli nr. 1134/1994, hafa ekki verið lögfestar almennar reglur um það í íslenskum rétti, hvaða sjónarmið veitingarvaldshafi eigi að leggja til grundvallar ákvörðun sinni, þegar hann metur, hvaða umsækjanda skuli skipa í tiltekna stöðu. Tillögur í þá átt komu fram á Alþingi við setningu laga nr. 38/1954, en náðu ekki fram að ganga (Alþt. 1953, A-deild, bls. 941 og 1259). Að því leyti sem sérlög og aðrar réttarreglur mæla ekki öðruvísi, er meginreglan því sú, að veitingarvaldshafi ákveður, á hvaða sjónarmiðum hann byggir ákvörðun sína um val á þeim umsækjanda, er skipa skal í opinbera stöðu, *enda* séu nefnd sjónarmið málefnaleg og lögmæt, svo sem sjónarmið um menntun, reynslu, skólagöngu, hæfni og aðra persónulega eiginleika, er máli skipta. Þegar þau sjónarmið, sem veitingarvaldshafi hefur ákveðið að byggja ákvörðun sína á, leiða ekki öll til sömu niðurstöðu, þarf að meta þau innbyrðis. Við slíkt mat hafa sjónarmiðin ekki öll sama vægi. Að því leyti sem lög og aðrar réttarreglur mæla ekki fyrir á annan hátt, er meginreglan sú, að veitingarvaldshafi ákveði, á hvaða sjónarmið hann leggur áherslu.

Hvorki í lögum nr. 83/1994, um umboðsmann barna, né í öðrum lögum er að finna ákvæði, sem mæla fyrir um, á hvaða sjónarmiðum ákvörðun um veitingu embættis umboðsmanns skuli byggð. Í samræmi við óskráðar grundvallarreglur stjórnisýsluréttarins var það því á valdi forsætisráðherra að ákveða, á hvaða sjónarmiðum hann byggði ákvörðun sína, *enda* væru nefnd sjónarmið málefnaleg og lögmæt.

Þarf því að taka til nánari athugunar, hvort það hafi verið málefnalegt og lögmætt að byggja ákvörðun í málinu á því sjónarmiði, að sá umsækjandi, sem skipaður skyldi í stöðuna, hefði lögfræðimenntun.

Í bréfi forsætisráðuneytisins til E og F, dags. 12. desember 1994, kemur fram sú skoðun ráðuneytisins, að það sé í samræmi við „skyran vilja löggjafans“, að í embætti umboðsmanns barna veljist lögfræðingur.

Eins og áður segir, er í 2. mgr. 2. gr. laga nr. 83/1994 lögfest það hæfisskilyrði, að umboðsmaður barna skuli hafa lokið háskólaprófi. Löggjafinn hefur því ekki gert lögfræðimenntun að skilyrði fyrir skipun í embættið. Eftir að hafa kannað lögskýringargögn með frumvarpi því, er varð að lögum nr. 83/1994, um umboðsmann barna, tel ég, að ekki verði fullyrt, að skýr lagavilji hafi staðið til þess, að lögfræðingur yrði fortakslaust skipaður í embættið. Aftur á móti er ljóst, að gengið hefur verið út frá þeim möguleika, að lögfræðingur yrði skipaður í embættið. Þetta kemur glögglega fram í 2. málsl. 2. mgr. 2. gr. laganna, þar sem gerður er sá áskilnaður, að hafi umboðsmaður barna ekki lokið embættisprófi í lögfræði, skuli lögfræðingur starfa við embættið. Af þessum sökum verður að telja, að ráðherra hafi að lögum verið heimilt að byggja ákvörðun í málinu á því sjónarmiði, að sá umsækjandi, sem skipaður skyldi í stöðuna, hefði lögfræðimenntun. Ég áréttá hins vegar, að það var einnig heimilt að lögum að skipa í embættið umsækjanda með háskólapróf á öðru sviði, sem nýst gat í starfi umboðsmanns barna.

E og F hafa í kvörtun sinni fært ýmis rök fyrir þeirri skoðun sinni, að önnur menntun en lögfræðimenntun myndi reynast haldbetri til þess að sinna lögboðnu hlutverki umboðsmanns barna. Á þeim grundvelli hafa þeir dregið í efa *réttmæti* þeirrar ákvörðunar ráðherra, að áskilja að umsækjandi sá, sem skipaður skyldi í embætti umboðsmanns barna, hefði lögfræðimenntun. Í bréfi forsætisráðuneytisins, dags. 25. september 1995, koma fram viðhorf ráðuneytisins til þess, hvers vegna talið var réttmætt að skipa lögfræðing í embætti umboðsmanns barna.

Eins og lög nr. 83/1994, um umboðsmann barna, eru úr garði gerð, veita þau ráðherra

frjálst mat við val á því, á hvaða sjónarmiðum ákvörðun um veitingu embættisins skuli byggð, enda séu sjónarmiðin lögmæt. Af þessum sökum og þar sem umrætt sjónarmið var lögmætt, er það ekki á valdi umboðsmanns Alþingis að endurskoða eða haggja mati ráðherra á því, hversu heppilegt það hafi verið að leggja þetta sjónarmið til grundvallar ákvörðun í málinu.

Í kvörtun E og F er einnig dregið í efa, að mat á færni umsækjenda hafi að öðru leyti farið fram á grundvelli málefnalegra og lögmætra sjónarmiða.

Í bréfi forsætisráðuneytisins, sem sent var umsækjendum um stöðuna, kemur fram, að við val á þeim umsækjanda, er skipaður var í embættið, hafi verið litið til þess, hvernig aldur, menntun og fyrri störf umsækjenda myndu sem best þjóna þeim markmiðum, sem embættinu eru sett í lögum. Í bréfi forsætisráðuneytisins til E og F, dags. 12. desember 1994, kemur einnig fram, að eðlilegt hafi þótt, að sá, sem gegndi embætti umboðsmanns barna, hefði sem víðtækasta reynslu. Í því sambandi er síðan áréttað, að staðgóð þekking á réttarkerfinu og stjórnkerfinu sé mikilvæg í baráttu fyrir hagsmunum og réttindum barna.

Með tilliti til óskráðra efnisreglna stjórnisýsluréttarins, verður að telja að framangreind sjónarmið hafi verið málefnaleg og lögmæt.

Í kvörtun E og F er dregið í efa, að færasti umsækjandinn hafi verið skipaður í embættið.

Á grundvelli lögmætra sjónarmiða ber veitingarvaldshafa að ákveða, hvaða umsækjandi skuli skipaður í stöðuna. Það er grundvallarregla í stjórnisýslurétti, að velja beri þann umsækjanda, sem talinn verður hæfastur með tilliti til þeirra lögmætu sjónarmiða, sem lögð eru til grundvallar ákvörðun. Bar því forsætisráðherra að leggja til við forseta Íslands, að sá umsækjandi yrði skipaður í embættið, sem telja bar hæfastan á grundvelli þeirra lögmætu sjónarmiða, sem ráðherra hafði samkvæmt framansögðu ákveðið að leggja til grundvallar ákvörðun.

Eins og mál þetta er vaxið, virðist úrlausn þess hafa farið fram a.m.k. í tveimur áföngum. Hópur þeirra umsækjenda, sem kom til greina við skipun í embættið, var fyrst þrengdur með því að ákveðið var að leggja það sjónarmið til grundvallar, að skipa umsækjanda í embættið, er hefði lögfræðimenntun. Að því búnu var lagt mat á það, á grundvelli þeirra sjónarmiða, sem hér að framan eru rakin, hvaða umsækjandi teldist hæfastur úr hópi þeirra lögfræðinga, sem sótt höfðu um embættið, en eins og mál þetta liggur fyrir, er ekki tilefni til að fjalla um síðastgreint atriði. Af þessum sökum tel ég ekki efni til þess að fjalla nánar um þennan þátt málsins, sbr. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis.

6. Rökstuðningur.

Þá kvarta E og F yfir því, að þeim hafi ekki borist fullnægjandi rökstuðningur fyrir veitingu embættis umboðsmanns barna. Hafi forsætisráðuneytið því ekki farið að ákvæðum 21. og 22. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993.

Í skýringum forsætisráðuneytisins, dags. 25. september 1995, segir svo um þetta atriði:

„Veiting embættis umboðsmanns barna var tilkynnt umsækjendum með bréfi, dags. 28. október 1994, [. . .] ásamt texta fréttatilkynningar um málið, dags. 31. október 1994, [. . .] Til að umsækjendum gæfist kostur á að kynna sér efni ákvörðunarinnar áður en almenningi yrði kunngjört um hana, var fréttatilkynningin ekki gefin út fyrr en nokkrum dögum síðar og skýrir það aðra dagsetningu hennar en erindisins til umsækjenda. Í þessu erindi ráðuneytisins var jafnframt greint frá því hver sjónarmið hefðu verið ráðandi við mat á umsóknum og önnur málsatvik, sem þýðingu höfðu við úrlausn málsins, rakin í stuttu máli.

Með þessum hætti taldi ráðuneytið sig hafa fullnægt kröfum stjórnýslulaga um birtingu ákvörðunar og rökstuðning og reyndar gengið lengra en þau lög mæla fyrir um með því að hann var látinn fylgja ákvörðuninni þegar hún var tilkynnt.

Engu að síður varð ráðuneytið við þeirri beiðni tveggja umsækjenda, kvartendanna í máli þessu, dags. 13. nóvember 1994, [. . .], að veita þeim ítarlegri skýringar á ákvörðun sinni í bréfum til þeirra, dags. 12. desember s.á., [. . .] Efni þeirra var jafnframt birt í fréttatilkynningu frá ráðuneytinu, dags. sama dag, [. . .]. Erindi þeirra var svarað eins fljótt og kostur var í samræmi við málshraðareglu 9. gr. ssl., en ráðuneytið taldi sig ekki bundið af 14 daga fresti 3. mgr. 21. gr. ssl. með því að rökstuðningur hafði þegar verið látinn í té.

[. . .]“

Í athugasemdum við V. kafla frumvarps þess, er varð að stjórnýslulögum nr. 37/1993, kemur fram, að þegar teknar séu ákvarðanir í stjórnýslunni, séu þær byggðar á tilteknum réttarheimildum, sjónarmiðum o.s.frv. Það séu því ávallt rök, sem liggja til grundvallar því, hvers vegna niðurstaða máls sé sú, sem raun hafi orðið á. Úrlausn þess, hvort stjórnvaldi beri að rökstyðja ákvörðun samkvæmt ákvæðum kaflans, snúist því ekki um það, hvort ástæður eða rök þurfi að liggja að baki ákvörðun, heldur um það, hvort stjórnvaldi beri að láta í té skriflega greinargerð um þau atriði, sem hafi ráðið við úrlausn máls og leitt til niðurstöðu í því (Alþt. 1992, A-deild, bls. 3298).

Í V. kafla 5 hér að framan hefur verið fjallað um, hvaða ástæður og efnisleg rök lágu til grundvallar ákvörðun um veitingu embættis umboðsmanns barna. Hér á eftir verður aftur á móti tekið til athugunar, hvort sú greinargerð, sem forsætisráðuneytið veitti umsækjendum um þau atriði, sem réðu við úrlausn máls og leiddu til niðurstöðu í því, hafi verið í samræmi við ákvæði 21. og 22. gr. stjórnýslulaga nr. 37/1993.

Samkvæmt 21. gr. stjórnýslulaga er stjórnvaldi ekki skylt að láta rökstuðning fylgja ákvörðun sinni, þegar hún er birt, nema önnur lög mæli svo sérstaklega fyrir. Stjórnvaldi er það hins vegar ávallt heimilt. Eins og áður segir, gerði forsætisráðuneytið umsækjendum grein fyrir því með bréfi, dags. 28. október 1994, hverjum embætti umboðsmanns barna hefði verið veitt. Forsætisráðuneytið hefur í skýringum sínum bent á, að í bréfi þessu, svo og fréttatilkynningu, er því fylgdi, hafi komið fram rökstuðningur ákvörðunarinnar. Bréfið og fréttatilkynningin koma fram í II. kafla hér að framan. Ég skil kvörtun E og F svo, að umræddur rökstuðningur hafi að þeirra mati verið ófullnægjandi.

Í 22. gr. stjórnýslulaga er kveðið á um efni rökstuðnings. 1. og 2. mgr. 22. gr. laganna hljóða svo:

„Í rökstuðningi skal vísa til þeirra réttarreglna sem ákvörðun stjórnvalds er byggð á. Að því marki, sem ákvörðun byggist á mati, skal í rökstuðningnum greina frá þeim meginsjónarmiðum sem ráðandi voru við matið.

Þar sem ástæða er til skal í rökstuðningi einnig rekja í stuttu máli upplýsingar um þau málsatvik sem höfðu verulega þýðingu við úrlausn málsins.“

Í athugasemdum við 22. gr. frumvarps þess, er varð að stjórnýslulögum nr. 37/1993, segir meðal annars svo:

„Í 22. gr. er ekki kveðið á um það hversu ítarlegur rökstuðningur skuli vera. Að meginstefnu til á rökstuðningur stjórnvaldsákvæðana að vera stuttur, en þó það greinargóður að búast megi við því að aðili geti skilið af lestri hans hvers vegna niðurstaða máls hefur orðið sú sem raun varð á.“ (Alþt. 1992, A-deild, bls. 3303.)

Rökstuðningur ráðuneytisins fyrir ákvörðun málsins kom fram í bréfi þess, dags. 28. október 1994. Í fréttatilkynningu, sem fylgdi bréfinu, kom síðan fram nánari greinargerð fyrir réttarheimildum, sjónarmiðum, sem byggt var á, og málsatvikum. Með tilliti til þess, að í bréfi ráðuneytisins, dags. 28. október 1994, var vísað til fréttatilkynningarinnar um það, hvað ráðuneytið lagði áherslu á við veitingu stöðunnar, og óumdeilt er, að fréttatilkynningin fylgdi með bréfinu, verður að mínum dómi ekki að því fundið, með tilliti til ákvæða 21. og 22. gr. stjórnssýslulaga, þótt rökstuðningur fyrir ákvörðuninni hafi verið í tveimur skjölum.

Að því er efni rökstuðningsins snertir, þá verður ráðið af fréttatilkynningunni, á hvaða *réttarreglum* veiting stöðunnar byggðist og hvaða skilyrði samkvæmt þeim lögum umsækjendur þurftu að uppfylla. Í fréttatilkynningunni er síðan vikið að menntun og reynslu þess umsækjanda, er stöðuna hlaut. Þau *málsatvik*, sem höfðu verulega þýðingu fyrir úrlausn málsins, voru að mínum dómi því nægjanlega rakin. Í fréttatilkynningunni segir meðal annars svo:

„Í athugasemdum við frumvarp það sem varð að lögum um umboðsmann barna var tekið fram að „án efa muni umfjöllun um ýmis lagaleg atriði varðandi börn verða eitt meginverkefni umboðsmanns barna, a.m.k. á fyrstu árum embættisins.“

Loks gerði ráðuneytið grein fyrir þeim *meginsjónarmiðum*, sem ákvörðunin byggðist á, með bréfi, dags. 28. október 1994.

Með tilliti til þeirrar áherslu, sem virðist hafa verið lögð á það sjónarmið, að sá, er skipaður yrði í embættið, hefði lögfræðimenntun, tel ég að það sjónarmið hefði mátt koma skýrar fram í rökstuðningi ráðuneytisins. Í bréfi ráðuneytisins til E og F, dags. 12. desember 1994, kom þetta sjónarmið hins vegar skýrar fram.

Þar sem við stöðuveitingar verður almennt ekki krafist frekari rökstuðnings af hálfu stjórnvalds, sem stöðu veitir, en að það geri viðhlítandi grein fyrir þeim meginjónarmiðum, sem réðu því, að staðan var veitt þeim manni, er hana hlaut, tel ég ekki tilefni til annarra athugasemda við rökstuðning forsætisráðuneytisins en hér að framan greinir.

7. *Endurupptaka málsins.*

Loks kvarta E og F yfir því, að synjað hafi verið um að endurupptaka málið skv. 24. gr. stjórnssýslulaga. Ég skil kvörtun þeirra svo, að talið sé, að ákvörðun málsins hafi byggst á ófullnægjandi eða röngum upplýsingum um málsatvik.

Þar sem ekki liggur fyrir í gögnum málsins, að ákvörðun um veitingu stöðunnar hafi verið byggð á ófullnægjandi eða röngum upplýsingum um málsatvik, sbr. og V. kafla 4 hér að framan, er ekki tilefni til athugasemda við þá ákvörðun ráðuneytisins, að verða ekki við þessu erindi.

VI.

Niðurstaða.

Niðurstaða álits míns, dags. 26. september 1996, var svohljóðandi:

„Það er niðurstaða mín, í tilefni af þeirri kvörtun, sem hér hefur verið til umfjöllunar, að forsætisráðherra hafi verið hæfur til þess að gera tillögu til forseta Íslands um, hverjum embætti umboðsmanns barna skyldi veitt. Þá verður ekki séð, að forsætisráðuneytið hafi verið í villu um þýðingarmikla þætti, er snertu eðli og umfang þeirra starfa, sem A hafði með höndum í félagsmálaráðuneytinu og snertu vernd barna og ungmenna. Ég tel einnig, að þau sjónarmið, sem forsætisráðuneytið hefur gert grein fyrir að ákvörðun þess um veitingu stöðunnar hafi byggst á, hafi verið málefnaleg og lögmæt. Ég tel hins vegar, að það sjónarmið hefði mátt koma skýrar fram í rökstuðningi ráðuneytisins, að lögð hefði verið

áhersla á, að sá, er skipaður yrði í embættið, hefði lögfræðimenntun. Að mínum dómi er ekki tilefni til athugasemda við þá ákvörðun forsætisráðuneytisins, að synja endurupptöku málsins á grundvelli 24. gr. stjórnslulaga.

Það er niðurstaða mín, að forsætisráðuneytinu hafi verið óheimilt að vísa fyrirspurnum um veitingu stöðunnar til A, eftir að A lagði fram umsókn sína um embætti umboðsmanns barna. Þar sem ekki verður séð, að þessi annmarki hafi haft áhrif á ákvörðun um veitingu stöðunnar, hagar hann ekki gildi ákvörðunarinnar.“

16.0. Persónuréttindi.

- 16.1. Nauðungarvistun samkvæmt 2. mgr. 13. gr. lögræðisлага.
 Réttur til að bera ákvörðun um nauðungarvistun undir dómstóla.
 Stjórnarskrá. Mannréttindasáttmáli Evrópu.
 (Mál nr. 1265/1994)

A kvartaði yfir nauðungarvistun á Kleppsspítala 30. október 1994. Um var að ræða nauðungarvistun, sem má að hámarki standa í tvo sólarhringa samkvæmt 2. mgr. 13. gr. lögræðisлага, nr. 68/1984. Umboðsmaður ákvað að takmarka umfjöllun sína við það hvort A hefði átt rétt á að bera ákvörðun um slíka nauðungarvistun undir dómstóla, en í lögræðislægum var ekki mælt fyrir um slíkan rétt.

Er atvik máls þessa urðu hafði mannréttindasáttmáli Evrópu öðlast lagagildi hér á landi með lögum nr. 62/1994. Umboðsmaður rakti ákvæði 5. gr. mannréttindasáttmálans og það, að ákvæði 4. mgr. 5. gr. mannréttindasáttmálans, um rétt til að fá úr því skorið hvort frelsissvipting hafi verið lögleg, sé ekki talin eiga við ef frelsissvipting stendur svo stutt að óraunhæft sé að fá skorið úr um lögmæti hennar fyrir dómi. Niðurstaða umboðsmanns var að þar sem vistun A stóð aðeins í tvo daga hefði verið um svo skamman tíma að ræða að fyrirmæli 4. mgr. 5. gr. mannréttindasáttmálans hefðu naumast tekið til vistunar hans. Þá tók umboðsmaður fram að A hefði getað borið lögmæti ákvörðunarinnar undir dómstóla samkvæmt 60. gr. þáverandi stjórnarskrár, þótt slíks málskots væri ekki getið í lögræðislægum, og hefðu lög því ekki verið brotin á A.

Í álitinu rakti umboðsmaður ákvæði 67. gr. stjórnarskrárinnar, eftir breytingu með stjórnarskipunarlægum nr. 97/1995, þar sem nú er einnig að finna ákvæði um rétt manna sem sviptir hafa verið frelsi sínu af öðrum ástæðum en vegna gruns um refsiverðan verknad. Samkvæmt 4. mgr. 67. gr. stjórnarskrárinnar á sá sem sviptur hefur verið frelsi rétt á því að dómstóll kveði á um lögmæti frelsisskerðingarinnar svo fljótt sem verða má. Umboðsmaður tók fram að regla 4. mgr. 67. gr. stjórnarskrárinnar gæti fallið í sér sjálfstæðan rétt til þess að fá máli um frelsissviptingu skotið til dómstóla þótt ekki væri kveðið á um slíkan rétt í sérlægum, svo sem lögræðislægum. Með tilliti til mikilvægis þess að lög sem kveða á um íhlotun í persónuréttindi manna mæli með skýrum hætti fyrir um framkvæmd þeirra mála taldi umboðsmaður þó eðlilegt að um þessi atriði yrðu tekin skýr ákvæði í lögræðislægum og mælt fyrir um að sá sem sviptur væri frelsi samkvæmt 2. mgr. 13. gr. lögræðisлага ætti rétt á að bera lögmæti þeirrar ákvörðunar undir dómstóla og að kveðið væri á um skjóta meðferð slíkra mála fyrir dómi. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að taka þessi atriði til athugunar við undirbúning nýrra lögræðisлага og vakti jafnframt athygli Alþingis á málinu samkvæmt 11. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis.

I.

Hinn 2. nóvember 1994 leitaði til mín A, sem hafði verið vistaður gegn vilja sínum á Kleppsspítala 30. október 1994, og kvartaði yfir ýmsum atriðum í tengslum við þá vistun. Eftir athugun mína á kvörtun A ákvað ég, sbr. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að takmarka umfjöllun mína á málinu við það atriði, hvort A hefði átt rétt til þess að bera undir dómstóla ákvörðun um frelsissviptingu og vistun hans umræddan dag á Kleppsspítala.

II.

Í kvörtun sinni lýsir A málavöxtum þannig, að hinn 30. október 1994 hafi komið geðlæknir í fylgd lögreglumanna að þar sem A bjó, og hann verið fluttur nauðugur á Kleppspítala. A kveðst alfarið hafa hafnað þessari frelsissviptingu og hafi hann strax krafist þess að fá lögmann, til þess að bera nauðungarvistun sína undir dómstóla. Fyrirnefndur geðlæknir hafi aftur á móti svarað þessu engu. Geðlæknir á Kleppspítala, sem A gat eigi nafngreint, hafi síðan svarað því til, að hann ætti ekki rétt á því að bera 48 stunda nauðungarvistun undir dómstóla.

III.

Ég ritaði dóms- og kirkjumálaráðherra bréf 17. nóvember 1994 og óskaði þess, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að dóms- og kirkjumálaráðuneytið léti mér í té gögn málsins og skýrði afstöðu sína til kvörtunar A. Í svari ráðuneytisins, er barst mér ásamt gögnum málsins hinn 20. janúar 1995, segir meðal annars:

„Nauðungarvistun manns í sjúkrahúsi í allt að 48 klst. byggist á 2. mgr. 13. gr. lögræðisлага nr. 68/1984. Ákvörðun um slíka nauðungarvistun byggist á mati læknis á þörf vistunar og er skilyrði hennar að viðkomandi sé haldinn alvarlegum geðsjúkdómi eða ofnautn áfengis eða ávana- og fíkniefna, sbr. tilvitnuð málsgrein. Í greinargerð með 13. gr. laganna kemur fram, að sama viðmið skal haft við mat á þörf nauðungarvistunar á grundvelli 2. mgr. og 3. mgr. 13. gr., þ.e. að vistun sé að mati læknis óhjákvæmileg.

Í lögræðislagum eru ekki ákvæði um sérstaka heimild manns sem vistaður er nauðugur í sjúkrahúsi á grundvelli 2. mgr. 13. gr. laganna til þess að bera ákvörðun læknis undir dómstóla, sbr. hins vegar ákvæði 18. gr. lögræðisлага um heimild til að bera ákvörðun dómsmálaráðuneytisins um vistun á grundvelli 3. mgr. 13. gr. laganna, sbr. 14.–17. gr., undir dómstóla.

Þá tekur ráðuneytið fram, að í lögum er ekki gert ráð fyrir því að einstaklingum, sem vistaðir eru á sjúkrahúsi gegn vilja sínum á grundvelli ákvæða lögræðisлага, sé skipaður sérstakur lögmaður við meðferð máls á stjórnarsýslustigi.

Með vísun til ofanritaðs og til meðfylgjandi gagna verður ekki séð að ólöglega hafi verið staðið að frelsisskerðingu [A] á grundvelli 2. mgr. 13. gr. lögræðisлага.

Ráðuneytið tekur sérstaklega fram, að skv. fyrirbyggjandi gögnum hefur [A] ekki verið gert að sæta nauðungarvistun á grundvelli 3. mgr. 13. gr. í framhaldi af skammtímavistun þeirri sem virðist hafa hafist þann 30. október sl.

Aflað hefur verið upplýsinga frá embætti Lögreglustjórans í Reykjavík um atvik málsins þann 30. október s.l. og fylgja þau gögn hjálögð í ljósriti, sbr. meðfylgjandi skjalaskrá.“

IV.

Í álitinu mínu, dags. 11. janúar 1996, segir svo um kvörtun A:

„1.

Samkvæmt 1. mgr. 13. gr. lögræðisлага nr. 68/1984 verður sjálfráða maður ekki vistaður í sjúkrahúsi gegn vilja sínum. Þó má, sbr. 2. mgr. 13. gr. laganna, hefta frelsi manns, ef hann er haldinn alvarlegum geðsjúkdómi eða ofnautn áfengis eða ávana- og fíkniefna, en slík frelsissvipting má ekki standa lengur en í tvo sólarhringa, nema til komi samþykki dóms- og kirkjumálaráðuneytisins. Með samþykki ráðuneytisins má síðan, sbr. 3. mgr. 13. gr. laganna, vista mann gegn vilja sínum til meðferðar í sjúkrahúsi, ef fyrir hendi eru

ástæður þær, sem greinir í 2. mgr. 13. gr., og vistun þykir óhjákvæmileg að mati læknis. Um slíka vistun fer samkvæmt 14.–17. gr. laganna. Samkvæmt 2. mgr. 16. gr. laganna skal dóms- og kirkjumálaráðuneytið án óþarfs dráttar ákveða, hvort vistun skuli heimiluð eða ekki. Þá er þeim, sem vistaður hefur verið í sjúkrahúsi án samþykkis síns skv. 14.–17. gr. lögræðislaga, heimilt að leita úrlausnar dómstóla um ákvörðun ráðuneytisins um vistunina og skal trúnaðarlæknir dóms- og kirkjumálaráðuneytisins sjá til þess, að sjúklingum sé gerð grein fyrir þeim rétti. Samkvæmt 3. mgr. 18. gr. laganna skal dómari taka málið fyrir án tafar og síðan kveða upp úrskurð um það, hvort vistun skuli haldast, eða hvort hún falli niður, sbr. 4. mgr. 18. gr.

2.

Sem fyrr greinir, telur A, að hann hafi átt rétt til þess, að bera nauðungarvistun sína á deild 13 á Kleppsspítala 30. október 1994 undir dómstóla. Sú spurning liggur því fyrir, hvort einstaklingur, sem vistaður hefur verið gegn vilja sínum á sjúkrahúsi á grundvelli 2. mgr. 13. gr. lögræðislaga, en sú vistun má ekki standa lengur en tvo sólarhringa, eigi rétt til þess að bera lögmæti þeirrar frelsissviptingar undir dómstóla. Svo sem fram kemur í bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, sem barst mér 20. janúar 1995, er ekki að finna sérstaka heimild í lögræðislögum nr. 68/1984 til að fá skorið úr um lögmæti slíkrar vistunar fyrir dómstólum, sambærilega þeirri, sem mælt er fyrir um í 18. gr. lögræðislaga. Í 18. gr. laganna er aftur á móti mælt fyrir um heimild til þess að bera undir dómstóla ákvörðun dóms- og kirkjumálaráðuneytisins um vistun á grundvelli 3. mgr. 13. gr., sbr. 14.–17. gr. laganna.

Er atvik máls þess, sem hér um ræðir, áttu sér stað, hafði mannréttinasáttmáli Evrópu öðlast lagagildi hér á landi, sbr. 1. gr. laga nr. 62/1994. Í 5. gr. mannréttinasáttmálans segir meðal annars svo:

„1. Allir menn eiga rétt til frelsis og mannhelgi.

Engan mann skal svipta frelsi nema í eftirfarandi tilvikum og þá í samræmi við þá málsmeðferð sem segir í lögum. Tilvikin eru:

[. .]

e. lögleg gæsla manns til að koma í veg fyrir að smitandi sjúkdómur breiðist út eða manns sem er andlega vanheill, áfengissjúklingur, eiturlyfjasjúklingur eða umrenningur.

[. .]

4. Hverjum þeim sem handtekinn er eða settur í gæslu skal rétt að bera lögmæti frelsisskerðingarinnar undir dómstól er úrskurði um hana með skjótum hætti og fyrirskipti að hann skuli látinn laus ef ólögmet reynist.“

Samkvæmt ákvæði 4. mgr. 5. gr. mannréttinasáttmálans á sérhver einstaklingur, sem sviptur hefur verið frelsi sínu, rétt til þess að fá skorið úr lögmæti frelsissviptingarinnar fyrir dómstólum. Eftir að einstaklingur hefur verið leystur úr gæslu, á hann ekki lengur rétt á því samkvæmt 4. mgr. 5. gr. að fá úr því skorið, hvort frelsissvipting hafi verið lögleg (sjá úrskurð mannréttindanefndar Evrópu frá 5. maí 1982 í máli nr. 9403/81, X gegn Bretlandi, birtan í Decisions and Reports 28.235, og frá 11. maí 1983 í máli nr. 10230/82, X gegn Svíþjóð, birtan í Decisions and Reports 32.303). Í slíkum tilvikum verður aðeins krafist úrlausnar um, hvort gætt hafi verið þeirra fyrirmæla 4. mgr. 5. gr., að úrlausn hafi gengið með skjótum hætti (sjá skýrslu mannréttindanefndarinnar frá 11. október 1983 í máli nr. 9174/80, Zamir gegn Bretlandi, birta í Decisions and Reports 40.42).

Ákvæði 4. mgr. 5. gr. verður beitt án tillits til þess, hvort frelsissviptingin er lögleg í öðru tilliti, og án tillits til þess, á hvaða staflíð 1. mgr. 5. gr. frelsisskerðingin er byggð.

Þannig getur verið um að ræða sjálfstætt brot á 4. mgr. 5. gr., enda þótt frelsisskerðing standist með tilliti til 1. mgr. 5. gr. (sjá t.d. dóm mannréttindadómstóls Evrópu frá 24. október 1979 í máli Winterverp gegn Hollandi, Series A, vol. 33). Í máli þessu verður heldur ekki fjallað um það, hvort ákvörðun um handtöku A og vistun hans á Kleppsspítala hinn 30. október 1994 hafi verið lögmæt út af fyrir sig, heldur það, hvort hann hafi átt rétt til þess þá þegar að bera ákvörðun um frelsissviptingu sína undir dómstóla.

Ákvæði 4. mgr. 5. gr. mannréttinasáttmála Evrópu er þannig ætlað að tryggja eftirlit dómstóla með handtöku eða haldi einstaklings í því markmiði, að hann verði látinn laus, ef frelsissvipting hans reynist hafa verið ólögmæt. Með hliðsjón af markmiði 4. mgr. 5. gr. hefur mannréttindanefnd Evrópu túlkað ákvæðið þannig, að sérhver einstaklingur, sem sviptur hafi verið frelsi sínu, eigi almennt (has the right, in principle) að njóta verndar skv. 4. mgr. þegar frá því að hann er handtekinn eða færður í hald. Jafnframt hefur verið litið svo á, að það eigi ekki við, þegar frelsissvipting stendur það stuttan tíma, að óraunhæft sé að fá skorið úr um lögmæti hennar fyrir dómi. (Sjá úrskurð mannréttindanefndar Evrópu frá 7. október 1976 í máli nr. 7376/76, X og Y gegn Svíþjóð, birtan í Decisions and Reports 7.123.)

Umrædd ákvörðun frá 10. október 1994 tók til nauðungarvistunar A á sjúkrahúsi á grundvelli 2. mgr. 13. gr. lögræðisлага. Ekki kom til þess að dóms- og kirkjumálaráðuneytið tæki ákvörðun um lengri nauðungarvistun á grundvelli 3. mgr. 13. gr. laga nr. 68/1984. Var vistun A því takmörkuð við tvo daga. Skoðun mín er sú, að um svo skamman tíma hafi verið að ræða, að fyrirmæli 4. mgr. 5. gr. mannréttinasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994, hafi naumast tekið til nefndrar ákvörðunar einnar út af fyrir sig. A gat hins vegar í samræmi við fyrirmæli þáverandi 60. gr. stjórnarskrárinnar borið lögmæti þessarar ákvörðunar undir dómstóla, þótt slíks málskots væri ekki getið í lögræðislagum. Tel ég þess vegna, að í því efni, sem hér er fjallað um, hafi ekki verið brotin lög á A.

3.

Í 67. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. breytingar þær, er gerðar voru með 5. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995, um breyting á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, með síðari breytingum, er nú að finna ákvæði um rétt manna, sem sviptir eru frelsi sínu af öðrum ástæðum en vegna gruns um refsiverðan verknað. Samkvæmt ákvæði 4. mgr. 67. gr. eiga þeir rétt á því, að dómstóll kveði á um lögmæti frelsissviptingarinnar svo fljótt sem verða má. Reynist frelsissvipting ólögmæt, skal sá, sem frelsi hefur verið sviptur, þegar látinn laus.

Í athugasemdum við frumvarp til stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995 segir meðal annars svo um ákvæði 4. mgr. 5. gr. frumvarpsins, nú 4. mgr. 67. gr. stjórnarskrárinnar:

„Ákvæði 4. mgr. 5. gr. frumvarpsins eru nýmæli sem snúa sérstaklega að aðstöðu þar sem maður er sviptur frelsi af öðrum ástæðum en með handtöku vegna gruns um refsiverða háttsemi. Undir þetta geta t.d. átt tilvik þar sem frelsissvipting er studd við heimild í lögræðislagum, nr. 68/1984. Á reglunum um stöðu manns sem er handtekinn og ákvæði 3. mgr. 5. gr. frumvarpsins eiga að ná til og þess sem hefur verið sviptur frelsi í tilviki sem á undir 4. mgr. er einna helst sá munur að í fyrrnefnda tilvikinu er fortakslaus skylda að leiða alltaf mann fyrir dómara ef hann er ekki látinn laus í kjölfar handtöku. Samkvæmt 4. mgr. 5. gr. frumvarpsins gildir þetta á hinn bóginn ekki um stöðu þess sem er sviptur frelsi af öðrum ástæðum, heldur er ráðgert að hann skuli alltaf eiga kost á að bera lögmæti frelsissviptingarinnar undir dómstóla ef hann óskar eftir því. Ástæðan fyrir þessum mun er einkum sú að í tilvikum sem falla undir 4. mgr. er frelsissvipting að öðru jöfnu reist á stjórnsýsluákvörðun sem fer eftir reglum um málsmeðferð í stjórnsýslulögum, nr. 37/1993. Aðgangur að dómara í þeim til-

vikum þjónar því einkum tilgangi málskots til endurskoðunar á stjórnvaldsákvörðun. Vert er að benda á að reglan í 4. mgr. 5. gr. frumvarpsins getur falið í sér sjálfstæðan rétt til að fá máli um frelsissviptingu skotið til dómstóla þótt ekki sé kveðið á um slíkan rétt í sérlögnum sem geyma heimild til frelsissviptingarinnar. Þá er ástæða til að vekja athygli á að í 4. mgr. 5. gr. er ekki mælt fyrir um að frelsissviptur maður eigi rétt á að fá úrlausn dómstóls um mál sitt innan ákveðinna tímamarka, heldur er sagt að þetta verði að gerast svo fljótt sem verða má. Þessi orð getur þurft að skýra með hliðsjón af eðli frelsissviptingar hverju sinni, en ætla má að kröfur yrðu að öðru jöfnu gerðar til þess að ekki yrði farið í þessum efnum fram úr viðmiðunarmörkunum skv. 3. mgr. 5. gr. . . . nema viðhlítandi ástæður þættu réttlæta það. Um 4. mgr. 5. gr. má að endingu vekja athygli á, að í síðari málslið ákvæðisins er ráðgert að maður skuli látinn laus ef dómstóll kemst að þeirri niðurstöðu að frelsissvipting sé ólögmat og bæri að fylgja slíkri ákvörðun þegar í stað.“ (Alþt. 1994, A-deild, bls. 2092.)

Í 4. mgr. 5. gr. mannréttindasáttmála Evrópu segir, að dómstóll skuli úrskurða um lögmæti frelsissviptingarinnar „með skjótum hætti“, en í ákvæði 67. gr. stjórnarskrárinnar eru notuð orðin „svo fljótt sem verða má“. Í framangreindum athugasemdum við ákvæði það, er varð að 4. mgr. 67. gr. stjórnarskrárinnar, virðist gert ráð fyrir því, að dómsúrlausn skv. 4. mgr. 67. gr. skuli að öðru jöfnu ganga um lögmæti frelsissviptingarinnar innan sólarhrings, líkt og á við um 3. mgr. 67. gr.

Í 3. mgr. 18. gr. lögræðisлага er kveðið á um skjóta meðferð mála fyrir dómstólum, að því er snertir ákvörðun dóms- og kirkjumálaráðuneytisins um vistun skv. 3. mgr. 13. gr., sbr. 14.–17. gr. laganna. Dómari skal þannig „án tafar“ taka mál fyrir og kveða síðan, sbr. 4. mgr. 18. gr., upp úrskurð um það, hvort vistunin skuli haldast eða hvort hún falli niður. Svo sem gerð er grein fyrir í athugasemdum við frumvarp til breytinga á stjórnarskránni, getur regla 4. mgr. 67. gr. stjórnarskrárinnar falið í sér sjálfstæðan rétt til þess, að fá máli um frelsissviptingu skotið til dómstóla, enda þótt ekki sé kveðið á um slíkan rétt í sérlögnum þeim, er geyma heimild til frelsissviptingarinnar. Með tilliti til mikilvægis þess, að lög, sem kveða á um íhlotun um persónuréttindi manna, mæli með skýrum hætti fyrir um framkvæmd þeirra mála, tel ég þó rétt, að um ofangreind atriði verði tekin skýr ákvæði í lögræðislag, en þar er, svo sem gerð hefur verið grein fyrir hér að framan, að finna reglur um nauðungarvistun einstaklinga á sjúkrahúsum, m.a. um skilyrði fyrir slíkri vistun og málsmeðferð. Ég tel því, að eðlilegt sé að í þeim lögum komi fram þær reglur, sem leiða má samkvæmt framansögðu af 4. mgr. 67. gr. stjórnarskrárinnar. Þannig yrði kveðið á um, að einstaklingur, sem sviptur hefur verið frelsi sínu og vistaður á sjúkrahúsi, sbr. 2. mgr. 13. gr. lögræðisлага, ætti rétt á því að bera lögmæti þeirrar frelsissviptingar undir dómstóla og kveðið á um skjóta meðferð slíkra mála fyrir dómstólum, svo sem 3. mgr. 18. gr. laganna mælir fyrir um, að því er snertir ákvörðun dóms- og kirkjumálaráðuneytisins samkvæmt 3. mgr. 13. gr., sbr. 14.–17. gr. laganna. Mælist ég því til þess, að framangreind atriði verði tekin til athugunar við samningu frumvarps til nýrra lögræðisлага, sem nú mun vera í undirbúningi á vegum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins. Af þessu tilefni er athygli Alþingis og dóms- og kirkjumálaráðherra vakin á máli þessu með vísan til 11. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis.

V.

Niðurstöðu mína dró ég saman með eftirfarandi hætti:

„Hinn 2. nóvember 1994 leitaði til mín A og kvartaði yfir því, að honum hefði ekki gefist kostur á að bera ákvörðun geðlæknis um að vista hann nauðugan á Kleppsspítala skv. 2. mgr. 13. gr. lögræðisлага nr. 68/1984 undir dómstóla skv. 5. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994.

Samkvæmt framansögðu er niðurstaða mín sú, að þar sem vistun A stóð aðeins í tvo daga, hafi verið um svo skamman tíma að ræða, að fyrirmæli 4. mgr. 5. gr. mannréttinda-sáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994, hafi naumast tekið til nefndrar vistunar. A gat hins vegar í samræmi við fyrirmæli þáverandi 60. gr. stjórnarskrárinnar borið lögmati þessarar ákvörðunar undir dómstóla, þótt slíks málskots væri ekki getið í lögræðislögum. Tel ég þess vegna, að í því efni, sem hér er fjallað um, hafi ekki verið brotin lög á A.

Ég tel aftur á móti ástæðu til að minna á, að eftir gildistöku stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995 leiða ákvæði 4. mgr. 67. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. stjórnarskipunarlög nr. 97/1995, til þess, að einstaklingar, sem sviptir hafa verið frelsi sínu og vistaðir á sjúkrahúsi, sbr. 2. mgr. 13. gr. lögræðislaga nr. 68/1984, eiga rétt til þess að bera þá ákvörðun undir dómstóla. Í lögræðislögum, sem meðal annars geyma reglur um mál um nauðungarvistun einstaklinga, er eigi mælt fyrir um slíkan rétt. Því beini ég því til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, að það hafi þau sjónarmið, sem gerð er grein fyrir í þessu álitni, til hliðsjónar við samningu frumvarps til nýrra lögræðislaga. Af því tilefni er athygli Alþingis og dóms- og kirkjumálaráðherra vakin á máli þessu með vísan til 11. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis.“

VI.

Með bréfi, dags. 29. ágúst 1996, óskaði ég eftir upplýsingum dóms- og kirkjumálaráðherra um, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af fyrrnefndu álitni mínu.

Í svari dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 13. september 1996, segir meðal annars:

„Vinna nefndar þeirrar sem vinnur að endurskoðun lögræðislaga nr. 68/1984 er langt komin, og mun frumvarpi til nýrra lögræðislaga verða skilað síðar á þessu ári. Það skal jafnframt upplýst að í þeim drögum sem nú þegar liggja fyrir er mælt fyrir um skilyrðislausan rétt nauðungarvastaðs manns til að leita úrlausnar dómstóla um vistunina, hvort svo sem um er að ræða svokallaða 48 stunda vistun, sbr. 2. mgr. 13. gr. gildandi lögræðislega, eða vistun sem samþykkt hefur verið af dóms- og kirkjumálaráðuneytinu, sbr. 3. mgr. 13. gr. gildandi lögræðislaga. Voru þau sjónarmið sem þér reifið í framangreindu álitni yðar höfð til hliðsjónar þegar framangreind regla frumvarpsins var mótuð.“

Nefnt frumvarp til lögræðislaga var samþykkt á 121. löggjafarþingi sem lög nr. 71/1997. Í lögnum er, eins og lýst er í bréfinu, kveðið á um rétt manna til að bera ákvörðun um nauðungarvistun undir dómstóla.

17.0. Skattar og gjöld.

17.1. Umsýslugjald. Lagastoð. Skattar. Þjónustugjöld. Stjórnarskrá. (Mál nr. 1249/1994)

Umboðsmaður tók til athugunar að eigin frumkvæði hvort innheimta umsýslugjalds samkvæmt 9. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 484/1994, um lögboðna brunatryggingu húseigna, stýddist við viðhlítandi lagaheimild. Tók umboðsmaður til athugunar hvort líta bæri á gjaldið sem þjónustugjald, eða hvort gjaldið fæli í sér skattheimtu.

Fyrst var mælt fyrir um umsýslugjald í nefndu reglugerðarákvæði, sem byggt var á 5. gr. laga nr. 48/1994, um brunatryggingar. Með d-lið 1. gr. laga nr. 150/1994 var sérstakri lagastoð skotið undir töku umsýslugjaldsins, en samkvæmt því lagaákvæði er heimilt að ákveða með reglugerð, að húseignendur greiði árlegt umsýslugjald af brunabótamati húseignar til Fasteignamats ríkisins, sem skal aldrei vera hærra en 0.03% af brunabótamati húseignar. Með reglugerðinni var ákveðið að gjaldið skyldi vera 0.025% af brunabótamati. Fasteignamat ríkisins annast að jafnaði fyrstu virðingu til brunabótamats og skal þá ekkert matsgjald greitt, skv. 2. málsl. 6. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 484/1994, enda nýtist skoðunin einnig til fasteignamats. Samkvæmt 7. mgr. 6. gr. reglugerðarinnar skal greiða fyrir endurmat í hlutfalli við matsfjárhæð, samkvæmt gjaldskrá, en fasteignamatið getur framkvæmt endurmat húseiganda og vátryggingafélagi að kostnaðarlausu. Ákvæðin stefna að því að kostnaður vegna virðingar verði borinn af þeim sem nýtur matsins. Gjaldskrá sú sem vísað er til hefur ekki verið sett.

Umboðsmaður tók fram að umsýslugjald væri árlegt gjald, ákveðið sem tiltekið hlutfall af brunabótamati. Samkvæmt þeirri viðmiðun gæti það ekki að neinu leyti tengst þeim kostnaði sem Fasteignamat ríkisins hefði af einstökum virðingum, enda gert ráð fyrir því, að með sérstöku matsgjaldi væri að vissu marki tekið tillit til þess kostnaðar. Taldi umboðsmaður að umsýslugjaldið væri lagt á fasteignareigendur eftir almennum, efnislegum mælikvarða samkvæmt einhliða ákvörðun ríkisvaldsins án þess að gjaldandinn fengi tiltekið og sérgreint framlag á móti gjaldinu, og sem gjaldinu væri ætlað að standa undir kostnaði af. Væri því um skatt að ræða í skilningi 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar en ekki þjónustugjald.

Umboðsmaður taldi að frá 8. september 1994, er reglugerð nr. 484/1994 tók gildi, til 31. desember 1994, er lög nr. 150/1994 öðluðust gildi, hefði taka umsýslugjalds ekki verið reist á annarri lagaheimild en 5. gr. laga nr. 48/1994, um brunatryggingar. Hefði það ákvæði ekki verið nægilegur grundvöllur fyrir töku umsýslugjaldsins, þar sem það fól aðeins í sér, að með reglugerð skyldi sett ákvæði um „kostnað virðingar“. Með d-lið 1. gr. laga nr. 150/1994 var ákvæði 4. mgr. 2. gr. laga nr. 48/1994 breytt og mælt fyrir um að með reglugerð mætti ákveða greiðslu árlegs umsýslugjalds.

Með 15. gr. stjórnarskipunarlaga, nr. 97/1995, var 77. gr. stjórnarskrárinnar breytt, þannig að tekið er fram að ekki megi fela stjórnvöldum ákvörðun um hvort leggja skuli á skatt, breyta honum eða afnema. Taldi umboðsmaður í ljósi þessa að einsýnt væri að slíkt framsal skattlagningarvalds, sem fólst í ákvæði 4. mgr. 2. gr. laga nr. 48/1994, væri óheimilt samkvæmt 77. gr. stjórnarskrárinnar, enda lá fyrir að það var skýr vilji stjórnarskrárgjafans að taka fyrir að skattlagningarvald væri framselt með þessum hætti. Vakti umboðsmaður athygli Alþingis og viðskiptaráðherra á því, sbr. 11. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að nauðsynlegt væri að koma töku umsýslugjalds á vandaðri lagagrundvöll.

I.

Með bréfi, dags. 21. október 1994, greindi ég heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra frá því, að ég hefði á grundvelli 5. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, ákveðið að taka til athugunar, hvort innheimta umsýslugjalds skv. 9. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 484/1994, um lögboðna brunatryggingu húseigna, sbr. ákvæði til bráðabirgða, styddist við viðhlítandi lagaheimild.

Þess er að geta, að samkvæmt auglýsingu nr. 11, 27. febrúar 1995, um staðfestingu forseta Íslands á reglugerð um breytingar á reglugerð um Stjórnarráð Íslands, nr. 96 31. desember 1969, með síðari breytingum, fer viðskiptaráðuneytið með mál, sem varða vátryggingastarfsemi í stað heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytis áður, sbr. og vegna þessarar breytingar 3. gr. laga nr. 10, 27. febrúar 1995, um breytingu á yfirstjórn vátryggingastarfsemi, er breytti 5. gr. laga nr. 48/1994, um brunatryggingar.

II.

Í framangreindu bréfi til heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra óskaði ég þess, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið léti mér í té gögn málsins og skýrði viðhorf sitt til þess. Sérstaklega óskaði ég eftir því að ráðuneytið gerði grein fyrir því, við hvaða lagaákvæði innheimtan á nefndu umsýslugjaldi styddist svo og því, hvernig umræddu gjaldi skyldi varið.

Svör ráðuneytisins bárust mér með bréfi, dags. 16. janúar 1995. Segir þar meðal annars svo:

- „1. Í byrjun september 1994 var sett reglugerð nr. 484/1994 um lögboðna brunatryggingu húseigna. Með 9. mgr. 6. gr. reglugerðarinnar voru sett ákvæði um svonefnt umsýslugjald. Umsýslugjald er lagt á alla húseigendur og skal vera 0,025% (prómill) af brunabótamati húseignar. Í ákvæði til bráðabirgða í reglugerðinni kemur fram að vegna iðgjalda sem hafin verði innheimta á á árinu 1994 vegna ársins 1995 skuli innheimta umrætt umsýslugjald frá og með 1. janúar 1995.

Umrædd reglugerð var sett í framhaldi af tillögum nefndar sem ráðherra skipaði til að gera tillögur um þetta efni. Í áliti nefndarinnar, sem hér fylgir með í ljósríti, kemur fram að nefndin taldi að skjóta mætti styrkari lagastöðum undir umrætt umsýslugjald.

2. Heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra lagði því fram á Alþingi á sl. hausti frumvarp til laga um breytingu á lögum um brunatryggingar nr. 48/1994. Þar voru gerðar tillögur um ýmsar breytingar á umræddum lögum, bæði varðandi umsýslugjaldið sem og önnur atriði sem tekið var á í reglugerðinni og talið var [að] taka þyrfti á sérstaklega í lagatextanum. Má þar nefna ákvæðið um greiðslu bóta ef brunatrygging húss hefur fallið niður af ástæðum sem húseiganda verður ekki um kennt, sbr. 4. gr. frumvarpsins.

Lög þessi voru samþykkt sem lög frá Alþingi 30. desember 1994. Löggin öðluðust gildi síðastliðin áramót og eru nr. 150/1994. Ljósrít laganna fylgir hér með. Við samanburð laganna og þess frumvarps sem lagt var fram í upphafi kemur fram að frumvarpið var samþykkt óbreytt að öðru leyti en [að] nánari ákvæði voru sett um gerðardóm vegna svokallaðs markaðsverðs húseigna.

3. Í ljósi þess að hinn 1. janúar 1995 voru gengin í gildi lagaákvæði sem kváðu skýrt á um umrætt umsýslugjald er ljóst að enginn vafi leikur á um það að umsýslugjaldið styðst við viðhlítandi lagaheimild frá og með þeim tíma sem álagning þess hefst.
4. Ráðuneytið vill þó taka það fram að það telur að í 5. gr. laga nr. 48/1994 hafi verið skýr heimild til ráðherra til að setja reglugerð um nánari framkvæmd laganna, m.a. um kostnað vegna virðingar. Umrætt umsýslugjald rennur til Fasteignamats

ríkisins sem samkvæmt lögnum eru falin viðamikil verkefni í tengslum við brunatryggingar. Verkefni þess eru öll í þágu húseiganda, þ.e. að annast virðingu skylduvátryggðra húsa og halda utan um skráningu brunatryggðra húseigna í landinu. Fasteignamat ríkisins mun koma upp skrá yfir allar brunatryggðar fasteignir sem verður hluti að svokallaðri Landsskrá fasteigna. Með henni verður tryggt, svo vel sem kostur er, að fylgst verði með því að á hverjum tíma verði engar húseignir utan skyldutryggingar. Umrætt umsýslugjald skiptir sköpum varðandi þessa uppbyggingu. Í umræddri 5. gr. er skýr heimild til ráðherra um að setja reglugerð um nánari framkvæmd laganna, m.a. um kostnað vegna virðingar. Umrætt umsýslugjald er til komið vegna kostnaðar við virðingar og þeirra skráa sem setja verður á laggirnar eftir að einkaréttur aðila til brunatrygginga var afnuminn um sl. áramót.“

II. L

Úrlausnarefnið í máli þessu er, hvort umsýslugjald það, sem tekið var upp með 9. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 484 frá 5. september 1994, um lögboðna brunatryggingu húseigna, sbr. 4. mgr. 2. gr. laga nr. 48/1994, um brunatryggingar, eins og grein þessari var breytt með 1. gr. laga nr. 150/1994, um breytingu á fyrrnefndu lögnum, eigi sér nægjanlega lagastöð. Í þeim efnum skiptir máli, hvort gjald þetta felur í sér skattheimtu eða hvort líta ber á það sem endurgjald fyrir veitta þjónustu (þjónustugjald), enda þótt lagaheimild þurfi að vera fyrir gjaldinu, hvor sem niðurstaðan er að þessu leyti. Teljist vera um skatt að ræða, ber að líta til þeirra krafna, sem felast í 40. og 77. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, sbr. og nú 15. gr. stjórnarskipunarlagar nr. 97, 28. júní 1995, um breytingu á stjórnarskránni, er breytti fyrrnefndri 77. gr. hennar, og leiða til þess, að í lagaheimildum um skatta (skattlagningarheimildum) verður meðal annars að kveða skýrlega á um skattskyldu, skattstofn og gjaldstig eða fjárhæð skatts að öðru leyti.

2.

Með lögum nr. 48 6. maí 1994, um brunatryggingar, voru felld úr gildi lög nr. 25/1954, um brunatryggingar í Reykjavík, og lög nr. 59/1954, um brunatryggingar utan Reykjavíkur. Ekki var þó hróflað við skyldutryggingu húseigna gegn eldsvoða. Samkvæmt fyrstnefndu lögnum hafði Reykjavíkurborg einkarétt á brunatryggingum húseigna í Reykjavík, en síðarnefndu lögin veittu sveitarstjórnnum utan Reykjavíkur heimild til að semja við eitt vátryggingafélag eða fleiri um brunatryggingar á þeim húseignum í umdæmi sínu, sem tryggingarskyldar voru samkvæmt lögnum. Með lögum nr. 48/1994 var þetta fyrirkomulag afnumið frá og með 1. janúar 1995.

Í athugasemdum með frumvarpi því, sem varð að lögum nr. 48/1994, kemur fram, að ástæðan fyrir breytingunum sé samningur um evrópskt efnahagssvæði. Vegna skilyrða samkeppnisreglna þess samnings og til þess að aðgangur vátryggingafélaga að brunatryggingamarkaði hér á landi verði frjáls og jafn öllum á evrópsku efnahagssvæði og vátryggingatakar geti sjálfir valið það vátryggingafélag, sem þeir vilji skipta við, þurfi að fella niður heimild bæjar- og sveitarstjórna utan Reykjavíkur til að semja við eitt eða fleiri vátryggingafélög um brunatryggingar á öllum húsum í viðkomandi umdæmi. Þá þurfi einnig að afnema einkarétt Húsatrygginga Reykjavíkur til brunatrygginga húseigna í borginni. (Alþt. 1993, A-deild, bls. 4255.)

3.

Í 2. gr. laga nr. 48/1994, um brunatryggingar, eins og lögin voru upphaflega samþykkt, var gert ráð fyrir því, að dómkvaddir matsmenn eða Fasteignamat ríkisins annaðist virð-

ingu skylduvátryggðra húsa. Í frumvarpi til laga þessara var hins vegar miðað við það, að Fasteignamat ríkisins eitt annaðist þetta verkefni. Um þetta sagði svo í athugasemdum við 2. gr. frumvarpsins:

„Frumvarpið gerir ráð fyrir nýmæli þess efnis að Fasteignamati ríkisins verði falið það hlutverk að annast framkvæmd virðingar. Er talið heppilegt að sami aðili annist framkvæmd fasteignamats og virðingar til brunatryggingar húseigna. Fram til þessa hafa dómkvaddir matsmenn annast framkvæmd virðingar.“ (Alþt. 1993, A-deild, bls. 4256.)

Heilbrigðis- og trygginganefnd Alþingis lagði fram þá breytingartillögu við 2. gr. frumvarpsins, er samþykkt var, að dómkvaddir matsmenn eða Fasteignamat ríkisins skyldu annast virðingu skylduvátryggðra húsa. Jafnframt lagði nefndin til, að virðingin skyldi felld að matseiningakerfi Fasteignamats ríkisins. Um þetta segir svo í nefndaráliti:

„Lagt er til að 2. gr. verði breytt þannig að unnt sé að fela annaðhvort dómkvöddum matsmönnum eða Fasteignamati ríkisins virðingu skylduvátryggðra húseigna. Nefndin telur rétt að fleiri en Fasteignamat ríkisins geti annast matið og leggur til að tryggingafélögum verði frjálst að semja við aðra, dómkvadda matsmenn, um að annast þetta mat. Nefndin leggur þó til að kveðið verði á um að virðingin sé gerð á grundvelli matseiningakerfis Fasteignamats ríkisins og að dómkvöddum matsmönnum verði skylt að tilkynna Fasteignamatinu um virðingu. Þannig er tryggt eftirlit með því að allar húseignir í landinu séu á hverjum tíma brunatryggðar.“ (Alþt. 1993, A-deild, bls. 4797.)

Með 1. gr. laga nr. 150, 30. desember 1994, um breytingu á lögum nr. 48/1994, um brunatryggingar, voru gerðar nokkrar breytingar á ákvæðum 2. gr. síðarnefndu laganna um framkvæmd virðingar skylduvátryggðra húseigna, auk þess sem við greinina var bætt málsgrein um heimild til að ákveða með reglugerð, að húseigendur greiði árlegt umsýslugjald af brunabótamati húseignar til Fasteignamats ríkisins. Með lagabreytingu þessari var hlutverk Fasteignamats ríkisins aukið frá því, sem upphaflega hafði verið markað í lögum nr. 48/1994, einkum að því leyti, að stofnunin skyldi að jafnaði annast fyrstu virðingu til brunabótamats. Þá var aukið við ákvæði þess efnis, að sæi Fasteignamat ríkisins ástæðu til, gæti það framkvæmt endurmat, húseiganda og vátryggingafélagi að kostnaðarlausu. Um þetta aukna hlutverk Fasteignamats ríkisins í virðingum skylduvátryggðra húseigna til brunabótamats segir svo í athugasemdum við 1. gr. frumvarps þess, sem varð að lögum nr. 150/1994:

„Hér eru gerðar nokkrar breytingar á 2. gr. laganna. Í fyrsta lagi er gert ráð fyrir að Fasteignamat ríkisins annist að jafnaði fyrstu virðingu til brunabótamats. Fasteignamat ríkisins annast skv. lögum fasteignamat allra húsa. Þegar hús er tekið í notkun ber stofnuninni því að meta húseign til fasteignamats. Það er til hagræðingarauka fyrir húseigendur að Fasteignamatið að jafnaði annist jafnframt virðingu húseignarinnar til brunabótamats. Rétt þykir að hafa þetta atriði skýrt í lagatextanum. Eðlilegt er að í þeim tilvikum þegar Fasteignamatið annast fyrstu virðingu til brunabótamats sé sú virðing án endurgjalds fyrir húseiganda.

Nauðsynlegt þykir að hafa það skýrt í lögnum að Fasteignamat ríkisins megi, sjái það ástæðu til, framkvæma endurmat, húseiganda og vátryggingafélagi að kostnaðarlausu. Eins og áður hefur verið vikið að er verið að gera veigamiklar breytingar á starfsemi Fasteignamatsins og tengja uppbyggingu landskrár fasteigna við starfsemi

stofnunarinnar. Nauðsynlegt er að stofnunin geti framkvæmt endurmat á brunabótamati fasteignar. Slíkt endurmat yrði gert t.d. í tengslum við ákvörðun um endurskoðun fasteignamats í heilu sveitarfélagi. Eins og nú horfir við þá getur verið mikill munur á brunabótamati og fasteignamati húseigna þar sem endurskoðun helst ekki í hendur.“ (Alpt. 1994, A-deild, bls. 1715.)

Í 5. gr. laga nr. 48/1994, um brunatryggingar, er mælt svo fyrir, að heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra skuli setja reglugerð um nánari framkvæmd laganna, þar á meðal verksvið váttryggjanda, skyldur váttryggingataka, bótauppgjör, undanskildar áhættur, réttarstöðu við eigendaskipti, rétt veðhafa og framkvæmd virðingar og yfirmats, þar á meðal kostnað virðingar. Samkvæmt þessu lagaákvæði var sett reglugerð nr. 484, 5. september 1994, um lögboðna brunatryggingu húseigna. Í 6. gr. reglugerðarinnar er fjallað um framkvæmd mats og kostnað. Í 6., 7. og 9. mgr. þessarar greinar reglugerðarinnar er vikið að kostnaði við mót. Þessi ákvæði eru svohljóðandi:

„Fasteignamat ríkisins skal að jafnaði annast fyrsta brunabótamat húseignar eftir að hús er tekið í notkun. Fyrir fyrsta mat skal ekkert matsgjald greitt ef Fasteignamat ríkisins annast matið enda nýtist skoðunin einnig til fasteignamats.

Fyrir endurmat húseignar skal greiða í hlutfalli við matsfjárhæð skv. gjaldskrá sem ráðherra váttryggingamála setur. Sjái Fasteignamat ríkisins ástæðu til getur það framkvæmt endurmat, húseiganda og váttryggingafélagi að kostnaðarlausu.

[. . .]

Húseigendur greiða árlega umsýslugjald 0,025 % (prómill) af brunabótamati húseignar til Fasteignamats ríkisins. Viðkomandi váttryggingafélag innheimtir þetta gjald og skilar til Fasteignamatsins.“

Í ákvæði til bráðabirgða í fyrrgreindri reglugerð var tekið fram, að váttryggingafélög skyldu frá og með 1. janúar 1995 innheimta umsýslugjald til Fasteignamats ríkisins samkvæmt lokamálsgrein 6. gr. Við endurnýjun váttrygginga vegna húseigna utan Reykjavíkur með endurnýjunardag 15. október 1994 skyldi umsýslugjaldið innheimt hlutfallslega og að svo miklu leyti, sem váttryggingatímabilið félli á árið 1995.

Með d-lið 1. gr. laga nr. 150/1994, um breytingu á lögum nr. 48/1994, um brunatryggingar, var nýrri málsgrein aukið við 2. gr. síðarnefndu laganna, er varð 4. mgr., svohljóðandi:

„Með reglugerð er heimilt að ákveða að húseigendur greiði árlegt umsýslugjald af brunabótamati húseignar til Fasteignamats ríkisins. Viðkomandi váttryggingafélag innheimtir þetta gjald og skilar til Fasteignamatsins. Umsýslugjald þetta skal aldrei vera hærra en 0,03% (prómill) af brunabótamati húseignar.“

Í athugasemdum með 1. gr. frumvarps þess, er varð að lögum nr. 150/1994, er vikið að ofangreindu ákvæði um umsýslugjald. Þar segir svo:

„Loks er skýrt kveðið á um það í lögum að Fasteignamati ríkisins sé heimilt að innheimta umsýslugjald vegna verkefna sinna í tengslum við brunatryggingar í þágu húseigenda. Gjald þetta er smávægileg þóknun, aldrei hærra en 30 kr. miðað við hverja milljón í brunabótamati, þ.e. 0,03% (prómill) fyrir þá þjónustu sem Fasteignamatið veitir húseigendum með því að halda landskrá yfir brunabótamat húseigna í landinu og fylgjast með að brunabótamat húseigna sé á hverjum tíma rétt. Gjaldið skiptir á hinn bóginn sköpum varðandi þá uppbyggingu sem verið er að hrinda af stað

hjá Fasteignamatinu í tengslum við landskrá fasteigna og er nauðsynleg eftir að einkaréttur tiltekinna aðila til brunatrygginga hefur verið afnuminn. Viðkomandi vátryggingafélag innheimtir þetta gjald og skilar til Fasteignamatsins. Í reglugerð um lögboðna brunatryggingu húseigna nr. 484/1994 er mælt fyrir um þetta gjald með stoð í 5. gr. laganna þar sem ráðherra hefur skýra heimild til að setja reglugerð um nánari framkvæmd laganna, m.a. um kostnað vegna virðingar. Þrátt fyrir þessa ótvíræðu lagaheimild þykir rétt að með skýrum hætti sé fjallað um umsýslugjaldið og þak sett um fjárhæð þess.“ (Alþt. 1994, A-deild, bls. 1715.)

4.

Fasteignamat ríkisins starfar samkvæmt lögum nr. 94/1976, um skráningu og mat fasteigna. Samkvæmt þeim lögum skal halda skrá um allar fasteignir í landinu, þar sem fram komi upplýsingar um eiginleika eignanna og rétt til þeirra. Hverja fasteign skal meta til verðs svo sem nánar greinir í lögnum. Þar eru settar reglur um framkvæmd fasteignaskráningar og fasteignamats, sbr. og reglugerð nr. 406/1978, um fasteignaskráningu og fasteignamat.

Með lögum nr. 48/1994, um brunatryggingar, sbr. lög nr. 150/1994, um breytingu á þeim lögum, eru ný matsverkefni lögð á herðar Fasteignamati ríkisins vegna breytinga þeirra á skipan brunatrygginga húseigna, sem leiðir af lögum þessum og lýst er hér að framan. Eins og áður segir, helst skylduvátrygging húseigna gegn eldsvoða þrátt fyrir breytingarnar. Þessi nýju verkefni Fasteignamats ríkisins eru mörkuð í 2. gr. laga nr. 48/1994, um brunatryggingar, sbr. 1. gr. laga nr. 150/1994, um breytingu á þeim lögum, og 6. gr. reglugerðar nr. 484/1994, um lögboðna brunatryggingu húseigna. Eru þessi verkefni fólgin í því, að Fasteignamati ríkisins ber að verulegu leyti að annast brunabótamat húseigna í landinu. Slík mót voru áður ekki að neinu leyti í verkahring þess. Samkvæmt 3. másl. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 48/1994, sbr. a-lið 1. gr. laga nr. 150/1994, ber Fasteignamati ríkisins að jafnaði að annast fyrstu virðingu. Endurmat virðist geta verið jöfnum höndum á vegum Fasteignamats ríkisins eða framkvæmt af dómkvöddum matsmönnum. Hvorki í lögnum né reglugerðinni er tekið fram, hvernig verkaskiptingu skuli háttáð að því er endurmat snertir, en samkvæmt fyrrgreindu nefndaráli heilbrigðis- og trygginganefndar Alþingis virðist gengið út frá því, að vátryggingafélög ráði því, hvort mót verði falin öðrum en Fasteignamati ríkisins.

Í þessu sambandi er þess að geta, að með lögum nr. 51/1994, um breytingu á lögum nr. 94/1976, um skráningu og mat fasteigna, með síðari breytingum, voru nokkrar breytingar gerðar á ákvæðum um skipulag og starfsemi Fasteignamats ríkisins. Meðal annars var Fasteignamati ríkisins breytt í B-hluta stofnun, sbr. 1. gr. laga nr. 51/1994, er breytti 6. gr. laga nr. 94/1976, en áður hafði stofnunin verið A-hluta stofnun, sbr. fyrirmæli um A-hluta og B-hluta fjárlaga í lögum nr. 52/1966, um ríkisbókhald, gerð ríkisreiknings og fjárlaga. Í frumvarpi, sem flutt var um sama efni árið áður, þ.e. á 116. löggjafarþingi, en varð ekki að lögum, kemur fram í athugasemdum, að samkvæmt fjárlagafrumvarpi fyrir árið 1993 sé gert ráð fyrir, að Fasteignamat ríkisins verði gert að B-hluta stofnun, sbr. Alþt. 1992, A-deild, bls. 4398. Samkvæmt fjárlögum fyrir árið 1993 og 1994 er við það miðað, að Fasteignamat ríkisins sé B-hluta stofnun, enda þótt sú breyting hafi ekki verið gerð á stöðu stofnunarinnar fyrr en með lögum nr. 51/1994. Í athugasemdum með frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 1993 er tekið fram, að Fasteignamat ríkisins sé nú sett fram í B-hluta frumvarpsins og muni fjármálaráðherra setja stofnuninni stjórn, sem skipuð verði fulltrúum ríkis og sveitarfélaga. Frumvarp þess efnis verði flutt á haustþingi. (Alþt. 1992, A-deild, bls. 334.) Í athugasemdum með frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 1994 er þess getið, að árið áður hafi fjármálaráðherra lagt fram frumvarp til laga um breytingar á lögum nr. 94/1976, um skráningu og mat fasteigna, með síðari breytingum. Í því frumvarpi hefði verið gert

ráð fyrir því, að Fasteignamat ríkisins yrði B-hluta stofnun og kveðið hefði verið á um heimildir til handa stofnuninni til að innheimta gjald fyrir veitta þjónustu. Frumvarpið hefði hins vegar ekki náð afgreiðslu á síðasta þingi og yrði endurflutt á þessu þingi. (Alþt. 1993, A-deild, bls. 345.) Í athugasemdum með frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 1995 er að þessari breytingu vikið. Þar segir meðal annars svo: „Með lögum nr. 51/1994, um breytingu á lögum nr. 94/1976, um skráningu og mat fasteigna, með síðari breytingum, var fellt niður ákvæði laga nr. 94/1976 þar sem kveðið var á um að Fasteignamat ríkisins væri A-hluta stofnun.“ (Alþt. 1994, A-deild, bls. 339 og 362.)

Þá voru í fyrrnefndu frumvarpi til breytinga á lögum um skráningu og mat fasteigna, er lagt var fram á 116. löggjafarþingi, ákvæði um gjalddöku fyrir veitta þjónustu og ákvæði um, að Fasteignamati ríkisins væri heimilt að framkvæma annars konar mat en fasteignamat. Slík ákvæði voru ekki tekin í lög með lögum nr. 51/1994 og var ekki að finna í frumvarpi til þeirra laga. Um þetta segir svo í athugasemdum með frumvarpi því, sem varð að lögum nr. 51/1994:

„Í fyrra frumvarpi voru lagðar til breytingar á liðum sem tengjast gjalddöku fyrir þjónustu en ekki nú. Þá var einnig lagt til að sett yrði inn ákvæði um að Fasteignamat ríkisins hefði heimild til að framkvæma annars konar mat en hið eiginlega fasteignamat, en það ákvæði er ekki í þessu frumvarpi þar sem ekki verður séð að slík vinna sé stofnuninni óheimil samkvæmt núgildandi lögum. Með gildistöku EES-samningsins verður öllum tryggingafélögum heimilt að sjá um brunatryggingar og því opnast sá möguleiki að Fasteignamat ríkisins taki að sér brunabótamat fasteigna gegn gjaldi.“ (Alþt. 1993, A-deild, bls. 2382.)

Í bréfi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins til mín, dags. 16. janúar 1995, er að finna nokkra lýsingu á hinum nýju verkefnum Fasteignamats ríkisins. Því bréfi fylgdi og minnisblað Fasteignamats ríkisins frá því í desember 1994 vegna brunabótamats. Þar er lýst í nokkrum liðum þeim viðfangsefnum, sem hin nýju verkefni hafa í för með sér fyrir stofnunina. Í megindráttum hefur Fasteignamati ríkisins með fyrrgreindum lagabreytingum verið falið nýtt matshlutverk, þ.e. skráning og mat húseigna til brunabótamats, sem telja verður eðlisskylt þeim verkefnum, sem stofnuninni ber að annast samkvæmt lögum nr. 94/1976, um skráningu og mat fasteigna, og raunar gengið út frá því, að slíkt matshlutverk geti rúmast innan þeirra laga, sbr. fyrrgreindar athugasemdir með frumvarpi því, sem varð að lögum nr. 51/1994.

Í svarbréfi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins til mín, dags. 16. janúar 1995, kemur ekki skýrt fram, hvort ráðuneytið telur umsýslugjald vera endurgjald fyrir veitta þjónustu eða skatt. Þó kemur þar fram það viðhorf, að verkefni Fasteignamats ríkisins vegna brunatrygginga séu „öll í þágu húseiganda, þ.e. að annast virðingu skylduvátryggðra húsa og halda utan um skráningu brunatryggðra húseigna í landinu“. Svipað sjónarmið kemur fram í athugasemdum með 1. gr. þess frumvarps, er varð að lögum nr. 150/1994, um breytingu á lögum nr. 48/1994, um brunatryggingar, þar sem fram kemur, að gjaldi sé þóknun „fyrir þá þjónustu sem Fasteignamatið veitir húseigendum með því að halda landskrá yfir brunabótamat húseigna í landinu og fylgjast með að brunabótamat húseigna sé á hverjum tíma rétt.“ (Alþt. 1993, A-deild, bls. 1715.)

Lagaskylda til að brunatryggja húseignir komst á snemma á þessari öld, sbr. einkum lög nr. 26/1905, um vátrygging sveitabæja og annarra húsa í sveitum, utan kaupúna, og lög nr. 58, 22. nóvember 1907, um stofnun Brunabótafélags Íslands. Þessi lög komu aldrei til framkvæmda og hinn 3. nóvember 1915 samþykkti Alþingi ný lög nr. 54/1915, um stofnun brunabótafjelags Íslands, er urðu grundvöllur fyrir því, að félagið hóf starfsemi sína og vátryggingaskylda komst á 1. janúar 1917. Hafði félagið einkarétt á brunatryggingum á fast-

eignum utan Reykjavíkur, uns hann var felldur niður 1954, sbr. lög nr. 59/1954 og lög nr. 9/1955. Áður höfðu brunatryggingar fasteigna komist á í Reykjavík, án þess að skyldutryggingu væri til að dreifa, sbr. upphaflega tilskipun um ábyrgð fyrir eldsvoða á Reykjavíkurkaupstað og fl. frá 14. febrúar 1874. Upphaf þess máls er að rekja til ársins 1833, er stiftamtmaður mæltist til þess í bréfi til Rentukammers, að sum ákvæði tilskipunar frá 6. apríl 1832 um brunamál danskra kaupstaða yrðu látin taka til Reykjavíkur. Voru fasteignir í Reykjavík samkvæmt tilskipuninni frá 1874 og síðari löggjöf tryggðar hjá hinu almenna brunabótafélagi dönsku kaupstaðanna. Má rekja sérstöðu Reykjavíkur í brunatryggingum fasteigna til þessa upphafs.

Nýmæli þau, sem felast í lögum nr. 48/1994, sbr. lög nr. 150/1994, breyta engu um skyldutryggingu fasteigna gegn eldsvoða. Samkvæmt þessu hefur almannavaldið lengi látið sig varða, að húseignir séu skyldutryggðar gegn eldsvoða. Hin opinberu afskipti af brunatryggingum húseigna hafa hins vegar fyrst og fremst verið á vegum sveitarstjórna, sbr. lög nr. 25/1954, um brunatryggingar í Reykjavík, og lög nr. 59/1954, um brunatryggingar utan Reykjavíkur. Hefur það raunar fallið að hlutverki sveitarstjórna á vettvangi brunamála almennt, sbr. nú 6. tölul. 6. mgr. 6. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986. Enda þótt gengið hafi verið út frá því í lögum nr. 25/1954 og lögum nr. 59/1954, að húseigendur greiddu virðingarkostnað, er að mínum dómi ekki einhlítt, vegna fyrrgreindrar lagaskyldu, að skoða virðingu húseigna til brunabótamats eingöngu sem þjónustu við húseigendur.

Eins og fyrr segir, var fyrst mælt fyrir um umsýslugjald í 9. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 484/1994, um lögboðna brunatryggingu húseigna, og voru fyrirmæli reglugerðarinnar um gjald þetta upphaflega byggð á 5. gr. laga nr. 48/1994, um brunatryggingar. Með d-lið 1. gr. laga nr. 150/1994, um breytingu á lögum um brunatryggingar nr. 48/1994, var sérstakri laga-
stoð skotið undir töku umsýslugjalds, en ekki hefur verið hróflað við reglugerðarákvæðinu. Samkvæmt síðastnefndu lagaákvæði er heimilt að ákveða með reglugerð, að húseigendur greiði árlegt umsýslugjald af brunabótamati húseignar til Fasteignamats ríkisins, er aldrei skal vera hærra en 0,03% (prómill) af brunabótamati húseignar. Samkvæmt reglugerðinni er gjaldtakan ákveðin árlegt umsýslugjald 0,025% (prómill) af brunabótamati húseignar. Eins og fram hefur komið, annast Fasteignamat ríkisins að jafnaði fyrstu virðingu til brunabótamats. Samkvæmt 2. málsl. 6. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 484/1994 skal ekkert matsgjald greitt, ef Fasteignamat ríkisins annast matið, enda nýtist skoðunin einnig til fasteignamats. Samkvæmt 7. mgr. 6. gr. reglugerðarinnar skal greiða fyrir endurmat húseignar í hlutfalli við matsfjárhæð samkvæmt gjaldskrá, sem ráðherra setur. Þó getur fasteignamatið samkvæmt þessari málsgrein reglugerðarinnar framkvæmt endurmat, húseiganda og váttryggingafélagi að kostnaðarlausu. Hér er bersýnilega ekki átt við umsýslugjald heldur sérstakt matsgjald fyrir virðingu, sem gerð hefur verið. Þessi ákvæði virðast stefna að því að nokkru leyti, að kostnaður vegna virðingar til brunabótamats verði borinn af þeim, sem nýtur matsins. Tekið skal fram, að ráðherra hefur ekki sett gjaldskrá þá, er að framan greinir.

Í athugasemdum með frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 1995 er ekki sérstaklega vikið að umsýslugjaldi. Hins vegar er nokkuð að þessu gjaldi vikið í athugasemdum með frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 1996. Þar segir svo:

„Áætlun stofnunarinnar gerir ráð fyrir auknu starfsumfangi á næsta ári vegna nýrra verkefna. Þar vegur þyngst að á síðasta ári voru samþykktar á Alþingi breytingar á lögum um brunatryggingar sem kveða á um að Fasteignamati ríkisins sé falið að annast mat og upplýsingagjöf um álagningarstofn skipulagsgjalda til innheimtumanna ríkissjóðs og úrskurða um kærur gjaldenda. Til að mæta kostnaði við þessi umsvif fær stofnunin hlutdeild í skipulagsgjaldinu, svonefnt umsýslugjald, og skýrir það hækkun tekna frá gildandi fjárlögum.“ (Alpt. 1995, A-deild, bls. 367.)

Í framangreindum athugasemdum með fjárlagafrumvarpinu skortir nokkuð á, að mínum dómi, um réttan skilningi á nýju verkefni Fasteignamats ríkisins og umsýslugjaldi. Skipulagsgjald er lagt á samkvæmt 35. gr. skipulagslaga nr. 19/1964 og er ætlað að standa straum af kostnaði ríkisins af framkvæmd skipulagsmála. Það má nema allt að 0.03% af brunabótaverði nýbyggingar. Hvorki er umsýslugjald hluti af skipulagsgjaldi né er markmið virðingar til brunabótamats að skapa gjaldstofn fyrir skipulagsgjald.

Umsýslugjald er árlegt gjald og er ákveðið sem tiltekið hlutfall af brunabótamati. Samkvæmt þeirri viðmiðun getur það ekki að neinu leyti tengst þeim kostnaði, sem Fasteignamat ríkisins hefur af einstökum virðingum, enda er gert ráð fyrir því, að með sérstöku matsgjaldi sé að vissu marki tekið tillit til slíks kostnaðar. Jafnframt er ljóst, að samkvæmt þessum mælikvarða geta tekjur af umsýslugjaldi í heild sinni ekki með neinu móti svarað til þess kostnaðar, sem leggst á Fasteignamat ríkisins vegna hinna nýju verkefna. Samkvæmt þessu verður ekki annað séð en að umsýslugjaldi sé ætlað að ganga til greiðslu á þeim almenna kostnaði, sem leggst á Fasteignamat ríkisins vegna þeirra auknu verkefna, sem leiðir af því, að framkvæmd brunabótamats færir að verulegu leyti á hendur þess, án þess þó að haldið sé sérstaklega utan um þann kostnað og tekjum af gjaldinu ráðstafað eingöngu til greiðslu hans. Þar er um almenn matsverkefni að ræða, sem löggjafinn sýnist hafa talið, að féllu að lögbundnu matshlutverki stofnunarinnar. Þá ber að hafa í huga, að um lögmæltu skyldutryggingu húseigna er að ræða, þannig að húseigendur eiga ekkert val um það, hvort þeir greiða umsýslugjald eða ekki.

Samkvæmt þessu verður að telja, að umsýslugjald sé lagt á fasteignareigendur eftir almennum, efnislegum mælikvarða samkvæmt einhliða ákvörðun ríkisvaldsins og innheimt án þess að gjaldandinn fái á móti tiltekið og sérgreint framlag, sem látið er í té í tengslum við gjaldtökuna og gjaldinu er ætlað að standa undir kostnaði af.

Samkvæmt því, sem hér hefur verið rakið, tel ég vafalaust, að umsýslugjald beri að telja skatt í skilningi 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar en ekki endurgjald fyrir veitta þjónustu (þjónustugjald).

5.

Kemur þá til athugunar, hvort nægjanleg lagastoð sé fyrir umsýslugjaldi, miðað við það, að gjald þetta teljist skattur, svo sem niðurstaða mín er samkvæmt framansögðu.

Þegar mált var fyrir um umsýslugjald í 9. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 484, 5. september 1994, um lögboðna brunatryggingu húseigna, var ekki sérstöku ákvæði til að dreifa um þetta gjald í lögum nr. 48/1994, um brunatryggingar. Reglugerðin var sett með heimild í 5. gr. laga þessara, svohljóðandi:

„Heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra skal setja reglugerð um nánari framkvæmd þessara laga, þar á meðal verksvið váttryggjanda, skyldur váttryggingataka, bótauppgjör, undanskildar áhættur, réttarstöðu við eigendaskipti, rétt veðhafa og framkvæmd virðingar og yfirmats, þar á meðal kostnað virðingar.“

Í svarbréfi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins til mín, dags. 16. janúar 1995, kemur fram, að ráðuneytið telur, að í 5. gr. laga nr. 48/1994 hafi falist skýr heimild fyrir ráðherra til að setja reglugerð um nánari framkvæmd laganna, meðal annars um kostnað vegna virðingar. Umrætt umsýslugjald sé til komið meðal annars vegna kostnaðar við virðingar. Eftir að lög nr. 150/1994, um breytingu á lögum um brunatryggingar nr. 48/1994, hafi tekið gildi, leiki enginn vafi á því, að umsýslugjaldið styðjist við viðhlítandi lagaheimild.

Eins og fram kemur í II. kafla 1 hér að framan, eru gerðar sérstakar kröfur um inntak lagaheimildar um skattlagningu. Þar sem telja verður umsýslugjald skatt samkvæmt fram-

ansögðu, verður lagaheimild fyrir því gjaldi að uppfylla slíkar kröfur. Kröfur þessar eru leiddar af ákvæðum stjórnarskrárinnar um skatta, eins og þau ákvæði hafa verið skýrð í dómaframkvæmd. Í 40. gr. stjórnarskrárinnar kemur fram, að engan skatt megi „ . . . á leggja né breyta né af taka nema með lögum“. Samkvæmt 77. gr. stjórnarskrárinnar skal skattamálum skipað með lögum. Með 15. gr. stjórnarskipunarlaganna nr. 97, 28. júní 1995, um breyting á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, með síðari breytingum, voru settar ítarlegri reglur um skattamál í 77. gr. stjórnarskrárinnar en fyrir voru. Þar var fyrir sú regla, að skattamálum skyldi skipað með lögum. Eftir fyrrgreinda breytingu er sú regla í 1. másl. 1. mgr. 77. gr. stjórnarskrárinnar, en í 2. másl. þeirrar málsgreinar er nýmæli þess efnis, að ekki megi fela stjórnvöldum ákvörðun um, hvort leggja skuli á skatt, breyta honum eða afnema hann. Vík ég frekar að þessu nýmæli hér á eftir. Í 2. mgr. 77. gr. var tekin upp regla um almennt bann við afturvirkni skattalaga.

Fyrrgreind breyting á 77. gr. stjórnarskrárinnar tók gildi hinn 5. júlí 1995, sbr. 17. gr. stjórnarskipunarlaganna nr. 97/1995. Þar sem nýjum lagagrundvelli var skotið undir umsýslugjald með d-lið 1. gr. laga nr. 150, 30. desember 1994, um breytingu á lögum nr. 48/1994, um brunatryggingar, reynir ekki á 5. gr. síðarnefndu laganna sem lagaheimild fyrir umsýslugjaldi gagnvart fyrrnefndum breytingum á 77. gr. stjórnarskrárinnar.

Enda þótt Alþingi fari með vald til álagningar skatta og gjalda, hefur tíðkast í íslenski löggjöf, að stjórnvöldum sé veitt heimild til að ákveða, hvort innheimta skuli tiltekinn skatt. Hefur Hæstiréttur talið, að þessi langa og athugasemdalaus venja löggjafans hafi helgað slíka skattheimtu innan vissra marka, sbr. Hrd. 1985:1544. Slík heimild hefur þó verið talin háð takmörkunum og hefur verið almennt viðurkennt, að óheft framsal slíks valds væri óheimilt. Hefur svo verið litið á, að heimildir af þessu tagi verði að koma skýrt og ótvírætt fram í lögum og þær beri að skýra þröngt, sbr. t.d. Hrd. 1985:1544 og Hrd. 1986:462.

Áður en nýrri lagastoð var skotið undir töku umsýslugjalds með d-lið 1. gr. laga nr. 150, 30. desember 1994, um breytingu á lögum um brunatryggingar nr. 48/1994, er tók gildi hinn 31. desember 1994, hafði innheimta gjaldsins að nokkru hafist, sbr. lokamálslið ákvæðis til bráðabirgða í reglugerð nr. 484/1994, um lögboðna brunatryggingu húseigna, þar sem tekið er fram að „Við endurnýjun váttrygginga vegna húseigna utan Reykjavíkur með endurnýjunardag 15. október 1994 skal umsýslugjaldið innheimt hlutfallslega og að svo miklu leyti sem váttryggingatímabilið fellur á árið 1995“. Frá því að reglugerð nr. 484/1994, þar sem mælt var fyrir um töku umsýslugjalds, tók gildi 8. september 1994 og til 31. desember 1994, er d-liður 1. gr. laga nr. 150/1994 öðlaðist gildi, varð taka umsýslugjalds ekki reist á annarri lagaheimild en 5. gr. laga nr. 48/1994, um brunatryggingar.

Miðað við kröfur stjórnarskrárinnar til skattlagningarheimilda á þeim tíma, þegar 5. gr. laga nr. 48/1994, um brunatryggingar, gegndi hlutverki sem lagagrundvöllur umsýslugjalds, get ég ekki fallist á það með heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu, að fyrrgreind lagagrein hafi fullnægt þeim kröfum, sem gerðar voru til slíkra heimilda, enda er þar ekki kveðið á um skattskyldu, skattstofn eða reglur um ákvörðun fjárhæðar skattsins. Lagaákvæði þetta felur aðeins í sér, að ráðherra sé skylt að setja nánari fyriræli um „framkvæmd þessara laga“ og þar eru tilgreind nokkur atriði í dæmaskyni, sem stjórnvaldsreglur skulu fjalla um. Að því er gjaldtöku snertir segir það eitt, að með reglugerð skuli sett ákvæði um „kostnað virðingar“. Samkvæmt þessu tel ég, að 5. gr. laga nr. 48/1994, um brunatryggingar, hafi ekki verið nægjanlegur lagagrundvöllur fyrir töku umsýslugjalds.

Með d-lið 1. gr. laga nr. 150/1994 var, eins og fyrr segir, aukið nýrri málsgrein við 2. gr. laga nr. 48/1994, er varð 4. mgr. greinarinnar, þess efnis, að með reglugerð sé heimilt að ákveða, að húseigendur greiði árlegt umsýslugjald af brunabótamati húseignar til Fasteignamats ríkisins. Tekið er fram, að viðkomandi váttryggingafélag innheimti gjald þetta

og skili til Fasteignamatansins. Umsýslugjald skuli aldrei vera hærra en 0,03% (prómill) af brunabótamati húseignar. Samkvæmt þessu er það lagt á vald stjórnvalda að ákveða, hvort innheimt skuli umsýslugjald og hversu hátt það skuli vera innan þess hámarks, sem lögin setja. Með 9. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 484/1994 hefur gjaldið verið ákveðið 0,025% af brunabótamati og nær því ekki hámarki því, sem lögin setja.

Hér að framan er að því vikið að tíðkast hefur nokkuð í íslenski löggjöf, að stjórnvöldum sé falin ákvörðun þess, hvort tiltekinn skattur skuli innheimtur. Þá hefur þess verið getið, að með 15. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97, 28. júní 1995 hafi verið gerðar breytingar á 77. gr. stjórnarskrárinnar, er fjallar um skattamál. Er óhjákvæmilegt að virða fyrrgreinda lagaheimild fyrir umsýslugjaldi í 4. mgr. 2. gr. laga nr. 48/1994, sbr. d-lið 1. gr. laga nr. 150/1994, í ljósi þeirra breytinga, sem urðu á þessu ákvæði stjórnarskrárinnar. Í þeim efnum skiptir 2. másl. 1. mgr. 77. gr. stjórnarskrárinnar, er tekinn var upp með fyrrgreindum stjórnarskipunarlögum, sérstöku máli. Ég tel ekki ástæðu til ítarlegrar umfjöllunar um það, hvort þessi lagaheimild fyrir umsýslugjaldi hafi staðist þær kröfur til sköttunarheimilda, sem taldar voru felast í stjórnarskránni, áður en fyrrgreind breyting var gerð á henni. Ég tel þó líklegt, miðað við fyrrgreinda venju löggjafans og dóms Hæstaréttar, að svo hafi verið.

2. másl. 1. mgr. 77. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 15. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995, hljóðar svo:

„Ekki má fela stjórnvöldum ákvörðun um hvort leggja skuli á skatt, breyta honum eða afnema hann.“

Í athugasemdum með 15. gr. í frumvarpi því, sem varð að stjórnarskipunarlögum nr. 97/1995, um breyting á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, með síðari breytingum, segir svo um nýmæli þetta:

„Annars vegar er lagt til með síðari málslið 1. mgr. að beinlínis verði tekið fram að ekki megi fela stjórnvöldum ákvörðun um hvort skattur verði lagður á, honum verði breytt eða hann verði afnuminn. Efnislega er þessi regla nokkuð skyld þeirri sem kemur fram í upphafsmálslið 40. gr. stjórnarskrárinnar þar sem mælt er fyrir um að engan skatt megi á leggja, breyta né af taka nema með lögum. Dómstólar hafa orðið að leysa úr því í allnokkrum málum, hvort eða hvernig þau fyrirmæli útiloki eða takmarki heimildir löggjafans til að framselja með lögum ákvörðunarvald um þessi atriði til stjórnvalda. Með orðalaginu í þessu ákvæði frumvarpsins er leitast við að taka af skarið með miklu ákveðnari hætti en gert er í 40. gr. stjórnarskrárinnar um að löggjafinn megi ekki framselja til framkvæmdarvaldsins ákvörðunarrétt um fyrirnefnd atriði, heldur verði að taka afstöðu til þeirra í settum lögum.“ (Alþt. 1994, A-deild, bls. 2110-2111.)

Eins og fyrr segir, er með 4. mgr. 2. gr. laga nr. 48/1994, um brunatryggingar, sbr. d-lið 1. gr. laga nr. 150/1994, lagt á vald ráðherra að ákveða, hvort innheimt skuli umsýslugjald. Ég tel einsýnt, að slíkt framsal skattlagningarvalds, sem í þessu felst, sé óheimilt samkvæmt 2. másl. 1. mgr. 77. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 15. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995, enda liggur fyrir, að það var skýr vilji stjórnarskrárgjafans með nýmæli þessu að taka fyrir, að skattlagningarvald væri framselt með þessum hætti.

Samkvæmt framansögðu tel ég ástæðu til þess, sbr. 11. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að vekja athygli Alþingis og viðskiptaráðherra á því, að nauðsynlegt er að koma töku umsýslugjalds á vandaðri lagagrundvöll en felst í 4. mgr. 2. gr. laga nr. 48/1994, sbr. d-lið 1. gr. laga nr. 150/1994.

IV.

Niðurstöðu álots míns, dags. 28. mars 1996, dró ég saman með svofelldum hætti:

„Meginatriði niðurstöðu minnar samkvæmt framansögðu er, að umsýslugjald samkvæmt lögum nr. 48/1994, um brunatryggingar, með síðari breytingum, teljist skattur í skilningi 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar. Jafnframt tel ég, að núgildandi lagagrundvöllur umsýslugjalds sé ekki viðhlítandi í ljósi þeirra krafna, sem nú eru gerðar til skattlagningarheimilda samkvæmt 2. málsl. 1. mgr. 77. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 15. gr. stjórnarskipunarlaganna nr. 97/1995. Af því tilefni er álit þetta sent forseta Alþingis og viðskiptaráðherra, sbr. 11. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, og 11. gr. reglna nr. 82/1988, um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis.“

V.

Með bréfum, dags. 29. ágúst 1996 og 17. febrúar 1997, óskaði ég eftir upplýsingum viðskiptaráðherra um, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af fyrrgreindu áliti mínu. Viðskiptaráðuneytið svaraði bréfi mínu með bréfi, dags. 19. febrúar 1997. Þar segir meðal annars:

„S.l. haust lagði ráðherra fram á Alþingi lagafrumvarp til breytinga á lögum um brunatryggingar, nr. 48/1994. Frumvarpið tók á þeim atriðum er þér gerðuð athugasemdir við í áliti yðar frá 28. mars 1996.

Frumvarpið var samþykkt á Alþingi 9. desember s.l. sem lög nr. 131/1996.“

17.2. Lækkun eignarskattsstofns. Heimildarákvæði. Verklagsreglur. Jafnræðisregla. Rökstuðningur. Málshraði. Stjórnsýslusamband. (Mál nr. 1427/1995)

A og B kvörtuðu yfir synjun ríkisskattstjóra um lækkun eignarskattsstofns þeirra tiltekin gjaldár, vegna veikinda A. Beindist kvörtunin að málsmeðferð ríkisskattstjóra og að efni synjunarinnar.

Umboðsmaður tók fram, að samkvæmt 66. gr. og 2. mgr. 80. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, hefði skattstjóra borið að fjalla um erindi A og B. Ríkisskattstjóra hefði því borið að framsenda erindi A og B til viðkomandi skattstjóra, sbr. 7. gr. stjórnsýslulaga, í stað þess að taka erindi þeirra til meðferðar. Þar sem niðurstaða ríkisskattstjóra lá fyrir taldi umboðsmaður að 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, kæmi ekki í veg fyrir að hann fjallaði um málið.

Í álitiinu eru rakin lagaákvæði um ívilnanir vegna veikinda, slysa og annarra sérstakra ástæðna. Taldi umboðsmaður ljóst, að sú hugmynd hefði búið að baki slíkum ívilnunum að réttlætanlegt væri að víkja frá almennum reglum um skattálagningu í einstökum tilvikum, þar sem gjaldþol skattþegns hefði skerst verulega vegna sérstakra áfalla. Í tilefni af kvörtun A og B reyndi sérstaklega á það, að hvaða marki litíð yrði til eignastöðu skattþegns við beitingu þessa heimildarákvæðis. Hvorki í 66. gr. né 2. mgr. 80. gr. laga nr. 75/1981 er að finna skilgreiningu á því hvað teljist verulega skert gjaldþol. Samkvæmt 1. málsl. 2. mgr. 66. gr. laganna var mælt fyrir um að setja bæri nánari ákvæði um ívilnanir og taldi umboðsmaður að þar væri átt við almenn stjórnvaldsfyrirmæli, en ekki framkvæmda- eða starfsreglur fyrir skattstjóra samkvæmt 1. mgr. 101. gr. laganna. Beindi umboðsmaður þeim tillæmum til ríkisskattstjóra að sett yrðu almenn stjórnvaldsfyrirmæli um slíkar ívilnanir. Taldi umboðsmaður að ákvæði reglugerðar nr. 245/1963, um tekjuskatt og eignarskatt, ættu við í þessu efni að því leyti sem þau samþýddust síðar settum lagaákvæðum um ívilnanir.

Umboðsmaður tók fram að markmið heimildarákvæðis 2. mgr. 80. gr. laga nr. 75/1981 styddi, að heimilt væri að lita til efnahags skattþegns að vissu marki. Hins vegar væri beiting slíkra sjónarmiða vandmeðfarin og erfitt að draga mörk í þeim efnunum. Umboðsmaður tók fram að ef skattþegn væri svo efnun húinn að hagir hans röskuðust ekki að mun þrátt fyrir sérstök áföll sem almennt gætu leitt til ívilnunar, gæti synjun ívilnunar verið heimil. Umboðsmaður tók fram, að við beitingu slíkra sjónarmiða væri sérstaklega mikilvægt að tryggt væri að samræmis og jafnræðis væri gætt og væri það hlutverk ríkisskattstjóra að sjá til þess að samræmi væri tryggt í almennri skattfrankvæmd. Benti umboðsmaður á að hvorki í starfsreglum ríkisskattstjóra frá 1979 né í starfsreglum embættisins frá 1983 væri þess getið að taka bæri tillit til efnahags skattþegns við ákvarðanir um ívilnanir.

Loks tók umboðsmaður fram að rökstuðningur ákvörðunar ríkisskattstjóra uppfyllti ekki skilyrði 22. gr. stjórnáskýslulaga, þar sem hvorki kæmi fram í rökstuðningnum tilvísun til réttarreglna sem ákvörðunin byggðist á né hvað það var í aðstæðum umsækjanda sem leiddi til synjunarinnar, umfram almenna vísun til efnahags, og ekki var gerð grein fyrir því hvaða viðmiðanir embættið lagði til grundvallar í þeim efnunum. Þá benti umboðsmaður á að samkvæmt L mgr. 9. gr. stjórnáskýslulaga skyldu ákvarðanir í málum teknar svo fljótt sem unnt væri. Tók umboðsmaður fram, að beiðnir um ívilnanir vörðuðu oft brýna hagsmuni gjaldenda og væri mikilvægt að hraða málum af þessu tagi svo sem frekast væri unnt.

I.

Hinn 7. apríl 1995 báru fram kvörtun við mig þau A og B, út af þeirri ákvörðun ríkisskattstjóra að synja þeim um lækkun eignarskattsstofns gjaldárin 1989, 1990, 1991, 1992, 1993 og 1994 samkvæmt heimild þeirri, er greinir í 2. mgr. 80. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum. Lýtur kvörtunin bæði að málsmeðferð ríkisskattstjóra og efnislega að synjun hans.

II.

Í álitinu mínu sagði svo um kvörtun A og B:

„1.

Kvörtun A og B varðar synjun ríkisskattstjóra frá 28. mars 1995 á beiðni þeirra frá 22. nóvember 1994 um lækkun eignarskattsstofns þeirra gjaldárin 1989, 1990, 1991, 1992, 1993 og 1994 á grundvelli heimildar þeirrar, sem greinir í 2. mgr. 80. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum.

Með 23. gr. laga nr. 25/1981, um breyting á lögum nr. 40/1978, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, var tekin upp í 2. mgr. 80. gr. síðarnefndu laganna, sbr. nú lög nr. 75/1981, heimild til að lækka eignarskattsstofn, svohljóðandi: „Heimilt er skattstjóra að taka til greina umsókn manns um lækkun eignarskattsstofns hans þegar svo stendur á sem greinir í 1. og 7. tl. 1. mgr. 66. gr.“ Með 4. gr. laga nr. 21/1983, um breyting á lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, var orðalagi 2. mgr. 80. gr. laga nr. 75/1981 breytt nokkuð og varð hún svohljóðandi: „Heimilt er skattstjóra að taka til greina umsókn manns um lækkun eignarskattsstofns hans þegar svo stendur á sem í 9. tl. A-liðs 1. mgr. 30. gr. og 1. tl. 1. mgr. 66. gr. greinir, enda hafi gjaldþol mannsins skerst verulega af þeim ástæðum.“ Með 11. gr. laga nr. 92/1987, um breyting á lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, þ.m.t. breyting samkvæmt lögum nr. 49/1987, var fyrrgreind tilvísun í 9. tölul. A-liðar 1. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, felld niður, en þá hafði frádráttarheimild sú, sem var í þessu ákvæði (starfslokafrádráttur) verið felld úr gildi með 3. gr. laga nr. 49/1987, um breyting á lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt.

Um atvik þau, sem heimila lækkun eignarskattsstofns, er nú eingöngu vísað til 1. tölul. 1. mgr. 66. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt. Sú lagagrein fjallar um lækkanir tekjuskattsstofns, þegar svo stendur á, sem í greininni segir, en í sex tölulíðum í 1. mgr. greinarinnar eru tilgreind þau atvik og aðstæður, sem heimild til ívilnunar í eignarskatti er bundin við. Samkvæmt 1. tölul. 1. mgr. 66. gr. skal skattstjóri taka til greina umsókn manns um lækkun tekjuskattsstofns, þegar svo stendur á, að „. . . ellihörleiki, veikindi, slys eða mannlát hafa skert gjaldþol manns verulega“. Í 2. mgr. 66. gr. eru ákvæði um meðferð ívilnana þeirra, sem kveðið er á um í greininni. Er málsgrein þessi svohljóðandi:

„Nánari ákvæði um skilyrði fyrir framangreindum ívilnunum skulu sett af ríkisskattstjóra. Skattstjóri getur veitt ívilnanir samkvæmt þessari grein án umsóknar. Ákvörðun skattstjóra samkvæmt þessari grein má skjóta til ríkisskattstjóra sem tekur endanlega ákvörðun í málinu. Ríkisskattstjóri skal sérstaklega fylgjast með ívilnunum, sem skattstjórar veita samkvæmt þessari grein, og sjá til þess að samræmis sé gætt og réttum reglum fylgt.“

Í 2. mgr. 80. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, er hvorki að finna sérstakt ákvæði um meðferð umsókna um lækkun eignarskattsstofns né tilvísun til 2. mgr. 66. gr. laganna um það efni. Með tilliti til þess, hversu eðlisskyldar og nátengdar ívilnanir samkvæmt lagagreinum þessum eru, sem meðal annars kemur fram í því, að beiðnum um þær er skipað á sama eyðublað, sbr. umsóknareyðublað A fyrir slíkar lækkanir (RSK 3.05), tel ég einsýnt, að beita beri ákvæðum 2. mgr. 66. gr. laga nr. 75/1981 um meðferð ívilnana samkvæmt 2. mgr. 80. gr. laganna.

Eins og skýrt kemur fram í 66. gr. og 2. mgr. 80. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, sbr. og 4. másl. 1. mgr. 95. gr. sömu laga, fjalla skattstjórar um umsóknir um lækkanir samkvæmt lagaákvæðum þessum. Ákvörðunum skattstjóra um þessi efni má skjóta til ríkisskattstjóra, sem tekur endanlega ákvörðun. Hér er því mælt fyrir um sérstaka málskotsleið á ívilnunum af þessu tagi, sem víkur frá hinni almennu málskotsleið ágreiningsmála um ákvörðun skatta, gjalda og skattstofna, sbr. lög nr. 30/1992, um yfirséttanefnd, með síðari breytingum. Þá taka bein lagafyrirmæli fyrir kærurétt á ákvörðunum ríkisskattstjóra um þessi efni.

Mál A og B bar að með bréfi þeirra til ríkisskattstjóra, dags. 22. nóvember 1994. Afgreiddi ríkisskattstjóri erindið hinn 28. mars 1995, án þess að viðkomandi skattstjóri hefði fjallað um það og tekið ákvörðun í því. Samkvæmt 66. gr. og 2. mgr. 80. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, verður að telja, að skattstjórum beri sem lægra settum stjórnvöldum að fjalla um slíkar ívilnanabeiðnir og ákvörðunum þeirra megi síðan skjóta til ríkisskattstjóra, sem tekur endanlega ákvörðun. Að mínum dómi gekk það því gegn fyrrgreindum ákvæðum og meginreglum stjórnisýsluréttar um stjórnisýslusamband og stigskipta stjórnisýslu, að ríkisskattstjóri afgreiddi erindið, án þess að ákvörðun skattstjóra um það lægi fyrir. Bar ríkisskattstjóra því að sjá til þess, að erindi A og B yrði framsent viðkomandi skattstjóra til meðferðar og ákvörðunar, sbr. 7. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993, enda er ekki sérstökum kærufrestum til að dreifa, sem setja uppburði erinda af þessu tagi beinar tímanlegar skordur.

Þrátt fyrir framangreindar brotalamir á meðferð málsins, tel ég þó, að ákvæði 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, séu því ekki til fyrirstöðu, að ég fjalli um málið, þar sem ákvörðun ríkisskattstjóra í því liggur fyrir. Áður en ég fjalla um þá ákvörðun, tel ég rétt að rekja stuttlega lagaákvæði um ívilnanir í sköttum og þróun þeirra ákvæða.

2.

Í 34. gr. laga nr. 74/1921, um tekjuskatt og eignarskatt, var svofellt ákvæði:

„Þegar alvarleg veikindi, slys eða mannlát hafa skert gjaldþol skattgreiðanda, þá getur skattanefndin að vísu ekki veitt honum neina linun þess vegna, en hún má taka við umsókn til skattanefndar um linun eða eftirgjöf á skattgreiðslunni, og sendir hana með umsögn sinni til yfirskattanefndar, og enn fremur getur hún af eigin hvötum gert tillögur um lækkun á skattgjaldi, þegar svo er ástatt.“

Fyrirgreint lagaákvæði er upphaf ákvæða um ívilnanir í sköttum, sem æ síðan hafa verið í einni eða annarri mynd í skattalöggjöfinni. Í athugasemdum með 34. gr. frumvarps þess, er varð að lögum nr. 74/1921, um tekjuskatt og eignarskatt, er nokkuð vikið að ástæðum fyrir lögtöku ákvæðisins og gerr en síðar varð vegna hliðstæðra ákvæða. Þar segir meðal annars:

„Þó að tekjur manna og skuldir sju jafnar, og framfærslubyrði hin sama, þá geta samt ýmsar ástæður valdið því, að getan til að borga skatt sje misjöfn. Það virðist þó ekki tiltækilegt að leyfa skattanefndum að taka tillit til slíkra ástæðna við skattálagninguna, því að þær eru æfinlega álitamál, og hætt við, að það mundi verða til þess að gera skattmatið óreiðanlegra og óábyggilegra, enda mætti ef til vill óttast, að helst til mikil tilhneiging yrði til að draga úr skattinum með því móti. En þegar alveg sjerstök óhöpp, svo sem slys, veikindi o.fl. ber að höndum, er gera mönnum erfitt að greiða skatt, eins og þeim ber eftir tekjum sínum og eignum, þá er þeim að vísu leyft að sækja um linun eða eftirgjöf á skattgjaldinu, en skattanefndum er ekki heimilað að veita það, heldur að eins gera tillögur um það til yfirskattanefnda, sem kveða upp úrskurðinn.“ (Alþt. 1921, A-deild, bls. 84.)

Í 35. gr. laga nr. 6/1935, um tekjuskatt og eignarskatt, var sams konar ákvæði, en auk þess var tekið upp ákvæði um heimild til sérstaks persónufrádráttar að ákveðnu hámarki vegna ættingja eða vandamanna, sem skattþegn hefði á framfæri sínu. Með 13. gr. laga nr. 41/1954, um breyting á lögum nr. 6/1935, um tekjuskatt og eignarskatt, sbr. 36. gr. laga nr. 46/1954, um tekjuskatt og eignarskatt, var orðalagi 35. gr. laga nr. 6/1935 breytt nokkuð. Þeim aðstæðum, sem gátu komið til greina til ívilnunar, var lýst svo í upphafi ákvæðisins:

„Þegar á skattgreiðanda hefur fallið vegna alvarlegra sjúkdóma tilfinnanlegur kostnaður, sem ekki er bættur samkvæmt lögum um almannatryggingar, eða veikindi, slys eða mannlát hafa skert gjaldþol hans verulega, má skattanefnd taka við umsókn hans um linun eða eftirgjöf á skattgreiðslunni . . .“

Með 52. gr. laga nr. 70/1962, um tekjuskatt og eignarskatt, voru gerðar talsverðar breytingar á ákvæðum um ívilnanir, sem voru færð í það horf, sem þau að meginstefnu til hafa haft síðan. Var ívilnunarákvæðið nú bundið við lækkun tekjuskatts, en hafði áður tekið bæði til tekjuskatts og eignarskatts. Voru ákvæði þessi óbreytt í 52. gr. laga nr. 55/1964, um tekjuskatt og eignarskatt, og 52. gr. laga nr. 90/1965, um tekjuskatt og eignarskatt. Sama er að segja um lög nr. 68/1971, um tekjuskatt og eignarskatt, sbr. 1. og 2. mgr. 52. gr. þeirra. Með 9. gr. laga nr. 60/1973, um breyting á lögum nr. 68/1971, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, voru gerðar breytingar á 52. gr. síðarnefndu laganna og ívilnunartilefnum aukið við. Varð nú heimilt að veita ívilnun vegna verulegs eignatjóns af tilgreindum orsökum, vegna verulega skerts gjaldþols sökum tapa á útistandandi kröfum, er ekki stöfuðu af atvinnurekstri, og vegna verulega skerts gjaldþols sökum

starfsloka vegna aldurs. Með 11. gr. laga nr. 11/1975, um ráðstafanir í efnahagsmálum og fjármálum til þess að stuðla að jafnvægi í þjóðarþúskapnum og treysta undirstöðu atvinnu og líf skjara, voru gerðar nokkrar breytingar á 52. gr. laga nr. 68/1971, um tekjuskatt og eignarskatt, sbr. 9. gr. laga nr. 60/1973. Meginbreytingin var sú, að í stað lækkunar tekjuskatts skyldi lækka „skattgjaldstekjur“. Stóð þessi breyting í tengslum við þá breytingu laganna, að tekinn var upp persónuafsláttur í stað persónufrádráttar. Um ástæður fyrir þessari breytingu sagði meðal annars svo í nefndarátliti meirihluta fjárhags- og viðskipta-nefndar Alþingis:

„Með þessari breytingu er ívilnun orðin víðtækari en áður, þ.e. tekjulágir aðilar njóta hennar með frekari þátttöku í útsvarsgreiðslu þeirra þegar svo stendur á, en áður nutu þessara ívilnana eingöngu þeir aðilar, sem höfðu það háar tekjur að þeir báru tekjuskatt.“ (Alþt. 1974, A-deild, bls. 1487.)

Ákvæði 66. gr. laga nr. 40/1978, um tekjuskatt og eignarskatt, svöruðu í öllum meginatriðum til 52. gr. laga nr. 68/1971, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum. Þó var ívilnun vegna starfsloka felld niður með skírskotun til ráðgerðrar upptöku staðgreiðslu skatta og ákvæði um ívilnun vegna menntunar manns eftir 26 ára aldur var aukið við. Með 34. gr. laga nr. 7/1980, um breyting á lögum nr. 40/1978, um tekjuskatt og eignarskatt, var horfið frá þessum breytingum, síðastnefnt nýmæli felld niður og starfsloka-ákvæðið aftur tekið upp. Með 20. gr. laga nr. 25/1981, um breyting á lögum nr. 40/1978, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, var sú þýðingarmikla breyting gerð á upphafsákvæði 1. mgr. 66. gr. síðarnefndu laganna, að í stað orðalagsins „Heimilt er skattstjóra að taka til greina . . .“ kom orðalagið: „Skattstjóri skal taka til greina . . .“ Þá var, eins og fyrr segir, með 23. gr. laga nr. 25/1981 tekin upp í 2. mgr. 80. gr. laga nr. 40/1978, um tekjuskatt og eignarskatt, sú heimild til lækkunar eignarskattsstofns, sem á reynir í máli þessu, sbr. IV. kafla 1 hér að framan.

Með lögum nr. 21/1983, um breyting á lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, voru gerðar tvær breytingar að því er ívilnanir snertir. Annars vegar var 7. tölul. 1. mgr. 66. gr. laganna um ívilnun vegna starfsloka felldur niður, enda var með 1. gr. laga þessara tekinn upp sérstakur starfslokafrádráttur í 9. tölul. A-liðar 1. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt. Hins vegar var með 4. gr. laga nr. 21/1983 ákvæði 2. mgr. 80. gr. laga nr. 75/1981 breytt nokkuð, eins og fram kemur í IV. kafla 1 hér að framan. Stafaði sú breyting einkum af því, að ívilnun vegna starfsloka í 7. tölul. 1. mgr. 66. gr. var felld niður með 3. gr. laga nr. 21/1983 vegna upptöku starfslokafrádráttar samkvæmt 1. gr. laganna og var tilgangur breytingarinnar að tryggja ívilnunarmöguleika í eignarskatti áfram við slíkar aðstæður.

Rétt er að geta ástæðna fyrir því, að sérstök heimild til lækkunar eignarskattsstofns var tekin upp með 23. gr. laga nr. 25/1981, eftir því sem ráðið verður af athugasemdum með frumvarpi því, sem varð að lögum þessum. Í almennum athugasemdum segir svo:

„Ennfremur er í frumvarpinu lagt til að skattstjórum sé heimilt að lækka eignarskattsstofn þeirra sem hafa skert gjaldþol, m.a. sakir ellihrörleika, veikinda og slysa. Er hér um að ræða hliðstæðu við ívilnunarákvæði varðandi tekjuskattsstofn í 66. gr. Ljóst er að slík heimild myndi minnka tekjur ríkissjóðs af eignarskatti en óvíst er hve mikið.“ (Alþt., 1980, A-deild, bls. 2000.)

Þá segir svo í athugasemdum við 26. gr. frumvarpsins, er varð að 23. gr. laga nr. 25/1981:

„Hér er lagt til að upp verði tekin heimild til handa skattstjórum til lækkunar eignarskattsstofns þeirra aðila er búa við skert gjaldþol vegna þeirra aðstæðna er um

getur í 1. og 7. tl. 66. gr. Slíkt ívilnunarákvæði hefur allengi verið í lögum varðandi tekjuskatt. Með ákvæðum þessarar greinar og ákvæðum 25. gr. frumvarps þessa ætti eignarskattsbyrði þeirra er búa við minnst gjaldþol að léttast verulega.“ (Alþt. 1980, A-deild, bls. 2007.)

Eins og vikið er að í athugasemdunum var það nýmæli tekið upp með 22. gr. laga nr. 25/1981, að persónuafslátt mætti nýta til greiðslu á eignarskatti. Stefndi sú breyting að sama marki og fyrrgreind ívilnunarheimild, sbr. athugasemdir með frumvarpi því, er varð að lögum nr. 25/1981:

„Er þetta nýmæli sem ætlað er að bæta hag þess lágtekjufólks, sem býr í skuld-litlu eigin húsnæði.“ (Alþt. 1980, A-deild, bls. 2000.)

Þá sagði svo í athugasemdum með 25. gr. frumvarpsins, er varð að 22. gr. laga nr. 25/1981:

„Þá er í greininni lagt til að ónýttur persónuafsláttur gangi til greiðslu álagðs eignarskatts, en þessi breyting ætti að verða til hagsbóta tekjulágu fólki er býr í eigin húsnæði, einkum ellilífeyrisþegum.“ (Alþt. 1980, A-deild, bls. 2006–2007.)

Í reglugerðum um tekjuskatt og eignarskatt hefur verið að finna ákvæði um ívilnanir, sbr. 39. gr. reglugerðar nr. 90/1921, um tekjuskatt og eignarskatt, 52. gr. reglugerðar nr. 133/1936, um tekjuskatt og eignarskatt, 50. gr. reglugerðar nr. 147/1955, um tekjuskatt og eignarskatt, og 49. gr. reglugerðar nr. 245/1963, um tekjuskatt og eignarskatt, sem er síðasta heildarreglugerðin um tekjuskatt og eignarskatt. Í reglugerðarákvæðum þessum eru skilgreindar nánar en í lagaákvæðunum þær aðstæður, sem tilefni gátu gefið til ívilnana í sköttum. Þá er þar yfirleitt lögð áhersla á tvennt við skilgreiningu á verulega skertu gjaldþoli, þ.e. annars vegar þann kostnað, sem skattþegn hefur orðið fyrir vegna veikinda, slysa o.þ.h., og hins vegar að aflahæfi hans hafi skerst, svo sem vegna missis atvinnu eða launa. Eins og vikið er að í svarbréfi ríkisskattstjóra til mín, dags. 27. september 1995, var í skilgreiningu á gjaldþoli í 1. tölul. 2. mgr. A-liðar 50. gr. reglugerðar nr. 147/1955, um tekjuskatt og eignarskatt, að finna sjónarmið, sem laut að efnahag skattþegns, þar sem sagði, að við ákvörðun um ívilnun bæri meðal annars einkum að hafa í huga:

„Gjaldþol skattþegns, þ.e. eignir hans og tekjur á árinu og fjárhagsástæður hans að öðru leyti. Sé hann þannig efnum búinn, að ofanefndar ástæður skaði eigi til muna greiðslugetu hans, ber honum engin ívilnun í skatti. Séu hins vegar ástæður gjaldanda á þann veg, að veikindi, slys eða mannlát (sbr. 2. og 3. lið) hafi veruleg áhrif á efnahag hans, tekjur eða möguleika til tekjuöflunar, og gera honum erfiðara um greiðslu, ber að lækka skatt hans, sbr. að neðan.“

Svipað ákvæði var í 52. gr. reglugerðar nr. 133/1936, um tekjuskatt og eignarskatt. Í 49. gr. reglugerðar nr. 245/1963, um tekjuskatt og eignarskatt, er þess í engu getið, að slíkt sjónarmið beri að hafa að leiðarljósi við skilgreiningu á því, hvenær gjaldþol skattþegns telst verulega skert.

Auk ákvæða um ívilnanir í lögum um tekjuskatt og eignarskatt hafa verið ákvæði um ívilnanir í útsvari í lögum um tekjustofna sveitarfélaga. Frá gildistöku laga nr. 13/1980, um breyting á lögum nr. 8/1972, um tekjustofna sveitarfélaga, sbr. lög nr. 73/1980, um tekjustofna sveitarfélaga, hefur tilhögun ívilnana í útsvari verið þannig, að lækka ber útsvarsstofn um sömu fjárhæð og skattstjóri veitir til lækkunar á tekjuskattsstofni samkvæmt 66.

gr. laga um tekjuskatt og eignarskatt. Þá hefur sveitarstjórn heimild samkvæmt lögum um tekjustofna sveitarfélaga til að lækka útsvör manna, þegar svo stendur á sem greinir í 1. mgr. 66. gr. laga um tekjuskatt og eignarskatt, fari þeir fram á frekari lækkun en skattstjóri veitti, og á sama hátt lækkað álagt útsvar þeirra, sem nutu bóta samkvæmt II. og IV. kafla laga um almannatryggingar. Um þessi efni eru nú ákvæði í 3. mgr. 21. gr. og 1. mgr. 25. gr. laga nr. 4/1995, um tekjustofna sveitarfélaga.

3.

Samkvæmt forsögu lagaákvæða um ívilnanir í sköttum, sbr. IV. kafla 2 hér að framan, er ljóst, að búið hefur að baki þeim sú hugmynd, að réttlætandlegt væri að víkja frá almennum reglum um skattálagningu í einstökum tilfellum, þar sem gjaldþol skattþegns hefur skerst verulega vegna alveg sérstakra áfalla, svo sem slysa eða veikinda. Það dylst ekki, að til þess hefur verið ætlast af hálfu löggjafans, að varlega yrði farið í sakirnar um veitingu ívilnana, þar sem ella væri hætt á því, að jafnræði skattþegna væri raskað, ef ákvarðanir um ívilnanir væru ekki teknar af ríku tilefni.

Eins og fram kemur í IV. kafla 2 hér að framan, voru þau áföll eða óhöpp, sem upphaflega gátu gefið tilefni til ívilnana, alvarleg veikindi, slys og mannslát. Í þessu sambandi er rétt að hafa í huga, að undir slys gat fallið eignatjón, sbr. 39. gr. reglugerðar nr. 90/1921, um tekjuskatt og eignarskatt. Smám saman hefur í löggjöfina verið aukið ívilnunartilefnum frá því sem í upphafi var markað. Eins og 1. mgr. 66. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, er nú úr garði gerð, eru þau tilefni greind í sex tölulíðum.

Upphaflega var það almennt skilyrði fyrir ívilnunum í sköttum, að gjaldþol skattþegns hefði skerst verulega vegna þeirra atvika, sem gátu gefið tilefni til ívilnana. Það skilyrði er enn gildandi að því er varðar ívilnanir samkvæmt 1. og 6. tölul. 1. mgr. 66. gr. og 2. mgr. 80. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum. Önnur ívilnunartilefni virðast fyrst og fremst bundin því skilyrði samkvæmt orðalagi ákvæðanna, að á skattþegn hafi fallið kostnaður eða útgjöld af tilgreindum orsökum. Ekki er til efni til þess í máli þessu að taka afstöðu til þess, hvort skilyrði um gjaldþolsskerðingu gildi í þeim tilfellum.

Ljóst er, að úrlausn kvörtunarefnisins veltur á því, hvernig skýra ber það skilyrði, sem sett er í 2. mgr. 80. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, sbr. 1. tölul. 1. mgr. 66. gr. sömu laga, að gjaldþol skattþegns verði að hafa skerst verulega af þargreindum orsökum, og í því sambandi, að hvaða marki verði litið til eignastöðu skattþegns við beitingu þessa heimildarákvæðis samkvæmt markmiðum þess.

Hvorki í 66. gr. né 2. mgr. 80. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, er neina skilgreiningu að finna á því, hvað teljist verulega skert gjaldþol. Í 1. másl. 2. mgr. 66. gr. laganna er kveðið svo á um, að nánari skilyrði fyrir ívilnunum þeim, sem getið er í 1. mgr. greinarinnar, skuli sett af ríkisskattstjóra.

Með svarbréfi ríkisskattstjóra til mín, dags. 27. september 1995, fylgdi kafli (9. kafli) úr starfsreglum ríkisskattstjóra frá árinu 1983, en kafli þessi fjallar um lækkun tekjuskattsstofns samkvæmt 66. gr. laga nr. 75/1981 svo og um heimild til lækkunar eignarskattsstofns samkvæmt 2. mgr. 80. gr. sömu laga. Þessar reglur eru hluti af starfsreglum, sem settar eru skattstjórum, sbr. 1. mgr. 101. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, þar sem meðal annars er mælt svo fyrir, að ríkisskattstjóri skuli setja skattstjórum framkvæmdar- og starfsreglur ásamt leiðbeiningum og verklagsreglum. Ég tel því einsýnt, að með starfsreglum þessum sé ekki fullnægt þeim fyrirmælum 1. másl. 2. mgr. 66. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, að setja beri nánari ákvæði um ívilnanir, enda hlýtur þar að vera átt við annars konar reglur en framkvæmda- og starfsreglur fyrir skattstjóra, sem gert er ráð fyrir í 1. mgr. 101. gr. laganna. Verður að telja, að samkvæmt fyrrnefnda lagaákvæðinu beri ríkisskattstjóra að setja almenn stjórnvaldsfyrirmæli um nánari

skilyrði fyrir ívilnunum samkvæmt 66. gr., sem birta ber í samræmi við lögmæltan birtingarhátt, þ.e. nú í B-deild Stjórnartíðinda, sbr. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 64/1943, um birtingu laga og stjórnvaldaerinda, sbr. 1. gr. laga nr. 95/1994, um breytingu á þeim lögum.

Þegar litið er til þess, að ákvæði 1. másl. 2. mgr. 66. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, um að ríkisskattstjóri skuli setja nánari ákvæði um skilyrði fyrir ívilnunum, sem lögtekið var með 1. másl. 2. mgr. 66. gr. laga nr. 40/1978, um tekjuskatt og eignarskatt, leysti af hólmi ákvæði eldri laga, sem mælti svo fyrir, að nánari ákvæði um skilyrði fyrir ívilnunum skyldu sett í reglugerð, sbr. 1. másl. 2. mgr. 52. gr. laga nr. 68/1971, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, er að mínum dómi alveg óyggjandi, að ríkisskattstjóra ber að setja almenn stjórnvaldsfyrirmæli um þetta efni.

Í bréfi ríkisskattstjóra til mín, dags. 16. ágúst 1995, kemur fram, að unnið sé að endurskoðun verklagsreglna um ívilnanir. Ekki kemur fram, að ráðgert sé að setja almenn stjórnvaldsfyrirmæli um það efni á grundvelli 1. másl. 2. mgr. 66. gr. laga nr. 75/1981. Ég tel því sérstaka ástæðu til að beina því til ríkisskattstjóra, að embættið setji almenn stjórnvaldsfyrirmæli um ívilnanir á grundvelli 1. másl. 2. mgr. 66. gr. laga nr. 75/1981.

Samkvæmt 119. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, skal fjármálaráðherra setja með reglugerð nánari ákvæði um framkvæmd laganna. Engin heildarreglugerð hefur þó verið sett á grundvelli laganna. Um gildi eldri reglugerðar láta lögin ósagt. Síðasta heildarreglugerð um tekjuskatt og eignarskatt er reglugerð nr. 245/1963. Samkvæmt almennum skýringarreglum verður að telja, að sú reglugerð gildi að því marki, sem hún er samrýmanleg ákvæðum gildandi laga um tekjuskatt og eignarskatt. Svo hefur og verið litið á, sbr. t.d. 20. gr. reglugerðar nr. 483 frá 2. september 1994, um frádrátt frá tekjum af atvinnurekstri eða sjálfstæðri starfsemi. Eins og fram hefur komið, eru ákvæði um ívilnanir í 49. gr. reglugerðar nr. 245/1963, um tekjuskatt og eignarskatt. Ég tel því, að þau ákvæði séu gildandi að því marki, sem þau samþýðast núgildandi lagaákvæðum um ívilnanir.

Eins og fyrr hefur verið getið, sbr. IV. kafla 2 hér að framan, er þess ekki sérstaklega getið í reglugerð nr. 245/1963, um tekjuskatt og eignarskatt, að taka beri tillit til efnahags skattþegns við ákvarðanir um ívilnanir, svo sem tekið var fram í fyrri reglugerðum um þetta efni. Að mínum dómi getur komið til greina að horfa til efnahags skattþegns að vissu marki við beitingu heimildarákvæðis 2. mgr. 80. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum. Ég tel, að markmið ákvæðisins styðji að þetta sé heimilt, eins og það markmið verður meðal annars ráðið af forsögu ákvæðisins. Út af fyrir sig veltur það, að mínu áliti, ekki á ákvæði 49. gr. reglugerðar nr. 245/1963, um tekjuskatt og eignarskatt, hvort heimilt sé að líta til þessa sjónarmiðs við umræddar ívilnanir.

Ljóst er, að beiting sjónarmiða um efnahag skattþegns er vandmeðfarin og viðbúið, að ýmis álitamál geti komið upp, þegar mörk eru dregin í þeim efnunum. Ég tel þó, að ef skattþegn er svo efnun búinn, að hagir hans raskast ekki að mun, þrátt fyrir skakkaföll þau, sem almennt geta leitt til ívilnunar, geti verið heimilt að synja um ívilnun. Sjónarmið af þessu tagi má lesa út úr ákvæðum eldri reglugerða um tekjuskatt og eignarskatt, sbr. IV. kafla 2 hér að framan.

Við beitingu slíkra sjónarmiða, sem hér um ræðir, er sérstaklega mikilvægt, að tryggt sé, að samræmis og jafnræðis sé gætt. Það er hlutverk ríkisskattstjóra, að sjá til þess, að samræmi sé tryggt að þessu leyti í almennti skattframkvæmd. Í þessu sambandi vek ég athygli á því, að hvorki í starfsreglum ríkisskattstjóra frá 1979 um ívilnanir samkvæmt 52. gr. laga nr. 68/1971, né fyrrgreindum starfsreglum embættisins frá 1983 um sama efni samkvæmt núgildandi lögum er þess getið, að taka beri tillit til efnahags skattþegns við ákvarðanir um ívilnanir.

Ívilunarbeiðnin var byggð á því, að gjaldþol hefði skerst verulega vegna veikinda A. Til hliðsjónar við mat á því, hvort gjaldþol hefur skerst, er útlagður kostnaður vegna veik-

indanna og afleiðingar þeirra, auk hins útlagða kostnaðar, svo sem missir atvinnu eða launa, sbr. a- og b-liði 3. mgr. 1. tölul. A-liðar 49. gr. reglugerðar nr. 245/1963, um tekjuskatt og eignarskatt. Af skattframtölum og samanburði þeirra svo og öðrum gögnum málsins er ljóst, að heilsubilun A hefur haft í för með sér verulegan tekjumissi hans. Hann hefur orðið að láta af starfi sínu [. . .] og misst atvinnutekjur sínar með öllu. Tekjur hans undanfarin ár hafa verið örorkulífeyrisgreiðslur frá Tryggingastofnun ríkisins.

Í kvörtuninni er fundið að rökstuðningi ákvörðunar ríkisskattstjóra frá 28. mars 1995 og seinagangi við afgreiðslu málsins. Að því er rökstuðning varðar þá tek ég undir það, að hann er ónógur og uppfyllir ekki skilyrði 22. gr. stjórnáskýringarlaga nr. 37/1993 um efni rökstuðnings. Hvorki kemur fram í ákvörðun ríkisskattstjóra tilvísun til þeirra réttarreglna, sem ákvörðunin var byggð á, né var gerð grein fyrir því, hvað það var í aðstæðum umsækjenda, að undanskilinni almennri skírskotun til efnahags, sem leiddi til synjunarinnar. Að því er eignir snertir þá var engin grein gerð fyrir því, hvaða viðmiðanir embættið lagði til grundvallar í þeim efnum. Þá er í svarbréfi ríkisskattstjóra til mín, dags. 27. september 1995, látið að því liggja, að skattframtöl A og B beri óskýrða eignamyndun með sér. Í til efni af þessu tel ég sérstaklega brýnt, að embættið geri grein fyrir því, við nýja meðferð málsins, ef ákvörðun um synjun ívilnunar er að einhverju leyti byggð á slíku sjónarmiði.

Beiðni um ívilnun var lögð fram 22. nóvember 1994. Ríkisskattstjóri afgreiddi erindið 28. mars 1995. Ríkisskattstjóri tekur undir það í svarbréfi sínu, dags. 27. september 1995, að þessi afgreiðslutími sé of langur, en sérstakar skýringar eru ekki gefnar á þessu af hálfu embættisins. Í lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, er ríkisskattstjóra ekki settur sérstakur frestur til afgreiðslu ívilnana. Samkvæmt almennum reglum stjórnáskýringarlaga nr. 37/1993, skulu ákvarðanir í málum teknar svo fljótt sem unnt er. Með vísan til þess og þar sem beiðnir um ívilnanir í sköttum varða oft brýna hagsmuni gjaldenda, sem standa höllum fæti, beini ég því til ríkisskattstjóra að hraða málum af þessu tagi svo sem frekast er kostur.

Í samræmi við framanritað tel ég rétt að beina því til ríkisskattstjóra, að hann gangist fyrir því, að mál A og B verði tekið til meðferðar að nýju, fari þau fram á það, og um það fjallað með tilliti til þess, sem fram kemur í áliti mínu. Með vísan til þess, sem fram kemur í IV. kafla 1 hér að framan, er rétt, að viðkomandi skattstjóri fjalli um erindið, en ákvörðun hans verður síðan skotið til ríkisskattstjóra, sbr. 2. másl. 2. mgr. 66. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt. Við nýja meðferð málsins tel ég rétt, að tekin verði til athugunar hugsanleg lækkun eignarskattsstofns, eins og fyrri beiðni laut að, og jafnframt lækkun tekjuskattsstofns samkvæmt 1. tölul. 1. mgr. 66. gr. laga nr. 75/1981, sbr. það, sem fram kemur í bréfi ríkisskattstjóra, dags. 27. september 1995, um framkvæmd að þessu leyti með tilliti til ráðstöfunar ónotaðs persónuafsláttar samkvæmt A-lið 68. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, þ. á m. til greiðslu eignarskatts. Við ákvörðun um ívilnun tel ég, að athuga þurfi þýðingu þess, að persónuafsláttur hefur nýst flest umrædd ár til greiðslu opinberra gjalda, þ. á m. að nokkru leyti til greiðslu eignarskatts.“

V.

Niðurstaða álits míns, dags. 2. febrúar 1996, var svohljóðandi:

„Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða mín, að heimilt sé að vissu marki að líta til efnahags skattþegns við beitingu 2. mgr. 80. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum. Ég tel brýnt, að samræmis og jafnræðis sé gætt við beitingu slíks sjónarmiðs og ríkisskattstjóra beri að sjá til þess, að svo verði í skattframtömd. Ég tel að ríkisskattstjóra beri að setja almenn stjórnvaldsfyrirmæli um ívilnanir samkvæmt 1. másl. 2. mgr. 66. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt. Það er og niðurstaða mín, að ákvörðun ríkisskattstjóra frá 28. mars 1995 í máli A og B hafi verið áfátt að því er rökstuðning varðar. Ég tel brýnt, að afgreiðslutími erinda um ívilnanir sé sem skemmstur.

Það eru tilmæli mín, að ríkisskattstjóri sjái til þess, að mál A og B verði tekið til nýrrar meðferðar í samræmi við það, sem fram kemur í álitinu þessu, fari þau fram á það.“

VI.

Með bréfi, dags. 1. mars 1996, bárust mér upplýsingar um það frá ríkisskattstjóra, að þann dag hefði öllum skattstjórum verið send fyrirmæli um breytta meðferð um afgreiðslu skatterinda, sbr. 66. og 80. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt.

Hinn 2. apríl 1996 barst mér bréf ríkisskattstjóra, dags. 1. apríl 1996. Með bréfinu fylgdi ljósrit af bréfi ríkisskattstjóra til allra skattstjóra, ásamt reglum um ívilnanir. Reglur þessar voru birtar í Stjórnartíðindum sem reglur nr. 212/1996.

17.3. Réttur til afhendingar gagna. Aðgangur að gögnum máls. Leiðbeiningarskylda stjórnvalda. Lagaheimild reglugerðar. (Mál nr. 1317/1994)

A kvartaði yfir þeirri ákvörðun skattrannsóknarstjóra ríkisins að synja honum um afhendingu bókahalds og bókhaldsgagna sem tekin höfðu verið í vörslu rannsóknardeildar ríkisskattstjóra. Byggði A á því, að honum væri nauðsyn á að fá gögnin afhent til að gæta réttar síns við meðferð kærumáls vegna endurákvörðunar hjá yfirskattanefnd.

Umboðsmaður tók fram að skattrannsóknarstjóri ríkisins hefði samkvæmt lögum víðtækar rannsóknarheimildir, þ. á m. heimild til haldlagningar bókhalds og bókhaldsgagna. Við beitingu rannsóknarúrræða yrði almennt að gæta meðalhófs, sbr. meginreglu 12. gr. stjórnsýslulaga. Vegna eðlis bókhaldsgagna væri mikilvægt að gögn væru ekki tekin umfram það sem rannsóknarhagsmunir krefðust og gögnum ekki haldið lengur en brýn þörf væri á. Umboðsmaður tók fram, að beinum ákvæðum hefði ekki verið til að dreifa í skattalöggjöfinni um það efni sem kvörtun A laut að, fyrr en með reglugerð nr. 361/1995, um skattrannsóknir og málsmeðferð skattrannsóknarstjóra ríkisins. Þá hefði 102. gr. A laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, verið breytt með lögum nr. 122/1993, á þá leið að við rannsóknaraðgerðir skattrannsóknarstjóra skyldi gætt ákvæða laga um meðferð opinberra mála eftir því sem við ætti.

Umboðsmaður tók fram, að samkvæmt 82. gr. laga um meðferð opinberra mála skyldi aflétta haldi þegar þess væri ekki lengur þörf og í síðasta lagi þegar máli væri endanlega lokið. Samkvæmt 2. mgr. 10. gr. reglugerðar nr. 361/1995 skyldu gögn þó ekki afhent skattaðila fyrr en endurákvörðun opinberra gjalda, kærumeðferð og refsíákvörðun væri að fullu lokið. Taldi umboðsmaður að skýra yrði ákvæði reglugerðarinnar svo, að aðeins skyldi halda eftir þeim gögnum, eftir lok rannsóknar, sem rannsóknin byggðist á. Þar sem ekki væri tekið mið af því í reglugerðinni, hvort þörf væri á vörslum gagna vegna opinberrar rannsóknar að rannsókn lokinni, yrði að líta til 82. gr. laga nr. 19/1991, um meðferð opinberra mála, og hagsmuna skattaðila af umráðum yfir bókhaldi sínu og bókhaldsgögnum. Taldi umboðsmaður að við iök skattrannsóknar á máli A 29. nóvember 1993 hefði skattrannsóknarstjóra borið að afhenda honum öll gögn, sem tekin voru og ekki höfðu þýðingu fyrir niðurstöður rannsóknarinnar. Við mat á því, hvaða gögn hefðu slíka þýðingu fyrir niðurstöður rannsóknar í máli A, yrði að veða upplýsingarétt A vegna reksturs skattamálsins, sbr. 1. mgr. 15. gr. stjórnsýslulaga, og hugsanlega takmörkun aðgangs að gögnum vegna nauðsynjar opinbers máls, sbr. 3. mgr. 15. gr. sömu laga og ákvæði laga nr. 19/1991.

Umboðsmaður benti á að sömu sjónarmið leiddu til þess að skattaðila væri auð-

veldaður aðgangur að gögnum. Vegna margvíslegra hagsmuna skattaðila yrði skatt-rannsóknarstjóri að sjá til þess að fullnægjandi aðgangur væri veittur að gögnum máls, væru rannsóknarhagsmunir ekki slíkum aðgangi til fyrirstöðu. Samkvæmt starfsreglum skattrannsóknarstjóra var aðgangur tvíþættur. Annars vegar gafst umboðsmanni skattaðila kostur á tímabundinni afhendingu gagna, ef um lögmann eða löggiltan endurskoðanda var að ræða. Hins vegar gafst skattaðila kostur á aðgangi að gögnum í starfsstöð skattrannsóknarstjóra eða skattstjóra. Í 10. gr. reglugerðar nr. 361/1995 var gert ráð fyrir sambærilegum reglum, að öðru leyti en því, að það skilyrði að skattaðili hefði sér til aðstoðar lögmann eða löggiltan endurskoðanda var ekki í reglugerðinni. Þá var gert ráð fyrir því í 10. gr. reglugerðarinnar, að aðgangur að gögnunum væri hjá skattrannsóknarstjóra. Umboðsmaður tók fram, að skattrannsóknarstjóra væri heimilt að byggja ákvörðun um afhendingu gagna á grundvelli varúðarsjónarmiða, með hliðsjón af málsatvikum hverju sinni. Hins vegar væri sú verklagsregla vafasöm, að afhenda aðeins lögmönnum og löggiltum endurskoðendum gögn, án tillits til atvika hverju sinni. Þá taldi umboðsmaður, að ákvæði 10. gr. reglugerðarinnar um aðgang skattaðila að gögnum máls hjá skattrannsóknarstjóra gengi of skammt. Mikilvægt væri að kveðið væri skýrt á um aðgang að gögnum, sérstaklega með tilliti til stjórnýslumála, þar sem brýnt væri að aðilar hefðu aðgang að gögnum máls. Þá væri aðeins kveðið á um aðgang á skrifstofu skattrannsóknarstjóra, sem væri í Reykjavík, og væri þar um afturför að ræða, miðað við fyrri framkvæmd. Taldi umboðsmaður að endurskoða þyrfti reglugerðina að þessu leyti.

Loks benti umboðsmaður á nauðsyn þess að skattaðilum væru veittar staðlaðar leiðbeiningar um rétt þeirra til tímabundinnar afhendingar bókhalds og bókhaldsgagna og aðgang að þessum gögnum. Þá taldi umboðsmaður það í samræmi við vandaða stjórnýsluhætti að veita leiðbeiningar um heimild aðila til að bera haldlagningu bókhaldsgagna undir dómara samkvæmt 79. gr. laga nr. 19/1991. Um mál A sérstaklega taldi umboðsmaður ekki ástæðu til að taka mat skattrannsóknarstjóra á nauðsyn áframhaldandi haldlagningar til nánari athugunar, en tók fram að embættinu hefði borið að taka skýrari afstöðu til kröfu A og hraða meðferð máls hans frekar en gert var.

I.

Hinn 23. desember 1994 leitaði A, til mín og kvartaði yfir þeirri ákvörðun skattrannsóknarstjóra ríkisins, að synja um að afhenda honum bókhald hans og bókhaldsgögn, sem tekin voru í vörslu rannsóknardeildar ríkisskattstjóra seinni hluta árs 1991.

II.

Eftir því sem fram kemur í kvörtun A og gögnum málsins, er tildrög kvörtunarinnar að rekja til þess, að hann afhenti rannsóknardeild ríkisskattstjóra bókhald sitt og bókhaldsgögn rekstraráranna 1990 og 1991 vegna athugunar þess embættis á bókhaldi, tekju-skráningu og virðisaukaskattsskilum hans. Skattrannsóknarstjóri ríkisins lauk rannsókn málsins með skýrslu, dags. 29. nóvember 1993, en það embætti var stofnað samkvæmt ákvæðum í I. kafla laga nr. 111/1992, um breytingar í skattamálum, er tóku gildi 1. janúar 1993. Jafnframt stofnun þessa nýja embættis var rannsóknardeild ríkisskattstjóra, sem skattrannsóknarstjóri stýrði, lögð niður. Samkvæmt ákvæði til bráðabirgða VIII í 23. gr. laga nr. 111/1992 skyldi skattrannsóknarstjóri ríkisins annast meðferð þeirra mála, sem voru til rannsóknar hjá rannsóknardeild ríkisskattstjóra og ólokið var 1. janúar 1993.

Að rannsókn lokinni sendi skattrannsóknarstjóri ríkisins málið með bréfi, dags. 3. desember 1993, til ríkisskattstjóra til endurákvörðunar opinberra gjalda, sbr. 6. mgr. 102. gr. A laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, og 5. mgr. 39. gr. laga nr. 50/1988, um

virðisaukaskatt, sbr. 19. og C-lið 57. gr. laga nr. 111/1992, um breytingar í skattamálum. Ríkisskattstjóri boðaði A endurákvörðun á almennum skattskilum og virðisaukaskattskilum hans tekjuárin 1990 og 1991 með bréfi, dags. 10. desember 1993. Fylgdi fyrrgreind rannsóknarskýrsla bréfi þessu og var A gefinn frestur til að koma að athugasemdum sínum við efni skýrslunnar og fyrirhugaðar skattbreytingar. Með bréfi, dags. 22. desember 1993, lagði A fram athugasemdir sínar. Hinn 29. apríl 1994 endurávarðaði ríkisskattstjóri áður álöggð opinber gjöld A gjaldárin 1991 og 1992 svo og virðisaukaskatt hans fyrir tilgreind virðisaukaskattstímabil fyrrgreind tekjuár. Þessar endurávarðanir ríkisskattstjóra kærði A til hans með kæru, dags. 27. maí 1994, og kom þar fyrst fram sú ósk hans, að hann fengi bókhaldsgögn sín afhent, svo að hann ætti auðveldara með að svara athugasemdum þeim, sem fram hefðu komið í rannsóknarskýrslunni. Ríkisskattstjóri felldi úrskurði um kærana hinn 16. september 1994. Þeim kæruruðum hefur A skotið til yfirskattanefndar með kæru, dags. 3. október 1994, og er mál hans þar til meðferðar.

A hefur skýrt beiðni sína um afhendingu bókhaldsgagnanna svo, að honum beri nauðsyn til þess að hafa þau undir höndum vegna reksturs fyrrgreinds kærumáls fyrir yfirskattanefnd. Í því sambandi hefur meðal annars komið fram, að A og skattrannsóknarstjóra ríkisins greinir á um það, hvort tiltekin gögn séu til staðar í bókhaldinu. Telur A, að þar liggi fyrir reikningar, sem staðhæft sé í rannsóknarskýrslunni að vanta. Skipti það hann verulegu máli við rekstur kærumálsins fyrir yfirskattanefnd að geta sýnt fram á þetta.

Með bréfi til ríkisskattstjóra, dags. 24. nóvember 1994, krafðist A þess, að bókhaldsgögnum yrði skilað, enda væru þrjú ár liðin frá því að þau voru afhent og ríkisskattstjóri hefði lokið málinu af sinni hálfu með uppkvaðningu kæruruðum. Var afrit þessa bréfs sent skattrannsóknarstjóra ríkisins. Þessari málaleitan var skriflega svarað af hálfu ríkisskattstjóra hinn 2. desember 1994, þar sem fram kom það eitt, að embættið hefði ekki tekið afstöðu til þess, hvort óskað yrði eftir bókhaldsgögnum vegna kröfugerðar þess í kærumálinu, sem rekið væri fyrir yfirskattanefnd. Var afrit þessa bréfs sent skattrannsóknarstjóra ríkisins. Hinn 16. desember 1994 hafði A símleiðis samband við embætti skattrannsóknarstjóra ríkisins. Af hálfu embættisins kom fram, að bókhaldið og bókhaldsgögnin væru í vörslum þess. Staðhæfir A, að starfsmaður stofnunarinnar hafi neitað afhendingu gagnanna með þeim rökum, að þau væru enn í „kerfinu“, en tjáð honum, að honum væri heimilt að skoða gögnin á skrifstofu embættisins í Reykjavík.

Af hálfu skattrannsóknarstjóra ríkisins var málaleitan A svarað með bréfi, dags. 28. febrúar 1995, þar sem synjað var um afhendingu gagnanna, en A hins vegar gefinn kostur á aðgangi að þeim á þann hátt, sem nánar er tilgreint. Er bréf þetta svohljóðandi:

„Vísað er til bréfs umboðsmanns yðar til ríkisskattstjóra, dags. 24. nóvember 1994, er barst skattrannsóknarstjóra ríkisins í afriti, hinn 28. nóvember 1994. Einnig kvörtun yðar til umboðsmanns Alþingis, hinn 30. desember 1994, sbr. bréf umboðsmanns Alþingis til skattrannsóknarstjóra ríkisins, dags. 5. janúar 1995.

Í kvörtun yðar til umboðsmanns Alþingis kemur fram að þér hafið kært úrskurð ríkisskattstjóra til yfirskattanefndar. Jafnframt kemur fram í rökstuðningi fyrir kvörtun yðar að í ljós hafi komið gögn sem nauðsynlegt sé að leggja fram við meðferð málsins fyrir yfirskattanefnd að öðrum kosti sé hætta á rangri niðurstöðu fyrir nefndinni. Þau gögn sem um ræðir í þessu sambandi munu vera reikningar sem í skýrslu skattrannsóknarstjóra ríkisins eru taldir vanta í bókhald ársins 1990 og 1991, en sem þér að því er ráðið verður af kvörtun yðar, teljið vera til staðar í þeim bókhaldsgögnum sem þér afhentuð á sínum tíma vegna rannsóknarinnar.

Eins og fram kemur í skýrslu skattrannsóknarstjóra ríkisins er á því byggt að það vanta 1200 reikninga inn í númeraraðir sölureikninga á rekstrarárunum 1990 og 1991. Að gefnu tilefni fór skattrannsóknarstjóri ríkisins aftur yfir framlagða sölureikninga

yðar samkvæmt númeraröðum sölureikninga á rekstrarárunum 1990 og 1991, í samanburði við þá 1200 sölureikninga vöntun sem á er byggt í skýrslunni. Í ljós kom við þann samanburð að af umræddum 1200 reikningum sem vantaði inn í númeraraðir sölureikninga á rekstrarárunum 1990 til 1991, reyndust 182 sölureikningar vera útgefnir á árinu 1992.

Með vísan til framangreinds verður ekki séð hvað þér viljið kanna í framlögðum bókhaldsgögnum yðar og sem hafa mun úrslitapýðingu við meðferð málsins fyrir yfirskattanefnd. Eigi að síður og vegna framkominnar beiðni yðar um aðgang að afhentum bókhaldsgögnum, vill embætti skattrannsóknarstjóra ríkisins gefa yður og/eða umboðsmanni yðar, kost á að skoða þau gögn sem þér lögðuð fram við rannsókn málsins hjá embættinu.

Vegna þessa er yður gefinn kostur á að fá aðgang að umræddum gögnum, hvort sem er á starfsstöð embættis skattrannsóknarstjóra ríkisins í Reykjavík, hjá skattstjóra norðurlandsumdæmis eystra á Akureyri eða hjá skattstjóra norðurlandsumdæmis vestra á Siglufirði, allt eftir nánari ákvörðun yðar. Er þess vænst að þér hafið samband vegna þessa fljótlega. Þess ber að lokum að geta að kostnaður við sendingu gagnanna, er óskað verður eftir, mun greiðast af skattrannsóknarstjóra ríkisins.“

Af hálfu A hefur komið fram, að hann telur ófullnægjandi þann aðgang að bókhaldsgögnum, sem skattrannsóknarstjóri ríkisins hefur gefið kost á, sbr. athugasemdir hans í bréfi til mín, dags. 4. mars 1995 og 3. mars 1996.

III.

Ég ritaði skattrannsóknarstjóra ríkisins bréf, dags. 5. janúar 1995. Þar óskaði ég eftir því, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að embættið gerði grein fyrir viðhorfi sínu til kvörtunar A.

Svar skattrannsóknarstjóra ríkisins barst mér með bréfi, dags. 15. febrúar 1995. Er þar fjallað um tilurð embættisins, markmið skattrannsókna og nokkrar starfsreglur embættisins. Síðan segir meðal annars svo:

„Í bréfi yðar til skattrannsóknarstjóra ríkisins, dagsett 5. janúar 1995, kemur fram að kvörtun [A] lúti að þeirri ákvörðun embættis skattrannsóknarstjóra ríkisins að synja um að afhenda honum bókhald hans sem tekið var í vörslu rannsóknardeildar ríkisskattstjóra seinni hluta árs 1991.

Í tilefni þessa er þess að geta að skattrannsóknarstjóri ríkisins lauk rannsókn á máli [A] með gerð skýrslu sem dagsett er 29. nóvember 1993. Á meðal þeirra atriða sem fram komu við rannsóknina var að um verulega vöntun sölureikninga væri að ræða hjá skattaðila til að númeraröð væri samfelld, á meðal framlagðra gagna. Að rannsókn lokinni var málið sent til endurákvörðunar opinberra gjalda hjá ríkisskattstjóra með bréfi dagsettu 3. desember 1993.

Ríkisskattstjóri boðaði skattaðila endurskoðun skattskila á grundvelli skýrslu skattrannsóknarstjóra ríkisins með bréfi dagsettu 10. desember 1993. Í því bréfi var skattaðila einnig boðið að koma að athugasemdum við skýrsluna og fyrirhugaðar skattbreytingar. Bréf barst frá skattaðila til ríkisskattstjóra dagsett 22. desember 1993, móttekið hjá ríkisskattstjóra hinn 28. desember 1993. Í bréfi skattaðila eru engar efnislegar athugasemdir og kveðst skattaðili ekki sjá ástæðu til að gera athugasemdir við skýrsluna sem slíka að svo komnu máli.

Með tveimur úrskurðum ríkisskattstjóra, uppkveðnum hinn 29. apríl 1994, voru opinber gjöld skattaðila og virðisaukaskattur hækkaður. Umboðsmaður skattaðila kærði úrskurði ríkisskattstjóra, með kæru til ríkisskattstjóra sem er dagsett 27. maí

1994. Í kæru umboðsmanns kemur fram athugasemd um að gögn málsins, þ.e. fylgiskjöl og hreyfingalistar í bókhaldi skattaðila hafi ávallt verið í vörslu ríkisskattstjóra og hafi ekki verið endursend til skattaðila til að hann ætti auðveldara með að svara þeim athugasemdum sem fram komi í skýrslu skattrannsóknarstjóra ríkisins. Þetta ásamt fleiru telur umboðsmaður skattaðila í kæru sinni vera til stuðnings þeirri kröfu að álag á ógreiddan virðisaukaskatt verði fellt niður. Ríkisskattstjóri kvað upp tvo kærurúrskurði í máli skattaðila hinn 16. september 1994, annan varðandi tekju- og eignarskatt en hinn varðandi virðisaukaskatt. Í úrskurðum ríkisskattstjóra er á engan hátt fjallað um fyrrgreinda athugasemd umboðsmanns skattaðila til stuðnings kröfu um niðurfellingu álags.

Þess ber að geta að skattrannsóknarstjóra ríkisins barst ekki afrit af kæru umboðsmanns skattaðila til ríkisskattstjóra, fyrr en skattrannsóknarstjóri ríkisins óskaði eftir afriti af kærinni hjá ríkisskattstjóra, eftir að kvörtun [A] til yðar hafði borist embættinu. Skattrannsóknarstjóri ríkisins hafði því enga vitneskju um fyrrgreinda athugasemd umboðsmanns skattaðila eða þá ósk skattaðila yfirleitt að fá aðgang að bókhaldsgögnum sínum, fyrr en embættinu barst hinn 28. nóvember 1994, afrit af bréfi umboðsmanns skattaðila til ríkisskattstjóra, dagsett 24. nóvember 1994, þar sem þess er krafist að bókhaldsgögnunum verði skilað eða ástæður fyrir því að þeim sé haldið tilgreindar. Ríkisskattstjóri svaraði bréfi umboðsmanns skattaðila með bréfi dagsettu 2. desember 1994 og var afrit þess sent skattrannsóknarstjóra ríkisins.

Eins og fram kemur í kvörtun skattaðila til yðar, mun skattaðili hafa haft samband símleiðis við starfsmann embættis skattrannsóknarstjóra ríkisins hinn 16. desember 1994, með ósk um afhendingu bókhaldsgagna. Fram kemur í kvörtuninni að starfsmaðurinn hafi neitað afhendingu með þeim ummælum að málið væri enn í kerfinu, en skattaðila væri heimilt að mæta til Reykjavíkur til að skoða bókhaldið.

Eins og rakið hefur verið hér að framan hefur skattrannsóknarstjóra ríkisins aldrei borist formleg beiðni um afhendingu eða aðgang að bókhaldi skattaðila, umfram hina munnlegu ósk skattaðila við þann starfsmann embættisins sem rannsakaði mál skattaðila á sínum tíma. Þar sem svo hagar til hefur embættið heldur aldrei meinað skattaðila aðgangi að umræddum bókhaldsgögnum. Telur skattrannsóknarstjóri ríkisins að svar starfsmanns embættisins í umræddu símtali, við beiðni skattaðila um afhendingu ganga, hafi verið talsvert ónákvæmt eða rangtúlkað. Ef formlegt erindi skattaðila hefði borist hefði skattaðila einnig verið gefinn kostur á að skoða umbeðin bókhaldsgögn ekki bara í Reykjavík heldur einnig hjá skattstjórum í norðurlandsumdæmi eystra eða vestra, eftir því sem hentugra væri fyrir skattaðila.

Að gefnu þessu tilefni og í samræmi við áðurlýstar starfsreglur embættisins mun skattrannsóknarstjóri ríkisins nú senda skattaðila bréf, þar sem honum og/eða umboðsmanni hans mun verða gefinn kostur á að skoða þau gögn sem skattaðili lagði fram við rannsókn málsins hjá skattrannsóknarstjóra ríkisins, hvort sem er á starfstöð embættis skattrannsóknarstjóra ríkisins í Reykjavík, hjá skattstjóra norðurlandsumdæmis eystra á Akureyri eða hjá skattstjóra norðurlandsumdæmis vestra á Siglufirði eftir nánari ákvörðun skattaðila. Kostnaður við sendingu gagnanna ef óskað verður eftir, mun greiðast af skattrannsóknarstjóra ríkisins.

Að endingu skal tekið fram um hina efnislegu hlið málsins að ekki verður séð að grunsemdir skattaðila, um að í gögnum málsins sé að finna þau skjöl sem breytt geti niðurstöðu rannsóknarinnar sem skattaðili víkur að í bréfi sínu þann 27. maí 1994 til ríkisskattstjóra, eigi við rök að styðjast.“

Með bréfi, dags. 20. febrúar 1995, gaf ég A kost á að gera athugasemdir við svar skattrannsóknarstjóra ríkisins. Athugasemdir lögmanns A bárust mér með bréfi, dags. 4. mars 1995. Þar segir meðal annars:

„1. Eins og mál þetta horfir við umbjóðanda mínum, þá var það embætti Ríkisskattstjóra, sem lagði hald á umrætt bókhald. Af þeirri ástæðu lítur umbjóðandi minn svo á að hann geti ekki snúið sér til neins annars embættis en þess sem tók bókhaldið, með kröfu um skil á því enda var umbjóðanda mínum ekki tilkynnt um það þegar bókhaldið fór frá embætti Ríkisskattstjóra til embættis Skattrannsóknarstjóra ríkisins. Af þessari ástæðu telur umbjóðandi minn að krafa um skil á bókhaldinu hafi verið sett fram með alveg nægjanlega formlegum hætti, en embætti Skattrannsóknarstjóra gat ekki dulist hvað var á ferðinni enda fékk það embætti afrit af bréfinu frá 24. 11. 1994.

2. Varðandi hugsanlegt boð skattrannsóknarstjóra í greinargerð sinni að senda bókhaldið til skoðunar til Siglufjarðar, Akureyrar eða að bjóða upp á skoðun þess í Reykjavík, skal tekið fram að slíkt boð hefur enn ekki borist til skattaðila. Þá skal tekið fram að enginn af þeim stöðum sem taldir voru upp hér að framan er neitt nálægt heimili skattaðila þannig að ekki verður séð að þetta boð bæti neitt aðstöðu skattaðila til skoðunar bókhaldsins. Þá skal enn tekið fram að nauðsynlegt er að umrædd skoðun skattaðila verði gerð að viðstöddum endurskoðanda og lögmanni skattaðila en endurskoðandi er búsettur á Sauðárkróki og lögmaður á Akureyri þannig að þetta boð virðist koma að heldur litlu gagni. Skattaðili sér ekki ástæðu til annars en að halda fast við kröfu um skil bókhaldsins, enda fær hann ekki séð að hann geti verið sig fyrir yfirsattanefnd með öðru móti, nema skattrannsóknarstjóri beri kostnað þeirra sem þurfa að koma að málinu.

3. Í kafla „II.2 Afhending gagna til skattaðila“ segir orðrétt „Eins og áður sagði telur skattrannsóknarstjóri ríkisins að rannsóknarhagsmunir mála séu enn *virkir* þótt eiginlegri rannsókn embættisins sé lokið, ef mál sætir *gjaldahækkunarmeðferð hjá öðrum skattyfirvöldum eða refsimeðferð* hjá yfirsattanefnd, rannsóknarlögreglu ríkisins, ríkissaksóknara eða dómstólum. Rannsóknarhagsmunir eru í því fólgnir að þótt rannsókn sé lokið, er nauðsynlegt að rannsóknargögnin séu fyrirleggjandi hjá embættinu, þar sem þau eru grundvöllur málsins og hlutlæg sönnunargögn ef til gjaldahækkunar og refsimeðferðar kemur síðar.“ Ekki verður annað séð en skattyfirvöld hafi ákvarðað gjaldahækkun, en yfirsattanefnd telst varla til skattyfirvalda í þessu sambandi, heldur verður að líta á þá nefnd sem óháðan stjórnarsýsludómstól í þessu samhengi. Þá hefur umbjóðanda mínum ekki borist nein tilkynning um að mál hans sætti opinberri refsimeðferð. Til þessháttar ákvörðunar hefur þó í máli þessu verið ærinn tími eða allt frá því í júní árið 1991. Þessi röksemdafærsla skattrannsóknarstjóra stenst því ekki.

4. Í greinargerð sinni dregur skattrannsóknarstjóri í efa að í gögnum málsins sé að finna þau skjöl sem breytt geti niðurstöðum rannsóknarinnar sem skattaðili víkur að í bréfi sínu þann 27. maí 1994. Í þessu sambandi skal þess getið að skattaðili hefur þegar undir höndum nokkur afrit skjala, sem renna stöðum undir þessar grunsemdir, og hefur yfirsattanefnd verið tilkynnt um það með bréfi dags. 28. desember 1994 og fylgir afrit þess bréfs hér með.

5. Í greinargerð skattrannsóknarstjóra kemur fram, að ekki hafi enn verið sett reglugerð um störf og starfshætti skattrannsóknarstjóra og hafi embættið mótað ákveðnar starfsreglur um starfsemina. Af þessu má ráða að hagsmunir þeirra sem verða fyrir rannsóknum embættisins séu ekki verndaðir nema með óljósum hætti jafnvel þó kveðið sé á um það að beitt skuli lögum um meðferð opinberra mála að

breyttu breytanda. Ekki verður því séð að sú ákvörðun skattrannsóknarstjóra að skila ekki bókhaldinu styðjist við settar lagareglur heldur við óljósar verklagsreglur settar einhliða af embætti skattrannsóknarstjóra. Slík framkvæmd getur ekki verið heppileg.“

Með bréfi, dags. 13. mars 1995, gaf ég skattrannsóknarstjóra ríkisins kost á að koma að athugasemdum við ofangreint bréf lögmanns A. Hinn 30. mars 1995 bárust mér athugasemdir skattrannsóknarstjóra ríkisins í bréfi, dags. 27. s.m., ásamt ljósriti af bréfi til A, dags. 28. febrúar 1995. Í athugasemdunum segir meðal annars:

„1. Í lið 2 í bréfi lögmanns [A] kemur fram að hann hafi ekki fengið boð um skoðun gagna. Vegna þeirrar athugasemdar er yður hér með sent ljósrit af bréfi embættis skattrannsóknarstjóra ríkisins dags. 28. febrúar 1995 til [A] þar sem slíkt boð kemur fram.

2. Í lið 3 í bréfi lögmanns [A] er fjallað um afhendingu gagna og kærú til opinberrar refsimeðferðar. Þar kemur fram misvísandi túlkun sem ástæða þykir að staldra við. Í refsímáli sem rekið er vegna skattalagabrota og brota á bókhaldslögum er augljóst að bókhald og bókhaldsgögn eru þýðingarmikil hlutlæg sönnunargögn. Hluti þeirra gagna verður að dómskjölum sem varðveitist hjá réttinum að loknum mála- rekstri en öðrum gögnum, bókhaldi o.fl. er venjulega skilað aftur til skattaðila. Þannig er ljóst að skattaðili sem á yfir höfði sér refsimeðferð getur ekki fengið frumgögn afhent, hvorki varanlega né tímabundið, þar sem um sönnunargögn í málinu er að ræða. Um er að ræða varúðarráðstöfun þar sem hugsanlega geta gögn verið úr lagi færð eða þau orðið fyrir tjóni af öðrum ástæðum.

Í máli þessu liggur fyrir að rökstuddur grunur er um lögbrot af hálfu kvörtunaraðila. Endurákvörðun opinberra gjalda hefur þegar farið fram af hálfu ríkisskattstjóra með gjaldabreytingum. Deiluefnið fyrir yfirsattanefnd snýst einvörðungu um grundvöll áætlunar sem ríkisskattstjóri ákvað að beita samhliða endurákvörðun á þegar upplýstum undandrætti, vegna mikillar vöntunar á afritum reikninga. Kvörtunaraðili hefur þannig sett endurákvörðun opinberra gjalda og jafnframt viðurkennt röng framtalsskil. Hann mun því þurfa að sæta refsimeðferð að lokinni meðferð skattfyrvalda (og yfirsattanefndar ef nefndin verður ekki talin til þeirra, sbr. athugasemd lögmanns kvörtunaraðila). Ljóst er því að takmörkunarákvæði 15. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 eiga hér einnig við um afhendingu gagna til [A], en í athugasemdum með 15. gr. segir m.a. svo:

„aðili sem er til rannsóknar vegna þess að grunur hefur fallið á hann um lögbrot [. . .] getur ekki krafist aðgangs að gögnum málsins á grundvelli þessara laga. Meðan mál er til rannsóknar hjá lögreglu og öðrum stjórnvöldum áður en ákvörðun er tekin um ákæru er ekki talið rétt að veita aðila aðgang að gögnum máls.“

Ekki hefur enn verið tekin ákvörðun um refsimeðferð í máli [A] þar sem endanleg skattákvörðun er ekki fyrirbyggjandi. Þar kemur tvennt til álita annars vegar að málinu verði vísað til opinberrar rannsóknar og þar með til hefðbundinnar sakamála- meðferðar og hins vegar að málið sæti sektarmeðferð af hálfu yfirsattanefndar. Refsimeðferð er að jafnaði ekki hafin fyrr en skattákvörðun er lokið. Frá því eru þó undantekningar svo sem að mál sé kært til rannsóknarlögreglu ríkisins á frumstigi t.d. þegar húsleitar á heimili er þörf, ef upplýsingaskyldu skv. 94. gr. 1. nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignarskatt er ekki sinnt eða ef mál telst vera mjög alvarlegt svo sem vegna ætlaðra hegningarlaga brota o.þ.h. Hins vegar er hin almenna og tíðkanlega

regla að hefja refsimeðferð að lokinni skattákvörðun enda er útilokað fyrir hér-
aðsdóm eða yfirskattanefnd að ákvarða refsingu fyrr en skattákvörðun er kunn.

Hvor refsileiðin sem farin verður mun ekki breyta þeirri grundvallarreglu um
varðveislu gagnanna sem kvörtun þessi fjallar um.

3. Í lið 4 í bréfi lögmanns [A] er fjallað um efnishlið málsins. Um það atriði vill
undirritaður vísa til meðfylgjandi ljósrits af bréfi skattrannsóknarstjóra ríkisins til
[A].“

Með bréfi, dags. 4. apríl 1995, gaf ég lögmanni A kost á að gera athugasemdir við
fyrirgreint bréf skattrannsóknarstjóra ríkisins. Athugasemdir hans bárust mér með bréfi,
dags. 16. apríl 1995.

Hinn 1. desember 1995 barst mér bréf skattrannsóknarstjóra ríkisins, dags. 27. nóvem-
ber 1995, þar sem fram kom, að embættið hefði þann dag skilað A öllum gögnum vegna
rekstrarársins 1992 og áréttað boð til A um aðgang að gögnum vegna rekstraráranna 1990
og 1991, sbr. bréf embættisins til A, dags. 27. nóvember 1995.

Með bréfi, dags. 16. janúar 1996, greindi skattrannsóknarstjóri mér frá því, að hann
teldi, að ekki væri lengur ágreiningur á milli embættis hans og A, þar sem krafa A um af-
hendingu gagna hefði eingöngu lotið að gögnum, er snertu rekstrarárið 1992, en þau hefðu
nú verið afhent. Í vörslum embættisins væru ennþá gögn vegna áranna 1990 og 1991, sem
væru grundvöllur skattrannsóknar þeirrar, sem fram hefði farið við embættið á árinu 1993.
Skattrannsóknarstjóri áréttaði boð til A um að kynna sér gögn rekstraráranna 1990–1991,
en tók fram, að eftir því hefði A ekki leitað.

Með bréfi, dags. 25. janúar 1996, gaf ég A færi á að gera athugasemdir við framan-
greint bréf skattrannsóknarstjóra.

Með bréfi, dags. 3. mars 1996, bárust mér athugasemdir lögmanns A. Þar kemur fram,
að það sé rangt hjá skattrannsóknarstjóra, að krafa A um afhendingu gagna hafi verið ein-
skorðuð við gögn frá rekstrarárinu 1992. Hafi hún einnig náð til gagna frá rekstrarárinu
1990–1991, enda hafi tilgangurinn verið sá, að afla gagna til nota við meðferð málsins hjá
yfirskattanefnd. Þá kemur fram, að hann telji boð skattyfirvalda að A geti fengið að skoða
bókhaldið með lögmanni sínum, annaðhvort á Siglufirði eða Akureyri, ekki vera fullnægj-
andi vegna þess kostnaðar, sem af því leiði fyrir A.

IV.

Í álitinu mínu segir svo um kvörtun A:

„1.

Kvörtun A gefur tilefni til athugunar á því annars vegar, hvaða reglur gildi um það,
hversu lengi skattrannsóknarstjóri ríkisins getur haldið í vörslum sínum bókhaldi og bók-
haldsgögnum, sem tekin hafa verið vegna skattrannsóknar, og hins vegar hvernig háttáð
sé aðgangi skattaðila að slíkum gögnum, meðan þau eru með réttu í vörslum embættisins.
Þá tel ég ástæðu til að fjalla um nauðsyn leiðbeininga handa skattaðilum um réttarstöðu
þeirra, þegar svo stendur á, sem fyrr greinir, svo og um afgreiðslu skattrannsóknarstjóra
ríkisins á beiðni A um afhendingu gagnanna. Áður en um þetta verður fjallað, tel ég
ástæðu til að geta þeirra réttarheimilda, sem snerta úrlausnarefnið.

Ég tel rétt, að fram komi, að enginn ágreiningur var um haldlagningu umræddra
gagna í upphafi, sbr. um meðferð slíkra ágreiningsefna í 79. gr. laga nr. 19/1991, um með-
ferð opinberra mála, sbr. 7. mgr. 102. gr. A laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt,
með síðari breytingum. Eru því skilyrði til þess, að ég fjalli um málið samkvæmt 2. gr. laga
nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, sbr. 4. tölul. 3. gr. reglna nr. 82/1988, um störf og
starfshætti umboðsmanns Alþingis.

2.

Með lögum nr. 111/1992, um breytingar í skattamálum, voru ýmsar breytingar gerðar á skattalöggjöfinni, sem vörðuðu tilhögun skatteftirlits og skattrannsóknna. Meginatriði breytinganna var að greina á milli úrskurðarvalds og rannsóknarvalds í skattamálum, meðal annars með stofnun sjálfstæðs embættis skattrannsóknarstjóra ríkisins, er hefði skattrannsóknir með höndum. Jafnframt var með lagabreytingum þessum svonefnt skatteftirlit alveg fært í hendur skattstjóra og ríkisskattstjóra undir yfirstjórn síðarnefnda embættisins, en áður höfðu slík viðfangsefni að nokkru leyti verið á snærum skattrannsóknarstjóra, sem stýrði rannsóknardeild ríkisskattstjóra.

Ákvæði um upplýsinga- og rannsóknarheimildir skattrannsóknarstjóra ríkisins er að finna í 94. gr. og 102. gr. A laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, sbr. 15. og 19. gr. laga nr. 111/1992, um breytingar í skattamálum. Aðalákvæðið um upplýsingaskyldu, meðal annars gagnvart skattrannsóknarstjóra ríkisins, er 1. mgr. 94. gr. laga nr. 75/1981. Aðalákvæðið um rannsóknarheimildir skattrannsóknarstjóra ríkisins er 2. mgr. fyrrgreindrar lagagreinar. Er það ákvæði óbreytt frá því sem var, að undanskilinni breytingu, sem leiddi af því, að skatteftirlit er ekki lengur að neinu leyti á könnu skattrannsóknarstjóra. Málsgrein þessi er svohljóðandi:

„Vegna skatteftirlits samkvæmt lögum þessum getur skattstjóri, ríkisskattstjóri og menn, sem þeir fela skatteftirlitsstörf, krafist þess að framtalsskyldir aðilar leggi fram til könnunar bókhald sitt og bókhaldsgögn, svo og önnur gögn er varða reksturinn, þar með talin bréf og samningar. Enn fremur hafa þessir aðilar aðgang að framangreindum gögnum og aðgang að starfsstöðvum framtalsskyldra aðila og birgðageymslum og heimild til að taka skýrslur af hverjum þeim sem ætla má að geti gefið upplýsingar er máli skipta. Sömu heimildir hefur skattrannsóknarstjóri ríkisins vegna rannsókna skv. 102. gr. A.“

Samkvæmt 3. mgr. 94. gr. laga nr. 75/1981 gilda fyrrgreindar rannsóknarheimildir 2. mgr. þessarar lagagreinar og gagnvart þeim aðilum, sem ekki eru framtalsskyldir. Þá er kveðið svo á í 4. mgr. 94. gr. laga nr. 75/1981, að verði ágreiningur um skyldu aðila samkvæmt lagagreininni, geti ríkisskattstjóri eða skattrannsóknarstjóri ríkisins leitað um hann úrskurðar héraðsdóms. Gegni einhver ekki upplýsingaskyldu sinni, megi vísa máli til opinberra rannsókna.

Þá er svofellt ákvæði í 3. mgr. 102. gr. A laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, sbr. 19. gr. laga nr. 111/1992, um breytingar í skattamálum:

„Skattrannsóknarstjóri ríkisins skal við rannsókn samkvæmt þessari grein hafa aðgang að öllum framtölum og skýrslum í vörslu skattstjóra og getur hann krafist allra upplýsinga og gagna sem hann telur þörf á frá skattstjórum og ríkisskattstjóra og aðilum sem um ræðir í 94. gr.“

Hliðstætt ákvæði var ekki áður í lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt. Í atugasemdum við grein þá í frumvarpi til laga um breytingar í skattamálum, er varð að 19. gr. laga nr. 111/1992, er tekið fram, að vegna þess aðskilnaðar rannsóknar og úrskurða, sem að sé stefnt með frumvarpinu „. . . þykir nauðsynlegt í 3. mgr. greinarinnar að tryggja skattrannsóknarstjóra ríkisins fullan aðgang að öllum framtölum og skýrslum og áskilja honum rétt til að krefjast allra upplýsinga frá skattstjórum og ríkisskattstjóra“. (Alpt. 1992, A-deild, bls. 2801.) Í 5. mgr. 102. gr. A laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, sbr. 19. gr. laga nr. 111/1992, um breytingar í skattamálum, er kveðið svo á, að lögreglu sé skylt að veita skattrannsóknarstjóra ríkisins nauðsynlega aðstoð í þágu rannsókna, ef aðili

færast undan afhendingu bókhaldsgagna og hætta er á sakarspjöllum vegna gruns um væntanlegt undanskot gagna.

Pá er þess að geta, að með 13. gr. laga nr. 122/1993, um breytingar í skattamálum, var nýrri málsgrein (7. mgr.) aukið við 102. gr. A laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, sbr. 19. gr. laga nr. 111/1992, um breytingar í skattamálum. Er málsgrein þessi svohljóðandi:

„Við rannsóknaraðgerðir skattrannsóknarstjóra ríkisins skal gætt ákvæða laga um meðferð opinberra mála eftir því sem við getur átt, einkum varðandi réttarstöðu grunaðra manna á rannsóknarstigi.“

Fyrirgreint ákvæði var ekki í frumvarpi því, sem varð að lögum nr. 122/1993, en kom inn sem 6. tölul. í breytingartillögum 1. minnihluta efnahags- og viðskiptanefndar (þskj. nr. 406, Alpt. 1993, A-deild, bls. 1978). Í nefndaráli (þskj. nr. 405, Alpt. 1993, A-deild, bls. 1976) segir svo um þessa breytingartillögu: „Í fjórða lagi er kveðið á um að tekinn sé af allur vafi um að skattrannsóknarstjóra ríkisins beri í hvívetna að gæta ákvæða laga um meðferð opinberra mála í samskiptum sínum við þá aðila sem til rannsóknar eru en þeirri reglu hefur verið fylgt í starfi hans hingað til.“

Samkvæmt 22. gr. laga nr. 4/1995, um tekjustofna sveitarfélaga, gilda fyrirgreind ákvæði laga nr. 75/1981 um útsvör. Pá er þess að geta, að ákvæði hliðstæð ákvæðum 94. gr. laga nr. 75/1981 er að finna í 25. gr. laga nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, með síðari breytingum, sbr. og 11. gr. laga nr. 113/1990, um tryggingagjald, og 38. gr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, með síðari breytingum. Ennfremur er í lögum þessum að finna ákvæði um skattrannsóknir skattrannsóknarstjóra ríkisins, sem svara til 2. og 6. mgr. 102. gr. A laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, sbr. 2. og 3. mgr. 26. gr. laga nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, með síðari breytingum, og 4. og 5. mgr. 39. gr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, með síðari breytingum. Í þessu sambandi ber að hafa í huga, að heimildir skattrannsóknarstjóra ríkisins samkvæmt 102. gr. A laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, eru ekki einskorðaðar við rannsóknir samkvæmt þeim lögum heldur taka jafnframt til rannsókna samkvæmt lögum um aðra skatta og gjöld, sem á eru lögð af skattstjórum eða þeim falin framkvæmd á. Pá er að geta rannsóknarhlutverks skattrannsóknarstjóra ríkisins vegna brota á lögum nr. 144/1994, um ársreikninga, og lögum nr. 145/1994, um bókhald, sbr. lög nr. 37/1995, er meðal annars breyttu fyrirnefndu lögum. Um rannsóknarheimildir skattrannsóknarstjóra ríkisins er nú einnig ákvæði að finna í 4. gr. reglugerðar nr. 361, 26. júní 1995, um skattrannsóknir og málsmeðferð hjá skattrannsóknarstjóra ríkisins.

Tilgangur skattrannsókna á vegum skattrannsóknarstjóra ríkisins er tvíþættur, svo sem fram kemur í almennum athugasemdum með frumvarpi því, sem varð að lögum nr. 111/1992, um breytingar í skattamálum. Þar segir:

„Með skattrannsóknum er annars vegar verið að skapa grundvöll fyrir gjalda-hækkun með því að afla sönnunargagna í skattsvikamálum og hins vegar að undirbúa refsimeðferð sem getur verið annaðhvort sektarmeðferð hjá yfirskattanefnd eða opinber refsimeðferð hjá dómstólum eftir rannsókn hjá Rannsóknarlögreglu ríkisins á refsipættinum.“ (Alpt. 1992, A-deild, bls. 2793.)

Um fyrirgreind markmið skattrannsókna er nú tekið fram í reglugerð um skattrannsóknir og málsmeðferð hjá skattrannsóknarstjóra ríkisins nr. 361 frá 26. júní 1995. Gefi skattrannsókn tilefni til endurákvörðunar skatta, er það í verkahring ríkisskattstjóra að annast slíkar ákvarðanir, nema hann feli skattstjórum það verkefni, sbr. 6. mgr. 102. gr. A

laga nr. 75/1981 og hliðstæð ákvæði í lögum um staðgreiðslu opinberra gjalda og lögum um virðisaukaskatt. Að því er þann þátt varðar, sem lýtur að undirbúningi refsimeðferðar, þá getur hún annaðhvort verið með þeim hætti, að máli sé vísað til opinberrar rannsóknar og venjulegrar sakamálemeðferðar fyrir dómstólum eða það lagt fyrir yfirskattanefnd til sektarmeðferðar. Ræðst þetta hlutverk skattrannsóknarstjóra ríkisins af refsheimildum skattalöggjafarinnar. Þær helstu er að finna í 107. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, sbr. og 2. mgr. 22. gr. laga nr. 4/1995, um tekjustofna sveitarfélaga, 30. gr. laga nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, sbr. og 11. gr. laga nr. 113/1990, um tryggingagjald, og 40. gr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, sbr. ennfremur lög nr. 42/1995, um breyting á refsíákvæðum nokkurra skattalaga, er breyttu fyrrgreindum refsheimildum. Þá er og rétt að geta refsheimilda í X. kafla laga nr. 144/1994, um ársreikninga, og IV. kafla laga nr. 145/1994, um bókhald, sbr. I. og II. kafla laga nr. 37/1995, um breyting á lögum um bókhald, nr. 145/1994, lögum um ársreikninga nr. 144/1994 o.fl.

Í skattalöggjöfinni hefur ekki verið fyrir að fara sérstökum ákvæðum um það efni, sem kvörtun A lýtur að, og raunar hefur naumast verið öðrum reglum til að dreifa um störf og starfshætti skattrannsóknarstjóra ríkisins en þeim, sem er að finna í 94. gr., 102. gr. A og 108. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, og hliðstæðum ákvæðum laga um staðgreiðslu opinberra gjalda og laga um virðisaukaskatt, svo og í lögum nr. 30/1992, um yfirskattanefnd. Með 21. gr. laga nr. 111/1992, um breytingar í skattamálum, var gerð breyting á 1. mgr. 119. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, er fjallar um setningu fjármálaráðherra á reglugerð samkvæmt lögnum, þess efnis, að auk áður tilgreindra málefna skyldi fjármálaráðherra og setja með reglugerð nánari ákvæði um „framkvæmd skatteftirlits og skattrannsókna“. Í athugasemdum við grein þá í frumvarpi því, er varð að 21. gr. laga nr. 111/1992, segir svo um ástæður fyrir þessari breytingu: „Rétt þykir að ráðherra setji nánari reglur um framkvæmd í tengslum við aðskilnað ríkisskattstjóra og skattrannsóknarstjóra mála.“ (Alþt. 1992, A-deild, bls. 2802.) Fram kemur í svarbréfi skattrannsóknarstjóra ríkisins til mín, dags. 15. febrúar 1995, að unnið hafi verið að samningu reglugerðar um þetta efni. Eins og fram kemur hér áður, hefur slík reglugerð nú verið sett, þ.e. reglugerð nr. 361 frá 26. júní 1995, um skattrannsóknir og málsmeðferð hjá skattrannsóknarstjóra ríkisins, er tók gildi 30. júní 1995. Í þessari reglugerð er að finna ákvæði, sem varða kvörtunarefnið.

Í II. kafla reglugerðar þessarar, sem fjallar um tilhögun og framkvæmd rannsókna, eru meðal annars ákvæði um móttöku gagna frá skattaðila og gagnaöflun frá þriðja manni (9. gr.), um skráningu móttækinna gagna (10. gr.), og um sönnunargögn og sönnun sektar (11. gr.).

Í 9. gr. reglugerðarinnar er meðal annars fjallað um gagnaöflun skattrannsóknarstjóra ríkisins frá skattaðila vegna rannsóknar máls, er annars vegar getur farið fram á þann hátt, að skattrannsóknarstjóri leggi fyrir skattaðilann munnlega eða skriflega að leggja fram umbeðin gögn og hins vegar að farið sé á starfsstöð eða birgðageymslu skattaðilans og þar lagt fyrir hann að afhenda umbeðin gögn. Sérstaklega er tilgreint í 2. mgr. 9. gr., hvaða gögn skattrannsóknarstjóri ríkisins getur krafist, að séu afhent. Þar segir, að skattrannsóknarstjóri ríkisins geti lagt fyrir skattaðila eða umboðsmann hans að afhenda „... bókhald skattaðila og bókhaldsgögn, svo og önnur gögn sem varða reksturinn, þar með talin bréf og samninga. Auk þessa getur skattrannsóknarstjóri ríkisins krafist allra annarra upplýsinga og gagna sem hann telur nauðsynleg við rannsókn málsins“. Samkvæmt 3. mgr. 9. gr. reglugerðarinnar getur skattrannsóknarstjóri ríkisins við heimsókn á starfsstöð eða í birgðageymslu skattaðila tekið afrit gagna, sem geymd eru á tölvutæku formi, eða yfirfært þau á eigin miðil.

Í 1. mgr. 11. gr. reglugerðarinnar eru talin upp helstu sönnunargögn við rannsókn máls hjá skattrannsóknarstjóra ríkisins. Þau eru samkvæmt upptalningunni: „... skattframtöl,

ársreikningar með fylgiskjöllum, fylgiskjöl bókhalds, fært bókhald, þ.m.t. færslubækur og færslulistar, afstemmingargögn, verðútreikningar, tilboð, samningar, bréf, símskeyti og myndrit. Einnig hvers konar önnur gögn sem tengjast rekstri skattaðila og önnur hlutlæg sönnunargögn ótalin hér, svo sem rangfærð skjöl og önnur upplýsandi skjöl“. Þá teljast samkvæmt 2. mgr. 11. gr. til sönnunargagna ýmsar persónubundnar yfirlýsingar, svo sem skýrslur af skattaðila, vitnum og öðrum, sem upplýsingar geta gefið vegna rannsóknarinnar. Samkvæmt 3. mgr. 11. gr. er ennfremur heimilt að styðja sönnun á grundvelli upplýsinga frá viðskiptamönnum, birgjum og peningastofnunum, svo og með vettvangsuppráttum og ljósmyndum.

Í 10. gr. reglugerðar nr. 361/1995 er fjallað um skráningu móttækinnar gagna. Er greinin svohljóðandi:

„Skattrannsóknarstjóri ríkisins skal skrá gögn sem aflað er frá skattaðila er sætir rannsókn og veita honum staðfestingu um móttækin gögn. Gögn sem rannsókn er byggð á skal eigi afhenda skattaðila aftur fyrr en endurákvörðun opinberra gjalda, kærumeðferð og refsíákvörðun er að fullu lokið. Skattrannsóknarstjóra er þó heimilt að afhenda gögn tímabundið aftur, ef sérstaklega stendur á og tryggt má telja að þau verði ekki fyrir tjóni. Þá getur skattrannsóknarstjóri ríkisins afhent skattaðila ljósrit einstakra skjala eða heimilað honum að kanna gögn sín á skrifstofu skattrannsóknarstjóra, ef tryggt er að slíkt spilli ekki rannsóknarhagsmunum.“

Í 32. gr. reglugerðar nr. 361/1995 er fjallað um lok málsmeðferðar hjá skattrannsóknarstjóra ríkisins. Grein þessi hljóðar svo:

„Tilkynna skal skattaðila lok rannsóknar hjá embættinu og skila öllum bókhaldsgögnum þegar rannsókn málsins, endurákvörðun, kærumeðferð og refsimeðferð þess er að fullu lokið. Skal þá gefin út skrifleg kvittun fyrir afhendingu gagna. Leiði rannsókn ekki til endurákvörðunar opinberra gjalda eða refsimeðferðar skal öllum gögnum skilað til viðkomandi aðila svo fljótt sem unnt er þegar sú niðurstaða liggur fyrir.“

3.1.

Kemur þá fyrst til athugunar, hversu lengi skattrannsóknarstjóri ríkisins getur haldið bókhaldi, bókhaldsgögnum og öðrum gögnum skattaðila í vörslum sínum vegna rannsóknar máls.

Í svarbréfi skattrannsóknarstjóra ríkisins til mín, dags. 15. febrúar 1995, segir, að „sú starfsregla [hafi] verið mótuð hjá embættinu, að bókhaldi, þ.e. fylgiskjöllum bókhalds og færðu bókhaldi og hvers konar öðrum gögnum frá skattaðila, er ekki skilað til skattaðila hvorki meðan á rannsókn stendur né að henni lokinni, fyrr en endurákvörðun opinberra gjalda og refsimeðferð er lokið“. Ástæðan er sú, að embættið telur rannsóknarhagsmunum máls enn virka, þótt eiginlegri rannsókn þess sé lokið af hálfu þess, þar sem að jafnaði fylgi í kjölfarið gjaldbreytingarmeðferð (endurákvörðun opinberra gjalda) hjá ríkisskattstjóra eða skattstjóra og hugsanlega í framhaldi af því kærsmål fyrir yfirséttanefnd. Þá sé refsimeðferð ólokið, en hún geti annað hvort falist í sektarmeðferð fyrir yfirséttanefnd eða verið opinber refsimeðferð hjá rannsóknarlögreglu ríkisins og síðar fyrir dómstólum. Hefur fram komið af hálfu skattrannsóknarstjóra ríkisins, sbr. bréf embættisins til mín, dags. 27. mars 1995, að augljóst sé, að í refsímálum vegna skattalagabrota og brota á bókhaldslögum séu bókhald og bókhaldsgögn þýðingarmikil sönnunargögn. Hluti þeirra verði varðveittur sem dóm skjöl hjá viðkomandi dómstóli að loknum málarekstri, en öðrum gögnum, bókhaldi o.fl., sé venjulega skilað aftur til skattaðila. Því geti sá, sem á yfir höfði sér refsimeðferð, ekki fengið frumgögn afhent, hvorki tímabundið né endanlega, þar sem

um sönnunargögn sé að ræða. Leiði varúðarástæður til þess, enda sé hugsanlegt, að gögn yrðu úr lagi færð eða þeim spillt. Þá kemur fram í svarbréfi skattrannsóknarstjóra ríkisins til mín, dags. 15. febrúar 1995, að í rannsóknarskýrslu sé að jafnaði tekið fram á hvaða gögnum hún sé byggð. Sérhverri skýrslu fylgi svo ljósrit þeirra fylgiskjala, sem nauðsynleg séu til stuðnings niðurstöðum rannsóknar. Eðlilega séu ekki öll gögn, sem aflað hefur verið hjá skattaðila eða öðrum vegna rannsóknar, fylgiskjöl með endanlegri rannsóknarskýrslu, enda sé umfang umræddra gagna í flestum tilfellum allt of mikið, auk þess sem það þjóni engum tilgangi, ef niðurstöður skýrslu verði studdar nægum rökum með þeim fylgiskjölum, sem fylgi henni. Þá segir svo í bréfinu:

„Þeim rannsóknargögnum sem málinu fylgja, þ.e. frumgögnum þeirra skjala sem aflað hefur verið bæði hjá skattaðila og öðrum, (hvort sem þau eru fylgiskjöl með hinni endanlegu skýrslu skattrannsóknarstjóra ríkisins eða ekki), er ekki skilað strax að lokinni rannsókn hjá skattrannsóknarstjóra ríkisins.“

Ég skil framangreindar skýringar skattrannsóknarstjóra ríkisins svo, að í rannsóknarskýrslu sé getið þeirra gagna, sem hún er byggð á, enda þótt einungis þau gögn fylgi skýrslu í ljósriti, sem beinlínis eru nauðsynleg til stuðnings niðurstöðum hennar. Ætla mætti af orðalagi þessara skýringa embættisins, að framkvæmd þess hafi verið sú, að halda öllum gögnum, sem tekin hafa verið, hvort sem rannsókn er byggð á þeim eða ekki, þar til endurákvörðun opinberra gjalda, kærumeðferð og refsimeðferð er lokið. Skattrannsóknarstjóri ríkisins hefur hins vegar í viðræðum við mig í tilefni af máli þessu upplýst, að um hald gagna gildi sú starfsregla, að eftir að hald hefur verið lagt á gögn, séu þau könnuð í starfsstöð embættis hans svo fljótt sem unnt er. Ef þá komi í ljós, að meðal þeirra gagna, sem hald hefur verið lagt á, séu skjöl eða önnur gögn, sem ekki varða rannsóknina, beri að skila þeim án ástæðulausrar tafar til skattaðila.

Ljóst er, að skattrannsóknarstjóri ríkisins hefur samkvæmt lögum víðtækar rannsóknarheimildir, þ. á m. heimildir til að leggja hald á bókhald og bókhaldsgögn til könnunar í þarfir skattrannsókna, sbr. það, sem greinir í IV. kafla 2 hér að framan. Verður ekki hjá því komist í starfi embættisins, að bókhald og bókhaldsgögn séu tekin í vörslur þess í rannsóknarþarfir um lengri eða skemmri tíma, eftir því sem þörf krefur. Við beitingu rannsóknarúrræða verður almennt að gæta þess, að ekki sé gengið lengra en nauðsyn krefur vegna rannsóknarhagsmuna, sbr. meginreglu 12. gr. stjórnáskýrsluglaga nr. 37/1993. Í þessu sambandi hafa bókhald og bókhaldsgögn þá sérstöðu og þýðingu fyrir þann aðila, sem rannsóknarúrræðin beinast að, að sérstök ástæða er til þess, að haldlagningu þessara gagna sé beitt á eins vægilegan hátt og frekast er kostur. Þótt skattskil bókhaldsskyldra aðila séu grundvölluð á bókhaldi, er það ekki haldið og fært vegna opinberra skattheimtu-krafna sérstaklega, heldur eru markmið lögmæltrar bókhaldsskyldu úr ýmsum toga spunnin. Um þau markmið bókhalds segir svo í 2. málsl. 1. mgr. 6. gr. laga nr. 145/1994, um bókhald, er tóku gildi 1. janúar 1995 og leystu af hólmi lög nr. 51/1968, um bókhald, með síðari breytingum:

„Það skal veita svo sundurliðaðar upplýsingar um rekstur og efnahag sem þarfir eigenda, lánardrottna og hins opinbera krefjast og nauðsynlegar eru til að meta megi tekjur og gjöld, eignir og skuldir.“

Í athugasemdum við 6. gr. í frumvarpi því, sem varð að lögum nr. 145/1994, segir meðal annars svo:

„Bókhaldinu er ætlað að gefa upplýsingar fyrst og fremst til eigenda og stjórnenda, til að þeir geti innt af hendi skyldur sínar í samræmi við markmið starfseminnar, og gagnvart öðrum aðilum, svo sem lánardrottnum og viðskiptamönnum. Þá er

krafan ekki síst fram komin vegna viðtækrar upplýsingarskyldu til opinberra aðila, svo sem til greiðslu ýmissa skatta og gjalda til þjóðfélagsins og margvíslegra annarra upplýsinga um starfsemina til yfirvalda til að unnt sé að sannprófa að farið sé að réttum leikreglum í viðskiptum.“ (Alpt. 1993, A-deild, bls. 4626.)

Samkvæmt framansögðu þjónar bókhald margþættum hagsmunum, það svo, að óhjákvæmilegt er, að það hafi nokkra sérstöðu, að því er haldlagningu snertir. Kallar þetta á, að hvorutveggja sé gætt, að bókhald og bókhaldsgögn séu ekki tekin umfram það, sem rannsóknarhagsmunir krefjast, og gögnum sé ekki haldið lengur en brýn þörf er á. Auk þess, sem hér hefur verið rakið, má geta þess, að sérstök atvik geta kallað á aðgang skattaaðila að bókhaldi og bókhaldsgögnum, sem tekin hafa verið, svo sem framtalsskylda og aðrar skattalegar skyldur og rekstur einstakra skattamála bæði á stjórnarsýslustigi og fyrir dómi. Að því er varðar rekstur stjórnarsýslumála ber að hafa í huga upplýsingarétt málsaðila samkvæmt 15. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, eins og nánar verður vikið að síðar.

Eins og fyrr segir, var beinum ákvæðum ekki til að dreifa í skattalöggjöfni um það efni, sem kvörtunin lýtur að, fyrr en reglugerð nr. 361/1995 var sett. Í IV. kafla 2 hér að framan er þess getið, að með 13. gr. laga nr. 122/1993, um breytingar í skattamálum, hafi verið aukið málsgrein (7. mgr.) við 102. gr. A laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, sbr. 19. gr. laga nr. 111/1992, um breytingar í skattamálum, þess efnis, að við rannsóknaraðgerðir skattrannsóknarstjóra ríkisins skuli gætt ákvæða laga um meðferð opinberra mála, eftir því sem við getur átt, einkum varðandi réttarstöðu grunaðra manna á rannsóknarstigi. Samkvæmt þessu ber að líta til þess, hvort lög nr. 19/1991, um meðferð opinberra mála, hafi að geyma ákvæði um úrlausnarefnið. Í þeim efnum koma til athugunar ákvæði X. kafla laganna, sem fjallar um hald á munum o.fl. Í 82. gr. laga þessara kemur fram sú meginregla, að aflétta skuli haldi, þegar þess er ekki lengur þörf, og í síðasta lagi, þegar máli er endanlega lokið með tilgreindum undantekningum. Sú undantekning frá þessari meginreglu, sem hér kynni að skipta máli, tekur til gagna, sem lögð hafa verið fram í dómi, nema sá, sem afhendingar krefst, þurfi á gagni að halda til að ná rétti sínum eða afstýra réttindamissi.

Samkvæmt 2. másl. 10. gr. reglugerðar nr. 361/1995, um skattrannsóknir og málsmeðferð skattrannsóknarstjóra ríkisins, skulu gögn, sem rannsókn er byggð á, eigi afhent skattaðila aftur, fyrr en endurákvörðun opinberra gjalda, kærumeðferð og refsíákvörðun er að fullu lokið. Í 32. gr. reglugerðarinnar er tekið fram, að tilkynna skuli skattaðila lok rannsóknar hjá skattrannsóknarstjóra ríkisins og skila öllum bókhaldsgögnum, þegar rannsókn málsins, endurákvörðun, kærumeðferð og refsimeðferð þess er að fullu lokið. Þá er tekið fram, að leiði rannsókn ekki til endurákvörðunar opinberra gjalda eða refsimeðferðar, skuli öllum gögnum skilað til viðkomandi skattaðila svo fljótt sem unnt er, þegar sú niðurstaða liggur fyrir. Af ákvæðum reglugerðarinnar virðist mega ráða, að þeim gögnum einum skuli haldið eftir lok rannsóknar, sem rannsóknin er byggð á. Þar sem ekki er tekið mið af því í reglugerðinni, hvort þörf sé á vörslum gagna vegna opinberra rannsóknarhagsmuna að rannsókn lokinni, verður að þessu leyti að skýra ákvæði reglugerðarinnar til samræmis við 82. gr. laga nr. 19/1991 og hagsmuna skattaðila af umráðum yfir bókhaldi sínu og bókhaldsgögnum, sem að framan er lýst. Æskilegt væri þó, að reglugerðin yrði endurskoðuð um þessi atriði.

Ljóst er, að mjög getur dregist á langinn, að gögnum sé skilað, samkvæmt framangreindum viðmiðunum. Eftir því sem fram kemur í gögnum málsins, voru bókhaldsgögn í tilviki A tekin seinni hluta árs 1991. Skattrannsókn lauk með skýrslu, dags. 29. nóvember 1993. Nú meira en fjórum árum síðar en gögnin voru tekin er skattaþætti málsins, sem rekinn er fyrir yfirskattanefnd, enn ólokið, og hugsanleg refsimeðferð ekki hafin. Mál A liggur ekki þannig fyrir, að tilefni sé til, að ég fjalli almennt um málshraða í því.

Samkvæmt framansögðu er niðurstaða mín sú, að þegar við lok rannsóknar í máli A hinn 29. nóvember 1993 hafi skattrannsóknarstjóra ríkisins borið að afhenda honum öll þau gögn, sem tekin voru og ekki höfðu þýðingu fyrir niðurstöður rannsóknar. Varð því að meta með tilliti til opinberra rannsóknarhagsmuna, hvaða gögn höfðu slíka þýðingu fyrir niðurstöðu rannsóknar í máli A, að rétt væri að halda þeim að rannsókninni lokinni. Við það mat vegast óhjákvæmilega á upplýsingaréttur A vegna reksturs nefnds skattamáls, sbr. 1. mgr. 15. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, og hugsanleg takmörkun aðgangs að gögnum vegna nauðsynjar opinbers máls, sbr. 3. mgr. 15. gr. sömu laga og ákvæði laga nr. 19/1991, um meðferð opinberra mála. Sakarefni í málum af þessu tagi eru sérstök að því leyti, að af meiði skattrannsóknar sprettur venjulega bæði mál út af endurákvörðun gjalda (almennt stjórnarsýslumál) og refsímál. Því er ljóst, að sérstaklega vandasamt kann að reynast að gæta hagsmuna skattaðilans í skattabætti máls m.t.t. upplýsingaréttar og tryggja jafnframt, að opinberir hagsmunir verði ekki fyrir borð bornir. Að mínum dómi er brýnt, að fyrri þáttarins sé gætt, svo sem frekast er kostur, og koma þurfi skýrt fram, ef talið er, að opinberir hagsmunir séu því á einhvern hátt til fyrirstöðu. Verður að telja, að oftast sé unnt að fullnægja hagsmunum skattaðila að þessu leyti með ljósritum, ef ekki telst möglegt að afhenda frumgögn.

Í bréfi skattrannsóknarstjóra ríkisins, dags. 16. janúar 1996, kemur fram, að þau bókhaldsgögn, sem séu í vörslum embættis hans og snerta árin 1990 og 1991, séu grundvöllur skattrannsóknar þeirrar, sem fram hafi farið árið 1993. Í viðræðum, sem ég hef átt við skattrannsóknarstjóra, hefur hann staðfest að gögnin hafi öll þýðingu fyrir niðurstöður rannsóknarinnar.

Í máli þessu tel ég ekki ástæðu til þess að taka mat skattrannsóknarstjóra ríkisins á nauðsyn framhaldandi haldlagningar til nánari athugunar.

3.2.

Kemur þá næst til umfjöllunar, hvernig aðgangi skattaðila að bókhaldi hans og bókhaldsgögnum er farið, meðan þau eru réttilega í vörslum skattrannsóknarstjóra ríkisins, hvort sem rannsókn er yfirstandandi eða máli er ólokið að öðru leyti, sbr. niðurstöðu mína um það efni í IV. kafla 3.1. hér að framan. Í öllum meginatriðum styðja sömu sjónarmið það, að skattaðila sé auðveldaður, svo sem frekast er kostur, aðgangur að gögnum, sem með réttu er haldið, og þau, sem hníga að sem greiðastri afhendingu gagna almennt, sbr. það, sem segir hér að framan.

Vegna margvíslegra hagsmuna skattaðila verður skattrannsóknarstjóri ríkisins að sjá til þess, að þeim sé á fullnægjandi hátt veittur aðgangur að bókhaldi og bókhaldsgögnum, sem embættið heldur í vörslum sínum, enda séu rannsóknarhagsmunir ekki slíkum aðgangi til fyrirstöðu. Með sama fyrirvara ber embættinu sérstaklega að stuðla að því, að skattaðilar geti gætt hagsmuna sinna við rekstur þeirra stjórnarsýslumála, sem af rannsóknunum spretta.

Í svarbréfi skattrannsóknarstjóra ríkisins til mín, dags. 15. febrúar 1995, kemur fram, að þeirri starfsreglu hafi verið fylgt, „ . . . að ef skattaðili óskar eftir afhendingu bókhaldsgagna í því skyni að láta færa bókhald eða gera skattframtal (ársreikning), og skattaðili hefur sér til aðstoðar löggiltan endurskoðanda eða lögmann, þá eru umbeðin gögn afhent hinum löggilta endurskoðanda eða lögmanni. Umbeðin gögn eru þó aldrei afhent skattaðila beint eða umboðsmanni hans, ef viðkomandi umboðsmaður er ekki löggiltur endurskoðandi eða lögmaður. Rök fyrir þessari starfsreglu embættisins voru áður reifuð, þ.e. rannsóknarhagsmunir málsins, þar sem umrædd gögn eru grundvöllur og sönnunargögn vegna rannsóknarinnar. Ástæða þess að undantekning er gerð, ef skattaðili hefur sér til aðstoðar löggiltan endurskoðanda eða lögmann, er sú, að löggiltir endurskoðendur og lögmennt starfa samkvæmt sérstökum lögum og hafa réttindi og bera skyldur opinberra sýsl-

unarmanna, sbr. 7. gr. laga nr. 67/1976, um löggilta endurskoðendur, og 1. gr. laga nr. 61/1942 um málflytjendur“. Þá kemur og fram í bréfinu, að auk fyrrgreindrar reglu um afhendingu gagna um stundarsakir vegna tilgreindra þarfa hafi verið mótuð afdráttarlaus starfsregla þess efnis, að skattaðili og/eða umboðsmaður hans, ef því er að skipta, hafi ávallt rétt til að kynna sér gögn málsins og eigi fullan aðgang að þeim. Dæmi séu þess, að gögn hafi verið send til skattstjóra í viðkomandi umdæmi, búi skattaðili eða umboðsmaður hans eða hafi starfsstöð utan Reykjavíkur, og veiti skattstjóri þar aðgang að málgögnum.

Samkvæmt þessum upplýsingum skattrannsóknarstjóra ríkisins hefur aðgangur skattaðila að gögnum í vörslum embættisins verið tvíþættur. Annars vegar hefur hann verið fólgin í tímabundinni afhendingu gagna og hins vegar í aðgangi að gögnum í starfsstöð embættisins eða hjá viðkomandi skattstjóra, þ. á m. hefur gefist kostur á að fá afrit eða ljósrit gagna. Í meginatriðum er gert ráð fyrir sama fyrirkomulagi í 10. gr. reglugerðar nr. 361/1995, sem nú gildir um þetta. Nokkuð ber þó á milli starfsreglna og reglugerðarákvæðisins. Það skilyrði fyrir tímabundinni afhendingu gagna í starfsreglum, að gögn skuli aðeins afhent löggiltum endurskoðanda eða lögmanni, er ekki að finna í reglugerðarákvæðinu. Þetta skilyrði starfsreglnanna er bersýnilega tilkomið af varúðarástæðum. Ég tel að skattrannsóknarstjóra sé heimilt að byggja ákvörðun um, hvort gögn verða afhent, á grundvelli slíkra varúðarsjónarmiða, með hliðsjón af málsatvikum hverju sinni. Ég tel aftur á móti vafasamt, að skattyfirvöld geti sett sér reglu um að afhenda aðeins lögmönnum og löggiltum endurskoðendum slík gögn, án tillits til atvika hverju sinni. Dreg ég í efa að regla, sem hefur í för með sér slíkan aðstöðumun, fái staðist án skýrrar lagaheimildar. Hitt er ljóst, að gera verður ráð fyrir því, að rannsóknarhagsmunir geti hamlað því, að tímabundin afhending gagna til skattaðila fari fram, hvort sem er meðan á rannsókn stendur eða að henni lokinni. Er almennt gert ráð fyrir því í 10. gr. reglugerðar nr. 361/1995. Tel ég óhjákvæmilegt, að það verði nokkuð að ráðast af mati skattrannsóknarstjóra ríkisins, hvernær tímabundin afhending gagna getur farið fram, og hvaða ráðstafanir eru gerðar til öryggis í þeim efnum, enda sé ekki gengið lengra en þörf krefur og jafnræðis sé gætt. Í þessu sambandi ber að hafa í huga, að fullnægjandi aðgangur að gögnum eða afhending ljósrita þeirra kunna í mörgum tilvikum að fullnægja þörfum skattaðila, enda þótt tímabundin afhending sé ekki heimilud.

Fram kemur í svarbréfi skattrannsóknarstjóra ríkisins, dags. 15. febrúar 1995, að samkvæmt afdráttarlausri starfsreglu hafi skattaðili eða umboðsmaður hans ávallt átt rétt á því að kynna sér gögn máls. Gera verður þó ráð fyrir því, að rannsóknarhagsmunir geti að einhverju leyti tálmað því, svo sem fram kemur í 10. gr. reglugerðar nr. 361/1995. Miðað við þá margháttuðu hagsmuni, sem skattaðili getur haft af greiðum aðgangi að bókhaldi sínu og bókhaldsgögnum, sem fyrr er lýst, og þá starfsreglu, sem fylgt hefur verið, gengur ákvæði 10. gr. reglugerðar nr. 361/1995 um aðgang skattaðila að gögnum hjá skattrannsóknarstjóra ríkisins of skammt. Þar er að mínum dómi ekki kveðið nægjanlega skýrt á um rétt skattaðila í þessum efnum og jafnframt er aðgangur hans bundinn við skrifstofu skattrannsóknarstjóra ríkisins, sem er í Reykjavík, en það tel ég afturför, miðað við fyrri framkvæmd. Tel ég að endurskoða þurfi reglugerðina í því skyni að bæta stöðu skattaðila varðandi aðgang að gögnum og kveða skýrar á um rétt þeirra, þ. á m. sérstaklega með tilliti til stjórnsýslumála, þar sem brýnt er að skattaðilar hafi greiðan aðgang að gögnum.

Að því er varðar mál A sérstaklega, þá varð niðurstaða skattrannsóknarstjóra ríkisins sú, að með bréfi, dags. 28. febrúar 1995, var A og/eða umboðsmanni hans gefinn kostur á að skoða þau gögn, sem lögð voru fram við skattrannsóknina, hvort sem væri á skrifstofu embættisins í Reykjavík, hjá skattstjóranum í Norðurlandsumdæmi eystra á Akureyri eða hjá skattstjóranum í Norðurlandsumdæmi vestra á Siglufirði, eftir því sem hann sjálfur kysi, og yrði kostnaður vegna sendingar gagna greiddur af embætti skattrannsóknarstjóra

ríkisins. Samkvæmt þessu verður ekki séð, að skattrannsóknarstjóri ríkisins hafi talið rannsóknarhagsmuni vera því í vegi að neinu leyti, að A fengi aðgang að bókhaldi sínu og bókhaldsgögnum. Af hans hálfu hefur framboðinn aðgangur hins vegar verið talinn ófullnægjandi að því er framlagningarstað snertir, sbr. bréf A til mín, dags. 4. mars 1995 og 3. mars 1996. Þar sem A hefur verið boðinn aðgangur að umræddum gögnum á skrifstofu skattstjóra í því skattumdæmi, þar sem hann á lögheimili, og að öðru leyti með tilliti til framboðsins aðgangs að gögnunum, tel ég ekki ástæðu til að gera athugasemdir út af þessu.

Eftir því sem fram kemur í gögnum málsins er einkum ágreiningur um það, hvort tiltekin gögn (afrit sölureikninga) séu fyrir hendi í bókhaldinu. Telur A, að gögn af þessu tagi séu þar til staðar, en skattyfirvöld halda hinu gagnstæða fram. Verður ekki séð, að torkerki geti verið á því, að þetta verði upplýst við aðgang hans að gögnum málsins.

3.3.

Skattrannsóknarstjóri ríkisins tók beiðni A um afhendingu bókhalds og bókhaldsgagna til úrlausnar hinn 28. febrúar 1995. Slíkri ósk var fyrst hreyft af A hálfu í kæru til ríkisskattstjóra, dags. 27. maí 1994, út af endurákvörðun opinberra gjalda í tilefni af skattrannsókninni, en var ekki sinnt af því embætti, sbr. það sem fram kemur í bréfi skattrannsóknarstjóra ríkisins til mín, dags. 15. febrúar 1995. Í því bréfi kemur og fram af hálfu skattrannsóknarstjórans, að það embætti hafi enga vitneskju haft um þessa beiðni, fyrr en 28. nóvember 1994, er því barst afrit af bréfi A, dags. 24. s. m., til ríkisskattstjóra, þar sem krafist var afhendingar gagnanna, sbr. og svarbréf ríkisskattstjóra, dags. 2. desember 1994, sem skattrannsóknarstjóri fékk og afrit af. Í fyrrgreindu bréfi skattrannsóknarstjóra kemur og fram, að af hálfu skattaðilans hafi verið haft samband símleiðis við embættið hinn 16. desember 1994 og farið fram á afhendingu gagnanna. Að undanskilinni munnlegri beiðni í því símtali, hafi engin formleg beiðni borist embættinu um afhendingu gagnanna.

Af framangreindu tilefni tek ég fram, að rétt hefði verið, að ríkisskattstjóri gengist fyrir því, að ósk A um afhendingu bókhaldsgagnanna í kæru hans til embættisins, dags. 27. maí 1994, yrði komið á framfæri við skattrannsóknarstjóra ríkisins, sem gögnin hafði undir höndum, sbr. 7. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Ég dreg ekki í efa, að skattrannsóknarstjóra ríkisins hafi verið ókunnugt um þessa beiðni. A hinn bóginn liggur fyrir, að skattrannsóknarstjóra ríkisins varð kunnugt um þessa beiðni, er honum barst afrit af bréfi A til ríkisskattstjóra, dags. 24. nóvember 1994, en embættið viðurkennir, að því hafi borist afrit þetta 28. s.m. Þar sem embætti skattrannsóknarstjóra hafði vörslur þeirra gagna, sem óskað var afhendingar á í umræddu bréfi, tel ég, að það hefði átt að taka afstöðu til erindis A. Það var hins vegar ekki gert fyrr en með bréfi, dags. 28. febrúar 1995, eftir að A hafði ítrekað erindi sitt.

Að því er snertir bréf skattrannsóknarstjóra til A, dags. 28. febrúar 1995, tel ég að þar hafi átt að taka beina afstöðu til kröfu A um afhendingu allra bókhaldsgagna, sbr. bréf hans um það, dags. 24. nóvember 1994, svo og til kröfu hans um tilgreiningu ástæðna fyrir haldlagningu gagnanna.

3.4.

Að lokum tel ég ástæðu til að víkja að nauðsyn þess, að skattaðilum séu veittar staðlaðar leiðbeiningar um rétt þeirra til tímabundinnar afhendingar bókhalds og bókhaldsgagna, sem skattrannsóknarstjóri ríkisins hefur tekið í sínar vörslur í þágu skattrannsóknar, og aðgangs að þessum gögnum að öðru leyti.

Í starfi mínu hef ég orðið þess var, að nokkuð skortir á, að skattaðilum sé ljós réttur þeirra í þessum efnum, og jafnframt virðist sá misskilningur á kreiki, að framtalsskylda sé ekki virk, meðan svo er ástatt, að bókhald og bókhaldsgögn eru haldlögð vegna rannsóknar. Þá væri það einnig í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti, að veittar væru leiðbeiningar

ar um heimild aðila til að bera haldlagningu bókhaldsgagna undir dómara, sbr. 79. gr. laga nr. 19/1991, um meðferð opinberra mála. Ég tel því brýnt, að samdar verði staðlaðar leiðbeiningar handa skattaðilum um þessi atriði, þar sem skýrt komi fram réttur þeirra til afhendingar og aðgangs að bókhaldi og bókhaldsgögnum og jafnframt skattalegar skyldur þeirra, meðan svo stendur á. Beini ég því til fjármálaráðherra og skattrannsóknarstjóra ríkisins að ganga sem fyrst frá slíkum leiðbeiningum. Bendi ég á, að fella mætti þær í þá staðfestingu um móttekin gögn, sem gefa skal samkvæmt 10. gr. reglugerðar nr. 361/1995.“

V.

Niðurstaða álits míns, dags. 2. apríl 1996, var svohljóðandi:

„Samkvæmt framansögðu er niðurstaða mín sú, að skattrannsóknarstjóra ríkisins beri þegar að skattrannsókn lokinni að afhenda skattaðila bókhald hans og öll bókhaldsgögn, verði ekki frekar aðhafst, en ella gögn þau, sem rannsóknin er ekki byggð á eða hafa ekki þá þýðingu fyrir niðurstöðu rannsóknar, að þörf sé á að halda þeim, og önnur bókhaldsgögn, þegar þörf telst ekki vera lengur á haldi þeirra og í síðasta lagi, þegar máli er endanlega lokið. Meðan bókhald skattaðila og bókhaldsgögn eru í vörslum skattrannsóknarstjóra ríkisins, hvort sem rannsókn er yfirstandandi eða máli er að öðru leyti ólokið, ber að tryggja skattaðilanum fullnægjandi aðgang að gögnunum, hvort sem er með tímabundinni afhendingu þeirra eða aðgangi að þeim að öðru leyti. Sérstaklega ber að sjá til þess, að fullnægt sé þörfum skattaðila vegna reksturs stjórnsýslumála. Bæði endanleg afhending gagna, sem rannsókn er byggð á, og aðgangur skattaðila að gögnum, getur takmarkast af rannsóknarhagsmunum.

Þá er það niðurstaða mín, að kveða þurfi skýrar á um rétt skattaðila til aðgangs að gögnum í reglugerð nr. 361/1995, og jafnframt, að ákvæði hennar gangi of langt að því er varðar tímamörk gagnaskila, sbr. 10. og 32. gr. reglugerðarinnar. Eru það tilmæli mín, að fjármálaráðherra sjái til þess, að úrbætur verði gerðar á reglugerðinni að þessu leyti. Ennfremur tel ég, að það væri í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti, að skattrannsóknarstjóri ríkisins léti í té staðlaðar leiðbeiningar handa skattaðilum um réttindi þeirra og skyldur, þegar svo stendur á, að bókhald þeirra og bókhaldsgögn eru tekin í vörslur embættisins vegna skattrannsóknna.

Um mál A sérstaklega er það niðurstaða mín, að eins og mál hans sé vaxið sé ekki ástæða til að taka mat skattrannsóknarstjóra ríkisins á nauðsyn á framhaldandi vörslum gagna til nánari athugunar. Ég tel hins vegar, að embætti skattrannsóknarstjóra hafi átt að hraða frekar en gert var að taka afstöðu til beiðni A um afhendingu gagna og að í bréfi embættisins, dags. 28. febrúar 1995, hafi borið að taka skýrari afstöðu til kröfu A um afhendingu allra bókhaldsgagna svo og til kröfu hans um tilgreiningu ástæðna fyrir haldlagningu gagnanna.“

VI.

Með bréfi, dags. 29. ágúst 1996, óskaði ég eftir því við fjármálaráðherra, að ráðuneyti hans upplýsti, hvort farið hefði verið að tilmælum mínum í fyrrnefndu áliti. Fjármálaráðuneytið svaraði bréfi mínu með bréfi, dags. 3. september 1996. Þar kom fram að í tilefni af fyrrgreindu áliti hefði verið gefin út reglugerð um breytingu á reglugerð nr. 361/1995. Reglugerð þessi er nr. 489/1996.

17.4. **Álagning opinberra gjalda. Dagpeningar. Heimild til að færa til frádráttar kostnað vegna námsferðar á móti greiðslu sem vinnuveitandi greiðir vegna ferðarinnar. Skattmat ríkisskattstjóra. Rökstuðningur úrskurðar.**
(Mál nr. 1435/1995)

A kvartaði yfir úrskurði yfirskattanefndar vegna álagningar opinberra gjalda gjaldárið 1993. Taldi A heimilt að færa til frádráttar kostnað vegna námsferðar á móti greiðslu sem vinnuveitandi hans, X, greiddi honum vegna ferðarinnar. Yfirskattanefnd staðfesti úrskurð skattstjóra, sem heimilaði aðeins frádrátt dagpeninga greiddra vegna ferðalaga innanlands, en hafnaði frádrætti fjárhæðar sem greidd var vegna ferðar A til Englands vegna náms hans.

Umboðsmaður rakti í álitinu ákvæði laga um tekjuskatt og eignarskatt, allt frá breytingu á ákvæðum laga nr. 6/1935, sem gerð voru með 7. gr. laga nr. 41/1954, þess efnis að heimilt væri að draga frá tekjum ferðakostnað þeirra sem færu langferðir vegna atvinnu sinnar. Ákvæðum 1. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, var breytt í núverandi horf með 2. gr. laga nr. 92/1987, og mælir greinin fyrir um að útgjöld, sem sannað sé að séu ferða- og dvalarkostnaður vegna atvinnurekanda og í samræmi við matsreglur ríkisskattstjóra, megi draga frá mótteknum ökutækjastyrkjum, dagpeningum eða hliðstæðum endurgreiðslum á kostnaði. Umboðsmaður tók einnig fram að í skattmati ríkisskattstjóra framtalsárin 1980–1988 hefði verið að finna mat á frádrætti vegna greiddra dagpeninga, en að slíkar reglur hefði ekki verið að finna í skattmati ríkisskattstjóra framtalsárin 1989–1994. Slíkar reglur hefði þá eingöngu verið að finna í skattmötum vegna staðgreiðslu opinberra gjalda. Frá framtalsárinu 1995 var hins vegar aftur lagt mat á frádrátt af þessu tagi í hinu almenna skattmati, samkvæmt 1. tölul. A-liðar 1. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981.

Umboðsmaður taldi að gert hefði verið ráð fyrir því frá og með tekjuárinu 1988, að nám á vegum vinnuveitanda gæti fallið undir reglur um dagpeninga. Þótt reglum um frádrátt dagpeninga í skattmötum í staðgreiðslu hefði einnig verið beitt um frádrátt dagpeninga og hliðstæðra greiðslna, tók umboðsmaður fram að tilgangur þessara reglna væri allt annar en almennra matsreglna ríkisskattstjóra, og gætu þær ekki komið í stað slíkra reglna. Þar sem ekki hefðu verið settar almennar matsreglur í samræmi við ákvæði 1. tölul. A-liðar 1. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981 á þeim tíma sem mál þetta laut að, yrði að skera úr um frádráttarrétt skattaðila á grundvelli lagaheimildarinnar sjálfar.

Umboðsmaður tók ekki afstöðu til þess hvort A hefði borið réttur til hins umdeilda frádráttar. Hins vegar var það niðurstaða umboðsmanns að úrskurður yfirskattanefndar hefði ekki uppfyllt þær kröfur sem gera yrði til rökstuðnings úrskurða skv. 13. gr. laga nr. 30/1992, um yfirskattanefnd, sbr. og 22. gr. stjórnisýslulaga, nr. 37/1993. Taldi umboðsmaður meðal annars að almenn skírskotun til kröfugerðar ríkisskattstjóra í heild sinni væri ófullnægjandi sem rökstuðningur úrskurðar. Þá hefði sakarefni í máli A gefið sérstakt tilefni til að vandað yrði til rökstuðnings, þar sem réttarreglum um frádrátt dagpeninga var áfátt. Þá taldi umboðsmaður að við úrlausn málsins hefði ekki verið tekin afstaða til sjónarmiða sem verulega þýðingu gátu haft fyrir niðurstöðuna. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til formanns yfirskattanefndar að úrskurður nefndarinnar yrði endurupptekinn og mál A tekið til meðferðar að nýju, ef A óskaði þess, og endurupptöku málsins þá hraðað.

I.

Hinn 24. apríl 1995 leitaði til mín B, héraðsdómslögmaður, fyrir hönd A, og bar fram kvörtun út af úrskurði yfirséttarnefndar nr. 1173/1994, sem kveðinn var upp 30. nóvember 1994 í máli A vegna álagningar opinberra gjalda gjaldárið 1993. Ágreiningsefnið í því máli var, hvort A væri heimilt að færa til frádráttar kostnað vegna námsferðar á móti greiðslu, sem vinnuveitandi hans, X, greiddi honum vegna ferðarinnar. Í kvörtuninni eru gerðar at- hugasemdir við fyrrgreindan úrskurð yfirséttarnefndar bæði form hans og efni.

II.

Málavextir eru þeir helstir, að í skattframtali sínu árið 1993 færði A sér til tekna sem dagpeninga í reit 23 greiðslu frá X að fjárhæð 421.974 kr. og sömu fjárhæð til frádráttar í reit 33 í framtalinu. Samkvæmt launauppgjöf X námu dagpeningar A frá stofnuninni 119.700 kr.

Með bréfi, dags. 26. maí 1993, fór skattstjóri Vestfjarðaumdæmis fram á, að A gerði ítarlega og rökstudda grein fyrir tilgreindum frádrætti 302.274 kr. á móti tekjufærðum dagpeningum vegna ferðar hans til . . . árið 1992. Í bréfi, dags. 1. júní 1993, greindi A frá því, að hann hefði að undirlagi yfirmanns síns sótt nám við Y-deild háskólans í . . . , sem ætlað hefði verið mönnum með tíu til tuttugu ára starfsreynslu í . . . Nám þetta hefði verið skipulagt sem tíu námskeið, sem staðið hefðu í viku hvert námskeið, og hefði hverju þeirra fylgt talsverð verkefnavinna. Námið hefði verið skipulagt á þennan hátt, til þess að það leiddi til sem minnstrar fjarveru nemendanna frá vinnu og raskaði af þeim sökum sem minnst starfsemi vinnuveitenda. Námið hefði verið tvíþætt, annars vegar námskeið í nýj- ungum innan greinarinnar og hins vegar aðalverkefni, sem nemandi ákvæði í samráði við skólann og vinnuveitanda. Kvað A aðalverkefni sitt hafa verið rannsóknir á . . . A gat þess, að dagpeningagreiðslurnar væru samningsbundnar greiðslur, og væru þeir aðilar, sem að samningnum stóðu, sammála um, að ekki bæri að skattleggja greiðslurnar. Yrði niðurstaðan á aðra lund, væri samningurinn brostinn. Gerði A grein fyrir útreikningi dag- peninga fyrir október 1992, enda hafði skattstjóri sérstaklega gert athugasemdir við daga- fjölda vegna þess útreiknings. Námsdvöl A í . . . á árinu 1992 stóð frá byrjun október til 15. desember. Jafnframt stundaði hann nám þar á árunum 1993 og 1994.

Með bréfi A fylgdu ljósrít af bréfum X og samgönguráðuneytisins vegna námsdvalar- innar og bréfum háskólans í . . . út af náminu. Í bréfi X, dags. 29. september 1992, til sam- gönguráðuneytisins er mælt með því, að A verði veitt námsleyfi í þrjá mánuði vegna um- rædds náms, enda þyki ljóst „. . . að námsdvöl A mun nýtast honum í starfi og [X] njóta góðs af“, eins og segir í bréfinu. Þá var á það bent í bréfinu, að starfstími A hjá X gæfi heimild til lengingar námsdvalar samkvæmt tilteknu ákvæði í kjarasamningi milli fjár- málaráðherra og kjarafélags tæknifræðinga. Með bréfi, dags. 8. október 1992, samþykkti samgönguráðuneytið námsleyfið fyrir sitt leyti.

Með bréfi, dags. 20. júlí 1993, tilkynnti skattstjóri A, að hann hefði fellt niður frádrátt á móti dagpeningum vegna námsdvalar kæranda. Taldi skattstjóri fyrirbyggjandi gögn ekki verða skilin á þann veg, að um hefði verið að ræða dvöl á vegum vinnuveitanda. Jafnframt vísaði skattstjóri til úrskurðar yfirséttarnefndar nr. 290/1993 í máli, er hann kvað sambæri- legt, þar sem ekki hefði verið talið heimilt að færa frádrátt samkvæmt 1. tölul. A-liðar 1. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, á móti slíkri greiðslu, er hér um ræddi.

Af hálfu A var ákvörðun skattstjóra mótmælt í kæru, dags. 23. ágúst 1993. Þá hafði skattstjóra borist staðfesting eins yfirmanns X í bréfi, dags. 10. ágúst 1993, á því, að A hefði verið í framhaldsnámi í Bretlandi á vegum X haustið 1992, enda hefði stofnunin greitt ferðir og upphald vegna námsins samkvæmt reglum þar að lútandi. Jafnframt hafði skattstjóra borist bréf, dags. 17. ágúst 1993, þar sem meðal annars kom fram, að A hefði

verið hvattur til námsins af yfirmanni sínum, enda kæmi námið stofnuninni til góða, og námstíminn veturinn 1992–1993 hefði hentað vel með tilliti til verkefna stofnunarinnar. Í kærinni vísaði A til skýringa sinna í bréfi, dags. 1. júní 1993. Áréttaði hann, að ekki hefði komið til námsferðar hans, ef hann hefði ekki verið hvattur til námsins af yfirmanni sínum. Skírskotaði A til fyrrgreindra bréfa frá 10. ágúst 1993 og 17. ágúst 1993.

Skattstjóri tók kærana til úrlausnar með kærúrskurði, dags. 6. september 1993, og synjaði kröfu A. Skattstjóri tók fram í forsendum sínum, að fyrir lægi, að greiðslur þær, sem A hefði fengið frá X vegna námsdvalarinnar, væru samkvæmt ákvæðum í kjarasamningi tæknifræðinga. Skírskotaði skattstjóri til úrskurðar yfirskattanefndar nr. 290/1993 og taldi, að aðdragandi og forsendur námsferðar A og greiðslur til hans væru sambærilegar og í því máli. Orðalag í bréfum yfirmanna X breyttu engu þar um. Með hliðsjón af þessu taldi skattstjóri, að greiðslur þær, sem A fékk samkvæmt kjarasamningi, féllu ekki undir 1. tölul. A-liðar 1. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, varðandi frádrátt á móti mótteknum greiðslum.

A skaut kærúrskurði skattstjóra til yfirskattanefndar með kæru, dags. 5. október 1993. Í kærinni gerði A grein fyrir aðdraganda að námi sínu við viðkomandi háskóla, svo og náminu og framvindu þess. Kom fram, að hann hefði lokið sex námskeiðum skólaárið 1992–1993. Hann hefði dvalist í . . . frá októberbyrjun 1992 til 15. desember 1992 og frá 15. janúar 1993 til 12. apríl 1993. Kvaðst hann hafa dvalist ytra í 10 daga í júní 1993 og yrði þar í þrjár vikur seinni hluta október og byrjun nóvember 1993. Þá yrði hann ytra við námið tvær til þrjár vikur í apríl–maí 1994, 10 daga í júní 1994 og vikutíma í október 1994. A gerði í kærinni grein fyrir kostnaði vegna námsins. Beinarn greiðslur til skólans næmu um 700 þúsund krónum og áætlun skólans um annan námskostnað næmi um 560 þúsund krónum og væri þá ótalinn ferðakostnaður innanlands (bæði á Íslandi og í Englandi) og ferðakostnaður milli landa. Ferðirnar milli landanna yrðu 14, þ.e. 7 sinnum fram og til baka. A kvað það engum vafa undirorpið, að námið væri hluti af framhaldsnámi, enda gætu menn ekki gengið inn í háskóla í tvo til þrjá mánuði án innritunar í eina grein eða fleiri. Hann kvaðst ekki efast um, að ef bréf X til samgönguráðuneytisins hefði verið á þá lund, að stofnunin hefði óskað eftir heimild til að senda hann til Englands í allt að þrjá mánuði til að kynna nýjungum í vegagerð, en ekki að hann hygði á framhaldsnám, hefði ekki til kærumálsins komið. Kjarni málsins væri sá, að X hefði lagt hart að honum að nýta samningsbundin réttindi og fara til allt að þriggja mánaða endurmenntunar utan Íslands. Þá var af hálfu A lögð fram greinargerð í málinu, dags. 9. september 1994, þar sem áréttað var, að námsdvölin hefði verið að frumkvæði vinnuveitanda og á vegum hans. Greiðsla dagpeninganna hefði verið til að standa straum af þeim kostnaði, sem af náminu hlaut, og því verið frádráttarbær. Því var sérstaklega mótmælt, að ágreiningsefni það, sem til úrlausnar var í úrskurði yfirskattanefndar nr. 290/1993, væri sambærilegt, svo sem nánar var rakið. Því var haldið fram, að niðurstaða skattstjóra væri ekki í samræmi við sambærileg mál í öðrum skattumdæmum, er leiddi til mismununar í skattframkvæmd og væri í andstöðu við jafnræðisreglu stjórnisýsluréttar. Þessu bréfi fylgdi greinargerð forstöðumanns X, dags. 11. apríl 1994.

Í málinu krafðist ríkisskattstjóri þess fyrir hönd gjaldkrefjenda, að hinn kærði úrskurður skattstjóra yrði staðfestur með vísan til forsendna hans, sbr. bréf ríkisskattstjóra, dags. 7. október 1994. Þar sem yfirskattanefnd vísaði almennt til rökstuðnings í þessari kröfugerð ríkisskattstjóra til stuðnings niðurstöðu sinni og athugasemdir við rökstuðning í úrskurði nefndarinnar eru veigamikill þáttur í kvörtuninni, er rétt að taka kröfugerð ríkisskattstjóra í málinu hér upp óbreytta, eins og hún birtist í úrskurði yfirskattanefndar:

„Í 1. tölul. A-liðs 1. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, er veitt heimild til að draga frá launatekjum manna utan atvinnurekstrar, útgjöld að há-

marki mótttekinni fjárhæð dagpeninga eða hliðstæðra endurgreiðslna á kostnaði sem sannað er að séu ferða- og dvalarkostnaður vegna atvinnurekanda og eru í samræmi við matsreglur ríkisskattstjóra.

Það er eðli og tilgangur greiðslunnar sem ræður því hvort um dagpeninga er að ræða samkvæmt tilvitnuðu ákvæði tekjuskattslaga en ekki eingöngu það nafn sem aðilar kjósa að gefa ákveðnum greiðslum. Hér breytir engu þótt réttur til þessara greiðslna sé tryggður í kjarasamningum og þær kallaðar þar dagpeningar. Eftir sem áður þarf að vera uppfyllt það skilyrði að þetta séu greiðslur sem eiga að mæta kostnaði sem viðkomandi launþegi hefur haft af ferð sem hann fer í þágu atvinnurekanda síns.

Umboðsmaðurinn nefnir þrjú atriði sem hann telur á annan veg en verið hafi í því máli sem skattstjóri vísar í til stuðnings niðurstöðu sinni. Um er að ræða úrskurð yfirséttanefndar nr. 290/1993. Þessi atriði eru að í tilviki kæranda hafi lögheimili ekki verið flutt, að í hinu fyrra máli hafi þriggja mánaða leyfið aðeins verið upphafið að lengra námi og að í því máli hafi ekki legið fyrir að aðilinn hafi verið á vegum vinnuveitanda síns.

Ríkisskattstjóri er ekki sammála þessari röksemdafærslu. Í fyrsta lagi skiptir í raun ekki máli hvað þetta varðar hvar lögheimili er skráð. Það getur vissulega skipt máli uppá það hvort maður ber fulla eða takmarkaða skattskyldu hér á landi en hefur ekki að öðru leyti áhrif á skattskyldu greiðslunnar. Ekki verður heldur séð að á þessu atriði hafi verið byggt í úrskurði nr. 290/1993.

Varðandi annað atriðið þ.e. að í hinu fyrra máli hafi þriggja mánaða leyfið verið upphafið að lengra framhaldsnámi, þá fær ríkisskattstjóri ekki betur séð en að þessu leyti séu aðstæðurnar fullkomlega sambærilegar. Í gögnum málsins er að finna bréf frá Háskólanum í [. . .] þar sem kæranda er tilkynnt að fallist hafi verið á umsókn hans um námsvist. Fram kemur að um er að ræða mastersnám í því sem á enskri tungu nefnist „[. . .]“. Þá kemur fram að um sé að ræða fullt nám („full time“). Þetta styðst og við upplýsingar í bréfi kæranda til yfirséttanefndar, dags. 5. október 1993 sem mótttekið var sem kára hjá yfirséttanefnd daginn eftir. Þar kemur fram að námið sé byggt þannig upp að um sé að ræða nokkur (9 eða 10) námskeið sem hvert standi í viku en fylgi einnig mikil verkefnavinna. Eftir að hafa hafið námið hafi mat kæranda verið að það kæmi til með að taka hann u.þ.b. tvö ár að ljúka prófi. Fylgdu með upplýsingar um dvöl kæranda í [. . .] síðari hluta árs árið 1992 og fyrri helming ársins 1993 og áætluð dvöl síðari hluta þess árs og fram í október á árinu 1994. Umboðsmaður kæranda segir hann hafa lokið námi á þeim þremur mánuðum sem hann fékk leyfi og greiðslan er tilkomin vegna. Hins vegar liggur fyrir að dvöl kæranda í [. . .] hefur verið mun lengri. Í þessu sambandi má m.a. benda á að kærandi segir sjálfur að þegar hann hafi dvalið úti í u.þ.b. 2½ mánuð þá hafi hann lokið þremur námskeiðum af níu.

Þriðja atriðið sem umboðsmaður kæranda nefndi var að í hinu fyrra máli hafi ekki legið fyrir að kærandi hafi verið á vegum vinnuveitanda síns. Er hér væntanlega verið að vísa til orðalags í forsendum yfirséttanefndar, þ.e. „Yfirlýsing [X], dags. 14. nóvember 1991, verður ekki skilin þannig að um hafi verið að ræða dvöl á vegum vinnuveitanda“. Ríkisskattstjóri telur að svo hafi ekki heldur verið í tilviki kæranda. Að framan hafa verið færð að því rök að kærandi hafi í raun verið að fara í lengra framhaldsnám þótt uppbygging námsins hafi verið þannig að hægt hafi verið að dvelja lengi heima á Íslandi milli þess sem kærandi dvaldi í [. . .]. Kærandi hefur sagt að það hafi verið að áeggjan sinna yfirmanna sem hann hafi farið utan. Hins vegar liggur ekkert fyrir um að vinnuveitandinn hafi beinlínis falið honum að fara í framhaldsnám, að þetta hafi verið liður í starfsskyldum hans sem starfsmaður [X]. Í bréfi

lögfræðings [X] til Samgönguráðuneytisins, dags. 29. september 1992, er gerð grein fyrir ósk kæranda um námsleyfi til endurmenntunar. Ekki kemur fram í þessu bréfi að um sé að ræða að það sé að tilstuðlan eða vegna óskar [X] sem kærandi hyggi á þetta nám. Í þessu bréfi segir reyndar að ljóst þyki að námsdvöl kæranda muni nýtast honum í starfi og [X] njóta góðs af. Þetta er sambærilegt orðalag og var í yfirlýsingu [X] sem lögð var fram í máli þess gjaldanda sem úrskurður yfirskattaneftndar nr. 290/1993 varðar og þar sem niðurstaðan var eins og að framan greinir að ekki hafi verið um að ræða dvöl á vegum vinnuveitanda. Það er því augljóst að breytt orðalag í yfirlýsingu [X] í máli kæranda er bein afleiðing af niðurstöðu yfirskattaneftndar í margnefndum úrskurði nr. 290/1993.

Í báðum þessum tilvikum er um að ræða greiðslu til starfsmanns í námsleyfi. Þessar greiðslur byggja á ákvæðum í kjarasamningi milli fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs og kjarafélags tæknifræðinga.

Í bréfi umboðsmanns til yfirskattaneftndar er því haldið fram að framkvæmd skattstjóra hafi í þessu tilviki verið í ósamræmi við framkvæmd annarra skattstjóra í sambærilegum tilvikum. Í þessu felist brot á jafnræðisreglu stjórnisýsluréttar. Engin dæmi nefnir hann hins vegar í þessu sambandi og mótmælir ríkisskattstjóri þessum staðhæfingum hans.

Ítrekuð er krafa um staðfestingu á úrskurði skattstjóra.“

Af hálfu A voru gerðar athugasemdir við kröfugerð ríkisskattstjóra með bréfi, dags. 9. nóvember 1994. Kom þar meðal annars fram, að stéttarfélag hans, sem fylgst hefði með framkvæmd þessara mála, hefði ekki orðið vart við sambærilegar afgreiðslur í öðrum skattumdæmum. Það væri ríkisskattstjóra að sýna fram á, að þessi fullyrðing væri röng, enda hefði embættið aðgang að nauðsynlegum gögnum til að grafast fyrir um það.

Yfirskattaneftnd felldi úrskurð í kærumálinu hinn 30. nóvember 1994, nr. 1173/1994, og synjaði kröfu A um hinn umkrafaða frádrátt. Forsendur nefndarinnar eru svohljóðandi í úrskurði þessum:

„Af kæranda hálfu er fram komið að hann hóf framhaldsnám í [Y-fræði] við háskólann í [. . .] í Englandi 1992. Samkvæmt staðfestingu skólans, dags. 9. september 1992, var um að ræða nám sem lyki með Msc prófgráðu. Kærandi hefur gert grein fyrir námsdvöl sinni og framvindu námsins og fyrir liggur, að áttluð námslok eru haustið 1994. Staðhæfing umboðsmanns kæranda um að kærandi hafi lokið námi sínu á þremur mánuðum fær því ekki staðist. Greiðslur þær sem mál þetta snýst um voru samkvæmt ákvæðum í kjarasamningum tæknifræðinga. Að þessu virtu, sbr. einnig kröfugerð ríkisskattstjóra, verður ekki fallist á að kæranda sé heimilt að færa frádrátt samkvæmt 1. tl. A-liðs 1. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, á móti greiðslu þeirri er mál þetta snýst um, enda verður ekki fallist á að hér sé um ferða- eða dvalarkostnað vegna atvinnurekanda að ræða. Ber því að synja kröfu [kæranda].“

IV.

Með bréfi, dags. 25. apríl 1995, óskaði ég eftir því við formann yfirskattaneftndar, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að mér yrðu látin í té gögn málsins og yfirskattaneftnd skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A.

Í svarbréfi yfirskattaneftndar, dags. 29. júní 1995, segir svo:

„Í kærumálinu var á því byggt af hálfu [A] að greiðslur vinnuveitanda hans, [X], til hans á árinu 1992 að fjárhæð 421.974 kr. hafi verið til greiðslu á ferða- og dvalar-

kostnaði vegna ferða á vegum [X], þannig að [A] ætti rétt á því að frá tekjum hans yrði dreginn frádráttur vegna dagpeninga, reiknaður eftir reglum ríkisskattstjóra, sbr. 1. tölul. A-liðar 1. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981. Yfirsattanefnd taldi að [A] væri ekki heimill frádráttur frá tekjum samkvæmt þessu lagaákvæði og er gerð grein fyrir forsendum þeirrar niðurstöðu í úrskurðinum. Ekki var tekin afstaða til þess hvort hann hefði hugsanlega haft heimild til frádráttar á móti greiðslunni á öðrum grundvelli, en það hefði verið eðlilegt þrátt fyrir það hvernig kröfugerð kæranda var háttáð.

Fyrir yfirsattanefnd liggur kæra [A] vegna gjaldársins 1994, dags. 12. desember 1994, og er það mál framhald þess máls sem hér er til umræðu. Kemur þar fram að um það hafi verið samið að greiðslur vinnuveitanda hans, [X], vegna náms erlendis skiptust á milli árunna 1992 og 1993 með þeim hætti að greiddir yrðu dagpeningar vegna 30 daga á árinu 1992 og 60 daga á árinu 1993. Kröfugerð ríkisskattstjóra og málgögn bárust yfirsattanefnd hinn 28. apríl sl. Vegna mikils fjölda mála sem bíða úrlausnar fyrir yfirsattanefnd er þess ekki að vænta að úrskurður verði lagður á kær- una fyrir en á haustmánuðum.“

Með bréfi, dags. 6. júlí 1995, gaf ég talsmanni A kost á því að gera þær athugasemdir í tilefni af fyrrgreindu bréfi formanns yfirsattanefndar, sem hann teldi ástæðu til. Í bréfi, dags. 8. ágúst 1995, gerði hann grein fyrir athugasemdum sínum. Í bréfinu er á það bent, að í bréfi formanns yfirsattanefndar sé þess getið, að eðlilegt hefði verið að taka á fleiri álitaefnum en gert hefði verið í úrskurði yfirsattanefndar nr. 1173/1994. Þess sé þó ekki beinlínis getið, að nefndin hyggist endurupptaka málið, en réttilega greint frá því, að til úrlausnar hjá nefndinni sé kæra A vegna sama ágreiningsefnis gjaldárið 1994. Tekur talsmaðurinn fram, að hyggist yfirsattanefnd endurupptaka úrskurð nr. 1173/1994 í sambandi við úrlausn síðari kærunnar, sé hann sáttur við það. Sé sú ályktun hins vegar röng, virðist sem formaður yfirsattanefndar hafi gefið sér, að þær athugasemdir, sem fram hafa verið færðar af hálfu A séu að engu hafandi og nægjanlegt sé, að nefndin leysi úr síðara málinu. Á slíka málsmeðferð verði ekki fallist.

V.

Í álitinu mínu segir svo um kvörtun A:

„1.

Kvörtun A beinist að úrskurði yfirsattanefndar nr. 1173/1994 í máli hans gjaldárið 1993 bæði formi úrskurðarins og efni. Efnislega varðar úrskurðurinn það, hvort A hafi verið heimill frádráttur samkvæmt reglum um dagpeninga á móti greiðslum frá vinnuveitanda hans, [X], vegna náms hans í Englandi. Áður en ég fjalla um kvörtunarefnið, tel ég rétt að gera stuttlega grein fyrir þeim réttarreglum, sem frádráttur dagpeninga byggist á.

2.

Með 7. gr. laga nr. 41/1954 var sú breyting gerð á 10. gr. laga nr. 6/1935, um tekjuskatt og eignarskatt, að aukið var við stafliðnum i, þannig að heimilt varð að draga frá tekjum:

„i. Ferðakostnað þeirra skattgreiðenda, er fara langferðir vegna atvinnu sinnar, eftir mati skattayfirvalda. Nánari ákvæði skulu sett í reglugerð um þennan frádrátt.“

Í almennum athugasemdum með frumvarpi því, er varð að fyrrgreindum lögum, kemur fram, að meðal nýmæla þess sé að heimila „... frádrátt vegna kostnaðar við lengri ferðir til atvinnusóknar“. (Alþt. 1953, A-deild, bls. 1030.) Í skýringum við umræddan staflið segir:

„Margir kosta nú orðið miklu til ferðalaga vegna atvinnu sinnar. Verður að telja sanngjarnt að taka tillit til þess, þegar um langferðir er að ræða. Hins vegar er ekki hægt að setja í lögín ákvæði, er nái yfir svo margháttað atvik, er hér geta komið til greina. Verður þess vegna að gera ráð fyrir mati skattanefndar og fyrir mælum í reglugerð.“ (Alpt. 1953, A-deild, bls. 1034.)

Lög nr. 6/1935 voru síðar endurútfegin sem lög nr. 46/1954, um tekjuskatt og eignarskatt. Þau lög voru felld úr gildi með lögum nr. 70/1962, um tekjuskatt og eignarskatt. Í C-lið 12. gr. þeirra laga var að finna samhljóða ákvæði og í i-lið 10. gr. laga nr. 46/1954. Með stoð í lögum nr. 70/1962 var sett reglugerð nr. 245/1963, um tekjuskatt og eignarskatt. Í C-lið 32. gr. reglugerðar þessarar var kveðið á um, að þeir, sem langferðir færu vegna atvinnu sinnar, mættu draga ferðakostnaðinn frá tekjum sínum, enda væri kostnaðurinn ekki endurgreiddur af atvinnuveitanda. Þá var í staflíð þessum skilgreint, hvað teldist langferð, og hvaða útgjaldaliði mætti taka til greina. Hliðstætt ákvæði hafði verið í B-lið 32. gr. reglugerðar nr. 147/1955, um tekjuskatt og eignarskatt. Með 1. gr. reglugerðar nr. 9/1976 var C-lið 32. gr. reglugerðar nr. 245/1963 breytt og tekin upp í 1. mgr. staflíðsins frádráttarheimild (fargjaldafrádráttur) vegna kostnaðar gjaldenda við að koma sér til og frá vinnu, enda stunduðu þeir atvinnu í a.m.k. 25 kílómetra fjarlægð frá heimili sínu og þyrftu dag hvern að fara milli heimilis og vinnustaðar. 2. mgr. C-liðar 32. gr. reglugerðar nr. 245/1963 varð svohljóðandi eftir breytingu þessa:

„Þeir sem þurfa að fara langferðir vegna atvinnu sinnar mega og draga ferðakostnað frá tekjum sínum. Skattstjóri metur í hverju tilviki hvort um langferð sé að ræða og skal hann við það mat hafa til hliðsjónar vegalengd ferðar og lengd dvalartíma gjaldanda frá heimili sínu. Að jafnaði kemur þó frádráttur vegna langferða ekki til greina fyrir fleiri en þrjár slíkar ferðir fram og til baka á hverju ári. Auk fargjalds má taka tillit til fæðis á ferðalaginu og gistikostnaðar. Gjaldanda ber að gera fulla grein fyrir kostnaðinum og skal þess gætt, að ekki sé veittur hærri frádráttur en skattstjóri telur nauðsynlegan vegna ferðarinnar.“

Í C-lið 12. gr. laga nr. 70/1962, um tekjuskatt og eignarskatt, var ákvæði um frádrátt ferðakostnaðar gjaldenda samhljóða því ákvæði, er upphaflega var lögtekið. Sama máli gegnir um síðari löggjöf um tekjuskatt og eignarskatt, sbr. C-lið 12. gr. laga nr. 55/1964, um tekjuskatt og eignarskatt, og laga nr. 90/1965, um tekjuskatt og eignarskatt, svo og laga nr. 68/1971, um tekjuskatt og eignarskatt, en öll þessi lög voru að formi til endurútgáfu fyrir laga um tekjuskatt og eignarskatt samkvæmt ákvæðum í breytingalögum.

Lög nr. 40/1978, um tekjuskatt og eignarskatt, felldu úr gildi lög nr. 68/1971, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum. Með fyrrnefndu lögunum voru gerðar verulegar breytingar á skattalöggjöfinni. Í 2. tölul. A-liðar 1. mgr. 30. gr. laga nr. 40/1978 var sofvellt ákvæði um frádrátt manna frá tekjum utan atvinnurekstrar:

„Fargjöld vegna ferða á vegum atvinnurekanda og vegna langferða milli heimilis og vinnustaðar í samræmi við matsreglur ríkisskattstjóra.“

Í athugasemdum með frumvarpi því, sem varð að lögum nr. 40/1978, segir það eitt um 2. tölul. A-liðar 1. mgr. 30. gr., að töluliður þessi sé í samræmi við C-lið 12. gr. gildandi laga. (Alpt. 1977, A-deild, bls. 2573.)

Með lögum nr. 49/1987 voru gerðar breytingar á ýmsum ákvæðum laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, sem voru í tengslum við upptöku á staðgreiðslu skatta, sbr. lög nr. 45/1987 um það efni. Meðal annars voru gerðar breytingar á A-lið 1. mgr. 30. gr.

laga nr. 75/1981, sbr. 3. gr. laga nr. 49/1987. Eftir þá breytingu varð 1. tölul. A-liðar 1. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981 svohljóðandi:

„Útgjöld vegna móttækinnna ökutækjastyrkja og dagpeninga sem sannað er að séu kostnaður vegna ferða á vegum atvinnurekenda og í samræmi við matsreglur ríkisskattstjóra.“

Í almennum athugasemdum með frumvarpi því, sem varð að lögum nr. 49/1987, er meðal annars vikið að breytingu skattstofns og í því sambandi tekið fram, að framvegis verði einn stofn myndaður af öllum vergum greiðslum vinnuveitanda til launþega, þ. á m. bifreiðastyrkja, dagpeninga og annarra starfstengdra greiðslna, fríðinda og hlunninda. Sérstaklega er tekið fram, að gert sé ráð fyrir sérstökum ákvæðum til að koma í veg fyrir, að menn greiði skatt af raunverulegum kostnaði, sem þeir hafi, t.d. vegna notkunar bifreiða í þágu vinnuveitanda eða á ferðalögum vegna starfs síns. (Alþt. 1986, A-deild, bls. 2975.)

Í skýringum við 3. og 4. gr. þess frumvarps, sem varð að lögum nr. 49/1987, er eftirfarandi tekið fram um 1. tölulið:

„Gert er ráð fyrir að sönnuð útgjöld vegna móttækinnna ökutækjastyrkja og dagpeninga verði frádráttarbær frá tekjum við álagningu tekjuskatts. Hins vegar verður meginreglan sú að óheimilt verður að draga þessar greiðslur frá heildarlaunum við ákvörðun staðgreiðslu, sbr. frumvarp til laga um staðgreiðslu opinberra gjalda. Jafnframt þessu er gert ráð fyrir hertum reglum varðandi mat á því hvort hér sé um raunveruleg útgjöld að ræða eða ekki.“ (Alþt. 1986, A-deild, bls. 2983.)

Með 2. gr. laga nr. 92/1987, 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 áttu gildi 1. janúar 1988, var 1. tölul. A-liðar 1. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981 enn breytt og hljóðaði töluliður þessi þannig eftir breytinguna:

„Útgjöld að hámarki móttækin fjárhæð ökutækjastyrkja, dagpeninga eða hliðstæðra endurgreiðslna á kostnaði sem sannað er að séu ferða- og dvalarkostnaður vegna atvinnurekenda og eru í samræmi við matsreglur ríkisskattstjóra.“

Ákvæði þetta, sem staðið hefur óbreytt fram til þessa, var upphaflega ekki í frumvarpi því, er varð að lögum nr. 92/1987, heldur kom það til síðar í meðferð fjárhags- og viðskiptanefndar neðri deildar Alþingis. (Alþt. 1987, A-deild, bls. 2055, þskj. nr. 401.) Í ræðu framsögumanns meirihluta fjárhags- og viðskiptanefndar neðri deildar Alþingis sagði svo um breytingartillögu þessa:

„1. brtt. fjallar um hver útgjöld séu undanþegin staðgreiðslu og þar þótti eðlilegt að útvíkka þá grein nokkuð, enda er útlagður kostnaður ekki eðlilegur skattstofn.“ (Alþt. 1987, B-deild, dálk. 3110.)

Í lið 3.1.0. í skattmati ríkisskattstjóra framtalsárið 1980, dags. 25. janúar 1980, var að finna mat á frádrætti vegna greiddra dagpeninga, sundurliðað meðal annars eftir því, hvort um var að ræða ferðalög innanlands eða erlendis. Þar sagði meðal annars svo:

„Frá dagpeningum, sem vinnuveitandi hefur greitt launþega vegna ferða hans utan venjulegs vinnustaðar á vegum vinnuveitandans og launþega ber að telja sér til tekna, skal leyfa frádrátt, þó eigi hærri fjárhæð en talin er til tekna, sem hér segir fyrir hvern dag sem greiðsla dagpeninga miðast við . . .“

Hliðstæðar reglur voru í skattmötum ríkisskattstjóra til og með framtalsárinu 1988. Í skattmati ríkisskattstjóra framtalsárið 1989 (tekjuárið 1988), dags. 5. janúar 1989, og síðari skattmötum eða til og með framtalsárinu 1994 er hins vegar ekki að finna neinar reglur um frádrátt dagpeninga og hliðstæðra endurgreiðslna á kostnaði, sem sannað er, að séu ferða- og dvalarkostnaður vegna atvinnurekanda. Vegna upptöku staðgreiðslu opinberra gjalda frá og með 1. janúar 1988 ákvað ríkisskattstjóri skattmat í staðgreiðslu, í fyrsta sinn vegna staðgreiðslu á árinu 1988, sbr. auglýsingu um skattmat í staðgreiðslu, dags. 4. janúar 1988. Þar var að finna mat samkvæmt 2. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 591/1987, um laun, greiðslur og hlunnindi utan staðgreiðslu, er laut að því, að hvaða marki halda mætti greiðslum vegna dagpeninga, ferðapenunga og ferðakostnaðar utan staðgreiðslu. Í þessu ákvæði reglugerðarinnar er heimilað að halda utan staðgreiðslu dagpeningum og hliðstæðum endurgreiðslum á ferða- og dvalarkostnaði vegna launagreiðanda, enda sé fjárhæðin innan þeirra marka, sem leyfist til frádráttar samkvæmt reglum ríkisskattstjóra, sbr. 1. tölul. A-liðar 1. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum.

Reglur um frádrátt á móti dagpeningum og skyldum greiðslum hefur síðan verið að finna í síðari skattmötum ríkisskattstjóra vegna staðgreiðslu. Fyrirnefnd reglugerð nr. 591/1987 var sett samkvæmt 2. mgr. 8. gr. laga nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, með síðari breytingum, er heimilar fjármálaráðherra að ákveða með reglugerð, að ákveðin laun eða tegund launa, sem 5. gr. laganna nær til, skuli ekki falla undir staðgreiðslu. Framtalsárin 1989–1994 var því reglur um frádrátt á móti dagpeningum og skyldum greiðslum eingöngu að finna í skattmötum vegna staðgreiðslu opinberra gjalda. Það var fyrst framtalsárið 1995, að aftur var lagt mat á frádrátt af þessu tagi í hinu almenna skattmati, sbr. lið 3.1.1. í skattmati tekjuárið 1994 (framtalsárið 1995), sbr. auglýsingu nr. 2, 3. janúar 1995, auglýsingu ríkisskattstjóra nr. 4/1995 um skattmat tekjuárið 1994 (framtalsárið 1995), er birtist í B-deild Stjórnartíðinda.

3.1.

Eins og fram kemur í II. kafla hér að framan, færði A sér til tekna í reit 23 í skattframtali sínu árið 1993 dagpeninga að fjárhæð 421.974 kr. frá vinnuveitanda sínum, X, gerð ríkisins, og sömu fjárhæð til frádráttar í reit 33 í skattframtalinu. Af frádráttarfjárhæð féllst skattstjóri á 119.700 kr., sem voru dagpeningar vegna ferða innanlands. Óumdeilt er, að eftirstöðvarnar 302.274 kr. voru greiðslur X til A á árinu 1992 vegna þeirrar námsdvalar erlendis, sem í málinu greinir. Skattstjóri felldi þennan hluta frádráttarins niður, þar sem hann taldi, að ekki væru uppfyllt skilyrði 1. tölul. A-liðar 1. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, þ.e. ekki væri um að ræða ferða- og dvalarkostnað vegna atvinnurekanda í skilningi þessa lagaákvæðis og skírskotaði niðurstöðu sinni til stuðnings einkum til úrskurðar yfirséttanefndar nr. 290/1993. Sá úrskurður er meðal málsgagna. Tel ég óhjákvæmilegt að geta þess úrskurðar frekar, enda liggur fyrir, að niðurstaðan í því máli hefur skipt sköpum fyrir úrlausnina í máli A. Hefur ríkisskattstjóri í kröfugerð sinni í máli A byggt mjög á úrskurði þessum, sbr. II. kafla hér að framan, þar sem kröfugerðin er orðrétt tekin upp, og yfirséttanefnd skírskotar til kröfugerðarinnar niðurstöðu sinni til stuðnings. Snýst málatilbúnaðurinn fyrir yfirséttanefnd að nokkru leyti um það, hvort atvik í máli A séu það frábrugðin atvikum í úrskurði nr. 290/1993, að leiða eigi til annarrar niðurstöðu. Í forsendum úrskurðar nr. 290/1993 segir meðal annars:

„Fyrir liggur í málinu að greiðslur þær sem kærandi fékk og voru greiddar honum vegna námsdvalar í Danmörku eru samkvæmt ákvæðum í kjarasamningi tækni-fræðinga. Yfirlýsing Vegagerðar ríkisins, dags. 14. nóvember 1991, verður ekki skilin

þannig að um hafi verið að ræða dvöl á vegum vinnuveitanda. Með vísan til þessa, sbr. einnig kröfugerð ríkisskattstjóra í málinu, verður því ekki fallist á að kæranda sé heimilt að færa frádrátt samkvæmt 1. tl. A-liðs 1. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, á móti greiðslu þeirri sem mál þetta snýst um. Ber því að synja kröfu kæranda.“

Rétt er, að fram komi, að í kröfugerð sinni í síðastnefndu máli lagði ríkisskattstjóri höfuðáherslu á það, að nám kæranda í því máli hefði hvorki verið samkvæmt ósk vinnuveitanda hans, X, né liður í starfsskyldum hans. Ósk kæranda um betri menntun og fagþekkingu hefði ráðið mestu um. Því væru þær greiðslur vinnuveitanda, sem kæranda hefði borið réttur til samkvæmt kjarasamningi, ekki dagpeningar í skilningi skattalaga heldur frekar launauppbót samkvæmt ákvæðum kjarasamnings.

3.2.

Í V. kafla 2 hér að framan eru raktar þær réttarreglur, sem frádráttur dagpeninga byggist á. Í lagaheimild þeirri, sem er grundvöllur frádráttarins, er ekki frekari skilgreiningu að finna á frádráttarheimild þessari en að draga megi frá tekjum manna, sem ekki eru tengdar atvinnurekstri eða sjálfstæðri starfsemi, „Útgjöld að hámarki móttækin fjárhæð ökutækjastyrkja, dagpeninga eða hliðstæðra endurgreiðslna á kostnaði sem sannað er að séu ferða- og dvalarkostnaður vegna atvinnurekanda og eru í samræmi við matsreglur ríkisskattstjóra“. Ljóst er, að til þess hefur verið ætlast af löggjafans hálfu, að nánari reglur yrðu settar um þessa frádráttarheimild með matsreglum ríkisskattstjóra, sbr. og 116. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, sem mælir fyrir um, að ríkisskattstjóri skuli árlega gefa út reglur um mat á hlunnindum, sbr. 7. gr. laganna, og öðrum tekjum og frádrætti, sem meta þarf til verðs samkvæmt lögnum.

Hér að framan í V. kafla 2 er gerð grein fyrir skattmötum ríkisskattstjóra með tilliti til dagpeninga og hliðstæðra greiðslna sérstaklega. Í almennu skattmati framtalsárið 1980 lið 3.1.0. er gert ráð fyrir frádrætti dagpeninga vegna ferðalaga erlendis „við þjálfun og eftirlitsstörf“. Í almennum skattmötum til og með framtalsárinu 1988 var hliðstæðum ákvæðum til að dreifa. Framtalsárin 1989 til og með 1994 var ekki að finna í almennum skattmötum sérstakar reglur um dagpeninga, eins og fyrr segir. Í fyrsta skattmati í staðgreiðslu, þ.e. fyrir staðgreiðsluárið 1988, útgefnu 4. janúar 1988, er í lið 2.2. gert ráð fyrir frádrætti dagpeninga „vegna þjálfunar, náms eða eftirlitsstarfa“ erlendis. Hefur svo verið síðan í skattmötum í staðgreiðslu, sbr. t.d. lið 4.1. í skattmati í staðgreiðslu á árinu 1992, útgefnu 3. janúar 1992, þ.e. fyrir það tekjuár, sem á reynir í máli A. Eins og fyrr greinir, er í almennu skattmati framtalsárið 1995 (tekjuárið 1994) aftur að finna reglur um dagpeningafrádrátt, sbr. lið 3.1.1. í auglýsingu nr. 2, 3. janúar 1995 um það skattmat. Þar er kveðið á um frádrátt dagpeninga „vegna þjálfunar, náms eða eftirlitsstarfa“.

Samkvæmt framansögðu tel ég einsýnt, að skattmatsreglur hafi verið rýmkaðar að því leyti, að gert hefur verið ráð fyrir því berum orðum frá og með tekjuárinu 1988, að nám á vegum vinnuveitanda gæti fallið undir reglur um dagpeninga. Enga frekari skilgreiningu er að finna á námi í þessu sambandi og ekki setja reglurnar neinar sérstakar skorður í þessum efnum. Að mínum dómi hefur það grundvallarþýðingu við ákvörðun frádráttarrettar, að reglunum er svo frá.

Hér að framan í niðurlagi V. kafla 2 er fjallað um það, á hvaða lagagrundvelli reglur um skattmöt í staðgreiðslu eru settar. Eins og áður hefur komið fram, var um árábil eingöngu að finna reglur um frádrátt dagpeninga í skattmötum í staðgreiðslu en ekki hinum almennu skattmötum, þ. á m. það ár, sem á reyndi í máli A, þ.e. tekjuárið 1992. Reglur um dagpeninga og hliðstæðar endurgreiðslur á ferða- og dvalarkostnaði vegna launagreiðanda í skattmötum vegna staðgreiðslu eru settar á grundvelli 2. mgr. 6. gr. reglugerðar nr.

591/1987, um laun, greiðslur og hlunnindi utan staðgreiðslu. Þær varða viðmiðunarmörk þessara greiðslna, svo að halda megi þeim utan staðgreiðslu, sbr. 2. mgr. 8. gr. laga nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, með síðari breytingum, en á grundvelli þess lagaákvæðis er fyrrnefnd reglugerð nr. 591/1987 sett. Þessar reglur hafa því verið settar vegna staðgreiðsluframkvæmdar samkvæmt réttarheimildum um það efni. Enda þótt þeim hafi jafnframt verið beitt um frádrátt dagpeninga og hliðstæðra greiðslna, líkt og þær væru slíkar matsreglur, sem ríkisskattstjóra ber að setja samkvæmt skýlausum fyrirmælum 1. tölul. A-liðar 1. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981, er augljóst, að þær geta ekki komið í stað slíkra reglna, enda er tilgangur þeirra allt annar, svo sem reglurnar bera raunar sjálfar með sér. Rétt er að geta þess sérstaklega, að í 2. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 591/1987 er raunar á því byggt, að fyrir liggi matsreglur ríkisskattstjóra, settar samkvæmt síðastnefndu lagaákvæði.

Ekki hafa verið settar almennar, efnislegar matsreglur um framangreint efni, sbr. 1. tölul. A-liðar 1. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981. Er óhjákvæmilegt, að mínum dómi, að þessi vöntun á reglusetningu hafi áhrif á frádráttarrétt skattaðila á þann hátt, að nánast verður að skera úr um hann á grundvelli lagaheimildarinnar einnar saman.

3.3.

Forsendur yfirséttanefndar fyrir synjun á kröfu A um frádrátt dagpeninga í úrskurði nefndarinnar nr. 1173/1994 eru að mínu mati fremur óljósar. Helst verður ráðið af úrskurðinum, að nefndin telji, að ekki sé um ferða- og dvalarkostnað vegna atvinnurekanda að ræða í skilningi 1. tölul. A-liðar 1. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, sakir þess annars vegar að greiðslurnar áttu rætur að rekja til ákvæða í kjarasamningi, og hins vegar á grundvelli þeirrar röksemdafærslu, sem fram kom í langri kröfugerð ríkisskattstjóra í málinu, dags. 7. október 1994, sem yfirséttanefnd skírskotaði til, eins og kröfugerðin lagði sig. Kröfugerð þessi er fjarri því að vera skýr og markviss. Þar sýnist einkum byggt á niðurstöðu í úrskurði yfirséttanefndar nr. 290/1993, en að öðru leyti er kröfugerðin aðallega greinargerð um það, hvort atvik í máli A séu sambærileg atvikum í máli kæranda, er lauk með úrskurði þessum. Skírskotun yfirséttanefndar í forsendum sínum til kröfugerðar ríkisskattstjóra eykur því óskýrleika í úrskurði nr. 1173/1994. Þá er ekki fyllilega ljóst, hvaða þýðingu staðhæfing nefndarinnar um ætlaðar rangar upplýsingar A um námsframvindu hefur haft fyrir niðurstöðu nefndarinnar.

Um rökstuðning úrskurða yfirséttanefndar segir svo í 13. gr. laga nr. 30/1992, um yfirséttanefnd:

„Úrskurðir yfirséttanefndar skulu ítarlega rökstuddir þannig að í forsendum þeirra komi skýrt fram á hvaða málsástæðum, kæruefnum og skattheimildum sé byggt.“

Samkvæmt ákvæði þessu er yfirséttanefnd skylt að rökstyðja úrskurði sína, sem er í samræmi við þá meginreglu stjórnslulaga nr. 37/1993, að úrskurðum í kærumálum skuli ávallt fylgja rökstuðningur, sbr. 4. mgr. 21. gr. og 4. tölul. 31. gr. laganna. Í 1. og 2. mgr. 22. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 eru ákvæði um efni rökstuðnings.

Ég tel það hvorki samræmast ákvæðum 13. gr. laga nr. 30/1992, um yfirséttanefnd, né ákvæðum 1. og 2. mgr. 22. gr. stjórnslulaga að yfirséttanefnd skuli í úrskurði sínum skírskota um rökstuðning til kröfugerðar ríkisskattstjóra í heild sinni, eins og kröfugerðin var úr garði gerð. Verður ekki séð, að með þessu verklagi sé uppfyllt það skilyrði 13. gr. laga nr. 30/1992, að í forsendum úrskurða yfirséttanefndar skuli koma skýrt fram, á hvaða málsástæðum, kæruefnum og skattheimildum sé byggt. Að mínum dómi verður almennt að stilla slíkum skírskotunum mjög í hóf og binda þær við skýrt afmörkuð atriði, sé

þeim yfirleitt beitt. Sakarefnið í máli A gaf sérstakt tilefni til að vandað yrði til rökstuðnings, þar sem réttarreglum um frádrátt dagpeninga var áfátt, eins og rakið er í V. kafla 2 hér að framan, og af þeim sökum er inntak frádráttarréttarins ekki skýrlega afmarkað.

Gengið er út frá því í skattmötum, að undir reglur um dagpeninga geti fallið ferða- og dvalarkostnaður vegna atvinnurekanda vegna náms starfsmanns, sbr. V. kafla 2 hér að framan. Þótt reglur þessar sé að finna í skattmötum vegna staðgreiðslu, hefur í raun í skattframkvæmd verið á þeim byggt sem almennum matsreglum, eins og fyrr segir. Verður að taka mið af því. Með þessu hefur verið opnað fyrir frádrátt dagpeninga vegna náms á vegum atvinnurekanda án sérstakrar takmörkunar og skilgreiningar á námi í þessu sambandi. Ég tel, að þessi aðstaða vegi þungt á metaskálanum við úrlausn mála á borð við mál A og að rökstyðja verði rækilega synjanir um dagpeningafrádrátt og þá í tengslum við túlkun á námi í þessu sambandi. Í sambandi við slíka túlkun blasir hins vegar við, að engum almennum skattmatsreglum um dagpeningafrádrátt var til að dreifa umrætt tekjuár, þar sem og væri að finna nánari skilgreiningu á frádráttarheimild þessari en 1. tölul. A-liðar 1. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, hefur að geyma. Lagaákvæðið er það almennt orðað, að óhjákvæmilegt er, að mínum dómi, að nánari reglur um ýmis atriði frádráttarréttarins séu settar með matsreglum, enda hefur verið til þess ætlast af hálfu löggjafans, að svo yrði gert. Þótt almennar skattmatsreglur hafi aftur að geyma ákvæði um dagpeningafrádrátt frá og með framtalsárinu 1995, sbr. lið 3.1.1. í auglýsingu nr. 2, 3. janúar 1995, vantar í þær reglur sem fyrr nauðsynlegar skilgreiningar og afmarkanir á frádráttarheimild þessari. Raunar er það svo, að reglurnar draga dóm af skattmatsreglum í staðgreiðslu, en ekki öfugt, svo sem rökrétt væri og reyndar er til ætlast í 2. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 591/1987.

Í tilefni af forsendum úrskurðar yfirskattanefndar nr. 1173/1994 tek ég fram, að slíkur frádráttarréttur, sem hér um ræðir, getur að mínum dómi ekki oltið á ákvæðum kjarasamninga, heldur af skattalöggjöfinni á hverjum tíma. Þá tel ég augljóst, að þjálfun eða nám á vegum vinnuveitanda hljóti eðli málsins samkvæmt að fela í sér persónulegan ávinning starfsmannsins að einhverju leyti.

Eins og kvörtunarefnið er vaxið, tel ég ekki rétt að taka afstöðu til þess, hvort A beri réttur til hins umdeilda frádráttar. Svo sem úrskurði yfirskattanefndar nr. 1173/1994 í máli hans er háttað og að framan er lýst, tel ég hins vegar ástæðu til að beina því til formanns nefndarinnar, að hann gangist fyrir því, að úrskurður þessi verði endurupptekinn og að leyst verði úr málinu að nýju á grundvelli þeirra sjónarmiða, sem ég hef hér að framan reifað, og jafnframt verði gætt þeirra krafna, sem lög gera til rökstuðnings úrskurða nefndarinnar, sbr. hér að framan. Tel ég raunar ástæðu til að skilja bréf formannsins frá 29. júní 1995 til mín svo, að hann telji tilefni til endurupptöku á úrskurðinum. Kemur þar og fram, sem að mínum dómi er rétt, að ekki var fullnægjandi af nefndinni að láta við synjunina eina sitja, því að taka varð þá afstöðu til þess, hvort A bæri frádráttarréttur á öðrum grundvelli en reglum um dagpeninga og í því sambandi varð þá að taka afstöðu til þess, hvers eðlis greiðslur Vegagerðarinnar til hans voru, til að mynda hvort hugsanlega væri þá um námsstyrk að ræða. Þá tel ég rétt, að fram komi, að ef nefndin velktist í vafa um staðreyndir um námsframvindu, svo sem forsendur hennar gefa tilefni til að ætla, þar henni að upplýsa það atriði, áður en hún felldi úrskurð sinn og byggði á því, að A hefði gefið rangar upplýsingar um þetta.“

VI.

Niðurstöðu álots míns, dags. 15. febrúar 1996, dró ég saman með svofelldum hætti:

„Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða mín, að úrskurður yfirskattanefndar nr. 1173/1994 hafi hvorki uppfyllt þær kröfur, sem gerðar eru til rökstuðnings úrskurða nefndarinnar, sbr. einkum 13. gr. laga nr. 30/1992, um yfirskattanefnd, né hafi við úrlausn máls-

ins verið tekin afstaða til sjónarmiða, sem verulega þýðingu hafa fyrir niðurstöðuna. Eru það tilmæli mín, að úrskurður þessi verði endurupptekinn og mál A verði tekið til meðferðar að nýju fyrir yfirséttanefnd í samræmi við framanritað, komi fram ósk um það frá honum. Ég tel sérstakt tilefni til að leggja áherslu á, að endurupptöku verði hraðað, verði hennar óskað af hálfu A.“

**17.5. Álagning opinberra gjalda. Úrskurður yfirséttanefndar.
Kærumál. Krafa um endurupptöku. Valdþurrð. Ógildi
stjórnvaldsákvörðunar. Rannsóknarregla. Málshraði.
(Mál nr. 1440/1995)**

A kvartaði yfir úrskurði yfirséttanefndar, annars vegar yfir drætti á meðferð máls hennar hjá nefndinni og hins vegar yfir því, að ekki kæmi fram með fullnægjandi hætti, hvernig fara ætti með staðgreiðslufé frá vinnuveitanda A fyrir tímabilin maí, júní og júlí 1990, en laun fyrir þessi tímabil voru ekki greidd A vegna gjaldþrots félagsins.

Upphaflega færði A laun fyrir mánuðina janúar–apríl 1990, 711.610 kr., í skattframtal árið 1991. Skattstjórinn í Reykjavík hækkaði launafjáráðina um 685.124 kr. með vísan í launamiða frá félaginu X. Skattstjóri vísaði kæru A vegna hækkunarinnar frá vegna ónógs rökstuðnings og var þeim frávisunarúrskurði skotið til ríkisskattanefndar. Kraftist A þess að breyting skattstjóra á framtalinu yrði felld niður og jafnframt að framtaldar tekjur yrðu hækkaðar úr 711.610 í 915.560, vegna staðgreiðslu X á sköttum fyrir mánuðina maí, júní og júlí. Yfirséttanefnd hafnaði kröfum A, sem eftir það leitaði til ríkisskattstjóra og kraftist þess að breyting skattstjóra yrði leiðrétt. Ríkisskattstjóri tók erindi A til afgreiðslu og féllst á að lækka laun frá X í 711.610. Jafnframt yrði viðeigandi leiðrétting gerð í staðgreiðsluskrá og afdregin staðgreiðsla lækkuð um 203.950 kr., þar sem ekki væri hægt að líta á reiknaða staðgreiðslu maí–júlí 1990 sem greidd laun. A kærði ákvörðun ríkisskattstjóra til embættisins og tók fram að staðgreiðsla skatta vegna launa sinna maí–júlí 1990 hefði sannanlega verið greidd þótt laun til hennar hefðu ekki verið greidd. Fór A fram á að upplýst yrði hvað orðið hefði um þá greiðslu. Ríkisskattstjóri hafnaði kröfu A, sem skaut kæruúrskurði ríkisskattstjóra til yfirséttanefndar. Yfirséttanefnd féllst á að endurupptaka fyrri úrskurð sinn í máli A, og komst að þeirri niðurstöðu í efnissök, að ekki væri efni til að haggja við breytingum ríkisskattstjóra, sem gerðar voru eftir fyrri úrskurð yfirséttanefndar.

Umboðsmaður tók fram, að ríkisskattstjóri hefði farið út fyrir valdsvið sitt þegar hann endurávarðaði áður álögð gjöld A, vegna sömu ágreiningsefna og yfirséttanefnd hafði áður tekið afstöðu til með úrskurði sínum. Taldi umboðsmaður, meðal annars með vísan til Hrd. 1978:622, að það hefði ekki staðist að yfirséttanefnd léti standa óhaggaða ákvörðun ríkisskattstjóra sem ríkisskattstjóra brast vald til að taka, enda meginregla að valdþurrð leiði til ógildingar stjórnvaldsákvörðunar. Þá tók umboðsmaður fram, að það leiddi af málshraða- og rannsóknarreglum, sbr. 9. og 10. gr. stjórnsýslulaga, að yfirséttanefnd hefði borið skylda til að gæta að því að málið drægist ekki um of vegna tafa af hálfu embættis ríkisskattstjóra á að láta gögn málsins í té í samræmi við 3. mgr. 6. gr. laga nr. 30/1992, um yfirséttanefnd. Ákvæða 3. mgr. 6. gr. laga nr. 30/1992 var ekki gætt og yfirséttanefnd lauk ekki úrskurði á kæru A fyrr en u.þ.b. ár var liðið frá því að greinargerð ríkisskattstjóra lá fyrir. Fór dráttur á meðferð málsins gegn ákvæðum 1. mgr. 8. gr. laga nr. 30/1992 og tók umboðsmaður fram, að það gæti ekki réttlætt langan afgreiðslutíma að sakarefnið væri óvenjulegt, enda gætu það ekki talist frambærilegar ástæður fyrir afgreiðslutöfum á áfrýjunarstigi.

Af hálfu yfyrskattanefndar var byggt á því að um endurupptöku máls fyrir nefndinni hefði verið að ræða en ekki meðferð kærumsáls og hefðu tímastærir 1. mgr. 8. gr. laganna því ekki átt við. Umboðsmaður tók fram, að þótt yfyrskattanefnd fjallaði um málið sem beiðni um endurupptöku þýddi það ekki að nefndin hefði sjálfðæmi um afgreiðslutíma slíks erindis, enda settu þá almennar málshraðareglur afgreiðslunni tímanlegar skorður, sbr. 9. gr. stjórnáslulaga. Þá hefði verið sérstök ástæða til þess að nefndin hraðaði afgreiðslu á erindi A, þar sem nefndinni hefði mátt vera ljóst að fyrri úrskurður hennar í málinu stóðst ekki.

Að því er laut að efnishlið málsins tók umboðsmaður fram að sem launþegi hjá X hefði A fallið undir ákvæði laga nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, með síðari breytingum, og kæmi þar fram sú meginregla, að afdráttur opinberra gjalda af launum færi fram þegar laun væru borguð út eða færð launamanni til tekna. Taldi umboðsmaður ekki ástæðu til að gera athugasemd við þá niðurstöðu yfyrskattanefndar, að staðgreiðsluskil X hefðu ekki staðist, þar sem félagið stóð ekki skil á launum til A fyrir sama tímabil. Ógreiddar vinnulaunakröfur A, júní–september 1990, voru greiddar samkvæmt lögum nr. 88/1990 um ríkisábyrgð á launum og komu til greiðslu á árinu 1991.

Umboðsmaður tók hins vegar fram, að með þessu væri þeirri spurningu ekki svarað, hver afdrif þess fjár sem X óumdeilanlega greiddi sem staðgreiðslufé hefðu orðið. Yfyrskattanefnd lagði ekki úrskurð á þennan þátt í kvörtun A, á þeim forsendum að úrlausnarefnið væri utan valdsviðs nefndarinnar. Umboðsmaður tók fram að samkvæmt 2. gr. laga nr. 30/1992 tæki úrskurðarvald nefndarinnar til ákvörðunar skatta og gjalda samkvæmt lögum um staðgreiðslu opinberra gjalda. Taldi umboðsmaður A hafa lögmæta hagsmuni af því að upplýst yrði hvað varð um staðgreiðslufé X, sem upphaflega kom fram í staðgreiðsluskrá að væri hluti af staðgreiðsluskilum hennar fyrir árið 1990. Þar sem þessum þætti í kærnu A til yfyrskattanefndar var hvorki veitt efnisleg úrlausn né honum vísað frá nefndinni, á þeim grundvelli, að nefndin hefði ekki úrskurðarvald, voru ekki skilyrði til þess að umboðsmaður fjallaði um þennan þátt í kvörtuninni. Hins vegar beindi umboðsmaður þeim tilmælum til yfyrskattanefndar að taka mál A til nýrrar meðferðar að þessu leyti, og taka af skarið um það hvort hún teldi umrætt málefni falla utan valdsviðs síns.

I.

Hinn 2. maí 1995 bar A fram kvörtun við mig, annars vegar vegna úrskurðar yfyrskattanefndar nr. 234/1995 í máli hennar vegna álagningar opinberra gjalda gjaldárið 1991, er kveðinn var upp 15. mars 1995, og hins vegar yfir drætti, sem orðið hefði á afgreiðslu málsins af hálfu nefndarinnar.

Að því er varðar gang málsins hjá yfyrskattanefnd þá kærði A úrskurð ríkisskattstjóra, dags. 28. september 1993, til yfyrskattanefndar með kærnu, dags. 28. október 1993, sbr. og greinargerð, dags. 17. nóvember 1993, og lauk nefndin málinu með fyrrgreindum úrskurði, sem A kveðst hafa fengið í hendur 4. apríl 1995. Að því er varðar drátt á afgreiðslu málsins lýtur kvörtun A að því, að yfyrskattanefnd hafi ekki virt fyrir mæli um úrskurðarfrest nefndarinnar, sem sett eru í 1. mgr. 8. gr. laga nr. 30/1992, um yfyrskattanefnd.

Að því er snertir úrskurðinn þá lúta athugasemdir A fyrst og fremst að því, að ekki komi fram, svo að fullnægjandi sé, hvornig fara skuli með staðgreiðslufé 203.950 kr., sem vinnuveitandi hennar, X hf., greiddi vegna hennar fyrir tímabilin maí, júní og júlí 1990 vegna launa fyrir þessi tímabil, er ekki fengust greidd frá félaginu, en það mun hafa verið tekið til gjaldþrotaskipta í október 1990. Telur A, að ekki hafi staðist að bakfæra staðgreiðslufé þetta af kennitölu hennar og vill fá upplýsingar um, hvert féð hafi runnið. Kröfu sína fyrir yfyrskattanefnd mótaði A svo, að fyrrgreind staðgreiðslufjárhæð yrði talin

til skattskyldra launa hennar frá X hf., auk greiddra launa frá fyrirtækinu, og yrði jafnframt reiknuð með við ákvörðun á greiðslustöðu hennar samkvæmt staðgreiðsluskrá. Þessa kröfu hennar tók yfirskattanevnd ekki til greina.

II.

Samkvæmt því, sem fram kemur í gögnum málsins, starfaði A hjá X hf. á árinu 1990. Vegna greiðsluerfiðleika félagsins fékk hún ekki greidd laun sín að fullu þetta ár. Greidd laun námu 711.610 kr. og færði A þá fjárhæð sér til tekna í reit 21 í skattframtali sínu árið 1991. Í reit 53 í skattframtalinu færði hún staðgreiðslu samtals að fjárhæð 482.705 kr., þar af frá X hf. 389.468 kr. Í athugasemdum með skattframtalinu tók A fram, að laun hjá X hf. fyrstu fjóra mánuði ársins hefðu fengist greidd, en enn ætti hún inni fimm mánaða laun hjá félaginu. X hf. hefði þó greitt staðgreiðslu vegna sjö mánaða.

Með bréfi, dags. 25. júlí 1991, tilkynnti skattstjórinn í Reykjavík A, að framtalin laun frá X hf. í skattframtali hennar árið 1991 hefðu verið hækkuð um 685.124 kr. Vísaði skattstjórinn til þess, að samkvæmt upplýsingum úr staðgreiðsluskrá, sbr. og launamiða frá félaginu, hefðu laun hennar frá X hf. árið 1990 numið 1.396.734 kr. Framtalin laun í skattframtali árið 1991 næmu hins vegar 711.670 kr. og væru framtaldar tekjur því hækkaðar um mismuninn. Álagningu opinberra gjalda gjaldárið 1991 var af hálfu skattstjóra hagað í samræmi við skattframtal A svo breytt. A kærði álagninguna með kæru, dags. 26. ágúst 1991, og boðaði, að nánari grein yrði gerð fyrir kærinni síðar. Með kæruúrskurði, dags. 1. nóvember 1991, vísaði skattstjóri kærinni frá með vísan til 1. másl. 1. mgr. 99. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, þar sem rökstuðningur í framhaldi af kæru hefði ekki borist. Frávísunarúrskurði skattstjóra var skotið til ríkisskattanevndar með kæru, dags. 29. nóvember 1991. Í bréfi, dags. 24. febrúar 1992, var þess krafist, að fyrrgreind breyting skattstjóra á skattframtalinu yrði felld niður, og jafnframt að framtaldar launatekjur frá X hf. yrðu hækkaðar úr 711.610 kr. í 915.560 kr. Í bréfinu kom fram, að A hefði fengið laun greidd frá X hf. til aprílloka 1990, sem að meðtöldum ökutækjastyrk hefðu numið 711.610 kr. Þessi fjárhæð hefði verið tekjufærð í skattframtali árið 1991. Eftir apríllok hefði X hf. ekki greitt A nein laun, en skilað staðgreiðslu skatta af þeim launum, sem henni hefði borið fyrir mánuðina maí, júní og júlí 1990. Sú fjárhæð, sem X hf., hefði greitt til Gjaldheimtunnar í Reykjavík í staðgreiðsluskatt vegna síðastnefndra þriggja mánaða hefði numið 203.950 kr. eða þeirri fjárhæð, sem farið væri fram á, að framtalin laun í skattframtali árið 1991 væru hækkuð um. Bréfinu fylgdi staðfesting Verslunarmannafélags Reykjavíkur, dags. 25. febrúar 1992, á því, að A hefði leitað aðstoðar félagsins við innheimtu vangoldinna launa fyrir tímabilið 1. maí 1990 til 30. september 1990. Þá fylgdi afrit af yfirliti yfir staðgreiðsluskil A fyrir árið 1990 (RSK 5.20), þar sem fram kom staðgreiðsla að fjárhæð 389.468 kr. vegna launa frá X hf. janúar til júlí 1990, þar af 203.950 kr. vegna maí, júní og júlí. Hinn 8. janúar 1993 felldi yfirskattanevnd úrskurð um kærana, úrskurð nr. 25/1993, og hafnaði kröfum A á svofelldum forsendum:

„Óumdeilt er í máli þessu að um er að ræða launatekjur sem kærandi aflaði á árinu 1990. Slíkar tekjur ber skv. 2. mgr. 60. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, að jafnaði að telja til tekna á því ári sem þær verða til, þ.e. þegar myndast hefur krafa þeirra vegna á hendur einhverjum, sbr. einnig kröfugerð ríkisskattstjóra. Er kröfu kæranda því hafnað.“

Að gengnum úrskurði yfirskattanevndar leitaði A til ríkisskattstjóra með bréfi mótteknu 25. mars 1993 og fór fram á það við embætti ríkisskattstjóra, að breyting skattstjóra á skattframtali hennar árið 1991 yrði leiðrétt með vísan til þess, að X hf. hefði verið tekið til gjaldþrotaskipta. Var farið fram á, að laun frá X hf. yrðu lækkuð úr 1.396.734 kr. í

915.560 kr., þ.e. laun vegna janúar–apríl 1990, sem upphaflega hefðu verið talin fram, að viðbættri afdreginni staðgreiðslu tímabilsins maí–júlí 1990 að fjárhæð 203.950 kr.

Ríkisskattstjóri tók erindi A til afgreiðslu hinn 29. júlí 1993 og féllst á það, með hliðsjón af framkomnum upplýsingum og fyrirliggjandi gögnum, að lækka laun frá X hf. úr 1.396.734 kr. í 711.610 kr. Jafnframt væri víðeigandi leiðrétting gerð í staðgreiðsluskrá og væri afdregin staðgreiðsla lækkuð um 203.950 kr. Í forsendum sínum tók ríkisskattstjóri fram, að ekki væri hægt að líta á reiknaða staðgreiðslu maí–júlí 1990 sem greidd laun. Þá segir svo:

„Í þessu sambandi er einungis fallist á staðgreiðslu sem haldið er eftir við útborgun launa, hvort sem launagreiðandi hefur skilað henni til innheimtumanns ríkissjóðs eða ekki. Á tímabilinu maí–júlí var ekki um neinar útborganir að ræða, enda hefur gjaldandi fengið greidda hámarksfjárhæð samkvæmt lögum um ríkisábyrgð á launum vegna tímabilsins júní–september. Í launakröfu dags. 27. ágúst 1990 er hins vegar ekki lýst kröfu vegna maílauna, en með bréfi dags. 25. feb. 1992 staðfestir lögfræðingur V.R. að maílaun hafi verið ógreidd.“

Af hálfu A var fyrrgreind ákvörðun ríkisskattstjóra kærð til embættisins með kæru, dags. 18. ágúst 1993. Kom fram í kærinni, að staðgreiðsla skatta vegna launa A hjá X hf. tímabilið maí–júlí 1990 hefði sannanlega verið greidd inn á kennitölu hennar. Væri það ólíkt öðrum málum af sama toga. Þessi sannanlega greiðsla X hf. á staðgreiðsluskatti hennar hefði verið staðfest af starfsmönnum ríkisskattstjóra. Þrátt fyrir það að fyrirtækið hafi ekki staðið við skuldbindingar sínar um greiðslu launa hennar, hefði það staðið við þá skuldbindingu sína að standa skil á staðgreiðsluskatti af launinum. Fór A fram á það í kærinni, að upplýst yrði, hvað yrði um þá greiðslu, sem X hf. hefði sannanlega greitt inn á kennitölu hennar. Kvaðst hún telja skattgreiðslur vegna hennar sína eign. Þá vék hún að bókhaldsfærslum í þessu sambandi. Tók hún fram, að þar sem þessi greiðsla til ríkissjóðs væri sannanlega greidd, liti hún svo á, að með ákvörðun sinni hefði ríkisskattstjóri verið að minnka tap ríkisins á gjaldþroti X hf. og í leiðinni að auka tap einstaklingsins.

Með kærúrskurði, dags. 28. september 1993, hafnaði ríkisskattstjóri kröfum A. Forsendur ríkisskattstjóra eru svohljóðandi í úrskurði þessum:

„Í hinum kærða úrskurði, sem kveðinn var upp 29. júlí 1993, kemur fram að tekjur samkvæmt skattframtali gjaldandans 1991 voru lækkaðar um kr. 685.124. Voru það framtalin laun frá [X] hf. sem ekki fengust greidd vegna gjaldþrots þess aðila. Jafnframt var staðgreiðsla sem reiknuð hafði verið af launum þessum, kr. 203.950, færð af staðgreiðsluskrá.“

Svo sem fram er komið hefur umræddri staðgreiðslu ekki verið haldið eftir af launum sem greidd hafa verið og skattlögð. Breyting ríkisskattstjóra á ákvarðaðri staðgreiðslu var því aðeins leiðrétting samfara lækkun á tekjum í samræmi við fram komnar upplýsingar. Er ekki tilefni til að falla frá þessari breytingu. Er því kærinni synjað.“

A skaut kærúrskurði ríkisskattstjóra til yfirskattanefndar með kæru, dags. 28. október 1993. Með bréfi, dags. 17. nóvember 1993, gerði hún grein fyrir kröfum sínum og rökstuðningi. Fór hún fram á það við yfirskattanefnd, að farið yrði ítarlega yfir þau gögn, sem málið snertu og fylgdu greinargerð hennar, enda teldi hún, að kröfur hennar hefðu ekki verið að fullu teknar til greina, án þess þó að það hefði verið rökstutt í kærúrskurði ríkisskattstjóra. Fór hún þess á leit við yfirskattanefnd, að málið yrði athugað nánar og „að bakfærsla sú sem Ríkisskattstjóri gerði í staðgreiðsluskrá fyrir árið 1990 verði leiðrétt og

litið verði á þá staðgreiðslu sem laun, enda hafi hér að ofan verið færð rök og sannanir fyrir því að um laun sé að ræða“.

Í greinargerð sinni til yfirkattaneftndar rakti A málavexti og gang málsins. Þá sagði svo:

„Þá vil ég benda á að undirrituð fékk launaseðla fyrir mánuðina maí, júní og júlí og skv. þess sem getið er í Vinnurétti bls. 152 þá er „aðalreglan hvað launþega snertir sú, að launþegi hafi fengið kvittun frá atvinnurekandanum um að dregið hafi verið af launum hans vegna opinberra gjalda, telst það fullnægjandi greiðsla“. Einnig skal vitnað í 22. gr. laga nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, með áorðnum breytingum. En þar kemur fram að launamaður ber ekki ábyrgð á greiðslu opinberra gjalda sem hann sannar að launagreiðandi hafi haldið eftir af launum hans.

Þá hlýtur skilgrein sú sem Ríkisskattstjóri sendir frá sér að vera staðfesting á að embætti Ríkisskattstjóra hefur mótttekið skilgrein fyrir viðkomandi einstakling, enda ber Ríkisskattstjóra að halda skrá sem sýnir greiðslustöðu launamanna og launagreiðenda á staðgreiðsluári skv. 24. gr. laga nr. 45/1987 um staðgreiðslu opinberra gjalda, með áorðnum breytingum. Launþegi ber því ekki ábyrgð á hvort greiðsla komi á móti skv. skilgreininni.

Meðfylgjandi er yfirlit frá Gjaldheimtunni í Reykjavík [. . .], þar sem fram kemur að skattur var sannanlega greiddur af maí launum hjá [X] hf. sem sannar það að [X] greiddi skatta af vangöldnum launum.“

Með kærnu A fylgdu meðal annars gögn frá Tryggingastofnun ríkisins vegna ríkisábyrgðar á launum. Fram kom í þeim, að A fékk á árinu 1991 greitt upp í launakröfu sína á hendur X hf. vegna launa tímabilið júní – september 1990 samtals 567.145 kr. að meðtöldu orlofi. Var um að ræða hámarksbætur fyrir tímabilið, er voru þrefaldar atvinnuleysisbætur, eins og þær gerast hæstar á mánuði. Af framangreindri fjárhæð var dregin staðgreiðsla opinberra gjalda 225.667 kr. Þá fylgdi kærinni staðfesting Gjaldheimtunnar í Reykjavík á því, að X hf. hefði greitt staðgreiðslu út maí að undanskildum 99.978 kr.

Með úrskurði nr. 234 frá 15. mars 1995 féllst yfirkattaneftnd á að endurupptaka fyrri úrskurð sinn nr. 25/1993 í máli A. Niðurstaða nefndarinnar í efnissök varð sú, að ekki væru efni til að haggja við breytingum ríkisskattstjóra í framhaldi af síðarnefnda úrskurðinum. Forsendur yfirkattaneftndar fyrir þessari niðurstöðu eru svohljóðandi:

„Ágreiningsefni það sem hér er til úrlausnar fékk fullnaðarafgreiðslu lögum samkvæmt með úrskurði yfirkattaneftndar nr. 25, 8. janúar 1993. Með endurákvörðun sinni, dags. 29. júlí 1993, hefur ríkisskattstjóri hins vegar tekið nefndan úrskurð upp og breytt niðurstöðu hans. Ekki verður slíkri ráðstöfun af hans hálfu fundin stöð í lögum. Rétt hefði verið af ríkisskattstjóra að framsenda bréf kæranda til yfirkattaneftndar. Líta verður svo á að erindi kæranda til ríkisskattstjóra og bréf hennar til yfirkattaneftndar, dags. 28. október 1993, feli í sér beiðni til yfirkattaneftndar um endurupptöku úrskurðar nefndarinnar nr. 25/1993.

Fram kemur í Leiðbeiningum og dæmum um útfyllingu skattframtals einstaklinga árið 1991 (RSK 8.01), útgefnum af ríkisskattstjóra, að liggi það fyrir að laun fái ekki greidd frá vinnuveitanda, t.d. vegna þess að hann sé orðinn gjaldþrota, skuli ekki færa hin ógreiddu laun til tekna sem laun frá honum, en gera þess í stað grein fyrir þeim með athugasemd á skattframtalinu. Slík laun teljist tekjur þess árs þegar þau fái greidd. Þá segir að greiðsla frá ríkisféhrið samkvæmt lögum nr. 88/1990, um ríkisábyrgð á launum, teljist tekjur á greiðsluárinu. Telur ríkisskattstjóri þannig að ákvæði um óvissar tekjur í niðurlagi 2. mgr. 60. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og

eignarskatt, eigi við þegar svo stendur á sem lýst er að framan. Fallast má á þetta sjónarmið og verður að aðgættum þeim gögnum, sem fyrir liggja í máli þessu, talið að kærandi geti borið nefnt ákvæði fyrir sig varðandi færslu launa frá [X] hf. á skattframtal 1991. Er að þessu virtu fallist á endurupptöku úrskurðar yfirsattanefndar nr. 25/1993. Samkvæmt gögnum málsins hafa greidd laun til kæranda frá [X] hf. á tekjuárinu 1990 numið 711.610 kr. sem eru laun fyrir mánuðina janúar – apríl. Laun fyrir maí – ágúst fengust ekki greidd frá launagreiðanda og þykir mega fella þau undir nefnda verklagsreglu ríkisskattstjóra.

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, felst í staðgreiðslu opinberra gjalda bráðabirgðagreiðsla tekjuskatts og útsvars launamanna á tekjuári af launatekjum, sbr. 5. gr. laganna, og eftir atvikum öðrum tekjum en launatekjum, sbr. 38. gr. laganna. Í 16. gr. laganna kemur fram sú meginregla að afdráttur staðgreiðslu á hverju greiðslutímabili miðist við þau laun sem greidd séu fyrir það, enda fari útborgun fram eigi síðar en 14 dögum eftir lok þess. Dragist greiðsla lengur skal miða afdrátt við það tímabil þegar uppgjörið fer fram. Í tilviki kæranda fór uppgjör launa vegna maí, júní og júlí 1990 ekki að neinu leyti fram á tekjuárinu 1990. Staðgreiðsluskil [X] hf. voru því röng vegna þessara tímabila. Að þessu virtu og með vísan til eðlis staðgreiðslu, sbr. að framan, þykir ekki fá staðist að fjárhæð tilfærðrar staðgreiðslu af launum, sem eigi ber að tekjufæra á skattframtali vegna viðkomandi árs vegna þeirra atvika er að framan greinir, komi til frádráttar álögðum tekjuskatti og útsvari, sbr. 34.–36. gr. nefndra laga. Af framansögðu leiðir að niðurstaða ríkisskattstjóra stendur óhögguð og er kröfum kæranda um breytingu á þeirri niðurstöðu hafnað.“

III.

Með bréfi, dags. 22. júní 1995, óskaði ég eftir því við yfirsattanefnd með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að nefndin léti mér í té gögn þau, sem varða kvörtunarefnið, og skýrði viðhorf sín til þess. Tók ég fram, að kvörtun A varðaði annars vegar drátt á afgreiðslu kæru hennar og hins vegar væri hún ósátt við úrskurð yfirsattanefndar nr. 234/1995 í kærumálinu. Í bréfi mínu sagði svo um þetta:

„Að því er úrskurðinn varðar þá lúta athugasemdir [A] fyrst og fremst að því, að hún telur, að ekki komi fram, svo að fullnægjandi sé, hvernig fara skuli með staðgreiðslufé kr. 203.950, sem vinnuveitandi hennar, [X] hf., greiddi vegna hennar fyrir tímabilin maí, júní og júlí 1990 vegna launa fyrir þessi tímabil, sem ekki fengust greidd frá félaginu, en það mun hafa verið tekið til gjaldprotaskipta í októbermánuði 1990. Telur [A], að ekki hafi staðist að bakfæra staðgreiðslufé þetta af kennitölu hennar og vill fá upplýsingar um, hvert fé þetta hafi runnið. Samkvæmt gögnum, sem [A] hefur lagt fram með kvörtun sinni, kom fram krafa hennar um þetta í kæru til ríkisskattstjóra, dags. 18. ágúst 1993, er hún ítrekaði í kæru sinni til yfirsattanefndar, sbr. greinargerð fyrir kærutriðum, dags. 17. nóvember 1993. Kröfugerð sína mótaði [A] svo, að fyrrgreind staðgreiðslufjárhæð yrði talin til skattskyldra launa hennar frá [X] hf., auk greiddra launa frá fyrirtækinu, og yrði jafnframt reiknuð með við ákvörðun á greiðslustöðu hennar samkvæmt staðgreiðsluskrá. Sá þáttur kvörtunarinnar, sem varðar drátt á afgreiðslu málsins, lýtur að því, að ekki hafi verið gætt fyrir mæla um úrskurðarfrest yfirsattanefndar, sem er að finna í 1. mgr. 8. gr. laga nr. 30/1992, um yfirsattanefnd.“

Með bréfi, dags. 29. ágúst 1995, gerði yfirsattanefnd grein fyrir sjónarmiðum sínum og lagði fram gögn, sem málið varða. Í bréfi yfirsattanefndar segir svo:

„Vísað er til bréfs yðar, dags. 22. júní 1995, vegna kvörtunar [A]. Kvörtunin er tvíþætt, svo sem fram kemur í bréfi yðar. Að því er varðar efnislega niðurstöðu úrskurðar yfirséðanefndar vísast til forsendna í úrskurðinum sjálfum. Kemur þar fram að staðgreiðsluskil [X] hf., vinnuveitanda [A], yrðu að teljast hafa verið röng vegna staðgreiðslutímabilanna maí, júní og júlí 1990 þar sem [A] voru engin laun greidd á þeim tíma. Yfirséðanefnd lagði ekki úrskurð á hvernig standa bæri að ráðstöfun ofgreidds staðgreiðslufjár, enda virðist þar vera um úrlausnarefni að ræða sem fellur utan valdsviðs nefndarinnar svo sem það er markað með lögum nr. 30/1992.

Vegna þess þáttar kvörtunarinnar, sem varðar drátt á afgreiðslu málsins fyrir yfirséðanefnd, skal í fyrsta lagi tekið fram að vegna mikils málafjölda fyrir yfirséðanefnd og ónógs mannafla hefur ekki tekist að uppfylla málshraðaákvæði 1. mgr. 8. gr. laga nr. 30/1992 nema þegar hrein afgreiðslumál eiga í hlut. Lausleg athugun, sem gerð var í janúar sl. á málsmeðferðartíma úrskurða, sem kveðnir voru upp á árinu 1994, leiddi í ljós að meðferð fyrir yfirséðanefnd tók að meðaltali 6,3 mánuði frá því kröfugerð ríkisskattstjóra og málgögn lágu fyrir. Mál [A], sem hér er til umfjöllunar var verulega lengur til meðferðar fyrir nefndinni en samkvæmt fyrrnefndu meðaltali eða tæplega tólf mánuði frá því að málgögn lágu fyrir. Verður í því sambandi að taka fram að sakarefnið var óvenjulegt og hafði fyrst reynt á svipuð úrlausnarefni í úrskurðum yfirséðanefndar sem kveðnir voru upp í árslok 1994. Mál [A] var til meðferðar samhliða þeim málum, en þótti þurfa nánari könnunar við og var því ekki úrskurðað fyrr en um miðjan mars sl. Þá skal athygli vakin á því að formlega var um að ræða afgreiðslu á beiðni [A] um endurupptöku fyrri úrskurðar yfirséðanefndar um sama ágreiningsefni, sem kveðinn var upp 8. janúar 1993. Er álitamál hvort fyrir mæli um úrskurðarfrest, sbr. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 30/1992, gilda í slíkum tilvikum.“

Með bréfi, dags. 31. ágúst 1995, gaf ég A kost á því að gera þær athugasemdir í tilefni af bréfi yfirséðanefndar, sem hún teldi ástæðu til.

Með bréfi, dags. 11. september 1995, gerði A grein fyrir athugasemdum sínum. Telur hún, að yfirséðanefnd átti sig ekki á því, að skattar voru greiddir af launum, sem hún fékk ekki greidd. Það heyri vafalaust til undantekninga, að skattar séu greiddir til hins opinbera án þess að launþega séu greidd laun. Í því sambandi verði að líta til þess, að síðustu rekstrarmánuðir X hf. hafi verið óvenjulegir og fyrirtækið rambað á barmi gjaldþrots. Skattheimta ríkisins hefði gengið harðar fram gegn fyrirtækinu en starfsmenn þess og hót að því, að það yrði sett undir innsigli, yrðu vangoldnir skattar ekki greiddir. Þannig hefðu þær aðstæður skapast, að skattar hefðu verið greiddir af ógreiddum launum. A gerir og athugasemd við það, að yfirséðanefnd skuli ekki leggja úrskurð á, hvernig ráðstafa beri ofgreiddu staðgreiðslufé, og varpar fram þeirri spurningu, hver eigi að úrskurða um það efni. Telur hún, að það hljóti að vera hlutverk yfirséðanefndar að taka af skarið um þetta, þar sem ríkisskattstjóri hafi vikið sér undan því. A telur, að fyrir liggja viðurkenning á því, að ofgreidd staðgreiðsla hafi farið fram á kennitölu hennar. Að því er varðar drátt á afgreiðslu málsins vísar A til þess, að yfirséðanefnd sé með lögum settur frestur til að ljúka afgreiðslu mála. Þrátt fyrir óvenjulegt sakarefni sé lágmarkskrafa, að málsaðili sé látinn vita um framvindu mála.

IV.

Eins og fram hefur komið, er kvörtun A tvíþætt. Annars vegar er hún ósátt við efnislega niðurstöðu úrskurðar yfirséðanefndar nr. 234/1995 í máli hennar vegna álagningar opinberra gjalda gjaldárið 1991 og hins vegar kvartar hún yfir seinagangi í afgreiðslu málsins. Mun ég fjalla um þessa þætti kvörtunar hennar hvorn um sig og víkja fyrst að síðarnefnda atriðinu.

1.

Eins og fram kemur í II. kafla hér að framan, felldi yfirséttanefnd fyrst úrskurð í máli A hinn 8. janúar 1993, sbr. úrskurð nr. 25/1993, og ákvað, að öll laun hennar hjá X hf. á árinu 1990, greidd sem ógreidd, skyldu teljast skattskyldar tekjur hennar á því ári, sbr. meginreglu þá um tekjutímabil, sem fram kemur í 2. mgr. 60. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, og lét þar með standa óhaggaða þá breytingu, sem skattstjóri hafði gert á skattframtali hennar árið 1991 með bréfi sínu, dags. 25. júlí 1991. Að gengnum úrskurði yfirséttanefndar bar A fram sömu ágreiningsefni við ríkisskattstjóra með bréfi, sem mótttekið var 25. mars 1993. Ríkisskattstjóri tók erindi A til úrlausnar hinn 29. júlí 1993. Ekki féllst ríkisskattstjóri á erindið, eins og það var sett fram, en breytti allt að einu álagningu opinberra gjalda á A gjaldárið 1991 vegna lækkunar tekna hennar frá X hf. í það horf, sem hún hafði upphaflega tilfært í skattframtali sínu árið 1991, sbr. 3. mgr. 101. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt. Jafnframt leiðrétti ríkisskattstjóri skráða staðgreiðslufjárhæð til lækkunar um 203.950 kr. Að fenginni kærú A, dags. 18. ágúst 1993, staðfesti ríkisskattstjóri þessar ákvarðanir sínar með kærúúrskurði, dags. 28. september 1993.

Af hálfu A var kærúúrskurði ríkisskattstjóra skotið til yfirséttanefndar með kærú, dags. 28. október 1993, og í framhaldi af því var lögð fram greinargerð fyrir kærúatriðum, dags. 17. nóvember 1993. Með bréfi, dags. 25. mars 1994, lagði ríkisskattstjóri fram kröfugerð sína í málinu, sbr. 6. gr. laga nr. 30/1992, um yfirséttanefnd. Hinn 15. mars 1995 lagði yfirséttanefnd úrskurð á málið, úrskurð nr. 234/1995, og var endurrit af þeim úrskurði sent A með bréfi, dags. 4. apríl 1995.

Á þeim tíma, sem hér um ræðir, giltu svohljóðandi ákvæði um lok málsmeðferðar yfirséttanefndar í 8. gr. laga nr. 30/1992, um yfirséttanefnd:

„Yfirséttanefnd skal hafa lagt úrskurði á kærur þremur mánuðum eftir að henni hefur borist umsögn og greinargerð ríkisskattstjóra. Ef rökstuðningur hefur eigi verið nægjanlegur að mati nefndarinnar reiknast þriggja mánaða fresturinn frá þeim tíma er nægjanlegur rökstuðningur barst eða lokagagnaöflun lauk.

Tímamörk 1. mgr. eiga þó ekki við ef yfirséttanefnd hefur ákveðið sérstakan málflytning skv. 2. mgr. 7. gr.“

Með III. kafla laga nr. 31, 6. mars 1995, um breytingar á lögum er varða rétt til endurgreiðslu og vaxta af ofteknum sköttum og gjöldum, voru gerðar breytingar á 8. gr. laga nr. 30/1992, um yfirséttanefnd. Annars vegar var 2. másl. 1. gr. 8. gr. breytt og hljóðar hann svo eftir breytinguna: „Ef umsögn og greinargerð ríkisskattstjóra berst ekki fyrir lok frests skv. 3. mgr. 6. gr. skal þriggja mánaða fresturinn reiknast frá lokum þess frests“. Hins vegar var 2. mgr. 8. gr. laga nr. 30/1992 breytt og ákveðið, að í þeim tilvikum, þegar um sérstakan málflytning er að ræða samkvæmt 2. mgr. 7. gr. laganna, skuli frestur samkvæmt 1. mgr. 8. gr. til að leggja úrskurð á kærur vera sex mánuðir. Þessar breytingar öðluðust gildi hinn 1. janúar 1996, sbr. 4. gr. laga nr. 31/1995, og reynir því ekki á þær við úrlausn kvörtunarefnisins.

Í svarbréfi formanns yfirséttanefndar til mín, dags. 29. ágúst 1995, er vakin athygli á því, að formlega hafi verið um að ræða afgreiðslu á beiðni A um endurupptöku fyrri úrskurðar yfirséttanefndar um sama ágreiningsefni, sem kveðinn hafi verið upp 8. janúar 1993, og sé álitamál, hvort fyrirmæli um úrskurðarfrest í 1. mgr. 8. gr. laga nr. 30/1992, um yfirséttanefnd, gildi í slíkum tilvikum.

Eins og fram hefur komið, lá úrskurður yfirséttanefndar nr. 25/1993 fyrir um sakarfenið, þegar ríkisskattstjóri neytti heimildar sinnar samkvæmt 3. mgr. 101. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, og endurákvæði áður álögð opinber gjöld A hinn

29. júlí 1993. Í úrskurði yfirséttanefndar nr. 234/1995 er fundið að þessari endurákvörðun ríkisséttstjóra og talið, að hann hafi tekið upp úrskurð yfirséttanefndar nr. 25/1993 í máli A og breytt honum. Þeirri ráðstöfun verði ekki fundin stöð í lögum og á það bent, að rétt hefði verið af ríkisséttstjóra að framsenda erindi A til yfirséttanefndar, enda verði að líta á erindið og bréf hennar til yfirséttanefndar, dags. 28. október 1993, sem beiðni um endurupptöku úrskurðar nefndarinnar nr. 25/1993. Þrátt fyrir þetta hróflaði yfirséttanefnd ekki við fyrrgreindri endurákvörðun ríkisséttstjóra og kæruúrskurði hans, dags. 28. september 1993, þar sem hann ákvað, að endurákvörðunin skyldi óhöggugu standa, heldur þvert á móti staðfesti þær, sbr. meðal annars úrskurðarorð í úrskurði yfirséttanefndar nr. 234/1995: „Fallist er á endurupptöku úrskurðar yfirséttanefndar nr. 25/1993. Ekki eru efni til að haggja við breytingum ríkisséttstjóra í framhaldi af þeim úrskurði.“

Ég tel einsýnt, svo sem raunar virðist vera skoðun yfirséttanefndar í úrskurði nefndarinnar nr. 234/1995, að ríkisséttstjóri hafi farið út fyrir valdsvið sitt, þegar hann endurákvörðaði áður álgög opinber gjöld A gjaldárið 1991 hinn 29. júlí 1993 vegna sömu ágreiningsefna og yfirséttanefnd hafði áður tekið afstöðu til með úrskurði sínum nr. 25/1993. Heimild sú, sem ríkisséttstjóri hefur samkvæmt 3. mgr. 101. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, gat ekki verið grundvöllur þessarar ákvörðunar hans. Í þessu sambandi bendi ég á dóm Hæstaréttar frá 8. maí 1978 (Hrd. 1978:622) og sjónarmiða, sem fram koma í dómi þessum, um heimild ríkisséttstjóra til endurupptöku samkvæmt hliðstæðum heimildum í eldri skattalögum. Í dómi þessum taldi Hæstiréttur, að ógilda bæri úrskurð ríkisséttstjóra, þar sem hann hefði farið út fyrir valdsvið sitt að þessu leyti, svo og síðari meðferð málsins fyrir skattyfirvöldum. Samkvæmt þessu stóðst ekki, að mínum dómi, að yfirséttanefnd léti óhagggaða standa ákvörðun ríkisséttstjóra, sem það embætti brast vald til að taka, enda er það meginreglan að valdþurrð leiði til ógildingar stjórnvaldsákvörðunar, svo sem staðfest hefur verið í íslenskri dómaframkvæmd.

Í 1. mgr. 9. gr. stjórnvöldslulaga nr. 37/1993 kemur fram sú grundvallarregla, að ákvarðanir í málum skuli teknar svo fljótt sem unnt er. Í nokkrum tilvikum hefur löggjafinn sett stjórnvöldum ákveðinn afgreiðslufrest til að ljúka málum. Samkvæmt 1. málsl. 1. mgr. 6. gr. laga nr. 30/1992, um yfirséttanefnd, skal yfirséttanefnd tafarlaust senda ríkisséttstjóra kæru skattaðila ásamt endurriti af þeim gögnum, er kunna að fylgja kæru hans. Í 3. mgr. þessarar lagagreinar er mælt svo fyrir, að ríkisséttstjóri skuli hafa lagt fyrir yfirséttanefnd, innan 45 daga frá því honum barst endurrit kæru, rökstuðning í málinu fyrir hönd gjaldkrefjenda og nauðsynleg gögn, er hann hefur aflað frá skattstjóra. Þegar löggjafinn hefur lögbundið slíkan afgreiðslufrest, ber stjórnvöldum að haggja meðferð mála með þeim hætti, að lögmæltir frestir til afgreiðslu þeirra séu haldnir.

A skaut kæruúrskurði ríkisséttstjóra, dags. 28. september 1993, til yfirséttanefndar með kæru, dags. 28. október 1993, og í framhaldi af kærinni lagði hún fram rökstuðning sinn í málinu með bréfi, dags. 17. nóvember 1993. Í svarbréfi formanns yfirséttanefndar til mín, dags. 29. ágúst 1995, kemur ekki fram, hvenær kæra A var send ríkisséttstjóra. Ég geng út frá því, að gætt hafi verið ákvæða 1. málsl. 1. mgr. 6. gr. laga nr. 30/1992 og endurrit kærunnar hafi verið sent án tafar til ríkisséttstjóra. Með bréfi, dags. 25. mars 1994, lagði ríkisséttstjóri fram rökstuðning sinn í málinu. Var þá löngu liðinn sá lögmælti 45 daga frestur, sem ríkisséttstjóra er settur í 3. mgr. 6. gr. laga nr. 30/1992. Við þessar aðstæður tel ég, að yfirséttanefnd hafi borið að ganga eftir því við embætti ríkisséttstjóra, að það skilaði gögnum og kröfugerð í málinu til yfirséttanefndar. Enda þótt upphafsdagur þess þriggja mánaða frests, sem yfirséttanefnd hefur samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 30/1992 til þess að leggja úrskurði á kærur, hafi á þeim tíma, sem hér um ræðir, ekki hafist, fyrr en umsögn og greinargerð ríkisséttstjóra hafði borist nefndinni, hvort sem ríkisséttstjóri virti lögmæltan frest eða ekki, tel ég, að yfirséttanefnd hafi borið skylda til að gæta að því, að mál drægjust ekki um of vegna tafa af hálfu embættis ríkisséttstjóra á að láta lög-

boðin gögn í té. Tel ég þetta leiða af málshraða- og rannsóknarreglum, sbr. 9. og 10. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Bar yfirskattanevnd því skylda til að ítreka við ríkisskattstjóra að skila inn gögnum og greinargerð, að liðnum fresti samkvæmt 3. mgr. 6. gr. laga nr. 30/1992, og eftir atvikum að grípa til þeirra ráðstafana, sem eðlilegar geta talist til að knýja fram þessi gögn, eftir að frestur samkvæmt 3. mgr. 6. gr. laga nr. 30/1992 er útrunninn. Að öðru leyti vísa ég til þess, sem fram kemur í álitinu mínu, dags. 1. desember 1994 í málinu nr. 1190/1994, þar sem fjallað er um hliðstætt álitaefti (SUA 1994:270).

Yfirskattanevnd lauk ekki úrskurði á kærnu A fyrr en 15. mars 1995. Var þá liðið u.þ.b. ár frá því að greinargerð ríkisskattstjóra lá fyrir. Sé litið svo á, að ákvæði 1. mgr. 8. gr. laga nr. 30/1992 gildi um lok málsmeðferðar yfirskattanevndar í þessu tilfalli, fer þessi dráttur á afgreiðslu málsins á svig við þann frest, sem settur er nefndinni í þessu ákvæði til að ljúka úrskurði á kærur. Þykja fram komnar skýringar yfirskattanevndar í bréfi, dags. 29. ágúst 1995, ekki geta réttlætt þennan langa afgreiðslutíma. Það að sakarefti sé óvenjulegt getur almennt ekki talist frambærilegar ástæður fyrir afgreiðslutöfum og allra síst á áfrýjunarstigi.

Ég hef hér að framan fjallað um drátt á afgreiðslu máls A, miðað við það, að málið sætti meðferð sem kæra til yfirskattanevndar, enda hefur nefndin í raun afgreitt málið sem kærnu. Í svarbréfi formanns yfirskattanevndar til mín, dags. 29. ágúst 1995, segir svo:

„Þá skal vakin athygli á því að formlega var um að ræða afgreiðslu á beiðni [A] um endurupptöku fyrir úrskurðar yfirskattanevndar um sama ágreiningsefti, sem kveðinn var upp 8. janúar 1993. Er álitamál hvort fyrirmæli um úrskurðarfrest, sbr. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 30/1992, gilda í slíkum tilvikum.“

Ég get tekið undir það, að samkvæmt orðalagi sínu taka ákvæði laga nr. 30/1992, um yfirskattanevnd, um meðferð og afgreiðslu erinda, þ. á m. um afgreiðslufrest, einungis til kæra, en ekki til beiðna um endurupptöku á áður uppkveðnum úrskurðum. Samkvæmt því, sem að framan greinir, hefði verið rétt, að yfirskattanevnd fjallaði um erindi A sem slíka beiðni. Það þýðir þó ekki, að yfirskattanevnd hafi sjálfðæmi um afgreiðslutíma slíks erindis, þótt ákvæði um lögmæltu afgreiðslufresti giltu þá ekki beint, enda settu þá almennar málshraðareglur afgreiðslunni tímanlegar skorður, sbr. 9. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Þá kynnu þau rök að standa til endurupptöku máls, að sérstök ástæða væri til að hraða afgreiðslu slíks erindis. Bæði gæti komið til þess, að stjórnvaldi væri skylt að endurupptaka mál að eigin frumkvæði og að kröfu málsaðila, sbr. um hið síðarnefnda ákvæði 24. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993.

Eins og fyrr segir, taldi yfirskattanevnd í úrskurði sínum nr. 25/1993, er kveðinn var upp 8. janúar 1993, að allar launatekjur A frá X hf. á árinu 1990 bæri að skattleggja gjaldárið 1991, hvort sem þær hefðu fengist greiddar eða ekki. Ekki er um það deilt, að sú regla gildir, að laun, sem fyrir liggur, að ekki fást greidd vegna gjaldþrots vinnuveitanda, færast ekki til tekna fyrr en á greiðsluári við greiðslu samkvæmt ríkisábyrgð á launum við gjaldþrot, sbr. meðal annars leiðbeiningar ríkisskattstjóra til útfyllingar skattframtals einstaklinga framtalsárið 1991 bls. 6 og það, sem fram kemur um þetta í forsendum úrskurðar yfirskattanevndar nr. 234/1995. Miðað við þessa reglu og atvik í máli A er að mínum dómi vafasamt, að úrskurður yfirskattanevndar nr. 25/1993 hafi staðist, eins og mál stóðu, þegar hann var kveðinn upp. Þegar A sneri sér aftur til nefndarinnar haustið 1993 og lagði fram kröfugerð sína og gögn með bréfi, dags. 17. nóvember 1993, mátti nefndinni vera fyllilega ljóst, að fyrri úrskurður hennar í máli A fékk ekki staðist, hvað sem leið því ágreiningsefti, sem síðar hefur verið þrætt um. Var því alveg sérstök ástæða til að nefndin hraðaði afgreiðslu sinni á erindi A svo sem frekast var kostur. Eins og málið var vaxið og lá

fyrir sem beiðni um endurupptöku á áður uppkveðnum úrskurði, var það því síst fallið til að veita yfirs kattane fnd frjál sari hendur að því er afgreiðslutíma þess snertir.

Samkvæmt framansögðu er það því niðurstaða mín, að hvernig sem á málið er litið, hafi dregist of lengi, að yfirs kattane fnd afgreiddi erindi A.

2.

Vík ég þá að þeim þætti í kvörtun A, sem lýtur að efnislegri niðurstöðu úrskurðar yfirs kattane fndar nr. 234/1995 í máli hennar.

Þegar mál A var til meðferðar fyrir yfirs kattane fnd í hið fyrra skipti kom fram sú krafa hennar, að hækkun skattstjóra samkvæmt bréfi, dags. 25. júlí 1991, á framtöldum launatekjum hennar 711.610 kr. frá X hf. í 1.396.734 kr. yrði felld niður, en fjárhæð launateknanna yrði hins vegar hækkuð um 203.950 kr. eða í alls 915.960 kr., þ.e. yrðu hækkuð um þá fjárhæð, sem X hf. greiddi sem staðgreiðslu skatta vegna launa A fyrir mánuðina maí, júní og júlí 1990. Í erindi sínu til ríkisskattstjóra, er barst embættinu 25. mars 1993, var sama krafa sett fram. Eins og áður hefur komið fram, féllst ríkisskattstjóri ekki á þessa kröfu, en lækkaði launatekjur A frá X hf. í 711.610 kr., eins og upphaflega var tilfært af hennar hálfu í skattframtalinu, og lækkaði jafnframt tilfærða staðgreiðslu samkvæmt staðgreiðsluskrá um 203.950 kr. eða úr 482.705 kr. í 278.755 kr., er þýddi jafnframt samsvarandi breytingar á fjárhæðum í reit 53 í skattframtali A árið 1991. Í kæru sinni til ríkisskattstjóra, dags. 18. ágúst 1993, ítrekaði A kröfur sínar og mótmælti jafnframt sérstaklega tilfæringum á umræddu staðgreiðslufé 203.950 kr., er hún kvað sannanlega greitt, ólíkt öðrum málum af sama toga. Krafiðist hún upplýsinga um afdrif fjárens. Í kæruúrskurði ríkisskattstjóra, dags. 28. september 1993, var þeirri kröfu aðeins veitt svofelld úrlausn:

„Svo sem fram er komið hefur umræddri staðgreiðslu ekki verið haldið eftir af launum sem greidd hafa verið og skattlögð. Breyting ríkisskattstjóra á ákvarðaðri staðgreiðslu var því aðeins leiðrétting samfara lækkun á tekjum í samræmi við fram komnar upplýsingar.“

Í kröfugerð sinni fyrir yfirs kattane fnd, sbr. bréf dags. 17. nóvember 1993, ítrekaði A kröfur sínar og fór þess á leit „. . . að ofangreint skattamál verði skoðað nánar og að bakfærsla sú sem Ríkisskattstjóri gerði í staðgreiðsluskrá fyrir árið 1990 verði leiðrét og að litið verði á þá staðgreiðslu sem laun, enda hafi hér að ofan verið færð rök og sannanir fyrir því að um laun séu að ræða“. Í forsendum úrskurðar yfirs kattane fndar nr. 234/1995 er vikið að reglum um afdrátt staðgreiðslu í lögum nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, og á því byggt, að staðgreiðsluskil X hf. vegna launa A fyrir maí, júní og júlí 1990 hafi verið röng, þar sem uppgjör fór ekki að neinu leyti fram á tekjuárinu 1990. Úrlausn nefndarinnar í úrskurði þessum um kröfur A er svofelld:

„Að þessu virtu og með vísan til eðlis staðgreiðslu, sbr. að framan, þykir ekki fá staðist að fjárhæð tilfærðrar staðgreiðslu af launum, sem eigi ber að tekjufæra á skattframtali vegna viðkomandi árs vegna þeirra atvika er að framan greinir, komi til frádráttar álögðum tekjuskatti og útsvari, sbr. 34.–36. gr. nefndra laga.“

Í kvörtun sinni til mín frá 2. maí 1995 leggur A höfuðáherslu á það, að X hf. hafi sannanlega greitt umrætt staðgreiðslufé vegna hennar og vísar til gagna þar um. Telur hún, að hvorki ríkisskattstjóri né yfirs kattane fnd hafi gefið henni „fullnægjandi og rökstutt svar hvar þessi greiðsla [X] hf. til ríkissjóðs lenti, eftir að hún hafði verið bakfærð af kennitölu minni“. Dregur hún í efa, að ríkisskattstjóri hafi mátt bakfæra þær upphæðir, sem sannanlega höfðu verið greiddar á kennitölu hennar og staðfestar voru af embættinu sjálfu með útsendingu á yfirliti um staðgreiðsluskil ársins 1990.

Sem launþegi hjá X hf. féll A undir ákvæði laga nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, með síðari breytingum, sbr. I. kafla laga þessara. Í 16. gr. laga þessara eru ákvæði um það, hvenær afdráttur opinberra gjalda af launum skuli fara fram.

Upphaflega var 16. gr. laga nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, svohljóðandi:

„Afdráttur opinberra gjalda af launum skal fara fram við útborgun launa, sbr. þó 2. mgr. 14. gr. Afdráttur opinberra gjalda af launum skal þó ætíð fara fram innan þriggja mánaða frá því að launamaður hefur öðlast endanlegan rétt til launanna.

Fjármálaráðherra getur með reglugerð sett sérstakar reglur um hvenær afdráttur fer fram og á hvaða tekjuári greiðslur eru skattlagðar þegar um er að ræða greiðslur sem samkvæmt lögum eða ákvæðum kjarasamninga koma til útborgunar eftir að tekjuöflunartímabili lýkur.“

Í athugasemdum með 16. gr. frumvarps þess, er varð að lögum nr. 45/1987, segir svo:

„Í þessari grein er sett sú meginregla að afdráttur af launum skuli fara fram við útborgun þeirra. Þegar um er að ræða laun sem ekki koma til útborgunar fyrir en nokkru eftir að tekjuöflunartímabili lýkur, svo sem greiðslur vegna yfirvinnuálags, ákvæðisvinnu, aflahlutar, o.þ.h. greiðslna, er gert ráð fyrir að afdráttur eigi sér stað ekki síðar en þremur mánuðum eftir að launamaður öðlast endanlegan rétt til greiðslnanna.“ (Alþt. 1986, A-deild, bls. 2959.)

Áður en lög nr. 45/1987 komu til framkvæmda, sbr. lög nr. 46/1987, um gildistöku laga um staðgreiðslu opinberra gjalda, voru gerðar breytingar á þeim með lögum nr. 90/1987, þ. á m. á 16. gr. þeirra, sbr. 11. gr. laga nr. 90/1987. Við þessa breytingu varð 1. mgr. 16. gr. laga nr. 45/1987 tvær málsgreinar svohljóðandi:

„Afdráttur opinberra gjalda af launum skal fara fram þegar laun eru borguð út eða færð launamanni til tekna vegna ákveðins greiðslutímabils, sbr. 14. gr.

Þegar laun eða hluti launa, svo sem greiðslur fyrir yfirvinnu, ákvæðisvinnu, aflahlut og aflaverðlaun, koma ekki til uppgjors fyrir en að loknu því greiðslutímabili sem krafa til þessara launa myndast að fullu eða að hluta skulu þau talin til launa þess greiðslutímabils, enda fari uppgjör þeirra fram innan 14 daga frá lokum þess. Fari uppgjórið fram síðar teljast greiðslur þessar til þess greiðslutímabils er uppgjórið fer fram í og miðast afdráttur þá við það tímabil.“

Í athugasemdum með 11. gr. frumvarps þess, er varð að lögum nr. 90/1987, um breyting á lögum nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, segir:

„Gerð er tillaga um að tekin verði upp sú meginregla að afdráttur staðgreiðslu og þar með nýting persónuafsláttar á hverju greiðslutímabili miðist við þau laun sem greidd eru fyrir það enda fari útborgun fram eigi síðar en 14 dögum eftir lok þess. Dragist greiðsla lengur telst hún, að því er staðgreiðslu varðar, til þess greiðslutímabils þegar útborgun fer fram.“ (Alþt. 1987, A-deild, bls. 847.)

Í ljósi framangreindra ákvæða tel ég ekki ástæðu til að gera athugasemd við þá miðurstöðu yfirsattanefndar í úrskurði nr. 234/1995, að hin umdeildu staðgreiðsluskil X hf. vegna A hafi ekki staðist með því að félagið stóð henni ekki skil á launum fyrir maí, júní og júlí 1990. Eins og fram kemur í málinu, voru ógreiddar vinnulaunakröfur A á hendur X

hf. fyrir júní, júlí, ágúst og september 1990 greiddar henni samkvæmt lögum nr. 88/1990, um ríkisábyrgð á launum, sbr. bréf Tryggingastofnunar ríkisins, dags. 3. febrúar 1993, til A. Námu greiðslurnar þreföldum atvinnuleysisbótum, sbr. hámarksfjárhæð samkvæmt 2. mgr. 4. gr. laga nr. 88/1990. Við uppgjörið var staðgreiðslu skatta haldið eftir.

Þrátt fyrir framangreinda niðurstöðu er ekki svarað þeirri spurningu, sem A hefur ítrekað sett fram við meðferð máls síns, þ.e. hver hafi verið afdrif þess fjár, sem X hf. óumdeilanlega greiddi sem staðgreiðslufé vegna launa hennar fyrir mánuðina maí, júní og júlí 1990.

Í svarbréfi formanns yfirskattanevndar til mín, dags. 29. ágúst 1995, segir: „Yfirskattanevnd lagði ekki úrskurð á hvornig standa bæri að ráðstöfun ofgreidds staðgreiðslufjár, enda virðist þar vera um úrlausnarefni að ræða sem fellur utan valdsviðs nefndarinnar svo sem það er markað með lögum nr. 30/1992.“

Lög nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, með síðari breytingum, hafa ekki að geyma almennar reglur um kæruehimildir vegna ágreiningsefna, sem kunna að rísa við framkvæmd þeirra laga, og er því ekkert að því vikið, hvert beina skuli kærur út af slíkum deiluefnum. Samkvæmt 23. gr. laganna hefur ríkisskattstjóri á hendi yfirstjórn staðgreiðslu opinberra gjalda, en ekki er þó í lögnum tekið fram um almennan kærurétt til þess embættis út af ágreiningsefnum vegna framkvæmdar laganna né heldur til fjármála-ráðherra. Þá hefur í lögum þessum ekki verið að finna ákvæði um málskot til ríkisskattanevndar, nú yfirskattanevndar.

Með lögum nr. 30/1992 var yfirskattanevnd sett á stofn og tók við hlutverki ríkisskattanevndar. Verksvið yfirskattanevndar er markað í 1. og 2. gr. laga þessara og í 1. mgr. 3. gr. þeirra er kveðið á um kæruehimild skattaðila til nefndarinnar á kæruevnskurðum skattstjóra og ríkisskattstjóra um skattákvörðun og skattstofna. Í 2. gr. laganna er meðal annars tekið fram, að úrskurðarvald yfirskattanevndar taki til ákvörðunar skatta og gjalda *samkvæmt lögum um staðgreiðslu opinberra gjalda*. Slíku ákvæði var ekki til að dreifa um úrskurðarvald ríkisskattanevndar samkvæmt þágildandi lagareglum um þá nefnd.

Samkvæmt 1. tölul. 1. mgr. 24. gr. laga nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, er hlutverk ríkisskattstjóra við framkvæmd staðgreiðslu meðal annars „að halda skrá sem sýnir greiðslustöðu launamanna og launagreiðenda á staðgreiðsluári“. Hið umdeilda staðgreiðslufé 203.950 kr. var af hálfu embættisins fært A í staðgreiðsluskrá, sbr. meðal annars yfirlit ríkisskattstjóra yfir staðgreiðsluskil hennar 1990, dags. 20. apríl 1991, sem henni var sent. A færði afdregna staðgreiðslufjárhæð í skattframtal sitt árið 1991, eins og form framtalsins sagði til um, sbr. reit 53 í því, og var tilgreind fjárhæð þar í samræmi við staðgreiðsluskrá, sbr. fyrrgreinda staðfestingu ríkisskattstjóra. Eins og fyrr segir, var gerð breyting á staðgreiðsluskránni, er jafnframt þýddi breytingu á tilfærðri staðgreiðslufjárhæð í skattframtali A árið 1991, þ.e. lækkun um 203.950 kr. Á því hafa út af fyrir sig verið gefnar þær skýringar, að þetta leiddi af hinum röngu staðgreiðsluskilum X hf.

Eins og atvikum í máli A var farið, tel ég, að hún hafi lögmæta hagsmuni af því, að upplýst verði, hvað varð um það staðgreiðslufé, sem vinnuveitandi hennar, X hf., innti af hendi vegna hennar og gengið var út frá af hálfu ríkisskattstjóra í staðgreiðsluskrá, að væri hluti af staðgreiðsluskilum hennar fyrir árið 1990, og í samræmi við það af hennar hálfu í skattframtali árið 1990.

Í bréfi yfirskattanevndar til mín, dags. 29. ágúst 1995, er dregið í efa, að það sé á valdsviði nefndarinnar að fjalla um ráðstöfun hins umdeilda staðgreiðslufjár, eins og það valdsvið er markað með lögum nr. 30/1992. Í úrskurði yfirskattanevndar nr. 234/1995 er þessum þætti í kærur A hvorki veitt efnisleg úrlausn né er honum vísað frá nefndinni á þeim grundvelli, sem um getur í fyrrgreindu bréfi nefndarinnar til mín. Samkvæmt þessu eru að svo stöddu ekki skilyrði til þess, að ég fjalli um þennan þátt í kvörtun A, sbr. 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis. Ég tel hins vegar ástæðu til þess að beina því til yf-

irskattanefndar, að nefndin taki mál A til nýrrar meðferðar að þessu leyti og taki af skarið um það, hvort hún telur umrætt málefni viðvíkjandi staðgreiðsluskilum A falla utan valdsviðs síns, en veiti því efnisúrlausn, komist nefndin að gagnstæðri niðurstöðu. Að fenginni nýrri úrlausn yfirskattanefndar getur A leitað til mín á ný, uni hún ekki niðurstöðu nefndarinnar.

V.

Niðurstöðu álots míns, dags. 3. maí 1996, dró ég saman með svofelldum hætti:

„Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða mín, að hvort sem litið er á erindi A til yfirskattanefndar, dags. 28. október 1993, sbr. greinargerð, dags. 17. nóvember 1993, sem kæru eða beiðni um endurupptöku máls, hafi dregist of lengi, að nefndin afgreiddi erindið.

Það eru tilmæli mín, að yfirskattanefnd taki mál A til nýrrar meðferðar, komi fram ósk um það frá henni, og taki þá af skarið um það, hvort nefndin telur það innan valdsviðs síns að fjalla um ráðstöfun þess staðgreiðslufjár, sem í málinu greinir, og ef hún telur svo vera fjalli þá efnislega um þann þátt málsins.“

VI.

Í framhaldi af álitinu mínu leitaði A til yfirskattanefndar með bréfi, dags. 9. maí 1996, og fór fram á endurupptöku úrskurðar nr. 234/1995 í máli hennar með vísan til álots míns.

Með úrskurði nr. 607 frá 12. júlí 1996 féllst yfirskattanefnd á endurupptöku á úrskurði nr. 234/1995. Hins vegar vísaði yfirskattanefnd frá erindi A varðandi ráðstöfun ofgreidds staðgreiðslufjár X hf. Í forsendum sínum vísaði yfirskattanefnd til þess, að samkvæmt ákvæðum 1. og 2. gr. laga nr. 30/1992, um yfirskattanefnd, taki úrskurðarvald yfirskattanefndar til ágreiningsmála um ákvörðun skatta, gjalda og skattstofna, þ.m.t. eftir ákvæðum laga um staðgreiðslu opinberra gjalda. Með úrskurði nr. 234/1995 hefði nefndin samkvæmt þessu tekið til úrlausnar ágreining um álögð opinber gjöld A gjaldárið 1991 og jafnframt fjallað um þá fjárhæð staðgreiðslu sem koma skyldi til frádráttar álögðum opinberum gjöldum samkvæmt greiðslustöðu A á skrá þeirri, sem geti í 1. tölul. 1. mgr. 24. gr. laga nr. 45/1987, enda yrði að telja, svo sem háttáð væri tengslum staðgreiðsluskila og álagningar opinberra gjalda, að þar hefði verið um að ræða órofa þátt í endanlegri úrlausn í skattamáli A.

Í úrskurði sínum nr. 607/1996 vísaði yfirskattanefnd til þess, að samkvæmt 20. gr. laga nr. 45/1987 skyldu launagreiðendur standa skil á afdregnu staðgreiðslufé til innheimtuadila, svo sem þar væri nánar mælt fyrir um. Kveðið væri á um ábyrgð launagreiðanda og launamanns á opinberum gjöldum í 22. gr. laganna. Að því er varðaði álögð opinber gjöld væri fjallað um innheimtu og ábyrgð á skattgreiðslum í XIII. kafla laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt. Litið hefði verið svo á, að ágreiningsmál um innheimtu opinberra gjalda féllu ekki undir kærumeðferð samkvæmt 99. og 100. gr. laga nr. 75/1981, sbr. nú ákvæði laga nr. 30/1992. Ekki yrði talið, að yfirskattanefnd væri ætlað víðtækara valdsvið að þessu leyti samkvæmt lögum nr. 30/1992 en talið var gilda um ríkisskattanefnd. Þá segir svo í forsendum yfirskattanefndar:

„Niðurstaða um ráðstöfun þeirrar greiðslu [X] hf. sem um ræðir í máli þessu verður ekki talið varða ákvörðun opinberra gjalda kæranda. Eru álitæfni um þetta atriði þess eðlis að þau lúta fyrst og fremst að samskiptum innheimtuaðila og launagreiðandans, og er í þessu tilviki þar um að ræða hagsmuni þotabús [X] hf. Að svo vöxnu og með vísan til þess sem að framan greinir um valdsvið yfirskattanefndar verður ekki talið að yfirskattanefnd sé bær til að taka afstöðu til erindis kæranda. Erindi kæranda er því vísað frá yfirskattanefnd.“

Að fengnum úrskurði yfirsattanefndar nr. 607/1996 leitaði A til mín að nýju með bréfi, dags. 7. ágúst 1996, og fór fram á álit mitt á afgreiðslu yfirsattanefndar og óskaði jafnframt eftir ábendingum um það „hvaða farveg þetta mál hefur eftir að yfirsattanefnd hefur komist að þeirri niðurstöðu að yfirsattanefnd sé ekki bær til að taka afstöðu til kærunnar“.

Ég svaraði bréfi A með bréfi, dags. 17. september 1996. Í bréfi mínu sagði meðal annars:

„Eins og fram kemur í fyrrgreindu álitinu mínu, taldi ég, að eins og atvikum var farið, hefðuð þér lögmeta hagsmuni af því, að upplýst yrði, hvað varð um umrætt staðgreiðslufé, sem innt var af hendi yðar vegna og gengið var út frá af hálfu ríkisskattstjóra í staðgreiðsluskrá, að væri hluti af staðgreiðsluskilum yðar fyrir árið 1990.

Með fyrrgreindum úrskurði nr. 607/1996 féllst yfirsattanefnd á endurupptöku á fyrri úrskurði sínum í máli yðar nr. 234/1995. Yfirsattanefnd komst hins vegar að þeirri niðurstöðu, að það væri ekki á valdsviði hennar að fjalla efnislega um það, hvað orðið hefði um fyrrgreint staðgreiðslufé. Að því er ráðið verður af úrskurði yfirsattanefndar, eru forsendur nefndarinnar þær, að um sé að ræða ágreining um innheimtu opinberra gjalda en ekki málefni, sem snertir ákvörðun opinberra gjalda. Af þeim sökum vísaði yfirsattanefnd erindi yðar frá. Ég tel ekki tilefni til að fjalla sérstaklega um þessa niðurstöðu yfirsattanefndar.

Eftir stendur að upplýsa verður um afdrif umrædds staðgreiðslufjár, eins og lögmatir hagsmunir yðar standa til. Eins og mál þetta er vaxið og með skírskotun til þess hlutverks, sem embætti ríkisskattstjóra hefur með höndum samkvæmt lögum nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, með síðari breytingum, og yfirstjórnar embættisins á staðgreiðslu, sbr. 23. gr. laga þessara, tel ég rétt, að þér krefjið ríkisskattstjóra svars við erindi yðar. Að fengnu svari ríkisskattstjóra, geti þér leitað til mín að nýju, séuð þér ósáttar við afgreiðslu hans á erindi yðar.“

Hinn 26. september 1996 afhenti A mér ljósrít af bréfi fjármálaráðuneytisins til hennar, dags. 17. september 1996, og gerði grein fyrir sjónarmiðum sínum. Þetta bréf fjármálaráðuneytisins var svar við bréfi A frá því í ágúst 1996, þar sem rakinn var gangur málsins og farið fram á skýringar á bakfærslu þeirrar staðgreiðslufjárhæðar, sem í málinu greinir, af kennitölu A og hvað orðið hefði um þá fjárhæð.

Í svarbréfi fjármálaráðuneytisins segir svo:

„Ráðuneytið vísar til erindis yðar, dags. ágúst 1996, auk viðtals yðar við ráðherra þar sem þér leitið upplýsinga um hvað hefði orðið af staðgreiðslu þeirri sem [X] hf. greiddi inn á kennitölu yðar rétt áður en fyrirtækið varð gjaldþrota.

Ráðuneytið hefur í þessu sambandi leitað upplýsinga frá ríkisskattstjóra og Gjaldheimtunni í Reykjavík varðandi mál yðar.

Í svari ríkisskattstjóra kemur fram að yfirsattanefnd hafi í þriggja úrskurðað um álagningu opinberra gjalda yðar á árinu 1991, vegna staðgreiðsluskila á árinu 1990. Niðurstaða yfirsattanefndar var að afgreiðsla ríkisskattstjóra væri rétt.

Samkvæmt umsögninni var staðgreiðsla yðar vegna maí-júní 1990 lækkuð þar sem þér þáðuð aldrei laun frá vinnuveitanda yðar á þeim tíma. Laun vegna þessa tímabils fenguð þér að stærstum hluta greidd ári síðar frá ábyrgðarsjóði launa.

Um leið og ríkisskattstjóri lækkaði staðgreiðslu yðar fyrir það tímabil sem fram- an greinir, voru staðgreiðsluskil vinnuveitanda yðar [X] hf. lækkuð fyrir sama tímabil. Breyting í staðgreiðslukerfinu var því bæði gerð hjá yður og launagreiðanda yðar. Afleiðing þessa var sú að ógreiddur hlutur skilaskyldrar staðgreiðslu [X] hf. lækkaði.

Samkvæmt umsögn Gjaldheimtunnar í Reykjavík voru færðar inn skilagreinar frá [X] hf. vegna tímabila 05 (skráð 17. júlí 1990), 06 (skráð 8. ágúst 1990) og 07 (skráð 20. ágúst 1990). Samkvæmt sundurliðunarfærslum voru færð á yður laun að upphæð 685.124 kr. og 203.950 kr. í afdregna staðgreiðslu. Við álagningu í júlí 1991 (vegna tekna 1990) voru þessar fjárhæðir inni í útreikningi álagningar, þ.e. þér tölduð fram þessar tekjur og greidd staðgreiðsla var færð yður til frádráttar.

Þann 26. júlí 1993 framkvæmdi ríkisskattstjóri leiðréttingu á staðgreiðsluskrá þar sem bakfærð voru af yður ofgreidd laun að fjárhæð 685.124 kr. og afdregin staðgreiðsla að fjárhæð 203.950 kr. Í framhaldi af þessum færslum varð gerð skattbreyting hjá yður, sem kom inn á skrá Gjaldheimtunnar í Reykjavík þann 30. júlí 1993. Með þeirri breytingu lækkaði staðgreiðsla yðar um 203.950 kr. og jafnframt var tekjuskattur lækkaður um 224.721 kr. og útsvar um 45.904 kr. Einnig voru færðar inn verðbætur á tekjuskatt til lækkunar um 16.719 kr. og verðbætur á útsvar til lækkunar um 3.415 kr. Sem afleiðing af þessum breytingum voru yður greiddar út þann 6. ágúst 1993, 71.635 kr. hjá Gjaldheimtunni í Reykjavík.“

Með bréfi, dags. 15. nóvember 1996, óskaði ég eftir því, í tilefni af fyrrgreindu erindi A og með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að fjármálaráðuneytið skýrði nánar afdrif staðgreiðslu X hf. vegna A fyrir það tímabil, sem um ræddi. Í bréfi mínu sagði meðal annars:

„Í bréfi ráðuneytis yðar er vísað til þess, að ríkisskattstjóri hafi lækkað staðgreiðslu [A] og staðgreiðsluskil [X] hf. Síðan segir, að afleiðing þessa hafi verið sú, „ . . . að ógreiddur hlutur skilaskyldrar staðgreiðslu [X] hf. lækkaði“. Í álitinu mínu frá 3. maí 1996, í máli nr. 1440/1995, varðandi kvörtun [A] út af meðferð staðgreiðsluskila, kemur m.a. fram, að hún lagði á það áherslu, að sú staðgreiðsla, sem um ræðir, hefði raunverulega verið greidd. Álit þetta fylgir hér með í ljósriti.“

Með bréfi, dags. 18. mars 1997, barst mér svar fjármálaráðuneytisins. Þar er vísað til bréfs ríkisskattstjóra, dags. 18. mars 1997, sem fylgdi bréfinu. Í þessu bréfi ríkisskattstjóra segir svo:

„[X] hf. greiddi [A] ekki laun fyrir maí 1990. Ekki var skilað staðgreiðslu vegna þeirra launa á tilskildum tíma. Síðar sendir [X] skilagrein til ríkisskattstjóra, þ.e. 9. júlí 1990, og greiðslu fyrir maímánuð. Þar sem greiðslan barst ekki á tilskildum tíma leggjast viðurlög á hina tilgreindu fjárhæð. Greiðslan gekk fyrst upp í viðurlög í samræmi við lög nr. 45/1987. Síðar sendir [X] sundurliðun vegna tiltekinna starfsmanna sinna, þar á meðal [A]. Hins vegar var engri staðgreiðslu skilað. Launin samkvæmt skilagrein vegna [A] voru tilgreind kr. 242.330 og staðgreiðslufjárhæð sem tilgreind var á sundurliðun kr. 70.777. Heildarfjárhæð á staðgreiðslu á skilagrein [X] hf. fyrir maí 1990 var kr. 2.307.487. Ofan á þá fjárhæð reiknast álag 2 kr. 71.555. Álag 1 var kr. 230.748. Greiðslur samtals voru því kr. 2.491.115. Hluti þessarar fjárhæðar var fenginn í ríkissjóð með skuldajöfnuði innskatts að fjárhæð kr. 368.858 frá Tollstjóra. Samkvæmt skilagrein voru heildarlaun [X] í maí kr. 11.066.593. Þar af var tilgreind staðgreiðsla á skilagrein kr. 2.307.487.

Engri staðgreiðslu var skilað af hálfu [X] hf. eftir maí 1990. Hins vegar sendi félagið inn skilagreinar fram í október 1990, sbr. eftirfarandi: Júnílaun kr. 13.401.515, staðgreiðsla kr. 3.064.626, júlílaun kr. 13.417.929, staðgreiðsla kr. 3.147.812, ágústlaun kr. 13.897.417, staðgreiðsla kr. 3.337.221, septemberlaun kr. 11.865.791, staðgreiðsla kr. 2.746.394, októberlaun kr. 12.085.464, staðgreiðsla kr. 2.930.531. Engu var skilað af staðgreiðslu vegna þessa tímabils eins og áður hefur komi fram.

Samkvæmt ofangreindu var staðgreiðslu vegna launa fyrir maí skilað of seint. Því sem var skilað fór fyrst upp í viðurlög, sbr. lög nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda. Ekki er vitað hvort skilagrein [X] var rétt þar sem ekki er hægt að sjá hver hlutur hennar var í pottinum.

Þess skal getið að lokum að samkvæmt sundurliðun frá bústjóra fékk [A] kr. 48.432 úr þrotabúi [X] hf. vegna vinnulaunakröfu. Áður hafði [A] fengið kr. 567.145 úr ábyrgðarsjóði launa vegna gjaldþrotsins.“

Með bréfi, dags. 4. apríl 1997, til A vísaði ég til fyrri bréfaskipta vegna kvörtunar hennar, og lét fylgja bréfinu ljósrit af bréfi fjármálaráðuneytisins, dags. 18. mars 1997, og framangreindu bréfi ríkisskattstjóra, dags. sama dag, þar sem væri að finna skýringar embættisins á afdrifum staðgreiðslu X hf. vegna hennar umrætt tímabil. Ég tók fram, að þar sem afskiptum mínum af kvörtun hennar hefði lokið með bréfi, dags. 7. september 1996, óskaði ég eftir því, að hún sendi mér nýtt erindi, væri hún enn ósátt við svar fjármálaráðuneytisins.

17.6. Barnabætur. Barnabótaauki. Skuldajöfnuður á móti virðisaukaskatti. Hugtakið „þinggjöld“.
(Mál nr. 1437/1995)

Í máli vegna kvörtunar A, reyndi á heimild innheimtumanns ríkissjóðs til að skuldajafna inneign, sem myndast hafði hjá A vegna endurálagningar opinberra gjalda, við eldri virðisaukaskattsskuld hans. Í áliti umboðsmanns var sérstaklega fjallað um hugtakið „þinggjöld“ í 8. mgr. A-liðar og 8. mgr. B-liðar 69. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, sem giltu um meðferð á máli A.

Í álitinu, frá 1. október 1996, segir svo um skýringu hugtaksins:

„Ekki er fyllilega ljóst, hvaða merkingu ber að leggja í hugtakið þinggjöld í 8. mgr. A-liðar og 8. mgr. B-liðar 69. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum. Viðhorf fjármálaráðuneytisins til þessa hugtaks kemur ekki fram í bréfum þess til mín, dags. 21. september 1995 og 19. júní 1996. Í bréfi ráðuneytisins til mín, dags. 5. desember 1995, í tilefni af máli nr. 1538/1995 vegna hliðstæðs álitaefnis, er hins vegar tekið fram „að virðisaukaskattur hefur ekki verið talinn falla undir þinggjaldahugtakið“. Í þessu bréfi skilgreinir fjármálaráðuneytið þinggjöld svo:

„Með hugtakinu þinggjöld hefur löngum verið átt við þau gjöld til ríkissjóðs sem lögð voru á og innheimt á manntalsþingum. Eftir að þau þinghöld voru aflögð hefur verið litið svo á að þau gjöld sem lögð eru á einu sinni á miðju ári séu þinggjöld. Þannig falla undir þinggjaldahugtakið tekjuskattur, eignarskattur, sérstakur eignarskattur, gjald í Framkvæmdasjóð aldraðra og tryggingagjald. Virðisaukaskattur er á hinn bóginn lagður á 6 sinnum á ári og fellur því ekki undir þinggjaldahugtakið.“

Í skattalöggjöfinni virðist ekki fyrir að fara almennri skilgreiningu á hugtakinu þinggjöld, nema í 2. mgr. 35. gr. laga nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, þar sem segir svo: „Skattar er renna til ríkissjóðs nefnast þinggjöld en skattar til sveitarsjóða sveitarsjóðsgjöld.“ Að mínum dómi getur þessi skilgreining, sem sett er í sambandi við uppgjör staðgreiðslu við almenna álagningu og meðferð mismunar, sem þá kann að koma fram til innheimtu eða endurgreiðslu, ekki skorið úr um álitaefnið.

Í sögulegu samhengi merkir hugtakið þinggjöld þau gjöld, sem innheimt voru af inn-

heimtumönnum ríkissjóðs á manntalsþingum og færð voru í manntalsbækur. Eins og kunnugt er, var hlutverk manntalsþinga fjölþættara, enda voru þau lengi og fram á síðustu tíma lögboðin dómþing, sbr. 2. gr. tilskipunar frá 15. ágúst 1832, viðvíkjandi rjettargangsmátanum við undirrjettina á Íslandi, í öðrum málum en þeim, sem viðvíkja illvirkja- og opinberum pólitísökum, og 3. gr. tilskipunar frá 24. apríl 1833, um afsalsbrjef og pantsetningar á Íslandi, svo og 38. gr. laga nr. 85/1936, um meðferð einkamála í héraði, er gildi þar til núgildandi réttarfarsskipan tók gildi hinn 1. júlí 1992, sbr. lög nr. 91/1991, um meðferð einkamála. Manntalsþing voru haldin árlega og var heiti þeirra dregið af manntali fyrir skattheimtu. Manntalsþingin voru víðast hvar haldin að vorinu í maí og júnímánuðum, sbr. Kansellíbrjef frá 30. mars 1843 viðvíkjandi því tímabili, á hverju manntalsþingin á Íslandi eiga að haldast, og síðar á tímabilinu frá miðjum júní til miðs júlímánaðar ár hvert, sbr. lög nr. 68/1921, um breyting á þeim tíma, er manntalsþing skulu háð.

Við lok hins forna skattkerfis á ofanverðri 19. öld voru gjöld þessi: Gjaftollur, konungsskattur (skatturinn), lögmannstollur, manntalsfiskur og tíund (konungstíund). Árið 1877 var sett ný skattalöggjöf, þar á meðal fyrstu lögin um tekjuskatt, er leysti af hólmi hið aldagamla og úr sér gengna skattkerfi. Í hinum nýju lögum var kveðið á um, að skattarnir skyldu innheimtir af sýslumönnum og bæjarfógetum á manntalsþingum ár hvert, sbr. t.d. 27. gr. laga um tekjuskatt frá 14. desember 1877. Í 42. gr. laga nr. 74, 27. júní 1921, um tekjuskatt og eignarskatt, var mælt svo fyrir, að lögreglustjórar innheimtu skatta þessa á manntalsþingum ár hvert. Hliðstætt ákvæði var síðan að finna í almennum lögum um tekjuskatt og eignarskatt, sbr. meðal annars 45. gr. laga nr. 6/1935, um tekjuskatt og eignarskatt, og 1. mgr. 46. gr. laga nr. 68/1971, um tekjuskatt og eignarskatt. Var ákvæðið um innheimtu skatta þessara loks afnumið með 8. gr. laga nr. 60/1973, er breyttu þágildandi lögum um tekjuskatt og eignarskatt nr. 68/1971.

Að því er skattheimtu snertir breyttist hlutverk manntalsþinga smám saman, uns þau höfðu enga raunhæfa þýðingu í þeim efnum og það áður en þessu hlutverki þeirra var formlega rýmt út úr löggjöfinni. Til upplýsinga um innheimtu þinggjalda á manntalsþingum má geta þess, að með 7. tölul. 5. gr. laga nr. 118, 27. desember 1990, um brottfall laga og lagaákvæða, var fellt úr gildi Opið bréf um nokkrar ákvarðanir þeim til trausts, er þinggjaldi eiga að lúka frá 10. febrúar 1847. Í þessu opna bréfi var mælt svo fyrir, sbr. 1. gr., að hver sýslumaður væri skyldur til að hafa á manntalsþingum manntalsbók þá, er amtmaður hefði gert löggilda, og albúin skyldi vera gjaldamegin fyrir þing og „heimta eftir henni þinggjaldið“. Í 2. gr. sagði meðal annars svo: „Svo skal og hver sá, er þinggjaldi á að lúka, hafa kvittunarbók, og sýslumaður rita þar í, hvað goldið sé á þingum og endranær, er eitthvað er greitt af þinggjaldinu, og allt sem gjalda skal eftir manntalsbókinni.“

Samkvæmt því, sem hér að framan hefur verið rakið, hétu þau opinberu gjöld, sem innheimt voru af innheimtumönnum ríkissjóðs á manntalsþingum, frá fornu fari þinggjöld. Hvað féll undir þetta hugtak réðst vitaskuld af því, hvaða skattar giltu samkvæmt skattalöggjöfinni á hverjum tíma, og ljóst er, að önnur gjöld féllu síðar undir þetta hugtak, svo sem tekjuskattur og eignarskattur, en var við gildistöku opna bréfsins frá 1847, þegar hin fornu manntalsbókgjöld voru við lýði.

Ég tel, að ekki verði hjá því komist, að hafa nokkra hliðsjón af þessari forsögu við skýringu á hugtakinu þinggjöld, þar sem það kemur nú fyrir í löggjöfinni. Þess er að geta, að árlega hafa verið settar reglugerðir um innheimtu „þinggjalda“, sbr. nú reglugerð nr. 671, 27. desember 1995, um innheimtu þinggjalda á árinu 1996. Reglugerðir þessar hafa verið settar á grundvelli XIII. kafla laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, sbr. og 119. gr. laganna. Þar er hugtakið þinggjöld þó ekki notað, en samkvæmt reglugerðunum er þetta hugtak notað um þá skatta, sem skattstjórar leggja á við almenna álagningu. Ljóst er, að virðisaukaskattur fellur ekki þar undir, enda er hann ákvarðaður með öðrum hætti.

Virðisaukaskattur er óbeinn veltuskattur, sem byggist á lögum nr. 50/1988, um virðis-

aukaskatt, með síðari breytingum. Hann hefur að lögum sérstöðu í flestum greinum, svo sem um uppgjör, uppgjörstímabil, gjalddaga og kærumeðferð. Skattur þessi kom til framkvæmda frá og með 1. janúar 1990 og leysti af hólmi söluskatt, er byggðist á lögum nr. 10/1960, um söluskatt, með síðari breytingum. Hvergi verða fundin merki þess í skattalögjöfnni, að virðisaukaskattur hafi verið talinn til þinggjalda. Hvorki skattur þessi né sá skattur, sem hann leysti af hólmi, söluskattur, hafa nokkru sinni verið innheimtir á manntalsþingum. Samkvæmt þessu og eins og virðisaukaskatti farið að lögum og miðað við þann skilning, sem leggja verður í hugtakið þinggjöld samkvæmt forsögu þess, sem getið er að nokkru hér að framan, tel ég, að virðisaukaskattur verði ekki felldur undir það hugtak í skuldajafnaðarákvæðum 8. mgr. A-liðar og 8. mgr. B-liðar 69. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, eins og þau ákvæði hljóðuðu á þeim tíma, sem hér skiptir máli, sbr. og 4. gr. reglugerðar nr. 610, 20. desember 1991, um greiðslu barnabótaauka á árinu 1992, og 6. gr. reglugerðar nr. 612, 23. desember 1991, um greiðslu barnabóta á árinu 1992. Ég bendi sérstaklega á, að í fyrrgreindum reglugerðum um innheimtu þinggjalda er skilningur framkvæmdarvaldsins sjálfs sá, að virðisaukaskattur falli ekki undir hugtakið þinggjöld, sem er raunar í samræmi við sjónarmið fjármálaráðuneytisins í tilvitnuðu bréfi frá 5. desember 1995 vegna máls nr. 1538/1995, sbr. hér að framan. Þessari niðurstöðu til stuðnings tel ég og vera, að með 7. gr. laga nr. 147/1994 og c-lið 9. gr. laga nr. 145/1995, sbr. hér að framan, taldi löggjafinn ástæðu til að rýmka skuldajafnaðarheimildir 69. gr. laga nr. 75/1981.

Ákvæði 8. tölul. 4. gr. fyrrgreindrar reglugerðar nr. 610/1991 og 8. tölul. 6. gr. reglugerðar nr. 612/1991 kveða á um frádrátt annarra gjalda eða skatta en tilgreindir eru í fyrri tölulíðum ákvæðanna, að ákvörðun fjármálaráðherra frá barnabótaauka og barnabótum, áður en til greiðslu þeirra kemur. Hafi skuldajöfnuður barnabóta og barnabótaauka á móti virðisaukaskattsskuld í tilviki A að einhverju leyti verið talinn styðjast við þessi ákvæði, sem ekki kemur þó fram í bréfum fjármálaráðuneytisins, dags. 21. september 1995 og 19. júní 1996, að á hafi verið byggt, er til þess að líta, að mínum dómi, að sérstökum lagaheimildum var ekki til að dreifa á þessum tíma fyrir fjármálaráðherra, til að ákveða gagnkröfur til skuldajafnaðar með þessum hætti, enda höfðu þær verið afnumdar með lagabreytingum á árinu 1987, svo sem reifað er hér að framan. Eins og fyrr segir, verður að telja, að tilgangur löggjafans hafi verið sá, að lagaákvæði um skuldajöfnuð barnabóta og barnabótaauka á móti sköttum og gjöldum væru tæmandi. Af þeim sökum tel ég, að reglugerðarákvæðin um sjálfstætt ákvörðunarvald fjármálaráðherra, þ.e. að fella undir skuldajöfnuð önnur gjöld eða skatta en þá, sem sérstaklega eru tilgreindir í reglugerðunum, hafi ekki haft nægilega lagastoð.

Samkvæmt framansögðu og þar sem ekki var til að dreifa, að mínum dómi, víðtækari heimild til skuldajafnaðar á móti barnabótum og barnabótaauka en fólst í 8. mgr. A-liðar og 8. mgr. B-liðar 69. gr. laga nr. 75/1981, eins og ákvæði þessi hljóðuðu á þeim tíma, sem hér skiptir máli, tel ég, að sú ákvörðun innheimtumanns ríkissjóðs, sem fjármálaráðuneytið staðfesti hinn 25. mars 1994 og 9. desember 1994, að skuldajafna umræddri inneign A að því marki, sem hún fólst í barnabótum og barnabótaauka, hafi ekki staðist.

Ég vek athygli á því, að í reglugerðum nr. 669 og 670 frá 27. desember 1995 um greiðslu barnabótaauka og barnabóta á árinu 1996 er slíkum ákvæðum um tilgreiningu fjármálaráðherra á gjöldum til skuldajafnaðar á móti bótum þessum ekki til að dreifa. Þar virðist um tæmandi talningu gjalda að ræða, sbr. 4. gr. reglugerðar nr. 669/1995 og 6. gr. reglugerðar nr. 670/1995. Er virðisaukaskattur nú sérstaklega tilgreindur í 8. tölul. þessara greina reglugerðanna. Þessi breyting virðist hafa byrjað með síðbúinni breytingu á reglugerð nr. 78/1995, um greiðslu barnabótaauka á árinu 1995, sbr. 1. gr. reglugerðar nr. 553 frá 26. október 1995, er breytti 4. gr. fyrrnefndu reglugerðarinnar. Þessi nýja tilhögun í reglugerðunum er í megindráttum í samræmi við það, sem fram kemur í bréfi fjármálaráðu-

neytisins, dags. 15. júní 1995, til ríkisbókhalds um forgangsröð krafna við skuldajöfnuð við útgreiðslu bóta á árinu 1995 og við álagningu þinggjalda á árinu 1995, en ljósrit bréfs þessa fylgdi svarbréfi ráðuneytisins til mín, dags. 21. september 1995.

17.7. Barnabætur. Barnabótaauki. Skuldajöfnuður á móti tryggingagjaldi og virðisaukaskatti. Lagastoð reglugerðar. (Mál nr. 1538/1995)

A kvartaði yfir ákvörðun fjármálaráðuneytisins sem staðfesti ákvörðun innheimtumanns ríkissjóðs að skuldajafna barnabótum og barnabótaauka hennar við skuldir hennar við ríkissjóð vegna tryggingagjalds og virðisaukaskatts. Bú A var tekið til gjaldþrotaskipta á árinu 1995 og lauk skiptum á árinu 1996 án þess að greiðsla fengist upp í lýstar kröfur. Barnabótum, sem ákvarðaðar voru á árinu 1995, og barnabótaauka, sem ákveðinn var við álagningu gjaldárið 1995, var skuldajafnað á móti eldri skuld í virðisaukaskatti og tryggingagjaldi.

Fjármálaráðuneytið hafnaði kröfu A um endurgreiðslu barnabóta og barnabótaauka, með vísan til 69. gr. A-liðs laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, sbr. 6. gr. reglugerðar nr. 79/1995, sbr. reglugerð nr. 176/1995, um greiðslu barnabóta á árinu 1995 og 4. gr. reglugerðar nr. 78/1995, sbr. reglugerð nr. 177/1995, um greiðslu barnabótaauka á árinu 1995.

Umboðsmaður tók fram að frá öndverðu hefðu verið sérstakar lagareglur um skuldajöfnuð barnabóta og barnabótaauka á móti opinberum gjöldum. Bentu ákvæðin og forsaga þeirra til þess að tilgangur löggjafans hefði verið að setja tæmandi reglur um skuldajöfnuð, þannig að hann réðist ekki af almennum reglum. Ætti tilgangur löggjafans með barnabótum og barnabótaauka bersýnilega rætur í tekjujöfnunar- og framfærslusjónarmiðum. Fyrir breytingar á 69. gr. laga nr. 75/1981, sem komu til framkvæmda við ákvörðun bóta á árinu 1995, voru ákvæði um útgreiðslu barnabóta og barnabótaauka hliðstæð en eftir breytingu með lögum nr. 147/1994 var efnislegt misræmi milli skuldajafnaðarákvæða barnabóta og barnabótaauka, sem ekki hafði verið áður. Tilgangur breytingarinnar var að rýmka heimildir til skuldajöfnuðar, en það láðist að fella niður 8. mgr. A-liðar 69. gr. laganna, um skuldajöfnuð á móti barnabótum. Það var fyrst gert með breytingu á lögum nr. 75/1981 sem komu til framkvæmda við ákvörðun bóta á árinu 1996. Skoðun fjármálaráðuneytisins var sú, að það leiddi af breytingum þeim sem gerðar voru með 7. gr. laga nr. 147/1994, að heimilt væri að kveða með reglugerð á um skuldajöfnuð á barnabótum og barnabótaauka á móti sérhverjum opinberum gjöldum til ríkissjóðs, opinberum gjöldum til sveitarfélaga og vangreiddum meðlögum til Innheimtustofnunar sveitarfélaga.

Umboðsmaður féllst ekki á það sjónarmið fjármálaráðuneytisins að löggjafinn hefði í reynd breytt ákvæði 8. mgr. A-liðar 69. gr. laga nr. 75/1981, þótt láðst hefði að fella ákvæðið niður. Vegna skuldajafnaðar á árinu 1995 reyndi því á þágildandi ákvæði 8. mgr. A-liðar, þar sem hugtakið þinggjöld hafði grundvallarþýðingu. Umboðsmaður vísaði til álits síns í máli nr. 1437/1995, þar sem hann komst að þeirri niðurstöðu að virðisaukaskattur félli ekki undir hugtakið. Var niðurstaða umboðsmanns, að ekki hefði verið lagaheimild til að skuldajafna barnabótum A vegna ársins 1995 á móti eldri virðisaukaskattsskuld. Hins vegar féllst umboðsmaður á það að tryggingagjald yrði að telja til þinggjalda, skv. 8. mgr. A-liðar 69. gr. skattalaga, og væri skuldajöfnuður við tryggingagjaldsskuld því heimill.

Skuldajafnaðarákvæðum vegna barnabótaauka var breytt með c-lið 7. gr. laga nr. 147/1994 og kom breytingin til framkvæmda við ákvörðun bóta á árinu 1995. Við

breytinguna var fellt brott það efnisákvæði sem áður var í 9. mgr. B-liðar 69. gr. laga nr. 75/1981, þar sem hugtakið þinggjald hafði grundvallarþýðingu, en ákvæðið mælti eftir breytinguna fyrir um að nánari reglur skyldu settar í reglugerð um skuldajöfnuð á móti opinberum gjöldum. Taldi umboðsmaður að virðisaukaskattur og tryggingagjald féllu hvort tveggja undir orðalagið opinber gjöld til ríkissjóðs, og í 7. gr. og 4. gr. reglugerðar nr. 78/1995, sbr. reglugerð nr. 553/1995, var mælt fyrir um skuldajöfnuð barnabótaauka á móti sköttum þessum. Hins vegar var 4. gr. reglugerðarinnar orðuð með þeim hætti að gert var ráð fyrir tilgreiningu fjármálaráðherra á gagnkröfum til skuldajafnaðar, án þess að skattar þessir og gjöld væru tilgreind í ákvæðinu. Taldi umboðsmaður að þetta ákvæði skorti lagastöð og að síðbúinni breytingu á ákvæðinu, með reglugerð nr. 553/1995, yrði ekki beitt í máli A, þar sem skuldajöfnuðurinn fór fram fyrir breytinguna. Það valt því einnig á skýringu á hugtakinu „þinggjöld“, sem hafði grundvallarþýðingu í skýringu á 4. gr., eins og hún var orðuð fyrir breytinguna, hvort skuldajöfnuður á móti barnabótaauka var heimill. Niðurstaða umboðsmanns var eins og áður að tryggingagjald félli undir hugtakið „þinggjöld“ en ekki virðisaukaskattur, og því hefði skuldajöfnuður á móti eldri virðisaukaskattsskuld A verið óheimill.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til fjármálaráðuneytisins, að hlutur A yrði réttur í samræmi við niðurstöður álitsins, færi hún fram á það.

I.

Hinn 25. ágúst 1995 bar A, fram kvörtun við mig út af þeirri ákvörðun fjármálaráðuneytisins í bréfi, dags. 23. ágúst 1995, að halda fast við þá ákvörðun innheimtumanns ríkissjóðs að skuldajafna barnabótum og barnabótaauka hennar við skuldir hennar við ríkissjóð vegna tryggingagjalds og virðisaukaskatts. A tekur fram í kvörtuninni, að þessar skuldir hennar við ríkissjóð séu til komnar vegna gjaldþrotaskipta á búi hennar. Telur hún, að skilyrði skuldajafnaðar hafi ekki verið fyrir hendi, enda hafi umræddar bætur verið nauðsynlegar til framfærslu hennar.

II.

Með bréfi til fjármálaráðuneytisins, dags. 4. ágúst 1995, greindi A frá því, að bú hennar hefði verið tekið til gjaldþrotaskipta á árinu 1994 vegna kröfu innheimtumanns ríkissjóðs. Skiptum væri lokið á búinu, sem reynst hefði eignalaust. Kvaðst A hafa haft 129.600 kr. í tekjur á árinu 1994. Hún væri einstæð móðir með fimm börn á framfæri sínu, þar af þrjú undir 16 ára aldri, eitt barn, sem yrði 16 ára á árinu, og eitt 21 árs að aldri, sem væri sjúklingur og gæti því takmarkað unnið. A kvaðst hafa fengið barnabætur og barnabótaauka, en bótum þessum hefði verið skuldajafnað á móti gömlum skattaskuldum, sem á henni hvíldu síðan fyrir gjaldþrotið.

Rétt er, að fram komi, að samkvæmt tilkynningu um skiptalok, sem birtist í . . . tölublaði Lögbirtingablaðsins 1996, er út kom . . . 1996, var bú A tekið til gjaldþrotaskipta með úrskurði héraðsdóms Reykjaness, uppkveðnum í janúar 1995. Samkvæmt tilkynningunni fundust engar eignir í búinu og lauk skiptum í febrúar 1996 samkvæmt 155. gr. laga nr. 21/1991, um gjaldþrotaskipti o.fl., án þess að greiðsla fengist upp í lýstar kröfur að fjárhæð 779.355 kr. auk áfallinna vaxta og kostnaðar eftir úrskurðardag gjaldþrotaskipta.

Í bréfi sínu fór A fram á það við fjármálaráðuneytið, að henni yrðu greiddar út þær bætur, sem af henni hefðu verið teknar, þar sem það stangaðist á við grundvallarreglur kröfuféttar að skuldajafna á móti kröfum, sem hún ætti á hendur ríkissjóði og þyrfti á að halda til að framfleyta fjölskyldu sinni. Það lægi í hlutarins eðli, að sex manna fjölskylda gæti ekki framfleytt sér af þeim launatekjum, sem hún hefði haft, og því væru bæturnar nauðsynlegur framfærslueyrir. Líta yrði svo á, að þau ákvæði laga og reglugerða, sem giltu

um skuldajöfnuð, takmörkuðust af þeim grunnreglum kröfuréttar um skuldajöfnuð, sem kvæðu svo á um, að ekki mætti skuldajafna upp í kröfur vegna framfærslu. Á þessum grundvelli óskaði A eftir því við fjármálaráðuneytið, að hún fengi „útgreiddar þær bætur sem af mér hafa verið teknar vegna skattaskulda þeirra sem ég var sett í gjaldþrot út af“.

Með bréfi, dags. 23. ágúst 1995, hafnaði fjármálaráðuneytið erindi A. Í bréfi ráðuneytisins segir meðal annars svo:

„Samkvæmt 6. gr. reglugerðar nr. 79/1995, sbr. reglugerð nr. 176/1995, um greiðslu barnabóta á árinu 1995, sbr. 69. gr. A-liðs laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt og skv. 4. gr. reglugerðar nr. 78/1995, sbr. reglugerð nr. 177/1995, um greiðslu barnabótaauka á árinu 1995, sbr. B-liður 69. gr. laga nr. 75/1981, greiddast barnabætur og barnabótaauki framfæranda barns þegar frá hefur verið dreginn ofgreiddur barnabótaauki, vangreiddir skattar og gjöld til ríkis og sveitarfélaga og vangreidd meðlög til Innheimtustofnunar sveitarfélaga.

Til svars við erindi yðar vill ráðuneytið upplýsa að í gildandi lögum og reglugerðum er ekki að finna heimild til þess að víkja frá ákvæðum um skuldajöfnuð sbr. framansagt. Til þess að víkja frá framangreindum ákvæðum þarf skýra lagaheimild. Þar sem sú heimild er ekki fyrir hendi, getur ráðuneytið ekki orðið við erindi yðar.“

III.

Með bréfi, dags. 6. október 1995, óskaði ég eftir því við fjármálaráðuneytið, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að ráðuneytið léti mér í té þau gögn, sem snertu kvörtunarefnið, og skýrði viðhorf sitt til þess. Sérstaklega óskaði ég eftir því, að ráðuneytið rökstyddi það sjónarmið sitt, að skuldajöfnuður barnabóta og barnabótaauka við umræddar skattskuldir A, þ.e. tryggingagjald og virðisaukaskatt, rúmaðist innan þeirra ákvæða um skuldajöfnuð, sem væri að finna í A- og B-liðum 69. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, og gerði að öðru leyti grein fyrir því, á hverju skuldajöfnuðurrinn væri byggður. Vísaði ég til þess, að í bréfi sínu, dags. 23. ágúst 1995, skírskotaði fjármálaráðuneytið til þessara ákvæða, auk reglugerða um greiðslu barnabóta og barnabótaauka á árinu 1995, og teldi að þau mæltu fyrir um hinn umdeilda skuldajöfnuð og til þess að víkja frá þeim þyrfti skýra lagaheimild, sem ekki væri fyrir hendi.

Með bréfi, dags. 5. desember 1995, gerði fjármálaráðuneytið grein fyrir sjónarmiðum sínum. Bréfinu fylgdi ljósrit af bréfi ráðuneytisins til ríkisbókhalds, dags. 15. júní 1995, viðvíkjandi forgangsröð krafna við skuldajöfnuð við útgreiðslu bóta á árinu 1995 og álagningu þinggjalda á árinu 1995. Í bréfi fjármálaráðuneytisins til mín segir meðal annars svo:

„Um allar bætur sem ákveðnar eru samkvæmt 69. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, gildir að þeim er skuldajafnað samkvæmt sérstökum ákvæðum í einstökum staflíðum greinarinnar.

Með vísan til þess að skuldajafnaðarákvæði einstakra staflíða voru ekki efnislega samhljóða hlutaðist fjármálaráðherra til þess að ákvæðunum var breytt með lögum nr. 147/1994, um breyting á lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum. Í greinargerð kemur fram að tilgangur lagabreytingarinnar hafi verið sá að sams konar reglur skyldu gilda um skuldajöfnun einstakra bóta samkvæmt greininni. Við þessa lagabreytingu láðist að fella niður 8. mgr. A-liðar greinarinnar, til samræmis við yfirlýstan tilgang breytingarinnar. Tekið skal fram að fjármálaráðherra hefur nú flutt frumvarp á Alþingi þar sem m.a. er lagt til að téð 8. mgr. A-liðar falli brott. Ráðuneytið telur engu að síður með hliðsjón af þeim breytingum sem gerðar voru með 7. gr. laga nr. 147/1994, þar sem breytt var skuldajafnaðarákvæðum greinar-

innar, hafi löggjafinn í reynd kveðið á um að um skuldajöfnuð skuli gilda regla 11. mgr. A-liðar 69. gr., sem samkvæmt efni sínu kveður á um rýmri heimildir til skuldajöfnuðar en regla 8. mgr. A-liðar greinarinnar.

Með hliðsjón af ákvæðum 11. mgr. A-liðar, 9. mgr. B-liðar og 10. mgr. C-liðar, sbr. 7. gr. laga nr. 147/1994, telur ráðuneytið sér heimilt að kveða með reglugerð á um skuldajöfnuð á barnabótum, barnabótaauka og vaxtabótum á móti sérhverjum opinberum gjöldum til ríkissjóðs, opinberum gjöldum til sveitarfélaga og á móti vangreiddum meðlögum til Innheimtustofnunar sveitarfélaga.

Með hliðsjón af þessu telur ráðuneytið að ekki þurfi að koma til sérstakrar skoðunar hvort tryggingagjald og virðisaukaskattur falli undir þinggjaldahugtak laganna, eins og óskað er eftir að ráðuneytið tjái sig um. Af því tilefni vill ráðuneytið þó taka fram að virðisaukaskattur hefur ekki verið talinn falla undir þinggjaldahugtakið. Öðru máli gegnir hins vegar um tryggingagjald. Með hugtakinu þinggjöld hefur löngum verið átt við þau gjöld til ríkissjóðs sem lögð voru á og innheimt á manntalsþingum. Eftir að þau þinghöld voru aflögð hefur verið litið svo á að þau gjöld sem lögð eru á einu sinni á miðju ári séu þinggjöld. Þannig falla undir þinggjaldahugtakið tekjuskattur, eignarskattur, sérstakur eignarskattur, gjald í Framkvæmdasjóð aldraðra og tryggingagjald. Virðisaukaskattur er á hinn bóginn lagður á 6 sinnum á ári og fellur því ekki undir þinggjaldahugtakið.

Með vísan til ofangreindra sjónarmiða telur ráðuneytið að á grundvelli 11. mgr. A-liðar og 9. mgr. B-liðar 69. gr. laga nr. 75/1981, sbr. 7. tl. 6. gr. reglugerðar nr. 79/1995 og 7. tl. 4. gr. reglugerðar nr. 78/1995, að skylt hafi verið í tilvik [A] að skuldajafna barnabótum og barnabótaauka upp í vangreiddan virðisaukaskatt og tryggingagjald.“

Með bréfi, dags. 12. desember 1995, gaf ég A kost á því að gera þær athugasemdir í tilfni af framangreindu bréfi fjármálaráðuneytisins, sem hún teldi ástæðu til. Með bréfi, dags. 6. febrúar 1996, gerði A grein fyrir athugasemdum sínum.

IV.

1.

Í máli þessu reynir á það álitaefni, hvort innheimtumanni ríkissjóðs var heimilt að skuldajafna barnabótum og barnabótaauka A á móti skuld hennar við ríkissjóð vegna virðisaukaskatts og tryggingagjalds. Hvorki í ákvörðun fjármálaráðuneytisins, dags. 23. ágúst 1995, né í kvörtun A frá 25. ágúst 1995 er að finna tölulega greinargerð um þann skuldajöfnuð, sem hér um ræðir. Úr því hefur ekki verið bætt með svarbréfi fjármálaráðuneytisins til mín, dags. 5. desember 1995. Kvörtunin lýtur hins vegar að skuldajöfnuði barnabóta og barnabótaauka að því marki, sem bætur þessar hafa verið hirtar upp í umrædda skuld vegna virðisaukaskatts og tryggingagjalds. Samkvæmt fyrrgreindri tilkynningu um skiptalok var bú A tekið til gjaldþrotaskipta með úrskurði héraðsdóms Reykjaness í janúar 1995.

Samkvæmt gögnum, er fylgdu kvörtun A, var hinn 1. nóvember 1994 skuldajafnað barnabótaauka að fjárhæð 151.655 kr. og barnabótum október–desember 1994 að fjárhæð 78.499 kr. eða samtals 230.154 kr. á móti eftirstöðvum tryggingagjalds að fjárhæð 20.797 kr. og virðisaukaskatts að fjárhæð 209.357 kr. Samkvæmt ljósriti af fylgiseðli með tékka, dags. 4. nóvember 1994, er fylgdi kvörtuninni, var A endurgreidd þessi fjárhæð samtals 230.154 kr. Samkvæmt ljósriti af álagningar- og innheimtuseðli 1995, sem fylgdi kvörtun A, var henni ákvarðaður barnabótaauki að fjárhæð 403.960 kr. við álagningu gjaldárið 1995. Þá voru henni ákvarðaðar barnabætur að fjárhæð 80.468 kr. Fyrirframgreiddur barnabótaauki var á seðlinum tilgreindur 197.036 kr. Barnabótaauki og barnabætur að frádregnum

fyrirframgreiddum barnabótaauka námu því 287.392 kr. Að frádregnu slysatryggingagjaldi vegna heimilisstarfa 700 kr. nam fjárhæðin 286.692 kr. Samkvæmt seðlinum var 22.832 kr. skuldajafnað á móti tryggingagjaldi og 263.860 kr. á móti virðisaukaskatti eða samtals 286.692 kr.

Ég tel rétt, miðað við það, sem að framan greinir, að líta svo á, að kvörtun A taki til skuldajafnaðar barnabóta, sem ákvarðaðar voru á árinu 1995, og barnabótaauka, sem ákveðinn var við álagningu gjaldárið 1995, á móti eldri skuld í virðisaukaskatti og tryggingagjaldi.

2.

Í kröfurétti er ekki fyrir að fara neinni almennri heimild í settum lögum til skuldajafnaðar, þótt sérstakar reglur sé að finna í lögum á afmörkuðum sviðum, svo sem í gjaldprotaskiptalöggjöf. Sama er uppi á teningnum að því er skattalöggjöfina snertir. Þar er ekki að finna neina almenna heimild til skuldajafnaðar. Hins vegar eru til staðar í skattalöggjöfinni ákvæði um skuldajöfnuð á afmörkuðum sviðum. Einkum er þar um að ræða skuldajöfnuð á móti þeim bótum, sem lög nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, kveða á um, þ.e. bótum, sem ríkisvaldið ráðstafar til borgaranna í tekjufjöfnunarskyni í tengslum við skattálagningu, sem stundum hefur verið nefnt „neikvæður tekjuskattur“ og felur í raun í sér að nokkru blöndun skatta- og almannatryggingakerfis. Er hér um að ræða barnabætur, barnabótaauka og vaxtabætur.

Í A-lið 69. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, er kveðið á um barnabætur og B-liður sömu lagagreinar hefur að geyma ákvæði um barnabótaauka. Sá er munur á greiðslutilhögun barnabóta og barnabótaauka, að barnabætur eru greiddar út með fjórum ársfjórðungslegum greiðslum, þ.e. staðgreiðslutilhögun er nánast á greiðslu þeirra bóta, en barnabótaauki er ákveðinn eftir á við álagningu og greiddur, sbr. þó ákvæði um fyrirframgreiðslu hans.

Frá öndverðu hefur verið fyrir að fara sérstökum lagareglum um skuldajöfnuð barnabóta og barnabótaauka á móti opinberum gjöldum. Lagaforsagan og ákvæðin sjálf bera með sér, að tilgangur löggjafans hafi verið að setja tæmandi reglur um skuldajöfnuð um þetta efni, þannig að skuldajöfnuður ráðist ekki af almennum reglum í þessum tilvikum. Þessu til sérstaks stuðnings er það, að tilgangur löggjafans með barnabótum og barnabótaauka á bersýnilega rætur í tekjufjöfnunar- og framfærslusjónarmiðum, sbr. og hömlur á skuldajöfnuði við slíkar aðstæður almennt, er meðal annars koma fram í 47. gr. aðfarar-laga nr. 90/1989.

Það ár, sem hér um ræðir, þ.e. árið 1995, giltu svofelld ákvæði samkvæmt 8. og 11. mgr. A-liðar 69. gr. laga nr. 75/1981, sbr. a-lið 7. gr. laga nr. 147/1994, um breyting á fyrrnefndu lögum, um skuldajöfnuð á móti barnabótum:

„Barnabætur greiðast til framfæranda barns að því marki sem eftirstöðvum nemur þegar frá hafa verið dregin vangoldin þinggjöld og sveitarsjóðsgjöld frá fyrri árum svo og ógreidd álögð gjöld sama árs.

[. . .]

Nánari reglur, m.a. um útborgun barnabóta, innheimtu ofgreiddra barnabóta og skuldajöfnun barnabóta á móti opinberum gjöldum til ríkissjóðs, opinberum gjöldum til sveitarfélaga og vangreiddum meðlögum til Innheimtustofnunar sveitarfélaga, þar á meðal um forgangsroð, skulu settar í reglugerð.“

Um skuldajöfnuð barnabótaauka giltu svohljóðandi ákvæði 9. mgr. B-liðar 69. gr. laga nr. 75/1981, sbr. c-lið 7. gr. laga nr. 147/1994, um breyting á fyrrgreindu lögum:

„Barnabótaauki skal ákveðinn við álagningu, sbr. X. kafla. Nánari reglur, m.a. um útborgun barnabótaauka, innheimtu ofgreidds barnabótaauka og skuldajöfnun barnabótaauka á móti opinberum gjöldum til ríkissjóðs, opinberum gjöldum til sveitarfélaga og vangreiddum meðlögum til Innheimtustofnunar sveitarfélaga, þar á meðal um forgangsroð, skulu settar í reglugerð.“

Með a- og c-liðum 7. gr. laga nr. 147/1994, um breyting á lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, voru gerðar nokkrar breytingar á þeim ákvæðum A- og B-liðar 69. gr. síðarnefndu laganna, er snerta skuldajöfnuð. Samkvæmt 17. gr. laga nr. 147/1994, sbr. 2. gr. laga nr. 101/1995, komu þessar breytingar til framkvæmda við ákvörðun bóta á árinu 1995. Áður en þessar breytingar voru gerðar, voru ákvæði um útgreiðslu barnabóta og barnabótaauka hliðstæð, sbr. 8. og 11. mgr. A-liðar og 9. og 10. mgr. B-liðar 69. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum. Áður en nýrri málsgrein (8. mgr.) var fleygð inn í B-lið 69. gr. með d-lið 7. gr. laga nr. 122/1993, um breytingar í skattamálum, voru ákvæði þessi í 8. og 9. mgr. B-liðar.

Áð því er barnabætur og barnabótaauka snertir er það því samkvæmt framansögðu ekki rétt, sem fram kemur í svarbréfi fjármálaráðuneytisins til mín, dags. 5. desember 1995, að skuldajafnaðarákvæðin hafi ekki verið efnislega samhljóða og af þeim sökum hafi verið hlutast til um breytingar með lögum nr. 147/1994. Skuldajafnaðarákvæði um vaxtabætur í C-lið 69. gr. laga nr. 75/1981 voru hins vegar frábrugðin reglum þeim um þetta efni, sem giltu um barnabætur og barnabótaauka. Með hliðsjón af þessu verður að skilja ummæli í athugasemdum með 7. gr. frumvarps þess, sem varð að lögum nr. 147/1994, um nauðsyn samræmingar að þessu leyti. Eins og fram kemur í bréfi fjármálaráðuneytisins, tókst ekki betur til en það, að eftir breytingarnar varð efnislegt misræmi milli skuldajafnaðarákvæða barnabóta og barnabótaauka, sem ekki hafði verið áður, þar sem það láðist að fella niður 8. mgr. A-liðar 69. gr. laga nr. 75/1981, eins og hún hljóðaði á þessum tíma og samsvaraði þágildandi 8. mgr. B-liðar sömu lagagreinar. Það var fyrst með c-lið 9. gr. laga nr. 145/1995, um breyting á lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, að 8. mgr. A-liðar 69. gr. síðarnefndu laganna var felld niður. Sú breyting kom til framkvæmda við ákvörðun bóta á árinu 1996, sbr. e-lið 1. mgr. 24. gr. laga nr. 145/1995.

Rétt er að víkja frekar að þeim lagabreytingum, sem að framan greinir. Með b-lið 7. gr. frumvarps þess, sem varð að lögum nr. 147/1994, var gert ráð fyrir breytingu á skuldajafnaðarákvæðum barnabótaauka. Í athugasemdum segir, að lagðar séu til „tæknilegar lagfæringar á bótaákvæðum laganna“. Þá segir, að lagt sé til, að „sams konar reglur gildi um skuldajöfnun einstakra bóta samkvæmt greininni“. (Alpt. 1994, A-deild, bls. 1962.) Meirihluti efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis lagði fram breytingartillögur við ákvæðið um skuldajöfnuð barnabótaauka frá því sem var í frumvarpinu, jafnframt því að leggja til breytingar á 11. mgr. A-liðar 69. gr., þ.e. á barnabótaákvæðum. Þá lutu tillögurnar að skuldajafnaðarákvæðum vaxtabóta. Í nefndaráliti segir svo um þessar breytingartillögur, sem samþykktar voru:

„Í fimmta lagi er lagt til að inn í þær málsgreinar ákvæða um barnabætur, barnabótaauka og vaxtabætur, sem fjalla um að ráðherra setji nánari reglur, m.a. um útborgun, séu tekin opinber gjöld til sveitarfélaga og vangreidd meðlög til Innheimtustofnunar sveitarfélaga. Þá er einnig rýmkuð heimild til skuldajöfnunar vegna barnabótaauka.“ (Alpt. 1994, A-deild, bls. 2475).

Eins og fyrr segir, brast samræmið milli skuldajafnaðarákvæða barnabóta og barnabótaauka með þeim breytingum, sem gerðar voru með 7. gr. laga nr. 147/1994. Með niður-

fellingu 8. mgr. A-liðar 69. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, með c-lið 9. gr. laga nr. 145/1995, var ráðin bót á þessu. Í athugasemdum með frumvarpi því, sem varð að lögum nr. 145/1995, segir svo um þessa breytingu:

„Í c-lið er lagt til að felld verði niður 8. mgr. A-liðar, en í því ákvæði er kveðið á um skuldajöfnun á móti barnabótum. Með lögum nr. 147/1994 voru gerðar nokkrar breytingar á skuldajöfnunarákvæðum 69. gr., sem höfðu það í för með sér að rýmkaðar voru heimildir til skuldajöfnunar frá því sem verið hafði. Við þær breytingar láðist að fella brott 8. mgr. A-liðar, þannig að í 8. og 11. mgr. gildandi ákvæðis A-liðar eru misvísandi ákvæði um skuldajöfnuð. Í samræmi við lagabreytinguna sem gerð var með lögum nr. 147/1994 er því lagt til að felld verði niður 8. mgr. A-liðar.“ (Alþt. 1995, A-deild, bls. 1373.)

Eftir þær breytingar á skuldajafnaðarákvæðum A- og B-liða 69. gr. laga nr. 75/1981, sem hér að framan hafa verið raktar, er hugtakinu þinggjöldum ekki lengur fyrir að fara. Það hugtak hafði allt frá því, að bætur þessar komu til sögunnar afmarkað efnislega rétt ríkisvaldsins til skuldajafnaðar gagnvart rétthöfum bóta og því haft grundvallarþýðingu í þessum efnum. Samkvæmt framansögðu var þetta hugtak numið úr lögum frá og með gjaldárinu 1995 að því er barnabótaauka snertir og frá og með gjaldárinu 1996 að því er tekur til barnabóta.

Árlega hafa verið settar reglugerðir um greiðslur barnabóta og barnabótaauka. Um greiðslu barnabóta á árinu 1995 gildi reglugerð nr. 79 frá 24. janúar 1995, sbr. reglugerð nr. 176 frá 16. mars 1995, um breyting á þeirri reglugerð. Um greiðslu barnabótaauka á árinu 1995 gildi reglugerð nr. 78 frá 24. janúar 1995, sbr. reglugerðir nr. 177 frá 16. mars 1995 og nr. 553 frá 26. október 1995 um breytingar á fyrstnefndu reglugerðinni.

Um skuldajöfnuð á móti barnabótum segir svo í 6. gr. reglugerðar nr. 79/1995, sbr. 1. gr. reglugerðar nr. 176/1995:

„Barnabætur greiðast til framfæranda barns þegar frá hefur verið dreginn ofgreiddur barnabótaauki, vangreiddir skattar og gjöld til ríkis og sveitarfélaga og vangreidd meðlög til Innheimtustofnunar sveitarfélaga í þessari forgangsröð:

1. Ofgreiddur barnabótaauki.
2. Tekjuskattur sem á er lagður vegna tekjuársins skv. 67. gr. laga nr. 75/1981.
3. Önnur þinggjöld sem á eru lögð vegna tekjuársins.
4. Ógoldin þinggjöld frá fyrri árum.
5. Útsvar sem á er lagt vegna tekjuársins.
6. Ógoldið útsvar og aðstöðugjald frá fyrri árum.
7. Önnur gjöld eða skattar en hér eru tilgreindir, að ákvörðun fjármálaráðherra.
8. Vangreidd meðlög eftir kröfu Innheimtustofnunar sveitarfélaga.“

Um skuldajöfnuð á móti barnabótaauka segir svo í 4. gr. reglugerðar nr. 78/1995, sbr. 1. gr. reglugerðar nr. 553/1995:

„Barnabótaauki greiðist til framfæranda barns þegar frá hefur verið dreginn ofgreiddur barnabótaauki, vangreiddir skattar og gjöld til ríkis og sveitarfélaga og vangreidd meðlög til Innheimtustofnunar sveitarfélaga í þessari forgangsröð:

1. Ofgreiddur barnabótaauki.
2. Tekjuskattur sem á er lagður vegna tekjuársins skv. 67. gr. laga nr. 75/1981.
3. Önnur þinggjöld sem á eru lögð vegna tekjuársins.
4. Ógoldin þinggjöld frá fyrri árum.

5. Útsvar sem á er lagt vegna tekjuársins.
6. Ógöldið útsvar og aðstöðugjald frá fyrri árum.
7. Tryggingagjald.
8. Vangreidd gjöld maka skv. tölul. 1–6 að framan (þó ekki aðstöðugjald).
9. Ofgreiddar húsaleigubætur skv. 19. gr. laga nr. 100/1994.
10. Virðisaukaskattur.
11. Söluskattur.
12. Bifreiðagjöld vegna fyrra tímabils 1995 og eldri ára.
13. Launaskattur.
14. Vangreidd meðlög frá Innheimtustofnun sveitarfélaga.“

Upphaflega hljóðaði 4. gr. reglugerðar nr. 78/1995 svo:

„Barnabótaauki skal ákveðinn með álagningu gjaldárið 1995, sbr. X. kafla laga nr. 75/1981, og greiðast þá til framfæranda barns að því marki sem eftirstöðvum nemur þegar frá hefur verið dreginn fyrirframgreiddur barnabótaauki, vangoldin þinggjöld og sveitarsjóðsgjöld frá fyrri árum svo og ógreidd álögð gjöld sama árs í þessari forgangsröð:

1. Fyrirframgreiddur barnabótaauki.
2. Tekjuskattur sem á er lagður vegna tekjuársins skv. 67. gr. laga nr. 75/1981.
3. Önnur þinggjöld sem á eru lögð vegna tekjuársins.
4. Ógoldin þinggjöld frá fyrri árum.
5. Útsvar sem á er lagt vegna tekjuársins.
6. Ógöldið útsvar og aðstöðugjald frá fyrri árum.
7. Önnur gjöld eða skattar en hér eru tilgreindir, að ákvörðun fjármálaráðherra.“

Með 1. gr. reglugerðar nr. 177 frá 16. mars 1995, um breyting á reglugerð nr. 78/1995, um greiðslu barnabótaauka á árinu 1995, varð 4. gr. reglugerðarinnar svohljóðandi:

„Barnabætur greiðast til framfæranda barns þegar frá hefur verið dreginn ofgreiddur barnabótaauki, vangreiddir skattar og gjöld til ríkis og sveitarfélaga og vangreidd meðlög til Innheimtustofnunar sveitarfélaga í þessari forgangsröð:

1. Ofgreiddur barnabótaauki.
2. Tekjuskattur sem á er lagður vegna tekjuársins skv. 67. gr. laga nr. 75/1981.
3. Önnur þinggjöld sem á eru lögð vegna tekjuársins.
4. Ógoldin þinggjöld frá fyrri árum.
5. Útsvar sem á er lagt vegna tekjuársins.
6. Ógöldið útsvar og aðstöðugjald frá fyrri árum.
7. Önnur gjöld eða skattar en hér eru tilgreindir, að ákvörðun fjármálaráðherra.
8. Vangreidd meðlög eftir kröfu Innheimtustofnunar sveitarfélaga.“

Auk ofangreindra reglugerðarákvæða er þess að geta, að svarbréfi fjármálaráðuneytisins til mín, dags. 5. desember 1995, fylgdi ljósrit af bréfi ráðuneytisins, dags. 15. júní 1995, til ríkisbókhalds um forgangsröð krafna við skuldajöfnuð við útgreiðslu bóta á árinu 1995 og við álagningu þinggjalda á árinu 1995. Er í bréfinu meðal annars fjallað um skuldajöfnuð barnabóta og barnabótaauka á móti opinberum gjöldum.

3.

Í svarbréfi sínu, dags. 5. desember 1995, telur fjármálaráðuneytið, að það leiði af þeim breytingum, sem gerðar voru með 7. gr. laga nr. 147/1994 á umræddum skuldajafnað-

arákvæðum, að því sé heimilt að kveða með reglugerð á um skuldajöfnuð á barnabótum og barnabótaauka á móti „sérhverjum opinberum gjöldum til ríkissjóðs, opinberum gjöldum til sveitarfélaga og á móti vangreiddum meðlögum til Innheimtustofnunar sveitarfélaga“. Samkvæmt þessu er það skoðun ráðuneytisins, að á grundvelli 11. mgr. A-liðar og 9. mgr. B-liðar 69. gr. laga nr. 75/1981, sbr. a- og c-liði 7. gr. laga nr. 147/1994, og fyrrgreind reglugerðarákvæði hafi verið skylt í tilviki A að skuldajafna barnabótum og barnabótaauka upp í vangreiddan virðisaukaskatt og tryggingagjald. Telur ráðuneytið engu skipta í þessum efnum, þótt 8. mgr. A-liðar 69. gr. laga nr. 75/1981, sem auðkennir gjöld til ríkisins sem þinggjöld, hafi ekki verið felld niður fyrr en með c-lið 9. gr. laga nr. 145/1995, er tók gildi við ákvörðun bóta á árinu 1996. Með hliðsjón af þessu telur ráðuneytið, að ekki þurfi að koma til sérstakrar athugunar, hvort tryggingagjald og virðisaukaskattur falli undir þinggjaldahugtakið. Allt að einu tjáir ráðuneytið sig í bréfinu um það álítaefni og álitur, að virðisaukaskattur falli ekki undir hugtakið þinggjöld. Hins vegar falli tryggingagjald undir hugtak þetta.

Eins og fram kemur í IV. kafla 2 hér að framan, hafa efnisreglur þær um skuldajöfnuð á móti barnabótum og barnabótaauka, sem voru í 8. mgr. A-liðar og 9. mgr. B-liðar 69. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, nú verið felldar niður með c-lið 7. gr. laga nr. 147/1994 og c-lið 9. gr. laga nr. 145/1995. Kom fyrri breytingin, sem snertir barnabótaauka, til framkvæmda við ákvörðun bóta á árinu 1995, en hin síðari, sem varðar barnabætur, kom til framkvæmda við ákvörðun bóta á árinu 1996. Lagaákvæðin um skuldajöfnuð á móti barnabótum og barnabótaauka, sem eftir þessar breytingar er að finna í 10. mgr. A-liðar og 9. mgr. B-liðar 69. gr. laga nr. 75/1981, lúta nú að því, að nánari reglur skuli settar í reglugerð um „skuldajöfnun barnabóta (barnabótaauka) á móti opinberum gjöldum til ríkissjóðs, opinberum gjöldum til sveitarfélaga og vangreiddum meðlögum til Innheimtustofnunar sveitarfélaga, þar á meðal um forgangsroð . . .“. Að því er varðar skuldajöfnuð bóta þessara á móti sköttum til ríkisins er eftir breytingar þessar ekki lengur miðað við þinggjöld. Í staðinn er miðað við opinber gjöld til ríkissjóðs í lögnum. Í lögskýringargögnum, sem varða þessar breytingar á skuldajafnaðarákvæðunum og lýst er hér að framan í IV. kafla 2, kemur fram, að tilgangurinn var að rýmka möguleika á skuldajöfnuði á móti barnabótum og barnabótaauka. Sú breyting á orðalagi að fella niður hugtakið þinggjöld og miða í staðinn við opinber gjöld til ríkissjóðs er í samræmi við þennan tilgang.

Eins og fyrr greinir, kom 9. gr. laga nr. 145/1995 ekki til framkvæmda fyrr en við álagningu gjaldárið 1996 og við ákvörðun bóta á því ári, sbr. e-lið 24. gr. laga þessara. Það gjaldár, sem hér er til meðferðar, gildi því ákvæði 8. mgr. A-liðar 69. gr. laga nr. 75/1981, eins og það var fyrir þessa breytingu. Sú skoðun fjármálaráðuneytisins í bréfi þess, dags. 5. desember 1995, að löggjafinn hafi „í reynd“ breytt þessu með breytingu þeirri, sem gerð var á skuldajafnaðarákvæðum barnabótaauka með c-lið 7. gr. laga nr. 147/1994, fær að mínum dómi ekki staðist. Í þessu sambandi er þó vert að hafa í huga, að samkvæmt lögskýringargögnum varðaði síðastnefnd breyting einvörðungu rýmkan heimildar til skuldajafnaðar vegna barnabótaauka, sbr. nefndarálit með breytingartillögum meirihluta efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis, sem getið er í IV. kafla 2 hér að framan. Þá má benda á það, að jafnvel þótt sjónarmið ráðuneytisins um lagagrundvöll skuldajafnaðarins teldust gild, er skuldajöfnuður á móti barnabótum bundinn við þinggjöld í 6. gr. reglugerðar nr. 79/1995, sbr. 1. gr. reglugerðar nr. 176/1995, og ákvæði 7. tölul. greinarinnar um skuldajöfnuð barnabóta á móti öðrum gjöldum eða sköttum en þeim, sem sérstaklega eru tilgreindir, að ákvörðun fjármálaráðherra, verður að telja haldlaust, eins og síðar verður vikið að.

Samkvæmt framansögðu reynir því á þágildandi ákvæði 8. mgr. A-liðar 69. gr. laga nr. 75/1981 í máli A, þar sem hugtakið þinggjöld hefur grundvallarþýðingu. Í álitinu frá 1. október 1996 (mál nr. 1437/1995) fjallaði ég um þetta hugtak, forsögu þess og skilning á

því. Ég komst að þeirri niðurstöðu, að virðisaukaskattur samkvæmt lögum nr. 50/1988 félli ekki undir hugtakið þinggjöld í þessu sambandi. Er það raunar í samræmi við skoðun fjármálaráðuneytisins í fyrrnefndu bréfi þess til mín, dags. 5. desember 1995. Samkvæmt þessu tel ég, að ekki hafi verið lagaheimild til þess að skuldajafna barnabótum A vegna ársins 1995 á móti eldri virðisaukaskattsskuld hennar.

Skuldajöfnuður barnabótanna þetta ár á móti skuld A vegna tryggingagjalds veltur á því, hvort telja beri tryggingagjald til þinggjalda. Fjármálaráðuneytið telur svo vera, sbr. bréf þess, dags. 5. desember 1995. Mælt er fyrir um tryggingagjald í lögum nr. 113/1990, um tryggingagjald, með síðari breytingum. Gjald þetta er heimt í staðgreiðslu ásamt tekjuskatti og útsvari, sbr. 1. gr. og C-lið 2. gr. laga nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, sbr. 1. og 2. gr. laga nr. 111/1990, og 2. mgr. 1. gr. og IV. kafla laga nr. 113/1990, um tryggingagjald. Gjald þetta er lagt á með opinberum gjöldum við almenna álagningu samkvæmt lögum nr. 75/1981 á grundvelli sérstaks launaframtals, sbr. 2. mgr. 1. gr. og V. kafla laga nr. 113/1990, um tryggingagjald, með síðari breytingum. Þegar litið er til þessa og lagaákvæða að öðru leyti um gjald þetta svo og forsögu þess, get ég fallist á þá skoðun fjármálaráðuneytisins, að tryggingagjald falli undir hugtakið þinggjöld samkvæmt þágildandi 8. mgr. A-liðar 69. gr. laga nr. 75/1981. Samkvæmt þessu geri ég ekki athugasemdir við þá ákvörðun að skuldajafna barnabótum A á móti skuld hennar vegna þessa gjalds.

Ég tel ástæðu til að vekja athygli á því, að í 7. tölul. 6. gr. reglugerðar nr. 79/1995, um greiðslu barnabóta á árinu 1995, sbr. 1. gr. reglugerðar nr. 176/1995, um breyting á þeirri reglugerð, er kveðið á um frádrátt annarra gjalda eða skatta en tilgreindir eru í fyrri tölulíðum ákvæðisins, að ákvörðun fjármálaráðherra, frá barnabótum, áður en til greiðslu þeirra kemur. Samkvæmt svarbréfi fjármálaráðuneytisins til mín, dags. 5. desember 1995, er skuldajöfnuður barnabóta A bæði á móti virðisaukaskattsskuldinni og tryggingagjaldsskuldinni sagður byggður á þessu reglugerðarákvæði.

Af þessu tilefni tel ég rétt að taka fram, að sérstökum lagaheimildum var ekki til að dreifa á þessum tíma fyrir fjármálaráðherra til að ákveða gagnkröfur til skuldajafnaðar með þessum hætti, enda höfðu slíkar lagaheimildir verið afnumdar með lagabreytingum á árinu 1987, sbr. 9. gr. laga nr. 92/1987, 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. Þar sem telja verður, að tilgangur löggjafans hafi verið sá, að lagaákvæði um skuldajöfnuð barnabóta og barnabótaauka á móti sköttum væru tæmandi, tel ég, að reglugerðarákvæði um sjálfstætt ákvörðunarvald fjármálaráðherra, þ.e. að fella undir skuldajöfnuð önnur gjöld eða skatta en þá, sem sérstaklega eru tilgreindir í reglugerðunum, hafi ekki lagastoð. Samkvæmt þessu og í samræmi við gildandi lagaheimild á því við um skuldajöfnuð á móti barnabótum í tilviki A 4. tölul. 6. gr. reglugerðar nr. 79/1995, sbr. 1. gr. reglugerðar nr. 176/1995, þ.e. „Ógöldin þinggjöld frá fyrri árum“. Eins og fyrr greinir, fellur tryggingagjald undir það hugtak en ekki virðisaukaskattur.

Eins og fyrr segir, var skuldajafnaðarákvæðum að því er snertir barnabótaauka breytt með c-lið 7. gr. laga nr. 147/1994, um breytingar í skattamálum. Kom breytingin til framkvæmda við ákvörðun bóta á árinu 1995, sbr. 17. gr. laganna. Við breytinguna var fellt brott það efnisákvæði um skuldajöfnuð, sem síðast var í 9. mgr. B-liðar 69. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, þar sem hugtakið þinggjöld hafði grundvallarþýðingu. Eftir stendur ákvæði um, að nánari reglur um skuldajöfnun barnabótaauka á móti opinberum gjöldum til ríkissjóðs, opinberum gjöldum til sveitarfélaga og vangreiddum meðlögum til Innheimtustofnunar sveitarfélaga, þar á meðal um forgangsröð, skuli settar í reglugerð. Eins og að framan getur, bera lögskýringargögn það með sér, að tilgangur löggjafans með þessari breytingu var að rýmka heimild til skuldajafnaðar barnabótaauka á móti opinberum gjöldum. Ekkert kemur þó fram, hvaða ástæður lágu að baki því, að löggjafarvaldið taldi efni vera til þess að þrengja að viðtakendum

bótanna með þessum hætti og breyta réttarstöðu þeirra frá því, sem gilt hafði frá upphafi. Í þessu sambandi ber að hafa í huga, að eðli barnabótaaukans sem nauðpurfta- og framfærslufé hafði ekkert breyst. Hvað sem þessu líður, verður vitaskuld ekki fram hjá þessari breytingu litið.

Í tilviki A var barnabótaauka skuldajafnað á móti skuld hennar vegna tryggingagjalds og virðisaukaskatts. Telja verður, að skattar þessir falli undir orðalagið opinber gjöld til ríkissjóðs samkvæmt 9. mgr. B-liðar 69. gr. laga nr. 75/1981, sbr. c-lið 7. gr. laga nr. 147/1994. Þá hefur verið mælt fyrir í reglugerð um skuldajöfnuð barnabótaauka á móti sköttum þessum, sbr. 7. og 10. tölul. 4. gr. reglugerðar nr. 78/1995, um greiðslu barnabótaauka á árinu 1995, eins og þessari grein reglugerðarinnar var breytt með 1. gr. reglugerðar nr. 553/1995. Þess skal getið, að 4. gr. reglugerðar þessarar, eins og hún var upphaflega, og einnig breyting á greininni með 1. gr. reglugerðar nr. 177/1995, voru með „gamla“ laginu og ófullnægjandi, enda var gert ráð fyrir tilgreiningu fjármálaráðherra á gagnkröfum til skuldajafnaðar á móti barnabótaauka, sbr. 7. tölul. 4. gr. eins og hann hljóðaði. Það ákvæði hafði ekki lagastoð, sbr. það, sem að framan greinir um hliðstætt ákvæði viðvíkjandi barnabótum. Þá hefur orðalag 4. gr. reglugerðar nr. 78/1995 brenglast verulega með breytingu þeirri, sem gerð var með 1. gr. reglugerðar nr. 177/1995, enda er talað um barnabætur í aðaltexta greinarinnar.

Í svarbréfi sínu, dags. 5. desember 1995, styður fjármálaráðuneytið skuldajöfnuð barnabótaauka A á móti skuldum hennar vegna virðisaukaskatts og tryggingagjalds við fyrrnefndan 7. tölul. 4. gr. reglugerðar nr. 78/1995, sem ekki telst hafa lagastoð, enda þótt ráðuneytið hafi þá sjálft verið búið að afnema ákvæðið með reglugerð nr. 553 frá 26. október 1995 og breyta 4. gr. reglugerðar nr. 78/1995 að öðru leyti verulega. Með þessari síðbúnu breytingu var að þessu leyti ráðin bót á 4. gr. reglugerðar nr. 78/1995 og frádráttur frá barnabótaauka tæmandi talinn, þar á meðal sérstaklega tilgreindur virðisaukaskattur og tryggingagjald í 7. og 10. tölul. þessarar greinar reglugerðarinnar. Ekki kemur fram af hálfu ráðuneytisins hvers vegna það byggir ekki á reglugerðinni, eins og hún er úr garði gerð eftir breytingar með 1. gr. reglugerðar nr. 553/1995. Kann að vera, að ráðuneytið telji, að sú breyting taki ekki til skuldajafnaðar á móti barnabótaauka A, þar sem hann var framkvæmdur, áður en síðastnefnd reglugerðarbreyting var gerð.

Samkvæmt 9. mgr. B-liðar 69. gr. laga nr. 75/1981 skal setja nánari reglur um skuldajöfnun barnabótaauka með reglugerð. Veltur það því á ákvæðum reglugerðar, hversu langt verður gengið, innan marka laganna, í skuldajöfnuði barnabótaauka á móti opinberum gjöldum. Í þeim efnum verður, að mínum dómi, að taka mið af þeim reglugerðar-ákvæðum, sem gilda á þeim tíma, sem skuldajöfnuður fer fram. Í tilviki A verður því ekki beitt ákvæðum hinnar síðbúnu breytingar á 4. gr. reglugerðar nr. 78/1995 með 1. gr. reglugerðar nr. 553 frá 26. október 1995. Á þeim tíma sem skuldajöfnuðurinn fór fram gildi 4. gr. reglugerðar nr. 78/1995 í þeim buningi, sem ákvæðið fékk með 1. gr. reglugerðar nr. 177/1995. Þar hefur hugtakið þinggjöld grundvallarþýðingu. Þar sem 7. tölul. 4. gr. reglugerðarinnar, eins og hann var á þessum tíma, er haldlaus svo sem fyrr segir, reynir á þetta hugtak, sbr. 4. tölul. greinarinnar, sem tiltekur „Ógoldin þinggjöld frá fyrri árum“. Með vísan til þess, sem að framan segir um barnabætur, fellur tryggingagjald undir þetta hugtak en ekki virðisaukaskattur.

Það er því skoðun mín, að þrátt fyrir rýmkun á heimild til skuldajafnaðar barnabótaauka á móti opinberum gjöldum á árinu 1995, sem leiddi af fyrrgreindum lagabreytingum, hafi ákvörðun um slíkan skuldajöfnuð, eins og hún var útfærð í reglugerð, er gildi í tilviki A, girt fyrir, að barnabótaauka hennar yrði skuldajafnað á móti eldri virðisaukaskattskuld hennar. Hins vegar tel ég, að nægileg stoð hafi verið fyrir skuldajöfnuði barnabótaaukans á móti tryggingagjaldsskuldinni.

V.

Niðurstaða álits míns, dags. 1. október 1996, var svohljóðandi:

„Samkvæmt framansögðu er það meginniðurstaða mín, að óheimilt hafi verið að skuldajafna barnabótum og barnabótaauka A vegna ársins 1995 á móti eldri virðisauka-skattskuld hennar. Hins vegar geri ég ekki athugasemdir við skuldajöfnuð bóta þessara á móti skuld hennar vegna tryggingagjalds, enda verður að telja, að sá skattur falli undir hugtakið þinggjöld.

Ég beini þeim tilmælum til fjármálaráðuneytisins, að það gangist fyrir því, að hlutur A verði réttur í samræmi við niðurstöðu mína í álitinu þessu, fari hún fram á það.“

VI.

Hinn 26. nóvember 1996, barst mér afrit af bréfi fjármálaráðuneytisins, dags. 18. nóvember 1996, til lögmanns A. Þar segir meðal annars:

„Ráðuneytið vísar til bréfs yðar dags. 28. október sl., varðandi kröfu um endurgreiðslu barnabóta og barnabótaauka að fjárhæð kr. 263.860 sem skuldajafnað var upp í vangreiddan virðisaukaskatt [A] [. . .]

Ráðuneytið hefur ákveðið í samræmi við niðurstöðu umboðsmanns Alþingis að endurgreiða [A] þann hluta barnabóta og barnabótaauka sem skuldajafnað var upp í vangoldinn virðisaukaskatt að fjárhæð kr. 263.960, auk vaxta kr. 2.403. Auk þess mun ráðuneytið endurgreiða [A] barnabætur að fjárhæð kr. 30.453 og vexti á þá fjárhæð kr. 226 sem skuldajafnað var þann 1. nóvember 1995 upp í vangoldinn virðisaukaskatt. Samtals nema því endurgreiðslur til [A] kr. 294.313.

Að því er varðar kröfu yðar um greiðslu dráttarvaxta, skal tekið fram, að á þeim tíma sem ofgreiðslan átti sér stað var engin heimild í lögum um tekjuskatt og eignarskatt til greiðslu dráttarvaxta í þeim tilvikum þegar skattar hafa verið ofgreiddir.“

17.8. Leiðbeiningar ríkisskattstjóra. Vaxtauppgjör einstaklinga utan atvinnurekstrar. Afturvirkni laga. Stjórnarskrá. (Mál nr. 1468/1995)

A kvartaði yfir leiðbeiningum ríkisskattstjóra um útfyllingu skattframtals framtalsárið 1995. Kvartaði A yfir því, að samkvæmt leiðbeiningunum skyldi draga allar vaxtatekjur frá vaxtagjöldum til ákvörðunar á vaxtabótum, þ. á m. uppsafnaða vexti og verðbætur af spariskírteinum ríkissjóðs, eins og vaxtatekjur væru við innlausn. Hins vegar væru vaxtagjöld miðuð við gjaldfallna vexti á ársgrundvelli og teldust þannig t.d. greiddir dráttarvextir vegna fyrri ára ekki til vaxtagjalda ársins. A vísaði til meginreglu 2. mgr. 60. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, sem fjallar um tekjutímabil, að tekjur skuli að jafnaði telja til tekna á því ári sem þær verða til. Hélt A því fram, að sú aðferð að telja vexti og verðbætur af spariskírteinum til tekna við innlausn eða sölu hefði verið til einföldunar fyrir framteljendur, en eftir að leitt hefði verið í lög að allar vaxtatekjur skerði vaxtagjöld til ákvörðunar vaxtabóta, frá og með gjaldárinu 1995, gengi þessi uppgjörsháttur ekki lengur.

Umboðsmaður tók fram, að ákvæði 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, sbr. 2. tölul. 1. mgr. 5. gr. reglna nr. 82/1988, væru því ekki til fyrirstöðu að hann fjallaði um efni kvörtunarinar, þótt ekki væri kvartað yfir sérstakri stjórnvaldsákvörðun, en leiðbeiningar sem þessar væru innan starfshlutverks ríkisskattstjóra, skv. 101. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, og yrði að ganga út frá því, að í efni leiðbeininganna birtist afstaða skattyfirvalda til þeirra at-

riða sem þar væri að finna.

Niðurstaða umboðsmanns var, að samkvæmt beinum fyrirmælum 2. mgr. 8. gr. laga nr. 75/1981 bæri að telja verðbætur af spariskirteinum ríkissjóðs til tekna á því tekjuári þegar þær féllu í gjalddaga. Breytti engu um þá tilhögun tekjufærslu þótt verðbætur væru uppsafnaðar frá fleiri árum. Taldi umboðsmaður leiðbeiningar ríkisskattstjóra standast að þessu leyti. Hins vegar taldi umboðsmaður vafa um, hvort uppgjör vaxtatekna af bréfum væri fortakslaust bundið við gjaldfallna vexti. Taldi umboðsmaður þá túlkun ríkisskattstjóra ekki vafalausa, að aðeins ein uppgjörsaðferð gildi við vaxtauppgjör hjá mönnum utan atvinnurekstrar, þ.e. um gjaldfallna vexti. Minnti umboðsmaður á, að fyrir breytingar þær sem tóku gildi á árinu 1995, hefði verið boðið upp á tvær valkvæðar uppgjörsaðferðir, þar sem annars vegar mátti færa gjaldfallna vexti, en hins vegar reiknaða, áfallna vexti ársins, að því tilskildu að sömu aðferð væri beitt við allar eignir og allar skuldir sem taldar voru fram. Taldi umboðsmaður vafasamt að breyta mætti frá þessari tilhögun nema samkvæmt ótvíræðri lagaheimild.

Breyting á C-lið 69. gr. laga nr. 75/1981, þess efnis að vaxtagjöld til ákvörðunar vaxtabóta skyldu skerðast um allar vaxtatekjur, öðlaðist gildi 1. janúar 1994, og mæltu löginn nánar fyrir um hvenær ákvæðin skyldu koma til framkvæmda. Tók umboðsmaður fram, að sá uppgjörsháttur, sem miðað væri við í leiðbeiningum skattstjóra hefði það í för með sér, að vextir og verðbætur fyrir mörg ár aftur í tímann teldust til tekna, og viki það frá meginreglu 2. mgr. 60. gr. laga nr. 75/1981. Þótt uppgjörsháttur þessi stæðist sem slíkur taldi umboðsmaður ekki þar með öruggt, að tekjuuppgjör félli óbreytt undir íþyngjandi lagareglur við gildistöku þeirra. Ekki var vikið að því í gildistökuákvæðum laganna hvernig fara skyldi með uppsafnaða vexti og verðbætur frá fyrri árum, þ.e. sem féllu til fyrir 1. janúar 1994. Þar sem löginn mæltu ekki fyrir um afturvirkni og með hliðsjón af meginreglu 2. mgr. 60. gr. laga nr. 75/1981 taldi umboðsmaður tilefni til að athugað yrði hvort unnt væri, án sérstakrar lagaheimildar, að fella vexti og verðbætur af spariskirteinum ríkissjóðs sem myndast hefðu fyrir gildistöku lagabreytinganna undir hin íþyngjandi ákvæði. Benti umboðsmaður einnig á, að jafnvel þótt slíku lagaákvæði væri til að dreifa mætti draga í efa að það fengi staðist, sbr. 2. mgr. 77. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944, sbr. 15. gr. stjórnarskipunarlaganna, nr. 97/1995.

Niðurstaða umboðsmanns var, að tilefni væri til þess að leiðbeiningar ríkisskattstjóra yrðu teknar til endurskoðunar, með tilliti til þeirra atriða sem rakin voru í álitinu og beindi hann þeim tilmælum til ríkisskattstjóra að hann athugaði þessi atriði sérstaklega við gerð næstu leiðbeininga.

I.

Hinn 30. maí 1995 leitaði A til mín og bar fram kvörtun út af leiðbeiningum ríkisskattstjóra um útfyllingu skattframtals einstaklinga framtalsárið 1995, er ber heitið „Skattframtal 1995 – leiðbeiningar og dæmi“. Lýtur kvörtun A að þeim þætti í leiðbeiningum þessum, sem varðar frádrátt vaxtatekna frá vaxtagjöldum til ákvörðunar vaxtabóta.

II.

Í kvörtun A kemur fram, að samkvæmt leiðbeiningum ríkisskattstjóra framtalsárið 1995 beri nú að draga allar vaxtatekjur frá vaxtagjöldum til ákvörðunar á vaxtabótum, þar á meðal uppsafnaða vexti og verðbætur af spariskirteinum ríkissjóðs. Í þessu sambandi vísar A til þess, sem segir um þetta, þar sem fjallað er um vaxtabætur og útreikning þeirra í leiðbeiningunum. Á blaðsíðu 16 er svofellda leiðbeiningu að finna um frádrátt vaxtatekna frá vaxtagjöldum til ákvörðunar vaxtabóta:

„Allar vaxtatekjur koma til frádráttar vaxtagjöldum. Nú koma því t.d. vaxtatekjur af bankainnstæðum og spariskírteinum ríkissjóðs til lækkunar á vaxtagjöldum áður en vaxtabætur eru reiknaðar. Þessar vaxtatekjur höfðu ekki áhrif á útreikning vaxtabóta áður.“

Um tekjufærslu vaxtatekna af spariskírteinum ríkissjóðs er svofellda leiðbeiningu að finna á bls. 13:

„Vaxtatekjur af spariskírteinum ríkissjóðs, húsbrefum og hlutdeildarskírteinum færast til tekna við innlausn eða sölu. Vaxtatekjur eru mismunur á sölu- eða innlausnarverði og kaupverði.“

A bendir á, að þessi uppgjörsaðferð vaxtatekna leiði til þess, að uppsafnaðir vextir og verðbætur af spariskírteinum ríkissjóðs mörg ár aftur í tímann komi til frádráttar vaxtagjöldum til ákvörðunar vaxtabóta. Telur hann, að þessi tilhögun fái ekki staðist. Í því sambandi bendir hann á, að sú regla að telja vaxtatekjur af „ríkisþappírurum“ aðeins til tekna í vaxtadálk skattframtals við innlausn eða sölu hafi verið sett til einföldunar fyrir framteljendur, enda séu vaxtatekjur af þessu sparifé undanþegnar skattlagningu. Þá beri samkvæmt leiðbeiningum ríkisskattstjóra að telja ríkisbréf til eignar í árslok á nafnverði að viðbættum áföllnum vöxtum og verðbótum til áramóta, er þýði, að vextir og verðbætur á árinu séu í raun færðar til tekna á hverju ári.

Ennfremur bendir A á, að vaxtagjöldin miðist við gjaldfallna vexti á ársgrundvelli, þ.e. á tólf mánaða tímabili, og skírskotar til þess, að á blaðsíðu 16 í leiðbeiningum ríkisskattstjóra sé tekið fram, að greiddir dráttarvextir vegna fyrri ára teljist ekki til vaxtagjalda ársins, er merki, að uppsafnaðir vextir fyrri ára teljist ekki til vaxtagjalda. Tekur A fram í þessu sambandi, að gera verði þá kröfu, að jafnræði sé milli gjalda og tekjufærslu, þ.e. að hvorutveggja miðist við ársgrundvöll.

III.

Hinn 19. júní 1995 ritaði ég ríkisskattstjóra bréf og óskaði eftir því, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að embættið léti mér í té gögn, sem kynnu að varða kvörtunarefnið, og skýrði viðhorf sitt til þess. Ég óskaði sérstakra skýringa á fyrrgreindum atriðum í leiðbeiningum embættisins framtalsárið 1995 og hvort það teldi þau samrýmast. Fór ég fram á, að ríkisskattstjóri gerði grein fyrir því, á hverju hann byggði fyrrgreind fyrirmæli sín í leiðbeiningunum um framtalshátt vaxtatekna af spariskírteinum ríkissjóðs og skyldum verðbrefum, einkum með tilliti til þeirra tveggja vaxtauppgjörsaðferða, sem taldar hafa verið gildandi, þ.e. að færa annars vegar gjaldfallna vexti og hins vegar reiknaða, áfallna vexti ársins.

Í svarbréfi ríkisskattstjóra, dags. 21. júlí 1995, segir svo:

„Samkvæmt aðalreglum laga um tekjuskatt og eignarskatt nr. 75/1981 er almanaksárið það tímabil sem miðað er við bæði varðandi tekjur, sbr. ákvæði 60. gr. nefndra laga, og eignir, svo og um önnur atriði, sbr. ákvæði 1. mgr. 91. gr., sbr. og ákvæði 29. gr. laganna um frádrátt frá tekjum.“

Það hefur verið skilningur skattyfirvalda, sem hefur verið staðfestur af yfirskattanefnd (áður ríkisskattanefnd), að sama regla gildi um tekjur og frádrætti eða sambærileg atriði hvað tímabáttinn varðar nema ákvæði laganna um tekjuskatt og eignarskatt kveði á um annað. Samkvæmt framangreindu hefur verið talið að aðeins dráttarvextir sem falla til á viðkomandi ári geti myndað stofn til útreiknings vaxtabóta samkvæmt ákvörðun C-liðar 69. gr. laga nr. 75/1981, enda teljast dráttarvextir eðli málsins samkvæmt til gjaldfallinna vaxta. Þess skal getið ef maður greiðir dráttar-

vexti sem reiknaðir eru lengra aftur í tímann en fyrir viðkomandi greiðsluár getur viðkomandi gjaldandi fengið leiðréttingu fyrri ára hjá ríkisskattstjóra.

Hvað varðar hitt atriði umkvörtunaraðila, þ.e. að vaxtatekjur sem samanstanda af vöxtum og verðbótum skuli taldar fram við sölu eða innlausn tiltekinna verðbréfa sem útgefin eru af ríkissjóði og fleirum, eða eins og segir í 1. tölul. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 75/1981 „vextir af verðbréfum sem hliðstæðar reglur gilda um samkvæmt sérlögum“, þá styðst sú túlkun við þau ákvæði 1. tölul. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 75/1981 að „með vöxtum teljist verðbætur af höfuðstól og vextir . . .“ og í þriðju mgr. sömu greinar að „til tekna sem verðbætur . . . af inneignum manna . . . teljast þó aðeins gjaldfallnar verðbætur og gengishagnaður á afborganir og vexti“. Til þess að skýra þetta nánar þykir rétt að fram komi gangur þessara mála frá upphafi, þ.e. ákvæðum 8. gr. laga nr. 40/1978, um tekjuskatt og eignarskatt, og breytingum sem gerðar voru á þeim lögum með lögum nr. 7/1980.

Ákvæði 2. másl. 1. tölul. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 40/1978 hljóðuðu svo: „Með vöxtum teljast áfallnar verðbætur á afborganir og vexti . . .“. Þriðja mgr. núgildandi 8. gr. var þá ekki til staðar.

Í athugasemdum um einstakar greinar frumvarpsins segir m.a. svo um 8. gr.: „Í 1. tl. er fjallað um vexti af innstæðum í peningastofnunum og vexti af og verðhækkun á sérstökum verðbréfum, sem undanþegin eru tekju- og eignarskatti í vissum tilvikum svo sem spariskírteini ríkissjóðs. Gert er ráð fyrir því að eigendur spariskírteina telji vexti og verðbætur fram til tekna þegar það er til útborgunar.“

Lögin nr. 40/1978 voru strax árið 1979 tekin til endurskoðunar, enda teknar upp í þau lög margar byltingarkenndar breytingar, einkum varðandi atriði er tóku til þeirrar verðbólgu sem hrjád hafði allt efnahagslíf hér á landi.

M.a. var 8. grein laganna breytt, þ.e. 2. másl. 1. tölul. 1. mgr. var breytt með tilliti til mismunandi skattalegrar meðferðar vaxtatekna annars vegar hjá lögaðilum og mönnum sem stunduðu atvinnurekstur eða sjálfstæða starfsemi og hins vegar mönnum sem ekki tengdust slíkri starfsemi. Aðgreind voru þau ákvæði sem lutu að skattlagningu vaxtatekna og verðbóta hjá framangreindum aðilum.

Í athugasemdum um 3. gr. með frumvarpi því er lagt var fram á árinu 1979 og síðar varð að lögum nr. 7/1980 komu fram ástæður breytingarinnar en þar segir svo:

„Hér er lagt til að almenna reglan verði sú að til tekna skuli teljast verðbætur á höfuðstól og vexti í stað verðbóta á afborganir og vexti. Í þessu felst að hækkun á höfuðstól vísitölutryggðrar kröfu eða inneignar á skattárinu telst til tekna án tillits til þess hvort eða að hvaða marki sú hækkun fæst greidd á árinu í formi hækkunar afborgana. Í framhaldi af þessu er lagt til að gengishagnaður skuli allur tekjufærður á því ári sem gengisbreyting á sér stað. Ástæðan fyrir því að tillaga er gerð um að tekjufæra þegar í stað hækkun á nafnverði höfuðstóls verðtryggðra krafna eða inneigna er sú að skv. 22. gr. frumvarpsins miðast gjaldfærsla, sem kemur til leiðréttingar þessum fjármagnstekjum, við höfuðstól. Nettóáhrif þessara greina beggja eru því þau að skattskyldir verða einungis vextir umfram verðbólguþingustig. Séu vaxtatekjur hins vegar minni en nemur verðbólguþingustiginu telst mismunur á verðyrnun höfuðstólsins og vöxtunum til gjalda. Hliðstæðar tillögur eru gerðar til breytinga á ákvæðum 51. gr. laga nr. 40/1978 um vaxtagjöld, sbr. 20. gr. frumvarpsins.“

Þessar breytingartillögur snerta einungis vaxtatekjur lögaðila og vaxtatekjur manna sem tengdar eru atvinnurekstri eða sjálfstæðri starfsemi.

Vaxtatekjur manna utan rekstrar eru í heild frádráttarþærar frá tekjum skv. a-lið 10. gr. frumvarps þessa en vaxtatekjur af öðru en sparifé geta hins vegar skert heimild til vaxtafrádráttar skv. d-lið 10. gr. frumvarpsins og þykir ekki fært að láta þá skerðingu miðast við annað en verðbætur af afborgunum og vöxtum.“

Við þessa breytingu á ákvæðum 8. gr. laga nr. 40/1978 voru sett sérákvæði í 3. mgr. 8. gr. laganna um skattalega meðferð vaxta og verðbóta á afborganir og vexti manna sem ekki tengdust atvinnurekstri eða sjálfstæðri starfsemi, þ.e. að til tekna teldust hjá þeim mönnum aðeins gjaldfallnir vextir og verðbætur á afborganir og vexti. Að vísu er ekki í d-lið 5. gr. laganna nr. 7/1980 (þriðju grein frumvarpsins) um breytingu á 8. gr. laga nr. 40/1978 minnst á vaxtatekjur heldur eingöngu á verðbætur en eins og áður er komið fram ber að líta á verðbætur sem vexti í skattalegu tilliti og hefur raunar svo verið gert allt frá árinu 1968, sbr. úrskurð ríkisskattaneftndar nr. 804/1968, sem sendur er hér með [. . .].

Samkvæmt skilmálum flestra ríkisverðbréfa er aðeins um eina endurgreiðslu að ræða. Við þær aðstæður gjaldfalla vextir og verðbætur ekki fyrr en sá greiðsludagur rennur upp nema handhafi verðbréfsins hafi selt það fyrir þann tíma.

Samkvæmt ákvæðum 3. mgr. 8. gr. laga nr. 75/1981 teljast vextir og verðbætur af viðkomandi ríkisverðbréfum því ekki til tekna fyrr en greiðsla til handhafa verðbréfa hefur farið fram.

Með tilliti til framanritaðs telur ríkisskattstjóri að skattyfirvöld hafi farið að lögum við túlkun framangreindra atriða sem umkvörtunaraðili fjallar um.

Vaðandi það atriði sem minnst er á í lok bréfs yðar um tvær uppgjörsaðferðir vaxta þá er það túlkun ríkisskattstjóra að ákvæði 2. mgr. C-liðar 69. gr. laga nr. 75/1981, eftir að þau ákvæði tóku gildi 1. janúar 1994, verði ekki skilin svo að um tvær uppgjörsaðferðir vaxtatekna eða vaxtagjalda sé að ræða við útreikning og ákvörðun vaxtabóta.

Samkvæmt 1. tölul. 2. mgr. C-liðar 69. gr. laga nr. 75/1981 er eingöngu fjallað um gjaldfallna vexti og gjaldfallnar verðbætur á afborganir og vexti. Ríkisskattstjóri telur því að sú reikningsaðferð sem áður gildi um áfallna vexti til ákvörðunar vaxtabótum sé ekki til staðar lengur.“

Með bréfi, dags. 24. júlí 1995, gaf ég A kost á því að gera þær athugasemdir í tilefni af fyrrgreindu bréfi ríkisskattstjóra, sem hann teldi ástæðu til. Með bréfi, dags. 3. ágúst 1995, er mér barst 8. s.m., gerði A grein fyrir athugasemdum sínum.

A vísaði í athugasemdunum til þeirrar meginreglu um tekjutímabil, sem fram kemur í 2. mgr. 60. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, þ.e. að tekjur skuli að jafnaði telja til tekna á því ári, sem þær verða til, þ.e. þegar myndast hefur krafa þeirra vegna á hendur einhverjum, nema um óvissar tekjur sé að ræða. Að því er snerti spariskírteini ríkissjóðs þá sé engin óvissa á ferðinni. Verðgildi bréfanna liggja alltaf fyrir og gefi ríkisskattstjóri út uppreiknað verð þeirra í leiðbeiningum sínum um hver áramót með vöxtum og verðbótum, enda sé skýrlega kveðið á um það í 5. tölul. 74. gr. laga nr. 75/1981, að telja beri skuldabréf og önnur slík bréf til eignar á nafnverði að viðbættum áföllnum vöxtum og verðbótum á höfuðstól, sem miðist við vísitölu í janúar á næsta ári eftir lok reikningsárs. A ítrekar það sjónarmið sitt, að sú regla, að telja vexti og verðbætur af spariskírteinum ríkissjóðs og öðrum slíkum bréfum til tekna á framtali aðeins einu sinni við innlausn eða sölu, hafi byggt á því, að vaxtatekjur af þessu sparifé hafi verið undanþegnar skattlagningu. Þessi aðferð, sem hafi verið til einföldunar fyrir framteljendur, hafi því ekki komið að sök, enda þótt hún samrýmdist ekki lögum, sbr. 60. gr. laga nr. 75/1981. Eftir að leitt hafi verið í lög, að allar vaxtatekjur skerði vaxtagjöld til ákvörðunar vaxtabóta, gangi þessi uppgjörsháttur ríkisskuldabréfa ekki lengur, því að með honum sé verið að nota áður skattfrjálsa, uppsafnaða vexti og verðbætur mörg ár aftur í tímann til skerðingar á vaxtabótum ársins.

IV.

1.

Kvörtun A varðar tiltekin atriði í leiðbeiningum ríkisskattstjóra til útfyllingar skattframtals einstaklinga framtalsárið 1995, sem hann telur, að ekki fái staðist, en lýtur ekki að sérstakri stjórnvaldsákvörðun í máli hans vegna ákvörðunar vaxtabóta þetta gjaldár. Leiðbeiningar af þessum toga eru innan starfshlutverks ríkisskattstjóra samkvæmt 1. mgr. 101. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, og eru til þess að „... auðvelda framteljendum útfyllingu skattframtals og helstu eyðublaða sem því þurfa að fylgja“, eins og tekið er fram á bls. 3 í þeim. Leiðbeiningunum er dreift til allra framteljenda með framtalseyðublöðum og verður að telja, að það, sem fram kemur í leiðbeiningunum, móti verulega framtalsgerð framteljenda, enda verður að ganga út frá því, að í efni leiðbeininganna birtist afstaða skattyfirvalda til þeirra atriða, sem þær hafa að geyma. Því er brýnt, að leiðbeiningar þessar séu vandaðar og fullkomlega í samræmi við lög.

Samkvæmt framansögðu eru ákvæði 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, sbr. og 2. tölul. 1. mgr. 5. gr. reglna nr. 82/1988, um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis, því ekki til fyrirstöðu, að ég fjalli um kvörtunarefnið, sem að öðru leyti uppfyllir og lagaskilyrði fyrir því, að ég hafi afskipti af því. Mun athugun mín beinast að hinum umdeildu atriðum í leiðbeiningum ríkisskattstjóra. Umfjöllun mín mun hins vegar markast af því, að ekki liggja fyrir úrlausnir æðsta úrskurðarvalds skattsýslunnar, yfirskattanefndar, um kvörtunarefnið.

Í tilefni af svarbréfi ríkisskattstjóra, dags. 21. júlí 1995, tek ég fram, að þess misskilnings virðist gæta í bréfinu, að kvörtun A lúti að meðferð dráttarvaxta til ákvörðunar vaxtabóta, auk meðferðar vaxtatekna og verðbóta af spariskírteinum ríkissjóðs við ákvörðun bóta þessara. Ég skil kvörtun A hins vegar svo, að hann tefli meðferð dráttarvaxta fram sem dæmi um tímaviðmiðun vaxtagjalda til að treysta rökfærslu sína um meðferð vaxtatekna og verðbóta af spariskírteinum ríkissjóðs við ákvörðun vaxtagjalda til útreiknings vaxtabóta. Samkvæmt þessu er meðferð dráttarvaxta ekki sjálfstætt kvörtunarefni.

2.

Eins og fram kemur í kvörtun A, urðu þær breytingar á frádrætti vaxtatekna frá vaxtagjöldum til ákvörðunar vaxtabóta frá og með gjaldárinu 1995, að skerða ber nú vaxtagjöld til útreiknings vaxtabóta um allar vaxtatekjur samkvæmt 8. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, sbr. 3. málsl. 3. mgr. C-liðar 69. gr. laga þessara, eins og málsgrein þessari var breytt með 9. gr. laga nr. 122/1993, um breytingar í skattamálum, og f-lið 7. gr. laga nr. 147/1994, um breyting á lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum. Samkvæmt 14. gr. laga nr. 122/1993 og 17. gr. laga nr. 147/1994 komu þessar breytingar til framkvæmda við ákvörðun vaxtabóta gjaldárið 1995. Þá er þess að geta, að sú breyting var og gerð á C-lið 69. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með 9. gr. laga nr. 122/1993, að vaxtagjöld til ákvörðunar vaxtabóta teljast nú aðeins gjaldfallnir vextir. Þannig er ekki lengur unnt að færa reiknaða, áfallna vexti í þessu skyni, eins og skattaðilum var áður heimilt, kysu þeir það.

Áður en framangreindar lagabreytingar um frádrátt vaxtatekna frá vaxtagjöldum til ákvörðunar vaxtabóta tóku gildi, voru ákvæði í 1. og 2. tölul. 3. mgr. C-liðar 69. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, sem mæltu fyrir um frádrátt vaxtatekna samkvæmt 3.–5. tölul. 1. mgr. 8. gr. laganna frá vaxtagjöldum til ákvörðunar vaxtabóta. Þau ákvæði höfðu verið í gildi frá því að ákvæði um vaxtabætur voru fyrst lögtekin með 1. gr. laga nr. 79/1989, um breyting á lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, sbr. 9. gr. laga nr. 117/1989, um breyting á þeim sömu lögum. Sú lögmæltu tilhögun frádráttar vaxtatekna frá vaxtagjöldum til ákvörðunar vaxtabóta,

sem áður gildi, þýddi, að vaxtatekjur af innstæðum í innlendum bönkum, sparisjóðum og innlánsdeildum samvinnufélaga, á póstgíróreikningum og orlofsfjárreikningum og vextir af verðbréfum, sem hliðstæðar reglur gilda um samkvæmt sérlögum, svo og vextir af stofnsjóðseign í félögum samkvæmt 2. tölul. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 75/1981 komu ekki til skerðingar vaxtagjöldum til ákvörðunar vaxtabóta, sbr. tilgreiningu vaxtatekna í 1. og 2. tölul. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 75/1981. Sama gildi um ákvörðun vaxtafrádráttar vegna öflunar íbúðarhúsnæðis til eigin nota, sbr. frádráttarheimild þá, sem var í 1. tölul. E-liðar 1. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, og felld var niður með 4. gr. laga nr. 49/1987, um breyting á lögum þessum, svo og um vaxtaafslátt, er í gildi var gjaldárin 1988 og 1989, sbr. ákvæði til bráðabirgða I í lögum nr. 49/1987 og 14. gr. laga nr. 92/1987.

Þá tel ég rétt að víkja stuttlega að skattalegri meðferð vaxtatekna og vaxtagjalda almennt hjá mönnum utan atvinnurekstrar. Með lögum nr. 7/1980, um breyting á lögum nr. 40/1978, um tekjuskatt og eignarskatt, voru gerðar viðamiklar breytingar á lagaákvæðum um þetta efni. Tekin var upp sú meginregla, að vaxtatekjur manna utan atvinnurekstrar kæmu ekki til skattlagningar, en vaxtagjöld yrðu á hinn bóginn almennt ekki frádráttarbær hjá þessum aðilum. Þrátt fyrir þessa meginreglu var tekin upp með i-lið 14. gr. laga nr. 7/1980 frádráttarheimild í 1. tölul. E-liðar 1. mgr. 30. gr. laga nr. 40/1978, um tekjuskatt og eignarskatt, sbr. lög nr. 75/1981, er síðar giltu, er tók til vaxtagjalda af skuldum vegna öflunar íbúðarhúsnæðis til eigin nota, svo sem nánar var afmarkað. Er þessi skipan mála enn gildandi. Hins vegar hefur verið horfið frá frádrætti vaxta af skuldum til öflunar íbúðarhúsnæðis, sbr. 4. gr. laga nr. 49/1987, um breyting á lögum nr. 75/1981. Í staðinn voru teknar upp húsnæðisbætur og vaxtaafsláttur. Sú tilhögun var lögð fyrir róða og vaxtabætur lögleiddar frá og með gjaldárinu 1990. Breytingar þessar snertu þannig einvörðungu tilhögun á stuðningi almannavaldsins við einstaklinga vegna öflunar á íbúðarhúsnæði til eigin nota, en skattaleg meðferð vaxtatekna og vaxtagjalda manna utan atvinnurekstrar að öðru leyti og almennt hefur haldist óbreytt. Lögskipan tilhögunar á skattfrelsi vaxtatekna er þannig, að í 3. tölul. C-liðar 7. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, er kveðið á um skattskyldu vaxta, verðbóta, affalla og gengishagnaðar, sbr. 8. gr. laganna, þar sem tekju-liðir þessir eru nánar skilgreindir, en í 1. tölul. B-liðar 1. mgr. 30. gr. laganna er síðan mælt fyrir um, að draga meg frá tekjum vaxtatekjur, afföll og gengishagnað samkvæmt 8. gr., enda séu tekjur þessar ekki tengdar atvinnurekstri eða sjálfstæðri starfsemi.

Í lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, er ekki kveðið á um það, með hvaða hætti vaxtatekjur og vaxtagjöld manna utan atvinnurekstrar skuli gerð upp að því undanskildu, að nú (frá og með gjaldárinu 1995) ber að miða við gjaldfallin vaxtagjöld við ákvörðun vaxtabóta, sbr. 2. mgr. C-liðar 69. gr. laga nr. 75/1981, eins og staflið þessum var breytt með 9. gr. laga nr. 122/1993, um breytingar í skattamálum. Öðru máli gegnir um verðbætur til tekna eða gjalda hjá mönnum utan atvinnurekstrar. Miða ber við gjaldfallnar verðbætur á afborganir og vexti, sbr. 2. mgr. 8. gr. og 2. mgr. C-liðar 69. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, sbr. og lokamálslið 2. mgr. 51. gr. sömu laga, er felldur var niður með 5. gr. laga nr. 49/1987. Að því er verðbætur snertir er þess þó að geta, að ekki er lengur með öllu ljóst, hvernig haga ber gjaldfærslu verðbóta hjá mönnum utan atvinnurekstrar af öðrum lánnum en þeim, sem eru til öflunar íbúðarhúsnæðis til eigin nota, eftir síðastgreinda lagabreytingu. Í 3. másl. 2. mgr. 51. gr. laga nr. 75/1981 var tekið fram, að til gjalda sem verðbætur og gengistöp samkvæmt 1. mgr. greinarrinnar, sem menn bæru og ekki væru í tengslum við atvinnurekstur eða sjálfstæða starfsemi, teldust aðeins gjaldfallnar verðbætur og gengistöp á afborganir og vexti. Í athugasemdum við 5. gr. í frumvarpi því, er varð að lögum nr. 49/1987, um breyting á lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, segir: „Í 2. og 3. másl. 2. mgr. 51. gr. gildandi laga er kveðið á um hvað teljist frádráttarbærir vextir í skilningi E-liðs 1. mgr. 30. gr. o.fl. Ákvæði þessi eru óþörf í ljósi þess að vextir verða ekki frádráttarbærir

frá tekjum, sbr. 4. gr., nái frumvarpið fram að ganga.“ (Alpt. 1986, A-deild, bls. 2983.) Frumvarpið gerði ráð fyrir húsnaðisbótum, ótengdum vaxtagjöldum, og vaxtaafslætti og benda þessi orð til þess, að ekki hafi verið talin nauðsyn á lagareglu um þetta, nema í tengslum við bein skattaleg áhrif vaxtagjalda manna utan atvinnurekstrar.

Með Hrd. 1974:823 var úr því skorið, að mönnum, sem ekki hafa með höndum atvinnurekstur eða sjálfstæða starfsemi, væri heimilt að færa í skattskilum sínum reiknaða, áfallna vexti. Um þetta segir meðal annars svo í dómi þessum: „Ákvæði skattalaga stemma eigi stigu við, að sá háttur sé á hafður um frádrátt vaxta, er stefndi hefur valið í skattframtali sínu 1970, en bríðdur eru eigi á það bornar, að vaxtatal stefnda sé rétt miðað við þann hluta vaxtagreiðslu, sem á var fallin við árslok 1969. Eigi er sýnilegt, að ákvæði skattalaga geri mun á skattþegnum að þessu leyti eftir því, hvort þeir hafa með höndum atvinnurekstur eða eigi. Sá háttur, sem lögmæltur er um tekjur í 2. málgr. 18. gr. laga nr. 90/1965, styrkir og þann lögskýringarkost, sem stefndi reisir málstað sinn á, þegar litið er til samkvæmni í skattalögum og meginreglum skattaréttar.“

Í gildistíð núgildandi laga um tekjuskatt og eignarskatt hefur verið gert ráð fyrir því, að menn utan atvinnurekstrar geti valið milli tveggja aðferða við vaxtafærslu. Í leiðbeiningum ríkisskattstjóra hafa þessar tvær vaxtafærsluáðferðir verið greindar, sbr. t.d. bls. 11 í leiðbeiningum embættisins við útfyllingu skattframtals einstaklinga árið 1980 og bls. 29 í leiðbeiningum og dæmum um útfyllingu skattframtals einstaklinga framtalsárið 1994 og sambærilegar leiðbeiningar öll framtalsárin þar á milli. Í leiðbeiningum framtalsárið 1995 er þessa vals við vaxtauppgjör ekki lengur getið. Í fyrrnefndum leiðbeiningum framtalsárið 1994 segir svo um þetta: „Velja má milli tveggja aðferða við uppgjör vaxta (ekki verðbóta). Annars vegar má færa gjaldfallna vexti, hins vegar má færa reiknaða, áfallna vexti ársins. Hvort sem notuð er fyrri eða síðari aðferðin verður að gæta þess að sömu aðferð sé beitt við allar eignir sem telja skal fram í 10.3 og sömuleiðis allar skuldir sem telja skal fram í 10.6.“ Þá hefur verið gert ráð fyrir þessum tveimur aðferðum við vaxtafærslu á eyðublöðum fyrir „greinargerð um vaxtagjöld af lánum sem tekin hafa verið til öflunar á íbúðarhúsnaði til eigin nota“ (RSK 3.09), þar til gjaldárið 1995, en frá og með því gjaldári er einungis heimilt að færa gjaldfallin vaxtagjöld af lánum þessum, sbr. breytingu þá, sem gerð var með 9. gr. laga nr. 122/1993, um breytingar í skattamálum. Í skýringum á bakhlið eyðublaða þessara er vikið að tilhögun vaxtafærslna. Á bakhlið eyðublaðs þess, sem notað var framtalsárið 1994, segir meðal annars svo um þetta: „Auk gjaldfallinna vaxta og verðbóta, þ.e. vaxta og verðbóta sem fallið hafa í gjalddaga á árinu, er heimilt að reikna einnig áfallna vexti frá síðasta gjalddaga á árinu til áramóta. Þessi heimild nær ekki til verðbóta. Séu áfallnir vextir reiknaðir þarf að gæta þess að reikna áfallna vexti af öllum skuldum og einnig af öllum eignum skv. 10.2 og 10.3 á skattframtalinu.“

Um uppgjör vaxta og verðbóta af spariskírteinum ríkissjóðs segir svo á bls. 13 í leiðbeiningum ríkisskattstjóra framtalsárið 1995: „Vaxtatekjur af spariskírteinum ríkissjóðs, húsbréfum og hlutdeildarskírteinum færast til tekna við innlausn eða sölu. Vaxtatekjur eru mismunur á sölu- eða innlausnarverði og kaupverði.“ Kom þessi uppgjörsaðferð þegar fram í leiðbeiningum ríkisskattstjóra framtalsárið 1980, sbr. bls. 10 í því plaggi. Þótt ekki sé sérstaklega tekið fram í lögum nr. 75/1981, hvaða uppgjörshátt eigi að viðhafa að þessu leyti, þá virðist gert ráð fyrir þessari tilhögun á uppgjöri vaxta og verðbóta af spariskírteinum ríkissjóðs í athugasemdum með 8. gr. frumvarps þess, er varð að lögum nr. 40/1978, um tekjuskatt og eignarskatt, eins og ríkisskattstjóri bendir réttilega á í svarbréfi sínu. Í athugasemdum þessum segir svo: „Gert er ráð fyrir því að eigendur spariskírteina telji vexti og verðbætur fram til tekna þegar það er til útborgunar.“ (Alpt. 1977, A-deild, bls. 2569.)

Þá er rétt að benda á, að breyting hefur orðið á leiðbeiningum ríkisskattstjóra viðvíkjandi tekjufærslu affalla af spariskírteinum án þess að lagabreyting hafi komið til. Á

bls. 27 í leiðbeiningum ríkisskattstjóra framtalsárið 1992 segir: „Hafi spariskírteini ríkissjóðs verið keypt með afföllum skal þó telja afföllin hér til tekna hlutfallslega miðað við endurgreiðslutíma bréfsins.“ Er þessi regla í samræmi við 4. tölul. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 75/1981. Á bls. 28 í leiðbeiningum ríkisskattstjóra framtalsárið 1993 segir hins vegar svo um þetta: „Hafi spariskírteini ríkissjóðs verið keypt með afföllum ber að færa afföllin til tekna á sama hátt og vexti, þ.e. annað hvort við innlausn eða sölu bréfanna.“

Af framansögðu tel ég, að ráða megi, að sá uppgjörsháttur vaxta og verðbóta af spariskírteinum ríkissjóðs, sem fyrr getur, hafi öðrum þræði verið ákveðinn til einföldunar fyrir framteljendur, enda þótt finna megi nokkra stoð fyrir þessu, sbr. fyrrgreindar athugasemdir með frumvarpi því, er varð að lögum nr. 40/1978. Vafalaust hefur verið talið, að þetta gæti að einhverju leyti helgast af því, að tekjuliðir þessir höfðu enga beina skattalega þýðingu hjá mönnum, væru þeir ekki tengdir atvinnurekstri eða sjálfstæðri starfsemi. Það sama virðist raunar skýra lausatök á lagareglum um verðbætur af skuldum utan atvinnurekstrar, að öðru leyti en vegna lána til öflunar íbúðarhúsnæðis til eigin nota. Þessi uppgjörsháttur vaxtatekna og verðbóta af spariskírteinum útilokar ekki, að mínum dómi, að heimilt hafi verið að færa áfallna, reiknaða vexti af verðbréfum þessum, ef framteljendur notuðu slíka uppgjörsaðferð almennt við vaxtatal sitt. Þá sýnist mér álitamál hvort tekjuuppgjör affalla, sem nú hefur verið fellt inn í þennan uppgjörshátt samkvæmt leiðbeiningum ríkisskattstjóra fái staðist samkvæmt ákvæðum 4. tölul. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 75/1981. Túlkun ríkisskattstjóra í svarbréfi embættisins til mín, dags. 21. júlí 1995, á 2. mgr. 8. gr. laga nr. 75/1981, sbr. d-lið 5. gr. laga nr. 7/1980, þess efnis að orðalagið „gjaldfallnar verðbætur“ feli jafnframt í sér vaxtatekjur, enda þótt vaxtatekna sé þar í engu getið, tel ég orka tvímælis. Þær skilgreiningar eru í 1. og 2. tölul. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 75/1981, að verðbætur teljast með vöxtum. Röklega leiðir hins vegar ekki af þessu, að hugtakið verðbætur teljist fela í sér vexti. Slík skilgreining yrði að mínum dómi að byggjast á sérstakri lagaheimild. Tilvitnaður úrskurður ríkisskattaneftndar nr. 804/1968 gengur í þá átt að telja visítöluálag með vöxtum en ekki öfugt. Af 2. mgr. 8. gr. laga nr. 75/1981 er hins vegar ljóst, að til tekna sem verðbætur af kröfum eða inneignum manna, sem ekki eru tengdar atvinnurekstri eða sjálfstæðri starfsemi, teljast aðeins gjaldfallnar verðbætur og gildir sú regla jafnt um spariskírteini ríkissjóðs sem annað og án tillits til þess, hvor uppgjörshátturinn hefur verið valinn á vöxtum. Hvað snertir verðbætur á skuldir manna, sem ekki eru tengdar atvinnurekstri eða sjálfstæðri starfsemi, aðrar en skuldir vegna öflunar íbúðarhúsnæðis til eigin nota, er ekki beinum lagaákvæðum til að dreifa, eins og fyrr segir.

Samkvæmt framansögðu tel ég, að eftir beinum fyrirmælum 2. mgr. 8. gr. laga nr. 75/1981 beri að telja verðbætur af spariskírteinum ríkissjóðs til tekna á því tekjuári, þegar þær falla í gjalddaga og engu breyti um þá tilhögun tekjufærslu, þótt þær séu uppsafnaðar frá fleiri árum. Að þessu leyti tel ég, að leiðbeiningar ríkisskattstjóra standist. Hins vegar tel ég áhöld um það, hvort uppgjör vaxtatekna af bréfum þessum sé fortakslaust bundið við gjaldfallna vexti. Að mínum dómi þarf að athuga, hvort framteljendur geti fært áfallna, reiknaða vexti af bréfum þessum, noti þeir slíka uppgjörsaðferð í skattskilum sínum. Í þessu sambandi tek ég fram, að ég tel þá túlkun ríkisskattstjóra ekki vafalaus, að þar sem vaxtauppgjör af skuldum til ákvörðunar vaxtabóta sé nú miðað við gjaldfallin vaxtagjöld einvörðungu, sbr. 2. mgr. C-liðar 69. gr. laga nr. 75/1981, eins og staflíð þessum var breytt með 9. gr. laga nr. 122/1993, þá gildi þar með almennt við vaxtauppgjör hjá mönnum utan atvinnurekstrar aðeins ein uppgjörsaðferð, þ.e. um gjaldfallna vexti. Í þessu sambandi minni ég á þá rótgrónu tilhögun um tvær valkvæðar uppgjörsaðferðir í þessum efnisum, sem fyrr hefur verið lýst. Tel ég álitamál, hvort unnt sé að ýta þeirri tilhögun til hliðar nema samkvæmt ótvíræðri lagaheimild.

Sú breyting á C-lið 69. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, að vaxtagjöld til ákvörðunar vaxtabóta skuli skerðast um allar vaxtatekjur

samkvæmt 8. gr. laganna, var ákveðin í endanlegri mynd með f-lið 7. gr. laga nr. 147/1994, um breyting á fyrrnefndu lögunum, þar sem ákvæði þessu er skipað í 3. málsl. 3. mgr. C-liðar 69. gr. þeirra laga. Eins og fyrr segir, var breyting þessi upphaflega tekin í lög með 9. gr. í I. kafla laga nr. 122/1993, um breytingar í skattamálum. Um gildistöku þess ákvæðis fór eftir 14. gr. þeirra laga. Þar segir svo: „Ákvæði þessa kafla öðlast gildi 1. janúar 1994 og koma til framkvæmda við staðgreiðslu á árinu 1994 og við álagningu tekjuskatts og eignarskatts á árinu 1995 á tekjur á árinu 1994 og eignir í lok þess árs og við ákvörðun bóta á árinu 1995.“ Um gildistöku f-liðar 7. gr. laga nr. 147/1994 segir svo í 17. gr. þeirra laga, sbr. 2. gr. laga nr. 101/1995: „Ákvæði 1. gr., c-liðar 2. gr., a-liðar 3. gr., 4. og 5. gr., a-, b-, c-, e-, f-, g-, h-, i- og j-liðar 7. gr. og 8., 9. og 12. gr. koma til framkvæmda við álagningu tekjuskatts og eignarskatts á árinu 1995 vegna tekna og gjalda á árinu 1994 og eigna og skulda í lok þess árs og ákvörðun bóta á árinu 1995.“

Eins og fyrr segir, hefur sá uppgjörsháttur vaxta og verðbóta af spariskírteinum ríkissjóðs, sem tíðkast hefur og ríkisskattstjóri miðar við í leiðbeiningum sínum, það að jafnaði í för með sér, að til tekna koma í einu lagi vextir og verðbætur fyrir mörg ár aftur í tímann, sem út af fyrir sig víkur frá meginreglu 2. mgr. 60. gr. laga nr. 75/1981 um tekjutímabil. Þrátt fyrir það, að uppgjörsháttur þessi geti almennt staðist við tekjuuppgjör af bréfum þessum, að því marki, sem reifað hefur verið hér að framan, er að mínum dómi ekki þar með öruggt, að slík tekjuuppgjör, byggð á þessum uppgjörshætti, falli óbreytt undir íþyngjandi lagareglur við gildistöku þeirra, þegar svo er komið, að tekjur þessar eru samkvæmt ákvörðun löggjafans látnar valda skerðingu á skattalegum réttindum, eins og raunin hefur orðið á með fyrrgreindum lagabreytingum. Í gildistökuákvæðum þessara breytinga, sem rakin eru hér að framan, er ekkert vikið að því, hvernig fara skuli með uppsafnaða vexti og verðbætur frá fyrri árum, þ.e. sem féllu til fyrir 1. janúar 1994, og í lögskýringargögnum er ekki vikið að þessu og raunar ekkert að þessari lagabreytingu varðandi meðferð vaxtatekna til skerðingar á vaxtagjöldum við ákvörðun vaxtabóta. Er því ekki um það að ræða, að lögin mæli fyrir um það, að skerðingin verki aftur í tímann á þann hátt að taka til tekna, sem urðu til, áður en þau tóku gildi. Að þessu virtu og eins og uppgjörsaðferð vaxtatekna og verðbóta af spariskírteinum ríkissjóðs hefur verið háttáð, sbr. og meginreglu 2. mgr. 60. gr. laga nr. 75/1981 um tekjutímabil, tel ég, að tilefni sé til þess, að athugað verði sérstaklega, hvort unnt sé, án sérstakrar lagaheimildar, að fella undir hin íþyngjandi nýmæli vexti og verðbætur af spariskírteinum ríkissjóðs og öðrum slíkum verðbréfum, sem myndast hafa fyrir gildistöku umræddra lagabreytinga. Ég bendi og á, að jafnvel þótt slíku lagaákvæði væri til að dreifa, mætti draga í efa, að það fengi staðist, sbr. nú 2. mgr. 77. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944, eins og þeirri grein var breytt með 15. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995, um breyting á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, með síðari breytingum.

V.

Niðurstaða álits míns, dags. 8. janúar 1996, var svohljóðandi:

„Samkvæmt framansöguð er það niðurstaða mín, að tilefni sé til þess, að leiðbeiningar ríkisskattstjóra verði teknar til endurskoðunar að því er varðar vaxtauppgjör einstaklinga utan atvinnurekstrar með tilliti til þeirra atriða, sem ég hef vikið að í þessu áliti mínu. Eru það tilmæli mín til ríkisskattstjóra, að hann athugi þessi atriði sérstaklega við gerð næstu leiðbeininga og geri nauðsynlegar breytingar, ef tilefni telst til þess.“

VI.

Hinn 27. janúar 1997 barst mér bréf ríkisskattstjóra. Þar segir meðal annars:

„Í tilefni af áliti yðar í máli [A] var skattframkvæmd breytt. Telur ríkisskattstjóri hana nú í samræmi við álitið.“

Leiðbeiningar ríkisskattstjóra um útfyllingu skattframtals 1997 kveða á um hina nýju framkvæmd. Fylgir hér með ljósrit af bls. 13 í leiðbeiningabæklingi. Jafnframt fylgir hér með úrskurður yfirsattanefndar í málinu. Skattstjórum var kynntur úrskurðurinn á sínum tíma og í bréfi ríkisskattstjóra, er póstlagt var sl. föstudag, er at-
hygli skattstjóra vakin á breyttum reglum.

Væntir ríkisskattstjóri þess að þar með sé skattframtalinn í því horfi sem ásettanlegt er.“

17.9. Tryggingagjald. Gjaldflokkar. Rökstuðningur úrskurðar.
(Mál nr. 1726/1996)

A, formaður veiðifélagsins Y, kvartaði yfir úrskurði yfirsattanefndar, þar sem veiðifélaginu var gert að greiða tryggingagjald samkvæmt almennum gjaldflokki en ekki sérstökum gjaldflokki.

Í álit skipaðs umboðsmanns var það rakið að samkvæmt 2. mgr. 2. gr. laga nr. 113/1990, um tryggingagjald, skyldi á árinu 1994 greiða tryggingagjald í sérstökum gjaldflokki í atvinnugreinum sem féllu undir landbúnað, þar með talið fiskeldi og fiskrækt. Launagreiðslur þær sem voru tilefni álagningar tryggingagjalds í málinu voru inntar af hendi vegna endurbóta og viðgerða á laxastiga, en samkvæmt 2. mgr. 40. gr. laga nr. 76/1970, um lax- og silungveiði, taldist auðveldun á gönguleiðum fisks til fiskræktar, og taldi skipaður umboðsmaður að fella yrði laxastiga þar undir. Það varð ekki ótvírætt ráðið af orðalagi 2. mgr. 2. gr. laga nr. 113/1990 hvort það væri skil-
yrði að fiskrækt færi fram á bújörðum til að hún teldist til landbúnaðar, en skipaður umboðsmaður taldi það ekki skipta máli í þessu tilviki, þar sem framkvæmdirnar voru framkvæmdir á bújörðum. Skipaður umboðsmaður beiðdi þeim tilmælum til yfirsattanefndar að endurupptaka mál veiðifélagsins Y, yrði þess óskað, og taka mið af framangreindum sjónarmiðum um beitingu 2. mgr. 2. gr. laga nr. 113/1992.

Þá tók skipaður umboðsmaður fram, að í úrskurði yfirsattanefndar kæmi það eitt fram, að engin rök stæðu til álagningar í sérstökum gjaldflokki, þar sem starfsemi Y yrði ekki talin til landbúnaðar. Úrlausn um það, hvort starfsemi Y teldist til landbúnaðar var órökstudd og ekki var fjallað um hinar sérstöku lagareglur sem gilda um veiðifélög og fiskrækt á þeirra vegum, eða afstöðu til fiskræktar sem fellur undir landbúnað samkvæmt 2. mgr. 2. gr. laga nr. 113/1990. Taldi skipaður umboðsmaður að á það skorti að úrskurðurinn uppfyllti kröfur 13. gr. laga nr. 30/1992, um yfirsattanefnd, um efni rökstuðnings, og vísaði að öðru leyti til umfjöllunar í álitum umboðsmanns Alþingis, SUA 1995:442 og 447.

I.

Hinn 5. mars 1996 bar A, formaður Veiðifélags Y, fram kvörtun við mig f.h. veiðifélagsins. Kvartaði hann yfir úrskurði yfirsattanefndar, dags. 25. október 1995, þar sem veiðifélaginu var gert að greiða fyrir árið 1994 tryggingagjald samkvæmt almennum gjaldflokki, en ekki sérstökum gjaldflokki eins og félagið hafði gert kröfu um.

Með bréfi, dags. 12. mars 1996, óskaði ég eftir að víkja sæti í máli þessu og óskaði eftir að forseti Alþingis skipaði sérstakan umboðsmann til að fara með mál þetta, sbr. 14. gr. reglna nr. 82/1988, um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis. Forseti Alþingis skipaði með bréfi, dags. 12. apríl 1996, Tryggva Gunnarsson, hæstaráttarlögmann, til að fara með ofangreint mál.

H.

Samkvæmt lögum nr. 113/1990, um tryggingagjald, skulu launagreiðendur inna af hendi sérstakt gjald, tryggingagjald, af greiddum vinnulaunum, þóknunum, reiknuðu

endurgjaldi og öðrum tegundum greiðslna og launa eftir því sem nánar segir í þeim lögum. Tryggingagjald var samkvæmt 2. gr. laga nr. 113/1990 lagt á í tveimur gjaldflokkum, sérstökum og almennum. Í 2. og 3. mgr. 2. gr. laga nr. 113/1990 var gjaldskylda atvinnugreina flokkuð þannig:

„Í sérstökum gjaldflokki skulu vera atvinnugreinar sem flokkast undir fiskveiðar eða iðnað, skv. 1., 2., eða 3. flokki í atvinnuvegaflokkun Hagstofu Íslands, eða landbúnað, þar með talið skógrækt, fiskeldi, fiskrækt, jarðræktarframkvæmdir og byggingaframkvæmdir á bújörðum.

Í almennum gjaldflokki skulu vera allar aðrar gjaldskyldar atvinnugreinar.“

Í kvörtun Veidifélags Y og skjölum málsins kemur fram að tryggingagjald það sem Veidifélagi Y var gert að greiða fyrir gjaldárið 1993 var flokkað í sérstakan gjaldflokk. Hinn 26. júlí 1994 tilkynnti skattstjóri Norðurlandsumdæmis eystra Veidifélagi Y hins vegar um breytingu á launaframtali veidifélagsins fyrir gjaldárið 1994 með eftirfarandi bréfi:

„Með vísan til 1. málsgr. 95. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, er yður hér með gert viðvart um að skattstjóri hefir gert eftirfarandi breytingar á launaframtali yðar 1994:

Fært sundurliðun launa vegna tryggingagjalds, undir almennan gjaldflokk tryggingagjalds þar sem ekki verður séð að starfsemi Veidifélagsins geti talist til þeirra atvinnugreina sem heyra undir sérstaka gjaldflokka í 1. 2. og 3. tl. 2. mgr. laga nr. 113/1990, um tryggingagjald með síðari breytingum.

Kærufrestur vegna gerðra breytinga er 30 dagar frá og með dagsetningu auglýsingar skattstjóra um að álagningu skv. 1. málsgr. 98. gr. skattalaga sé lokið.“

Veidifélag Y kærði ofangreinda breytingu til skattstjóra Norðurlandsumdæmis eystra með bréfi, dags. 11. ágúst 1994. Þar kom meðal annars fram að litið hefði verið svo á að hlutaðeigandi tryggingagjald væri til komið vegna landbúnaðar þar sem það hefði verið greitt vegna endurbóta og viðgerða á laxastiga á vatnasvæði félagsins. Skattstjóri kvað upp úrskurð, dags. 25. október 1994, vegna kærunnar. Þar sagði meðal annars:

„Í kæru yðar rökstyðjið þér það álit yðar að veidifélögum beri að greiða tryggingagjald skv. sérstökum gjaldflokki með tilvísun í leiðbeiningar RSK. 6.02 frá 1991 grein 2.2 en þar kemur fram að tryggingagjald sé álagt í tveimur gjaldflokkum, sérstökum og almennum og að í sérstökum gjaldflokki séu atvinnugreinar sem flokkast undir fiskveiðar eða [iðnað], skv. 1., 2., eða 3. flokki í atvinnuvegaflokkun Hagstofu Íslands, þ. e. atvinnugreinar 110–399, eða landbúnað, þar með talið skógrækt, fiskeldi, fiskrækt, jarðræktarframkvæmdir og byggingaframkvæmdir á bújörðum þ. e. atvinnugreinar 011–019.

Á þessu sést að fiskrækt sú sem til er vitnað þarf að fara fram á bújörðum í tengslum við landbúnað og vera undir atvinnugreinarúmerum 011–019, en veidifélög eru nr. 835 í atvinnuvegaflokkun Hagstofu Íslands og skal því tryggingagjald lagt á skv. almennu gjaldstigi.

Kröfu kæranda er því hafnað.“

Veidifélag Y ítrekaði kæru sína til skattstjóra Norðurlands eystra með bréfi, dags. 2. nóvember 1994, þar sem úrskurður hins síðarnefnda hafði þá ekki borist félaginu. Erindið var framsent til yfirséðanefndar sem staðfesti móttöku kærunnar með bréfi, dags. 15. nóvember 1994, og sendi ríkisskattstjóra til umsagnar. Yfirséðanefnd kvað upp úrskurð í málinu hinn 25. október 1995 og þar sem sagði meðal annars:

„Kröfugerð kæranda byggist á því að starfsemi hans verði talin til landbúnaðar, sbr. 2. tölul. 2. mgr. 2. gr. laga nr. 113/1990, um tryggingagjald, og að hann beri tryggingagjald í sérstökum gjaldflokki. Engin rök standa til álagningar gjalds þessa á kæranda á þessum grundvelli, enda verður starfsemi hans ekki talin til landbúnaðar í skilningi nefnds lagaákvæðis. Kröfu kæranda er því hafnað.“

III.

Skipaður umboðsmaður Alþingis ritaði yfirsattanefnd bréf, dags. 21. maí 1996, og óskaði eftir því samkvæmt 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að yfirsattanefnd léti honum í té gögn málsins og skýrði viðhorf sitt til kvörtunar Veidifélags Y. Í svarbréfi yfirsattanefndar, dags. 18. júní 1996, sagði meðal annars:

„Svo sem fram kemur í úrskurði yfirsattanefndar komst hún að þeirri niðurstöðu að veidifélagið yrði ekki talið hafa með höndum landbúnað í skilningi 2. mgr. 2. gr. laga nr. 113/1990, um tryggingagjald, svo sem það ákvæði orðaðist við álagningu opinberra gjalda gjaldárið 1994. (Tilvísun í 2. tölul. er misritun.) Ekki er talin ástæða til frekari greinargerðar af hálfu yfirsattanefndar vegna kvörtunarinnar til viðbótar því sem fram kemur í nefndum úrskurði, en bent skal á að nokkrar breytingar hafa orðið á nefndu lagaákvæði frá því sem gildi gjaldárið 1994.“

Með bréfi, dags. 21. júní 1996, gaf skipaður umboðsmaður Veidifélags Y kost á því að gera athugasemdir við bréf yfirsattanefndar, en það kaus að gera ekki frekari athugasemdir.

IV.

Í máli þessu er kvartað yfir úrskurði yfirsattanefndar, dags. 25. október 1995, um flokkun tryggingagjalds Veidifélags Y fyrir gjaldárið 1994, en yfirsattanefnd felldi það í almennan flokk en ekki sérstakan eins og veidifélagið hafði gert kröfu um. Í úrskurði yfirsattanefndar segir það eitt um kröfugerð kæranda að engin rök standi til álagningar tryggingagjalds á kæranda á þeim grundvelli sem kærandi byggir á, enda verði starfsemi hans ekki talin til landbúnaðar í skilningi 2. mgr. 2. gr. laga nr. 113/1990, um tryggingagjald.

Fram er komið að launagreiðslur Veidifélags Y sem voru tilefni álagningar tryggingagjalds, voru inntar af hendur vegna endurbóta og viðgerða á laxastiga sem unnið var að á vegum félagsins í veiðivatni á félagssvæði þess. Þetta hefur ekki sætt athugasemdum af hálfu skattstjóra Norðurlandsumdæmis eystra eða yfirsattanefndar.

Samkvæmt 2. mgr. 2. gr. laga nr. 113/1990, um tryggingagjald, átti á gjaldárinu 1994 að greiða tryggingagjald í sérstökum gjaldflokki í atvinnugreinum sem meðal annars flokkast undir „landbúnað, þar með talið skógrækt, fiskeldi, fiskrækt, jarðræktarframkvæmdir og byggingaframkvæmdir á bújörðum“.

Í lögum um lax- og silungveiði nr. 76/1970 er mælt fyrir um veiðifélög, en samkvæmt 44. gr. þeirra laga er þeim sem veiðirétt eiga saman í veiðivatni skylt að gera með sér félagsskap um skipulag veiði í hverju fiskihverfi. Í 2. mgr. 44. gr. laganna er kveðið á um verkefni veiðifélaga:

„Veiðifélagi er skylt að stunda fiskrækt, eftir því sem við á. Fiskrækt telst friðun fisks, umbætur á lífsskilyrðum fisks, flutningur fisks í veiðivatn, auðveldun á göngu-leiðum fisks, eftirlit með veiði og annað, er lýtur að aukningu fiskstofns eða viðhaldi hans.“

Kostnað af starfsemi veiðifélags skulu félagsmenn greiða í sama hlutfalli sem þeir taka arð, sbr. 51. gr. laga nr. 76/1970. Þá segir í 2. mgr. 59. gr. sömu laga að eignir veiðifélags skuli teljast til jarða á félagssvæðinu í arðskrárhluftalli. Veiðifélög eru það sem nefnt er skyldufélög og eigendur veiðiréttar eiga ekki val um hvort þeir taka þátt í félaginu eða hlíta ákvörðunum þess, þ.m.t. um framkvæmdir á sviði fiskræktar. Veiðifélögin sinna því fiskrækt sem einstakir veiðiréttareigendur ættu annars kost á að sinna fyrir löndum sínum sameiginlega eða einir sér og kostnaður og opinber gjöld vegna þeirra framkvæmda kæmu þá beint til uppgjors í þeirra rekstri og skattskilum.

Eins og áður sagði voru launagreiðslur þær sem eru tilefni álagningar tryggingagjalds í þessu máli inntar af hendi vegna endurbóta og viðgerða á laxastiga. Í 2. mgr. 40. gr. laga nr. 76/1970 er „auðveldun á gönguleiðum fisks“ talin til fiskræktar og fella verður laxastiga þar undir. Í samræmi við þetta verður að telja að sú starfsemi Veiðifélags Y sem var tilefni álagningar tryggingagjalds fyrir árið 1994 hafi verið fiskrækt. Af orðalagi 2. mgr. 2. gr. laga nr. 113/1990 verður ekki ótvírætt ráðið hvort það sé skilyrði að fiskrækt fari fram á bújörðum til þess að hún teljist landbúnaður í merkingu ákvæðisins. Það er niðurstaða mín að það álitæfni skipti ekki í máli í þessu tilviki, þar sem líta verður á þær framkvæmdir sem Veiðifélag Y sinnti á sviði fiskræktar með umræddum endurbótum og viðgerð á laxastiga sem framkvæmdir á bújörðum, enda telst laxastigi þessi til eigna jarða á félagssvæðinu í arðskrárhluftalli, sbr. 2. mgr. 59. gr. laga 76/1970. Má hér og geta þess að í samræmi við úrskurð yfirkattaneftndar nr. 272/1984 hefur verið litið svo á að vegna eðlis veiðifélaga sé ekki um að ræða sjálfstæða skattskyldu slíkra félaga heldur skuli tekjum og eignum skipt milli hlutaðeigandi aðila.

Í samræmi við framangreint var það niðurstaða skipaðs umboðsmanns að leggja hafi átt tryggingagjald á Veiðifélag Y vegna ársins 1994 samkvæmt sérstökum gjaldflokki, sbr. 2. mgr. 2. gr. laga nr. 113/1990, um tryggingagjald, þar sem sú starfsemi sem var tilefni álagningarinnar hafi fallið undir landbúnað samkvæmt nefndu ákvæði. Úrskurður yfirkattaneftndar frá 25. október 1995 hafi því verið rangur að þessu leyti. Það voru því tilmæli skipaðs umboðsmanns til yfirkattaneftndar að hún endurupptæki mál Veiðifélags Y færu forsvarsmenn þess fram á það og við úrlausn málsins yrðu tekin mið af framangreindum sjónarmiðum um beitingu ákvæða 2. mgr. 2. gr. laga um tryggingagjald nr. 113/1990.

Texti úrskurðar yfirkattaneftndar er birtur í II. kafla hér að framan. Samkvæmt 13. gr. laga nr. 30/1992 um yfirkattaneftnd skulu úrskurðir yfirkattaneftndar vera ítarlega rökstuddir þannig að í forsendum þeirra komi skýrt fram á hvaða málsástæðum, kæruefnum og skattheimildum sé byggt. Í þeim úrskurði yfirkattaneftndar, sem kvörtunin tekur til, segir það eitt að engin rök standi til álagningar gjalds þess sem um er fjallað í málinu á þeim grundvelli sem kærandi haldi fram, enda verði starfsemi hans ekki talin til landbúnaðar í skilningi nefnds lagaákvæðis. Er kröfu kæranda því hafnað. Í úrskurði yfirkattaneftndar er ekki að finna rökstudda úrlausn um hvort starfsemi kæranda teljist til landbúnaðar í skilningi nefnds lagaákvæðis og þá er þar ekki heldur fjallað um hinar sérstöku lagareglur sem gilda um veiðifélög og fiskrækt á þeirra vegum, og afstöðu þeirra ákvæða til fiskræktar sem fellur undir landbúnað samkvæmt hinni sérstöku reglu 2. mgr. 2. gr. laga nr. 113/1990, um tryggingagjald. Þá er ekki að finna í úrskurðinum umfjöllun um þá úrlausn í úrskurði skattstjóra að vísa til atvinnuvegaflokkunar Hagstofu Íslands sem ekki verður séð að hafi eins og lögum var háttað átt við þegar um landbúnað var að ræða.

Skipaður umboðsmaður taldi á skorta að úrskurður yfirkattaneftndar frá 25. október 1995 hefði uppfyllt kröfur 13. gr. laga nr. 30/1992 um efni rökstuðnings. Hann vísaði að öðru leyti um það efni til umfjöllunar í álitum umboðsmanns Alþingis sem birt eru í skýrslu hans fyrir árið 1995, bls. 442 og 447. Verði sá úrskurður sem Veiðifélag Y hefur kvartað yfir endurupptekinn fyrir yfirkattaneftnd voru það tilmæli skipaðs umboðsmanns að gætt verði þeirra krafna sem lög gera til rökstuðnings kærúrskurða nefndarinnar.

V.

Niðurstaða skipaðs umboðsmanns, dags. 15. nóvember 1996, var svohljóðandi:

„Niðurstaða

Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða mín að flokka hafi átt tryggingagjald Veðifélags Y fyrir gjaldárið 1994 í sérstakan gjaldflokk samkvæmt 2. mgr. 2. gr. laga um tryggingagjald nr. 113/1990. Úrskurður yfirskattanefndar, dags. 25. október 1995, hafi því verið rangur að þessu leyti. Af þessum sökum beini ég þeim tilmælum til yfirskattanefndar að endurupptaka mál veðifélagsins, fari forsvarsmenn þess fram á það, og verði þá tekið mið af framangreindum sjónarmiðum við beitingu ákvæða 2. mgr. 2. gr. laga um tryggingagjald nr. 113/1990 við úrlausn málsins auk þess sem gætt verði þeirra krafna sem lög gera til rökstuðnings kæruúrskurða yfirskattanefndar.“

17.10. Ökutækjastyrkur og ökutækjakostnaður. Endurgreiddur bifreiðakostnaður. Akstursbækur. Torfærugjald. Akstur í eigin þágu. (Mál nr. 1890/1996)

A kvartaði yfir úrskurði yfirskattanefndar í máli hans vegna álagningar opinberra gjalda gjaldárið 1992. Í úrskurðinum var fjallað um lækkun skattstjóra á frádrætti kostnaðar á móti tekjufærðum ökutækjastyrk frá vinnuveitanda A. Í skattframtali sínu árið 1992 færði A sér til tekna 516.435 kr. sem ökutækjastyrk frá vinnuveitanda sinum, bæjarfélaginu X, vegna afnota þess af bifreið hans sem dýraeftirlits- og forðagæslumaður hjá X. Sömu fjárhæð færði A til frádráttar sem kostnað á móti ökutækjastyrknum. Skattstjóri lækkaði fjárhæð frádráttar á móti ökutækjastyrknum í 294.060 kr. Skattstjóri byggði lækkunina í meginatriðum á þrennu. Í fyrsta lagi, að færslur í akstursbækur væru ekki fullnægjandi, í öðru lagi að greiðsla torfærugjalds gæti ekki átt við um allan skráðan akstur A í þágu vinnuveitanda og í þriðja lagi að akstur A í eigin þágu væri vanreiknaður og akstur í þágu vinnuveitanda því oftalinn, meðal annars af þeim sökum, að akstur milli heimilis og vinnustaðar hefði verið talinn í þágu vinnuveitanda. Með úrskurði sínum staðfesti yfirskattanefnd úrskurð skattstjóra. A taldi í kvörtun sinni, að niðurstaða yfirskattanefndar í úrskurði nefndarinnar fengi ekki staðist með tilliti til málsatvika og að beiting sköttunarheimilda væri röng.

Í bréfi, sem umboðsmaður ritaði A, gerði hann grein fyrir gangi málsins hjá skattyfirvöldum. Því næst rakti hann lagaheimildir og stjórnvaldsfyrirmæli varðandi frádrátt kostnaðar á móti ökutækjastyrkjum. Gerð var grein fyrir því, að á þeim tíma, sem um ræddi, hefði verið gert ráð fyrir tvenns konar tilhögun á uppgjöri til skatts á greiðslum launagreiðanda fyrir afnot af bifreið launamanns. Annars vegar hefði verið um það að ræða, að til frádráttar ökutækjastyrk kæmi allur sannanlegur kostnaður vegna rekstrar ökutækis við öflun teknanna. Hins vegar hefði verið um þá tilhögun að ræða, að fallið væri frá kröfu um sannanlegan ökutækjakostnað og greinargerð vinnuveitanda, ef framteljandi fengi greiðslu fyrir afnot af eigin bifreið í þágu vinnuveitanda, þannig að um væri að ræða endurgreiðslu á kostnaði við rekstur hennar. Fyrir slíkri tilhögun hefðu verið sett skilyrði, þ.e. færsla akstursdagbókar eða aksturskýrslu, og að kílómetragjald hefði verið greitt í samræmi við skattmat ríkisskattstjóra. Uppgjöri greiðslna til A frá bæjarfélaginu X hefði verið hagað eftir síðastnefndum reglum, er giltu um endurgreiddan bifreiðakostnað. Greiðslurnar hefðu verið miðaðar við 13.210 km akstur í þágu bæjarfélagsins og reiknaðar samkvæmt al-

mennu kílómetragjaldi 27,07 kr. á km að viðbættu svonefndu torfærugjaldi 12,03 kr. á km, þ.e. 39,10 kr. pr. km á heildaraksturinn. Skattstjóri hefði hins vegar miðað við 10.000 km akstur í þágu vinnuveitanda og þar af reiknað torfærugjald vegna 2.000 km aksturs.

Umboðsmaður tók fram, að það hefði fyrst og fremst oltið á ákvæðum i skattmáti ríkisskattstjóra, hvernig borið hefði að ákvarða frádrátt A, en ekki yrði séð, að reglur skattmatsins væru andstæðar því lagaákvæði, sem frádrátturinn byggðist á.

Að því er varðar einstök atriði, sem lækking frádráttarins var byggð á, tók umboðsmaður fram, að hann teldi ekki efni til að finna að því, þótt skattyfirvöld hefðu gert athugasemdir við færslur A í akstursbækur, svo sem þeim væri háttáð, og lækkað frádráttarfjárhæð af þeim sökum, enda væri þá gætt hófs við þá ákvörðun.

Umboðsmaður reifaði skilgreiningu á torfærugjaldi og taldi, eins og háttáði til í umdæmi A og þar sem fram kæmi í ákvörðun vinnuveitanda um greiðslu þess, að tekið hefði verið að nokkru mið af öðrum atriðum en þeim, sem almennt byggju að baki torfærugjaldi, að ekki hefði verið ólöglegt að hafna því að torfærugjald gæti að öllu leyti átt við í tilviki A. Umboðsmaður taldi ekki ástæðu til að athuga mat skattyfirvalda á ákvörðun torfærugjalds í tilviki A, enda væru engin sérstök merki þess, að matið væri ómálefnalegt.

Að því er snertir ætlaðan vanreiknaðan akstur í eigin þágu tók umboðsmaður fram, að óhjákvæmilega yrði það nokkurt álitamál, að hans dómi, hvernig meta bæri einkanot A af vinnubifreiðum með tilliti til aksturs milli heimilis og vinnustaðar. Skýrar greinargerðir hefðu ekki legið fyrir af hálfu A um þetta, en samkvæmt almennum reglum hefði honum borið að sýna fram á réttmæti frádráttarliða. Ekki yrði annað séð en lækking skattstjóra á tilfærðum akstri í þágu vinnuveitanda um 3.120 km hefði verið gerð að álitum og bæði horft til annmarka á færslu akstursbóka og ætlaðs vanreiknaðs aksturs í einkaþágu. Þegar til þessa væri lítið og horft til þess, að lækkingin virtist vera innan hóflegra marka, svo og að slíkar áætlanir hlytu eðli málsins samkvæmt að vera háðar nokkurri óvissu, taldi umboðsmaður ekki vera tilefni til athugasemda vegna þessa atriðis.

Umboðsmaður taldi, að sá úrskurður yfirskattanefndar, sem kvörtunin beindist gegn, uppfyllti í meginatriðum þær kröfur, sem gerðar væru til úrskurða í kærumálum samkvæmt 3L gr. stjórnisýslulaga, nr. 37/1993.

Það varð niðurstaða umboðsmanns, að kvörtunin gæfi ekki nægilegt tilefni til frekari afskipta af hans hálfu, sbr. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis.

Í bréfi mínu til A, dags. 4. nóvember 1996, sagði:

„I.

Ég vísa til erindis yðar frá 10. september s.l., þar sem þér kvartíð yfir úrskurði yfirskattanefndar nr. 793 frá 13. október 1995 í máli yðar vegna álagningar opinberra gjalda gjaldárið 1992. Í úrskurði þessum er til meðferðar lækking skattstjóra á frádrætti kostnaðar á móti tekjufærðum ökutækjastyrk frá vinnuveitanda yðar. Teljið þér, að niðurstaða úrskurðarins fái ekki staðist með tilliti til málsatvika og beiting sköttunarheimilda sé röng. Um rökstuðning fyrir kvörtuninni vísið þér til þess, sem fram kom af yðar hálfu í kærum og málflytningi fyrir skattstjóra og yfirskattanefnd.

II.

Í gögnum, sem fylgdu kvörtun yðar, kemur fram, að þér færðuð yður til tekna í skattframtali árið 1992 ökutækjastyrk að fjárhæð 516.435 kr., sem þér fenguð greiddan frá

vinnuveitanda yðar, X, vegna afnota af bifreið yðar í störfum yðar sem dýraeftirlits- og forðagæslumaður hjá bæjarfélaginu. Sömu fjárhæð færðuð þér til frádráttar sem kostnað á móti ökutækjastyrknum. Þér undirrituðuð yfirlýsingu á ökutækjaskýrslu (RSK 3.04), sem fylgdi skattframtalinu, um að þér væruð reiðubúinn að leggja fram fullnægjandi akstursbækur eða akstursskýrslur og önnur gögn til staðfestingar á endurgreiddum bifreiðakostnaði vegna 13.210 km aksturs í þágu launagreiðanda. Ennfremur fylgdi skattframtalinu staðfesting bæjarritara X á að þér hefðuð fengið greiddan ökutækjastyrk samkvæmt samkomulagi milli yðar og bæjarfélagsins um akstur samkvæmt akstursbók.

Eftir að hafa krafið yður um aksturbækur með bréfi, dags. 26. janúar 1993, og að þeim fengnum, boðaði skattstjóri yður með bréfi, dags. 22. júní 1993, að frádráttur á móti ökutækjastyrk yrði áætlaður gjaldárið 1992, þar sem akstursbókum væri ábótavant. Meðal annars yrði ekki annað ráðið en að akstur milli heimilis og vinnustaðar og allur annar akstur hefði verið færður í bækurnar. Ennfremur væri ekki tilgreint, hvaðan og hvert ekið væri. Taldi skattstjóri að færslur í akstursbækur væru ekki í samræmi við 3. gr. reglugerðar nr. 591/1987, um laun, greiðslur og hlunnindi utan staðgreiðslu, og skattmat ríkisskattstjóra. Þá gerði skattstjóri athugasemd við það, að yður hefði verið greitt torfærugjald fyrir allan akstur í þágu launagreiðanda, en slíkt gjald gildi aðeins um akstur utan vega.

Hinn 7. febrúar 1994 lækkaði skattstjóri frádrátt á móti ökutækjastyrk í skattframtali yðar árið 1992 í 270.000 kr. og endurákvarðaði áður álögð gjöld yðar gjaldárið 1992 í samræmi við þá breytingu. Þér kærðuð þessa breytingu til skattstjóra með kæru, dags. 4. mars 1994. Tölduð þér, að ekki væri um neinn akstur að ræða milli heimilis og vinnustaðar, þar sem bifreiðin væri vinnustaðurinn. Vegna eðlis starfsins væri ógerlegt að fylla út akstursbækur á þann hátt, sem skattyfirvöld ætluðust til. X hefði fallist á þetta og samþykkt að greiða samkvæmt akstursbók, eins og hún væri útfyllt af yður. Í kærinni tókuð þér fram, að bifreið sú, sem þér notuðuð við starfann, væri óhæf til einkanota vegna dýraflutninga í henni. Þér ættuð aðrar bifreiðar til einkanota. Lýstuð þér störfum yðar og starfsvettvangi, er væri bæjarlandið allt, og áréttuðuð, að vinnustaður yðar væri í bifreiðinni, enda þótt þér hefðuð starfsaðstöðu í Z.

Með kæruráskurði, dags. 16. maí 1994, féllst skattstjóri á að hækka frádrátt á móti ökutækjastyrk úr 270.000 kr. í 294.060 kr., er miðaðist við 10.000 km akstur í þágu launagreiðanda. Tók skattstjóri að nokkru leyti tillit til torfærugjalds. Að öðru leyti hafnaði skattstjóri sjónarmiðum yðar og taldi, að hluti þess aksturs, sem þér færðuð í akstursbók, hefði verið akstur á fastan vinnustað. Með ólíkindum væri, að bifreiðin væri ekkert notuð í einkabágu.

Kæruráskurði skattstjóra skutuð þér til yfirséðanefndar með kæru, dags. 16. júní 1994, og ítrekuðuð kröfur yðar og röksemdir, auk frekari rökstuðnings í bréfi, dags. 19. október 1994. Kom fram hjá yður, að sá þáttur í starfi yðar, sem krefðist starfsaðstöðu í Z, væri hverfandi lítil. Þér tölduð einkanot af bifreiðinni hafa numið 500–2.000 km á ári, sem ekki væri fært í akstursbók. Þá gerðuð þér grein fyrir einkanotum af öðrum bifreiðum.

Yfirséðanefnd tók kæru yðar til úrlausnar hinn 13. október 1995, sbr. úrskurð nr. 793/1995, og staðfesti úrskurð skattstjóra. Forsendur nefndarinnar eru svohljóðandi í úrskurðinum:

„Kærandi hefur byggt frádráttarfjárhæð í reit 32 á skattframtali á því að greiðslur þær er hann fékk vegna aksturs í þágu launagreiðanda hafi verið endurgreiddur bifreiðakostnaður. Skýr ákvæði eru um það hvaða skilyrðum frádráttur vegna slíkra greiðslna er háður. Samkvæmt 3. gr. reglugerðar nr. 591/1987, um laun, greiðslur og hlunnindi utan staðgreiðslu, sbr. einnig skattmat ríkisskattstjóra fyrir tekjuárið 1991, sem birt var í 8. tbl. Lögbirtingablaðsins 1992, er slíkur frádráttur m.a. bundinn þeim skilyrðum að framteljandi hafi fært akstursbók eða akstursskýrslu þar sem skráð hafi

verið hver ferð, ekin vegalengd, aksturserindi og að kílómetragjald hafi verið greitt í samræmi við skattmat ríkisskattstjóra á árinu 1991. Taka ber undir það með skattstjóra að aksturbækur kæranda uppfylla ekki framangreind skilyrði, meðal annars af því að kærandi hefur eingöngu fært heildarakstur hvers dags í akstursbók en ekki hverja einstaka ferð. Þá er ljóst að kærandi hefur skráð akstur í þágu launagreiðanda eftir stöðu ökumælis við upphaf og í lok vinnudags og samkvæmt hinum innsendu akstursbókum hefur allur akstur bifreiðanna verið skráður sem akstur í þágu launagreiðanda, þar sem kílómetraskráning er samfelld, ef frá er skilið tímabilið 20. júlí 1991 til og með 11. ágúst 1991 vegna bifreiðarinnar [. . .], en það tímabil ók kærandi ekkert í þágu launagreiðanda og var akstur í eigin þágu á því tímabili 661 km. Hvað varðar bifreiðina [. . .] er samfelldur akstur hennar skráður í þágu launagreiðanda frá því hún er fyrst skráð í akstursbók hinn 23. október 1991 til ársloka og þykir með ólíkindum að kærandi hafi engin einkanot haft af bifreiðunum önnur en hann greinir frá. Kærandi hefur fengið greitt frá launagreiðanda sínum torfærugjald samkvæmt ákvörðun ferðakostnaðarnefndar ríkisins. Samkvæmt skilgreiningu ferðakostnaðarnefndar, sbr. umburðarbréf fjármálaráðuneytisins nr. 3/1977, dags. 22. júní 1977, skal aðeins greiða torfærugjald í því tilviki að akstri verði eigi við komið nema á torfæru-bifreið, þ.e. bifreið með tveimur drifum. Ljóst þykir að svo er ekki í tilviki kæranda nema að nokkru leyti. Hefur skattstjóri tekið tillit til þess í áætlun sinni. Ekki þykja efni til að hagga við þeirri áætlun.“

III.

Í 30. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, er fjallað um frádrátt manna frá tekjum utan atvinnurekstrar. Í 1. tölul. A-liðar 1. mgr. þessarar lagagreinar segir að frá tekjum megi draga:

„Útgjöld að hámarki móttækin fjárhæð ökutækjastyrkja, dagpeninga eða hliðstæðra endurgreiðslna á kostnaði sem sannað er að séu ferða- og dvalarkostnaður vegna atvinnurekanda og eru í samræmi við matsreglur ríkisskattstjóra.“

Í lið 3.1.0. í skattmati ríkisskattstjóra tekjuárið 1991 (framtalsárið 1992), útgefnu 4. janúar 1992 og sem birt var í 8. tölublaði Lögbirtingablaðsins 1992, eru settar reglur um frádrátt kostnaðar vegna öflunar ökutækjastyrks. Reglur þessar eru svohljóðandi:

„Frá ökutækjastyrkjum, sem launþegi hefur fært til tekna, skal leyfa sem frádrátt sannanlegan kostnað vegna öflunar þessara tekna.

Því aðeins telst ökutækjakostnaður sannaður að fullnægt sé neðangreindum skilyrðum:

1. Að fram sé lögð á þar til gerðu eyðublaði (ökutækjastyrkur og ökutækjarekstur RSK 3.04), eða á annan jafn fullnægjandi hátt, nákvæm sundurliðun á heildarekstrarkostnaði ökutækisins, þ.m.t. árleg afskrift bifreiðar sem reiknast kr. 99.866. Árleg afskrift annarra ökutækja en bifreiða reiknast 10% af kaupverði (stofnverði). Afskrift ökutækis sem notað er hluta úr ári reiknast hlutfallslega.

2. Að fram sé lögð á sama eyðublaði og um ræðir í 1, eða á annan jafn fullnægjandi hátt, greinargerð um heildarnotkun ökutækisins á árinu, þannig sundurliðuð:

- a. Akstur til og frá vinnu, en hann telst allur vera í eigin þágu.
- b. Annar akstur í eigin þágu.
- c. Akstur í þágu vinnuveitanda.

3. Að fram sé lögð greinargerð frá vinnuveitanda um ástæður fyrir greiðslu ökutækjastyrks og hvernig greiðslan hefur verið ákvörðuð.

Til frádráttar skal leyfa þann hluta af heildarrekstrarkostnaði bifreiðarinnar sem svarar til afnota hennar í þágu vinnuveitanda, þó að hámarki þá fjárhæð sem kemur út með því að margfalda með kr. 27,07 þá kílómetratölu sem ákvörðuð hefur verið sem akstur í þágu vinnuveitanda. Aldrei leyfist þó hærri fjárhæð til frádráttar en talin er til tekna sem ökutækjastyrkur.

Sýni sundurliðun á akstri að akstur framteljanda í eigin þágu sé minni en almennt gerist skal hann gefa skýringar, t.d. í athugasemdum framteljanda á framhlið eyðublaðsins, á því hvað valdi því að þessi akstur hans sé minni en vænta mátti. Skattstjóri metur síðan í hverju einstöku tilviki hvort fram komnar skýringar séu fullnægjandi.

Frá kröfu um sannanlegan ökutækjakostnað og greinargerð frá vinnuveitanda um ástæðu fyrir greiðslu v/ökutækisins er fallið, hafi framteljandi fengið greiðslu fyrir afnot af eigin bifreið í þágu vinnuveitanda síns þannig að um hafi verið að ræða endurgreiðslu á kostnaði við rekstur hennar. Þetta er bundið þeim skilyrðum að framteljandi hafi fært akstursdagbók eða akstursskýrslu þar sem skráð hefur verið hver ferð, ekin vegalengd, aksturserindi og að kílómetragjald hafi verið greitt í samræmi við skattmat ríkisskattstjóra á árinu 1991 fyrir hvern ekinn km skv. akstursbók. Gögn varðandi þetta eiga að hafa verið færð reglulega og vera aðgengileg skattyfirvöldum þegar þau óska þess hvort sem er í bókhaldi launagreiðanda eða hjá framteljanda.

Hafi framteljandi fengið greitt svonefnt „sérstakt gjald“ eða „torfærugjald“ á árinu 1991 fyrir akstur (eigin) ökutækis síns má hann hækka fjárhæð frádráttar, kr. 27,07, fyrir hvern ekinn km sem hann fékk greiddan skv. „sérstöku gjaldi“ um kr. 4,15 og skv. „torfærugjaldi“ um kr. 12,03.“

Á eyðublaði fyrir endurgreiddan bifreiðakostnað og ökutækjastyrk og ökutækjarekstur (RSK 3.04) vegna gjaldársins 1992 er sérstakur reitur fyrir endurgreiddan bifreiðakostnað. Þar skal koma fram heildarfjöldi ekinna kílómetra í þágu launagreiðanda, mótteknar greiðslur frá launagreiðanda og nafn hans og kennitala. Sé um endurgreiddan bifreiðakostnað að ræða, er gert ráð fyrir því á eyðublaðinu, að framteljandi undirriti og dagsetji svohljóðandi yfirlýsingu: „Undirritaður lýsir því yfir að ég er reiðubúinn til að leggja fram fullnægjandi akstursbækur eða akstursskýrslur og önnur gögn til skattstjóra varðandi greiðslur fyrir afnot af framangreindri bifreið minni í þágu launagreiðanda míns.“ Í skýringum á bakhlið eyðublaðsins segir svo um endurgreiddan bifreiðakostnað:

„Hafi framteljandi fengið greiðslu frá launagreiðanda fyrir afnot eigin bifreiðar samkvæmt framlögðum reikningum og í samræmi við færða akstursbók eða akstursskýrslu, þarf hann ekki að fylla út annað á eyðublaðinu en tegund, árgerð og skráningarnúmer ökutækis, svo og móttækinn endurgreiddan bifreiðakostnað og fjölda ekinna kílómetra í þágu launagreiðanda, svo og nafn og kennitölu launagreiðanda.

Þetta er háð því skilyrði að framteljandi geti lagt fram samkvæmt beiðni skattstjóra fullnægjandi akstursdagbækur eða akstursskýrslur um ekna vegalengd, aksturserindi og kílómetragjald. Uppfylli framteljandi framangreind skilyrði þarf hann að undirrita yfirlýsingu þar um á eyðublaðinu ofarlega til hægri.

Sömu fjárhæð og móttækin var sem endurgreiddur bifreiðakostnaður og tekjufærð er í reit 22, tölulið 7.2., má þá færa til frádráttar í reit 32, tölulið 7.4, á skattframtalinu.“

Í leiðbeiningum ríkisskattstjóra um útfyllingu skattframtals einstaklinga framtalsárið 1992 er fjallað um færslu ökutækjastyrks og endurgreidds bifreiðakostnaðar til tekna og

frádrátt á móti greiðslum þessum, sbr. bls. 19 og 21–22 í leiðbeiningunum. Um frádrátt endurgreidds bifreiðakostnaðar (aksturs samkvæmt kílómetragjaldi) segir meðal annars svo: „Frá kröfu um greinargerð um sannanlegan ökutækjakostnað og greinargerð frá vinnuveitanda um ástæðu fyrir greiðslu vegna ökutækisins er fallið hafi framteljandi fengið greiðslu fyrir afnot af eigin bifreið í þágu vinnuveitanda síns, þannig að um hafi verið að ræða endurgreiðslu á kostnaði við rekstur hennar.“ Síðan eru rakin þau skilyrði, sem sett eru fyrir þessu, og hér að framan er getið.

Í tengslum við framangreindar reglur um almenna skattmeðferð ökutækjastyrkja og endurgreidds bifreiðakostnaðar er þess að geta, að á grundvelli 8. gr. laga nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, hefur verið sett reglugerð nr. 591/1987, um laun, greiðslur og hlunnindi utan staðgreiðslu, þar sem ákveðið er, hvaða laun og tegundir launa falli ekki undir staðgreiðslu. Samkvæmt 1. tölul. 2. gr. reglugerðarinnar falla ekki undir staðgreiðslu „ökutækjastyrkir sem greiddir eru samkvæmt sundurliðuðum gögnum, sbr. 3. gr. reglugerðar þessarar“. Í 3.–5. gr. reglugerðarinnar er sérstaklega fjallað um ökutækjastyrki í þessu sambandi. Hafa ber í huga, að reglugerð þessi er sett vegna staðgreiðsluframkvæmdar og þjónar eingöngu þeim markmiðum, sem sett eru í lögum nr. 45/1987. Í 3. gr. reglugerðarinnar er mælt fyrir um skilyrði fyrir því, að halda megi greiðslum vinnuveitanda fyrir afnot af eigin bifreið launamanns utan staðgreiðslu. Greinin er svohljóðandi:

„Heimilt er að halda utan staðgreiðslu greiðslu launagreiðanda fyrir afnot af eigin bifreið launamanns þegar sannanlega er um að ræða endurgreiðslu á kostnaði við rekstur hennar sem til er kominn vegna aksturs tiltekinnar vegalengdar í þágu launagreiðanda, að svo miklu leyti sem slík greiðsla er undir þeim mörkum sem ríkisskattstjóri setur hverju sinni.

Heimild þessi er að öðru leyti bundin þeim skilyrðum að færð sé akstursskýrsla eða akstursskýrsla þar sem skráð er hver ferð, dagsetning, ekin vegalengd, aksturserindi, kílómetragjald greitt launamanni, nafn og kennitala launamanns og einkennisnúmer viðkomandi ökutækis. Gögn þessi skulu færð reglulega og vera aðgengileg skattyfirvöldum þegar þau óska þess, hvort sem er í bókhaldi launagreiðanda eða hjá launamanni.

Akstur launamanns á milli heimilis hans og venjulegs vinnustaðar fellur ekki undir skilgreiningu hér að framan. Aki launamaður hins vegar beint frá heimili sínu til annars vinnustaðar en hins venjulega að beiðni launagreiðanda getur greiðsla fyrir slík afnot ökutækis fallið undir endurgreiddan bifreiðakostnað, enda séu slík afnot af ökutæki launamanns beinlínis tengd starfi hans en ekki fólgin í því einu að komast á vinnustað.“

Í 5. gr. reglugerðar nr. 591/1987 er tekið fram, að af öðrum ökutækjastyrkjum en þeim, sem greinir í 3. gr., beri að reikna staðgreiðslu. Hins vegar geti launamaður lagt fram með skattframtali sínu gögn um sannanlegan akstur í þágu launagreiðanda, sbr. 1. tölul. A-liðar 30. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, og komi þá sá kostnaður, sem sannað er, að sé í þágu launagreiðanda, til frádráttar við álagningu.

IV.

Samkvæmt því, sem fram kemur í III. kafla hér að framan, var á þeim tíma, sem hér um ræðir, gert ráð fyrir tvenns konar tilhögun á uppgjöri til skatts á greiðslum launagreiðanda fyrir afnot af bifreið launamanns. Annars vegar var um það að ræða, að til frádráttar ökutækjastyrk kæmi allur sannanlegur kostnaður vegna rekstrar ökutækisins við öflun teknanna. Til sönnunar á ökutækjakostnaði skyldi gera sundurliðaða grein fyrir notkun

ökutækisins og heildaraksturskostnaði svo og leggja fram greinargerð launagreiðanda um ástæður fyrir ökutækjastyrknum og hvernig hann hefði verið ákvarðaður. Væri tilhögun með þessum hætti, bar að inna staðgreiðslu af hendi af ökutækjastyrknum, sbr. 5. gr. reglugerðar nr. 591/1987. Hins vegar var um að ræða þá tilhögun, að frá kröfu um sannanlegan ökutækjakostnað og greinargerð vinnuveitanda var fallið, ef framteljandi fékk greiðslu fyrir afnot af eigin bifreið í þágu vinnuveitanda síns, þannig að um væri að ræða endurgreiðslu á kostnaði við rekstur hennar. Sett voru skilyrði fyrir þessari tilhögun, þ.e. færsla akstursdagbókar eða akstursskýrslu með nánar tilgreindum upplýsingum, og að kílómetragjald hefði verið greitt í samræmi við skattmat ríkisskattstjóra. Að því er staðgreiðslu snertir þá var heimilt að halda greiðslum í þessum tilvikum utan hennar, sbr. 3. gr. reglugerðar nr. 591/1987.

Þess er að geta, að frá og með tekjuárinu 1993 urðu breytingar á framangreindum reglum um uppgjör ökutækjastyrkja til skatts. Meginatriði breytinganna virðist vera það, að í öllum tilvikum sé nú skylt að sanna akstur í þágu launagreiðanda með akstursbók, sbr. meðal annars 1. gr. reglugerðar nr. 490/1992, er breytti 5. gr. reglugerðar nr. 591/1987. Þá sýnist skylt að sanna ökutækjakostnað með sundurliðaðri greinargerð um rekstrar-kostnað og leggja fram greinargerð vinnuveitanda með þeirri undantekningu einni, að sé um að ræða endurgreiðslu á bifreiðakostnaði vegna aksturs, sem er 2000 km eða minni, er fallið frá þessum kröfum.

Samkvæmt því, sem fram kemur í kvörtun yðar og gögnum, sem henni fylgdu, var uppgjóri greiðslna X vegna afnota af bifreiðum yðar í skattskilum yðar gjaldárið 1992 hagnað samkvæmt því, sem gildi um endurgreiddan bifreiðakostnað, sbr. lýsingu hér að framan á slíkri tilhögun og reglur, sem um hana giltu sérstaklega. Greiðslur bæjarfélagsins til yðar voru miðaðar við 13.210 km akstur í þágu þess. Greiðslurnar voru miðaðar við almennt kílómetragjald 27,07 kr. á km að viðbættu svonefndu torfærugjaldi 12,03 kr. á km vegna heildarakstursins, sem greitt var fyrir, þ.e. heildargreiðslan var reiknuð miðað við 13.210 km og 39,10 kr. pr. km. Skattstjóri miðaði hins vegar við 10.000 km akstur í þágu launagreiðanda, þar af taldi hann rétt að reikna torfærugjald vegna 2.000 km aksturs, sbr. úrskurð skattstjóra, dags. 16. maí 1994. Þessa niðurstöðu staðfesti yfirsattanefnd með úrskurði sínum nr. 793/1995.

Eins og fram hefur komið, byggði skattstjóri lækun sína á frádrætti kostnaðar á móti ökutækjastyrk í meginatriðum á þrennu. Í fyrsta lagi, að færslur yðar í akstursbækur væru ekki fullnægjandi, miðað við þær reglur, sem um slíkar færslur gilda. Í öðru lagi hefur skattstjóri ekki fallist á, að greiðsla torfærugjalds gæti átt við um allan skráðan akstur í þágu launagreiðanda. Í þriðja lagi hefur skattstjóri talið, að akstur yðar í eigin þágu væri vanreiknaður og akstur í þágu vinnuveitanda því oftalinn, meðal annars af þeim sökum, að akstur milli heimilis og vinnustaðar hefði verið talinn í þágu vinnuveitanda. Yfirsattanefnd hefur tekið undir þessar athugasemdir skattstjóra í úrskurði sínum nr. 793/1995 og staðfest úrskurð hans.

Í 1. tölul. A-liðar 1. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, eru ekki sérstök ákvæði um þau atriði, sem skattstjóri og yfirsattanefnd byggðu á, enda er gert ráð fyrir því í greininni, að um einstök atriði frádráttar kostnaðar á móti ökutækjastyrkjum sé kveðið á í matsreglum ríkisskattstjóra, sbr. og 116. gr. laganna. Samkvæmt þessu er ríkisskattstjóra fengið vald til að móta nánar reglur um þetta efni, þ. á m. að afmarka, hvað séu sönnuð útgjöld í þessum efnunum. Valt það því fyrst og fremst á lið 3.1.0. í skattmati ríkisskattstjóra framtalsárið 1992, hvernig ákvarða bar umræddan frádrátt, en þessi liður skattmatsins hafði að geyma ákvæði um öll þau atriði, sem umrædd skattákvörðun byggðist á. Ekki verður séð, að þær reglur skattmatsins, sem hér reyndi á, hafi verið andstæðar 1. tölul. A-liðar 1. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum.

Út af fyrir sig verður ekki séð, að þér hafið andmælt því, að færslur í akstursbækur væru ekki í samræmi við þær reglur, sem gilda um slíkar færslur. Þér hafið hins vegar talið, að vegna eðlis starfs yðar væri ekki gerlegt að færa bækurnar á þann hátt, sem skattyfirvöld krefðust. Að mínum dómi eru ekki efni til að finna að því, þótt skattyfirvöld gerðu athugasemdir við færslur í akstursbækur, svo sem þeim var háttáð, og lækkuðu frádráttarfjárhæð af þeim sökum, enda væri þá gætt hófs við þá ákvörðun, miðað við sakarefnið.

Með kvörtun yðar fylgdi ljósrit af bréfi X, dags. 4. mars 1994, til skattstjórans í . . . -umdæmi, þar sem fram kemur lýsing á störfum yðar og greiðslum vegna afnota af bifreiðum yðar. Kemur þar fram, að í bæjarráði X hafi verið tekin sú ákvörðun 1. febrúar 1989, „að greiða svokallað torfærugjald pr. km. og var þá haft í huga að auki skemmdir og óprifnaður í bifreiðinni sjálfri og kerrudráttur til hrossaflutninga“. Ljósrit fundargerðar þessa bæjarráðsfundar fylgdi, þar sem þessi ákvörðun kemur fram. Í lið 3.1.0. í skattmatri ríkisskattstjóra framtalsárið 1992, sbr. III. kafla hér að framan, er vikið að torfærugjaldi, sem þó er ekki sérstaklega skilgreint þar. Í úrskurði yfirséðanefndar nr. 793/1995 er hins vegar fjallað um skilgreiningu á torfærugjaldi, sbr. umburðarbréf fjármálaráðuneytisins, dags. 22. júní 1977.

Ég tel, að nægilega liggi fyrir, að torfærugjaldi sé ætlað að mæta auknum kostnaði launamanns vegna aksturs í þágu vinnuveitanda á torfærum vegum, sem ekki verður við komið nema á torfærubifreið, svo sem fram kemur í úrskurði yfirséðanefndar. Eins og háttar til í umdæmi yðar og þar sem fyrir liggur samkvæmt ákvörðunum launagreiðanda, að með greiðslu torfærugjalds í yðar tilviki var að nokkru tekið mið af öðrum atriðum, get ég ekki fallist á, að ólögmeitt hafi verið af hálfu skattyfirvalda að hafna því, að torfærugjald gæti að öllu leyti átt við í yðar tilviki. Eins og fram hefur komið, var að nokkru leyti tekið tillit til þess gjalds. Ég tel ekki tilefni til þess að athuga mat skattyfirvalda í þessum efnum sérstaklega, enda eru engin sérstök merki þess, að þetta mat hafi verið ómálefnalegt. Samkvæmt þessu tel ég ekki efni til athugasemda út af lækkun frádráttar af þessum sökum. Svonefnt „sérstakt gjald“ kemur ekki við sögu í máli yðar og geng ég út frá því, að það gjald hafi ekki verið talið eiga við að neinu leyti.

Er þá komið að þriðja atriðinu, sem skattstjóri byggði á, þ.e. ætluðum vanreiknuðum akstri í eigin þágu vegna þeirra bifreiða, sem notaðar voru í þarfir vinnuveitanda. Þér teljið, að ekki sé hægt að tala um akstur til og frá vinnu, þar sem vinnustaðurinn sé í raun bifreiðin sjálf, eins og starfi yðar er háttáð. Þér hafið upplýst, að einkaafnot af vinnubílum hafi numið 500 – 2000 km á ári og jafnframt vísað til þess, að aðrar bifreiðar væru tiltækar, sem notaðar væru í einkaþágu. Skattstjóri hefur hins vegar talið, að akstur milli heimilis og vinnustaðar væri vanreiknaður og sérstaklega vísað til þess, að aðstöðu yðar á Z beri að telja fastan vinnustað. Í úrskurði sínum nr. 793/1995 byggir yfirséðanefnd almennt á því, að tilgreind einkanot yðar af vinnubílum séu „með ólíkindum“ lítil.

Ég get tekið undir það, að eins og þér lýsið starfi yðar, sbr. og bréf X, dags. 4. mars 1994, til skattstjórans í . . . -umdæmi, kunni að vera álitamál, hvort almennar skattmatsreglur um akstur milli heimilis og vinnustaðar eigi fyllilega við í yðar tilviki og hvort nægilegt tillit hafi verið tekið til þessarar sérstöðu yðar. Enda þótt það varði framkvæmd staðgreiðslu, bendi ég í þessu sambandi á þau sjónarmið, sem fram koma í 3. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 591/1987, um laun, greiðslur og hlunnindi utan staðgreiðslu, en grein þessi er tekin upp í heild sinni í III. kafla hér að framan. Jafnframt er á það að líta, að af orðalagi 1. tölul. A-liðar 1. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981 verður ekki dregin sú ályktun, að það útiloki, að tekið sé tillit til kostnaðar af akstri milli heimilis og vinnustaðar, ef sá akstur er beinlínis í þágu vinnuveitanda.

Þrátt fyrir það, sem hér hefur verið getið, er óhjákvæmilegt, að mínum dómi, að það verði nokkurt álitamál, hvornig meta ber einkanot yðar af vinnubifreiðum með tilliti til aksturs milli heimilis og vinnustaðar. Skýrar greinargerðir af yðar hálfu lágu ekki fyrir um

þetta, en samkvæmt almennum reglum stóð frekast upp á yður að sýna fram á réttmæti frádráttarliða. Skattstjóri lækkaði tilfærðan akstur í þágu vinnuveitanda úr 13.120 km í 10.000 km eða um 3.120 km. Verður ekki annað séð en lækkunin sé gerð að álitum og bæði sé horft til annmarka á færslu akstursbóka og ætlaðs vanreiknaðs aksturs í einkaþágu. Þegar litið er til þessa og horft er til þess, að þessi lækkun sýnist vera innan hóflegra marka, svo og að slíkar áætlanir hljóta eðli málsins samkvæmt að vera háðar nokkurri óvissu, tel ég ekki tilefni til athugasemda vegna þessa atriðis.

Að því er varðar úrskurð yfirskattanefndar í máli yðar nr. 793/1995, sem kvörtun yðar beinist gegn, þá fæ ég ekki annað séð en að hann uppfylli í meginatriðum þær kröfur, sem gerðar eru til úrskurða í kærumálum, sbr. 31. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Skírskotun til réttarheimilda í úrskurðinum er þó ekki markviss, að mínum dómi, þar sem reglugerð nr. 591/1987 á einungis við um framkvæmd staðgreiðslu, eins og fyrir segir. Í úrskurðinum er jafnframt vísað til skattmatsreglna ríkisskattstjóra framtalsárið 1992, sem telja verður, að úrlausn málsins velti á.

Vegna kvörtunar yðar tel ég tilefni til að vekja athygli yðar á dómi Hæstaréttar Íslands, sem kveðinn var upp 30. maí 1996, í málinu nr. 310/1995: Íslenska ríkið gegn Ragnari Karlssyni. Mál þetta varðaði frádrátt á móti ökutækjastyrk, miðað við þá tilhögun, sem felst í frádrætti sannanlegs kostnaðar á móti greiðslu ökutækjastyrks, sbr. lýsingu á fyrirkomulagi ökutækjastyrkja hér að framan. Gjaldandinn hafði mál sitt fram í héraði. Með fyrrgreindum dómi Hæstaréttar var íslenska ríkið hins vegar sýknað af kröfu gjaldandans. Í dómi Hæstaréttar koma meðal annars fram sjónarmið, sem lúta að þeim kröfum, sem gerðar eru til framteljenda um sönnur fyrir akstri í þágu vinnuveitenda. Yður til upplýsingar sendi ég hér með ljósrit af dómum þessum, bæði dómi Héraðsdóms Reykjavíkur og dómi Hæstaréttar Íslands.

V.

Samkvæmt framansögðu tel ég, að kvörtun yðar gefi ekki nægilegt tilefni til frekari afskipta af minni hálfu, sbr. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis.“

17.11.

Frádráttur greiddrar húsaleigu framteljanda frá húsaleigutekjum hans. Beinn kostnaður. (Mál nr. 1668/1996)

A bar fram kvörtun vegna B og C út af úrskurði yfirskattanefndar í máli þeirra vegna álagningar opinberra gjalda gjaldárið 1994. B og C, sem áttu íbúð í X, fluttust til Z árið 1992 af atvinnuástæðum. Þau leigðu út íbúð sína í X en tóku á leigu íbúðarhúsnæði í Z. Frá leigutekjunum drógu B og C rekstrarkostnað vegna hinnar útleigðu íbúðar og auk þess greidda húsaleigu vegna íbúðarhúsnæðisins að Z. Yfirskattanefnd taldi ekki unnt að líta á húsaleigugreiðslur B og C sem beinan kostnað við öflun húsaleigutekna, sbr. 2. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, og hafnaði kröfu B og C. B og C sættu sig ekki við efnislega niðurstöðu yfirskattanefndar og töldu jafnframt, að úrskurður nefndarinnar hefði ekki verið rökstuddur nema að hluta til með tilliti til kæruefnis.

Í bréfi, sem umboðsmaður ritaði B og C, rakti hann meðferð máls þeirra hjá skattstjóra og yfirskattanefnd og rökfærslu þeirra í kvörtuninni.

Umboðsmaður gerði grein fyrir lagakröfum um rökstuðning úrskurða yfirskattanefndar. Hann taldi, að í forsendum úrskurðar yfirskattanefndar kæmi nægilega skýrt fram, að nefndin hefði talið, að hinn umdeildi frádráttur greiddrar húsaleigu frá húsaleigutekjum gæti einvörðungu byggst á frádráttarheimild 2. mgr. 30. gr. laga nr. 75/

1981. Niðurstaða yfirséttanefndar hefði verið í samræmi við fyrri úrskurðarframkvæmd. Að þessu athuguðu taldi umboðsmaður ekki ástæðu til að gera athugasemdir við rökstuðning úrskurðar yfirséttanefndar.

Að því er efnislega niðurstöðu snertir tók umboðsmaður fram, að gjaldárið 1994 hefði ekki verið fyrir að fara sérstökum lagaheimildum um frádrátt húsaleigugreiðslna af íbúðarhúsnæði frá tekjum. Bæði fyrr og síðar hefði slíkum heimildum hins vegar verið til að dreifa. Gerði umboðsmaður grein fyrir eldri frádráttarheimildum um þetta, svo og nýmæli um frádrátt húsaleigugjalda af íbúðarhúsnæði frá leigutekjum af íbúðarhúsnæði, sem lögtekið var með 1. gr. laga nr. 57/1994 og jók nýrri málsgrein (3. mgr.) við 30. gr. laga nr. 75/1981.

Umboðsmaður áleit, að frádráttur húsaleigugreiðslna frá húsaleigutekjum hefði einungis getað komið til álita á grundvelli 2. mgr. 30. gr., enda hefði sú lagabreyting, sem gerð var með lögum nr. 57/1994, ekki komið til framkvæmda fyrr en gjaldárið 1995.

Umboðsmaður tók fram, að vegna tilvísunar 2. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981 til 1. mgr. 1. tölul. 31. gr. laganna væri ljóst, að við skilgreiningu á beinum kostnaði bæri að fara eftir almennum reglum um rekstrarkostnað, eftir því sem við ætti, með þeim takmörkunum, sem ákvæðið sjálft mælti fyrir um. Á hitt væri að lita, að tekjur þær, sem til álita kæmi að draga frá beinan kostnað samkvæmt 2. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981, væru mjög sundurleitar. Auk almennra reglna um rekstrarkostnað væri því óhjákvæmilegt að horfa til eðlis þeirra tekna, sem í hlut ættu hverju sinni, þegar frádráttarheimildin væri skýrð.

Umboðsmaður gat þess, að samkvæmt úrskurðarframkvæmd hefði verið litið svo á, að við slíkar aðstæður, sem í máli B og C greindi, gætu húsaleigugreiðslur af íbúðarhúsnæði ekki talist til beins kostnaðar í skilningi 2. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981. Við meðferð þess frumvarps, er varð að lögum nr. 57/1994, yrði ekki betur séð en að viðhorf löggjafans hefði verið það, að lagaheimild hefði ekki verið til frádráttar við slíkar aðstæður. Þá vakti umboðsmaður sérstaka athygli á því, að frádráttarheimild húsaleigugjalda, sem lögtekin var með 1. gr. laga nr. 57/1994, kæmi í stað beins kostnaðar samkvæmt 2. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981, er benti til þess, að löggjafinn hefði litið svo á, að með nýmælinu væri tekin upp sérstök og afmörkuð frádráttarheimild, miðuð við sérstakar aðstæður. Að öðrum kosti hefði þess verið að vænta, að frádráttur húsaleigugjalda kæmi til viðbótar beinum kostnaði.

Samkvæmt framansögðu taldi umboðsmaður ekki ástæðu til að gera athugasemdir við efnislega niðurstöðu í úrskurði yfirséttanefndar.

Í bréfi mínu til A, dags. 23. febrúar 1996, sagði:

„I.

Mér hefur borist kvörtun, dags. 10. janúar s.l., sem þér hafið borið fram fyrir hönd B og C. Beinist kvörtunin að úrskurði yfirséttanefndar nr. 845/1995, er kveðinn var upp 3. nóvember 1995, í máli þeirra B og C vegna álagningar opinberra gjalda gjaldárið 1994. Telja þau sig hafa verið órétti beitt í kærumeðferð málsins fyrir yfirséttanefnd og að úrskurður nefndarinnar hafi ekki verið rökstuddur nema að hluta til með tilliti til kæruefnis.

II.

Í kvörtuninni og gögnum, sem fylgdu henni, þ. á m. úrskurði yfirséttanefndar nr. 845/1995, kemur fram, að málavextir voru þeir, að þau B og C, sem eiga íbúð að X, fluttust til Z á árinu 1992 af atvinnuástæðum. Til lausnar á húsnæðismálum sínum í þessu sambandi leigðu þau út íbúð sína í X en tóku á leigu íbúðarhúsnæði að Z.

Með bréfi, dags. 27. maí 1994, skoraði skattstjórinn í . . . -umdæmi á B og C að gera grein fyrir framtöldum húsaleigutekjum 50.923 kr. í skattframtali þeirra árið 1994, er hann taldi vantaldar. Með bréfi, dags. 9. júní 1994, lögðu þau fram rekstraryfirlit, þar sem gerð var grein fyrir húsaleigutekjum af íbúðinni að X, að fjárhæð 280.000 kr. Frá þeim tekjum var dreginn rekstrarkostnaður að fjárhæð 60.246 kr. og greidd húsaleiga vegna húsnæðisins í Z að fjárhæð 240.000 kr. Samkvæmt þessu voru hreinar leigutekjur kr. 0.

Með bréfi, dags. 20. júlí 1994, tilkynnti skattstjóri þeim B og C, að ekki væri lagaheimild til frádráttar greiddrar húsaleigu frá leigutekjum og færði hreinar húsaleigutekjur þeirra í 219.754 kr. Þessi breyting var af hálfu B og C kærð til skattstjóra með kæru, dags. 12. ágúst 1994, og þess krafist, að til frádráttar húsaleigutekjum þeirra af íbúðinni að X, kæmu leigugreiðslur þeirra vegna íbúðarhúsnæðis að Z. Með kæruúrskurði, dags. 24. október 1994, hafnaði skattstjóri kröfu þeirra með sömu rökum og áður. Þá benti skattstjóri á, að lög nr. 57/1994, sem heimiluðu frádrátt leigukostnaðar frá leigutekjum, kæmu til framkvæmda við álagningu opinberra gjalda gjaldárið 1995.

Kæruúrskurði skattstjóra var af hálfu B og C skotið til yfirsattanefndar með kæru, dags. 9. nóvember 1994, og þess krafist, að leigugjöldin kæmu til frádráttar húsaleigutekjunnunum. Var einkum á því byggt, að ekki hefði verið um að ræða mælanlegan peningalegan ávinning af útleigu húsnæðisins að X, og ekki stæðu rök til að líta svo á, að leigugjöldin væru ekki beinn kostnaður í skilningi 2. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, enda væru þau bein afleiðing af útleigu húsnæðisins í X.

Yfirsattanefnd felldi úrskurð um kærana hinn 3. nóvember 1995, úrskurð nr. 845/1995, og hafnaði kröfum þeirra B og C. Forsendur yfirsattanefndar eru svohljóðandi í úrskurði þessum:

„Fallist er á það með ríkisskattstjóra að misritun í lagatilvísun skattstjóra sé ekki þess eðlis að ómerkja beri hinn kærða úrskurð. Ekki er unnt að líta á húsaleigugreiðslur kæranda sem beinan kostnað við öflun húsaleigutekna, sbr. 2. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum. Kröfu kæranda er því hafnað.“

III.

Í kvörtuninni kemur fram, að B og C séu ósátt við úrskurð yfirsattanefndar í máli þeirra að tvennu leyti. Annars vegar sé úrskurðurinn í ósamræmi við tilgang laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, og hins vegar taki yfirsattanefnd ekki til umfjöllunar og úrskurðar þau atriði í kæru, sem lotið hafi að 7. gr. laga þessara.

Þess er getið, að svo virðist sem úrskurður um svipað álitaefni hafi fyrst verið kveðinn upp af ríkisskattanefnd á árinu 1990, úrskurður nr. 22/1990. Samkvæmt eftirgrennslan, sem gerð er grein fyrir í kvörtuninni, verði að telja, að aldrei hafi verið tilgangurinn að skattleggja húsaleigutekjur við aðstæður, sem hér um ræðir. Lengi vel hafi skattstjórar viðurkennt þessa afstöðu og ekki hreyft við málum af þessu tagi. Eftir að það hafi gerst, hafi umfjöllunin snúist um það, hvort húsaleigugjöldin væru beinn kostnaður við öflun leiguteknanna með sama hætti og beinn kostnaður við rekstur hins útleigða húsnæðis, en ekki verið fjallað um sambandið milli teknanna og gjaldanna. Niðurstaðan í máli B og C sé í sama dúr, þar sem eingöngu er horft til þess, hvort húsaleigugjöldin séu beinn kostnaður við þá eign, sem gefur tekjurnar, en ekki tekið á því, hvort skattaðila hafi hlotnast einhver peningaleg gæði. Setning laga nr. 57/1994 bendi ennfremur til þess, að þessi skattframtöld hafi þótt óeðlileg og ósanngjörn. Í þeim lögum séu tekin af öll tvímæli um það, að jafna megi saman leigutekjum og leigugjöldum af íbúðarhúsnæði til eigin nota. Lagabreytingin gildi um tekjur ársins 1994 og með tilliti til tímasetningar virðist hún koma í kjölfar umdeilda úrskurða ríkisskattanefndar og síðar yfirsattanefndar.

Yfirkattanevnd byggir synjun sína um frádrátt húsaleigugreiðslnanna frá húsaleigutekjum á því, að gjöldin geti ekki talist beinn kostnaður í skilningi 2. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981. Vandséð verði að telja, að höfnun frádráttarins geti byggst á þessum grundvelli, enda sé ljóst, að húsaleigutekjurnar hefðu ekki getað orðið til í þessari samhangandi atburðarás nema með greiðslu húsaleigugjaldanna. Ekkert í fyrrgreindu ákvæði banni frádráttinn og þar sem þar sé vísað til 1. tölul. 31. gr. laga nr. 75/1981, hljóti sambandið milli teknanna og gjaldanna að þurfa að vera náð og beint. Lengst af hafi verið tekið tillit til slíks samhengis í skattframkvæmd og einkennilegt verði að teljast, að úrskurður í máli af þessu tagi skuli ekki falla fyrr en á árinu 1990, enda þótt gildandi skattalög hafi verið sett 1978. Ákvörðun löggjafans að heimila húsaleigugjöld til frádráttar húsaleigutekjum af íbúðarhúsnæði til eigin nota með lögum nr. 57/1994 virðist gerð „til að afstýra því slysi sem hafði orðið hjá Ríkisskattanevnd“.

Í 7. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, komi fram sú meginregla, að „skattskyldar tekjur teljist, með þeim undantekningum og takmörkunum sem síðar greinir, hvers konar gæði, arður, laun og hagnaður sem skattaðila *hlotnast* og metin verða til peningaverðs og skiptir ekki máli hvaðan þær stafa eða í hvaða formi þær eru“. Í tilviki B og C hafi hvorki afkoma þeirra né fjárhagsstaða breyst við búferlaflutninginn og í sambandi við hann útleigu íbúðarhúsnæðisins og töku annars húsnæðis á leigu. Þeim hafi því ekki hlotnast neinn ábati. Um sé að ræða eina samfellda atburðarás, sem valdi ekki breytingu á hag þeirra, því að þau reki áfram eitt heimili. Ríkisskattanevnd og yfirkattanevnd slíti þessa atburðarás úr samhengi með úrskurðum sínum.

Yfirkattanevnd byggir oft á því í úrskurðum sínum, að ekki sé lagaheimild fyrir hinu eða þessu. Á hitt beri hins vegar að líta, að löginn um tekjuskatt og eignarskatt séu í eðli sínu „rammalög“ þar sem skírskotað sé til aðstæðna, samhengis og sambands milli hluta, fremur en að talin séu upp atriði yfir það, hvað sé leyfilegt og hvað ekki. Þótt ekki komi það beint fram í orðalagi í hinum umdeilda úrskurði, verði ekki betur séð en yfirkattanevnd horfi eingöngu á málið frá þessum sjónarhóli, þ.e. líti á málið út frá 2. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981 eingöngu, þrátt fyrir það, að málsástæður væru aðrar en í fyrri úrskurðum. Af þeim sökum hafi nefndin ekki úrskurðað um allt kærufni málsins og ekki uppfyllt þær kröfur um rökstuðning úrskurða nefndarinnar, sem settar eru í 13. gr. laga nr. 30/1992, um yfirkattanevnd.

Í kvörtuninni er vísað til þess, að leigutekjur teljist til eignatekna samkvæmt C-lið 7. gr. laga nr. 75/1981. Hefð sé fyrir því í skattarétti, að jafnað sé saman hagnaði og tapi af sams konar eignum eða samkynja liðum. Sú kenning hafi lengi verið til, að samjöfnun tekna og gjalda eða frádráttur frá tekjum sé á því byggð, að um náð og/eða beint samband sé að ræða milli teknanna og gjaldanna. Dæmi séu um þetta í lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, sbr. t.d. 5. tölul. 1. mgr. 8. gr. og 1. mgr. 23. gr. laganna. Verði ekki annað séð en leigutekjur og leigugjöld B og C falli að þessum kenningum. Í úrskurði yfirkattanevndar sé hins vegar með öllu horft fram hjá þessu atriði málsins og hann kveðinn upp á allt öðrum forsendum.

IV.

Samkvæmt framansögðu eru athugasemdir yðar við úrskurð yfirkattanevndar nr. 845/1995 tvíþættar. Annars vegar að lagafyrirmæla um rökstuðning úrskurða nefndarinnar hafi ekki verið gætt, sbr. 13. gr. laga nr. 30/1992, um yfirkattanevnd, þar sem nefndin hafi í úrskurði sínum ekki tekið sérstaklega til úrlausnar þá málsástæðu, sem byggð var á 7. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, þ.e. ekki hafi orðið til tekjur í skilningi meginreglu skattalaga um skattskyldar tekjur. Hins vegar er því haldið fram, að efnislega sé niðurstaða yfirkattanevndar röng, sérstaklega þegar aðstæður í málinu eru virtar með tilliti til tilgangs laga nr. 75/1981.

Um rökstuðning úrskurða yfirséttanefndar segir svo í 13. gr. laga nr. 30/1992, um yfirséttanefnd:

„Úrskurðir yfirséttanefndar skulu ítarlega rökstuddir þannig að í forsendum þeirra komi skýrt fram á hvaða málsástæðum, kæruefnum og skattheimildum sé byggt.“

Samkvæmt framangreindu ákvæði er yfirséttanefnd skylt að rökstyðja úrskurði sína, sem er í samræmi við þá meginreglu stjórnslulaga nr. 37/1993, að úrskurðum í kærumálum skuli ávallt fylgja rökstuðningur, sbr. 4. mgr. 21. gr. og 4. tölul. 31. gr. laganna. Í 1. og 2. mgr. 22. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 eru ákvæði um efni rökstuðnings.

Í forsendum yfirséttanefndar í úrskurði nr. 845/1995 tel ég koma nægilega skýrt fram, að nefndin hefur talið, að frádráttur sá, sem í málinu greinir, hafi einvörðungu getað byggst á frádráttarheimild þeirri, sem felst í 2. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, þ. e. að úrslit málsins yltu á því, hvort húsaleigugjöldin gætu fallið undir „beinan kostnað“ í skilningi þess ákvæðis. Eins og fram kemur í kvörtuninni, var niðurstaða yfirséttanefndar í samræmi við fyrri úrskurðarframkvæmd, sbr. úrskurð ríkisséttanefndar um hliðstætt álitafni nr. 22/1990, sem birtur er á bls. 85–86 í úrskurðasafni nefndarinnar fyrir árin 1990, 1991 og 1992. Að þessu athuguðu tel ég ekki ástæðu til þess að gera athugasemd við rökstuðning umrædds úrskurðar yfirséttanefndar.

Á þeim tíma, sem hér um ræðir, þ.e. gjaldárið 1994, var ekki sérstökum lagaheimildum fyrir að fara um frádrátt húsaleigugreiðslna af íbúðarhúsnæði frá tekjum. Bæði fyrir og nú hefur slíkum heimildum verið til að dreifa. Tel ég rétt að víkja stuttlega að þeim.

Með 12. gr. laga nr. 25, 21. maí 1981, um breyting á lögum nr. 40/1978, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, var svofelldu frádráttarákvæði aukið við E-lið 1. mgr. 30. gr. síðarnefndu laganna, er varð 3. tölul. þess stafliðar: „Helming greiddrar húsaleigu vegna leigu á íbúðarhúsnæði til eigin nota enda sé hún vegna tekjuársins.“ Hér var um almennt frádráttarákvæði að ræða frá tekjum manna utan atvinnurekstrar. Ákvæði þetta var fellt niður ásamt fjölmörgum frádráttarheimildum í tengslum við upptöku á staðgreiðslu skatta með 4. gr. laga nr. 49/1987, um breyting á lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum. Í staðinn var persónuafsláttur hækkaður.

Með 1. gr. laga nr. 57/1994, um breyting á lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, var nýrri málsgrein bætt við 30. gr. síðarnefndu laganna, er varð 3. mgr. hennar, svohljóðandi:

„Hafi maður leigutekjur af íbúðarhúsnæði, án þess að það teljist vera atvinnurekstur eða sjálfstæð starfsemi, er honum heimilt í stað beins kostnaðar skv. 2. mgr. að draga frá þeim tekjum húsaleigugjöld af íbúðarhúsnæði til eigin nota. Frádráttur þessi leyfist eingöngu til frádráttar leigutekjum af íbúðarhúsnæði sem ætlað er til eigin nota en er tímabundið til útleigu.“

Nýmæli þetta, sem kom til framkvæmda gjaldárið 1995, sbr. 2. gr. laga nr. 57/1994, var upphaflega lagt fyrir Alþingi sem þingmannafrumvarp til breytinga á lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, þar sem gert var ráð fyrir viðbót við 2. mgr. 2. tölul. C-liðar 7. gr. laganna svipaðs efnis og að lyktum varð að lögum. Í athugasemdum með fylgdu frumvarpi því, sem varð að lögum nr. 57/1994, segir svo meðal annars:

„Samkvæmt gildandi skattalögum mega einstaklingar ekki telja til gjalda neinn kostnað af öflun tekna eins og gildir um menn með atvinnurekstur eða sjálfstæða

starfsemi og um lögaðila. Tekjur af útleigu á eigin íbúðarhúsnæði eru skattskyldar og hefur ekki verið lagaheimild til þess að draga leiguútgjöld íbúðarhúsnæðis frá leigutekjum. Hins vegar er heimilt skv. 2. mgr. 30. gr. tekjuskattslaga að draga beinan kostnað við íbúðarhúsnæði frá leigutekjum.

Í 2. mgr. 2. tölul. C-liðar 7. gr. laganna segir að af íbúðarhúsnæði, sem skattaðili á og notar til eigin þarfa, skuli hvorki reikna tekjur né gjöld. Er með frumvarpinu leit að leiða til að útfæra nánar þetta ákvæði.

Oft háttar svo til að menn þurfa að flytja milli byggðarlaga eða landshluta, t.d. vegna tímabundinna starfa eða náms. Við slíkar aðstæður getur verið verulega þyngjandi fyrir íbúðareigendur að vera knúnir til þess af skattalegum ástæðum að selja eigin íbúð í heimabyggð og tryggja sér með kaupum húsnæði á þeim stað sem flutt er til. Dæmi eru um það að einstaklingar, sem þannig flytjast tímabundið milli landshluta, greiði mun hærri leigugjöld fyrir íbúð en sem nemur leigutekjum af eigin húsnæði í heimabyggð. eru þeim þó í slíku tilfelli reiknaðar leigutekjur til skattlagningar. Sprettur af þessu bagaleg mismunun eftir búsetu.

Með þeirri breytingu, sem hér er gerð tillaga um, verður heimilað að draga húsaleigugjöld frá tekjum af útleigu á eigin íbúðarhúsnæði í stað beins kostnaðar. Verði tekjur af útleigu eigin húsnæðis umfram leiguútgjöld er gert ráð fyrir að með slíkar tekjur verði farið samkvæmt ákvæðum laganna um skatta á tekjur utan atvinnurekstrar.“ (Alþt. 1993, A-deild, bls. 534.)

Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis gerði breytingar á frumvarpinu í það horf, sem að lögum varð, og þrengdi frádráttarheimildina þannig, að hún varð bundin við frádrátt frá leigutekjum af íbúðarhúsnæði, sem ætlað er til eigin nota en er tímabundið til útleigu. Í frumvarpinu voru ekki sett slík skilyrði.

Sú heimild, sem gildi um árabíl um frádrátt helmings greiddrar húsaleigu frá tekjum almennt, hefur að mínum dómi ekki sérstaka þýðingu fyrir úrlausnarefnið.

Húsaleigutekjur eru skattskyldar tekjur samkvæmt 2. tölul. C-liðar 7. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt. Húsaleigutekjur þær, sem í málinu greinir, eru ekki tengdar atvinnurekstri eða sjálfstæðri starfsemi, sbr. meðal annars lokamálslið 2. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum. Heimild til frádráttar á móti þessum tekjum ræðst því að mínu áliti af ákvæðum 30. gr. í III. kafla laga þessara, sbr. 1. mgr. 29. gr., er hljóðar svo: „Frá skattskyldum tekjum manns, sem ekki eru tengdar atvinnurekstri eða sjálfstæðri starfsemi, þar með talið endurgjald skv. 2. mgr. 1. tl. A-liðs 7. gr., er einungis heimill sá frádráttur sem sérstaklega er getið um í þessum kafla.“

Að mínum dómi gat frádráttur húsaleigugreiðslna frá húsaleigutekjum því einungis komið til álita á grundvelli 2. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981 gjaldárið 1994, enda kom sú laga-breyting, sem gerð var með lögum nr. 57/1994, ekki til framkvæmda fyrr en gjaldárið 1995. Frádrátturinn varð því að byggjast á 1. og 2. málsl. 2. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981 svohljóðandi:

„Hafi maður beinan kostnað við öflun annarra tekna en tekna skv. 1. tl. A-liðs 1. mgr. 7. gr., án þess að hún verði talin falla undir atvinnurekstur eða sjálfstæða starfsemi, skulu ákvæði 1. mgr. 1. tl. 31. gr. samt sem áður gilda um slíkan kostnað eftir því sem við á, þó ekki ákvæði um vexti af skuldum, afföll, gengistöp og fyrningu eigna. Kostnaður þessi leyfist eingöngu til frádráttar sams konar tekjum og hann gekk til öflunar á, og má frádráttur hvers árs aldrei nema hærri fjárhæð en sem nemur þeim tekjum sem hann leyfist til frádráttar.“

Vegna tilvísunar ákvæðisins til 1. mgr. 1. tölul. 31. gr. laga nr. 75/1981 er ljóst, að við skilgreiningu á beinum kostnaði ber að fara eftir almennum reglum um rekstrarkostnað,

eftir því sem við á, með þeim takmörkunum, sem ákvæðið sjálft mælir fyrir um. Á hitt er að líta, að tekjur þær, sem til álita kemur að draga frá beinan kostnað samkvæmt 2. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981, eru mjög sundurleitar. Auk almennra reglna um rekstrarkostnað er því óhjákvæmilegt að horfa til eðlis þeirra tekna, sem í hlut eiga hverju sinni, þegar frádráttarheimildin er skýrð.

Samkvæmt úrskurðarframkvæmd hafa bæði ríkisskattanevnd og yfirsattanevnd litið svo á, að við slíkar aðstæður, sem í máli þessu greinir, geti húsaleigugreiðslur af íbúðarhúsnæði ekki talist til beins kostnaðar í skilningi fyrrnefnds ákvæðis, þannig að þær gætu komið til frádráttar húsaleigutekjum af slíku húsnæði. Við meðferð frumvarps þess, er varð að lögum nr. 57/1994, sem rakið er hér að framan, verður ekki betur séð, en að viðhorf löggjafans hafi verið það, að lagaheimild hafi ekki verið til frádráttar við slíkar aðstæður. Þá vek ég sérstaka athygli á því, að sú heimild til frádráttar húsaleigugjalda af íbúðarhúsnæði til eigin nota frá leigutekjum af íbúðarhúsnæði, sem lögtekin var með 1. gr. laga nr. 57/1994, kemur í stað beins kostnaðar samkvæmt 2. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981. Bendir þetta til þess, að mínum dómi, að af hálfu löggjafans hafi verið litið svo á, að með lögtöku 1. gr. laga nr. 57/1994 væri tekin upp sérstök og afmörkuð frádráttarheimild, miðuð við sérstakar aðstæður, sem ástæða var talin til að taka tillit til. Að öðrum kosti var þess að vænta, að frádráttur húsaleigugjaldanna kæmi til viðbótar beinum kostnaði, eins og það hugtak hafði verið skilið.

Samkvæmt því, sem hér hefur verið rakið, tel ég ekki ástæðu til þess að gera athugasemdir við efnislega niðurstöðu yfirsattanevndar í úrskurði nr. 845/1995.

V.

Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða mín, að hvorki séu efni til athugasemda af minni hálfu við rökstuðning né efnislega niðurstöðu í úrskurði yfirsattanevndar nr. 845/1995 í máli þeirra B og C. Í samræmi við þetta er afskiptum mínum af málinu lokið, sbr. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis.“

17.12. Dráttarvextir af vangreiddum virðisaukaskatti. Málshraði. (Mál nr. 1643/1996)

Við skattskil A vegna rekstraráranna 1991 og 1992 kom fram samkvæmt samanburðarskýrslum, að virðisaukaskattur hafði verið vanreiknaður samkvæmt áður sendum virðisaukaskattsskýrslum. Hinn 9. janúar 1995 og 6. apríl 1995 endurákvæði skattstjóri virðisaukaskatt A í samræmi við þær leiðréttingar, sem A hafði gert grein fyrir. Þá bætti skattstjóri álagi og dráttarvöxtum við hinar vangreiddu fjárhæðir. A taldi sig hafa orðið fyrir verulegu fjárhagslegu tjóni vegna óhóflegs dráttar á afgreiðslu málsins af hendi skattstjóra, er leitt hefði til mun hærri dráttarvaxtakröfu ríkisins en ella hefði orðið. Kröfu A um niðurfellingu dráttarvaxta af skattskuldinni fyrir þann tíma, sem málið lá óhreyft hjá skattstjóra, var hafnað af hálfu fjármálaráðuneytisins.

Í bréfi, sem umboðsmaður ritaði A, var gerð grein fyrir leiðréttingum, þegar svo stendur á, að fram kemur við ársuppgjör mismunur milli áður sendra virðisaukaskattsskýrslna annars vegar og bókhalds og ársreiknings hins vegar. Umboðsmaður gat þess, að í lögum nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, væri ekki sérstaklega kveðið á um málsmeðferð vegna ágreinings um dráttarvexti vegna síðbúinnar greiðslu skattaðila á virðisaukaskatti og vegna síðbúinnar endurgreiðslu af hálfu ríkissjóðs eða um vexti vegna ofgreiðslu skattaðila á virðisaukaskatti. Svo hefði verið talið, að um þessi atriði færi eftir ákvæðum laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt. Samkvæmt úrskurðarframkvæmd hefði verið talið, að ágreiningsefni um innheimtu álagðra opin-

berra gjalda, þ.m.t. vaxta, ættu ekki undir kærumeðferð þá, sem kveðið væri á um í 99. og 100. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, sbr. nú ákvæði laga nr. 30/1992, um yfirsattanefnd. Því væri talið, að ekki væri á valdsviði yfirsattanefndar að fjalla um slík ágreiningsefni.

Umboðsmaður féllst á, að dregist hefði úr hófi, að skattstjóri afgreiddi málið. Hins vegar bæri að líta til þess, að A hefði verið skylt samkvæmt ákvæðum virðisaukaskattslaga að leiðrétta fyrri virðisaukaskattsskil með leiðréttum skýrslum og standa skil á hinum vangoldna og gjaldfallna virðisaukaskatti, þegar mismunur kom í ljós, hvað sem leið afgreiðslu skattstjóra. Þegar þetta væri virt og það að á samanburðarblaði virðisaukaskatts væru áprentaðar skýrar og áberandi leiðbeiningar í þessa veru, taldi umboðsmaður, að ekki væru efni til að gera athugasemdir við þá ákvörðun fjármálaráðuneytisins að synja A um niðurfellingu dráttarvaxta.

Í bréfi mínu til A, dags. 2. febrúar 1996, sagði:

„L

Ég vísa til kvörtunar yðar, dags. 12. desember 1995, þar sem þér teljið, að dregist hafi úr hömlu hjá skattstjóranum í X að afgreiða samanburðarblöð yðar til virðisaukaskatts vegna rekstraráranna 1991 og 1992. Teljið þér, að þér hafið orðið fyrir verulegu fjárhagslegu tjóni vegna óhóflegs dráttar á afgreiðslu málsins af hendi skattstjórans, er leitt hafi til mun hærri dráttarvaxtakröfu ríkisins en ella hefði orðið.

Samkvæmt bréfi yðar og gögnum, sem því fylgdu, kom fram mismunur á samanburðarskýrslum yðar til virðisaukaskatts, er þýddi, að þér skulduðuð um 190.000 kr. vegna rekstrarársins 1991 og um 120.000 kr. vegna rekstrarársins 1992. Samkvæmt bréfi skattstjórans í X, dags. 2. maí 1995, sem fylgdi bréfi yðar í ljósriti, barst samanburðarskýrsla virðisaukaskatts (RSK 10.25) og framhaldsblað (RSK 10.26) vegna rekstrarársins 1991 með skattframtali yðar árið 1992, sem skattstjóri móttók 13. maí 1992. Þær breytingar, sem fram komu á framhaldsblaðinu, voru skráðar hjá skattstjóra 9. janúar 1995, eftir því sem upplýst er í þessu bréfi skattstjórans. Samanburðarskýrsla virðisaukaskatts og framhaldsblað vegna rekstrarársins 1992 bárust skattstjóra með skattframtali yðar árið 1993, er skattstjóri móttók 30. apríl 1993. Þær breytingar, sem fram komu á framhaldsblaðinu, voru skráðar hjá skattstjóra 6. apríl 1995.

Í bréfi yðar kemur fram, að eftir að fyrrgreindar breytingar höfðu verið skráðar hjá skattstjóra, hafi innheimtumaður ríkissjóðs gert kröfu um greiðslu skuldarinnar með álagi og dráttarvöxtum, samtals um 360.000 kr. vegna ársins 1991 og um 190.000 kr. vegna ársins 1992. Þér vefengið ekki skattskuldina, en sættið yður hins vegar ekki við að greiða dráttarvexti af henni fyrir þann tíma, sem málið lá óafgreitt hjá skattstjóra. Beiðni yðar um það, dags. 18. maí 1995, hafi fjármálaráðuneytið hafnað með bréfi, dags. 3. nóvember 1995. Ljósrit af þessu bréfi fjármálaráðuneytisins fylgdi bréfi yðar og segir svo í bréfi ráðuneytisins:

„Ráðuneytið vill í þessu sambandi vísa til samanburðarskýrslu virðisaukaskatts (RSK 10.26), en þar stendur breiðletrað [. . .] neðst til hægri:

Ef fram kemur mismunur í staflið B skal sundurliða þann mismun eftir upp-
gjörstímabilum með útfyllingu leiðréttingarskýrslu RSK 10.26.

Á téðri leiðréttingarskýrslu stendur á sama stað:

Skýrslur með jákvæðan mismun (VSK vanreiknaður) skal þegar í stað senda til innheimtumans ríkissjóðs ásamt greiðslu. Inneignarskýrslur skal senda beint til skattstjóra.

Að lokum vill ráðuneytið taka fram að það semur í engum tilvikum um niður-

fellingu dráttarvaxta þar sem ekki er heimild til slíkrar niðurfellingar í lögum, einnig mundi slíkt brjóta í bága við jafnræðisreglu stjórnslu- og skattaréttar. Ef samið væri um niðurfellingu dráttarvaxta við einn gjaldanda yrði ráðuneytið að semja um slíkt við alla ella væri ekki eins farið með alla gjaldendur.

Með vísan til framansagðs verður ráðuneytið því að synja erindi yðar.“

II.

Eftir því sem þér lýsið málavöxtum í kvörtun yðar, kom fram við ársuppgjör vegna rekstraráranna 1991 og 1992 jákvæður mismunur annars vegar milli áður sendra virðisaukaskattsskýrslna og hins vegar bókhalds og ársreiknings, þ.e. virðisaukaskattur hafði verið vanreiknaður samkvæmt skýrslunum. Bar yður því að gera grein fyrir þessum mismun á samanburðarblaði virðisaukaskatts með sundurliðun á einstök virðisaukaskatttímabil, sbr. form fyrir slíkar leiðréttingar (RSK 10.26). Skyldu til að standa skil á samanburðarblöðum virðisaukaskatts, sem mun byggjast á 5. gr. reglugerðar nr. 529/1989, um framtal og skil á virðisaukaskatti, sbr. og IX. kafla laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, og 5. mgr. 49. gr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, með síðari breytingum, dragið þér út af fyrir sig ekki í efa.

Samkvæmt framansögðu kom í ljós, að virðisaukaskattur hafði verið vangreiddur af yðar hálfu fyrir einhver af virðisaukaskatttímabilum rekstraráranna 1991 og 1992, sbr. 1. mgr. 24. gr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, með síðari breytingum, en ekki kemur fram, hvernig sú vangreiðsla skiptist á tímabil. Þessi vangreiðsla var í gjalddaga fallin, sbr. 1. og 2. mgr. 24. gr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, með síðari breytingum. Af þessum sökum bætti skattstjóri álagi við hina vangreiddu fjárhæð samkvæmt 1. og 2. mgr. 27. gr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, með síðari breytingum. Jafnframt reiknuðust dráttarvextir samkvæmt 1. mgr. 28. gr. laga þessara. Þér unið álaginu en ekki dráttarvöxtunum.

Ég tel rétt að geta þess, að í lögum nr. 50/1988 er ekki sérstaklega kveðið á um málsmeðferð vegna ágreinings um dráttarvexti vegna síðbúinnar greiðslu skattaðila á virðisaukaskatti og vegna síðbúinnar endurgreiðslu af hálfu ríkissjóðs, sbr. 28. gr. laganna, eða um vexti vegna ofgreiðslu skattaðila á virðisaukaskatti. Hefur verið talið, að um þessi atriði fari eftir ákvæðum laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, sbr. 5. mgr. 49. gr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, með síðari breytingum. Um vexti af vangreiddu og ofgreiddu skattfé er fjallað í 112. gr. laga nr. 75/1981 í XIII. kafla laganna um innheimtu og ábyrgð. Samkvæmt úrskurðarframkvæmd ríkisskattaneftndar og síðar yfirskattaneftndar hefur verið talið, að ágreiningsefni um innheimtu álagðra opinberra gjalda, þ.m.t. vextir, eigi ekki undir kærumeðferð þá, sem kveðið er á um í 99. og 100. gr. laga nr. 75/1981, sbr. nú ákvæði laga nr. 30/1992, um yfirskattaneftnd. Af þessu hefur verið talið leiða, að kærumeðferð eftir 29. gr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, sbr. nú lög nr. 30/1992, um yfirskattaneftnd, eigi ekki við um ákvörðun dráttarvaxta af vangreiddum virðisaukaskatti og því ekki á valdsviði yfirskattaneftndar að fjalla um slík ágreiningsefni.

Ég skil svo bréf skattstjóra, dags. 2. maí 1995, að hinn 9. janúar 1995 og 6. apríl 1995 hafi virðisaukaskattur yðar fyrir hin umliðnu tímabil verið formlega endurákvæðaður til hækkunar í samræmi við þær leiðréttingar, sem þér höfðuð gert grein fyrir. Ég get fallist á það með yður, að dregist hafi úr hófi, að skattstjóri afgreiddi málið af sinni hálfu. Hins vegar ber að líta til þess, að mínum dómi, að yður var skylt samkvæmt ákvæðum virðisaukaskattslaga að leiðrétta fyrri virðisaukaskattsskil yðar með leiðréttum virðisaukaskattsskýrslum og standa skil á hinum vangoldna og gjaldfallna skatti, þegar umræddur mismunur kom í ljós, hvað sem leið fyrrgreindri afgreiðslu skattstjóra. Þegar þetta er virt og það, að á samanburðarblaði virðisaukaskatts (RSK 10.26) eru áprentaðar skýrar og áberandi leiðbeiningar í þessa veru, tel ég, að ekki séu efni til að gera athugasemd við þá

ákvörðun fjármálaráðuneytisins frá 3. nóvember 1995, að synja yður um niðurfellingu eða lækkun dráttarvaxta.

Samkvæmt því, sem að framan greinir, er ekki tilefni til þess, að ég fjalli frekar um kvörtun yðar, sbr. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis.“

18.0. Starfssvið umboðsmanns Alþingis og skilyrði þess að umboðsmaður fjalli um kvörtun.

18.1.

Málskot til æðra stjórnvalds.

Ákvörðun stjórnar ábyrgðasjóðs launa verður skotið til félagsmálaráðuneytis. (Mál nr. 1779/1996)

A kvartaði yfir því, að ábyrgðasjóður launa hefði hafnað að greiða kröfu hans í protabú X hf. Í bréfi, er ég ritaði A 1. október 1996, sagði meðal annars svo:

„Í 1. mgr. 2. gr. laga nr. 53/1993, um ábyrgðasjóð launa vegna gjaldprotá, segir að félagsmálaráðherra fari með framkvæmd laganna og að ábyrgðasjóðurinn lúti þriggja manna stjórn, sem skipuð sé af félagsmálaráðherra. Í 2. mgr. 6. gr. kemur fram, að sjóðstjórn úrskurði um ágreining um greiðsluskyldu samkvæmt lögnum. Þá er ráðherra veitt heimild í 18. gr. laganna til að setja í reglugerð nánari ákvæði um hvernig framkvæmd laganna skuli háttað.

Félagsmálaráðherra fer samkvæmt framansögðu með forræði á málefnum ábyrgðasjóðs launa. Samkvæmt 1. mgr. 26. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993 getið þér því kært umræddan úrskurð sjóðstjórnarinnar til félagsmálaráðuneytisins. Bendi ég yður á að fara þessa leið, þar sem ekki verður kvartað til umboðsmanns, fyrr en æðra stjórnvald hefur fellt úrskurð sinn í máli, sbr. 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, og 2. tl. 1. mgr. 5. gr. reglna nr. 82/1988, um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis.“

Almenn kæruleið skattamála. Synjun ríkisskattstjóra um endurákvörðun. (Mál nr. 1811/1996)

A bar fram kvörtun vegna B og C út af þeirri ákvörðun ríkisskattstjóra að synja beiðni þeirra um að færa skattskyldan söluhagnað af íbúðarhúsnæði þeirra að X á móti eftirstöðvum yfirfæranlegs rekstrartaps þeirra vegna verslunarrekstrar á sama stað.

Í bréfi, er umboðsmaður ritaði B og C, lýsti hann erindi þeirra til ríkisskattstjóra og afgreiðslu þess embættis á málinu. B og C hefðu selt íbúðarhúsnæði sitt að X í mars 1994 með skattskyldum söluhagnaði að undangengnum verslunarrekstri á staðnum, sem rekinn hefði verið með tapi. Í skattframtali árið 1995 hefðu B og C farið fram á frestun á skattlagningu söluhagnaðarins um tvenn áramót samkvæmt heimild í 2. mgr. 16. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, í því skyni að endurfjárfesta í íbúðarhúsnæði innan frestsins og lækka stofnverð nýrrar eignar um fjárhæð söluhagnaðarins. Umboðsmaður tók fram, að skilja yrði erindi B og C til ríkisskattstjóra svo, að í því hefði falist beiðni um endurupptöku álagningar gjaldárið 1995 þannig að í stað frestunar á skattlagningu söluhagnaðarins um tvenn áramót yrði söluhagnaðinum jafnað á móti eftirstöðvum rekstrartaps vegna þess verslunarrekstrar, er B og C höfðu með höndum að X.

Umboðsmaður benti á, að almennt yrði að ganga út frá því, að ágreiningsefnum út af skattálagningu væri ráðið til lykta eftir því almenna kærufæri, sem mælt væri fyrir um í 99. gr. laga nr. 75/1981 og lögum nr. 30/1992, um yfirskattanefnd, þ.e. að úr þeim væri leyst af hálfu skattstjóra eða eftir atvikum ríkisskattstjóra með formlegum kærúrskurðum, sem skjóta mætti til yfirskattanefndar. Meðal skilyrða fyrir því, að

umboðsmaður gæti fjallað um kvörtun, væri það skilyrði samkvæmt 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, sbr. 2. tölul. 1. mgr. 5. gr. reglna nr. 82/1988, um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis, að máli hefði verið skotið til æðra stjórnvalds, áður en það væri borið undir umboðsmann Alþingis. Þar sem ekki hefði verið leitað þeirra úrræða, sem fælust í hinni almennu kæruleið skattamála, væri þessu skilyrði ekki fullnægt. Þótt leitað hefði verið til ríkisskattstjóra með beiðni um breytingu á skattákvörðun, gæti það út af fyrir sig ekki leitt til þess, að fyrrgreint skilyrði teldist uppfyllt. Umboðsmaður gat þess, að synjun ríkisskattstjóra á að neyta heimilda sinna til endurupptöku hefði ekki verið talin ákvörðun, sem kæránleg væri til yfirskattanefndar, áður ríkisskattanefndar. Samkvæmt þessu taldi umboðsmaður, að lagaskilyrði brýsti fyrir því, að hann gæti fjallað frekar um kvörtunarefnið.

Í bréfi mínu til A, dags. 8. júlí 1996, sagði:

„I.

Ég vísa til kvörtunar þeirrar, dags. 28. maí 1996, sem þér hafið borið fram vegna B og C. Kvörtunin beinist að ríkisskattstjóra vegna þeirrar ákvörðunar hans frá 30. apríl 1996, að synja beiðni yðar, dags. 17. apríl 1996, vegna B og C að færa skattskyldan söluhagnað að fjárhæð 3.099.005 kr. af íbúðarhúsnæði þeirra í X á móti eftirstöðvum yfirfæranslegum rekstrartaps þeirra vegna verslunarrekstrar á sama stað, er hafi framreiknað numið 10.919.232 kr. í árslok 1995.

II.

Með kvörtun yðar fylgdi afrit af erindi yðar til ríkisskattstjóra, dags. 17. apríl 1996, vegna B og C og ljósrit af umræddri synjun ríkisskattstjóra, dags. 30. apríl 1996. Þá fylgdi kvörtuninni ljósrit staðfestingar Búnaðarbanka Íslands . . ., dags. 4. mars 1996, á niðurstöðu greiðslumats vegna húsbrefaviðskipta.

Í umræddu erindi til ríkisskattstjóra er málavöxtum lýst svo, að á tímabilinu júlí 1988 til apríl 1993 hafi B haft útibú . . . í X á leigu og rekið það með ótakmarkaðri ábyrgð fyrir eigin reikning. Tap hafi verið af rekstri útibúsins allan tímann og sé uppsafnað, yfirfæranslegt tap nú 10.919.232 kr. Með rekstri útibúsins hafi fylgt íbúðarhúsnæði, sem hafi verið í eigu . . . Húsnæði þetta hafi þau B og C keypt á árinu 1991. Fjárfestingu þessari er lýst svo, að hún hafi verið nátengd rekstri útibúsins og í raun hluti af rekstri þess. Tekist hafi að selja þetta íbúðarhúsnæði í mars 1994 eftir að það hafi verið á söluskrá í tæp tvö ár. Söluverð hafi verið 5.400.000 kr. Myndast hafi söluhagnaður að fjárhæð 3.099.005 kr. og ástæður fyrir söluhagnaðinum hafi verið hagstætt kaupverð í upphafi, yfirfærður eldri söluhagnaður og gott viðhald. Þar sem eignartími hafi ekki náð fimm árum, hafi söluhagnaðurinn verið skattskyldur að fullu. Farið hafi verið fram á frestun skattlagningar söluhagnaðarins um tvenn áramót samkvæmt heimild þeirri, er greinir í 2. mgr. 16. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt. Frestur þessi renni út á þessu ári.

Í erindinu er tekið fram, að þau B og C hafi kannað möguleika á því að festa kaup á nýju íbúðarhúsnæði. Í ljós hefði komið, að þau hefðu ekki greiðslugetu til að standa undir greiðslubyrði húsbrefalána vegna greiðslubyrðar af bankalánnum, sbr. yfirlýsingu Búnaðarbanka Íslands . . ., dags. 4. mars 1996. Væri endurfjárfesting í íbúðarhúsnæði því ekki gerleg innan þess frests, sem settur væri í 2. mgr. 16. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt. Að öllu óbreyttu kæmi umræddur söluhagnaður því til skattlagningar við álagningu gjaldárið 1997 og afleiðingin yrði greiðsluþrot og gjaldþrot þeirra B og C.

Í erindinu var lögð áhersla á, að beint samband væri á milli kaupanna á íbúðarhúsnæðinu í X og reksturs útibúsins. Einnig væri ljóst, að uppsafnað tap af rekstri útibúsins og tilheyrandi skuldaföfnun kæmi í veg fyrir þann möguleika, að þeim B og C tækist að festa kaup á íbúðarhúsnæði með fyrrgreindum afleiðingum.

Í ljósi þess, sem að framan greinir, fóruð þér í erindi þessu fram á það við ríkisskattstjóra, að embættið „taki umræddan söluhagnað og telji hann með afkomu þeirra af útibúarekstrinum og færi hann til lækkunar á yfirfæranlegu skattalegu tapi“. Þér bentuð og á erindi, dags. 6. september 1993, sem þér senduð ríkisskattstjóra, þar sem farið var fram á leiðréttingu á reiknuðu endurgjaldi B, en stór hluti af tapinu hefði myndast vegna þess. Þessu erindi synjaði ríkisskattstjóri með bréfi, dags. 12. október 1993.

Hinn 30. apríl 1996 tók ríkisskattstjóri erindið til afgreiðslu og synjaði því. Er þessi ákvörðun ríkisskattstjóra svohljóðandi:

„Í erindinu kemur m.a. fram að í mars 1994 hafi gjaldendurnir selt íbúðarhúsnæði, sem þeir höfðu átt skemur en 5 ár frá söluþegi og hafi söluhagnaður numið kr. 3.099.005. Hafi verið óskað eftir frestun á skattalegri meðferð söluhagnaðarins og renni frestur því út á þessu ári. Sé nú komið í ljós að gjaldendurnir hafi ekki fjárhagslegt bolmagn til að kaupa íbúðarhúsnæði á árinu. Er af þeim sökum óskað eftir því að heimilað verði að færa söluhagnaðinn til lækkunar á yfirfæranlegu rekstrartapi, sem hafi numið kr. 10.919.232. Er því haldið fram að beint samband sé á milli kaupa á íbúðarhúsnæðinu sem selt var og tapreksturs.

Lagaheimild skortir til að verða við erindinu. Verður því að synja því.“

III.

Í kvörtuninni lýsið þér atvikum með sama hætti og í framangreindu erindi til ríkisskattstjóra. Takið þér fram, að þau B og C geti engan veginn sætt sig við niðurstöðu ríkisskattstjóra. Þau fá ekki séð, að afgreiðsla hans á málinu þjóni hagsmunum ríkissjóðs, enda blasi greiðslu- og gjaldþrot þeirra við. Ríkisskattstjóri hafi fulla heimild til að taka upp skattframtöl þeirra, sbr. 3. mgr. 101. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt. Ekki verði séð, að neitt í lögum sé umkrafðri skattmeðferð til fyrirstöðu. Í raun sé verið að skattleggja tekjur, sem aldrei hafi verið til ráðstöfunar í hendi B og C eða nýttar til eignaaukningar. Þau hafi aldrei innleyst umræddan söluhagnað til sín, því að hann hafi í raun farið í það að greiða hluta af því tapi, sem varð af rekstri útibúsins í X.

Þá óskið þér í kvörtuninni eftir álitu mínu á því, hvort „fjármálaráðuneytið eða einhver annar aðili í stjórnarsýslunni hafi heimild til að semja um niðurfellingu þeirrar álagningar sem fyrirsjáanlega mun leiða af skattlagningu umrædds söluhagnaðar“.

IV.

Eins og fram kemur í kvörtun yðar, varð hagnaður að fjárhæð 3.099.005 kr. af sölu á íbúðarhúsnæði B og C í X, á árinu 1994. Hvorki er ágreiningur um fjárhæð söluhagnaðarins né uppgjörsaðferð hans. Þar sem þau B og C höfðu átt íbúðarhúsnæðið skemur en fimm ár njóta þau ekki skattfrelsisákvæðis 1. mgr. 16. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt.

Samkvæmt frásögn yðar var framtalsárið 1995 farið fram á frestun á skattlagningu söluhagnaðarins um tvenn áramót samkvæmt heimild í 2. mgr. 16. gr. fyrrgreindra laga í því skyni að endurfjárfesta í íbúðarhúsnæði innan nefnds frests og lækka stofnverð nýrrar eignar um fjárhæð söluhagnaðarins. Þar sem fyrirsjáanlegt er samkvæmt upplýsingum yðar, að þau B og C muni ekki hafa fjárhagslegt bolmagn til endurfjárfestingar í íbúðarhúsnæði, blasi við, að söluhagnaðurinn verði skattlagður með fullum þunga gjaldárið 1997. Því hafi verið leitað til ríkisskattstjóra með skatterindi, dags. 17. apríl 1996, sbr. heimild þá, sem það embætti hefur samkvæmt 3. mgr. 101. gr. laga nr. 75/1981 til að breyta áður álögðum opinberum gjöldum. Verður að skilja það erindi svo, að í því hafi falist beiðni um endurupptöku álagningar gjaldárið 1995 þannig að í stað frestunar á skattlagningu söluhagnaðarins um tvenn áramót hafi verið farið fram á, að söluhagnaðinum yrði jafnað á móti

effirstöðvum rekstrartaps vegna þess verslunarrekstrar, sem í málinu greinir. Verður að telja, að sú krafa hafi byggst á því, að íbúðarhúsnæðið væri í slíkum tengslum við atvinnureksturinn, að líta bæri á það í skattalegu tilliti sem atvinnurekstrareign, sbr. og 3. mgr. 3. tölul. 62. gr. laga nr. 75/1981.

Í tilefni af kvörtun yðar bendi ég á, að almennt verður að ganga út frá því, að ágreiningsefnum út af skattálagningu sé ráðið til lykta eftir því almenna kærakerfi, sem mælt er fyrir um í 99. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, og lögum nr. 30/1992, um yfirs kattane fnd, þ.e. að úr þeim sé leyst af hálfu skattstjóra eða eftir atvikum ríkisskattstjóra með formlegum kærúrrskurðum, sem skjóta má til yfirs kattane fndar, sbr. 3. gr. laga nr. 30/1992.

Meðal skilyrða fyrir því, að ég geti fjallað um kvörtun, er það skilyrði samkvæmt 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, sbr. 2. tölul. 1. mgr. 5. gr. reglna nr. 82/1988, um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis, að máli hafi verið skotið til æðra stjórnvalds, áður en það er borið undir umboðsmann Alþingis. Þar sem ekki hefur verið leitað þeirra úrræða, sem felast í hinni almennu kæruleið skattamála, er þessu skilyrði ekki fullnægt. Þótt leitað hafi verið til ríkisskattstjóra með beiðni um breytingu á skattákvörðun á grundvelli þeirra lagaheimilda, sem það embætti hefur í þeim efnum, sbr. að framan, getur það út af fyrir sig ekki leitt til þess, að fyrrgreint skilyrði teljist uppfyllt. Rétt er að geta þess, að synjun ríkisskattstjóra á að neyta þeirra heimilda til endurupptöku hefur ekki verið talin ákvörðun, sem kæránleg er til yfirs kattane fndar, áður ríkisskattane fndar. Samkvæmt þessu brestur lagaskilyrði fyrir því, að ég geti fjallað frekar um kvörtunarefnið. Þá tel ég ekki tilefni til að fjalla um innheimtu þeirra skattkrafna, sem kunna að leiða af skattlagningu söluhagnaðarins, sbr. niðurlag kvörtunar yðar.

Samkvæmt framansögðu eru ekki skilyrði fyrir því, að ég fjalli frekar um kvörtun yðar og er afskiptum mínum af máli þessu lokið, sbr. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis.“

**Valdsvið ríkistollane fndar. Almenn kæruleið
tollamála. Virðisaukaskattur við innflutning vöru.
(Mál nr. 1889/1996)**

A hf. kvartaði yfir þeim skilningi fjármálaráðuneytisins að gjald, sem innheimt væri fyrir úthlutun tollkvóta, teldist ekki til tollverðs samkvæmt IV. kafla tollalaga, nr. 55/1987, og að ekki bæri að innheimta virðisaukaskatt af slíkum tollkvóta við innflutning.

Í bréfi, sem umboðsmaður ritaði A hf., gerði hann grein fyrir ákvæðum laga um tollkvóta, sem sett voru vegna aðildar Íslands að Alþjóðaviðskiptastofnuninni, og stjórnvaldsfyrirmælum um úthlutun tollkvóta. Þá gerði umboðsmaður grein fyrir sérstökum ákvæðum um innflutning í lögum nr. 50/1988, um virðisaukaskatt. Tók hann fram, að samkvæmt lögum nr. 50/1988 félli virðisaukaskattur stjórnarfarlega undir hið almenna skattkerfi með þeirri undantekningu, að virðisaukaskattur við innflutning vöru heyrði stjórnarfarlega undir tollkerfið og væri innheimtur með aðflutningsgjöldum. Þá fjallaði umboðsmaður um meðferð tollamála, álagningu tollstjóra á tollum og öðrum gjöldum, sem greiða ber við tollafgreiðslu vara, kærur til tollstjóra og endurákvörðunarheimildir ríkistollstjóra, svo og kærur til ríkistollane fndar.

Umboðsmaður taldi ljóst, að það bæri undir tollyfirvöld að skera úr því ágreiningsefni, sem A hf. bar fram. Eins og lausn ágreiningsmála á sviði tollamála væri farið að lögum, þar sem meðal annars væri gert ráð fyrir sérstökum, óháðum úrskurðaraðila, þ.e. ríkistollane fnd, taldi umboðsmaður, að A hf., bæri að bera ágreiningsefnið upp á vettvangi tollamála og leita eftir úrlausn tollstjóra eða eftir atvikum ríkistoll-

stjóra. Ákvarðanir þeirra stjórnvalda gæti hann kært til ríkistollanefndar, sætti hann sig ekki við þær. Taldi umboðsmaður, að afstaða fjármálaráðuneytisins í bréfi þess til A hf. hefði enga bindandi þýðingu fyrir ríkistollanefnd, þegar titið væri til stöðu og hlutverks nefndarinnar að lögum.

Umboðsmaður vísaði til þess, að samkvæmt 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, væri ekki unnt að kvarta til umboðsmanns, fyrr en æðra stjórnvald hefði fellt úrskurð sinn í máli, ef skjóta mætti máli til æðra stjórnvalds. Samkvæmt því væru ekki skilyrði til þess, að hann fjallaði um kvörtun A hf., fyrr en hann hefði leitað réttar síns hjá tollyfirvöldum, eftir atvikum með kæru til ríkistollanefndar og að gengnum úrskurði hennar.

Í bréfi mínu til A hf., dags. 10. október 1996, sagði meðal annars svo:

I.

„Samkvæmt framansögðu snýst ágreiningur yðar við fjármálaráðuneytið um það, hvort gjald það, sem innheimt er fyrir úthlutaðan tollkvóta, beri að telja til tollverðs, þannig að telja beri gjald þetta með við ákvörðun og innheimtu virðisaukaskatts, sbr. 34. gr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt.“

Í XI. kafla laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, með síðari breytingum, eru sérstök ákvæði um innflutning. Þar segir svo í 1. og 2. mgr. 34. gr.:

„Við innflutning á vöru skal virðisaukaskattur innheimtur af tollverði skattskyldrar vöru að viðbættum tolli og öðrum gjöldum sem á eru lögð við tollmeðferð.“

Um ákvörðun tollverðs skulu gilda ákvæði þar að lútandi í tollalögum, nr. 55/1987, með síðari breytingum.“

Þá er 37. gr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, svohljóðandi:

„Virðisaukaskattur af innflutningi skal innheimtur með aðflutningsgjöldum.“

Að því leyti sem eigi er ákveðið í lögum þessum eða reglugerð eða öðrum fyrir-mælum settum samkvæmt þeim um skattskyldu, úrskurð um skattskyldu, álagningu, innheimtu, lækkun eða endurgreiðslu vegna rýrnunar, skemmda eða endursendingar, lögvernd, sektir, viðurlög, refsingar og aðra framkvæmd varðandi virðisaukaskatt af innfluttum vörum og þjónustu, skulu gilda ákvæði tollalaga, nr. 55/1987, með síðari breytingum, svo og reglugerða og annarra fyrir-mæla settra samkvæmt þeim lögum.“

Samkvæmt lögum nr. 50/1988 fellur virðisaukaskattur stjórnarfarslega undir hið almenna skattkerfi, þ.e. skattstjóra og ríkisskattstjóra með kærueheimild til yfirskattanefndar, sbr. 29. gr. laganna og lög nr. 30/1992, um yfirskattanefnd, með þeirri undantekningu, að virðisaukaskattur við innflutning vöru heyrir stjórnarfarslega undir tollkerfið samkvæmt XI. kafla laga nr. 50/1988, sbr. tilvitnuð ákvæði hér að framan. Samkvæmt þeim er virðisaukaskattur af innfluttri vöru stjórnarfarslega alveg felldur undir tollkerfið og innheimtur með aðflutningsgjöldum. Er almennt vísað til tollalaga nr. 55/1987 um skattskyldu, álagningu, innheimtu, lögvernd, viðurlög og refsingar og aðra framkvæmd að því leyti sem ekki er sérstaklega ákveðið í virðisaukaskattslögum eða reglugerð eða öðrum fyrir-mælum, settum samkvæmt þeim lögum. Samkvæmt þessu er virðisaukaskattur tvískiptur stjórnarfarslega. Slík tilhögun gildi reyndar einnig í tíð söluskatts, því að sölu-skattur af innflutningi til eigin nota og neyslu innflytjandans féll undir tollkerfið.

Í tollalögum nr. 55/1987 er kveðið á um tollverð og ákvörðun þess, sbr. 1. gr. og IV. kafla laganna. Í X. kafla laganna, sbr. breytingar þær, sem gerðar voru með 26.–28. gr. laga nr. 69/1996, um breytingar á tollalögum nr. 55 30. mars 1987, með síðari breytingum, er fjallað um álagningu tolla, úrskurði tollstjóra, kærur o.fl. Þá er í 35. gr. laga nr. 55/1987, sbr. e-lið 17. gr. laga nr. 69/1996, fjallað um endurákvörðunarheimild ríkistollstjóra á ákvörðunum tollstjóra.

Um álagningu tollstjóra á tollum og öðrum gjöldum, sem greiða ber við tollafgreiðslu vara, og endurákvörðanir aðflutningsgjalda er fjallað í 97.–99. gr. laga nr. 55/1987, sbr. 26. gr. laga nr. 69/1996. Í 100. gr. laga nr. 55/1987, sbr. d-lið 26. gr. laga nr. 69/1996, er kveðið á um kærur til tollstjóra. Segir þar meðal annars svo: „Telji innflytjandi ákvörðun tollstjóra um gjaldskyldu, tollflokkun, tollverð eða fjárhæð aðflutningsgjalda við tollmeðferð vöru eigi rétta getur hann sent skriflega rökstudda kæru, studda nauðsynlegum gögnum, til viðkomandi tollstjóra.“

Í 101. gr. laga nr. 55/1987, sbr. 27. gr. laga nr. 69/1996, er fjallað um kærur til ríkistollanefndar. Í 1. mgr. greinarinnar segir svo: „Innflytjandi getur skotið endurákvörðun ríkistollstjóra skv. 35. gr., úrskurði tollstjóra skv. 100. gr. og ákvörðun tollstjóra skv. 142. gr. til ríkistollanefndar innan 60 daga, talið frá póstlagningu úrskurðar eða ákvörðunar.“ Samkvæmt 38. gr. laga nr. 55/1987, sbr. h-lið 17. gr. laga nr. 69/1996, skal ríkistollanefnd „vera óháður úrskurðaraðili í ágreiningsmálum sem til hennar er skotið skv. 101. og 102. gr. um ákvörðun tolla og annarra skatta og gjalda sem greiða ber við tollafgreiðslu, tollverð, tollflokkun og annað eftir því sem lög þessi mæla fyrir um“. Samkvæmt 102. gr. laga nr. 55/1987, sbr. 28. gr. laga nr. 69/1996, skal nefndin úrskurða um kærur um gjöld, sem tollstjórar leggja á innfluttar vörur samkvæmt ákvæðum annarra laga. Í 7. mgr. 101. gr. laga nr. 55/1987, sbr. d-lið 27. gr. laga nr. 69/1996, segir svo: „Úrskurður ríkistollanefndar er fullnaðarúrskurður á stjórnáskilum. Málskot til almennra dómstóla um úrlausnarefni sem farið hefur fyrir nefndina frestar eða breytir ekki niðurstöðu hennar fyrir en dómur er genginn.“

[II.]

Eins og fram hefur komið, laut málefni það, sem þér báruð upp við fjármálaráðuneytið, að því, hvort reikna bæri gjald það, sem þér greiddið fyrir úthlutaðan tollkvóta, með við ákvörðun tollverðs við innheimtu virðisaukaskatts við innflutning umræddrar vöru.

Ég tel ljóst samkvæmt framansögðu, að það beri undir tollyfirvöld að skera úr þessu ágreiningsefni. Eins og lausn ágreiningsmála á sviði tollamála er farið að lögum og að framan hefur verið rakið, þar sem meðal annars er gert ráð fyrir sérstökum óháðum úrskurðaraðila á þessu sviði, þ.e. ríkistollanefnd, tel ég, að þér eigið að bera upp umrætt ágreiningsefni á þeim vettvangi og leita eftir úrlausn tollstjóra eða eftir atvikum ríkistollstjóra. Ákvarðanir þeirra stjórnvalda getið þér kært til ríkistollanefndar samkvæmt framansögðu, sættið þér yður ekki við þær. Ég tel, að afstaða fjármálaráðuneytisins í bréfi þess, dags. 22. ágúst 1996, hafi enga bindandi þýðingu fyrir ríkistollanefnd, þegar litið er til stöðu og hlutverks nefndarinnar að lögum.

Samkvæmt 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, er ekki unnt að kvarta til umboðsmanns fyrir en æðra stjórnvald hefur fellt úrskurð sinn í máli, ef skjóta má máli til æðra stjórnvalds. Samkvæmt þessu get ég ekki fjallað um kvörtun yðar, fyrir en þér hafið leitað réttar yðar hjá tollyfirvöldum, eftir atvikum með kæru til ríkistollanefndar og að gengnum úrskurði hennar. Sættið þér yður ekki við þá niðurstöðu, getið þér leitað til mín að nýju.

Samkvæmt því, sem ég hef hér rakið, eru ekki skilyrði fyrir því, að ég fjalli að svo stöddu frekar um kvörtun yðar, sbr. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis.“

18.2. Stjórnvöld annars ríkis eiga lögsögu í máli.**Alþjóðlegur einkamálaréttur. Heimilisfesti. Mannanöfn.
(Mál nr. 1913/1996)**

A kvartaði yfir því, að Hagstofa Íslands hefði ekki orðið við beiðni hans um breytingu á kenninafni hans.

Í bréfi mínu til A, dags. 10. október 1996, sagði meðal annars svo:

„Ég skil kvörtun yðar svo, hún beinist ekki að efnislegri úrslausn Hagstofu Íslands á umsókn yðar um kenninafnbreytingu, enda hafi hún vísað erindinu frá á þeim grundvelli að dönsk stjórnvöld ættu lögsögu í málinu.

Samkvæmt kvörtun yðar eruð þér búsettir og eigið lögheimili í Danmörku. Það er meginregla samkvæmt alþjóðlegum einkamálarétti að málefni er varðar persónurétt einstaklinga heyri undir stjórnvöld þess ríkis, þar sem viðkomandi á heimilisfesti. Með vísan til framangreinds munu dönsk stjórnvöld eiga lögsögu í máli yðar. Bendi ég yður á að leita til stjórnvalda þar í landi með erindi yðar. Verði erindi yðar vísað frá með formlegum hætti, bendi ég yður á að vísa frávísuninni til æðra stjórnvalds.

Samkvæmt framansögðu eru ekki skilyrði til að ég geti haft frekari afskipti af málinu. Verði niðurstaða danskra stjórnvalda hins vegar sú, að dönsk stjórnvöld eigi ekki lögsögu í málinu, er yður heimilt að leita til umboðsmanns Alþingis á ný.“

18.3. Málsaðild.**Stjórnvöld geta ekki skotið ágreiningi sín í milli
til umboðsmanns.
(Mál nr. 1849/1996)**

Hreppsnefnd óskaði álits míns á réttmæti úrskurðar umhverfisráðuneytisins um að fella úr gildi ákvörðun byggingarnefndar hreppsins um að synja fjármálaráðuneytinu um leyfi til að rífa tiltekið íbúðarhús. Í bréfi mínu til hreppsnefndarinnar, hinn 7. nóvember 1996, sagði meðal annars svo:

„Samkvæmt 2. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, er það hlutverk umboðsmanns að hafa í umboði Alþingis eftirlit með stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga á þann hátt, sem nánar greinir í lögnum, og tryggja rétt borgaranna gagnvart stjórnvöldum landsins. Skal umboðsmaður gæta þess, að jafnræði sé í heiðri haft í stjórnsýslunni og að hún fari að öðru leyti fram í samræmi við lög og vandaða stjórnsýsluhætti. Í 1. gr. reglna nr. 82/1988, um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis, er hlutverk hans nánar skilgreint svo, að hann skuli gæta þess, að stjórnvöld virði rétt einstaklinga og samtaka þeirra. Hefur umboðsmaður í því skyni eftirlit með því, að jafnræði sé virt í stjórnsýslustörfum og að stjórnsýsla sé að öðru leyti í samræmi við lög og vandaða stjórnsýsluhætti.

. . . Kvörtun yðar lýtur . . . að meginstefnu til að skiptum tveggja stjórnvalda í meðferð stjórnsýsluvalds. Samkvæmt 2. og 5. gr. laga nr. 13/1987 getur sá borið fram kvörtun við umboðsmann, sem telur stjórnvöld hafa beitt sig rangindum. Stjórnvöld geta því ekki sjálf skotið til umboðsmanns ágreiningi sínum við önnur stjórnvöld út af meðferð þess valds, er þau fara með sem slík. Af þessum ástæðum getur [hreppurinn] ekki borið fram kvörtun út af umræddri ákvörðun umhverfisráðuneytisins.“

18.4.

Eins árs frestur til að bera fram kvörtun.

Byggingar- og skipulagsmál.
(Mál nr. 1855/1996)**Frestur til að bera fram kvörtun við umboðsmann vegna aðalskipulags miðast við birtingu auglýsingar um staðfestingu skipulagsins.**

A leitaði til mín og kvartaði yfir úrskurði umhverfisráðuneytisins þar sem hafnað var kröfu A um ógildingu tiltekins hluta aðalskipulags X-hrepps 1992–2012. Kvörtun A beindist annars vegar að aðalskipulagi X-hrepps 1992–2012 og undirbúningi þess en hins vegar að úrskurði umhverfisráðuneytisins frá 2. júlí 1996. Í bréfi mínu til A, dags. 20. desember 1996, sagði meðal annars:

„Samkvæmt 2. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, skal bera kvörtun fram „innan árs frá því er stjórnarsýslugerðin sá, er um ræðir, var til lykta leiddur“. Um gerð skipulagsuppdráttar er fjallað í IV. kafla skipulagslaga og í V. kafla sömu laga um framlagningu skipulagstillagna, samþykkt þeirra og staðfestingu. Meðal annars lúta tillögur um aðalskipulag þessum lagaákvæðum og lýkur þeirri málsmeðferð með staðfestingu ráðherra á skipulagsuppdrætti og birtingu í Stjórnartíðindum, svo sem nánar greinir í 5. mgr. 18. gr. skipulagslaga nr. 19/1964.

Ofangreind staðfesting og birting skipulags er lokaáfangi lögskipaðrar málsmeðferðar við gerð aðalskipulags og verður upphaf frests til að bera fram kvörtun samkvæmt 2. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987 að miðast við birtingu samkvæmt 5. mgr. 18. gr. skipulagslaga. Auglýsing um staðfestingu aðalskipulags X-hrepps 1992–2012 var birt í B-deild Stjórnartíðinda 10. nóvember 1993. Kvörtun A var borin fram 31. júlí 1996 og var þá liðinn framangreindur frestur samkvæmt 2. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987 til að bera fram kvörtun. Ekki verður litið svo á, að síðari umfjöllun umhverfisráðuneytisins, sem lauk með svonefndum úrskurði þess frá 2. júlí 1996, hafi falið í sér endurupptöku máls samkvæmt 24. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Verður að líta á úrskurð þennan sem svör umhverfisráðuneytisins við gagnrýni A. Slík viðbrögð geta hins vegar ekki breytt neinu um upphaf frests samkvæmt 2. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987.

Samkvæmt framansögðu brestur lagaskilyrði fyrir því, að ég geti fjallað nánar um þann þátt kvörtunar A, sem beinist að aðalskipulagi X-hrepps 1992–2012 sem slíku og undirbúningi þess.

[. . .]

Úrskurður umhverfisráðuneytisins frá 2. júlí 1996 felur í sér, eins og að framan segir, svör ráðuneytisins við gagnrýni A á umræddu aðalskipulagi [. . .] og á undirbúningi þess. Miðað við efni úrskurðarins að þessu leyti tel ég ekki tilefni til að fjalla sérstaklega um hann, sbr. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987. Hef ég þar einnig haft í huga, að aðalskipulag haggar ekki eitt sér við mannvirkjum eða hagnýtingu lands, sem fyrir er við gerð skipulags, enda þótt fari í bága við skipulagið.“

19.0. Sveitarfélög.

19.1.

Sveitarstjórnarlög. Atkvæðagreiðsla. Ákvörðunarvald sveitarstjórna. (Mál nr. 1524/1995)

A kvartaði yfir því, að félagsmálaráðuneytið hefði staðfest gildi samþykktar bæjarstjórnar Keflavíkur, Njarðvíkur og Hafna, um reglur um atkvæðagreiðslu um nýtt nafn bæjarfélagsins. Samkvæmt reglunum skyldu íbúar velja milli tveggja nafna fyrir bæjarfélagið. A taldi reglurnar takmarka valfrelsi íbúanna og ekki samrýmast auglýsingu félagsmálaráðuneytisins nr. 100/1994, um staðfestingu félagsmálaráðuneytisins á sameiningu Keflavíkurbæjar, Njarðvíkurbæjar og Hafnahrepps, þar sem segir að skoðanakönnun skuli fara fram um nafn hins nýja sveitarfélags og nafnið ákveðið á grundvelli hennar.

Í bréfi umboðsmanns til A kemur fram að sveitarstjórnir eigi ákvörðunarvald um nafn á nýtt sveitarfélag. Ákveði sveitarstjórn að láta fara fram atkvæðagreiðslu samkvæmt 5. mgr. 54. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 8/1986, sé hún bundin af niðurstöðu hennar. Ákvörðun um slíka atkvæðagreiðslu takmarki hins vegar ekki ákvörðunarvald sveitarstjórna til að setja reglur um framkvæmd hennar. Taldi umboðsmaður því umrætt ákvæði reglna bæjarstjórnar Keflavíkur, Njarðvíkur og Hafna ekki brjóta gegn ákvæði auglýsingar félagsmálaráðuneytisins nr. 100/1994.

I.

Í bréfi mínu til A, dags. 4. júní 1996, sagði:

„Ég vísa til erindis yðar frá 14. ágúst 1995, þar sem þér kvartuð yfir úrskurði félagsmálaráðuneytisins frá 28. júní 1995, er staðfesti gildi samþykktar bæjarstjórnar Keflavíkur, Njarðvíkur og Hafna frá 9. mars 1995 um „reglur um atkvæðagreiðslu á nýju nafni á bæjarfélagið“.

II.

Forsaga máls þessa er í stuttu máli sú, að hinn 27. júní 1994 kvað félagsmálaráðuneytið upp úrskurð í máli vegna kæru yðar á framkvæmd atkvæðagreiðslu, sem fram fór 16. apríl 1994, um nafn á sveitarfélag það, sem varð til við sameiningu Keflavíkurbæjar, Njarðvíkurbæjar og Hafnahrepps. Niðurstaða félagsmálaráðuneytisins var sú, að slíkir annmarkar hefðu verið á undirbúningi og framkvæmd skoðanakönnunarinnar, að ógilda bæri hana. Jafnframt bæri bæjarstjórn hins nýja sveitarfélags að láta fara fram atkvæðagreiðslu að nýju. Þá taldi ráðuneytið, að sú atkvæðagreiðsla gæti ekki farið fram á grundvelli óbreyttra reglna, en þær reglur, sem gilt höfðu um atkvæðagreiðsluna 16. apríl 1994, hefðu verið óskýrar.

Í bréfi, sem ráðuneytið ritaði bæjarstjórn Keflavíkur, Njarðvíkur og Hafna sama dag, var lagt fyrir bæjarstjórnina að láta skoðanakönnunina fara fram að nýju og setja um þá atkvæðagreiðslu skýrar reglur, sem auglýstar yrðu á þann hátt, sem tíðkast um opinberar tilkynningar í sveitarfélaginu. Á fundi 7. mars 1995 samþykkti bæjarstjórnin, „að fella úr gildi allar reglur sem giltu um framkvæmd nafnakosninganna sem fram fóru þann 16. apríl 1994 í Keflavík-Njarðvík-Höfnum“. Á framhaldsfundi 9. mars 1995 samþykkti bæjarstjórnin síðan svohljóðandi reglur fyrir nýja atkvæðagreiðslu:

„Á bæjarstjórnarfundi Keflavíkur-Njarðvíkur-Hafna, fimmtudaginn 9. mars 1995, var samþykkt að efna til almennrar atkvæðagreiðslu, skv. 5. mgr. 54. gr. sveitar-

stjórnarlaga nr. 8/1986, um nýtt nafn fyrir bæjarfélagið, sbr. fyrirmæli í auglýsingu nr. 100/1994 2. mgr. 109 gr. sveitarstjórnarlaga og úrskurð félagsmálaráðuneytisins, dags. 27. júní 1994, þar sem lagt er fyrir að ný atkvæðagreiðsla fari fram um nafn á bæjarfélagið. Atkvæðagreiðslan fari fram laugardaginn 8. apríl 1995, samhliða kosningum til Alþingis sem fara fram sama dag. Kjörstaðir í bæjarfélaginu verða þeir sömu og við kosningar til Alþingis og stendur kjörfundur yfir sama tíma og við þær kosningar.

[. . .]

6. Valið skal milli tveggja eftirtalinna nafna á kjörseðli: Reykjanesbær og Suðurnesbær. Einungis má greiða öðru nafninu atkvæði.

7. Atkvæði er greitt með því að kjósandi markar með ritblýi kross á atkvæðaseðilinn fyrir framan það nafn er hann vill greiða atkvæði sitt.

8. Atkvæði skal metið ógilt ef ekki verður séð með vissu hvoru nafninu kjósandi greiðir atkvæði sitt ef merkt er við bæði nöfnin, ef áletrun er á atkvæðaseðli fram yfir það sem segir í reglum þessum eða annarleg merki sem ætla má að séu sett á atkvæðaseðilinn af ásettu ráði til að gera hann auðkennilegan og ef atkvæðaseðill er annar en hefur verið afhentur af kjörstjórn.

9. Úrslit atkvæðagreiðslunnar er bindandi um val á nafni. Það nafn er fleiri atkvæði hlýtur skal valið sem nafn á bæjarfélagið.

10. Kjörstjórn sem valin var á fundi bæjarstjórnar þann 21. febrúar 1995 vegna atkvæðagreiðslu þessarar annast framkvæmd atkvæðagreiðslunnar, talningu atkvæða og úrskurðar um gild og ógild atkvæði á grundvelli þessara reglna er gilda um atkvæðagreiðsluna.

[. . .]

Atkvæðagreiðsla fór fram í samræmi við framangreindar reglur þann 8. apríl 1995. Samkvæmt skýrslu yfirkjörstjórnar voru á kjörskrá 7.032 og greiddu 5.232 atkvæði. Niðurstaða kosninganna varð sú að Reykjanesbær hlaut 832 atkvæði og Suðurnesbær 682 atkvæði. Ógild atkvæði voru 3.385 og auðir seðlar 333.

Í úrskurði, dags. 28. júní 1995, fjallaði félagsmálaráðuneytið um „athugasemd og eða eftir atvikum kær“ yðar frá 23. mars 1995, vegna þeirrar tilhögunar, sem bæjarstjórn Keflavíkur, Njarðvíkur og Hafna samþykkti að viðhafa varðandi framangreinda atkvæðagreiðslu á fundi sínum 9. mars 1995. Um málsástæður yðar segir meðal annars svo í úrskurðinum:

„Kærandi gerir í fyrsta lagi athugasemdir við val bæjarstjórnarinnar á þeim nöfn-um, sem greiða átti atkvæði um. Fram hafi komið gagnrýni á nöfnin af hálfu forystu-manna annarra sveitarfélaga á Suðurnesjum, formanni örnefnanefndar og fleiri aðil-um. Síðan segir svo í kærinni: „. . . Mér sýnist það nafnaval ótækt að taka upp nöfn sem fáir eru sáttir við og þjóna þar að auki sem nöfn á heilum landsvæðum og geta því hæglega valdið ruglingi og misskilningi.“

Kærandi rekur í kærinni að fram hafi farið atkvæðagreiðsla um nafn á sveitarfélagið hinn 16. apríl 1994, sem síðan var úrskurðuð ógild af félagsmálaráðuneytinu. Niðurstaða þeirrar atkvæðagreiðslu hafi hins vegar verið sú að meirihluti þeirra sem greiddu atkvæði völdu nafnið Keflavík. Bæjarstjórnin hafi jafnframt falið Félagsvís-indadeild Háskóla Íslands að framkvæma skoðanakönnun varðandi nafngiftina og hafi 60% valið nafnið Keflavík. Að auki hafi Víkurfréttir birt hinn 23. mars s.l. nýja skoðanakönnun um nafnaval og þar hafi Keflavík fengið 53%. Með vísan til framangreinds sé ljóst að bæjarstjórnin hafi gengið á móti vilja meginþorra bæjarbúa.

Að lokum tekur kærandi fram að hann telji þá ákvörðun bæjarstjórnarinnar, að láta fara fram atkvæðagreiðslu um nafn á sveitarfélagið, ekki samræmast fyrirmælum

í auglýsingu nr. 100/1994, en í þeirri auglýsingu segir m.a. svo: „Skoðanakönnun skal fara fram um nafn hins nýja sveitarfélags og skal nafnið ákveðið á grundvelli hennar.“

Með vísan til framangreinds fer kærandi fram á það við ráðuneytið að það ógildi samþykkt bæjarstjórnar Keflavíkur, Njarðvíkur og Hafna frá 9. mars 1995 „um að gefa kjósendum í sveitarfélaginu einungis kost á að velja um nöfnin Suðurnesbær og Reykjanesbær“.

Um rök sveitarstjórnar, sem byggist á álitsgerð B, héraðsdómslögmanns, segir meðal annars svo í úrskurðinum:

„Ég tel að enginn annar aðili en bæjarstjórn hafi vald til að ákveða hvaða nöfn eru í boði þegar efnt er til almennrar atkvæðagreiðslu um val á nafni, sbr. 2. mgr. 109. gr. laga nr. 8/1986 og 2. mgr. 2. tl. 1. gr. laga nr. 75/1993 um breytingar á lögum nr. 8/1986, sbr. 5. mgr. 54. gr. laga nr. 8/1986, auk þess sem félagsmálaráðuneytið fól bæjarstjórn þetta verkefni. Eftir að félagsmálaráðuneytið ógildi atkvæðagreiðsluna, sem fór fram 16. apríl 1994, var enginn annar aðili bær til að ákveða tilhögun nýrrar atkvæðagreiðslu um nafnið en réttkjörin bæjarstjórn Keflavíkur-Njarðvíkur og Hafna, en að auki skoraði ráðuneytið á bæjarstjórn að ganga frá málinu. Þrátt fyrir viðtækt eftirlitshlutverk félagsmálaráðuneytisins með því að sveitarstjórnir fari að lögum og úrskurðarvald ráðuneytisins um ýmis vafaatriði sem upp kunna að koma við framkvæmd sveitarstjórnarmálefna, er það ekki á valdi ráðuneytisins að ógilda ákvarðanir bæjarstjórnar í máli þessu, þ.e. þær er byggjast á huglægu og frjálsum mati bæjarstjórnar. Valkostirnir þ.e. nöfnin Suðurnesbær og Reykjanesbær hljóta að byggjast á huglægu og frjálsum mati og snerta ekki formhlið atkvæðagreiðslunnar. Úrskurður ráðuneytisins um ógildingu fyrri atkvæðagreiðslunnar byggðust á rangri framkvæmd og tilhögun hennar. Íhlutunarvald félagsmálaráðuneytisins er einnig takmarkað af 76. gr. stjórnarskrárinnar en megininntak þeirrar greinar kveður á um rétt sveitarfélaga til að ráða málefnum sínum. [. . .].“

Í niðurstöðu ráðuneytisins í málinu segir meðal annars svo:

„. . . Bæjarstjórn varð við þessu og samþykkti reglur fyrir atkvæðagreiðsluna á fundi sínum hinn 9. mars 1995. Telja verður þær reglur vera skýrar, enda er ekki um þær deilt efnislega í máli þessu, nema hvað varðar 6. tölulið þeirra, þ.e. um þau nöfn sem greiða átti atkvæði um.

Í úrskurði ráðuneytisins frá 27. júní 1994 er ítarlega fjallað um þau lagaákvæði, sem slík atkvæðagreiðsla á stoð í og segir þar m.a. svo: „Skoðanakönnunin hinn 16. apríl 1994 var því ekki kosning í skilningi III. kafla sveitarstjórnarlaga, heldur almenn atkvæðagreiðsla í skilningi 54. gr. sveitarstjórnarlaga . . .“ Með vísan til þessa, annarra röksemda í úrskurðinum og þess að bæjarstjórn Keflavíkur, Njarðvíkur og Hafna varð við áskorun ráðuneytisins frá 27. júní 1994, telur ráðuneytið ljóst að sú ákvörðun bæjarstjórnar Keflavíkur, Njarðvíkur og Hafna, að láta fara fram atkvæðagreiðslu um nafn á sveitarfélagið samræmist fyrirmælum í auglýsingu um staðfestingu félagsmálaráðuneytisins á sameiningu Keflavíkurbæjar, Njarðvíkurbæjar og Hafnahrepps nr. 100/1994 svo og sveitarstjórnarlögum nr. 8/1986.

Samkvæmt 1. mgr. 1. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986 skiptist byggðin í landinu í staðbundin sveitarfélög sem stýra sjálf málefnum sínum á eigin ábyrgð. Ákvæði þetta var sett á grundvelli 76. gr. stjórnarskrárinnar, en þar segir: „Rétti sveitarfélaganna til að ráða sjálf málefnum sínum með umsjón stjórnarinnar skal skipa með lögum.“

Sveitarstjórn fer með stjórn sveitarfélags samkvæmt sveitarstjórnarlögum og öðrum lögum, sbr. ákvæði 2. mgr. 7. gr. sveitarstjórnarlaga. Í sveitarstjórnarlögum eða öðrum lögum er hins vegar hvergi að finna fyrirmæli um að sveitarstjórn sé lagalega skylt að fara ætíð að vilja meirihluta íbúa viðkomandi sveitarfélags við afgreiðslu mála, sbr. þó 5. mgr. 54. gr. sveitarstjórnarlaga, en þar segir að niðurstaða almennrar atkvæðagreiðslu í sveitarfélagi sé bindandi fyrir sveitarstjórn ef sveitarstjórnin hefur fyrirfram ákveðið að svo skuli vera.

Við sameiningu sveitarfélaga er það hlutverk viðkomandi sveitarstjórna að ákveða m.a. nafn hins sameinaða sveitarfélags, sbr. 2. mgr. 109. gr. sveitarstjórnarlaga. Í lagagreininni er þeim sveitarstjórnnum, sem hlut eiga að máli, því veitt ákvörðunarvald um nafn hins sameinaða sveitarfélags. Í því tilfelli sem hér um ræðir ákváðu sveitarstjórnir Keflavíkurkaupstaðar, Njarðvíkurkaupstaðar og Hafnahrepps ekki nafn fyrir hið nýja sveitarfélag um leið og önnur atriði varðandi sameininguna voru samþykkt, heldur ákváðu sveitarstjórnirnar að skoðanakönnun skyldi fara fram um nafn hins nýja sveitarfélags og að nafnið skyldi ákveðið á grundvelli hennar, sbr. auglýsingu nr. 100/1994.

Í 1. mgr. 4. gr. sveitarstjórnarlaga segir að ekki megi breyta nafni sveitarfélags nema með staðfestingu félagsmálaráðuneytisins. Um nafngiftir sveitarfélaga er að öðru leyti ekki að finna ákvæði í sveitarstjórnarlögum. Þau fyrirmæli laganna að ekki megi breyta nafni sveitarfélags nema með staðfestingu ráðuneytisins gefa vísbendingu um að ráðuneytið geti haft ákveðið íhlutunarvald, sbr. ennfremur ákvæði 1. mgr. 118. gr. sveitarstjórnarlaga um eftirlitshlutverk ráðuneytisins með sveitarstjórnnum. Í því ákvæði segir orðrétt: „Ráðuneytið skal hafa eftirlit með því að sveitarstjórnir gegni skyldum sínum skv. lögum þessum og öðrum löglegum fyrirmælum.“ Í lögnum er hins vegar ekki að finna leiðbeiningu um hversu víðtækt íhlutunarvald ráðuneytisins er, t.d. um á hvaða grundvelli ráðuneytið getur neitað um staðfestingu á nafni og slíkt er heldur ekki að finna í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að sveitarstjórnarlögum nr. 8/1986. Ljóst er þó að íhlutunarvaldið hlýtur að takmarkast að nokkru leyti af sjálfstjórnarrétti sveitarfélaga, sbr. 1. mgr. 1. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 76. gr. stjórnarskrárinnar.

Á fundi bæjarstjórnar Keflavíkur, Njarðvíkur og Hafna þann 18. apríl 1995, var samþykkt að fresta ákvörðun um nafn fyrir hið nýja sveitarfélag uns ráðuneytið hefði kveðið upp úrskurði í kærumáli þessu.

Þar sem ráðuneytinu hefur enn ekki borist til staðfestingar nafn fyrir sveitarfélag það, sem til varð við sameiningu Keflavíkurkaupstaðar, Njarðvíkurkaupstaðar og Hafnahrepps, telur það ekki efni til að fjalla efnislega um þær tillögur að nafni, sem fram hafa komið. Þegar nafnið berst til staðfestingar mun ráðuneytið hins vegar taka til athugunar hvort ástæða er til að gera athugasemdir af þess hálfu við ákvörðun bæjarstjórnar.

Að lokum skal tekið fram að ráðuneytið telur að ekki hafi verið sýnt fram á nein atriði varðandi formhlið fundar bæjarstjórnar Keflavíkur, Njarðvíkur og Hafna, sem fram fór 7. og 9. mars 1995, sem sjálfkrafa geta valdið ógildi þeirra ákvarðana sem á honum voru teknar.

Með vísan til alls framangreinds er það niðurstaða ráðuneytisins að samþykkt bæjarstjórnar Keflavíkur, Njarðvíkur og Hafna frá 9. mars 1995 um „reglur um atkvæðagreiðslu á nýju nafni á bæjarfélagi“ sé gild.“

Í kvörtun yðar til mín kemur fram, að þér teljið niðurstöðu ráðuneytisins ekki í samræmi við auglýsingu nr. 100/1994, um sameiningu Keflavíkur, Njarðvíkur og Hafna, sem þér teljið kveða á um, að „skoðanir íbúanna eigi að koma fram og það eigi að fara eftir

þeim“. Teljið þér skilning bæjarstjórnar og ráðuneytisins of þröngan miðað við orðalag auglýsingarinnar. Þá teljið þér samband milli reglna þeirra, sem samþykktar voru af sveitarstjórnunum þremur frá 29. mars 1994, og framangreindrar auglýsingar nr. 100/1994, og óeðlilegt að fram fari atkvæðagreiðsla um nafn sveitarfélagsins, sem byggi á öðrum reglum en þeim, sem lágu fyrir við staðfestingu félagsmálaráðuneytisins á sameiningu þeirra sveitarfélaga, sem hér um ræðir.

III.

Ég ritaði félagsmálaráðherra bréf 22. ágúst 1995, þar sem ég óskaði þess, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að ráðuneyti hans léti mér í té gögn málsins og skýrði viðhorf sitt til kvörtunar yðar. Svarbréf félagsmálaráðuneytisins, ásamt gögnum málsins, barst mér með bréfi, dags. 6. september 1995. Í bréfinu vísar ráðuneytið til umræddrar auglýsingar, þar sem segir, að skoðanakönnun skuli fara fram um nafn hins nýja sveitarfélags og skuli nafnið ákveðið á grundvelli hennar. Síðan segir í bréfinu:

„Sveitarstjórnir sveitarfélaganna þriggja ákváðu að láta fara fram hugmyndasamkeppni um nafn á hið nýja sveitarfélag. Í framhaldi af þeirri hugmyndasamkeppni ákváðu sveitarstjórnirnar að láta fara fram almenna atkvæðagreiðslu í sveitarfélögunum um nafn á hið nýja sveitarfélag.

Ráðuneytið bendir á í úrskurðum sínum að atkvæðagreiðslur þær, sem fram fóru 18. apríl 1994 og 8. apríl 1995, hafi verið almennar atkvæðagreiðslur í skilningi 5. mgr. 54. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986, en þar er að finna opna heimild fyrir sveitarstjórnir til að láta fara fram almenna atkvæðagreiðslu „til þess að kanna vilja kosningabærra íbúa um tiltekið málefni“.

Ráðuneytið telur að sú leið, sem farin var við val á nafni fyrir hið nýja sveitarfélag, hafi ekki brotið í bága við fyrirmæli í auglýsingu nr. 100/1994. Með framangreindum hætti var kannaður vilji íbúa hinna þriggja fyrrverandi sveitarfélaga um nafn á hið nýja sveitarfélag.

Samhljóða ákvæði og tilvitnað ákvæði í auglýsingu nr. 100/1994 er að finna í fleiri auglýsingum um staðfestingu félagsmálaráðuneytisins á sameiningu sveitarfélaga, þ.e. þegar viðkomandi sveitarstjórnir hafa ekki fyrirfram tekið ákvörðun um nafn fyrir hið sameinaða sveitarfélag. Ráðuneytið hefur aldrei litið svo á að slíkt ákvæði feli í sér að viðkomandi sveitarstjórnir séu skuldbundnar til að velja það nafn sem flest atkvæði hlýtur í skoðanakönnun/atkvæðagreiðslu, nema slíkt hafi verið ákveðið fyrirfram af hálfu sveitarstjórnanna og tilkynnt sérstaklega, sbr. m.a. 5. mgr. i.f. 54. gr. sveitarstjórnarlaga. Jafnframt er rétt að benda á ákvæði 2. mgr. 109. gr. sveitarstjórnarlaga, en þar segir svo m.a. orðrét: „Hafi sameiningin hlotið samþykki skulu sveitarstjórnir þær, sem hlut eiga að máli, taka ákvarðanir um fjárhagsmálefni sveitarfélaganna, fjölda fulltrúa í nýrri sveitarstjórn, *nafn hins sameinaða sveitarfélags* og önnur atriði.“

Að öðru leyti vísar ráðuneytið til úrskurða ráðuneytisins frá 27. júní 1994 og 28. júní 1995, en þar er rakinn nokkuð ítarlega aðdragandi málsins svo og röksemdir ráðuneytisins fyrir niðurstöðum þess.“

Með bréfi 11. september 1995 gaf ég yður kost á að koma að þeim athugasemdum í málinu, sem þér telduð ástæðu til að gera í tilefni framangreinds bréfs ráðuneytisins.

Athugasemdir yðar bárust með bréfum, dags. 25. og 28. september 1995. Þar segir meðal annars svo:

„Félagsmálaráðuneytið staðfesti sameiningu sveitarfélaganna þann 25. febrúar 1994 samanber auglýsingu nr. 100/1994, sem áður er vitnað í. Þessi auglýsing er birt í

beinu framhaldi af samþykkt sveitarstjórnanna þriggja um reglur, sem ákveða hvernig velja skyldi nafn á sveitarfélagið. [. . .]

Það er athyglisvert hvað reglur þessar eru lýðræðislegar og er þar enga fyrirvara að finna um hvaða nafn megi velja ef mönnum fellur ekki við neitt af þessum fimm nöfnum sem valin höfðu verið sérstaklega til að krossa við.

Ég tel að með samþykkt þessari og auglýsingu nr. 100/1994 hafi fráfarandi sveitarstjórnir framselt rétt sinn til kjósenda um að velja nafn á sveitarfélagið og tel ég að 54. gr. sveitarstjórnarlaga breyti þar engu um . . .

Þessu til stuðnings vil ég benda á 112. gr. sveitarstjórnarlaga, þar segir m.a. um auglýsingu á sameiningu sveitarfélaga: „Þar skal greint frá nafni hins nýja sveitarfélags.“ Þessi grein kveður svo á um að ákvörðun um nafn skuli liggja fyrir þegar sameining er auglýst. Í tilfelli því sem hér um ræðir varð það ekki gert, en hinsvegar var auglýst með hvaða hætti ákvörðun um nafn skyldi tekin. Þess vegna tel ég að fylgja beri auglýsingu nr. 100/1994 nákvæmlega og þeim ákvörðunum sem fráfarandi sveitarstjórnir höfðu áður ákveðið.“

IV.

1.

Samkvæmt framansögðu lýtur erindi yðar til félagsmálaráðuneytisins frá 23. mars 1995 annars vegar að efnislegri umfjöllun um þær tillögur að nafni, sem um ræðir í máli þessu, og hins vegar að formhlið atkvæðagreiðslu þeirrar, sem fram fór um nafn hins sameinaða sveitarfélags hinn 8. apríl 1995. Í kvörtun yðar til mín óskið þér umsagnar minnar vegna úrskurðar félagsmálaráðuneytisins frá 28. júní 1995 og málsins í heild.

Samkvæmt 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, og 2. tölul. 1. mgr. 5. gr. reglna nr. 82/1988, um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis, verður ekki kvartað til umboðsmanns, fyrr en æðra stjórnvald hefur fellt úrskurð sinn í máli. Með vísan til þess, að í úrskurði félagsmálaráðuneytisins felst ekki efnisleg umfjöllun um þær tillögur, sem fram höfðu komið um nafn fyrir hið nýja sveitarfélag, mun umfjöllun mín í málinu takmarkast við þann hluta kvörtunar yðar, sem lýtur að þeim reglum, sem samþykktar voru um atkvæðagreiðsluna á fundi bæjarstjórnar hins nýja sveitarfélags 9. mars 1995, enda hefur mér ekki borist kvörtun vegna þeirrar úrlausnar, sem felst í auglýsingu félagsmálaráðuneytisins nr. 524, 26. september 1995, um nafn á sveitarfélagi því, sem til varð við sameiningu Keflavíkurkaupstaðar, Njarðvíkurkaupstaðar og Hafnahrepps.

2.

Samkvæmt 2. mgr. 109. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986 skulu sveitarstjórnir þær, sem hlut eiga að sameiningu, taka ákvarðanir um ýmis atriði varðandi málefni sveitarfélaganna, þ. á m. um nafn hins sameinaða sveitarfélags. Eins og fram hefur komið í máli þessu, var nafn á sveitarfélag það, sem hér um ræðir, ekki valið um leið og gengið var frá öðrum atriðum varðandi sameininguna. Þess í stað var ákveðið, að nafn þess skyldi ráðast af niðurstöðu skoðanakönnunar, sem efnt skyldi til í þeim tilgangi. Félagsmálaráðuneytið staðfesti sameininguna, sbr. auglýsingu nr. 100, 25. febrúar 1994. Í henni var þó ekki greint frá nafni hins sameinaða sveitarfélags, eins og 112. gr. laganna gerir ráð fyrir. Í lokamálsgrein auglýsingarinnar segir hins vegar, að skoðanakönnun skuli fara fram um nafn hins nýja sveitarfélags og skuli nafnið ákveðið á grundvelli hennar. Þá muni nafn hins nýja sveitarfélags verða auglýst sérstaklega.

Kvörtun yðar beinist einkum að 6. tölul. reglna frá 9. mars 1995, „um atkvæðagreiðslu á nýju nafni á bæjarfélagið“, þ.e. að valið skuli milli tveggja nafna, Reykjanesbær og Suðurnesbær. Teljið þér, að með slíkri takmörkun á kostum geti atkvæðagreiðslan ekki talist

skoðanakönnun, þar sem leitað sé eftir skoðunum íbúa sveitarfélaganna um nafn á bæjarfélagið, og því ekki í samræmi við auglýsingu félagsmálaráðuneytisins nr. 100/1994.

Óumdeilt er í málinu, að sveitarstjórnir eiga ákvörðunarvald um nafn á nýtt sveitarfélag. Samkvæmt 5. mgr. 54. gr. sveitarstjórnarlaga er sveitarstjórn heimilt að efna til almennrar atkvæðagreiðslu í sveitarfélagi til þess að kanna vilja kosningabærra íbúa um tiltekið málefni. Niðurstaða slíkrar atkvæðagreiðslu er ekki bindandi um afgreiðslu málsins fyrir sveitarstjórn, nema hún hafi fyrirfram ákveðið að svo skuli vera. Í máli þessu liggur fyrir ákvörðun um að nafn á hið nýja bæjarfélag skuli ákveðið á *grundvelli* skoðanakönnunar. Ég tel því ljóst, að fráfarandi sveitarstjórnir hafi ákveðið að niðurstaða könnunarinnar skuli vera bindandi um afgreiðslu málsins í skilningi 5. mgr. 54. gr. sveitarstjórnarlaga.

Samkvæmt kvörtun yðar teljið þér, að fullkomið framsal á ákvörðunarvaldi, um nafn á bæjarfélaginu til kjósenda, felist í samþykkt fráfarandi sveitarstjórna og auglýsingu nr. 100/1994, þannig að bæjarstjórnin hafi ekki eingöngu verið bundin af niðurstöðu könnunarinnar samkvæmt framansögðu, heldur hafi henni jafnframt verið óheimilt að setja reglur um framkvæmd hennar, sem takmarki valfrelsi kjósenda. Að athuguðu máli tel ég atkvæðagreiðslu á grundvelli 54. gr. sveitarstjórnarlaga ekki takmarka ákvörðunarvald sveitarstjórna í víðtækari mæli en þar greinir, þ.e. hvað niðurstöðu atkvæðagreiðslu varðar. Það er því skoðun mín, að ákvörðun um slíka atkvæðagreiðslu takmarki ekki ákvörðunarvald sveitarstjórna til að setja reglur um framkvæmd hennar, þ. á m. hvort og þá hvaða kostir skuli vera í boði. Tel ég því 6. tölul. reglna bæjarstjórnar Keflavíkur-Njarðvíkur og Hafna frá 9. mars 1995 ekki brjóta gegn lokamálsgrein auglýsingar nr. 100/1994.

Eins og fyrr greinir, gerið þér þá athugasemd, með vísan til 112. gr. sveitarstjórnarlaga, að fylgja beri auglýsingu nr. 100/1994 nákvæmlega, þar sem í henni komi fram þær reglur, sem félagsmálaráðuneytið hafi gengið út frá að giltu um skoðanakönnun um nafn fyrir hið nýja sveitarfélag, þegar það staðfesti sameininguna. Í ákvæðinu kemur ekki fram, hvort framkvæmd nafngjafar þurfi að uppfylla ákveðin skilyrði til þess að öðlast staðfestingu ráðuneytisins. Þá kemur ekki annað fram í athugasemdum með frumvarpi því, sem varð að lögum nr. 8/1986, en að ákvæðið fjalli um ýmis framkvæmdaatriði í sambandi við stækkun sveitarfélaga með sameiningu þeirra (Alþt. 1984, A-deild, bls. 2509). Ákvæðið tryggir því, að nafn nýs sveitarfélags liggi fyrir við stofnun þess, eða a.m.k. skömmu síðar, auk þess sem auglýsing samkvæmt því hefur upplýsingalegt gildi. Með vísan til framangreinds verður ekki ráðið að bein tengsl séu á milli reglna um framkvæmd skoðanakönnunar og staðfestingar ráðuneytisins samkvæmt 112. gr. sveitarstjórnarlaga.

Þá er ég sammála þeirri niðurstöðu ráðuneytisins, að ekki hafi verið sýnt fram á nein atriði varðandi formhlið fundar umræddrar bæjarstjórnar 7. og 9. mars 1995, sem sjálfkrafa geti valdið ógildi þeirra ákvarðana, sem á honum voru teknar. Með vísan til framangreinds, tel ég ekki ástæðu til athugasemda vegna úrskurðar félagsmálaráðuneytisins frá 28. júní 1995, þar sem samþykkt bæjarstjórnar Keflavíkur, Njarðvíkur og Hafna frá 9. mars 1995 um „reglur um atkvæðagreiðslu á nýju nafni á bæjarfélagið“ var talin gild.“

20.0. Tollar.

20.1. Valdmörk á milli tollgæslustjóra og ríkistollstjóra. Valdframsal. Birting fyrir mæla um valdframsal. (Mál nr. 1132/1994)

A, tollgæslustjóri, kvartaði yfir því að gerðar hefðu verið breytingar á stöðu og störfum tollgæslustjóra, sem ekki væru samrýmanlegar lögum.

Kvörtun A laut í fyrsta lagi að því að ríkistollstjóri hefði gengið inn á lögbundið verksvið tollgæslustjóra og taldi A að rót ágreiningsins væri það deiluefni hvort embætti tollgæslustjóra og ríkistollstjóra væru hlíðsett stjórnvöld, eða hvort tollgæslustjóri væri í öllum störfum lægra sett stjórnvald gagnvart ríkistollstjóra. Umboðsmaður rakti ákvæði laga um tollheimtu og tolleftirlit, allt frá lögum nr. 68/1956 og til þess er gildandi tollalög, nr. 55/1987, voru sett. Tók umboðsmaður fram, að þegar stöðu tollgæslustjóra var fyrst komið á fót hefði hann heyrt beint undir ráðherra og valdsvið hans verið takmarkað við tollgæslumenn utan Reykjavíkur. Með lögum nr. 59/1969 hefði sú breyting verið gerð að tollgæslan í Reykjavík var færð undir stjórn tollgæslustjóra í umboði tollstjórans í Reykjavík. Í 33. og 34. gr. laga nr. 55/1987 hefðu verið sett sérstök ákvæði um stöðu og störf tollgæslustjóra, sem ætluð hefðu verið til þess að áréttu stöðu Tollgæslu Íslands, án þess þó að ákvæðin veittu ótvíræða vísbindingu um stöðu tollgæslustjóra gagnvart ríkistollstjóra. Var það niðurstaða umboðsmanns, að ekki væri með skýrum hætti tekið af skarið um stöðu tollgæslustjóra gagnvart ríkistollstjóra í ákvæðum tollalaga, nr. 55/1987. Miklu máli skipti hins vegar að skýr og ótvíræð ákvæði væru ávallt um stöðu og stjórnsýslusamband stjórnvalda í stjórnsýslukerfinu (SUA 1993:10). Taldi umboðsmaður nauðsynlegt, að ákvæði tollalaga yrðu tekin til endurskoðunar og vakti af þessu tilefni athygli Alþingis og fjármálaráðherra á málinu, sbr. 11. gr. laga nr. 13/1987.

Í skýringum fjármálaráðuneytisins til umboðsmanns kom fram, að þar sem starfssvið ríkistollstjóra hefði ekki þótt skýrt afmarkað í lögum hefði ráðuneytið tekið ákvarðanir um skipulagsbreytingar um framkvæmd tollamála á árinu 1988. Hefðu breytingarnar verið settar fram í bréfi, dags. 3. júní 1988. Taldi umboðsmaður ljóst að fjármálaráðuneytið hefði skipað tollgæslustjóra undir stjórn ríkistollstjóra með valdframsali á grundvelli 31. gr. tollalaga. Hver svo sem staða tollgæslustjóra teldist vera samkvæmt tollalögum hefði tollgæslustjóri því heyrt undir stjórn ríkistollstjóra frá 3. júní 1988 og væru fyrir mælin bindandi fyrir tollgæslustjóra frá því er þau voru birt honum. Umboðsmaður tók hins vegar fram að valdframsal til lægra setts stjórnvalds hefði ekki aðeins þýðingu fyrir það stjórnvald sem fengi vald framselt, heldur einnig fyrir önnur stjórnvöld og almenning. Taldi umboðsmaður að það hefði verið í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti að birta fyrir mæli ráðherra um valdframsal. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til fjármálaráðherra að sambærileg fyrir mæli yrðu framvegis birt í samræmi við lög nr. 64/1943, um birtingu laga og stjórnvaldaerinda.

Vegna þeirrar kvörtunar A, að ríkistollstjóri hefði gengið inn á lögbundið verksvið tollgæslustjóra og Tollgæslu Íslands tók umboðsmaður fram, að án sérstakrar lagaheimildar gæti ráðherra ekki falið öðrum stjórnvöldum að annast almennt verkefni á fyrsta stjórnsýslustigi, sem Alþingi hefði sérstaklega falið tollgæslustjóra og Tollgæslu Íslands með skýrum ákvæðum í lögum.

Kvörtun A laut í öðru lagi að því að ekki væri farið eftir 1. mgr. 35. gr. tollalaga, nr. 55/1987, um ráðningu tollgæslumanna hjá Tollgæslu Íslands, en flestir tollgæslumenn væru nú ráðnir til starfa hjá tollstjórum. Í bréfi fjármálaráðuneytisins til um-

boðsmanns var staðfest að 60 af 68,5 stöðuheimildum tollgæslumanna hefðu verið fluttar frá Tollgæslu Íslands til tollstjóra og var sú tilhögun studd með vísan til laga nr. 92/1989, um aðskilnað dómsvalds og umboðsvalds í héraði, þar sem tollgæslumenn skyldu vera starfsmenn sýslumanna. Umboðsmaður tók fram, að þar sem það var lögákveðið að tollgæslumenn skyldu ráðnir til starfa hjá Tollgæslu Íslands, hefði ekki mátt ákveða aðra skipan á starfsmannamálum tollgæslunnar, nema með lagabreytingu. Ákvarðanir fjármálaráðherra hefðu því verið andstæðar lögum. Tók umboðsmaður fram, að svo almennt ákvæði sem L. málsl. 3. mgr. 15. gr. laga nr. 92/1989, um að við sýslumannsembætti skyldi vera það starfslíð sem dóms- og kirkjumálaráðherra telur þörf á, gæti í engu haggað skýru og ótvíræðu sérákvæði L. mgr. 35. gr. tollalaga. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til fjármálaráðherra að hafa forgöngu um að koma lögmætri skipan á ráðningu tollgæslumanna, eða hafa ella frumkvæði að nauðsynlegum lagabreytingum.

A kvartaði í þriðja lagi yfir því að ríkistollstjóri hefði sagt upp samningi um afnot af einkabifreið, sem gerður hafði verið milli Tollgæslu Íslands og tollgæslustjóra árið 1986. Taldi tollgæslustjóri að samningnum hefði ekki verið sagt upp af til þess bæru stjórnvaldi. Umboðsmaður taldi ljóst að fjármálaráðuneytið hefði tekið almenna ákvörðun um uppsögn bifreiðasamninga. Með tilliti til fyrrgreindrar niðurstöðu um stjórnarsýslusamband ríkistollstjóra og tollgæslustjóra, taldi umboðsmaður ekki tilefni til athugasemda, þótt ríkistollstjóri hefði í tilefni af fyrirmælum ráðuneytisins tekið ákvörðun og tilkynnt tollgæslustjóra um uppsögn á samningi um afnot af einkabifreið hans.

I.

Hinn 10. júní 1994 leitaði til mín A, tollgæslustjóri, og kvartaði meðal annars yfir því, að gerðar hefðu verið breytingar á stöðu og störfum tollgæslustjóra, sem ekki væru samrýmanlegar lögum.

Í fyrsta lagi kvartar A yfir því, að ríkistollstjóri hafi gengið á ýmsan hátt inn á lög bundið verksvið tollgæslustjóra. A telur, að hér sé ekki um að ræða breytingar á starfi sínu, sem felldar verði undir 33. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, heldur hafi verið gerðar grundvallarbreytingar á stöðu og störfum tollgæslustjóra, sem ekki séu samrýmanlegar lögum. Sem dæmi bendir hann á, að skv. 1. mgr. 34. gr. tollalaga nr. 55/1987 skuli tollgæslustjóri fara með fjárreiður tollgæslunnar. Fjárreiðurnar séu aftur á móti í höndum ríkistollstjóra. A telur, að rót þessa ágreinings sé það deiluefni, hvort embætti tollgæslustjóra og ríkistollstjóra séu hliðsett stjórnvöld, þannig að ríkistollstjóri hafi einungis boðvald gagnvart tollgæslustjóra um þau efni, sem sérstaklega er mælt fyrir um í lögum, og um annað ekki, eða hvort tollgæslustjóri sé í öllum störfum sínum lægra sett stjórnvald gagnvart ríkistollstjóra.

Þá bendir A á, að skv. 1. mgr. 35. gr. tollalaga nr. 55/1987 skuli tollgæslumenn ráðnir til starfa hjá Tollgæslu Íslands. Eftir þessu sé ekki farið og séu flestir tollgæslumenn nú ráðnir til starfa hjá tollstjórum. Yfir þessu kvartar A.

Loks kvartar A yfir uppsögn ríkistollstjóra á samningi um afnot af einkabifreið sinni, sem gerður hafi verið 5. febrúar 1986. Telur A, að umræddum samningi hafi ekki verið sagt upp af bæru stjórnvaldi, hvorki samkvæmt efni samningsins né valdsviði ríkistollstjóra.

II.

Hinn 6. október 1994 ritaði ég fjármálaráðherra bréf og óskaði eftir því, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að ráðuneyti hans léti mér í té gögn, er málið snertu, og skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A. Ég óskaði þess sérstaklega að

upplýst yrði, hvort beitt hefði verið heimild 3. másl. 31. gr. tollalaga nr. 55/1987 til að fela ríkistollstjóra yfirstjórn ákveðinna þátta tollamála. Ef svo væri, óskaði ég eftir að upplýst yrði, hvaða þættir tollamála hefðu verið færðir undir yfirstjórn hans, í hvaða formi slík ákvörðun hefði verið tekin og hvernig staðið hefði verið að birtingu hennar.

Svör fjármálaráðuneytisins bárust mér með bréfi, dags. 15. desember 1994, og segir þar meðal annars svo:

„Um starfssvið ríkistollstjóra segir í 31. gr. tollalaga, að ráðherra geti falið ríkistollstjóra yfirstjórn ákveðinna þátta tollamála, eftir því sem henta þyki. Verkefnum hans er síðan nánar lýst í 32. gr. laganna. Hefur hann samkvæmt lagagreininni eftirlitsskyldu með störfum tollstjóra og skal gæta þess að samræmi sé í störfum þeirra og ákvörðunum. Í 33. gr. laganna er kveðið á um að við embætti hans starfi Tollgæsla Íslands undir stjórn tollgæslustjóra. Er gert ráð fyrir því í 34. gr. að ríkistollstjóri geti falið tollgæslustjóra störf, án þess að nánar sé skilgreint, um hvers kyns störf þar geti verið að ræða.

Starfssviði tollgæslustjóra er ekki heldur lýst ítarlega í tollalögum. Eins og áður segir starfar Tollgæsla Íslands skv. 33. gr. laganna undir hans stjórn. Skal hún hafa með höndum tolleftirlit á tollsvæði ríkisins. Skv. 34. gr. skal tollgæslustjóri, auk þeirra starfa sem honum eru sérstaklega falin samkvæmt ákvæðum laganna eða af ríkistollstjóra, fara með stjórn tollgæslunnar í tollumdæmum landsins og hvarvetna á tollsvæði ríkisins, svo og fjárreiður hennar, stjórn tollgæslumanna og hafa eftirlit með störfum þeirra og samræma þau. Í 2. og 3. mgr. 34. gr. er nánar kveðið á um verkefni hans í tollgæslumálum.

Ekki verður séð að nánar sé skilgreint í lögnum, hver verkefnaskipting skuli vera milli embættis ríkistollstjóra og embættis tollgæslustjóra. Af framangreindum ákvæðum laganna, og þá fyrst og fremst því ákvæði, að Tollgæsla Íslands starfi við embætti ríkistollstjóra, svo og af því ákvæði að ríkistollstjóri geti falið tollgæslustjóra störf, án þess að nánar sé afmarkað um hvers kyns störf sé að ræða, virðist þó mega ráða, að vilji löggjafans hafi staðið til þess, að tollgæslustjóri heyrði undir ríkistollstjóra og lyti boðvaldi hans. Ekki er þó skýrt kveðið á um þetta í lögnum.

Skv. 3. másl. 31. gr. tollalaga getur ráðherra falið ríkistollstjóra yfirstjórn ákveðinna þátta tollamála, eftir því sem henta þykir. Þar sem starfssvið ríkistollstjóra er ekki skýrt afmarkað í lögnum og nokkur óvissa ríkti um verkaskiptingu á milli embætta, voru af hálfu ráðuneytisins ákveðnar tilteknar skipulagsbreytingar í framkvæmd tollamála á fyrrihluta ársins 1988. Voru þær settar fram á meðfylgjandi yfirliti, dags. 3. júní 1988, er ber yfirskriftina „skipan tollamála“. Samkvæmt yfirlitinu annast eftirtaldir aðilar framkvæmd tollalaga: Í fyrsta lagi fjármálaráðuneyti, í öðru lagi embætti ríkistollstjóra og tollgæslustjóri sem hluti þess og í þriðja lagi tollstjórar. Nánar segir um embætti ríkistollstjóra að það fari með almenna tollstjórn, rekstrar- og fjármál og yfirstjórn tolleftirlits, þ.e. tollgæslu og tollendurskoðun. Þá segir í a) lið II C á yfirlitinu, að tolleftirlit við embætti ríkistollstjóra feli í sér faglega yfirstjórn á tolleftirliti og tollgæslu. Loks kemur fram, undir liðnum „Starfsvettvangur og skipan embætta“ að gert er ráð fyrir að tollgæsla heyri undir embætti ríkistollstjóra og að stjórnendur tollgæslu heyri undir embætti ríkistollstjóra. Ríkistollstjóra voru kynntar skipulagsbreytingar þessar með bréfi dags. 30. júní 1988. Var honum jafnframt falið að koma þeim í framkvæmd og haga störfum í samræmi við hana. Þá voru dómsmálaráðuneytinu kynntar breytingarnar með bréfi dagsettu sama dag.

Ráðuneytið fellst, með vísan til framansagðs, ekki á þá skoðun [A] að ríkistollstjóri hafi gengið inn á lögbundið verksvið tollgæslustjóra og að gerðar hafi verið grundvallarbreytingar á stöðu og störfum tollgæslustjóra, sem ekki séu samrýmanleg-

ar tollalögum nr. 55/1987. Telur ráðuneytið að starfssvið ríkistollstjóra annars vegar og tollgæslustjóra hins vegar hafi engan veginn verið skýrt afmarkað í tollalögum nr. 55/1987. Bar m.a. af þeim sökum nauðsyn til að setja nánari reglur um skipulag tollamála. Það var gert með bréfum til dómsmálaráðuneytis og ríkistollstjóra, dags. 30. júní 1988. Hinu breytta skipulagi var lýst á yfirliti yfir skipan tollamála, dags. 3. júní 1988. Verður ekki séð að skipulagið brjóti í bága við ákvæði tollalaga. Þá fær ráðuneytið ekki séð að ríkistollstjóri hafi í embættisfærslu sinni gengið út fyrir verksvið sitt, eins og það var ákvarðað með skipulaginu.

Í þessu sambandi má benda á dóm Hæstaréttar, uppkveðinn 14. september 1992, í málinu Hólagarður hf. gegn tollstjóranum í Reykjavík. Málið varðaði úrskurð ríkisskattstjóra um skyldu sóknaraðila til greiðslu viðbótarsöluskatts, á grundvelli þeirrar niðurstöðu rannsóknar skattrannsóknarstjóra að söluskattsskyld velta hefði verið vantalin. Taldi Hæstiréttur í máli þessu að sama ríkisstofnun hefði haft á hendi rannsókn í söluskattsmáli sóknaraðila og uppkvaðningu úrskurðar á grundvelli þeirrar rannsóknar og að mál hefði verið leitt til lykta á einu stjórnarsýslustigi. Voru því þágildandi ákvæði laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, varðandi tengsl ríkisskattstjóra og skattrannsóknarstjóra, sbr. einkum 102. gr. laganna, eins og hún þá var, túlkuð þannig að um eitt og sama embættið væri að ræða. Verður ekki annað séð en að starfssvið og tengsl tollgæslustjóra og ríkistollstjóra séu sambærileg við starfssvið og tengsl skattrannsóknarstjóra og ríkisskattstjóra, eins og þau voru á þessum tíma.

Í öðru lagi kvartar [A] yfir því, að flestir tollgæslumenn séu nú ráðnir til starfa hjá tollstjórum, en ekki hjá Tollgæslu Íslands, svo sem kveðið sé á um í 1. mgr. 35. gr. tollalaga, nr. 55/1987.

Með skipulagsbreytingum þeim, sem kynntar voru dómsmálaráðuneytinu og embætti ríkistollstjóra með bréfum dags. 30. júní 1988, var m.a. ákveðið, að öll almennt tollafgreiðsla og tollefirtlit yrði í framtíðinni í höndum einstakra tollstjóra. Í bréfi til dómsmálaráðuneytis kemur fram, að þessi breyting hefði m.a. í för með sér, að starfsmenn, sem ráðnir hefðu verið hjá tollgæslunni en störfuðu hjá embættum tollstjóra að tollflokkan, vöruskoðun, skipaafgreiðslu o.s.frv., yrðu framvegis ráðnir hjá einstökum tollstjóraembættum og myndu starfa á ábyrgð og undir verkstjórn viðkomandi tollstjóra. Var ríkistollstjóra falið að gera tillögur um flutning á stöðuheimildum frá Tollgæslu Íslands til einstakra tollstjóraembætta í samræmi við þessar breytingar. Ríkistollstjóri lagði fram tillögur sínar með bréfi dags. 17. nóvember 1988. Í þeim er m.a. lagt til að 60 af 68,5 stöðum sem heyrðu undir fjárlagalið Tollgæslu Íslands, færðust undir fjárlagalið embættis tollstjórans í Reykjavík. Í bréfi ráðuneytisins til dómsmálaráðuneytis, dags. 13. febrúar 1989, kemur fram að ráðuneytið hafi fyrir sitt leyti fallist á tillögur ríkistollstjóra varðandi flutning stöðuheimilda frá Tollgæslu Íslands til einstakra tollstjóra. Á sama hátt hafi við afgreiðslu fjárlaga fyrir árið 1989 verið tekið tillit til þessara breytinga og fjárveitingum til viðkomandi tollstjóraembætta hagað í samræmi við þær. Þá hafi ráðninganefnd ríkisins samþykkt tilflutning stöðuheimildanna með bréfi dags. 1. febrúar 1989. Með vísan til þessa líti ráðuneytið svo á, að frá og með 1. janúar 1989 skuli tollstarfsmenn ráðnir af tollstjórum í viðkomandi tollumdæmum og starfa þar á ábyrgð og undir verkstjórn þeirra. Voru afrit bréfsins send ríkistollstjóra og launaskrifstofu ríkisins. Var tilgangurinn með tilfærslum þessum á stöðuheimildum frá Tollgæslu Íslands til einstakra tollstjóraembætta því fyrst og fremst sá, að þeir tollstarfsmenn, sem störfuðu að verkefnum er samkvæmt tollalögum heyrðu undir einstök tollstjóraembætti, yrðu starfsmenn hjá viðkomandi tollstjóra.

Í þriðja lagi kvartar [A] yfir uppsögn ríkistollstjóra á samningi um afnot af einkabifreið sinni, sem gerður hafi verið 5. febrúar 1986. Telur [A] að samningnum hafi

ekki verið sagt upp af þar til bæru stjórnvaldi, hvorki samkvæmt efni samningsins né valdsviði ríkistollstjóra.

Hinn 5. febrúar 1986 gerðu tollgæslan og [A] með sér samning um afnot af bifreið hans í þágu embættis tollgæslunnar. Með samningnum skuldbatt bifreiðareigandi sig til að inna af höndum á samningstímabilinu þann akstur, sem að dómi forstöðumanns tollgæslunnar teldist nauðsynlegur í þágu hennar, enda teldist aksturinn í verkahring bifreiðareiganda. Um greiðslu fyrir afnot bifreiðarinnar átti að fara samkvæmt gjaldskrá sem ákveðin er af ferðakostnaðarnefnd. Skyldi samningurinn gilda frá 1. janúar 1986 og vera uppsegjanlegur af hálfu samningsaðila með eins mánaðar uppsagnarfresti. Samningurinn er undirritaður af [A], sem bifreiðareiganda annars vegar og [A] sem forstöðumanni tollgæslunnar hins vegar.

Með bréfi til ríkistollstjóra, dags. 30. nóvember 1993, tilkynnti ráðuneytið að það teldi rétt, í framhaldi af fyrirhuguðum aðgerðum til lækkunar útgjalda hjá einstökum stofnunum, að samningar um akstur, sem gerðir hefðu verið við einstaka starfsmenn embættisins fyrir 1. september 1987, yrðu teknir til endurskoðunar. Teldi ráðuneytið rétt að þeim yrði þegar sagt upp og nýir samningar gerðir við viðkomandi starfsmenn frá og með 1. janúar 1994, ef forsendur yrðu taldar til þess. Með bréfi dags. sama dag tilkynnti ríkistollstjóri [A] um uppsögn samningsins.

Eins og þegar hefur komið fram, er embætti tollgæslustjóra talið heyra undir embætti ríkistollstjóra og tollgæslustjóri lúta boðvaldi ríkistollstjóra. Er ríkistollstjóri samkvæmt því bær til þess að segja upp samningum sem tollgæslustjóri hefur gert fyrir hönd Tollgæslunnar um afnot af bifreið fyrir stofnunina.“

Hinn 22. desember 1994 gaf ég A færi á að gera athugasemdir við framangreint bréf fjármálaráðuneytisins. Athugasemdir hans bárust mér með bréfi, dags. 5. janúar 1995.

Með bréfi, dags. 12. janúar 1995, gaf ég fjármálaráðuneytinu færi á að gera athugasemdir við bréf A. Svör fjármálaráðuneytisins bárust mér með bréfi, dags. 28. apríl 1995, og segir þar meðal annars svo:

„Ákvæði 33. gr. laga nr. 55/1987 á rætur að rekja til 4. mgr. 2. gr. laga nr. 59/1969 um tollheimtu og tollleiftirlit, en þar sagði: „Við embætti tollstjóra í Reykjavík skal vera sérstakur tollgæslustjóri, skipaður með sama hætti og héraðsdómarar að fengnum tillögum tollstjóra . . . Tollgæslustjóri skal annast í umboði tollstjóra stjórn tollgæslunnar í Reykjavík, eftir því sem nánar verður ákveðið, og yfirstjórn tollgæslunnar utan Reykjavíkur, eftir því sem fjármálaráðherra ákveður í erindisbréfi er hann setur honum . . .“ Var því í eldri lögum gert ráð fyrir að tollgæslustjóri færi með stjórn tollgæslunnar í Reykjavík í umboði tollstjórans í Reykjavík svo og með yfirstjórn tollgæslunnar utan Reykjavíkur.

Í 33. gr. frumvarps til tollalaga sagði: „Við embætti tollstjóra í Reykjavík skal vera tollgæslustjóri . . .“ Í meðförum Alþingis var orðalagi greinarinnar breytt og segir nú í 1. mgr. hennar: „Við embætti ríkistollstjóra starfar Tollgæsla Íslands undir stjórn tollgæslustjóra . . .“. Markmiðið með breytingu þessari virðist fyrst og fremst hafa verið að undirstrika þá breytingu sem frumvarp til tollalaga gerði ráð fyrir varðandi yfirstjórn tollamála, þ.e. að stofnað yrði embætti ríkistollstjóra þar sem tollgæslustjóri starfaði ásamt tollgæslunni. Jafnframt var tryggt, ef til þess kæmi að ráðherra ákvæði að fela öðrum en tollstjóra í Reykjavík að gegna ríkistollstjóraembættinu að tollgæslustjóri teldist starfsmaður embættis ríkistollstjóra. Með lagasetningunni var hins vegar á engan hátt stefnt að því að embætti tollgæslustjóra yrði sérstök stofnun innan embættis ríkistollstjóra er færi með yfirstjórn tollgæslumála. Verða

hvergi fundin rök fyrir slíkri kerfisbreytingu í tollalögum, frumvarpi til laganna eða umræðum um frumvarpið á meðan það var í meðförum þingsins.

Í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 55/1987 segir um 33. gr. frumvarpsins að greinin svari til fyrrgreindrar 4. mgr. 2. gr. laga nr. 59/1969. Í greinargerðinni er einnig vísað til laga nr. 59/1969 varðandi þau ákvæði sem snúa að tollgæslustjóra, enda eru ákvæðin að efni til hin sömu og í eldri lögnum. Telja verður að slík tilvísun hafi ekki verið að ástæðulausu, heldur hafi hún átt að tryggja að sami skilningur ætti að gilda um réttarsambandið á milli ríkistollstjóra og tollgæslustjóra og áður hafði gilt um réttarsambandið á milli tollstjóra í Reykjavík og tollgæslustjóra. Varðandi síðarnefnda réttarsambandið má vitna til orða þáverandi fjármálaráðherra, [. . .], er hann mælti fyrir frumvarpi því, sem varð að lögum nr. 59/1969, sbr. C-deild Alþingistíðinda frá 1967, bls. 509–510, en hann sagði þá eftirfarandi: „Þá er með þessu frumvarpi lagt til að lögfesta ástand, sem í rauninni hefur skapast, án þess að væri gert ráð fyrir því í lögnum, en það hefur verið ákveðið með reglugerð, en það er, að tollstjórinn í Reykjavík fari formlega með yfirstjórn tollgæslunnar um land allt, þótt sýslumenn og bæjarfógetar verði að sjálfsögðu áfram tollstjórar á sínum stað. En það hefur verið framkvæmt þannig að undanfögnu, að sérstakur tollgæslustjóri hefur verið skipaður við embætti tollstjóra, og hefur honum verið falið umboð til þess að hafa yfirumsjón með tollgæslunni um land allt. Þetta hefur gefið mjög góða raun og þykir því sjálfsagt að lögfesta þessa skipan mála.“ Í þessum orðum þáverandi fjármálaráðherra kemur því skýrt fram að tollgæslustjóri skyldi heyra undir embætti tollstjórans í Reykjavík.

Tollalög nr. 55/1987 fólu ekki í sér neina stefnubreytingu að því er varðaði stöðu tollgæslustjóra. Staða hans fluttist aðeins til ríkistollstjóra með þeim verkefnum sem henni höfðu áður fylgt. Til þess að skýra nánar verkefni tollgæslustjóra, án þess að setja yrði honum sérstakt erindisbréf, eins og samkvæmt eldri lögum, voru helstu starfsskyldur hans skilgreindar í lögum, sbr. 34. gr. laganna og greinargerð við lagafrumvarpið. Vekja má athygli á því að í stað hugtaksins „yfirstjórn“ sem notað var í 4. mgr. 2. gr. laga nr. 59/1969, var sett hugtakið „stjórn“. Virðist það hafa verið gert til að undirstrika að tollgæslustjóri færi ekki með yfirstjórn tollgæslunnar, þar sem hún ætti að vera á valdsviði ríkistollstjóra.

Með bréfi ráðuneytisins til tollstjórans í Reykjavík, dags. 18. júní 1987, var tollstjóranum í Reykjavík falið að gegna starfi ríkistollstjóra frá og með 1. september 1987. Í bréfi ráðuneytisins til ríkistollstjóra, dags. sama dag, var embætti ríkistollstjóra m.a. falið að sjá um framkvæmd tollalaga og annarra laga, reglugerða og fyrirmæla sem lytu að tollheimtu og tolleftirliti á tollsvæði ríkisins. Þar með var ríkistollstjóra-embættinu því í raun falin yfirstjórn ákveðinna þátta tollamála, þ. á m. tollgæslunnar. Með bréfi ráðuneytisins, dags. 25. september 1990, var síðan settur sjálfstæður ríkistollstjóri. Skoða verður fyrirmæli í bréfum þessum í samhengi við þann tilgang laga nr. 55/1987 að koma á fót ríkistollstjóraembætti og að fjármálaráðherra geti falið ríkistollstjóra að fara með hluta af yfirstjórnvaldi sínu á sviði tollamála. Sá þáttur framkvæmdarvaldsins sem ætlunin var að færa frá fjármálaráðherra var yfirstjórn tollgæslumála eins og heimild hafði verið til skv. 4. mgr. 2. gr. laga nr. 59/1969. Tollgæslustjóri fékk því ekki neitt yfirstjórnvald með nýrri lagasetningu, heldur nýjan yfirmann, ríkistollstjóra.

Framangreint styður þá niðurstöðu að tollgæslustjóri heyri undir embætti ríkistollstjóra og sé lægra sett stjórnvald gagnvart embættinu. [. . .]

Í bréfi [A] kemur fram að hann telur skýrt kveðið á um það í 1. og 30. gr. laga nr. 55/1987 að tollgæslustjóri skuli vera sjálfstætt stjórnvald, sem heyri undir fjármálaráðherra. Telur hann furðu sæta að ráðuneytið hvorki minnst á né taki mið af þessum

lagagreinum í forsendum sínum. Í 1. mgr. 1. gr. laga nr. 55/1987 segir að tollyfirvald sé ríkistollstjóri, tollgæslustjóri og tollstjórar. Ákvæðið svarar efnislega til ákvæðisins í 1. gr. laga nr. 59/1969, að öðru leyti en því að í upphafi orðskýringarinnar hefur verið bætt við orðinu „Ríkistollstjóri“. Það er rangt hjá [A] að í þessu ákvæði, eða ákvæði 30. gr. laganna, sé skýrt kveðið á um að tollgæslustjóri skuli vera sjálfstætt stjórnvald. Engin afstaða er tekin til þess í téðum ákvæðum, hvort um sjálfstæð stjórnvöld er að ræða, né heldur hvert stjórnsýslusamband sé á milli þeirra aðila sem þar eru upp tald-
ir.

[A] telur að skv. 31. gr. laga nr. 55/1987 geti ráðherra ekki framselt vald sitt til yfirstjórnar tollamála nema til tollstjórans í Reykjavík. Í ákvæðinu segir að ráðherra geti ákveðið að tollstjórinn í Reykjavík gegni jafnframt starfi ríkistollstjóra. Ákvæðið verður væntanlega að skýra með hliðsjón af því að með lögunum var stofnað nýtt embætti, embætti ríkistollstjóra. Ljóst var að til að byrja með yrði embættið að sækja sérþekkingu á mörgum sviðum tollamála til ýmissa embætta, einkum til tollstjórans í Reykjavík. Hafi því þótt heppilegt að hafa þann möguleika fyrir hendi að fela tollstjóranum í Reykjavík að gegna stöðu ríkistollstjóra tímabundið jafnframt tollstjóra-embættinu, í stað þess að skipa þegar sjálfstæðan ríkistollstjóra. Hins vegar hafi umræddu ákvæði alls ekki verið ætlað að útiloka að ráðherra gæti síðar skipað annan mann en tollstjóranum í Reykjavík til að gegna stöðu ríkistollstjóra og þannig skilið að fullu á milli þessara tveggja embætta.

Að því er varðar ummæli [A] um skilning ráðuneytisins á eigin bréfum frá 3. júní og 30. júní 1988 skal það tekið fram að hann er óbreyttur. Að auki vill ráðuneytið benda á að það hafði í raun þegar, með bréfum sínum til tollstjórans í Reykjavík og til ríkistollstjóra frá 18. júní 1987, en þau fylgja hjálagt, falið ríkistollstjóra yfirstjórn ákveðinna þátta tollamála, m.a. yfirstjórn tollgæslunnar. Ákvæði síðarnefnda bréfsins áttu einnig við er ráðuneytið setti sjálfstæðan ríkistollstjóra með bréfi dags. 25. september 1990, sem hjálagt fylgir. Ráðuneytið mótmælir sérstaklega þeirri skoðun [A] að ákvarðanir ráðuneytisins í þessum efnum hafi ekki haft neitt gildi þar eð þær voru ekki birtar. Hér var um að ræða ákvarðanir æðra setts stjórnvalds sem beint var til lægra setts stjórnvalds og fólu í sér verklagsreglur innan stjórnsýslunnar einnar, en höfðu ekki almenna þýðingu. Slíkar ákvarðanir þarf ekki að birta lögum samkvæmt, sbr. lög nr. 64/1943.

[A] fjallar í bréfi sínu um greinargerð ráðuneytisins varðandi breytingar sem orðið hafa á ráðningu tollstarfsmanna. Ráðuneytið vill í því sambandi taka fram, að með lögum nr. 92/1989 um aðskilnað dómsvalds og umboðsvalds í héraði voru gerðar ýmsar breytingar varðandi skipulag og verkefni sýslumanna og tollstjórans í Reykjavík. Þannig kemur skýrt fram í lögunum að tollstjórn væri meðal þeirra stjórnsýsluverkefna sem umboðsvald þeirra næði til, sbr. 10. gr. og 2. tölul. 1. mgr. 12. gr. laganna. Jafnframt að sýslumenn hefðu yfirumsjón með og bæru ábyrgð á rekstri embætta sinna, sbr. 1. mgr. 15. gr. Í 3. mgr. 15. gr. laganna er það síðan sett í vald dómsmálaráðherra að ákveða hvaða starfslíð skuli vera við sýslumannsembættin auk sýslumanns. Af hálfu ráðuneytisins svo og dómsmálaráðuneytisins hefur verið litið svo á að með þessum nýju lögum hafi eldri skipan á ráðningu, stjórnun og ábyrgð á öllu starfslíði sýslumanna verið breytt. Skuli nú allir starfsmenn sýslumannsembætta og tollstjóra sem sinna verkefnum sem falla undir tollstjórn, hvort sem um almenna tollstarfsmenn eða tollgæslumenn er að ræða, ráðnir til viðkomandi embætta og starfa þar undir stjórn og ábyrgð viðkomandi sýslumanns eða tollstjóra.

Hvað varðar uppsögn á bifreiðasamningi vill ráðuneytið láta nægja að vísa til fyrra bréfs ráðuneytisins til yðar, svo og til þess sem rakið hefur verið hér að framan [. . .]“

Með bréfi, dags. 5. maí 1995, gaf ég A færi á gera athugasemdir við framangreint bréf fjármálaráðuneytisins. Athugasemdir hans bárust mér með bréfi, dags. 15. maí 1995.

III.

Í álitinu mínu segir svo um kvörtunarefni A:

„I. Staða tollgæslustjóra gagnvart ríkistollstjóra.

Í kvörtun A kemur fram, að hann telur að rót þess ágreinings, sem uppi sé í máli þessu, sé það deiluefni, hvort embætti tollgæslustjóra og ríkistollstjóra séu hliðsett stjórnvöld, þannig að ríkistollstjóri hafi einungis boðvald gagnvart tollgæslustjóra um þau efni, sem sérstaklega er mælt fyrir um í lögum og um annað ekki, eða hvort tollgæslustjóri sé í öllum störfum sínum lægra sett stjórnvald gagnvart ríkistollstjóra. A telur, að staða tollgæslustjóra sé með þeim hætti, sem fyrst er nefndur. Fjármálaráðuneytið telur aftur á móti tollgæslustjóra vera lægra sett stjórnvald gagnvart ríkistollstjóra.

Hér á eftir verður athugað, hvar löggjafinn hefur skipað tollgæslustjóra í stjórnkerfi tollamála og hver staða hans sé gagnvart ríkistollstjóra. Í næsta þætti hér á eftir verður síðan athugað, hvort ráðherra hafi á lögmætan hátt breytt þeirri skipan.

Í 2. gr. laga nr. 68/1956, um tollheimtu og tolleftirlit, var svohljóðandi ákvæði:

„Sérstakir tollgæslumenn eru tollstjórum til aðstoðar, eftir því, sem ákveðið verður í reglugerð. Með reglugerð skulu og sett fyrirmæli um störf, starfssvið og stjórn tollgæslumanna. Þeim skal gefið erindisbréf og nákvæmar reglur til að fara eftir í starfi sínu.“

Í 3. gr. reglugerðar nr. 41/1957, um tollheimtu og tolleftirlit, var sett svohljóðandi ákvæði:

„Utan Reykjavíkur heyrta tollgæslumenn undir yfirstjórn sérstaks umboðsmanns fjármálaráðuneytisins, sem annast þar fyrir hönd ráðuneytisins umsjón með framkvæmd tollgæslunnar samkvæmt því, sem nánar verður ákveðið í erindisbréfi hans.“

Á grundvelli framangreinds ákvæðis skipaði fjármálaráðherra síðan tiltekinn mann sem tollgæslustjóra hinn 24. janúar 1957. Í skipunarbréfi tollgæslustjóra sagði meðal annars svo:

„Með skipun þessari er yður falin yfirstjórn tollgæslunnar utan Reykjavíkur og hvers konar eftirlit með framkvæmd hennar . . .“

Árið 1969 voru sett ný lög um tollheimtu og tolleftirlit, lög nr. 59/1969. Í 2. gr. laganna voru svohljóðandi ákvæði:

„Yfirstjórn tollamála hefur fjármálaráðherra.

Tollstjórar annast tollheimtu og tolleftirlit. Í Reykjavík er sérstakur tollstjóri, en sýslumenn í sýslum, bæjarfógetar í kaupstöðum og sérstakir lögreglustjórar í kaup-túnum eru tollstjórar í umdæmum sínum. Fjármálaráðherra getur þó með reglugerð breytt mörkum tollumdæma, ef sérstaklega stendur á.

Fjármálaráðherra getur falið tollstjóranum í Reykjavík yfirstjórn ákveðinna þátta tollamála, eftir því sem henta þykir.

Við tollstjóraembættið í Reykjavík skal vera sérstakur tollgæslustjóri, skipaður með sama hætti og héraðsdómarar að fengnum tillögum tollstjóra, og skal hann full-

nægja skilyrðum 1.–6. tölul. 32. gr. laga nr. 85 frá 1936. Tollgæzlustjórinn annast í umboði tollstjóra stjórn tollgæzlunnar í Reykjavík, eftir því sem nánar verður ákveðið, og yfirstjórn tollgæzlunnar utan Reykjavíkur, eftir því sem fjármálaráðherra ákveður í erindisbréfi, er hann setur honum.“

Í athugasemdum í greinargerð við 2. gr. frumvarps þess, er varð að lögum nr. 59/1969, um tollheimtu og tolleftirlit, segir svo:

„1. og 2. mgr. greinarinnar eru svo að segja samhljóða 1. gr. núgildandi laga um tollheimtu og tolleftirlit nr. 68 frá 17. ágúst 1956, sem hér á eftir er vísað til sem „gildandi laga“.

Í 3. og 4. mgr. greinarinnar eru það nýmæli, að fjármálaráðherra getur falið tollstjóranum í Reykjavík yfirstjórn ákveðinna þátta tollmála eftir því, sem henta þykir, og að tollgæzlustjóri skuli skipaður með sama hætti og héraðsdómarar og annast auk starfa sinna við tollstjóraembættið í Reykjavík yfirstjórn tollgæzlunnar utan Reykjavíkur eftir því sem fjármálaráðherra ákveður.“ (Alpt. 1968, A-deild, bls. 591.)

Í framsöguræðu fjármálaráðherra um frumvarpið sagði hann meðal annars svo um 2. gr. frumvarpsins:

„Ég gerði grein fyrir frv., þegar ég lagði það fram í fyrra og sé því ekki ástæðu til að hafa langa framsöguræðu um það nú [. . .].

Þá eru einnig lögfest hér viss atriði, sem áður hefur aðeins verið praxis, eins og það, að tollstjóranum í Reykjavík eða tollgæzlustjóra í hans umboði er veitt aukið vald til þess að fara með tollgæzlu annars staðar í landinu eða yfirstjórn hennar og ákveða, að heimila megi tollgæzlustjóra eða fela megi honum yfirstjórn allrar tollgæzlu utan Reykjavíkur.“ (Alpt. 1969, B-deild, dálk. 1306–1307.)

Í framsöguræðu fjármálaráðherra um frumvarpið árið á undan sagði fjármálaráðherra svo um 2. gr. frumvarpsins:

„Þá er með þessu frumvarpi lagt til að lögfesta ástand, sem í rauninni hefur skapast, án þess að væri gert ráð fyrir því í l., en það hefur verið ákveðið með reglugerð, en það er, að tollstjórinn í Reykjavík fari formlega með yfirstjórn tollgæzlunnar um land allt, þótt sýslumenn og bæjarfógetar verði að sjálfsögðu áfram tollstjórar á sínum stað. En þetta hefur verið framkvæmt þannig að undanfögnu, að sérstakur tollgæzlustjóri hefur verið skipaður við embætti tollstjóra, og hefur honum verið falið umboð til þess að hafa yfirumsjón með tollgæslunni um allt land. Þetta hefur gefið mjög góða raun og þykir því sjálfsagt að lögfesta þessa skipan mála.“ (Alpt. 1967, C-deild, dálk. 509–510.)

Þegar stöðu tollgæzlustjóra var fyrst komið á fót, heyrði hann beint undir ráðherra, en þá náði valdsvið tollgæslustjóra einungis til tollgæslumanna utan Reykjavíkur. Með lögum nr. 59/1969 var sú breyting gerð, að tollgæslan í Reykjavík var einnig færð undir stjórn tollgæslustjóra, í „umboði“ tollstjórans í Reykjavík. Ljóst er því, að yfirstjórn tollgæzlu í Reykjavík var því í höndum tollstjórans í Reykjavík. Aftur á móti var lögfest, að yfirstjórn tollgæzlunnar utan Reykjavíkur skyldi áfram vera í höndum tollgæslustjóra eftir nánari ákvörðun fjármálaráðherra.

Í 3. mgr. 2. gr. laga nr. 59/1969, um tollheimtu og tolleftirlit, var lögfest sérstök heimild fyrir fjármálaráðherra til þess að mega fela tollstjóranum í Reykjavík yfirstjórn ákveð-

inna þátta tollmála, eftir því sem henta þætti. Ummæli fjármálaráðherra á þingi árið 1967 og 1968, sem hér að framan eru rakin, veita vísbendingu um, að tollstjóranum í Reykjavík kunni í framkvæmd að hafa verið falin yfirstjórn tollgæslunnar um land allt. Samkvæmt at-
hugasemdum í greinargerð frumvarps þess, er varð að tollalögum nr. 55/1987, virðist þó ljóst, að umrædd heimild hafi lítið verið notuð, en þar segir:

„Fram til þessa hefur fjármálaráðherra ekki nema að takmörkuðu leyti notfært sér þá heimild sem hann hefur lögum samkvæmt til þess að fela tollstjóranum í Reykjavík yfirstjórn tiltekinna þátta tollamála. Þannig hefur honum m.a. verið falið að hafa eftirlit almennt með útflutningi landsmanna.“ (Alþt. 1986, A-deild, bls. 1284.)

Árið 1987 voru sett ný tollalög, nr. 55/1987. Samkvæmt 1. gr. laganna er hugtakið toll-
yfirvald skýrt svo, að það taki til ríkistollstjóra, tollgæslustjóra og tollstjóra. Í 33. og 34. gr. laga nr. 55/1987, sbr. 161. gr. laga nr. 91/1991, er meðal annars fjallað um stöðu og störf toll-
gæslustjóra. Greinarnar hljóða svo:

„33. gr.

Við embætti ríkistollstjóra starfar Tollgæsla Íslands undir stjórn tollgæslustjóra. Tollgæslustjóri skal fullnægja skilyrðum um embættisgengi héraðsdómara að frátöld-
um skilyrðum um fyrri störf.

Tollgæsla Íslands skal hafa með höndum tolfteirlit á tollsvæði ríkisins eftir því sem nánar er kveðið á um í lögum.

34. gr.

Auk þeirra starfa sem tollgæslustjóra eru sérstaklega falin samkvæmt ákvæðum laga þessara, eða af ríkistollstjóra, skal hann fara með stjórn tollgæslunnar í toll-
umdæmum landsins og hvarvetna á tollsvæði ríkisins, svo og fjárreiður hennar, stjórn tollgæslumanna og hafa eftirlit með störfum þeirra og samræma þau.

Tollgæslustjóra er heimilt að senda tollgæslumenn í tollumdæmi landsins til toll-
eftirlits og er tollstjórum skylt að veita nauðsynlega aðstoð við framkvæmd þess.

Tollgæslustjóri skal kynna tollgæslumönnum nýmæli í lögum og reglum og aðrar nýjungar er varða störf þeirra. Hann skal hafa eftirlit með ferðum og flutningi fara og fólks til og frá landinu, svo og flutningi á ótollafgreiddum varningi innanlands.“

Þegar frumvarp til tollalaga var lagt fram, hljóðaði 33. gr. frumvarpsins svo:

„Við embætti tollstjórans í Reykjavík skal vera tollgæslustjóri og skal hann full-
nægja skilyrðum um embættisgengi í 1.–6. tölul. 32. gr. laga nr. 85/1936, um meðferð einkamála í héraði.“ (Alþt. 1986, A-deild, bls. 1258.)

Meirihluti fjárhags- og viðskiptanefndar neðri deildar lagði fram breytingartillögu við 33. gr., sem varð að lögum. Í nefndaráliti sagði svo um breytinguna:

„Á sérstöku þskj. flytur meiri hl. breytingartillögur sem flestar eru minni háttar lagfæringar á frv. Rétt er þó að vekja sérstaka athygli á brtt. við 33. gr. frv. þar sem kveðið er á um að Tollgæsla Íslands starfi við embætti ríkistollstjóra.“ (Alþt. 1986, A-deild, bls. 3558.)

Í ræðu framsögumanns meirihluta fjárhags- og viðskiptanefndar neðri deildar sagði svo um breytinguna:

„Þá vil ég geta þess að meiri hl. nefndarinnar gerir till. til breytinga á 33. gr. frv. þar sem Tollgæsla Íslands er nefnd á nafn. Og nú segir skýrum orðum með leyfi forseta:

„Við embætti ríkistollstjóra starfar Tollgæsla Íslands undir stjórn tollgæslustjóra [. . .].

Þetta er gert til þess að það sé skýrt undir hvern og hvar Tollgæsla Íslands starfar en nefndarmeirihlutunum þótti sem ekki væri nægilega skýrt kveðið á um þetta atriði í lagafrv.“ (Alþt. 1986, B-deild, dálk. 3840.)

Af framansögðu er ljóst, að umræddum breytingum var ætlað að svara því, „hvar“ Tollgæsla Íslands starfaði, en samkvæmt breytingartillögum nefndarinnar varð það „við embætti ríkistollstjóra“. Þá var ætlunin að svara því „undir hvern“ Tollgæsla Íslands heyrði, en samkvæmt breytingartillögum nefndarinnar átti hún að heyra „undir stjórn tollgæslustjóra“.

Ekki verður séð, að ákvæði 33. og 34. gr. eða framangreind lögskýringargögn veiti ótvíræða vísbendingu um stöðu tollgæslustjóra gagnvart ríkistollstjóra. Þá get ég heldur ekki fallist á, að tollgæslustjóri hafi sömu réttarstöðu og skattranssóknarstjóri skv. 102. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, eins og þau voru fyrir setningu laga nr. 111/1992, um breytingar í skattamálum, enda eru embætti þessi á ólíkan hátt sögulega til kominn og ákvæði, sem um þau giltu, ósamhljóða í þýðingarmiklum atriðum. T.d. var lögfest, að skattranssóknardeild væri ein deild embættis ríkisskattstjóra.

Þau sjónarmið, sem mæla fremur með því að tollgæslustjóra beri að telja lægra sett stjórnvald gagnvart ríkistollstjóra, eru þau, að í 1. mgr. 34. gr. tollalaga er gert ráð fyrir því, að ríkistollstjóri geti falið tollgæslustjóra störf. Á hinn bóginn mætti ætla að slíkt ákvæði væri óþarft, ef tollgæslustjóri væri lægra sett stjórnvald gagnvart ríkistollstjóra, þar sem slík valdheimild felst í almennu stjórnsýslusambandi á milli æðri og lægri stjórnvalda, án þess að það sé sérstaklega tekið fram.

Í athugasemdum í greinargerð við 33. gr. frumvarps til tollalaga, eins og það var úr garði gert, þegar það var lagt fram, sagði svo, að greinin svaraði til 4. mgr. 2. gr. gildandi tollheimtulaga (Alþt. 1986, A-deild, bls. 1304). Virðist því hafa verið gengið út frá því, að skipan svipuð þeirri, sem gildi samkvæmt lögum nr. 59/1969 og hér að framan er gerð grein fyrir, ætti að gilda áfram. Ákvæði þetta tók þó breytingum í meðförum þingsins, svo að óljóst er um þýðingu þessara ummæla við skýringu ákvæðisins.

Loks er að nefna, að skv. 1. mgr. 33. gr. starfar Tollgæsla Íslands undir stjórn tollgæslustjóra „við embætti ríkistollstjóra“. Eins og áður segir, var markmiðið með þessu ákvæði að svara því, „hvar“ Tollgæsla Íslands starfaði. Þessu ákvæði svipar til 1. másl. 4. mgr. 2. gr. laga nr. 59/1969. Á hinn bóginn verður að hafa í huga, að í lögum nr. 55/1987 er ekki sambærilegt ákvæði og fram kom í 4. mgr. 2. gr. laga nr. 59/1969 um að tollgæslustjórinn annaðist í „umboði“ tollstjóra stjórn tollgæslunnar í Reykjavík. Ekki er því tekið af skarið með sama orðalagi eða öðru skýrara um stöðu tollgæslustjóra gagnvart ríkistollstjóra. Þá er rétt að hafa í huga, að tollgæslustjóri heyrir undir eftirlit fjármálaráðherra skv. 30. gr. tollalaga. Ennfremur er rétt að hafa í huga, að hafi verið gengið út frá því, að tollgæslustjóri væri aðeins deild eða hluti af embætti ríkistollstjóra, hljóti þau ákvæði 34. gr., að tollgæslustjóri fari með fjárreiður Tollgæslu Íslands, að teljast nokkuð óvenjuleg.

Að framansögðu athuguðu er ljóst, að ekki er með skýrum hætti tekið af skarið um stöðu tollgæslustjóra gagnvart ríkistollstjóra í ákvæðum tollalaga nr. 55/1987, með síðari breytingum. Miklu máli skiptir hins vegar að skýr og ótvíræð ákvæði séu ávallt um stöðu og stjórnsýslusamband stjórnvalda í stjórnsýslukerfinu.

Eins og ég vék að í inngangi að skýrslu minni fyrir árið 1993 (SUA 1993:10), veldur slíkur óskýrleiki almennt vanda í stjórnsýslu, ekki síst um kærueimildir og stjórnunar-

heimildir. Ágreiningur um stöðu stjórnvalda og valdmörk milli þeirra er einnig almennt til þess fallinn að valda því, að stjórnun á umræddu sviði verði ómarkviss og óljóst er þá, hvaða starfsmenn bera ábyrgð á umræddri starfsemi. Á endanum hlýtur slíkur vandi að koma niður á almenningi, t.d. vegna þess að skilvirkni í stjórnsýslu minnkar, og þar sem þá er óljóst, hvaða stjórnvöld eru bær til þess að skera úr ágreiningi, sem upp kann að koma.

Ég tel nauðsynlegt, að ákvæði tollalaga um stöðu tollgæslustjóra og ríkistollstjóra verði tekin til endurskoðunar og skýr ákvæði verði sett um stöðu þeirra í stjórnkerfi tollamála. Af þessu tilefni er athygli Alþingis og fjármálaráðherra vakin á málinu, sbr. 11. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis. Ég áréttá hins vegar, að ég tek ekki afstöðu til þess, hvernig rétt sé að skipa þessum málum í lögum og stjórnvaldsfyrirmælum.

2. *Valdframsal ráðherra.*

Í 32. gr. tollalaga nr. 55/1987 er mælt fyrir um verkefni ríkistollstjóra. Verður að skýra ákvæði tollalaga um ríkistollstjóra á þann veg, að hér sé um að ræða sérstakt embætti.

Ákvæði 3. másl. 31. gr. tollalaga nr. 55/1987 um að ráðherra geti ákveðið, að tollstjórninn í Reykjavík gegni jafnframt starfi ríkistollstjóra, verður að skýra svo, að hér sé eingöngu um að ræða sérstaka heimild fyrir ráðherra til þess að fela tollstjóranum í Reykjavík að gegna *einnig* starfi ríkistollstjóra, *þrátt fyrir* að störf, sem falla undir þessi embætti kunni að sumu leyti að vera ósamrýmanleg, sbr. ákvæði 32. gr. um eftirlit ríkistollstjóra með tollstjórum, sbr. einnig 4. tölul. 3. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Ég er því sammála fjármálaráðuneytinu um, að rétt sé að skýra ákvæðið svo, að það geti skipað annan mann en tollstjórnann í Reykjavík til þess að gegna starfi ríkistollstjóra.

Samkvæmt 30. gr. tollalaga fer fjármálaráðherra með yfirstjórn tollamála, en skv. 31. gr. laganna getur hann falið ríkistollstjóra yfirstjórn ákveðinna þátta tollamála. Með hliðsjón af þeirri niðurstöðu, að fjármálaráðuneytið geti skipað annan mann en tollstjórnann í Reykjavík til þess að gegna starfi ríkistollstjóra, verður að telja, að á grundvelli 31. gr. tollalaga geti ráðherra með valdframsali falið ríkistollstjóra yfirstjórn ákveðinna þátta tollamála, hvort sem embætti ríkistollstjóra er gegnt af tollstjóranum í Reykjavík eða ekki.

Í bréfi fjármálaráðuneytisins til mín, dags. 15. desember 1994, kemur fram, að þar sem starfssvið ríkistollstjóra hafi ekki þótt skýrt afmarkað í lögum og nokkur óvissa hafi ríkt um verkaskiptingu á milli embætta, hafi ráðuneytið tekið ákvarðanir um skipulagsbreytingar um framkvæmd tollamála á fyrrihluta ársins 1988. Hafi þær verið settar fram í bréfi, dags. 3. júní 1988, sem beri yfirskriftina „skipan tollamála“. Þar segir meðal annars svo um stöðu tollgæslustjóra:

„Skipan tollamála.

Framkvæmd tollalaga annast:

- I. Fjármálaráðuneyti.
- II. Embætti ríkistollstjóra og tollgæslustjóri sem hluti þess.
- III. Tollstjórar.
[. . .]
- II. *Embætti ríkistollstjóra* fer með almenna tollstjórn, rekstrar- og fjármál, yfirstjórn tolleftirlits þ.e. tollgæslu og tollendurskoðun.
 - A. *Almenn tollstjórn* felur í sér eftirfarandi m.a.:
[. . .]
 - B. *Rekstrarstjórn* felur í sér m.a.:
[. . .]
 - C. *Tolleftirlit* við embætti ríkistollstjóra felur í sér:
 - a) Faglega yfirstjórn á tolleftirliti og tollgæslu.

- b) Eftirlit með tollgæslustörfum tollstjóra og samræmingu á störfum þeirra.
- c) Heildareftirlit með ferðum og flutningi fara og fólks til og frá landinu og flutningi á ótollafgreiddum varningi innanlands.
- d) Leit og rannsókn einstakra fara hvar sem er á tollsvæði ríkisins eftir ákvörðun tollgæslustjóra.
- e) Skoðun og rannsókn á innfluttum [vörum,] afgreiðslu vara [. . .] hvar sem er á tollasvæði ríkisins skv. ákvörðun tollgæslustjóra.
- f) Aðstoð við störf tollstjóra.
- g) Endurskoðun tollskjala.
- h) Rannsókn tolllagabrota, ákvörðun sekta og afgreiðsla tolllagabrota.
- i) Samskipti við innlenda og erlenda aðila og alþjóðastofnanir að því er varðar eftirlit og upplýsingar um ferðir fólks og flutning á vöru milli landa.“

Þótt æskilegt hefði verið að skýrar væri kveðið á um stöðu tollgæslustjóra, virðist þó ljóst af framangreindu yfirliti, að fjármálaráðuneytið hafi skipað tollgæslustjóra undir stjórn ríkistollstjóra, en embætti tollgæslustjóra er hér að framan talið hluti af embætti ríkistollstjóra. Hafi því borið að telja tollgæslustjóra hliðsett embætti ríkistollstjóra samkvæmt tollalögum nr. 55/1987, er ljóst, hvað sem öðru líður, að fjármálaráðherra gat með valdframsali falið ríkistollstjóra yfirstjórn embættis tollgæslustjóra á grundvelli 31. gr. tollalaga.

Samkvæmt framansögðu er niðurstaða mín sú, að á grundvelli fyrirmæla fjármálaráðuneytisins, dags. 3. júní 1988, heyri tollgæslustjóri undir stjórn ríkistollstjóra, hver svo sem staða hans verður talin vera samkvæmt tollalögum. Umrædd fyrirmæli voru bindandi fyrir tollgæslustjóra frá því að þau höfðu verið birt honum.

3. *Birting fyrirmæla ráðherra um valdframsal.*

Upplýsingar um valdframsal ráðherra til lægra setts stjórnvalds hafa ekki aðeins þýðingu fyrir það stjórnvald, sem valdið fær framselt, heldur einnig önnur stjórnvöld, sem starfa á umræddu sviði, svo og fyrir almenning, sem verður að geta komist að því, hvaða stjórnvöld eru bær að lögum á hlutaðeigandi sviði. Ég tel því, að í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti beri að birta fyrirmæli ráðherra um valdframsal til lægra settra stjórnvalda.

Eins og hér að framan greinir í III. kafla 2, var að mati fjármálaráðuneytisins vafi um starfssvið ríkistollstjóra. Til lausnar á þessum vanda beitti fjármálaráðuneytið heimildum sínum sem yfirstjórnandi tollamála og tók af skarið um stöðu ríkistollstjóra gagnvart tollgæslustjóra meðal annars í skjóli 31. gr. tollalaga. Ég tel, að framansögðu athuguðu, að rétt hefði verið, að umræddum fyrirmælum ráðherra hefði verið komið í formlegan búning reglna, sem síðan hefðu verið birtar. Ástæðan var enn ríkari, þar sem að dómi ráðuneytisins hafði ríkt vafi um starfssvið ríkistollstjóra.

Ég tel rétt að beina þeim tilmælum til fjármálaráðherra, að sambærileg fyrirmæli um valdframsal til lægra settra stjórnvalda verði framvegis birt í samræmi við lög nr. 64/1943, um birtingu laga og stjórnvaldaerinda.

4. *Lögbundin verkefni Tollgæslu Íslands og tollgæslustjóra.*

[A], tollgæslustjóri kvartar yfir því, að ríkistollstjóri hafi gengið á ýmsan hátt inn á lögbundið verksvið tollgæslustjóra svo og Tollgæslu Íslands. Í þessu sambandi hefur hann sérstaklega bent á, að dæmi sé um, að ríkistollstjóri hafi lagt hald á bifreið á grundvelli 3. mgr. 46. gr. tollalaga nr. 55/1987, án þess að tollgæslustjóri eða starfsmenn hans hafi komið

að málinu. Telur A, að ákvæðið veiti eingöngu tollgæslunni heimild til slíkra aðgerða á fyrsta stjórnýslustigi.

Meginreglan er sú, að innan ramma laga getur ráðherra ákveðið skiptingu starfa hjá stjórnvöldum, sem undir hann heyra, að svo miklu leyti sem Alþingi hefur ekki ákveðið slíka skipan í lögum. Ekki er þörf á að fjalla hér um þær undantekningar, sem eru frá þessari meginreglu. Aftur á móti er ljóst, að án sérstakrar lagaheimildar getur ráðherra ekki falið öðrum stjórnvöldum að annast almennt verkefni á fyrsta stjórnýslustigi, sem Alþingi hefur sérstaklega falið tollgæslustjóra og Tollgæslu Íslands með skýrum ákvæðum í lögum.

Í fyrirmælum fjármálaráðuneytisins frá 3. júní 1988 er verkefnum, sem heyra undir stjórn ríkistollstjóra, skipt í þrennt: Almenna tollstjórn, rekstrarstjórn og tolleftirlit. Ég skil skýringar fjármálaráðuneytisins svo, að síðastnefndi þátturinn heyri undir Tollgæslu Íslands. Af þeim verkefnum, sem heyra undir hinar deildirnar og samkvæmt þeim gögn- um, sem fyrir mig hafa verið lögð, tel ég ekki hægt að fullyrða, að með umræddum fyrirmælum hafi verið tekin lögbundin verkefni frá Tollgæslu Íslands og tollgæslustjóra og lögð til ríkistollstjóra, ef undan er skilið, að fjármálastjórn tollgæslunnar virðist heyra undir rekstrarstjórn, en skv. 1. mgr. 34. gr. tollalaga skal tollgæslustjóri fara með fjárreiður tollgæslunnar. Að öðru leyti tel ég ekki tilefni til athugasemda við fyrirmæli fjármálaráðuneytisins frá 3. júní 1988 um valdmörk á milli ríkistollstjóra og tollgæslustjóra í þessu sambandi.

Kemur þá til athugunar, að hvaða leyti ríkistollstjóri getur tekið að sér lögbundin verkefni tollgæslustjóra og Tollgæslu Íslands. Þegar löggjafinn hefur með skýrum ákvæðum í lögum falið ákveðnu stjórnvaldi tiltekin verkefni, getur æðra sett stjórnvald ekki kallað til sín umrædd verkefni og tekið ákvörðun um þau á fyrsta stjórnýslustigi. Öðru máli gegnir um störf, sem ekki er lögbundið, að umrætt stjórnvald hafi á hendi og æðra sett stjórnvald hefur falið því með valdframsali. Að framansögðu athuguðu er því ljóst, að ríkistollstjóri getur ekki kallað til sín lögbundin verkefni Tollgæslu Íslands eða tollgæslustjóra og tekið ákvörðun um þau á fyrsta stjórnýslustigi.

Það eru tilmæli mín til fjármálaráðherra, að séð verði til þess, að lögbundin verkefni Tollgæslu Íslands og tollgæslustjóra verði almennt ekki unnin af öðrum stjórnvöldum á fyrsta stjórnýslustigi.

5. *Starfsmenn Tollgæslu Íslands.*

Þá bendir A á, að skv. 1. mgr. 35. gr. tollalaga nr. 55/1987 skuli tollgæslumenn ráðnir til starfa hjá Tollgæslu Íslands, sem sé undir stjórn tollgæslustjóra. Eftir þessu sé ekki farið og séu flestir tollgæslumenn nú ráðnir til starfa hjá tollstjórum.

Í bréfi fjármálaráðuneytisins til mín, dags. 15. desember 1994, segir, að ákveðið hafi verið að öll almenn tollafgreiðsla og tolleftirlit yrði í framtíðinni í höndum einstakra tollstjóra. Hafi þessi ákvörðun verið tilkynnt dóms- og kirkjumálaráðuneytinu og embætti ríkistollstjóra með bréfum, dags. 30. júní 1988, en ráðningarnefnd ríkisins hafi samþykkt tilflutning stöðuheimildanna með bréfi, dags. 1. febrúar 1989. Í framhaldi af þessari ákvörðun hafi ríkistollstjóra verið falið að gera tillögur um flutning á stöðuheimildum frá Tollgæslu Íslands til einstakra tollstjóraembætta. Hafi 60 af 68,5 stöðuheimildum tollgæslumanna verið fluttar frá Tollgæslu Íslands til tollstjóra. Í bréfi fjármálaráðuneytisins kemur fram, að tilgangurinn með tilfærslum á þessum stöðuheimildum frá Tollgæslu Íslands hafi fyrst og fremst verið sá, að þeir tollgæslumenn, sem unnu að tollamálum hjá embættum tollstjóra, yrðu starfsmenn hlutaðeigandi tollstjóra.

Í bréfi fjármálaráðuneytisins, dags. 28. apríl 1995, kemur fram sú skoðun ráðuneytisins, að með lögum nr. 92/1989, um aðskilnað dómssvalds og umboðssvalds í héraði, hefðu orðið breytingar á ráðningu tollstarfsmanna. Þannig væri tollstjórn meðal lögbundinna

verkefna sýslumanna, sbr. 10. og 2. tölul. 1. mgr. 12. gr. laganna, og í 3. mgr. 15. gr. laganna kæmi fram, að við embætti sýslumanna skuli auk sýslumanns vera það starfslið, sem dóms- og kirkjumálaráðherra telji þörf á.

1. mgr. 35. gr. tollalaga nr. 55/1987 hljóðar svo:

„Tollyfirvöldum til aðstoðar eru tollgæslumenn og aðrir tollstarfsmenn. Tollgæslumenn skulu ráðnir til starfa hjá Tollgæslu Íslands.“

Þar sem lögákveðið er að tollgæslumenn skuli ráðnir til starfa hjá Tollgæslu Íslands, varð önnur skipan á starfsmannamálum tollgæslunnar ekki ákveðin nema með lagabreytingu. Þar sem lögum var ekki breytt, voru ákvarðanir fjármálaráðherra um tilflutning tollgæslumanna frá Tollgæslu Íslands til tollstjóra andstæðar lögum.

Að því er snertir ákvæði laga nr. 92/1989, um aðskilnað dómsvalds og umboðsvalds í héraði, þá er ljóst, að ákvæði 10. gr. og 2. tölul. 1. mgr. 12. gr. laganna eru í samræmi við 31. gr. tollalaga og breyta í raun engu hér um. Að því er varðar 1. málsl. 3. mgr. 15. gr. laganna, þar sem segir að „við sýslumannsembætti [skuli] auk sýslumanns vera það starfslið sem dómsmálaráðherra telur þörf á“, þá getur svo almennt ákvæði í engu haggð við skýru og ótvíræðu sérákvæði 1. mgr. 35. gr. tollalaga um að tollgæslumenn skuli ráðnir til starfa hjá Tollgæslu Íslands.

Að framansögðu athuguðu er ljóst, að samkvæmt gildandi lögum ber að ráða tollgæslumenn við Tollgæslu Íslands. Það eru því tilmæli mín, að fjármálaráðherra hafi forgöngu um að koma skipan á ráðningu tollgæslumanna í lögmætt horf, en hafi ella frumkvæði að nauðsynlegum lagabreytingum.

6. *Bifreiðastyrkur.*

Loks kvartar A yfir uppsögn ríkistollstjóra á samningi um afnot af einkabifreið sinni, sem gerður hafi verið 5. febrúar 1986. Telur A, að umræddum samningi hafi ekki verið sagt upp af til þess bæru stjórnvaldi.

Í bréfi fjármálaráðuneytisins, dags. 15. desember 1994, kemur fram, að ráðuneytið hafi tilkynnt með bréfi til ríkistollstjóra, dags. 30. nóvember 1993, að það teldi rétt, í framhaldi af fyrirhuguðum aðgerðum til lækkunar útgjalda hjá einstökum stofnunum, að samningar um akstur, sem gerðir hefðu verið við einstaka starfsmenn embættisins fyrir 1. september 1987, yrðu teknir til endurskoðunar. Teldi ráðuneytið rétt, að þeim yrði þegar sagt upp og nýir samningar gerðir við viðkomandi starfsmenn frá og með 1. janúar 1994, ef forsendur yrðu taldar til þess. Með bréfi dagsettu sama dag tilkynnti ríkistollstjóri [A] síðan um uppsögn samningsins.

Af framansögðu er ljóst, að fjármálaráðuneytið tók almenna ákvörðun um uppsögn bifreiðasamninga. Með vísan til niðurstöðu minnar í III. kafla 2 tel ég ekki tilefni til athugasemda, þótt ríkistollstjóri hafi í tilefni af fyrir mælum ráðuneytisins tekið ákvörðun og tilkynnt tollgæslustjóra um uppsögn á samningi um afnot af einkabifreið hans.“

IV.

Niðurstöðu álits míns, dags. 8. janúar 1996, dró ég saman með svofelldum hætti:

„Niðurstæða.“

Það er niðurstæða mín, í tilefni af þeirri kvörtun, sem hér hefur verið fjallað um, að lög séu ekki skýr um stöðu tollgæslustjóra gagnvart ríkistollstjóra í ákvæðum tollalaga nr. 55/1987, með síðari breytingum. Mikilsvert er hins vegar að skýr og ótvíræð ákvæði séu ávallt um stöðu og stjórnsýslusamband stjórnvalda í stjórnsýslukerfinu. Þar sem ég tel nauðsynlegt að ákvæði tollalaga um stöðu tollgæslustjóra og ríkistollstjóra verði tekin til

endurskoðunar og skýr ákvæði verði sett um stöðu þeirra í stjórnkerfi tollamála, er athygli Alþingis og fjármálaráðherra vakin á málinu, sbr. 11. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis. Ég áréttá hins vegar, að ég tek ekki afstöðu til þess, hvernig rétt sé að skipa þessum málum í lögum og stjórnvaldsfyrirmælum.

Ég tel rétt að beina þeim tilmælum til fjármálaráðherra, að fyrirmæli hans um valdframsal til lægra settra stjórnvalda verði, í samræmi við vandaða stjórnvísulshætti, framvegis birt í samræmi við lög nr. 64/1943, um birtingu laga og stjórnvaldaerinda.

Þá er það niðurstaða mín, að án sérstakrar lagaheimildar geti fjármálaráðherra ekki falið öðrum tollyfirvöldum að annast almennt þau verkefni á fyrsta stjórnvísulstigi, sem Alþingi hefur sérstaklega falið Tollgæslu Íslands eða tollgæslustjóra með skýrum ákvæðum í lögum. Ennfremur tel ég, að ríkistollstjóri geti ekki kallað til sín lögbundin verkefni Tollgæslu Íslands eða tollgæslustjóra og tekið ákvörðun um þau á fyrsta stjórnvísulstigi.

Eins og nánar greinir hér að framan, ber að gildandi lögum að ráða tollgæslumenn við Tollgæslu Íslands, sbr. 1. mgr. 35. gr. tollalaga. Það eru því tilmæli mín, að fjármálaráðherra hafi forgöngu um, að koma skipan á ráðningu tollgæslumanna í lögmætt horf, en hafi ella frumkvæði að nauðsynlegum lagabreytingum.

Loks er það niðurstaða mín, að ekki sé tilefni til athugasemda, þótt ríkistollstjóri hafi í tilefni af fyrirmælum ráðuneytisins tekið ákvörðun og tilkynnt tollgæslustjóra um uppsögn á samningi um afnot af einkabifreið hans.“

V.

Með bréfi, dags. 29. ágúst 1996, óskaði ég eftir upplýsingum fjármálaráðherra um, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af álitinu mínu. Í svari fjármálaráðuneytisins, dags. 1. október 1996, segir meðal annars:

„Ráðuneytið vill til svars við fyrirspurn yðar taka fram að snemma á þessu ári var að frumkvæði fjármálaráðherra lagt fram á Alþingi frumvarp til laga um breytingu á tollalögum. Í greinargerð sem fylgdi frumvarpinu kom fram að frumvarpinu væri m.a. ætlað að kveða skýrar á um hlutverk, ábyrgð og verkaskiptingu innan tollakerfisins til að gera það skilvirkara. Frumvarp þetta varð síðan að lögum nr. 69/1996. Við breytinguna var Tollgæsla Íslands og embætti tollgæslustjóra lagt niður. Jafnframt voru ýmis eftirlitsverkefni sem tollgæslustjóri hafði áður sinnt undir yfirstjórn ríkistollstjóra færð til einstakra tollstjóra, sem bera ábyrgð á og fara með stjórn þeirra á hverjum stað fyrir sig. Önnur eftirlitsverkefni verða í höndum ríkistollstjóra, sem jafnframt fer með yfirstjórn tollestirlits. Að mati ráðuneytisins eru tollalögin því nú skýr hvað varðar stjórn tollgæslumála.

Hvað varðar tilmæli yðar um að fyrirmæli um að valdframsal til lægra settra stjórnvalda verði framvegis birt í samræmi við lög nr. 64/1943 skal tekið fram að ráðuneytið mun leitast við að birta slík fyrirmæli í samræmi við ákvæði þeirra laga í framtíðinni.

Til svars við fyrirspurn yðar um ráðningu tollgæslumanna vill ráðuneytið taka fram að Tollgæsla Íslands var lögð niður með lögum nr. 69/1996, eins og fram hefur komið. Jafnframt var fellt brott ákvæði um að tollgæslumenn skyldu ráðnir til starfa hjá Tollgæslu Íslands. Samkvæmt núgildandi lögum er gert ráð fyrir því að tollgæslumenn verði ráðnir til starfa hjá viðkomandi tollstjóra, eða hjá ríkistollstjóra.“

Bréfinu fylgdi frumvarp til laga um breytingu á tollalögum, nr. 55 31. mars 1987, með síðari breytingum, ásamt greinargerð.

21.0. Verðbréfavíðskipti.

21.1.

Hlutabréf. Eftirlit bankaefirlits. Stjórnýslusamband.
Málsmeðferðarreglur. Andmælaréttur. Þagnarskylda stjórnvalda.
Lagastof reglugerðar. EES-samningurinn.
(Mál nr. 1394/1995)

A hf. kvartaði yfir málsmeðferð og niðurstöðu bankaefirlits Seðlabanka Íslands í sambandi við sölu á hlutabréfum í A hf. sem boðin höfðu verið hluthöfum félagsins. Beindist rannsókn bankaefirlitsins að því hvort fara hefði átt með útbóðið sem almennt útbóð verðbréfa samkvæmt 17. gr. laga nr. 9/1993, um verðbréfavíðskipti, og reglugerð nr. 505/1993, um almennt útbóð verðbréfa. Niðurstaða bankaefirlits varð sú að ráðstafanir hefðu verið gerðar af hálfu A hf. sem væru fullnægjandi, þannig að útbóðið félli utan ákvæða um almenn útbóð. Kvörtun A hf. laut hins vegar að efnisniðurstöðu bankaefirlits, þar sem félagið hélt því fram, að skilyrði hefðu aldrei verið fyrir því, að fara með útbóðið sem almennt útbóð.

Kvörtun A hf. laut í fyrsta lagi að því, að ekki væri hægt að fá ákvarðanir bankaefirlits endurskoðaðar með kærui til víðskiptaráðuneytisins, en ráðuneytið vísaði kærui A hf. frá. Af þessu tilefni rakti umboðsmaður sögu seðlabanka og hlutverk, sem og sérstaka stöðu hans sem sjálfstæðrar ríkisstofnunar og taldi, að ákvörðunum bankans á vettvangi hinnar eiginlegu seðlabankastarfsemi yrði almennt ekki skotið til víðskiptaráðherra. Á hinn bóginn benti umboðsmaður á að vídfangsefni bankaefirlitsins væru hefðbundin eftirlitsverkefni, sem væru eðlisóskyld hefðbundum verkefnum seðlabanka, og víða væri eftirlit með bankastarfsemi ekki á vegum seðlabanka heldur í höndum sjálfstæðra eftirlitsstofnana. Taldi umboðsmaður rök fremur hníga að því að ákvarðanir bankaefirlitsins féllu undir lögfesta meginreglu um málskotsrétt samkvæmt 1. mgr. 26. gr. stjórnýslulaga, vegna eðlis bankaefirlits og skipanar slíkra mála almennt, meðal annars yfirstjórn víðskiptaráðherra á eiginlegu starfssviði bankaefirlitsins. Taldi umboðsmaður að í úrskurði víðskiptaráðuneytisins hefði um of verið einblint á stöðu seðlabankans sem sjálfstæðrar stofnunar. Niðurstaða umboðsmanns var þó, að um óvissu væri að ræða um kæruiheimild, sem brýnt væri að eytt yrði. Í samræmi við 11. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, vakti umboðsmaður athygli Alþingis og víðskiptaráðherra á nauðsyn þess að koma málskotsrétti á tryggan lagagrundvöll.

A hf. hélt því í öðru lagi fram, að bankaefirlitið hefði ekki virt þagnarskyldu 38. gr. laga nr. 36/1986, um Seðlabanka Íslands. Ágreiningur var um það, hvernig fréttir höfðu borist um rannsókn bankaefirlitsins, en ágreiningslaust var að starfsmaður bankaefirlits hafði staðfest að hlutabréfasala á vegum félagsins væri til athugunar. Umboðsmaður áréttaði að bankaefirlitinu hefði borið að vírða ákvæði 38. gr., sbr. 1. mgr. 31. gr. laga nr. 9/1993, við meðferð málsins. Tók umboðsmaður fram að brýnt hefði verið að ekki kæmi til opinberrar umfjöllunar málsins fyrir tilverknað bankaefirlitsins, á rannsóknarstigi þess, enda hefði umfjöllun getað skaðað hagsmuni fyrirtækisins. Um það hvort brotið hefði verið gegn þagnarskylduákvæðum tók umboðsmaður fram, að málsatvik yrðu ekki upplýst nema með skýrslutökum og öflun sönnunargagna, sem eðlilegast væri að dómstólar önnuðust.

Í þriðja lagi kvartaði A hf. yfir því að brotið hefði verið gegn ákvæði 13. gr. stjórnýslulaga, um andmælarétt, meðal annars þannig að A hf. hefði ekki fengið svör við því, hvaða lagareglur bankaefirlitið teldi félagið hafa brotið. Umboðsmaður féllst á það, að skýrar hefði mátt koma fram í bréfi bankaefirlitsins, við upphaf rannsókn-

ar, að hverju rannsóknin beindist. Hins vegar taldi umboðsmaður að A hf. hefði mátt vera ljóst efni rannsóknarinnar. Það var niðurstaða umboðsmanns að A hf. hefði haft tækifæri til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri, meðal annars á fundi félagsins með bankaráði, og með bréfi, þar sem skýringar félagsins komu fram.

Um efnisniðurstöðu bankaráðs, sem gaf í skyn vafa um lögmæti útboðsins í upphafi, tók umboðsmaður fram, að staðreyndir um fjárhæð útboðsins hefðu ekki legið ótvírætt fyrir bankaeftirlitinu fyrr en með bréfi A hf., þar sem fyrst voru lagðar fram fundargerðir stjórnarfundna og ljósrít af samkomulagi við starfsmenn félagsins. Taldi umboðsmaður því ekki ástæðu til sérstakrar umfjöllunar vegna orðalags í bréfi bankaeftirlitsins.

Fimmti liður í kvörtun A hf. laut að því að nokkur ákvæði í reglugerð nr. 505/1993 ættu ekki stöð í lögum nr. 9/1993, um verðbréfavíðskipti, einkum ákvæði um lágmarksfjárhæð almenns útboðs og ákvæði um að selja mætti hlutabréf til ákveðins hóps manna, væri hópurinn ekki stærri en 25 aðilar. Umboðsmaður rakti af þessu til efni ákvæði tilskipunar ráðs Evrópubandalaganna 89/298/EEB, sem tekin var upp í EES-samninginn og íslenskur réttur aðlagður að með lögum nr. 9/1993, reglum nr. 505/1993, um almennt útboð verðbréfa, og reglum um gerð útboðsgagna, sem settar voru af stjórn Verðbréfaþings Íslands. Þá tók umboðsmaður fram að skýra ætti ákvæði þessi til samræmis við ákvæði löggjafar EES. Taldi umboðsmaður ekki öruggt að ákvæði b-liðar 1. tölul. 2. gr. reglugerðarinnar fengi staðist, þar sem sambærileg ákvæði í tilskipun ráðs Evrópubandalaganna 89/298/EEB tiltók ekki fjölda manna sem miða ætti við um heimild til sölu bréfa til takmarkaðs hóps manna. Þá taldi umboðsmaður að sú fjárhæð sem miðað væri við í c- og d-lið 1. tölul. 2. gr. reglugerðar nr. 505/1993, sem var 5 milljónir króna, væri nokkuð yfir þeim mörkum sem heimildir EES-réttar settu, sem voru 40.000 evrópskar mynteiningar. Beindi umboðsmaður þeim tillæmum til viðskiptaráðherra að endurskoða ákvæði b-, c- og d-liða 1. tölul. 2. gr. reglugerðarinnar í samræmi við þessa niðurstöðu.

I.

Hinn 13. mars 1995 leitaði B, hæstaréttarlögmaður, til mín f.h. A hf. og kvartaði yfir málsmeðferð og niðurstöðu bankaeftirlits Seðlabanka Íslands í sambandi við sölu á hlutabréfum í A hf., sem boðin hefðu verið hluthöfum í fréttabréfi hlutafélagsins til hluthafa hinn 9. desember 1994. Þá kvartaði hann einnig yfir því, að reglugerð nr. 505/1993, um almennt útboð verðbréfa, hefði ekki næga lagastöð, svo og að ekki virtist unnt að koma fram endurskoðun á ákvörðunum bankaeftirlitsins innan stjórnáráðs.

H.

Í kvörtuninni er um málavexti vísað til gagna, er fylgdu henni, einkum kæru A hf. til viðskiptaráðherra, dags. 28. desember 1994. Þar kemur meðal annars fram, að í desember 1994 hafi birst í Morgunblaðinu grein, þar sem meðal annars hefði verið staðhæft, að bankaeftirlit Seðlabanka Íslands hefði til athugunar, hvort hlutabréfasala . . .-fyrirtækisins A hf., er stæði yfir meðal hluthafa, væri í samræmi við reglur um almennt útboð verðbréfa. Þá hefði komið fram í greininni, að samkvæmt upplýsingum Morgunblaðsins hefði bankaftirlitið óskað eftir upplýsingum frá A hf. um hlutabréfasöluna, meðal annars til að ganga úr skugga um, hvort hún félli undir reglugerð um almennt útboð verðbréfa.

Í tilefni af fréttatölunni um hlutabréfasölu A hf. ritaði stjórn félagsins bankaftirliti Seðlabanka Íslands bréf, dags. 18. desember 1994, þar sem spurst var fyrir um það, hvort bankaftirlitið hefði athugasemdir eða spurningar fram að færa við hugsanlega hlutabréfasölu til hluthafa eða um nýjasta fréttabréf félagsins til hluthafa, dags. 9. desember 1994, og skýringar á fyrrgreindri frétt í Morgunblaðinu. Kom fram í bréfinu, að félagið

væri borið óljósum ásökunum um ólögsmæta starfsemi í fréttum þessum, og til að verjast tjóni yrði félagið að fá að vita, á hverju áskanir þessar væru byggðar.

Af hálfu A hf. hefur verið upplýst, að í framhaldi af fyrrgreindu bréfi hefði símleiðis verið haft samband við forstöðumann bankaeftirlitsins, og hefði hann vísað til bréfs stofnunarinnar til A hf., er sent hefði verið 16. desember 1994. A hf. hefði samkvæmt beiðni borist ljósrit af þessu bréfi, en frumrit þess hefði hins vegar ekki borist félaginu fyrr en 20. desember 1994.

Í fyrrgreindu bréfi bankaeftirlitsins er vísað til Fréttabréfs A hf. frá 9. desember 1994, þar sem fram kemur, að unnið sé að því að fá íslenska og erlenda aðila til að leggja fram fjármagn í rekstur félagsins, ýmist sem lánsfé eða hlutafé. Þá segir svo í bréfi þessu:

„Af þessu tilefni og með tilvísun til 17. og 31. gr. laga nr. 9/1993, sbr. og reglugerð nr. 505/1993, óskar bankaeftirlitið hér með eftir upplýsingum um dreifingu umrædds fréttabréfs, fjölda núverandi hluthafa í félaginu og eintak af gildandi samþykktum félagsins. Jafnframt óskast afrit af samþykkt hluthafafundar um aukningu hlutafjár, sé slík samþykkt fyrir hendi.“

Með bréfi A hf., dags. 19. desember 1994, var fyrrgreindu bréfi bankaeftirlitsins svarað og lögð fram umbeðin gögn og gefnar skýringar. Meðal annars var lagt fram afrit af fundargerð síðasta aðalfundar félagsins, er haldinn var 30. september 1994, þar sem samþykkt var heimild til stjórnar um að auka hlutafé félagsins um 5.000.000 kr. að nafnvirði. Í bréfinu var tekið fram, að sú heimild hefði ekki verið nýtt. Ætti félagið til ráðstöfunar hlutafé í sjálfu sér að upphæð 1.534.439 kr. að nafnvirði.

Af hálfu A hf. hefur komið fram, að samkvæmt beiðni félagsins hafi fulltrúar þess og starfsmenn bankaeftirlitsins átt fund um málið að morgni 21. desember 1994. Á þeim fundi hafi fulltrúar A hf. upplýst, eins og fram hefði komið í bréfinu frá 19. desember 1994, að félagið hefði til ráðstöfunar hlutabréf í félaginu að fjárhæð 1.534.439 kr. að nafnvirði. Stjórn félagsins hefði hins vegar verið búin að lofa starfsmönnum, öðrum en stjórnarmönnum, að selja þeim hlutabréf í félaginu að nafnverði 1.500.000 kr., en þeir hefðu frest til næsta hausts til að taka bréfin. Allar líkur væru þó á því, að þeir tækju um helming bréfanna fyrir árslok. Samkvæmt þessu hefði félagið til ráðstöfunar u.þ.b. 784.439 kr. að nafnverði, að teknu tilliti til vilyrðis starfsmanna, og næði söluverð bréfanna því ekki 5.000.000 kr. og teldist því ekki almennt útboð samkvæmt skilgreiningu reglugerðar nr. 505/1993. Jafnframt hafi fulltrúum bankaeftirlitsins verið tjáð, að stjórn A hf. hefði boðið hluthöfum til kaups hlutabréf í félaginu í viðkomandi fréttabréfi. Fréttabréf þetta hefði verið sent hluthöfum, tveimur fyrrverandi hluthöfum, fjórum verðbréfafyrirtækjum og einum samstarfsaðila A hf. erlendis. Allir hluthafar fái send fréttabréf félagsins. Þá séu öllum öðrum hluthöfum en þeim, sem mæta á aðalfund, sendir reikningar félagsins árlega. Hluthafar verði því að teljast vel upplýstir um málefni félagsins og ekki sé hér um óviðkomandi aðila að ræða, sem ekkert þekki til þess.

Í lok fundarins hafi fulltrúar A hf. farið þess á leit við fulltrúa bankaeftirlitsins, að áður en bankaeftirlitið afgreiddi málið, yrði félaginu gerð skrifleg grein fyrir því, hvaða ákvæði laga um verðbréfavíðskipti bankaeftirlitið teldi það hafa brotið, svo að félaginu gæfist kostur á að koma að þeim andmælum, sem það hefði fram að færa, sbr. 13. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993.

Bankaeftirlit Seðlabanka Íslands ritaði A hf. bréf, dags. 21. desember 1994. Í því bréfi er vísað til bréfs A hf., dags. 19. desember 1994, og fundar forsvarsmanna A hf. og banka- eftirlitsins um sama efni, sem haldinn hafi verið 21. desember 1994. Þá segir svo í bréfi þessu:

„Að lokinni athugun fyrirbyggjandi gagna og upplýsinga telur bankaeftirlitið ljóst að fyrirhuguð sala hlutafjár, eins og að henni var staðið af hálfu félagsins, teljist almennt útboð verðbréfa í skilningi laga nr. 9/1993, um verðbréfaviðskipti, sbr. einnig reglugerð nr. 505/1993, um almennt útboð verðbréfa. Jafnframt er ljóst að mati bankaeftirlitsins að reglum um almennt útboð hefur ekki verið fylgt af hálfu félagsins í þessu sambandi. Verður ekki hjá því komist, ekki síst með tilliti til fyrri samskipta bankaeftirlitsins og [A] hf., að átelja forsvarsmenn félagsins fyrir framkvæmd umræddrar sölu hlutafjár í félaginu. Er í því sambandi vakin athygli á bréfi bankaeftirlitsins til félagsins, dags. 15.12.1993, sem varðar beint sölu þeirra hlutabréfa sem nú er verið að selja samkvæmt upplýsingum forsvarsmanna félagsins. Jafnframt skal sérstaklega bent á að upplýsingar sem fram koma í fréttabréfi félagsins eru þess eðlis að þær gefa tilefni til að ætla að forsvarsmönnum félagsins hefði mátt vera ljós þörf væntanlegra fjárfesta fyrir ítarlegar upplýsingar um stöðu félagsins.

Með hliðsjón af framansögðu er þess krafist að sala hlutafjár í [A] hf. á vegum félagsins, sem kynnt var í fréttabréfi þess þann 9. desember 1994, verði þegar stöðvuð og ekki hafin að nýju fyrr en tryggt hefur verið að lögmæltum skilyrðum um framkvæmd hennar hefi verið fullnægt. Hjálágt fylgir hefti þar sem fram koma helstu lög og reglur á verðbréfasviðinu.

Að teknu tilliti til hagsmuna verðbréfamarkaðarins mun bankaeftirlitið senda frá sér meðfylgjandi fréttatilkynningu þar sem gerð verður grein fyrir framangreindri niðurstöðu þess.

Vegna upplýsinga, sem fram komu á tilvitnuðum fundi fulltrúa [A] hf. og bankaftirlits, um stöðu verðbréfafyrirtækja gagnvart félaginu skal tekið fram að sá þáttur mun kannaður sérstaklega af hálfu bankaftirlitsins.

Afrit bréfs þessa er sent viðskiptaráðherra, sbr. 31. gr. laga nr. 9/1993, sbr. 5. mgr. 17. gr. laga nr. 36/1986.“

Fréttatilkynning sú, sem fylgdi ofangreindu bréfi bankaftirlitsins og var raunar aldrei gefin út, er svohljóðandi:

„Að gefnu tilefni hefur bankaftirlit Seðlabanka Íslands kannað framkvæmd fyrirhugaðrar sölu hlutafjár í hlutafélaginu [A] hf.

Að lokinni athugun fyrirbyggjandi gagna og einstakra efnisþátta í tengslum við umrædda hlutafjárölu telur bankaftirlitið að við framkvæmd hennar hafi borið að fara að gildandi reglum um almenn útboð verðbréfa, sbr. einkum 1. og 2. mgr. 17. gr. laga nr. 9/1993, um verðbréfaviðskipti og reglugerð nr. 505/1993, um almennt útboð verðbréfa. Þessa var hins vegar ekki gætt af hálfu forsvarsmanna [A] hf.

Með hliðsjón af framansögðu og með tilvísun til 31. gr. laga nr. 9/1993, um verðbréfaviðskipti, hefur bankaftirlit Seðlabanka Íslands krafist þess að sala hlutabréfa í [A] hf. á vegum félagsins verði stöðvuð þar til lögmæltum skilyrðum um framkvæmd hennar telst fullnægt.“

Með bréfi, dags. 22. desember 1994, sendi bankaftirlitið viðskiptaráðherra afrit af framangreindu bréfi sínu með tilvísan til 5. mgr. 17. gr. laga nr. 36/1986, um Seðlabanka Íslands.

Með bréfi, dags. 21. desember 1994, var þess farið á leit af hálfu A hf. við bankaftirlitið, að hlutafélagið fengi að koma að sjónarmiðum sínum um hlutabréfasölu, áður en bankaftirlitið afgreiddi málið. Þess var því beiðst, að bankaftirlitið frestaði þeirri afgreiðslu, sem félaginu hefði borist í myndriti þann dag, ásamt myndriti af væntanlegri fréttatilkynningu. Var óskað eftir fresti til 28. desember 1994. Af hálfu A hf. hefur komið

fram, að fulltrúar þess hafi hitt fulltrúa viðskiptaráðuneytisins að máli 22. desember 1994 og skýrt þeim frá málavöxtum. Hafi fulltrúum A hf. þá verið tjáð, að ekki yrði aðhafst í málinu þann daginn og að félaginu yrði veittur frestur til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri. Í tilefni af fyrrgreindri beiðni A hf. ritaði bankaeftirlitið félaginu bréf, dags. 22. desember 1994, þar sem segir svo meðal annars:

„Samkvæmt beiðni yðar veitist félaginu frestur til að koma að sjónarmiðum sínum við afstöðu bankaeftirlitsins sem kynnt var forráðamönnum félagsins með símbréfi 21. desember 1994, sbr. og bréf bankaeftirlitsins til félagsins dags. í dag. Frestur er veittur til kl. 12.00 á hádegi þann 23. desember n.k., enda fari frekari sala hlutabréfa ekki fram á þeim tíma á vegum félagsins.“

Með bréfi, dags. 22. desember 1994, gerði A hf. grein fyrir sjónarmiðum sínum og atugasemdum. Var þess getið, að þegar umrætt fréttabréf var sent hluthöfum, hefði félagið haft til ráðstöfunar hlutafé að nafnverði 1.534.439 kr. Af þeirri fjárhæð hefði starfsmönnum verið lofað hlutabréfum að fjárhæð 1.500.000 kr. sem kaupauka og greiðslu fyrir yfirvinnu. Þessu til staðfestingar var vísað til fundargerða stjórnarfunda frá 3. og 17. október 1994, sem fylgdu bréfi félagsins í ljósriti. Stjórnin hefði þó haft vilýrði starfsmanna fyrir því, að þeir myndu ekki gera kröfu til þess, að allri fjárhæðinni yrði haldið eftir. Hefði hugmyndin verið sú, að starfsmenn samþykktu, að einungis hlutabréfum að nafnverði 750.000 kr. yrði haldið eftir nú, en afgangurinn 750.000 kr. yrði gefinn út á næsta ári. Þetta hefði verið staðfest með samkomulagi við starfsmenn, dags. 22. desember 1994. Fylgdi samkomulag þetta í ljósriti í bréfi félagsins. Af hálfu félagsins var tekið fram, að þetta staðfesti það, sem fulltrúar þess hefðu tjáð fulltrúum bankaeftirlitsins á fundi að morgni 21. desember 1994, þ.e. að til sölu hafi einungis verið hlutabréf að nafnverði 784.439 kr., sem reiknaðist 4.706.634 kr. á genginu sex. Í samræmi við samkomulagið við starfsmenn héldi stjórnin eftir 750.000 kr. af þeim hlutabréfum, sem væru til ráðstöfunar, sbr. fundargerð stjórnarfundar 22. desember 1994, sem fylgdi með í ljósriti.

Í samræmi við framanritað var því haldið fram af hálfu A hf. í bréfi félagsins, að sala hlutabréfanna félli ekki undir reglur um almennt útboð í lögum nr. 9/1993, um verðbréfa- viðskipti, sbr. c-lið 1. tölul. 2. gr. reglugerðar nr. 505/1993, um almennt útboð verðbréfa. Í lok bréfsins var þess farið á leit, að úrskurður bankaeftirlitsins og afrit væntanlegrar fréttatilkynningar yrði sent félaginu í myndriti, áður en fjölmiðlum yrði skýrt frá úrskurðinum.

Með bréfi, dags. 23. desember 1994, tilkynnti bankaeftirlit Seðlabanka Íslands A hf. um svofellða niðurstöðu í málinu:

„Með tilvísun til bréfs yðar telur bankaeftirlitið að af hálfu félagsins hafi nú verið gerðar ráðstafanir um framkvæmd sölu hlutabréfa í félaginu sem séu fullnægjandi með hliðsjón af gildandi reglum um almenn útboð verðbréfa.“

Sama dag og þessi niðurstaða bankaeftirlitsins lá fyrir sendi A hf. frá sér fréttatilkynningu, þar sem vísað var til þess, að samkvæmt niðurstöðunni væri hlutabréfasala félagsins lögleg. Tekið var fram, að frétt sú, er birst hefði í Morgunblaðinu 17. desember 1994, hefði valdið hluthöfum og öðrum aðstandendum félagsins áhyggjum. Þótt stjórn félagsins hafi ávallt verið ljóst, að hlutabréfasalan hefði verið lögleg, skaðaði slík fréttatumfjöllun félagið.

Með bréfi, dags. 28. desember 1994, kærði A hf. til viðskiptaráðherra „meðferð og niðurstöðu bankaeftirlits Seðlabanka Íslands vegna rannsóknar bankaeftirlitsins á því hvort hlutabréfasala [A] hf., sem nú stendur yfir meðal hluthafa, samrýmist lögum og regl-

um um almenn útboð verðbréfa, sbr. 1. gr. laga nr. 9/1993, sbr. og reglugerð nr. 505/1993“. Gerði A hf. þær kröfur, að afgreiðsla bankaeftirlitsins á málinu, sbr. bréf þess til félagsins, dags. 23. desember 1994, yrði ógilt, og það staðfest, að umrædd hlutabréfasala hefði frá upphafi verið í samræmi við lög nr. 9/1993 og reglugerð nr. 505/1993.

Í kærinni var gangur málsins rakinn. Í rökstuðningi sínum fyrir kærutridum taldi A hf., að meðferð bankaeftirlitsins á málinu hefði ekki verið í samræmi við lög nr. 9/1993, um verðbréfavíðskipti. Þá taldi félagið, að bankaeftirlitið hefði brotið stjórnarsýslulög nr. 37/1993, sérstaklega 13. gr. Einnig áleit það, að bankaeftirlitið hefði brotið 38. gr. laga nr. 36/1986, um Seðlabanka Íslands, þ.e. ákvæði um þagnarskyldu.

Var til þess vísað af hálfu A hf., að bankaeftirlitið hefði ætlað sér að afgreiða málið með bréfi, dags. 21. og 22. desember 1994, er sent hefði verið í myndriti til félagsins hinn 21. desember 1994. Þannig hefði bankaeftirlitið ætlað sér að fara á svig við andmælarétt félagsins samkvæmt 13. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Fyrir atbeina viðskiptaráðuneytisins hefði afgreiðslu bankaeftirlitsins verið frestað, þannig að félaginu hefði gefist tækifæri til að koma að skriflegum athugasemdum sínum. Með bréfi, dags. 22. desember 1994, hefði félagið fært sönnur á, að umrædd hlutabréfasala félli ekki undir reglur um almenn útboð í lögum nr. 9/1993, um verðbréfavíðskipti, sbr. og c-lið 1. tölul. 2. gr. reglugerðar nr. 505/1993, þar sem heildarsöluverð umræddra bréfa hefði ekki náð 5.000.000 kr. Bankaeftirlitið hefði síðan afgreitt málið endanlega með bréfi, dags. 23. desember 1994. Staðhæfing sú, sem fram kæmi í þessu bréfi um, „að af hálfu félagsins hafi nú verið gerðar ráðstafanir um framkvæmd sölu hlutabréfa í félaginu sem séu fullnægjandi með hliðsjón af gildandi reglum um almenn útboð verðbréfa“, væri ekki rétt. Framkvæmd á sölu hlutabréfa nú væri nákvæmlega eins og hefði verið í upphafi og aldrei hefði verið brotið gegn gildandi reglum um almenn útboð verðbréfa, enda hefði söluverð ekki náð 5.000.000 kr.

Í kærinni var tekið fram, að A hf. gæti ekki unað því, að bankaeftirlitið teldi það hafa brotið lög nr. 9/1993 og að fyrirsvarsmenn stofnunarinnar héldu því fram í blaðaviðtölum jafnframt því að bera félaginu á bryn, að ósannindi fælust í fréttatilkynningu þess. Samkvæmt 38. gr. laga nr. 36/1986, um Seðlabanka Íslands, væru allir starfsmenn bankans bundnir þagnarskyldu. Í frétt Morgunblaðsins 17. desember 1994 kæmu fram upplýsingar, sem vart hefði verið unnt að fá annars staðar en frá starfsmönnum bankaftirlitsins.

Af hálfu A hf. var lögð áhersla á það í kærinni, að meðferð bankaftirlitsins á málinu hefði skaðað félagið mjög. Því væri haldið fram, að bankaeftirlitið hefði brotið lög. Mikilvægt væri að afgreiðslu málsins yrði hraðað, þannig að frekara tjón félagsins yrði sem minnst.

Í tilefni af kærnu A hf. ritaði viðskiptaráðuneytið félaginu bréf, dags. 17. janúar 1995, þar sem greint var frá því, að ráðuneytið hefði vegna kærunnar og kærnu út af ákvörðun stjórnar Verðbréfafélags Íslands tekið stjórnarsýslusamband milli þess annars vegar og bankaftirlits Seðlabanka Íslands og Verðbréfafélags Íslands hins vegar til athugunar. Í því skyni hefði það aflað lögfræðilegra álitsgerða, er væru samhljóða og ótvíræðar og á þá lund, að viðskiptaráðherra hefði ekki vald til að fella úr gildi eða breyta ákvörðunum bankaftirlits Seðlabanka Íslands og Verðbréfafélags Íslands, sem til hans kynni að vera skotið. Ef ákvörðun ráðuneytisins yrði í samræmi við þessar lögfræðilegu niðurstöður, yrði málinu vísað frá. Með bréfi ráðuneytisins fylgdu þessi lögfræðilegu álit og gaf það A hf. kost á að tjá sig um niðurstöður þeirra með vísan til 13. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993.

Með bréfi, dags. 19. janúar 1995, gerði A hf. grein fyrir sjónarmiðum sínum. Taldi félagið, að ekki væru lagarök til frávísunar málsins og að ráðherra bæri að taka það til efnislegrar úrlausnar. Til vara fór félagið fram á, að ráðuneytið léti í ljós álit sitt á niðurstöðu bankaftirlitsins. Byggði A hf. á því, að samkvæmt 38. gr. laga nr. 9/1993, um verðbréfavíðskipti, færi viðskiptaráðherra með framkvæmd laganna og því heyrði málið undir hann.

Viðskiptaráðherra hefði og sett þá reglugerð, sem félagið væri sakað um að hafa brotið. Bankaeftirlitið hefði hér ekkert úrskurðarvald samkvæmt lögnum. Það væri ráðherra að taka afstöðu til þess, hvort hann teldi, að brotið hefði verið gegn lögnum, og gera þá nauðsynlegar ráðstafanir. Þegar af þessari ástæðu styddist afgreiðsla bankaeftirlitsins ekki við lög og bæri að ómerkja hana. Þá var vísað til tiltekins afskiptavalds ráðherra samkvæmt lögum nr. 9/1993, er væri í samræmi við það hlutverk hans að annast framkvæmd þeirra. Ekkert af því væri í verkahring Seðlabanka Íslands eða þeirrar deildar hans, sem nefnd væri bankaeftirlit. Á það var bent, að skjalfest lægi fyrir í gögnum málsins, að bankaeftirlitið hefði ætlað sér að ljúka málinu, án þess að A hf. fengi nokkrum vörnum við komið, og þar með brotið gegn 13. gr. stjórnáslulaga nr. 37/1993, þrátt fyrir ítrekaðar aðvaranir. Þegar ráðuneytið yrði þess áskynja, að stjórnáslulög hefðu verið freklega brotin af embættismanni, er ráðherra hefði skipað, bæri ráðuneytinu að sjá til þess, að slíkt brot yrðu ekki endurtekin. Því bæri að veita forstöðumanni bankaeftirlitsins skriflega áminningu eða vekja athygli bankaráðs Seðlabanka Íslands á þessu broti, svo að bankaráðið gæti brugðist við, ef ráðuneytið teldi þetta ekki í sínum verkahring. Sama gildi um meint brot gegn þagnarskylduákvæðum 38. gr. laga nr. 36/1986.

Í kæru A hf. var með skírskotun til sjónarmiða, er fram komu í hinum lögfræðilegu álitgerðum um málskotsrétt vegna ákvarðana bankaeftirlitsins, tekið fram, að málinu yrði væntanlega skotið til bankaráðs og bankastjórnar Seðlabanka Íslands, ef ráðuneytið vísaði því frá. Hins vegar yrði að telja það vafasamt með tilliti til réttaröryggis, ef æðsta stjórnvald bankaeftirlits Seðlabanka Íslands væri bankaráð sömu stofnunar, enda fengi málið þá enga stjórnásluumfjöllun utan veggja Seðlabankans.

Hinn 1. febrúar 1995 tók viðskiptaráðuneytið kæru A hf. til úrlausnar. Varð niðurstaða ráðuneytisins sú, að vísa bæri kærinni frá. Í forsendum ráðuneytisins fyrir þessari niðurstöðu segir meðal annars svo:

„Með bréfi dags. 19. janúar 1995 hafið þér tjáð yður um niðurstöður lögfræðinganna. Þér teljið með vísan til 31. og 38. gr. laga nr. 9/1993, um verðbréfavíðskipti, að mál yðar hafi heyrt undir viðskiptaráðherra og að úrskurðarvaldið hafi verið í höndum hans en ekki bankaeftirlitsins. Í ljósi þessa teljið þér að ekki séu lagarök til að vísa málinu frá og að ráðherra eigi að taka það til efnislegrar meðferðar. Ráðuneytið fellst ekki á þessa skoðun yðar. Í lögum nr. 9/1993 er bankaeftirlitinu, eins og þér bendið réttilega á, falið eftirlit með verðbréfafyrirtækjum og verðbréfamiðlurum. Þessum aðilum er veittur réttur til að stunda ákveðna starfsemi sem öðrum er óheimill. Skal í þessu sambandi sérstaklega nefndur einkaréttur til að annast almennt útboð verðbréfa skv. 1. mgr. 17. gr. Að áliti ráðuneytisins felur þetta í sér að bankaeftirlitinu ber einnig að fylgjast með því hvort sala verðbréfa teljist vera almennt útboð og hvort farið sé eftir þeim reglum sem um slíkt útboð gilda.

Bankaeftirlit Seðlabankans er sérstök deild í Seðlabanka Íslands og starfar undir yfirstjórn bankastjórnar og bankaráðs, sbr. 13. gr. laga nr. 36/1986. Samkvæmt 1. gr. sömu laga er Seðlabankinn sjálfstæð stofnun, sem er eign ríkisins en lýtur sérstakri stjórn. Í 25. gr. laga nr. 36/1986 segir: „Yfirstjórn Seðlabankans er í höndum viðskiptaráðherra og bankaráðs, svo sem mælt er fyrir í lögum þessum. Stjórn bankans er að öðru leyti í höndum bankastjórnar.“ Af þessu og öðrum ákvæðum laganna má sjá að stjórn Seðlabankans er í höndum bankastjórnarinnar og ber hún ábyrgð á rekstri bankans og fer með ákvörðunarvald í öllum málefnum hans sem ekki eru öðrum falin með lögnum. Þegar þetta er virt, litið er til ummæla í lögskýringargögnum og höfð er hliðsjón að öðru leyti af röksemdum ofangreindra lögfræðinga telur ráðuneytið ótvírátt að Seðlabanki Íslands sé sjálfstæð ríkisstofnun í skilningi stjórnásluréttar. Því

verður ákvörðun bankaeftirlits Seðlabankans ekki kærð til ráðherra á grunni 26. gr. stjórnsýslulaga þar sem ráðherra hefur ekki heimild að lögum til að fella úr gildi eða breyta ákvörðunum bankaeftirlitsins.

Með hliðsjón af því sem hér hefur verið rakið er vísað frá kæru yðar frá 28. desember 1994 á meðferð og niðurstöðu bankaeftirlits Seðlabanka Íslands vegna rannsóknar bankaeftirlitsins á því hvort hlutabréfasala [A] hf., sem stóð yfir meðal hluthafa, samrýmdist ákvæðum laga nr. 9/1993, um verðbréfavíðskipti, og reglugerð nr. 505/1993, um almennt útboð verðbréfa.

Í bréfi yðar kemur einnig fram að þér teljið að ráðuneytið eigi að fjalla um meint brot bankaeftirlitsins á andmælarétti 13. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, og meint brot á þagnarskylduákvæði 38. gr. laga nr. 36/1986[6], um Seðlabanka Íslands.

Yður til upplýsingar skal þess getið að ráðuneytið hefur í framhaldi af bréfi yðar og þeirri niðurstöðu sem nú er fengin varðandi stjórnsýslusambandið ákveðið að senda Seðlabanka Íslands og Verðbréfafingí Íslands bréf þar sem minnt er á ákvæði stjórnsýslulaga og þagnarskylduákvæði laga um Seðlabanka Íslands og Verðbréfafing Íslands.

Í niðurlagi bréfs yðar bendið þér á að það verði að teljast mjög óheppilegt ef bankaeftirlitið telst vera lægra sett stjórnvald og bankastjórn og bankaráð Seðlabankans æðra sett stjórnvald í skilningi stjórnsýslulaga. Það leiðir til þess að kæra á úrskurði bankaeftirlitsins fær ekki stjórnsýsluumfjöllun utan bankans. Ráðuneytið tekur undir þetta sjónarmið og hyggst leggja drög að breytingu þar á.“

Að gengnum frávísunarúrskurði viðskiptaráðuneytisins sneri A hf. sér til bankaráðs Seðlabanka Íslands með kæru, dags. 6. febrúar 1995, og gerði þær kröfur, að afgreiðsla bankaeftirlitsins í málinu, sbr. bréf þess til A hf., dags. 23. desember 1994, yrði ógilt og að staðfest yrði, að umrædd hlutabréfasala hefði frá upphafi verið í samræmi við lög nr. 9/1993, um verðbréfavíðskipti, og reglugerð nr. 505/1993, um almennt útboð verðbréfa. Þá var þess krafist, að forstöðumanni bankaeftirlitsins yrði veitt skrifleg áminning fyrir ótvírátt brot hans á 13. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og þagnarskylduákvæðum 38. gr. laga nr. 36/1986, um Seðlabanka Íslands.

Í kærinni var tekið fram, að kæru fyrirtækisins til viðskiptaráðuneytisins, dags. 28. desember 1994, hefði verið vísað frá af hálfu ráðuneytisins, þar sem ráðuneytið hefði ekki talið sig bært til að fjalla um kærana. Í lögfræðilegum álitum, sem ráðuneytið hefði aflað, kæmi fram, þ. á m. í álitgerð ríkislögmans, að skjóta mætti ákvörðunum bankaeftirlitsins til bankaráðs Seðlabanka Íslands sem æðra setts stjórnvalds gagnvart bankaeftirlitinu samkvæmt 13. gr. laga nr. 36/1986, um Seðlabanka Íslands. Um rökstuðning og málavexti var vísað til gagna, er fylgdu kærinni.

Með bréfi bankaráðs Seðlabanka Íslands til A hf., dags. 3. mars 1995, var félaginu tilkynnt, að bankaráðið hefði fjallað um kæru þess og samþykkt ályktun um málið á fundi sínum 2. mars 1995. Fylgdi ályktun bankaráðsins bréfinu. Samkvæmt ályktuninni varð það niðurstaða bankaráðsins, að vísa bæri kæru A hf. frá á svofelldum forsendum:

„Bankaráðið hefur sérstaklega athugað hvort fyrir hendi séu lagaheimildir til að fella úr gildi eða breyta ákvörðunum sem teknar eru af bankanum eða einstökum deildum hans á lögmætan og formlega réttan hátt. Niðurstaða bankaráðsins um þetta atriði er sú að ekki verði annað ráðið af lögum um Seðlabankann nr. 36/1986 og tilgangi þeirra en að bankaráðið skorti heimildir til að fella úr gildi eða breyta ákvörðunum sem teknar eru af bankanum eða einstökum deildum hans á lögmætan og formlega réttan hátt.“

Þrátt fyrir ofangreinda niðurstöðu tekur bankaráðið fram í ályktuninni, að það hafi kynnt sér málið efnislega og álykti um það. Samkvæmt þeirri ályktun er það niðurstaða bankaráðsins, að bankaeftirlitið hafi haft fulla ástæðu til að kanna, hvort sú hlutabréfasala, sem kynnt var í fréttabréfi A hf. 9. desember 1994, teldist almennt útboð í skilningi laga nr. 9/1993 og reglugerðar nr. 505/1993 og að bankaeftirlitið hafi með þeirri athugun verið að sinna lögboðinni eftirlitsskyldu sinni. Að því er varðar málsmeðferð bankaeftirlitsins tekur bankaráðið fram í ályktuninni, að það telji, að bankaeftirlitið hafi farið að lögum. Í þessum efnunum eru málavextir raktir í ályktuninni, en síðan segir svo:

„Við mat á þessu máli ber að hafa í huga að í framangreindum lögum og reglugerðum eru mjög strangar kröfur gerðar til þeirra aðila, sem afla sér fjármagns með sölu verðbréfa til almennings. Byggjast reglur þessar á því að um neytendavernd er að ræða og að væntanlegir kaupendur slíkra verðbréfa eigi að geta haft greiðan aðgang að öllum upplýsingum um stöðu og fyrirætlanir viðkomandi fyrirtækis. Upplýsingaskylda um nákvæmar fyrirætlanir útboðsaðila hvílir á útboðsaðilanum sjálfum. Leiki einhver vafi á að farið sé að settum lögum og reglum ber bankaeftirlitinu að grípa inn í og fullvissa sig um hvort svo er eða ekki. Upplýsingar þær sem fram komu í fréttabréfi [A] HF. voru ekki nægilega glöggar að þessu leyti. Það var reyndar ekki fyrir en með bréfi fyrirtækisins þann 22. desember sl. að upplýst var endanlega hve há hlutafjárupphæð var boðin til sölu. Bankaráðið telur því að við meðferð þessa máls hafi bankaeftirlit Seðlabanka Íslands farið að lögum.“

Þá viku bankaráðið í ályktuninni að þagnarskylduákvæðum 38. gr. laga nr. 36/1986, um Seðlabanka Íslands, og upplýsingagjöf til fjölmiðla. Segir svo um þetta:

„Að gefnu tilefni í bréfi [A] HF. vill bankaráðið leggja áherslu á að ávallt hefur verið lögð rík áhersla á að starfsmenn Seðlabankans gæti þeirrar þagnarskyldu, sem á þá er lögð, sbr. 38. gr. laga nr. 36/1986 um Seðlabanka Íslands. Á það ber hins vegar að líta að það er ávallt matsatriði hvenær rétt er að veita fjölmiðlum upplýsingar um mál af því tagi, sem hér um ræðir. Við mat á því hvort og með hvaða hætti réttlætlegt er að veita fjölmiðlum upplýsingar ber að hafa í huga að starfsemi bankaeftirlitsins, í tilvikum eins og þeim sem hér um ræðir, er ekki síst til þess að vernda almenning og hagsmuni verðbréfamarkaðarins og tryggja að farið sé eftir lögum og reglum þegar leitað er eftir fjármagni með sölu verðbréfa til almennings. Ákveðin upplýsingaskylda hvílir því á Seðlabankanum í þessum efnunum. Bankastjórnin hefur tjáð bankaráðinu að hún áformi að setja reglur um framkvæmd þeirrar upplýsingaskyldu.“

III.

Í kvörtun A hf. kemur fram, að félagið gerir engar athugasemdir við það, að bankaeftirlitið skyldi taka til athugunar þá hlutabréfasölu, sem í málinu greinir, enda sé það hlutverk stofnunarinnar. Athugasemdir félagsins lúta hins vegar að eftirtöldum atriðum:

1. A hf. telur, að bankaeftirlit Seðlabanka Íslands hafi brotið gegn þagnarskylduákvæðum 38. gr. laga nr. 36/1986. Í þeim efnunum er á það bent, að það hafi verið fyrir ábendingu Verðbréfaþings Íslands, að bankaeftirlitið hafi tekið málið til rannsóknar. Í stað þess að láta félagið tafarlaust vita, að óskað væri frekari upplýsinga um söluna, hafi fjölmiðlum verið skýrt frá þessu, þannig að félagið hafi fyrst frétt af þessu þar. Forstöðumaður bankaeftirlitsins hafi viðurkennt á fundi með forráðamönnum A hf. 21. desember 1994, að fréttin væri komin frá bankaeftirlitinu. Þessu hafi forstöðumaðurinn hins vegar neitað í viðtali við DV í desember 1994.

2. Af hálfu A hf. er talið, að bankaeftirlit Seðlabanka Íslands hafi brotið stjórn-sýslulög nr. 37/1993, einkum 13. gr. laganna, er fjalli um andmælarétt. Í þeim efnum er vísað til fundar forráðamanna A hf. með fulltrúum bankaeftirlitsins hinn 21. desember 1994. Þar hafi skýrlega verið gerð grein fyrir fjárhæð hlutafjár, sem til ráðstöfunar hafi verið, þ.e. að 784.439 kr. hefðu í mesta lagi verið til ráðstöfunar. Allt að einu hefði berlega komið í ljós, að forstöðumaður bankaeftirlitsins hefði verið staðráðinn í því að afgreiða málið án þess að A hf. kæmi nokkrum vörnum við. Farið hefði verið fram á það á fundinum, að bankaeftirlitið skýrði skriflega frá því, hvaða lög það teldi, að brotin hefðu verið, svo að A hf. gæti komið að vörnum í samræmi við reglur stjórn-sýslulaga. Þessi beiðni hefði algerlega verið hunsuð, því að sama dag hefði bankaeftirlitið afgreitt málið, lýst hlutabréfasölu-una ólöglega og krafist stöðvunar á henni. Það hafi eingöngu verið fyrir tilmæli viðskipta-ráðuneytisins, að bankaeftirlitið dró bréf sitt frá 21. desember 1994 og fréttatilkynningu til baka. Með ályktun sinni frá 2. mars 1995 leggi bankaráð Seðlabanka Íslands blessun sína yfir meðferð bankaeftirlitsins á málinu.

3. Að því er snertir efnislega niðurstöðu bankaeftirlitsins unir A hf. ekki þeirri stað-hæfingu bankaeftirlitsins, er fram kemur í bréfi þess, dags. 23. desember 1994, „að af hálfu félagsins hafi nú verið gerðar ráðstafanir um framkvæmd sölu hlutabréfa í félaginu sem séu fullnægjandi með hliðsjón af gildandi reglum um almenn útboð verðbréfa“. Þessi stað-hæfing og tilheyrandi kynning bankaeftirlitsins í fjölmiðlum sé röng og hafi skaðað mjög ímynd félagsins út á við og rýrt lánstraust þess og sölumöguleika á hlutabréfum. Hið rétta sé, að framkvæmdin hafi í upphafi verið í samræmi við reglur og engar breytingar hafi verið gerðar á henni af hálfu félagsins. Félagið hafi aldrei haft ráðstöfunarrétt á hlutabréfum, sem að söluverði hafi náð því lágmarki 5.000.000 kr., sem um ræði í c-lið 1. tölul. 2. gr. reglugerðar nr. 505/1993, um almennt útboð verðbréfa. Er meðal annars vísað til fundar-gerða stjórnarfundu um þetta.

4. Af hálfu A hf. er því haldið fram, að nokkur ákvæði reglugerðar nr. 505/1993 eigi sér ekki stoð í lögum nr. 9/1993. Í þeim efnum er vísað til skilgreiningar á almennu útboði í 6. tölul. 1. gr. laga nr. 9/1993. Er því haldið fram, að ákvæði c- og d-liðar 1. tölul. 2. gr. reglugerðar nr. 505/1993 eigi sér ekki stoð í lögum þessum. Skilgreining í reglugerðinni á tilboði hlutafélags til 26 hluthafa eða fleiri um sölu á hlutabréfum sem almennri eða opin-berri auglýsingu eða kynningu, sem jafna megi til opinberrar auglýsingar, sbr. 6. tölul. 1. gr. laga nr. 9/1993, fái ekki staðist samkvæmt þessu lagaákvæði. Þá eigi það sér enga stoð í lögum þessum, að tilboð um sölu á hlutabréfum að verðmæti yfir 5.000.000 kr. til þeirra, sem þegar séu hluthafar, eigi að falla undir almennt útboð, enda geti tilboð til hluthafanna ekki talist almenn og opinber auglýsing eða kynning með öðrum hætti, sem jafna megi til opinberrar auglýsingar.

5. Af hálfu A hf. er gerð athugasemd við það, að ekki virðist hægt að fá ákvarðanir bankaeftirlits Seðlabanka Íslands endurskoðaðar innan stjórn-sýslunnar. Á það er bent, að smám saman hafi bankaeftirlitinu verið falin aukin verkefni, auk hins upprunalega hlut-verks. Hafi því verið falin mikil völd og í raun hlutverk dómstóls. Hins vegar sé banka-eftirlitið eftirlitslaus stofnun, sem hvorki þurfi að standa bankaráði Seðlabanka Íslands né viðskiptaráðherra reikningsskil gerða sinna. Hafi þetta komið skýrt fram í máli félagsins. Til að ná rétti sínum virðist sú leið ein fær fyrir félagið, að höfða mál fyrir dómstólum með öllum þeim töfum og kostnaði, sem því sé samfara. Þar til dómur sé fenginn, sé félagið í augum almennings stimplað sem lögbrjótur. Því sé brýnt, að úr því sé skorið, svo að óyggj-andi sé, hvort engin leið sé fyrir hinn almenna borgara að fá leiðréttingu mála sinna innan stjórn-sýslunnar, ef hann telur, að bankaeftirlit Seðlabankans brjóti á sér rétt. Sé engin slík leið fær, þurfi að breyta lögum.

IV.

Með bréfi, dags. 29. mars 1995, óskaði ég eftir því við viðskiptaráðuneytið með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að ráðuneytið léti mér í té gögn málsins og skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A hf. yfir því, að ákvæði reglugerðar nr. 505/1993, um almennt útboð verðbréfa, sem á reyndi í málinu, hefði ekki næga lagastoð.

Svar viðskiptaráðuneytisins barst mér með bréfi, dags. 18. apríl 1995. Í bréfinu segir meðal annars svo:

„Varðandi síðara atriðið, lagastoð reglugerðar nr. 505/1993, skal eftirfarandi tekið fram. Í 1. másl. 1. mgr. 17. gr. laga nr. 9/1993, um verðbréfavíðskipti, er kveðið á um að almennt útboð verðbréfa, annarra en ríkisskuldabréfa, skuldabréfa með ríkisábyrgð og ríkisvixla, skuli fara fram fyrir milligöngu verðbréfafyrirtækis, sbr. þó 1. mgr. 11. gr. þar sem fram kemur að ef lög kveða ekki á um annað geti aðrir aðilar ekki annast þá starfsemi sem verðbréfafyrirtækjum er veittur einkaréttur til að stunda. Í umræddri málsgrein og 2. og 3. mgr. sömu greinar er síðan kveðið frekar á um almennt útboð verðbréfa. Þar kemur fram að stjórn Verðbréfafings Íslands er ætlað að setja reglur um gerð útboðsgagna og aðdraganda útboðs og að Seðlabanki Íslands getur sett reglur um fyrsta söludag einstakra útboða. Hugtakið almennt útboð er skilgreint í 6. tölul. 1. gr. laganna sem útboð samkynja verðbréfa sem boðin eru almenningi til kaups með almennri og opinberri auglýsingu eða kynningu með öðrum hætti sem jafna má til opinberrar auglýsingar.

Samkvæmt reglum Verðbréfafings Íslands frá 14. september 1993 um gerð útboðsgagna og aðdraganda almenns útboðs verðbréfa hvílir ríkis upplýsingaskylda á útgefendum verðbréfa og verðbréfafyrirtækja þegar um almennt útboð er að ræða. Þessar reglur eru settar með hliðsjón af tilskipun ráðsins 89/298/EBE frá 17. apríl 1989 um samræmingu á kröfum við gerð, athugun og dreifingu á útboðslýsingu sem birta skal við almennt útboð framseljanlegra verðbréfa. Vegna þeirra ströngu reglna sem gilda um almennt útboð verðbréfa þykir eðlilegt að undanskilja ýmiss konar útboð og tegundir verðbréfa þessum reglum. Þetta er gert í 2. gr. fyrrgreindrar tilskipunar. Íslenskum stjórnvöldum ber að hrinda í framkvæmd ákvæðum þessarar tilskipunar, sem er að finna í IX. viðauka samningsins um Evrópska efnahagssvæðið, sbr. 3. og 7. gr. samningsins og lög nr. 2/1993, um Evrópska efnahagssvæðið. Þegar ákvæðum fyrrgreindrar tilskipunar var hrint í framkvæmd hér á landi var talið eðlilegt í ljósi orðalags 2. másl. 1. mgr. 17. gr. laga nr. 9/1993 að kveða á um undanþágur frá reglum um almennt útboð verðbréfa í reglugerð ráðuneytisins. Var það gert með reglugerð nr. 505/1993. Hún var gefin út á grundvelli heimildar í 38. grein laga nr. 9/1993. Í þeirri grein laganna er viðskiptaráðherra veitt almenn heimild til að kveða nánar á um framkvæmd þeirra með reglugerð. Að mati ráðuneytisins leikur ekki vafi á að útgáfa fyrrgreindrar reglugerðar hefur fullnægjandi lagastoð.

Á það skal sérstaklega bent í ljósi kvörtunar [A] hf. að undanþáguákvæðin í 2. gr. reglugerðar eru byggð á 2. gr. tilskipunar 89/298/EBE. Þetta gildir t.d. um fjárhæðarmörkin í c- og d-lið 1. tölul. og a-lið 2. tölul. reglugerðarinnar. Hins vegar skal tekið fram að í tilskipuninni er kveðið á um að útboð skuli undanþegið þegar framseljanleg verðbréf eru boðin takmörkuðum hópi manna án þess að tilgreint sé hversu stór sá hópur megi vera. Í b-lið 1. tölul. 2. gr. reglugerðarinnar er miðað við 25. Þótti heppilegra að kveða úr um þetta með afdráttarlausum hætti í því skyni að auka réttaröryggi borgaranna í stað þess að láta stjórnvöldum eftir að meta það í hverju tilviki hvað teldist vera takmarkaður hópur. Talan var valin með hliðsjón af 11. grein laga nr. 9/1984, um frádrátt frá skattskyldum tekjum vegna fjárfestingar manna í atvinnurekstri, sbr. lög nr. 118/1989, um breytingu á þeim.“

Með bréfi, dags. 29. mars 1995, óskaði ég eftir því við bankaeftirlit Seðlabanka Íslands, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að bankaeftirlitið léti mér í té gögn málsins og skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A hf. að því leyti sem hún snerti bankaeftirlitið.

Með bréfi, dags. 11. apríl 1995, sendi bankaeftirlit Seðlabanka Íslands gögn málsins og gerði grein fyrir sjónarmiðum sínum. Í bréfinu segir svo um einstök umkvörtunarefni A hf.:

„Brot á þagnarskyldu skv. 38. gr. laga nr. 36/1986.

Fréttabréf [A] hf. frá 9. desember 1994 barst bankaeftirliti Seðlabanka Íslands þann 14. desember 1994 frá Verðbréfaþingi Íslands, sem fengið hafði það sent frá [X] hf. Í framhaldi af þessu sendi bankaeftirlitið [A] hf. bréf, dags. 16. desember 1994, þar sem óskað var nánari upplýsinga af hálfu félagsins. Samdægurs, eftir að bréf banka-
eftirlitsins hafði verið sent, hafði blaðamaður Morgunblaðsins símasamband við banka-
eftirlitið og spurðist beint fyrir um athugun bankaeftirlitsins á umræddri hluta-
bréfasölu á vegum [A] hf. Upplýsingar um athugunina hafði blaðamaðurinn þegar undir höndum án þess að bankaeftirlitið hefði þar komið nokkuð nærri eða veitt upp-
lýsingar um athugunina. Því taldi bankaeftirlitið ekki óeðlilegt, miðað við aðstæður, að staðfesta að hlutabréfasala á vegum félagsins væri í athugun. Af hálfu banka-
eftirlitsins var sérstaklega tekið fram að um venjubundna athugun væri að ræða líkt og banka-
eftirlitið hefði margoft áður framkvæmt hjá öðrum aðilum og að ekkert lægi fyrir um hvort ástæða væri til athugasemda við framkvæmd hlutabréfasölnnar. Af hálfu banka-
eftirlitsins var því ekki um að ræða brot á þagnarskyldu. Hins vegar skal tekið fram að rétt er að bréf banka-
eftirlitsins hafði ekki borist [A] hf. á þessu tíma-
marki og barst raunar óeðlilega seint þar sem rangt pósthfang félagsins hafði verið rit-
að á umslag.

Með hliðsjón af framansögðu er það því rangt, sem haldið er fram í erindi [A] hf., að forstöðumaður banka-
eftirlitsins hafi staðfest á fundi með forráðamönnum fé-
lagsins þann 21. desember 1994 að frétt Morgunblaðsins væri „komin frá banka-
eftirlitinu“.

Brot á 13. gr. laga nr. 37/1993.

Af hálfu [A] hf. er því haldið fram að í málsmeðferð banka-
eftirlitsins við athugun á umræddri hlutabréfasölu félagsins hafi verið brotið gegn ákvæðum stjórn-
sýslu-
laga. Þessu er alfarið vísað á bug. Fram kemur í erindi [A] hf. til Umboðsmanns Al-
þingis að félagið hafi óskað eftir því á fundi með banka-
eftirlitinu þann 21. desember 1994 að fá skriflega frá banka-
eftirlitinu hvaða lög það teldi hafa verið brotin en að því hefði verið hafnað. Í raun var engin afstaða látin uppi af hálfu banka-
eftirlitsins um þessa ósk félagsins á umræddum fundi. Í þessu sambandi skal hins vegar bent á að í bréfi banka-
eftirlitsins til [A] hf., dags. 16. desember 1994, var sérstaklega vísað til við-
eigandi ákvæða laga og reglugerðar vegna athugunar banka-
eftirlitsins. Má því ætla að forráðamönnum félagsins hafi mátt vera ljós lagagrundvöllur athugunar banka-
eftirlitsins þegar í upphafi, ekki síst með tilliti til þess að banka-
eftirlitið hafði áður haft ástæðu til afskipta af málefnum félagsins á sama grundvelli. Þá fóru fram ítarlegar umræður um þá hlutabréfasölu sem hér um ræðir á fundi aðila þann 21. desember 1994, þar sem afstaða banka-
eftirlitsins var kynnt með skilmerkilegum hætti. Að mati banka-
eftirlitsins var því forráðamönnum félagsins full ljóst hvaða laga- og/eða reglu-
gerðarákvæði banka-
eftirlitið taldi hafa verið brotin í framkvæmd félagsins á sölu hlutabréfa þeirra sem um ræðir.

Afstaða banka-
eftirlitsins var sem fyrr segir kunngerð fulltrúum [A] hf. á fundi

aðila þann 21. desember 1994 og send þeim sama dag með símbréfi. Með símbréfi, dags. 21. desember 1994, óskaði [A] hf. eftir fresti til 28. sama mánaðar til að koma að sjónarmiðum sínum varðandi niðurstöðu bankaeftirlitsins. Með tilliti til hagsmuna verðbréfamarkaðarins og fjárfesta, sérstaklega þar sem á þessum tíma fer fram veruleg sala hlutabréfa á skattalegum forsendum, taldi bankaeftirlitið ekki fært að veita svo langan frest. Hins vegar var komið til móts við óskir félagsins og frestur veittur til 23. desember 1994, sbr. bréf bankaeftirlitsins til [A] hf., dags. 22. desember 1994. Svar barst bankaeftirlitinu sama dag frá [A] hf. Með hliðsjón af því sem þar kom fram taldi bankaeftirlitið að gerðar hefðu verið fullnægjandi ráðstafanir af hálfu félagsins þannig að sala hlutabréfa á vegum þess félli utan reglugerðar nr. 505/1993, sbr. bréf bankaeftirlitsins til [A] hf., dags. 23. desember 1994. Bréf bankaeftirlitsins til [A] hf., dags. 21. desember 1994, ásamt drögum að fréttatilkynningu, var sent félaginu til kynningar með símbréfi. Hvorki bréfið né fréttatilkynningin voru hins vegar endanlega frágengin eða send félaginu vegna ráðstafana sem félagið greip til, sbr. bréf þess til bankaeftirlitsins dags. sama dag. Í þessu sambandi skal sérstaklega tekið fram, vegna ummæla í erindi [A] hf. til Umboðsmanns Alþingis, að fullyrðingar um að bankaeftirlitið hafi dregið til baka umrætt bréf og drög að fréttatilkynningu fyrir atbeina ráðuneytisstjóra viðskiptaráðuneytis eru með öllu tilhæfulausar enda hafði viðskiptaráðuneyti engin afskipti af afgreiðslu bankaeftirlitsins á máli þessu.

Með hliðsjón af framansögðu er ljóst, að mati bankaeftirlitsins, að forráðamönnum félagsins gafst færi á að koma að sjónarmiðum sínum og vörnum í málsmeðferð bankaeftirlitsins og að ákvæði laga nr. 37/1993 voru í engu brotin í þessu sambandi. Fullyrðingar forráðamanna félagsins um annað eru beinlínis rangar, að mati bankaeftirlitsins, og einungis settar fram í því skyni að gera starfshætti og starfsmenn bankaeftirlitsins tortryggilega.

Rangfærslur í niðurstöðu bankaeftirlitsins.

Með hliðsjón af því sem að framan er rakið eru fullyrðingar um rangfærslur bankaeftirlitsins að því er varðar efnislega niðurstöðu þess eða samskipti aðila að öðru leyti tilhæfulausar með öllu. Það er hins vegar ótvírætt mat bankaeftirlitsins að fréttatilkynning [A] hf. frá 23. desember 1994 sé villandi um samskipti aðila og niðurstöðu athugunar bankaeftirlitsins. Vísast til hjálagðra gagna málsins að öðru leyti.

Lögmæti reglugerðar nr. 505/1993.

Bankaeftirlitið hefur talið reglugerð nr. 505/1993 hafa nægilega lagastoð samkvæmt lögum nr. 9/1993 og að bankaeftirlitinu bæri því skylda til að framfylgja ákvæðum reglugerðarinnar með þeim hætti sem gert hefur verið bæði gagnvart [A] hf. og öðrum aðilum. Að öðru leyti telur bankaeftirlitið rétt að spurningum um lögmæti reglugerðarinnar sé beint til þess stjórnvalds sem fer með reglugerðarsetningarvaldið samkvæmt lögum nr. 9/1993.

Hlutverk bankaeftirlits Seðlabanka Íslands. Réttarstaða einstaklings gagnvart bankaeftirlitinu. Mannréttindi.

Fallast má á það með forráðamönnum [A] hf. að verkefni bankaeftirlitsins hafa aukist mjög á síðari árum og að heiti þess sé ekki lýsandi um verksvið þess líkt og áður var. Að mati bankaeftirlitsins er fremur litið til þeirra skyldna sem aukin verkefni fela í sér en meintra valda sem í verkefnum þess á hverjum tíma kunna að felast. Jafnljóst er að bankaeftirlitið hefur aldrei litið svo á eða gefið til kynna í starfsemi sinni eða starfsháttum að það teldi sig fara með neins konar dómsvald. Hugleiðingar forráðamanna [A] hf. í því efni eiga ekki við rök að styðjast.

Í þessum þætti erindis [A] hf. að öðru leyti felast, að mati bankaeftirlitsins, ósamilegar aðdróttanir í garð forstöðumanns þess og þar með starfsmanna og starfs-
háttá bankaeftirlitsins sem ekki eru svaraverðar.“

Með bréfum, dags. 18. og 25. apríl 1995, gaf ég A hf. kost á að gera þær athugasemdir í tilefni af framangreindum bréfum bankaeftirlits Seðlabanka Íslands og viðskiptaráðuneytisins, sem félagið teldi ástæðu til.

Athugasemdir talsmanns A hf., B, hæstaréttarlögmanns, bárust mér með bréfi, dags. 2. maí 1995. Að því er snertir meint brot á þagnarskylduákvæðum 38. gr. laga nr. 36/1986 er á það bent, að í bréfi bankaeftirlitsins sé viðurkennt, að staðfest hafi verið við blaðamann Morgunblaðsins, að rannsókn stæði yfir á hlutabréfasölu. Hefði það ekki verið gert, mætti fullyrða, að blaðið hefði ekki birt fréttina. Vegna þagnarskyldunnar hefði bankaeftirlitinu verið óheimilt að tjá sig með þessum hætti við blaðamanninn. Þá hafi ekkert komið fram um það í fréttinni, að um venjubundna rannsókn væri að ræða og því væru staðhæfingar bankaeftirlitsins um það ósannaðar. Á það er bent, að bankaeftirlitið hafi engar viðhlítandi ráðstafanir gert til að koma vitneskju um rannsóknina sem fyrst til A hf. Bankaeftirlitið hafi sent venjulegt bréf, sem þar að auki hafi verið með röngu pósthafi. Þetta hafi valdið því, að bréfið hafi ekki borist A hf. fyrr en 20. desember 1994.

Í athugasemdum talsmanns A hf. er vikið að meintu broti bankaeftirlitsins á 13. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og því haldið fram, að slíkt brot liggi fyrir í málinu skjalfest, enda hafi forstöðumaður bankaeftirlitsins viðurkennt, að hann hafi ekki orðið við þeirri ósk forráðamanna félagsins á fundi 21. desember 1994 að upplýsa, hvaða lög félagið væri talið hafa brotið. Þá er áréttað, að það hafi verið fyrir atbeina viðskiptaráðuneytisins, að færi gafst á því að koma að athugasemdum. Það breyti þó engu um það, að brot bankaeftirlitsins á 13. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 hafi verið fullframið, þegar bankaeftirlitið sendi félaginu bréfið 21. desember 1994 ásamt fréttatilkynningu.

Að því er málsmeðferð bankaráðs Seðlabanka Íslands snertir er á það bent í bréfinu, að fram komi í ársskýrslu bankans fyrir árið 1994, að auk hinna skipuðu bankaráðsmanna sitji fundi bankaráðsins yfirmenn eftirlitssviðs, hagfræðisviðs og peningamálasviðs. Yfirmaður eftirlitssviðs samkvæmt ársskýrslunni sé forstöðumaður bankaeftirlitsins. Í ályktun bankaráðsins frá 2. mars 1995 örli á hugmyndum um, að bankaeftirlitið búi ekki við nægilegt eftirlit af hálfu bankans. Þá er vísað til ræðu formanns bankaráðs Seðlabanka Íslands, sem einnig er forstöðumaður bankaeftirlitsins, á ársfundi bankans 24. apríl 1995, þar sem fram hafi komið að breyta þyrfti lögum um bankaeftirlitið og ákveða stöðu þess skýrar.

Að því er varðar lögmati reglugerðar nr. 505/1993 er vísað til áður framkominna röksemda. Sérstök áhersla er lögð á það, að samkvæmt reglugerðinni sé nánast útilokað að auka hlutafé félagsins innan þess hluthafahóps, sem nú sé í því, nema með almennu útbóði með öllum þeim kostnaði og fyrirhöfn, sem því fylgi. Gildi þetta hvort sem hlutafjárukning sé boðuð í bréfi til hluthafa eða á hluthafafundi.

Með bréfi, dags. 30. maí 1995, gaf ég bankaeftirliti Seðlabanka Íslands færi á að gera athugasemdir við fyrrgreint bréf talsmanns A hf. Með bréfi, dags. 9. júní 1995, tjáði bankaeftirlitið mér, að það teldi ekki ástæðu til frekari athugasemda en fram kæmu í bréfi þess, dags. 11. apríl 1995.

V.

Í álitinu mínu segir svo um kvörtun A:

„Svo sem fram kemur í III. kafla hér að framan, lýtur kvörtun A hf. að fimm atriðum. Í fyrsta lagi kemur fram af hálfu félagsins, að það unni því ekki, að ekki skuli vera gerlegt að fá ákvarðanir bankaeftirlits Seðlabanka Íslands endurskoðaðar innan stjórnsýslunnar með kærnu til viðskiptaráðuneytisins. Í öðru lagi telur A hf., að bankaeftirlitið hafi ekki virt

þagnarskylduákvæði 38. gr. laga nr. 36/1986, um Seðlabanka Íslands, þar sem frétt í fjölmiðlum um athugun bankaeftirlitsins á hlutabréfasölu félagsins hafi verið komin frá stofnuninni. Í þriðja lagi telur A hf., að við meðferð málsins hafi bankaeftirlitið ekki gætt þess, að félagið fengi að neyta andmælaréttar síns og því brotið gegn ákvæðum 13. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993. Í fjórða lagi álitur A hf., að í bréfi bankaeftirlitsins, dags. 23. desember 1994, sé röng staðhæfing um hlutabréfasölu félagsins, er skaðað hafi það, sérstaklega vegna kynningar bankaeftirlitsins á sjónarmiðum sínum í fjölmiðlum. Í fimmta og síðasta lagi telur A hf., að nokkur ákvæði reglugerðar nr. 505/1993, um almennt útboð verðbréfa, eigi sér ekki stöð í lögum nr. 9/1993, um verðbréfavíðskipti.

Ég mun hér á eftir taka hvern ofangreindra þátta kvörtunarinnar til athugunar í þeirri röð, sem þar greinir.

1.

Eins og fram hefur komið, skaut A hf. máli sínu til viðskiptaráðuneytisins með kærú, dags. 28. desember 1994. Ráðuneytið felldi úrskurð um kærúna hinn 1. febrúar 1995 og vísaði henni frá, þar sem það taldi, að það væri ekki bært til að fella úr gildi eða breyta ákvörðunum, sem bankaeftirlit Seðlabanka Íslands hefði tekið. Byggði ráðuneytið þessa niðurstöðu sína á því, að ótvírætt væri, að Seðlabanki Íslands væri að lögum sjálfstæð ríkisstofnun í skilningi stjórn-sýsluréttar. Því yrði ákvörðun bankaeftirlits Seðlabankans, sem væri sérstök deild í bankanum og starfaði undir yfirstjórn bankastjórnar og bankaráðs, ekki kærð til viðskiptaráðherra á grundvelli 26. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993, þar sem ráðherra hefði ekki að lögum heimild til að fella úr gildi eða breyta ákvörðunum bankaeftirlitsins. Þessa niðurstöðu sína studdi ráðuneytið meðal annars við þrjár lögfræðilegar álitserðir, þ. á m. frá ríkislögmanni, sem vísað er til í frávisunarúrskurði ráðuneytisins.

Með 1. mgr. 26. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993 var lögfest meginregla um málskot til æðra stjórnvalds svohljóðandi:

„Aðila máls er heimilt að kæra stjórnvaldsákvörðun til æðra stjórnvalds til þess að fá hana fellda úr gildi eða henni breytt nema annað leiði af lögum eða venju.“

Sú regla var áður talin gilda ólögfest í íslenskum stjórn-sýslurétti, að aðila máls væri heimilt að kæra stjórnvaldsákvörðun til æðra stjórnvalds til að fá hana fellda úr gildi eða henni breytt. Í niðurlagi 1. mgr. 26. gr. stjórn-sýslulaga er gert ráð fyrir undantekningum frá meginreglunni um almennan málskotsrétt, ef það leiðir af lögum eða venju. Í athugasemdum með 26. gr. frumvarps þess, er var að stjórn-sýslulögum nr. 37/1993, segir svo um þetta:

„Gert er ráð fyrir undantekningum frá almennu kærúheimildinni í niðurlagi 1. mgr., en af settum lögum og venju kann að leiða að þrengri kærúheimild sé fyrir að fara í einstökum tilvikum, svo sem þegar um er að ræða ákvarðanir sem teknar hafa verið af sjálfstæðri ríkisstofnun eða sjálfstæðri stjórn-sýslunefnd.“ (Alpt. 1992, A-deild, bls. 3307.)

Um Seðlabanka Íslands gilda nú lög nr. 36, 5. maí 1986. Þá hefur verið sett reglugerð um bankann, reglugerð nr. 470, 14. nóvember 1986, fyrir Seðlabanka Íslands. Lög nr. 36/1986 leystu af hólmi lög nr. 10/1961, um Seðlabanka Íslands, með síðari breytingum. Samkvæmt þeim lögum tók Seðlabanki Íslands við öllum eignum og skuldum Landsbanka Íslands, Seðlabankans.

Landsbanki Íslands, sem var fyrsti bankinn hér á landi, fékk seðlaútgáfuréttindi árið 1927, en hafði fengið takmarkaða heimild til seðlaútgáfu með lögum nr. 7/1922, sem hann notaði fyrst árið 1924. Íslandsbanki, sem tók til starfa 1904, hafði haft einkarétt til seðlaút-

gáfu. Fram til 1927 er ekki talið, að eiginlegrar seðlabankastarfsemi hafi gætt hér á landi. Með setningu laga um Landsbanka Íslands á árunum 1927 og 1928 var bankinn gerður að seðlabanka og viðskiptabanka. Starfaði hann í þremur deildum frá 1927 til 1957, þ.e. seðlabanka, sparisjóðsdeild og veðdeild. Árið 1957 var bankanum skipt í tvær sjálfstæðar greinar, hvora undir eigin bankastjórn, seðlabanka og viðskiptabanka. Skrefið var þó ekki stigið til fulls til stofnunar sjálfstæðs seðlabanka með þessu. Bankaráðið var t.d. áfram sameiginlegt og út á við studdist Seðlabankinn við Landsbankanafnið. Árið 1961 voru tengsl bankanna slitin til fulls, þegar settur var á stofn sjálfstæður seðlabanki með víðtækum lagaheimildum.

Í I. kafla laga nr. 36/1986 er kveðið á um skipulag Seðlabankans og hlutverk. Í 1. gr. er tekið fram, að Seðlabanki Íslands sé sjálfstæð stofnun, er sé eign ríkisins en lúti sérstakri stjórn samkvæmt lögnum. Samkvæmt 2. gr. ber ríkissjóður ábyrgð á öllum skuldbindingum Seðlabankans. Í VII. kafla laganna er kveðið á um stjórn bankans. Þar er í 25. gr. mælt svo fyrir, að yfirstjórn Seðlabankans sé í höndum viðskiptaráðherra og bankaráðs svo sem fyrir sé mælt í lögnum, en stjórn bankans sé að öðru leyti í höndum bankastjórnar. Í bankastjórninni eiga sæti þrjár bankastjórar, er ráðherra skipar að fengnum tillögum bankaráðs, sbr. 26. gr. laganna. Ber bankastjórnin ábyrgð á rekstri Seðlabankans og fer með ákvörðunarvald í öllum málefnum hans, sem ekki eru falin öðrum samkvæmt lögnum, sbr. 1. mgr. 27. gr. Bankaráð Seðlabankans skipa fimm menn kjörnir hlutbundinni kosningu af Alþingi til fjögurra ára í senn ásamt jafnmörgum til vara. Ráðherra skipar formann bankaráðs til fjögurra ára úr hópi hinna kjörnu aðalmanna og annan varaformann, sbr. 30. gr. laganna. Bankaráðið hefur yfirumsjón með starfsemi Seðlabankans og skal bankastjórnin hafa náðið samráð við bankaráð um stefnu bankans almennt og leita ális þess um ákvarðanir í mikilvægum málum, er stefnu bankans varða, sbr. 31. gr. laganna.

Í 3. gr. laga nr. 36/1986 er mælt fyrir um hlutverk Seðlabanka Íslands. Þar eru talin upp hefðbundin hlutverk seðlabanka, svo sem seðlaútgáfa og umsjón með því, að peningamagn í umferð og framboð lánsfjár sé hæfilegt miðað við tilgreind markmið, varðveisla gjaldeyrisvarasjóðs og gjaldeyrisviðskipti, ráðgjöf fyrir ríkisstjórn um gjaldeyris- og peningamál, að annast bankaviðskipti ríkissjóðs og vera banki innlánsstofnana. Þá er tekið fram, að Seðlabankinn skuli hafa eftirlit með bankastarfsemi og stuðla að heilbrigðum verðbréfa- og peningaviðskiptum. Í síðari köflum laganna eru nánari ákvæði um hina einstöku þætti í starfsemi Seðlabankans. Í 4. gr. laga nr. 36/1986 segir svo:

„Í öllu starfi sínu skal Seðlabankinn hafa náðið samstarf við ríkisstjórnina og gera henni grein fyrir skoðunum sínum varðandi stefnu í efnahagsmálum og framkvæmd hennar. Sé um verulegan ágreining við ríkisstjórnina að ræða er seðlabankastjórn rétt að lýsa honum opinberlega og skýra skoðanir sínar. Hún skal engu síður telja það eitt meginhlutverk sitt að vinna að því að sú stefna, sem ríkisstjórnin markar að lokum, nái tilgangi sínum.

Seðlabankinn skal eigi sjaldnar en tvisvar á ári senda ráðherra greinargerð um þróun og horfur í peningamálum, greiðslujafnaðar- og gengismálum.“

Talið er, að í meginatriðum sé hlutverk seðlabanka nú einkum fjórþætt. Í fyrsta lagi útgáfa seðla og myntar. Í öðru lagi varðveisla gjaldeyrisforða viðkomandi ríkis. Í þriðja lagi að vera banki ríkissjóðs. Í fjórða lagi að þjóna hlutverki sem banki innlánsstofnana. Vaxandi áhersla hefur verið lögð á það hlutverk seðlabanka að tryggja stöðugt verðlag. Stjórnþætti seðlabanka eru einkum á sviði peningamála, gengis- og gjaldeyrimála. Við rækslu hlutverks síns hefur seðlabönkum almennt verið tryggt sjálfstæði gagnvart ríkis-

stjórnnum. Mjög er þó mismunandi eftir ríkjum, hversu mikils sjálfstæðis seðlabankar njóta.

Með lögum nr. 36/1986, um Seðlabanka Íslands, var starfsemi bankans takmörkuð í meira mæli en áður hafði verið við hefðbundin verkefni seðlabanka. T.d. var lögfest sú meginregla, að bankinn skyldi einungis eiga viðskipti við innlánsstofnanir og ríkissjóð. Með lögum nr. 10/1961 var Seðlabanki Íslands gerður að sjálfstæðri stofnun, en áður hafði hann verið önnur tveggja megindeilda Landsbanka Íslands, eins og fyrr segir. Í 1. gr. laga nr. 36/1986 er tekið fram, að Seðlabanki Íslands sé sjálfstæð stofnun í eigu ríkisins. Þrátt fyrir þetta eru sjálfstæði Seðlabankans gagnvart ríkisstjórn töluverð takmörk sett. Er þau takmörk einkum að finna í 4. gr. laga nr. 36/1986, sem tekin er upp hér að framan. Í frumvörpum til laga um Seðlabanka Íslands, sem lögð voru fyrir Alþingi á 115. og 116. lög-gjafarþingi, var gert ráð fyrir auknu sjálfstæði Seðlabanka Íslands gagnvart ríkisstjórn og skýrari verkaskiptingu. Frumvörp þessi urðu ekki að lögum. Hvað sem líður vangaveltum um sjálfstæði seðlabanka gagnvart ríkisstjórn, tel ég einsýnt með tilliti til þeirrar stöðu, sem Seðlabanka Íslands er mörkuð í lögum nr. 36/1986, að ákvörðunum bankans á vettvangi hinnar eiginlegu og hefðbundnu seðlabankastarfsemi verði almennt ekki skotið til viðskiptaráðherra, enda er hvorki sérstökum málskotsheimildum til að dreifa í þeim lögum um þau efni né verður hin almenna málskotsregla 1. mgr. 26. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 skýrð svo, með tilliti til þessarar stöðu Seðlabankans og stjórnarfyrríkomulags hans, að hún eigi við. Ég tel ástæðu til að taka fram, að þrátt fyrir þessa stöðu Seðlabankans er engum vafa undirorpið, að hann telst hluti af opinberri stjórnarsýslu.

Eins og fyrr segir, er meðal lögbundinna verkefna Seðlabanka Íslands að hafa eftirlit með bankastarfsemi. Er mælt fyrir um hlutverk þetta í f-lið 3. gr. laga nr. 36/1986. Í staflíð þessum segir, að hlutverk Seðlabankans sé „að vera banki innlánsstofnana, hafa eftirlit með bankastarfsemi og stuðla að heilbrigðum verðbréfa- og peningaviðskiptum“. Í samræmi við það hlutverk Seðlabankans, að hafa eftirlit með bankastarfsemi, er í IV. kafla laga nr. 36/1986 kveðið á um bankaeftirlit. Þá er í IV. kafla reglugerðar nr. 470/1986, um Seðlabanka Íslands, sbr. reglugerð nr. 111/1995, um breyting á þeirri reglugerð, mælt fyrir um bankaeftirlit. Í 1. mgr. 13. gr. laga nr. 36/1986 er það hlutverk Seðlabankans að útfæra eftirlit með bankastarfsemi nánar. Þar segir: „Seðlabankinn hefur eftirlit með því að innlánsstofnanir hagi starfsemi sinni í samræmi við lög, reglugerðir og samþykktir sem hverju sinni gilda um starfsemi þeirra.“ Í 2. mgr. 13. gr. laganna er tekið fram, að verkefni þetta skuli falið sérstakri deild í bankanum, er nefnist bankaeftirlit, og starfi hún undir yfirstjórn bankastjórnar og bankaráðs. Skipar ráðherra forstöðumann bankaeftirlitsins til eigi lengri tíma en sex ára. Í 3. mgr. 13. gr. er mælt svo fyrir, að sérstök samstarfsnefnd ráðuneytis og Seðlabanka skuli fylgjast með starfsemi bankaeftirlitsins. Í nefnd þessari eiga sæti fulltrúi ráðuneytis, einn bankastjóri Seðlabankans og forstöðumaður bankaeftirlitsins. Ráðherra skipar formann nefndarinnar. Hvorki í lögum um Seðlabankann né reglugerð er frekar mælt fyrir um hlutverk og starfshætti samstarfsnefndar þessarar en að framán segir. Í starfsreglum frá 8. maí 1987, sem viðskiptaráðherra setti forstöðumanni banka- eftirlitsins og samstarfsnefndinni, er nokkuð vikið að hlutverki og starfsháttum nefndarinnar. Um eftirlitsstörf bankaeftirlitsins, rannsóknarheimildir og úrræði, sem því ber eða er heimilt að grípa til, sé úrbóta þörf, er mælt fyrir um í 14.–17. gr. laga nr. 36/1986. Hliðstæð ákvæði eru í IV. kafla reglugerðar nr. 470/1986.

Þegar Seðlabankinn var gerður að algerlega sjálfstæðri stofnun með lögum nr. 10/1961, var honum falið að hafa eftirlit með bankastarfsemi, sbr. 5. tölul. 3. gr. laganna, þar sem svo var kveðið á um, að meðal hlutverka Seðlabankans væri að „hafa eftirlit með bankastarfsemi“, og 10. gr. þeirra, er kvað nánar á um eftirlitshlutverkið. Í reglugerð nr. 52/1962 fyrir Seðlabanka Íslands voru og ákvæði um verkefni og starfshætti bankaftir-

litsins svo og í síðari reglugerð um sama efni nr. 809/1981. Í inngangi athugasemda með frumvarpi því, sem varð að lögum nr. 10/1961, segir svo um þetta verkefni Seðlabankans:

„Gert er ráð fyrir því, að Seðlabankinn hafi eftirlit með starfsemi banka, sparisjóða og annarra innlánsstofnana. Hefur lengi verið mikil þörf á, að slíku eftirliti væri komið á hér á landi eins og annars staðar. Í áliti bankamálanefndar frá 1941 var sérstaklega lagt til, að slíku eftirliti yrði komið á fót.“ (Alpt. 1960, A-deild, bls. 889.)

Tók bankinn við því eftirliti, sem þá var með innlánsstofnunum, sem var eftirlit með sparisjóðum samkvæmt lögum nr. 69/1941, um sparisjóði, og heyrði undir viðskiptamálaráðuneytið, sbr. bráðabirgðaákvæði laganna, sem fól ráðherra bankamála þau störf, sem sparisjóðaeftirlitinu voru ætluð í lögnum, þar til lög yrðu sett um sérstakt eftirlit með sparisjóðum. Fyrrgreind lög um sparisjóði áttu rætur að rekja til tillagna millipinganevndar í bankamálum, sem kjörin var á Alþingi í sameinuðu þingi 20. apríl 1937 í samræmi við þingsályktun og lauk störfum í desember 1940. Meðal tillagna nefndar þessarar var frumvarp til laga um eftirlit með bönkum og sparisjóðum. Frumvarp þetta hlaut ekki afgreiðslu. Í því frumvarpi var meðal annars gert ráð fyrir, að skipaður yrði bankaeftirlitsmaður ríkisins og að ágreiningi, sem upp kæmi milli hans annars vegar og banka eða sparisjóðsstjórnar hins vegar, mætti skjóta til ráðherra. Áður en sparisjóðaeftirlit kom til sögunnar með lögum nr. 69/1941, höfðu verið sett lög nr. 48/1923, um eftirlitsmann með bönkum og sparisjóðum, og var eftirlitsmaður skipaður snemma árs 1924. Lítil árangur þótti verða af starfi eftirlitsmannsins af ýmsum orsökum og lagðist embættið fljótlega af. Nokkurt eftirlit mun þó hafa haldist áfram með sparisjóðum af hálfu ríkisvaldsins.

Í núgildandi lögum um Seðlabanka Íslands nr. 36/1986 er þeirri tilhögun haldið, að eftirlit með bankastarfsemi sé á vegum þess. Ítarlegri reglur voru settar um störf og starfshætti bankaeftirlits en áður giltu. Í frumvörpum þeim til nýrra laga um Seðlabanka Íslands, sem lögð hafa verið fyrir Alþingi á síðustu árum, þ.e. á 115. og 116. löggjafarþingi, en ekki hafa orðið að lögum, var gert ráð fyrir því, að Seðlabankinn hefði áfram banka- eftirlit á hendi, er ekki skyldi ná einungis til innlánsstofnana heldur „lánastofnana og annarra fjármálastofnana“. Í athugasemdum með frumvörpunum kemur fram, að til fjármálastofnana teljist einkum „bankar, sparisjóðir, fjárfestingalánasjóðir, eignarleigur, verðbréfafyrirtæki, verðbréfasjóðir, lífeyrissjóðir og tryggingafélög, svo og sjálfstætt starfandi einstaklingar eftir því sem við getur átt, t.d. verðbréfamíðlarar“. (Alpt. 1992, A-deild, bls. 3245–3246.) Fram kemur í athugasemdunum, að nefnd sú, sem annaðist endurskoðun laga um Seðlabankann, hafi sérstaklega athugað, hvort seðlabanki ætti að hafa bankaeftirlit með höndum. Varð niðurstaða nefndarinnar, að Seðlabankanum skyldi áfram falið að hafa eftirlit með starfsemi fjármálastofnana. Samkvæmt því, sem fram kemur í athugasemdunum, er það viðfangsefni talið í samræmi við eitt af þremur tilgreindum „undir- markmiðum“ Seðlabankans, þ.e. markmiðum, sem sögð eru „falla mjög vel að hefðbundinni starfsemi seðlabanka“.

Í sambandi við tengsl bankaeftirlits við Seðlabankann er rétt að geta þess, að í tvígang hafa verið lögð fram á Alþingi þingmannafrumvörp um Bankaeftirlit ríkisins, þ.e. á 108. og 109. löggjafarþingi, þar sem fram kemur í athugasemdum, að flutningsmenn telji „höfuðnaðsyn að á Íslandi verði – eins og í velflestum vestrænum ríkjum – starfrækt fullkomlega sjálfstætt og óhlutdrægt bankaeftirlit, óháð m.a. Seðlabanka sem eðli máls samkvæmt ætti að falla undir eftirlit slíkrar stofnunar og er hluti af hagstjórnartækjum ríkisins“. (Alpt. 1986, A-deild, bls. 727.) Frumvörp þessi urðu ekki að lögum. Í tilefni af þessu er vert að hafa í huga, að víðast hvar í grannlöndum er eftirlit með bankastarfsemi ekki á vegum seðlabanka, heldur í höndum sjálfstæðra eftirlitsstofnana. Í Danmörku var eftirlit með bönkum og sparisjóðum og váttryggingaeftirlit sameinað í einni stofnun, Finans-

tilsynet, árið 1987. Ákvarðanir þeirrar stofnunar samkvæmt lögum nr. 22/1991, um banka og sparisjóði o.fl., eru kærarlegar til sérstakrar áfrýjunarnefndar ráðuneytis, „Industri-ministeriets Erhvervsankenævn“, sbr. kafla 12a í lögum þessum.

Samkvæmt 1. mgr. 13. gr. laga nr. 36/1986 er verksvið bankaeftirlitsins bundið við eftirlit með innlánsstofnunum, sbr. og hugtakið „bankastarfsemi“ í f-lið 3. gr. laganna. Ekki eru innlánsstofnanir sérstaklega skilgreindar í lögnum. Þar er þó fyrst og fremst um að ræða viðskiptabanka og sparisjóði, sbr. lög nr. 43/1993, um viðskiptabanka og sparisjóði, nú lög nr. 113/1996, um viðskiptabanka og sparisjóði. Í XIV. kafla þeirra laga er fjallað sérstaklega um eftirlit. Segir svo í 1. mgr. 93. gr. laganna: „Bankaeftirlit Seðlabanka Íslands hefur eftirlit með að starfsemi þeirra fyrirtækja og stofnana, sem lög þessi taka til, sé í samræmi við ákvæði þeirra, reglur settar samkvæmt þeim og samþykktir hlutaðeigandi stofnana. Um eftirlitið fer samkvæmt ákvæðum laga þessara og laga um Seðlabanka Íslands.“ Víða í lögum nr. 113/1996 er fjallað um einstök verkefni bankaftirlitsins. Þá er í lögnum fjallað um margvísleg afskipti viðskiptaráðherra af viðskiptabönkum og sparisjóðum, meðal annars um veitingu starfsleyfa og afturköllun þeirra. Í 97. gr. laganna er mælt svo fyrir, að viðskiptaráðherra fari með framkvæmd þeirra og að honum sé heimilt að kveða nánar á um framkvæmdina með reglugerð.

Viðfangsefni bankaftirlitsins verða samkvæmt framansögðu að teljast hefðbundin eftirlitsverkefni, sem út af fyrir sig eru eðlisóskyld hefðbundnum verkefnum seðlabanka, sem lúta að stjórn efnahags- og peningamála, svo sem nánar er rakið hér að framan. Starfshættir bankans við hin eiginlegu seðlabankaverkefni og úrræði til að ná markmiðum á þeim vettvangi eru allt önnur en við rækslu eftirlitsverkefna bankaftirlitsins. Enda þótt telja verði, að ákvarðanir Seðlabankans um eiginleg seðlabankaverkefni séu ekki kærarlegar til ráðherra vegna eðlis þeirra ákvarðana og lögmælt sjálfstæðis bankans, er að mínum dómi ekki þar með úr því skoríð, að sama gildi um ákvarðanir bankans um mál, sem falla utan hinna hefðbundnu verkefna seðlabanka, en falin hafa verið bankanum. Tel ég, að þetta eigi við um starfsemi bankaftirlitsins. Eðli þeirra verkefna, forsaga þeirra hér á landi, tilhögun stjórnunar bankaftirlitsins samkvæmt 2. og 3. mgr. 13. gr. laga nr. 36/1986 og skipan slíkra mála almennt, meðal annars með yfirstjórn viðskiptaráðherra á eiginlegu starfssviði bankaftirlitsins, þ.e. framkvæmd laga um viðskiptabanka og sparisjóði, hníga fremur að því, að mínum dómi, að ákvarðanir bankaftirlitsins falli undir lögfesta meginreglu um málskotsrétt, sbr. 1. mgr. 26. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, þrátt fyrir þá stöðu Seðlabankans sem sjálfstæðrar stofnunar, sem að framan er lýst. Tel ég því ekki einsýnt, að niðurlagsákvæði 1. mgr. lagagreinar þessarar eigi við. Almennt verður að telja, að naumast sé viðunandi, að ekki sé unnt að koma fram endurskoðun á ákvörðunum bankaftirlitsins með kærni til æðra stjórnvalds. Í þeim efnum vísa ég til þeirra sjónarmiða, sem fram koma í dómi Hæstaréttar frá 14. september 1992 (Hrd. 1992:1377).

Samkvæmt framansögðu tel ég, að í rökfærslu viðskiptaráðuneytisins í úrskurði þess frá 1. febrúar 1995 fyrir frávisun á kærni A hf. sé um of einblínt á stöðu Seðlabankans almennt sem sjálfstæðrar stofnunar, og á það skorti, að um sérstöðu bankaftirlitsins og verkefni þess sé fjallað með tilliti til málskotsréttar. Um ályktun bankaráðs Seðlabanka Íslands frá 2. mars 1995 og „kærunétt“ innan bankans sé ég ekki ástæðu til að fara mörgum orðum. Ég tel nægja að benda á, að samkvæmt lögum nr. 36/1986 er Seðlabankinn ein stofnun og bankaftirlitið er deild innan hans. Þegar ákvarðanir bankaftirlitsins eru því bornar undir bankaráð Seðlabankans er ekki um að ræða stjórnarsýslukæru í skilningi VII. kafla stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, þar sem um starfsmenn *sömu stofnunar* er að ræða og tóku hina upphaflegu ákvörðun. Þá er rétt að taka fram, að án skýrrar lagaheimildar verður ekki talið, að málskotsréttur sé til þeirrar samstarfsnefndar, sem um ræðir í 3. mgr. 13. gr. laga nr. 36/1986.

Deiluefnið milli A hf. og bankaftirlits Seðlabanka Íslands laut að því, hvort hluta-

bréfasala sú, sem í málinu greinir, félli undir almennt útboð verðbréfa í skilningi reglugerðar nr. 505/1993, um almennt útboð verðbréfa, sbr. 6. tölul. 1. gr. og 17. gr. laga nr. 9/1993, um verðbréfavíðskipti. Þessa reglugerð setti viðskiptaráðherra á grundvelli 38. gr. laga nr. 9/1993, um verðbréfavíðskipti. Ágreiningsefnið varðar ekki þau verkefni, sem bankaeftirlitinu eru falin með lögum nr. 36/1986, um Seðlabanka Íslands, þ.e. að hafa eftirlit með innlánsstofnunum. Er það því utan starfssviðs Seðlabanka Íslands, eins og það er nú markað í 3. gr. laga um Seðlabankann nr. 36/1986. Þess er þó að geta í þessu sambandi, að Seðlabanki Íslands hefur sett reglur um fyrsta söludag almennra útboða verðbréfa, sbr. nú reglur um það efni nr. 253 frá 2. maí 1996, sem settar eru á grundvelli 20. gr. laga nr. 13/1996, um verðbréfavíðskipti. Þær reglur lúta að því að koma í veg fyrir sveiflur í framboði nýrra verðbréfa á verðbréfamarkaðinum, eins og beinlínis er tekið fram í 2. mgr. 20. gr. laga nr. 13/1996, sbr. áður 2. mgr. 17. gr. laga nr. 9/1993, og falla því að hlutverki bankans samkvæmt 3. gr. laga nr. 36/1986, um Seðlabanka Íslands.

Eins og fram hefur komið, er gert ráð fyrir rýmkun á eftirlitshlutverki bankans í þeim frumvörpum til nýrra laga um bankann, sem lögð hafa verið fyrir Alþingi. Í þessu sambandi er þess að geta, að með sérlögum hefur Seðlabankanum verið falið eftirlit með öðrum stofnunum en innlánsstofnunum, þ.e. lánastofnunum öðrum en viðskiptabönkum og sparisjóðum, sbr. lög nr. 123/1993 um það efni með síðari breytingum samkvæmt lögum nr. 20/1996, verðbréfafyrirtækjum og verðbréfasjóðum, sbr. lög nr. 13/1996, um verðbréfavíðskipti, og lög nr. 10/1993, um verðbréfasjóði, sbr. lög nr. 21/1996 um breyting á þeim lögum, og að vissu marki með lífeyrissjóðum, sbr. lög nr. 27/1991.

Samkvæmt lögum nr. 9/1993, um verðbréfavíðskipti, sem giltu á þeim tíma, sem hér um ræðir, sbr. nú lög nr. 13/1996, um verðbréfavíðskipti, eru bankaeftirliti Seðlabanka Íslands falin ýmis verkefni, sbr. meðal annars 31. gr. laganna, sem mælir almennt fyrir um, að bankaeftirlitið hafi eftirlit með starfsemi verðbréfamíðlara og verðbréfafyrirtækja og er vísað til ákvæða laga um Seðlabanka Íslands eftir því sem við geti átt. Hins vegar er almennt tekið fram í 38. gr. laganna, að viðskiptaráðherra fari með framkvæmd þeirra. Í einstökum ákvæðum laganna er mælt fyrir um framkvæmd ráðherra, svo sem að því er snertir veitingu og afturköllun starfsleyfa og setningu reglna um ákveðna þætti, auk almenns ákvæðis í 38. gr. um setningu reglugerðar um nánari framkvæmd laganna. Ákvæði laga nr. 13/1996, um verðbréfavíðskipti, eru svipuð að þessu leyti, sbr. meðal annars 53. og 58. gr. þeirra.

Almenn verðbréfavíðskipti eru tiltölulega ný af nálinni hér á landi. Tóku fyrstu lögin um það efni gildi 1. júní 1986, lög nr. 27/1986, um verðbréfamíðlun. Í 15. gr. þeirra laga voru ákvæði um skyldur og heimildir bankaeftirlits Seðlabankans til eftirlits á verðbréfamarkaði. Voru þær skyldur takmarkaðar. Þrátt fyrir það var með 36. gr. reglugerðar nr. 470/1986, um Seðlabanka Íslands, kveðið svo á um, að um framkvæmd bankaeftirlitsins á eftirliti með verðbréfamíðlun skyldu gilda eftir því sem við gæti átt, auk ákvæða laga nr. 27/1986, ákvæði reglugerðarinnar um eftirlit með innlánsstofnunum. Í dómi Hæstaréttar frá 2. apríl 1996 var komist að þeirri niðurstöðu, að ríkari skyldur yrðu ekki lagðar á bankaeftirlit Seðlabankans til eftirlits með verðbréfamíðlun en beinlínis yrðu leiddar af 15. gr. laga nr. 27/1986 og hefðu ákvæði reglugerðar fyrir bankann því ekki getað átt við um þetta eftirlit umfram það, sem í greininni segði. Með lögum nr. 20/1989, um verðbréfavíðskipti og verðbréfasjóði, sem komu í stað laga nr. 27/1986, voru sömu reglur láttnar gilda um eftirlit bankaeftirlits Seðlabankans með starfsemi fyrirtækja á verðbréfamarkaði og innlánsstofnana, sbr. 1. mgr. 34. gr. laganna. Þau lög voru síðan leyst af hólmi með lögum nr. 9/1993, um verðbréfavíðskipti, og lögum nr. 10/1993, um verðbréfasjóði.

Hér að framan hef ég dregið í efa, að almennt sé loku skotið fyrir það, að unnt sé að kæra ákvarðanir bankaeftirlits Seðlabanka Íslands á sviði hins eiginlega eftirlits með innlánsstofnunum samkvæmt lögum nr. 36/1986 til viðskiptaráðherra. Þá hef ég vakið athygli

á því, að ágreiningsefnið í máli þessu snertir málskotsrétt um efni samkvæmt lögum nr. 9/1993, um verðbréfavíðskipti, sem fellur utan hlutverks Seðlabankans, eins og það er afmarkað með 3. gr. laga nr. 36/1986, enda þótt eftirlit sé falið bankaeftirliti Seðlabankans. Vegna stöðu þess stjórnvalds sem deildar í Seðlabanka Íslands þýðir það, að eftirlit samkvæmt lögum um verðbréfavíðskipti er á vegum Seðlabanka Íslands. Þrátt fyrir að mörg rök hnígi að því að játa kærurétti í þessum efnum, eins og rakið hefur verið hér að framman, tel ég ekki fullkomlega öruggt, vegna hinnar sérstöku stöðu Seðlabankans sem sjálfstæðrar stofnunar, að kæruréttur til viðskiptaráðuneytisins hafi verið fyrir hendi á hinni umdeildu ákvörðun bankaeftirlitsins frá 23. desember 1994. Ég geri því út af fyrir sig ekki athugasemd við þá niðurstöðu ráðuneytisins í úrskurði þess frá 1. febrúar 1995 að vísa erindi A hf. frá, enda þótt ég telji sjónarmið ráðuneytisins um valdsvið sitt í þessum efnum of afdráttarlaus. Að mínum dómi er hér um óvissu að tefla, sem brýnt er, að eytt verði á þann veg, að kæruréttur verði tryggður.

Í þessu sambandi vísa ég ennfremur til viðhorfs ráðuneytisins sjálfs, sem fram kemur í bréfi þess, dags. 1. febrúar 1995, til Seðlabanka Íslands í tilefni af úrslitum málsins, að þörf sé á, að aðilar, sem uni ekki ákvörðunum bankaeftirlitsins, „geti skotið málum sínum til utanaðkomandi aðila annarra en dómstóla“. Fram kemur í bréfinu, að ráðuneytið hyggist beita sér fyrir breytingu þar á. Hið sama kemur fram í niðurlagi kæruúrskurðar ráðuneytisins, dags. 1. febrúar 1995, þar sem ráðuneytið tekur og fram, að það hyggist „leggja drög að breytingu þar á“.

Í samræmi við framangreinda niðurstöðu mína, að nauðsyn beri til að tryggja á ótvíráðan hátt málskotsrétt til viðskiptaráðuneytisins á ákvörðunum bankaeftirlits Seðlabanka Íslands, tel ég ástæðu til þess, sbr. 11. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að vekja athygli Alþingis og viðskiptaráðherra á því, að nauðsynlegt er að koma þessum málskotsrétti á tryggan lagagrundvöll.

2.

Af hálfu A hf. er því haldið fram, að bankaeftirlit Seðlabanka Íslands hafi ekki virt þagnarskylduákvæði 38. gr. laga nr. 36/1986, um Seðlabanka Íslands, með því að frétt í fjölmiðlum um hlutabréfasölu félagsins hafi verið komin frá stofnuninni.

Í svarbréfi bankaeftirlits Seðlabanka Íslands til mín, dags. 11. apríl 1995, er því mótmælt, að forstöðumaður stofnunarinnar hafi staðfest á fundi með forráðamönnum A hf. 21. desember 1994, að frétt í Morgunblaðinu í desember 1994 væri „komin frá bankaftirlitinu“. Hins vegar er viðurkennt, að rætt hafi verið við blaðamann þessa dagblaðs og staðfest hafi verið við hann, að hlutabréfasala á vegum félagsins væri í venjubundinni athugun. Þar sem blaðamaðurinn hefði haft upplýsingar um athugunina undir höndum án tilverknaðar bankaftirlitsins, hefði ekki verið talið óeðlilegt, miðað við aðstæður, að staðfesta þetta.

Í tilefni af þessu umkvörtunarefni tel ég ástæðu til að áréttu ákvæði 38. gr. laga nr. 36/1986, um Seðlabanka Íslands, sem bankaftirlitinu bar að virða við meðferð málsins, sbr. 1. mgr. 31. gr. laga nr. 9/1993, um verðbréfavíðskipti, þar sem svo er mælt fyrir, að „bankaráðsmenn, bankastjórar og allir starfsmenn bankans [séu] bundnir þagnarskyldu um allt það er varðar hagi viðskiptaaðila bankans, málefni bankans sjálfs, svo og um önnur atriði sem þeir fá vitneskju um í starfi sínu og leynt skulu fara samkvæmt lögum, fyrirmælum yfirboðara eða eðli málsins, nema dómari úrskurði að upplýsingar sé skylt að veita fyrir dómi eða lögreglu eða skylda sé til að veita upplýsingar lögum samkvæmt“.

Í tilefni af málinu hefur viðskiptaráðuneytið í úrskurði sínum, dags. 1. febrúar 1995, talið ástæðu til að áréttu þagnarskylduákvæði með svofelldum orðum: „Yður til upplýsingar skal þess getið að ráðuneytið hefur í framhaldi af bréfi yðar og þeirri niðurstöðu sem nú er fengin varðandi stjórnýslusambandið ákveðið að senda Seðlabanka Íslands og

Verðbréfaþingi Íslands bréf þar sem minnt er á ákvæði stjórnssýslulaga og þagnarskyldu-ákvæði laga um Seðlabanka Íslands og Verðbréfaþing Íslands.“ Áminnst bréf sendi viðskiptaráðuneytið Seðlabankanum og er það dagsett 1. febrúar 1995. Þar undirstrikar ráðuneytið „mikilvægi þess að fyllsta aðgát sé viðhöfð í meðferð mála er varða fjármagnsmarkaðinn í ljósi þess hversu mikil áhrif upplýsingar sem þangað berast geta haft á viðskipti á markaðnum“. Áréttar ráðuneytið í bréfinu þagnarskylduákvæði 38. gr. laga nr. 36/1986. Í tilefni af þessu ályktaði bankaráð Seðlabanka Íslands hinn 2. mars 1995 um mikilvægi þagnarskyldu og tók jafnframt fram, að upplýsingaskylda hvíldi á bankanum. Þar kemur meðal annars fram, að bankastjórnin hafi tjáð bankaráðinu „að hún áformi að setja reglur um framkvæmd þeirrar upplýsingaskyldu“.

Deiluefnið milli A hf. og bankaeftirlitsins snerist um það, hvort hlutabréfasala fyrirtækisins teldist almennt útboð verðbréfa í skilningi laga nr. 9/1993, um verðbréfavíðskipti, og reglugerðar nr. 505/1993, um almennt útboð verðbréfa. Eftir athugun málsins varð niðurstaða bankaeftirlitsins sú, að hlutabréfasalan félli ekki undir þessi ákvæði. Ljóst er, að brýnt var á þessu rannsóknarstigi, að ekki kæmi til opinberrar umfjöllunar um málið fyrir tilverknad bankaeftirlitsins, enda gat slík umfjöllun auðveldlega skaðað hagsmuni fyrirtækisins. Aðilum ber hins vegar ekki saman um málsatvik og þá greinir jafnframt á um það, hvort brotið hafi verið gegn þagnarskylduákvæðum 38. gr. laga nr. 36/1986. Hér reynir því á sönnun fyrir atvikum, sem ekki verða upplýst nema með skýrslutökum og öflun annarra sönnunargagna eftir atvikum, sem eðlilegast er, að dómstólar annist. Að þessu athuguðu og þar sem af hálfu viðskiptaráðuneytisins og Seðlabankans hefur komið fram í tilefni málsins, að sérstök ástæða þyki til að gæta að þagnarskylduákvæðum, tel ég ekki ástæðu til frekari afskipta minna af þessum þætti kvörtunarinnar, sbr. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis.

3.

Af hálfu A hf. er því haldið fram, að við meðferð sína á máli félagsins hafi bankaeftirlitið ekki gætt þess að veita félaginu færi á að neyta andmælaréttar síns, sbr. 13. gr. stjórnssýslulaga nr. 37/1993. Meðal annars hafi félagið ekki fengið svör við því, hvaða lagareglur bankaeftirlitið teldi það hafa brotið.

Í 6. tölul. 1. gr. laga nr. 9/1993, um verðbréfavíðskipti, er almennt útboð verðbréfa skilgreint sem „útboð samkynja verðbréfa sem boðin eru almenningi til kaups með almenningi og opinberri auglýsingu eða kynningu með öðrum hætti sem jafna má til opinberrar auglýsingar“, sbr. og 1. gr. reglugerðar nr. 505/1993, um almennt útboð verðbréfa, þar sem auk lagaskilgreiningarinnar hugtakið „samkynja verðbréf“ er sérstaklega skilgreint. Í 1. mgr. 17. gr. laga nr. 9/1993 er kveðið svo á, að almennt útboð verðbréfa, annarra en ríkisskuldabréfa, skuldabréfa með ríkisábyrgð og ríkisvíxla, skuli fara fram fyrir milligöngu verðbréfafyrirtækis. Tekið er fram, að útboð verðbréfa skuli tilkynna Verðbréfaþingi Íslands eigi síðar en viku fyrir upphaf sölu ásamt upplýsingum um öll helstu einkenni útboðsins í samræmi við reglur, sem stjórn Verðbréfaþingsins setur um gerð útboðsgagna og aðdraganda útboðs. Á þeim tíma, sem hér um ræðir, giltu um þetta reglur Verðbréfaþings Íslands frá 14. september 1993, um gerð útboðsgagna og aðdraganda almenns útboðs verðbréfa, er birtar voru í 86. tölubl. Lögbirtingablaðsins 1993.

Meginreglan er því sú samkvæmt framansögðu, sbr. nú 20. gr. laga nr. 13/1996, um verðbréfavíðskipti, að almennt útboð verðbréfa fari fram fyrir milligöngu verðbréfafyrirtækis nema lög ákveði annað. Með lögum nr. 9/1993 var ákvæðum um almennt útboð verðbréfa nokkuð breytt frá því, sem gildi samkvæmt lögum nr. 20/1989, um verðbréfavíðskipti og verðbréfasjóði, einkum vegna lögfestingar reglna um stöðu og starfsemi Verðbréfaþings Íslands, sbr. lög nr. 11/1993, um Verðbréfaþing Íslands. Þá var felld brott sú heimild, sem hlutafélag höfðu samkvæmt 15. gr. laga nr. 20/1989 til að annast sjálf útboð

markaðsverðbréfa sinna. Með 3. mgr. 17. gr. laga nr. 9/1993 var gerð sú grundvallarbreyting, að öll verðbréf, sem boðin eru almenningi með almennu útboði, skyldu skráð á opinberum verðbréfamarkaði.

Þrátt fyrir fyrrgreinda meginreglu um framkvæmd almenns útboðs verðbréfa eru ýmis tilvik undanskilin reglum um almennt útboð verðbréfa með 2. gr. reglugerðar nr. 505/1993, þ. á m. þótt um útboð sé að ræða, sbr. 1. tölul. þessarar greinar reglugerðarinnar. Meðal annars er það tilvik undanskilið reglunum, þegar áætlað heildarsöluverð verðbréfa nemur ekki meiru en 5.000.000 kr., sbr. c-lið 1. tölul. 2. gr. reglugerðar þessarar.

Deilufeni A hf. og bankaeftirlitsins laut að því, hvort hlutabréfasala fyrirtækisins félli utan reglna um almennt útboð verðbréfa á grundvelli fyrrgreindrar reglugerðar, þ.e. heildarsöluverð hlutabréfanna væri innan fyrrgreinds lágmarks c-liðar 1. tölul. 2. gr. hennar. Hvorki í lögum nr. 9/1993 né reglugerð nr. 505/1993 er ákvæðum til að dreifa, sem fallin eru til að tryggja það sérstaklega, að reglum um almennt útboð verðbréfa verði framfylgt á skilvirkan hátt, þ. á m. um mat á því, hvort um almennt útboð sé að ræða samkvæmt lagaskilgreiningu og hvort undanþáguákvæði 2. gr. reglugerðarinnar gildi í einstökum tilvikum. Eins og þeim undanþágum er farið, getur auðveldlega risið ágreiningur um það, hvort þær eigi við. Þess eins er getið í 2. másl. 1. mgr. 17. gr. laga nr. 9/1993, að útboð verðbréfa skuli tilkynna til Verðbréfafélags Íslands eigi síðar en viku fyrir upphaf sölu og leggja fram þar greindar upplýsingar. Ekki kemur fram í ákvæði þessu, hver sé tilkynningarskyldur, hvort það er viðkomandi verðbréfafyrirtæki eða útgefandi verðbréfa. Þá er engum sérstökum reglum fyrir að fara um framkvæmd bankaeftirlitsins með því, að ákvæða um almennt útboð verðbréfa sé gætt. Gera verður þó ráð fyrir því, að það felist í eftirlitshlutverki bankaeftirlitsins samkvæmt VIII. kafla laga nr. 9/1993 að hafa eftirlit með þessu, enda þótt sérstaklega sé ekkert að því vikið og eftirlitshheimildin sé almennt orðuð.

Eins og fram hefur komið, sbr. II. kafla hér að framan, voru tildrög afskipta banka- eftirlitsins upplýsingar, er fram komu í Fréttabréfi A hf. frá 9. desember 1994, þar sem fram kom í kafla, er ber yfirskriftina „Fjármál“, að unnið væri að því að fá íslenska og erlenda aðila til að leggja til fjármagn í rekstur félagsins, ýmist sem lánsfé eða sem hlutafé. Áhersla var lögð á þörf félagsins fyrir rekstrarfé og tekið fram, að „erfitt [væri] að þreyja þorrann þegar nánustu aðstandendur eru nánast þurrausnir“. Fram kom, að hlutafé félagsins væri til sölu á gengi sex og getið var greiðslukjara. Ennfremur voru árétuð skattfríðindi þau, er samfara væru fjárfestingu í hlutabréfum félagsins, sbr. 4. tölul. B-liðar 1. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, og bráðabirgðaákvæði I í 23. gr. laga nr. 111/1992, um breytingar í skattamálum, er gilti um frádrátt þennan gjaldárið 1995, svo og I. og III. kafla laga nr. 9/1984, um frádrátt frá skattskyldum tekjum vegna fjárfestingar manna í atvinnurekstri, með síðari breytingum. Ekki var getið fjárhæðar þess hlutafjár, sem falt væri.

Miðað við þær upplýsingar, sem fram komu í fréttabréfi þessu, verður að telja, að bankaeftirlitinu hafi verið rétt og skylt að ganga úr skugga um það, hvort hlutabréfasala félagsins teldist almennt útboð verðbréfa, er félli undir ákvæði laga 9/1993, um verðbréfa- viðskipti, og reglugerð nr. 505/1993, um almennt útboð verðbréfa. Verður því að telja, að tilefni hafi verið til þess af hálfu bankaeftirlitsins að krefja A hf. skýringa og gagna um hlutabréfasöluna, sbr. bréf bankaeftirlitsins, dags. 16. desember 1994, enda hefur út af fyrir sig verið viðurkennt af hálfu A hf., að tilefni hafi verið til þess, að bankaeftirlitið athugaði hlutabréfasöluna. Með bréfi, dags. 19. desember 1994, voru umbeðnar upplýsingar látnar í té. Með bréfinu fylgdi meðal annars afrit af fundargerð aðalfundar A hf., er haldinn var 30. september 1994. Þar kom fram, að samþykkt hafði verið heimild til stjórnar til að auka hlutaféð um 5.000.000 kr. að nafnvirði jafnframt því, að fjallað var um sölu hlutafjár, sem fyrir lá óselt. Fram kom í bréfinu, að heimild stjórnar hefði ekki verið nýtt.

Ég get tekið undir það með A hf., að koma hefði mátt skýrar fram þegar í bréfi

bankaeftirlitsins frá 16. desember 1994, að málið snerist um það, hvort hlutabréfasala félagsins félli undir almennt útboð verðbréfa og þar með þá framkvæmd, sem lög og reglur setja slíku útboði. Þrátt fyrir þennan annmarka tel ég þó vart raunhæft að gera ráð fyrir því, að fyrirvarsmenn A hf. hafi mátt velkjast í vafa um það til hvers refirnir voru skornir.

Að loknum fundi fyrirvarsmanna A hf. og fulltrúa bankaeftirlitsins hinn 21. desember 1994 var niðurstaða bankaeftirlitsins sú, að hlutabréfasalan teldist almennt útboð verðbréfa, sbr. drög að bréfi og fréttatilkynningu, sem send var A hf. með símbrefi þann sama dag. Samkvæmt beiðni í bréfi, dags. 21. desember 1994, fór A hf. fram á, að afgreiðslunni yrði frestað og félaginu veittur frestur til 28. desember 1994 til að koma að sjónarmiðum sínum. Var frestur veittur til hádegis 23. desember 1994, sbr. bréf bankaeftirlitsins, dags. 22. desember 1994. Á grundvelli bréfs A hf., dags. 22. desember 1994, og gagna, er því fylgdu, sbr. einkum samkomulag við starfsmenn, dagsett þann dag, breytti bankaeftirlitið afstöðu sinni og taldi, að fullnægjandi ráðstafanir hefðu verið gerðar af hálfu A hf. með hliðsjón af gildandi reglum um almenn útboð verðbréfa, sbr. bréf bankaeftirlitsins, dags. 23. desember 1994. Þessa afgreiðslu verður að skilja svo, að bankaeftirlitið hafi talið hlutabréfasöluna falla utan reglna um almennt útboð verðbréfa á grundvelli reglugerðar nr. 505/1993, sbr. svarbréf bankaeftirlitsins til mín, dags. 11. apríl 1995.

Samkvæmt framansögðu var að mínum dómi tilefni til þess, að bankaeftirlitið kannaði, hvort umrædd hlutabréfasala A hf. félli undir reglur um almennt útboð verðbréfa. Samkvæmt 10. gr. stjórnýslulaga nr. 37/1993 bar bankaeftirlitinu að sjá til þess, að málið væri nægjanlega upplýst, áður en það tók ákvörðun í því. Eins og málið lá fyrir bankaeftirlitinu fram til þess fundar, sem haldinn var samkvæmt beiðni A hf. hinn 21. desember 1994, verður ekki séð af gögnum málsins, að þær staðreyndir um fjárhæð hlutabréfasöluunnar, sem að lyktum réðu niðurstöðu bankaeftirlitsins, hafi legið fyrir af hálfu A hf. Samkvæmt frásögn talsmanns A hf., sbr. kæru til viðskiptaráðherra, dags. 28. desember 1994, var upplýst um þau atriði á fundi þessum. Þeirri frásögn hefur ekki verið mótmælt af hálfu bankaeftirlitsins.

Ég tel, að út af fyrir sig hefði bankaeftirlitið mátt taka rannsókn málsins fastari tökum, meðal annars með því að kveðja forsvarsmenn fyrirtækisins á sinn fund til skýrslugjafar strax og rannsókn málsins hófst. Með tilliti til þess, að það stóð A hf. næst, eins og málum var háttað, að sýna fram á, að umrædd hlutabréfasala félli utan reglna um almennt útboð verðbréfa og framsetning félagsins var ekki svo skýr sem skyldi um þetta, tel ég ekki ástæðu til sérstakra athugasemda við rækslu bankaeftirlitsins á rannsóknarskyldu sinni.

Frestur sá, sem bankaeftirlitið veitti A hf. til að skýra málið af sinni hálfu og koma að sjónarmiðum sínum og gögnum var að sönnu skammur. Um ástæðu þess, að ekki var orðið við ósk fyrirtækisins um frest til 28. desember 1994 segir svo í svarbréfi bankaeftirlitsins til mín, dags. 11. apríl 1995: „Með tilliti til hagsmuna verðbréfamarkaðarins og fjárfesta, sérstaklega þar sem á þessum tíma fer fram veruleg sala hlutabréfa á skattalegum forsendum, taldi bankaeftirlitið ekki fært að veita svo langan frest.“

Þótt ekki komi fram af hálfu A hf. í málinu, að sérstök þörf hafi verið á því að hraða afgreiðslu þess, þar sem aðalsólutími hlutabréfa stóð yfir sökum skattalegra fríðinda af fjárfestingum í hlutabréfum, geng ég engu að síður út frá því, að fyrirtækið hafi haft hagsmuni af því, að niðurstaða í málinu lægi fyrir sem fyrst. Þegar litið er til þessa, svo og málshraðareglu 1. mgr. 9. gr. stjórnýslulaga, og það virt, að andsvör kröfðust ekki umfangsmikillar og tímafrekrar vinnu, og þar sem ljóst er, að fyrirtækið hafði tækifæri til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri, meðal annars á fundi þeim, sem haldinn var 21. desember 1994, svo og með bréfi, dags. 22. desember 1994, er leiddi til þess, að bankaeftirlitið féll frá áður boðaðri ákvörðun sinni, tel ég, að ekki hafi verið farið á svig við ákvæði 13. gr. stjórnýslulaga nr. 37/1993 þannig að efni séu til athugasemda.

Það er því niðurstaða mín um þennan þátt kvörtunarinnar, að bankaeftirlitið hefði

þegar í upphafi mátt kunngerá A hf. á skýrari hátt, að hverju athugun þess laut, og taka rannsókn málsins fastari tókum. Þrátt fyrir það tel ég ekki, að hagsmunir A hf. hafi verið fyrir borð bornir, þannig að ástæða sé til sérstakra athugasemda. Þá tel ég, að eins og atvikum var farið, hafi fyrirtækinu gefist nægilegt tækifæri til að neyta andmælaréttar síns.

4.

A hf. unír ekki þeirri staðhæfingu bankaeftirlitsins, sem fram kemur í bréfi þess, dags. 23. desember 1994, „að af hálfu félagsins hafi nú verið gerðar ráðstafanir um framkvæmd sölu hlutabréfa í félaginu sem séu fullnægjandi með hliðsjón af gildandi reglum um almenn útböð verðbréfa“. Staðhæfing þessi og tilheyrandi kynning bankaeftirlitsins í fjölmiðlum sé röng og hafi skaðað ímynd félagsins út á við og rýrt lánstraust þess og sölu-möguleika á hlutabréfum. Af hálfu A hf. er talið, að framkvæmdin hafi þegar í upphafi verið í samræmi við reglur og engar breytingar hafi verið gerðar á henni af hálfu félagsins. Félagið hafi aldrei haft ráðstöfunarrétt á hlutabréfum, sem að söluverði hafi náð því 5.000.000 kr. lágmarki, sem um ræði í c-lið 1. tölul. 2. gr. reglugerðar nr. 505/1993, um almennt útböð verðbréfa. Er meðal annars vísað til fundargerða stjórnarfunda um þetta.

Með bréfi A hf. til bankaeftirlitsins, dags. 22. desember 1994, voru fyrst lagðar fram fundargerðir stjórnarfunda, sem haldnir voru 3. október, 17. október og 22. desember 1994, svo og ljósrit af samkomulagi við starfsmenn félagsins, dags. 22. desember 1994. Óumdeilt er, að hlutafélagið hafði til ráðstöfunar hlutabréf að nafnverði 1.524.439 kr. Það valt á því, hversu mikinn hluta af bréfum þessum starfsmenn tækju sem kaupauka og fyrir yfirvinnu, hvoru megin hryggjar hlutabréfasalan lenti með tilliti til fyrrgreindra fjárhæðarmarka. Óumdeilt er, að sala hlutabréfa til starfsmanna féll utan almenns útböðs verðbréfa, sbr. g-lið 2. tölul. 2. gr. reglugerðar nr. 505/1993.

Samkvæmt gögnum málsins tel ég, að fyrrgreindar staðreyndir um fjárhæð útböðsins hafi ekki legið ótvírætt fyrir bankaeftirlitinu fyrr en með bréfi A hf., dags. 22. desember 1994, og gögnum með því bréfi, sbr. það sem fram kemur í V. kafla 3 hér að framan. Ég sé því ekki ástæðu til að gera sérstakar athugasemdir út af orðalagi í bréfi bankaeftirlitsins, dags. 23. desember 1994. Þá gefa yfirlýsingar aðila í fjölmiðlum í framhaldi af málalýktum ekki tilefni til sérstakrar umfjöllunar af minni hálfu. Ég tek þó fram í tilefni af því, sem haft er eftir fyrirsvarsmönnum bankaeftirlitsins í fjölmiðlum um málið eftir lýktir þess, sem ekki verður séð, að þeir hafi vefengt, að rétt væri haft eftir, að almennt verður að telja, sérstaklega í ljósi ákvæða um þagnarskyldu, sbr. 38. gr. laga nr. 36/1986, um Seðlabanka Íslands, sbr. 1. mgr. 31. gr. laga nr. 9/1993, um verðbréfavíðskipti, að bankaeftirlitinu beri að gæta fyllstu aðgátar við yfirlýsingar af þessu tagi. Þótt bankaeftirlitið hafi verið ósátt við fréttatilkynningu A hf. frá 23. desember 1994, tel ég með vísan til fyrrgreindra þagnarskylduákvæða og í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti, að bankaeftirlitið hefði átt að láta hjá líða að taka þátt í umfjöllun fjölmiðla í kjölfar málalokanna.

5.

Af hálfu A hf. er því haldið fram, að nokkur ákvæði reglugerðar nr. 505/1993, um almennt útböð verðbréfa, eigi sér ekki stoð í lögum nr. 9/1993, um verðbréfavíðskipti. Beinast athugasemdir A hf. einkum að ákvæðum b-, c- og d-liða 1. tölul. 2. gr. reglugerðarinnar. Telur A hf. sér heimilt í framtíðinni að selja hlutabréf í félaginu til hluthafa félagsins, án þess að það teljist almennt útböð, enda þótt heildarsöluverð hlutabréfanna fari fram úr 5.000.000 kr.

Ég skil athugasemdir A hf. við ákvæði reglugerðarinnar svo, að það gangi gegn skilgreiningu á almennu útböði verðbréfa í 6. tölul. 1. gr. laga nr. 9/1993, um verðbréfavíðskipti, að fella söluútböð á hlutabréfum til hluthafa í viðkomandi hlutafélagi undir reglur um almennt útböð verðbréfa, er gert sé í reglugerðinni. Er einkum á það bent, að þau við-

miðunarmörk varðandi fjölda aðila og fjárhæð falboðsins hlutfjár, sem mælt sé fyrir um í b- og c-liðum 1. tölul. 2. gr. reglugerðarinnar standist ekki, þegar um sé að ræða boð til hluthafa í viðkomandi hlutfélagi. Er því haldið fram, að ákvæði d-liðar 1. tölul. 2. gr. reglugerðarinnar, sem undanþiggur frá reglum um almennt útboð verðbréfa hlutabréfasölu, þar sem hver fjárfestir þurfi að greiða a.m.k. 5.000.000 kr., sé í hrópandi ósamræmi við fyrrgreindar reglur.

Vegna þessa þáttar kvörtunar A hf. tek ég fram, að umkvörtunarefni þetta er, að mín-um dómi, í þeim tengslum við deiluefni félagsins við bankaeftirlitið vegna ákvarðana þeirrar stofnunar um hlutabréfasölu þess og varða hagsmuni þess að öðru leyti svo, að ákvæði laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, standi því ekki í vegi vegna málsaðildar, að ég geti fjallað um þetta atriði.

Skilgreining á almennu útboði verðbréfa í 6. tölul. 1. gr. laga nr. 9/1993, um verðbréfavíðskipti, er svohljóðandi:

„Útboð samkynja verðbréfa sem boðin eru almenningi til kaups með almennri og opinberri auglýsingu eða kynningu með öðrum hætti sem jafna má til opinberrar auglýsingar.“

Frekari skilgreiningu á almennu útboði verðbréfa er ekki að finna í lögnum, en aðalákvæðið um almennt útboð verðbréfa er 17. gr. laganna, eins og fyrr segir. Í athugasemdum með 1. gr. frumvarps þess, er varð að lögum nr. 9/1993, segir svo um skilgreiningu á almennu útboði verðbréfa:

„Skilgreining á hugtakinu „almennt útboð“ í 6. tölul. er einnig ný í lögum hér á landi en hugtakið hefur verið skilgreint í reglum Seðlabanka Íslands frá 1990 um gerð útboðsgagna vegna almennra útboða markaðsverðbréfa og um fyrsta söludag einstakra verðbréfaflokka skv. 15. gr. laga nr. 20 4. apríl 1989. Í þeim reglum er almennt útboð skilgreint sem útboð markaðsverðbréfa sem beint er til almennings og einnig öll útboð nýs hlutfjár í hlutfélagi þar sem hluthafar eru 50 eða fleiri. Í frumvarpi þessu hefur verið fallið frá að nota hugtakið „markaðsverðbréf“ líkt og gert er í núgildandi lögum. Þrátt fyrir það er gert ráð fyrir að við almenn útboð verði fleiri en eitt samkynja verðbréf boðin almenningi með þeim hætti sem lýst er í þessum tölulið. Nánari ákvæði um framkvæmd útboða er að finna í 17. gr. frumvarpsins.“ (Alþt. 1992, A-deild, bls. 411.)

Eins og fram kemur í athugasemdunum, var ekki til að dreifa skilgreiningu á hugtakinu „almennt útboð verðbréfa“ í lögum nr. 20/1989, um verðbréfaviðskipti og verðbréfasjóði, enda þótt gert væri ráð fyrir almennu útboði verðbréfa í þeim lögum, sbr. einkum 15. gr. þeirra. Þess er getið í athugasemdunum, að hugtakið hafi verið skilgreint í reglum Seðlabanka Íslands frá 1990 um gerð útboðsgagna vegna almennra útboða markaðsverðbréfa og um fyrsta söludag einstakra verðbréfaflokka. Fyrri reglurnar hafa verið leystar af hólmi af reglum Verðbréfafings Íslands um gerð útboðsgagna og aðdraganda almenns útboðs verðbréfa, sbr. nú reglur um það efni frá 14. september 1993. Í 1. gr. þeirra reglna er um skilgreiningu á almennu útboði verðbréfa vísað til laga nr. 9/1993 og reglugerðar viðskiptaráðuneytisins um almennt útboð verðbréfa. Í reglum Seðlabankans um fyrsta söludag almennra útboða verðbréfa er nú enga skilgreiningu að finna á almennu útboði verðbréfa.

Í 4. tölul. 2. gr. laga nr. 13/1996, um verðbréfaviðskipti, er svipaða skilgreiningu að finna á almennu útboði og í lögum nr. 9/1993. Þó var sú þýðingarmikla breyting gerð, að samkvæmt skilgreiningu fyrrnefndu laganna fellur einungis sala nýrra verðbréfa, þ.e. frumsala, undir almennt útboð.

Í 2. gr. reglugerðar nr. 505/1993 er annars vegar í 1. tölul. mælt svo fyrir, að útboð séu undanskilin ákvæðum reglugerðarinnar, þegar ákveðin atvik liggja fyrir, og hins vegar í 2. tölul., að reglugerðin gildi ekki, þegar um er að ræða verðbréf af tilgreindum gerðum. Í 1. tölul. segir, að reglugerðin gildi ekki um:

- „1. Útboð þar sem eitt eða fleiri eftirtalinnna tilvika eiga við:
 - a. Hlutabréf eða samvinnuhlutabréf eru einungis boðin forgangsréttarhöfum í félagi og hömlur eru lagðar á viðskipti með bréfin.
 - b. Verðbréf eru boðin tilgreindum afmörkuðum hópi aðila, án auglýsingar eða kynningar sbr. 1. gr., enda sé hópurinn ekki stærri en 25 aðilar.
 - c. Áætlað heildarsöluverð verðbréfa nemi ekki meiru en 5.000.000 kr.
 - d. Hver fjárfestir þarf að reiða af hendi að minnsta kosti 5.000.000 kr. til kaupa á verðbréfunum.“

Í athugasemdum með frumvarpi því, er varð að lögum nr. 9/1993, er tekið fram, að við samningu þess hafi verið höfð hliðsjón af reglum Evrópubandalagsins, sem gilda muni á Evrópska efnahagssvæðinu.

Í svarbréfi viðskiptaráðuneytisins til mín, dags. 18. apríl 1995, kemur fram, að reglur Verðbréfaþings Íslands frá 14. september 1993, um gerð útboðsgagna og aðdraganda almenns útboðs verðbréfa, eru settar með hliðsjón af ráðstíllskipun 89/298/EBE frá 17. apríl 1989, sem ber heitið „um samræmingu á kröfum við gerð, athugun og dreifingu á útboðslýsingu sem birta skal við almennt útboð framseljanlegra verðbréfa“. Í bréfinu kemur og fram, að vegna þeirra ströngu reglna, sem gilda um almennt útboð verðbréfa, þyki eðlilegt að undanskilja ýmiss konar útboð og tegundir verðbréfa reglum þessum. Sé það gert með 2. gr. tilskipunarinnar. Tilskipun þessari, sem sé að finna í IX. viðauka við samninginn um Evrópska efnahagssvæðið, beri íslenskum stjórnvöldum að hrinda í framkvæmd. Þegar það hafi verið gert, hafi verið talið eðlilegt, í ljósi orðalags 2. málsl. 1. mgr. 17. gr. laga nr. 9/1993, að kveða á um undanþágur frá reglum um almennt útboð verðbréfa í reglugerð ráðuneytisins nr. 505/1993, sem gefin hafi verið út á grundvelli 38. gr. fyrrgreindra laga. Bendir ráðuneytið sérstaklega á það í tilefni af kvörtun A hf., að undanþáguákvæðin í 2. gr. reglugerðar þessarar séu byggð á 2. gr. tilskipunar 89/298/EBE. Þetta eigi t.d. við um fjárhæðarmörkin í c- og d-liðum 1. tölul. og a-lið 2. tölul. 2. gr. reglugerðarinnar. Hins vegar sé í tilskipuninni kveðið á um, að útboð skuli undanþegið, þegar framseljanleg verðbréf eru boðin takmörkuðum hópi manna án þess að tilgreint sé, hversu stór sá hópur megi vera. Í b-lið 1. tölul. 2. gr. reglugerðarinnar sé miðað við 25 og hafi sú tala verið valin með hliðsjón af 11. gr. laga nr. 9/1984, um frádrátt frá skattskyldum tekjum vegna fjárfestingar manna í atvinnurekstri, sbr. lög nr. 118/1989, um breytingu á þeim lögum.

Höfuðmarkmið ákvæða laga nr. 9/1993, um verðbréfaviðskipti, sem varða almenn útboð verðbréfa og reglna, sem settar eru um það efni með heimild í lögnum, er að vernda fjárfesta með því að veita þeim tryggjar upplýsingar um fjárfestingu í verðbréfum. Sama gildir um umrædda tilskipun ráðsins 89/298/EBE, sem tekur til samræmingar á kröfum við gerð, athugun og dreifingu á útboðslýsingu, sem birta skal við almennt útboð framseljanlegra verðbréfa. Í aðfaraorðum tilskipunarinnar segir meðal annars:

„Fjárfesting í framseljanlegum verðbréfum hefur, eins og önnur fjárfesting, í för með sér áhættu. Til að vernda fjárfestendur er nauðsynlegt að þeim sé gert kleift að meta þá áhættu rétt og taka ákvarðanir í fjárfestingarmálum út frá þekkingu á staðreyndum.

Fullnægjandi og réttar upplýsingar um framseljanleg verðbréf og útgefendur þeirra veita vernd þeim sem fjárfesta.

Slíkar upplýsingar auka enn fremur traust manna á framseljanlegum verðbréfum og stuðla þar með að eðlilegri starfsemi og uppbyggingu markaða með framseljanleg verðbréf.

Því ber að koma á virkri upplýsingastefnu á vettvangi bandalagsins varðandi framseljanleg verðbréf [. .].“

Hugtakið almennt útboð er ekki skilgreint til hlítar í tilskipuninni, enda segir svo í aðfaraorðum hennar:

„Hingað til hefur ekki tekist að veita alhliða skilgreiningu á hugtakinu „almennt útboð“ og öllum þáttum þess.“

Ákvæði 1. mgr. 1. gr. tilskipunarinnar afmarka þó gildissvið hennar að nokkru leyti. Þar segir, að hún gildi um framseljanleg verðbréf, sem boðin séu „almenningi í fyrsta sinn í aðildarríki enda séu þau ekki þegar skráð á verðbréfaþingi sem staðsett er eða starfrækt í því aðildarríki“. Í 1. mgr. 2. gr., a-, b-, c- og d-liðum kemur einnig fram nokkur afmörkun, þar sem gert er ráð fyrir því, að tilskipunin gildi ekki, þegar framseljanleg verðbréf eru boðin mönnum í tengslum við iðngrein þeirra, atvinnu eða störf (a-liður), og/eða framseljanleg verðbréf, sem boðin eru takmörkuðum hópi manna (b-liður), og/eða þegar heildarsöluverð bréfanna nemur ekki meira en 40.000 evrópskum mynteiningum (ECU) (c-liður), og loks þegar hver fjárfestandi þarf að reiða af hendi a.m.k. 40.000 evrópskar mynteiningar (ECU) til að festa kaup á þeim (d-liður).

Tilskipanir Evrópusambandsins stefna að lagasamræmingu á tilteknum sviðum. Megintilgangur þeirra er oftast sá að skapa sömu skilyrði í löggjöf aðildarríkjanna varðandi tiltekin atriði, en mun síður er að því stefnt, að löggjöf í aðildarríkjunum verði eins í öllum atriðum. Tilskipunum er beint að aðildarríkjunum, einu eða fleirum, og eru bindandi fyrir þau að því er varðar það markmið, sem að er stefnt með þeim. Aðildarríkjunum er hins vegar látið eftir að ákveða nánar um form og leiðir til þess að ná þessum markmiðum. Aðildarríkjunum er almennt skylt að aðlaga löggjöf sína viðkomandi tilskipun, þannig að einstaklingar og lögaðilar njóti sömu réttinda og beri sömu skyldur og leiða mundi af ákvæðum tilskipunarinnar.

Fyrirgreind tilskipun nr. 89/298/EBE er sett í samræmi við 54. gr. stofnsáttmála Evrópubandalagsins, sem fjallar um almenna áætlun um afnám gildandi hamla við rétti til að stofnsetja fyrirtæki innan bandalagsins og um það, hvernig henni skuli hrundið í framkvæmd. Tilgangurinn er að samræma ákvæði laga og stjórnislyfyrirmæla, sem sett eru í aðildarríkjunum, og koma á og greiða fyrir starfsemi sameiginlega markaðarins.

Af aðfaraorðum tilskipunarinnar má ráða, að markmið hennar eru að ryðja burtu hindrunum, sem gætu verið fyrir hendi í lögum aðildarríkjanna vegna mismunandi krafna í þeim við gerð, athugun og dreifingu á útboðslýsingu, sem birta skal við almennt útboð. Ólíkar kröfur af því tagi kynnu hæglega að hindra framkvæmd sameiginlega markaðarins.

Með tilskipuninni er ekki aðeins stefnt að því að móta reglur, sem vekja traust manna í sem ríkustum mæli á framseljanlegum verðbréfum, heldur einnig að skapa sem líkastan grundvöll fyrir verðbréfavíðskipti í aðildarríkjum Evrópubandalagsins og á hinu evrópska efnahagssvæði. Slíkur grundvöllur er til þess fallinn að örva víðskipti með framseljanleg verðbréf, en að því er einmitt stefnt.

Augljóst er, að til þess að markmið tilskipunarinnar náist, verður hún að gilda um sömu tilvik í aðildarríkjunum. Gildissvið hennar hefur því meginþýðingu. Verður því að ganga út frá því, að aðildarríkin geti ekki fellt nein tilvik undan gildissviði hennar, sem ekki er heimilað sérstaklega. Þetta tekur meðal annars til þess, hvaða útboð teljist falla undir gildissvið hennar.

Af framansögðu tel ég leiða, að aðildarríkjunum beri að aðlaga löggjöf sína ákvæðum tilskipunarinnar, þannig að sömu lagaskilyrði gildi fyrir einstaklinga og lögaðila, sem tilskipunin mælir fyrir um.

Með lögum nr. 2/1993, um Evrópska efnahagssvæðið, var meginmáli samningsins um Evrópska efnahagssvæðið veitt lagagildi hér á landi svo og tilteknum öðrum ákvæðum í viðaukum og bókunum hans. Samkvæmt 119. gr. EES-samningsins, sbr. einnig 2. gr., skulu viðaukar, svo og gerðir, sem vísað er til í þeim og aðlagðar eru vegna samningsins, auk bókana, vera óaðskiljanlegur hluti samningsins. Í 7. gr. EES-samningsins segir síðan svo:

„Gerðir sem vísað er til eða er að finna í viðaukum við samning þennan, eða ákvörðunum sameiginlegu EES-nefndarinnar, binda samningsaðila og eru þær eða verða teknar upp í landsrétt sem hér segir:

- a) gerð sem samsvarar reglugerð EBE skal sem slík tekin upp í landsrétt samningsaðila,
- b) gerð sem samsvarar tilskipun EBE skal veita yfirvöldum samningsaðila val um form og aðferð við framkvæmdina.“

Það er sérstakt markmið samkvæmt EES-samningnum að mynda öflugt og einsleitt evrópskt efnahagssvæði, sem grundvallist á sameiginlegum reglum og sömu samkeppnis-skilyrðum á því sviði, sem samningurinn tekur til. Í honum er að finna reglur, sem kveða nánar á um, með hvaða hætti þetta geti orðið.

Sú gerð, sem hér er til athugunar, er, eins og þegar er fram komið, tilskipun ráðsins nr. 89/298/EBE um samræmingu á kröfum við gerð, athugun og dreifingu á útboðslýsingu, sem birta skal við almennt útboð framseljanlegra verðbréfa. Hennar er getið í IX. viðauka EES-samningsins, sem fjallar um fjármálaþjónustu. Samkvæmt 7. gr. EES-samningsins var því rétt að laga íslenska löggjöf að fyrirmælum tilskipunarinnar. Virðist sú aðlögun hafa farið fram með fyrrgreindum lögum nr. 9/1993, um verðbréfavíðskipti, reglugerð nr. 505/1993, um almennt útboð verðbréfa, og reglum um gerð útboðsgagna og aðdraganda útboðs, sem stjórn Verðbréfaþings Íslands setur, sbr. reglur frá 14. september 1993 og reglum, sem Seðlabanki Íslands hefur sett um fyrsta söludag einstakra útboða, sbr. nú reglur frá 2. maí nr. 253/1996, um fyrsta söludag almennra útboða verðbréfa.

Samkvæmt 3. gr. laganna um Evrópska efnahagssvæðið skal skýra lög og reglur, að svo miklu leyti sem við á, til samræmis við EES-samninginn og þær reglur, sem á honum byggja. Í bókun 35, sem fylgdi samningnum, segir að komi til árekstra milli EES-reglna, sem komnar eru til framkvæmda, og annarra settra laga, skuldbindi EFTA-ríkin sig til að setja, ef þörf krefur, lagaákvæði þess efnis, að EES-reglur gildi í þeim tilvikum. Rétt er að geta þess, að ákvæði bókunar 35, sbr. einnig 102. gr. EES-samningsins, leiða til þeirrar niðurstöðu, að einstaklingar og lögaðilar geta ekki byggt á EES-samningnum sjálfum, nema að því leyti sem hann eða hlutar hans hafa verið lögteknir sérstaklega eða heimild til þess sé að finna í stjórnskipunarreglum viðkomandi ríkis. Hér á landi hefur verið litið svo á, að taka verði EES-samninginn í lög, að nokkru leyti eða öllu, og gera hann þannig að hluta af landsrétti, til þess að ná þessum réttaráhrifum.

Af framansögðu tel ég ljóst, að íslensk lög ber að túlka til samræmis við ákvæði EES-samningsins. Þetta gildir einnig um þær gerðir, sem vísað er til í viðaukunum og síðar hafa verið samþykktar í samræmi við málsmeðferðarreglur í 102. gr. samningsins.

Eins og fyrr greinir, er í tilskipun nr. 89/298/EBE að finna nokkra en ekki einhlíta skilgreiningu á hugtakinu almennt útboð. Talsmaður A hf. byggir athugasemdir sínar við b-lið 1. tölul. 2. gr. reglugerðar nr. 505/1993 einkum á því, að það eigi sér ekki stöð í lögum að skilgreina tilboð hlutafélags til 26 hluthafa sem almennt útboð verðbréfa samkvæmt

lögum um verðbréfavíðskipti. Ennfremur telur hann, að ákvæði c- og d-liða 1. tölul. 2. gr. reglugerðarinnar eigi sér ekki lagastoð.

Arétta ber, að í skilgreiningu 6. tölul. 1. gr. laga nr. 9/1993, um verðbréfavíðskipti, er sérstaklega tekið fram um hugtakið almennt útböð, að verðbréf séu boðin „almennings til kaups með almennri og opinberri auglýsingu eða kynningu með öðrum hætti sem jafna má til opinberrar auglýsingar“. Athugasemdir við 1. gr. frumvarps þess, er varð að lögum nr. 9/1993, sbr. hér að framan, þar sem vikið er að fyrri reglum Seðlabankans, skýra ekki til fullnustu viðhorf löggjafans til þessa atriðis.

Tilgangur ákvæða tilskipunar nr. 89/298/EBE er að samræma löggjöf aðildarríkjanna á gildissviði hennar að því marki, sem hún kveður á um. Ákvæði íslenskra laga ber að túlka til samræmis við tilskipunina að því leyti sem unnt er. Ég tel, að það samrýmist 6. tölul. 1. gr. laga nr. 9/1993, sbr. og nú 4. tölul. 2. gr. laga nr. 13/1996, að skýra hann til samræmis við b-, c- og d-liði 1. mgr. 2. gr. tilskipunarinnar. Ég tel einnig, að það fái staðist að setja reglugerð um almennt útböð verðbréfa á grundvelli 38. gr. laga nr. 9/1993, um verðbréfavíðskipti, þar sem meðal annars sé nánari skilgreining á því, hvaða útböð skuli teljast almenn, og ítarlegri reglur um gerð útböðsgagna og aðdraganda útböðs.

Ég tel hins vegar, að hæpinn lagagrundvöllur sé fyrir því að taka skilyrði í reglugerðina, sem ekki fá samrýmst orðum 1. gr. laga nr. 9/1993, skýrðum með þeim hætti, sem leiðir af ákvæðum tilskipunar nr. 89/298/EBE. Af því leiðir, að ákvæði b-, c- og d-liða 1. tölul. 2. gr. reglugerðar nr. 505/1993 mega, að mínum dómi, ekki ganga lengra en orð 1. gr. laga nr. 9/1993 leyfa, skýrð með fyrrgreindum hætti.

Samkvæmt þessu er það skoðun mín, að ekki sé öruggt, að ákvæði b-liðar 1. tölul. 2. gr. reglugerðar nr. 505/1993 fái staðist, þar sem útböð án auglýsingar eða tilkynningar, sem taka til fleiri en 25 aðila, geta varla talist almenn útböð í öllum tilvikum samkvæmt 6. tölul. 1. gr. laga nr. 9/1993. Þetta á auðvitað því fremur við eftir því sem hópurinn er minni. Tilskipunin hefur ekki að geyma fyrirmæli um þá afmörkun við fjölda, sem um getur í reglugerð nr. 505/1993, auk þess sem hugtakið „takmarkaður hópur manna“ í tilskipuninni snýr eðli sínu samkvæmt ekki einungis að tilteknum fjölda manna, heldur einnig að hópum, sem kunna að vera takmarkaðir með ýmsum öðrum hætti.

Að því er varðar c- og d-liði 1. tölul. 2. gr. reglugerðar nr. 505/1993 er það skoðun mín, að ekki sé heldur öruggt, að þau ákvæði fái staðist. Í tilskipuninni er miðað við, að hún gildi ekki um útböð, þegar heildarsöluverð sé ekki hærra en 40.000 ECU (c-liður) eða þegar hver fjárfestandi þarf að reiða meira af hendi en 40.000 ECU (d-liður). Af því leiðir, að tilskipunin gildir, að öðrum skilyrðum fullnægðum, um öll útböð, sem fara yfir þessi mörk. Sú fjárhæð, sem miðað er við í reglugerð nr. 505/1993, þ.e. 5.000.000 kr., er nokkuð yfir þeim mörkum. Er þá miðað við kaupgengi evrópskrar mynteiningar 14. desember 1993, kr. 81,07, er reglugerð nr. 505/1993 var birt.

Með vísan til þess, sem að framan greinir, tel ég ástæðu til að beina því til viðskiptaráðherra, að hann taki til endurskoðunar ákvæði b-, c- og d-liða 1. tölul. 2. gr. reglugerðar nr. 505/1993, um almennt útböð verðbréfa, í samræmi við niðurstöðu mína í álitinu þessu.“

VI.

Meginniðurstöður álitis míns, dags. 2. október 1996, voru þessar:

„Ég tel, að óljóst sé samkvæmt núgildandi löggjöf, hvort A hf. hafi verið heimilt að kæra hina umdeildu ákvörðun bankaeftirlitsins frá 23. desember 1994 í máli þess og meðferð þess á málinu til viðskiptaráðuneytisins í því skyni að fá ákvörðunina fellda úr gildi eða henni breytt. Ég tel nauðsynlegt, að þessari óvissu verði eytt og tryggður verði með lögum kæruréttur til viðskiptaráðuneytisins á ákvörðunum bankaeftirlits Seðlabanka Íslands bæði á vettvangi hins eiginlega bankaeftirlits og annarra verkefna, sem bankaeftirlitinu eru falin lögum samkvæmt. Af því tilefni er álit þetta því sent forseta Alþingis og

viðskiptaráðherra, sbr. 11. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, og 11. gr. reglna nr. 82/1988, um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis.

Að því er snertir lagaheimild ákvæða í reglugerð nr. 505/1993, um almennt útboð verðbréfa, tel ég tilefni til að beina því til viðskiptaráðuneytisins, að það taki til endurskoðunar skilyrði b-liðar 1. tölul. 2. gr. reglugerðarinnar, sem bindur skilgreiningu á afmörkuðum hópi við hámarksfjölda aðila, og ákvörðun fjárhæða í c- og d-liðum 1. tölul. sömu greinar.

Að því er varðar meðferð bankaeftirlitsins á máli A hf., þá tel ég, eins og atvikum var háttað, að A hf. hafi haft nægjanlegt tækifæri til að neyta andmælaréttar síns, áður en ákvörðun var tekin. Ég álfít hins vegar, að vinnubrögð bankaeftirlitsins hefðu átt að vera vandaðri og rannsókn málsins ítarlegri og markvissari.

Ætluð brot bankaeftirlitsins á þagnarskylduákvæðum 38. gr. laga nr. 36/1986 og yfirlýsingar forsvarsmanna þess í fjölmiðlum að málinu loknu gefa mér ekki tilefni til sérstakra athugasemda, enda hefur komið fram af hálfu viðskiptaráðuneytisins og Seðla-bankans, að ráðgert sé að huga sérstaklega að þagnarskyldunni.“

VII.

Með bréfum, dags. 17. febrúar og 4. júlí 1997, óskaði ég eftir upplýsingum viðskiptaráðherra um, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í tilefni af fyrrgreindu álit mínu. Svar viðskiptaráðuneytisins, dags. 11. júlí 1997, barst mér 21. s.m. Þar segir meðal annars:

„Hinn 14. maí 1996 skipaði viðskiptaráðherra nefnd um endurskoðun eftirlits með fjármálastofnunum. Samkvæmt skipunarbréfi er nefndinni ætlað að taka til athugunar hvernig eftirliti með fjármálastofnunum verði best háttað í framtíðinni, m.a. með það að markmiði að eftirlitsstarfsemi á þessu sviði fullnægi á sem árangursríkastan hátt þeim kröfum sem gerðar eru til starfseminnar. Nefndinni er meðal annars ætlað að taka til skoðunar stjórnarsýslulega stöðu eftirlitsstofnunar. Í því efni hefur nefndin fjallað um kærurétt á ákvörðunum og málsmeðferð eftirlitsstofnunar, í þessu tilviki bankaftirlits, til viðskiptaráðuneytis. Umrædd nefnd hefur ekki lokið störfum en þess er að vænta innan fárra vikna. Á grundvelli niðurstaðna nefndarinnar mun ráðherra taka ákvörðun um nánari framgang málsins.

Vegna tilmæla yðar er varðar lagaheimild ákvæða í reglugerð nr. 505/1993, um almennt útboð verðbréfa, upplýsist að umrædd reglugerð sætir nú endurskoðun þar sem m.a. hefur verið hugað að tilmælum yðar. Ekki liggur endanlega fyrir hvenær reglugerðinni verður breytt, en stefnt er að því að það verði á næstu vikum.“

IV. UPPLÝSINGAR VEGNA ÁÐUR AFGREIDDRA MÁLA.

Ársskýrsla 1990, bls. 93 og 1991, bls. 170.

Tannlæknakostnaður fanga. (Mál nr. 102/1989)

Hinn 5. september 1996 barst mér bréf dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 30. ágúst 1996. Þar segir:

„Nýlega hefur fyrirspurn verið beint frá embætti yðar til ráðuneytisins um til hvaða aðgerða ráðuneytið hafi gripið í tilefni af álitum umboðsmanns Alþingis nr. 102/1989 er fjallar um tannlæknakostnað fanga.

Nefnd sem skipuð var af heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra á sl. ári til að fjalla um skipulag heilbrigðisþjónustu fyrir fanga hefur til meðferðar og er ætlað að finna lausn á þessu máli. Þess er að vænta að nefndin ljúki senn störfum, og verða yður þá sendar tillögur eða ályktanir hennar.

Á árinu 1995 var orðið ljóst að ekki yrði komist hjá því að setja reglur um hvernig kostnaði skyldi skipt fyrir brádatannviðgerðir. Var farið yfir kostnaðartölur úr bókhaldi einstakra fangelsa og settar reglur hinn 11. apríl 1995. Þar var mótuð sú grundvallarregla að fangar skyldu greiða 25% af kostnaði. Sú regla hefur unnið sér sess og hefur gefist ágætlega. Við endurskoðun reglnanna í árslok 1995 voru mótaðar ítarlegri reglur um tannviðgerðir og kostnað vegna þeirra, og hafa þær gilt frá 1. janúar 1996. [. . .]

Leitað hefur verið umsagnar fangelsismálastofnunar ríkisins um fyrirspurn yðar og hjálagað sendist ljósrit bréfs hennar, dags. 26. þ.m., en þar kemur fram hver þróun kostnaðar hefur verið og hvernig kostnaðarskipting hefur reynst.“

Fyrirnefndar reglur um tannviðgerðir og kostnað vegna þeirra hljóða svo:

„Reglur varðandi tannlæknisþjónustu við fanga hafa verið endurskoðaðar. Frá og með 1. janúar 1996 gilda eftirfarandi reglur:

1. Fangar eiga rétt á að njóta tannlæknisþjónustu.
2. Fangar greiða sjálfir fyrir tannlæknisþjónustu.
3. Ef fangi af fjárhagsástæðum getur ekki greitt fyrir tannlæknisþjónustu greiðir viðkomandi fangelsi fyrir **bráðþjónustu**, t.d. vegna tannverks og ígerða. Fangi greiðir ávallt fjórðung (25%) kostnaðar vegna tannlæknisþjónustu og skal það innheimt af dagpeningum og/eða vinnulaunum. Heimilt er að skipta innheimtu niður á nokkrar vikur uns skuld er að fullu greidd.
4. Heildarkostnaður vegna tannlæknisþjónustu á einu ári vegna fanga er að hámarki kr. 30.000. Það þýðir þó ekki að fangar eigi rétt á tannviðgerðum fyrir fyrrgreinda upphæð. Kostnaði vegna tannviðgerða skal halda til haga fyrir hvern og einn fanga. Forstöðumenn fangelsa skulu gæta þess að upplýsingar um tannlæknakostnað fylgi fanga ef hann flyst milli fangelsa. Eins skulu forstöðumenn sjá til þess að skuld fanga vegna tannlæknakostnaðar fylgi fanga á milli fangelsa þannig að tryggt sé að fangi greiði skuld sína.
5. Leita skal til tannlækna á því svæði þar sem fangi er vistaður til að koma í veg fyrir ferðir með fanga um langar leiðir. Hafi meðferð ekki lokið þegar fangi er

- fluttur í annað fangelsi kann að þurfa að ljúka meðferð hjá þeim tannlækni sem hóf hana en reyna ber að lágmarka fjölda slíkra ferða.
6. Reikningar frá tannlæknum skulu vera á nafn fanga og sundurliðaðir. Að öðrum kosti eru þeir ekki greiddir.
 7. Forstöðumenn fangelsa sjá um að þessum reglum sé framfylgt.“

Fyrirgreint bréf Fangelsismálastofnunar ríkisins til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 26. ágúst 1996, hljóðar svo:

„Nokkurrar óvissu hefur gætt um hvaða tannlæknaþjónustu fangelsi skulu veita föngum og hver bera eigi kostnað vegna hennar. Fangelsismálastofnun setti þann 11. apríl 1995 reglur um tannlæknaþjónustu og kostnað vegna hennar. Í þeim reglum var tekið mið af álitum umboðsmanns Alþingis í málinu nr. 102/1989. Reglur þessar voru endurskoðaðar lítilllega í lok árs 1995 og tóku nýjar reglur gildi þann 1. janúar 1996. Reglurnar hanga uppi í fangelsum föngum og starfsfólki til kynningar.

Segja má að bráðaþjónusta sé greidd fyrir svo til alla fanga og að allir fangar greiði 25% kostnaðar. Varðandi tannlæknaþjónustu umfram bráðaþjónustu þá er það skoðað í hverju tilfelli fyrir sig, m.a. með tilliti til lengdar afplánunardóms. Fangelsismálastofnun telur að þetta fyrirkomulag hafi gefist ágætlega. Enginn vafi er á hvaða reglur gilda, afgreiðsla er fljót og menn virðast hafa skilning á að föngum beri að greiða a.m.k. fyrir hluta af tannlæknaþjónustu. Hvað varðar kostnað við tannlæknaþjónustu þá lækkaði hann milli árána 1995 og 1996 um rúm 30% fyrstu sjö mánuði ársins. Það stafar ekki eingöngu vegna nýrra reglna heldur var uppsafnaður vandi í byrjun árs 1995 sem kallaði á kostnaðarsamar aðgerðir. Eins má vera að reikningar komi með greiðslu með misjöfnum hætti milli ára.“

Ársskýrsla 1991, bls. 104, og 1995, bls. 544.

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

Á 121. löggjafarþingi var lagt fram frumvarp til laga um póstþjónustu. Í 33. gr. frumvarpsins er tekið fram að póstsendingar „til einstaklinga sem úrskurðaðir [hafi] verið gjaldþrota [megi] afhenda skiptastjórum eftir beiðni þeirra, enda beri þær með sér að varða fjárhagsmálefni þrotamanns“. Frumvarpið var samþykkt sem lög nr. 142/1996.

Ársskýrsla 1992, bis. 111.

**Afturköllun vínveitingaleyfis og skemmtanaleyfis.
Andmælaréttur. Lögreglurannsókn. Lögregla slítur skemmtanahaldi.
Rökstuðningur. Meðalhófsreglan.
(Mál nr. 436/1991)**

Með bréfum, dags. 4. júní og 8. júlí 1996, óskaði ég eftir upplýsingum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins um, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af framangreindu álitinu mínu. Með bréfi, dags. 15. júlí 1996, tilkynnti dóms- og kirkjumálaráðuneytið mér, að hinn 20. september 1995 hefði ráðherra skipað nefnd til að gera tillögur um endurskoðun á gildandi lagareglum um skilyrði fyrir veitingu leyfis til áfengisveit-

inga og um rekstur skemmtistaða. Hefði nefndinni einnig verið falið að gera tillögur um eftirlit með áfengisveitingahúsum og gjaldtöku í því sambandi. Þá væri það meðal annars hlutverk nefndarinnar að gera tillögur um endurskoðun reglna og skemmtanaleyfi. Fyrirhugað væri að nefndin skilaði drögum að lagafrumvarpi, er lyti að þeim atriðum, sem fram kæmu í framangreindu álitu í ágústmánuði 1996. Yrðu þá tillögur nefndarinnar teknar til athugunar í ráðuneytinu.

Með bréfi, dags. 17. febrúar 1997, óskaði ég eftir frekari upplýsingum dóms- og kirkjumálaráðherra um, hvort einhverjar ákvarðanir hafi verið teknar í framhaldi af fyrrgreindu bréfi. Í svari dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 7. maí 1997, segir meðal annars:

„Af þessu tilefni vill ráðuneytið upplýsa, að nefnd sú sem skipuð var til að gera tillögur um endurskoðun nefndra atriða, skilaði af sér í ágúst á liðnu ári. Voru tillögur nefndarinnar í formi draga að tveimur frumvörpum sem síðan voru áfram til meðferðar í ráðuneytinu á liðnu hausti.

Í framhaldi af þeirri vinnu var ákveðið að leggja frumvörpin tvö fyrir Alþingi, [. . .]. Vegna tafa við meðferð frumvarpanna í ríkisstjórn og þingflokki tókst þó ekki að koma þeim á dagskrá Alþingis á yfirstandandi löggjafarþingi. Varð því ekki af því, að mælt væri fyrir frumvörpunum, en reiknað er með að þau verði lögð fyrir þingið þegar það kemur saman að nýju í haust.“

Ársskýrsla 1994, bls. 121.

Greiðslur til seljenda félagslegra íbúða. (Mál nr. 1001/1994)

Hinn 14. mars 1997 barst mér bréf félagsmálaráðuneytisins í tilefni af ofangreindu máli.

Þar segir:

„Í álitu yðar til ráðuneytisins, dags. 22. febrúar 1994, er í 4. lið að finna ábendingu um hvort ekki sé til athugunar að endurskoða eyðublöð þau sem notuð eru af húsnæðisnefndum við uppgjör á greiðslu til seljanda félagslegra íbúða.

Ráðuneytið kom ábendingu yðar áleiðis til Húsnæðisstofnunar ríkisins.

Með bréfi Húsnæðisstofnunar ríkisins til félagsmálaráðuneytis, dags. 21. febrúar 1997, er upplýst að félagsíbúðadeild og lögfræðideild Húsnæðisstofnunar hafi að undanfögnu unnið að endurskoðun nokkurra eyðublaða sem húsnæðisnefndir sveitarfélaganna, ásamt nokkrum öðrum framkvæmdaraðilum, hafi notað vegna félagslegra íbúða.

Eyðublöðin eru sem hér segir:

1. *Kaupsamningur um félagslegar íbúðir skv. 20. gr. rgl., nr. 375/1996.*
2. *Eignarhluti seljanda skv. reiknireglu 2 í 75. gr. rgl., nr. 375/1996.*
3. *Eignarhluti seljanda skv. 88. gr. laga, nr. 97/1993 með síðari breytingum.*
4. *Eignarhluti seljanda skv. 85. gr. laga, nr. 97/1993 með síðari breytingum.*
5. *Mat á verðgildi endurbóta og viðhalds skv. reglum húsnæðismálastjórnar.*
6. *Beiðni um kaup.*

Tekið skal fram að í þeim eyðublöðum, þar sem það á við, er að finna leiðbeiningar um heimild til þess að fá ákvörðun rökstudda, sbr. 21. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, og um málskot til húsnæðismálastjórnar.“

Ársskýrsla 1994, bls. 128.

**Landgræðsla. Stjórnsýslukæra. Afturköllun
stjórnvaldsákvörðunar. Skilyrði afturköllunar.
(Mál nr. 545/1991)**

Hinn 12. september 1996 barst mér bréf landbúnaðarráðuneytisins, dags. 10. september s.á., í framhaldi af bréfaskiptum mínum við ráðuneytið sem rakin eru á bls. 137–140 í skýrslu minni fyrir árið 1994, og urðu eftir að framangreindu máli lauk með álitu mínu 6. janúar 1994.

Bréfi ráðuneytisins fylgdi ljósrit af yfirlýsingu landbúnaðarráðherra frá 3. september 1996 en þar segir að með „vísan til niðurstöðu umboðsmanns Alþingis [. . .], [lýsi] landbúnaðarráðuneytið v/Landgræðslu ríkisins því hér með yfir að ofangreind yfirlýsing frá 30. maí 1946 er fallin niður. Af því leiðir að ákvörðun ráðuneytisins í bréfi til Landgræðslu ríkisins dags. 29. apríl 1991 kemur ekki til framkvæmda“.

Ársskýrsla 1995, bls. 114.

**Ábúðarlög. Eigendaskráning á endurræktun.
Fasteignaskrá. Andmælaréttur.
(Mál nr. 823/1993)**

Með bréfi, dags. 13. mars 1995, sendi ég fjármálaráðuneytinu álit mitt í máli A vegna kvörtunar hennar yfir því, að eigendaskráningu jarðarinnar X í fasteignaskrá samkvæmt lögum nr. 94/1976, um skráningu og mat fasteigna, hefði verið breytt með þeim hætti af hálfu Fasteignamats ríkisins, að leiguliðar jarðarinnar hefðu verið skráðir eigendur tiltekinna ræktunar. Jafnframt kvartaði hún yfir því, að fjármálaráðuneytið hefði með bréfi frá 7. janúar 1993 synjað um leiðréttingu á framangreindri breytingu. Í niðurstöðu álits míns kom fram, að ekki hefðu legið fyrir fullnægjandi gögn um eignarhald leiguliða jarðarinnar á umræddri ræktun, þegar skráningu á eignarhaldi A var breytt í fasteignaskrá Fasteignamats ríkisins. Þá hefði þess ekki verið gætt af hálfu Fasteignamats ríkisins að gefa jarðar-eigendum kost á að tjá sig, áður en framkomin beiðni leiguliða jarðarinnar var tekin til afgreiðslu haustið 1989. Af þeim sökum beindi ég þeim tilmælum til fjármálaráðuneytisins að mál A yrði endurupptekið, færi hún fram á það, og yrði þá tekið mið af þeim sjónarmiðum, sem fram kæmu í álitu mínu.

Með bréfum, dags. 23. febrúar, 2. apríl og 4. júní 1996 óskaði ég eftir upplýsingum frá fjármálaráðuneytinu um, hvort A hefði leitað til Fasteignamats ríkisins eða ráðuneytisins á ný, og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af því.

Hinn 24. september 1996 barst mér svar fjármálaráðuneytisins. Þar segir meðal annars:

„Því er til svars að [A] mun ekki hafa sent ráðuneytinu erindi hér að lútandi. Hún mun hins vegar hafa snúið sér til Fasteignamats ríkisins og óskað eftir því að mál hennar yrði skoðað að nýju. Samkvæmt upplýsingum frá Fasteignamati ríkisins afgreiddi umdæmistækni­fræðingur Fasteignamats ríkisins í [. . .]-umdæmi þetta erindi [A] í samræmi við þau sjónarmið sem fram komu í álitu yðar.

Ráðuneytið vill að lokum biðjast sérstakrar velvirðingar á þeim drætti sem orðið hefur á afgreiðslu máls þessa.“

Ársskýrsla 1995, bls. 251.

**Almannafriður á helgidögum þjóðkirkjunnar. Lokun verslunar um páska. Samþykktir um lokunartíma sölubúða. Rökstuðningur úrskurða í kærumálum. Samræmi í stjórnsluframkvæmd. Starfssvið umboðsmanns Alþingis.
(Mál nr. 1046/1994)**

Á 121. löggjafarþingi var að nýju lagt fram frumvarp til laga um helgidagafrið, þar sem meðal annars var byggt á þeim athugasemdum sem gerðar voru í fyrrgreindu álitni. Frumvarpið var samþykkt sem lög nr. 32/1997.

Ársskýrsla 1995, bls. 260.

**Almannafriður á helgidögum þjóðkirkjunnar. Skemmtanaleyfi. Vínveitingaleyfi. Rannsóknarregla. Omálefnaleg sjónarmið. Venja. Stjórnslukæra. Rökstuðningur. Samræmi í stjórnsluframkvæmd. Meinbugir á lögum.
(Mál nr. 1169/1994)**

Á 121. löggjafarþingi var að nýju lagt fram frumvarp til laga um helgidagafrið, þar sem meðal annars var byggt á þeim athugasemdum sem gerðar voru í fyrrgreindu álitni. Frumvarpið var samþykkt sem lög nr. 32/1997.

Jafnframt var á 121. löggjafarþingi lagt fram frumvarp til laga um breyting á áfengislögum, nr. 82 2. júlí 1969, með síðari breytingum (leyfi til áfengisveitinga). Frumvarpið var ekki samþykkt.

Ársskýrsla 1995, bls. 402.

**Gjald fyrir einangrun dýrs vegna sóttvarna. Lögætisregla. Þjónustugjöld. Skilyrt stjórnvaldsákvörðun.
(Mál nr. 1194/1994)**

Með bréfi landbúnaðarráðuneytisins, dags. 27. september 1996, barst mér afrit af samkomulagi ráðuneytisins við A frá 24. september 1996. Þar segir meðal annars:

- „1. Landbúnaðarráðuneytið v/Embættis yfirdýralæknis hefur tekið til endurskoðunar ákvörðun í bréfi dags. 29. febrúar 1996 og samþykkir nú að greiða [A] kr. 90.000,- vegna kostnaðar tengdum einangrun á viðkomandi heimilisketti. Aðilar eru sammála um að ónauðsynlegt sé að sundurliða greiðsluna, en með henni er tekið tillit til kostnaðar af rekstri málsins hjá Embætti yfirdýralæknis, ráðuneyti og umboðsmanni Alþingis.
2. Fjárhæð samkvæmt tölulíð 1 lofar landbúnaðarráðuneytið að greiða eigi síðar en 1. október 1996 [. .]

3. Með samkomulagi þessu eru til lykta leidd öll ágreiningsefni milli [A], annars vegar og Embættis yfirdýralæknis og landbúnaðarráðuneytis, hins vegar vegna innflutnings og einangrunar á heimilisketti á árinu 1993. Með undirritun sinni undir samkomulag þetta lýsa aðilar því yfir að þeir eigi engar frekari kröfur hvor á annan vegna málsins.
4. Landbúnarráðuneytið tekur fram að ákvörðun um peningagreiðslu skv. lið 1, felur ekki í sér viðurkenningu á því að reikningur fyrir kostnað Einangrunarstöðvarinnar vegna kattarins hafi verið ólögmat, heldur varðar ákvörðun ráðuneytisins um greiðslu þessa eingöngu þá fyrirhöfn og kostnað sem [A] hefur haft af málinu.“

Ársskýrsla 1995, bls. 45L.

Endurgreiðsla tryggingagjalds. Innköllun máls. Nauðsyn á skýrri lagaheimild fyrir íþyngjandi reglugerðarákvæði. Valdframsál. Meðalhófsregla. (Mál nr. 1185/1994)

Með bréfi, dags. 9. maí 1995, sendi ég fjármálaráðuneytinu álit mitt í tilefni af kvörtun A hf., en kvörtunin beindist að úrskurði fjármálaráðuneytisins frá 11. júlí 1994, þar sem hafnað var endurgreiðslu tryggingagjalds til handa A hf. vegna desembermánaðar 1993. Í niðurstöðu álits míns kom fram, að ákvæði 2. másl. 5. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 248/1993, um endurgreiðslu tryggingagjalds, sem fjármálaráðuneytið byggði synjun sína á í fyrrgreindum úrskurði ætti sér ekki nægilega lagastoð. Það voru því tilmæli mín til ráðuneytisins, að það sæi til þess, kæmi fram umsókn frá A hf. um endurgreiðslu tryggingagjalds, að sú umsókn fengi efnislega úrlausn að lögum og eftir réttum stjórnarfarslegum leiðum, í samræmi við niðurstöður álits míns.

Með bréfum, dags. 23. febrúar, 2. apríl og 4. júní 1996, óskaði ég eftir upplýsingum um, hvort A hf. hefði leitað til ráðuneytisins á ný, og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af því. Í svari fjármálaráðuneytisins, dags. 24. september 1996, segir meðal annars:

„Ráðuneytinu hafa borist nokkur erindi um endurgreiðslu tryggingagjalds eftir að álit yðar barst ráðuneytinu, þ.á.m. frá [A] hf. Ráðuneytið fól embætti ríkisskattstjóra að annast endurgreiðslu tryggingagjald í samræmi við álit yðar. Samkvæmt upplýsingum frá embætti ríkisskattstjóra hafa þessi erindi öll verið afgreidd, þ.á.m. erindi [A] hf. og félaginu þar með endurgreitt umrætt tryggingagjald í samræmi við álit yðar.

Sérstaklega er beðist velvirðingar á þeim drætti sem orðið hefur á afgreiðslu máls þessa.“

V. SKRÁR.

I. Númeraskrá.

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

Mál nr. 3/1988 SUA 1989:14	Mál nr. 79/1989 SUA 1989:19, 1994:415	Mál nr. 162/1989 SUA 1990:128
Mál nr. 4/1988 SUA 1988:19	Mál nr. 80/1989 SUA 1991:17, 1992:328	Mál nr. 163/1989 SUA 1989:92, 1990:228
Mál nr. 7/1988 SUA 1988:19	Mál nr. 82/1989 SUA 1991:56	Mál nr. 164/1989 SUA 1989:115
Mál nr. 8/1988 SUA 1989:98	Mál nr. 83/1989 SUA 1989:90	Mál nr. 166/1989 SUA 1989:52, 1990:227
Mál nr. 12/1988 SUA 1988:19	Mál nr. 84/1989 SUA 1990:162, 1991:171	Mál nr. 169/1989 SUA 1990:171
Mál nr. 17/1988 SUA 1989:58, 1991:168	Mál nr. 85/1989 SUA 1990:186	Mál nr. 170/1989 SUA 1990:97, 1991:170
Mál nr. 18/1988 SUA 1988:21	Mál nr. 86/1989 SUA 1990:197, 1994:416	Mál nr. 171/1989 SUA 1990:129
Mál nr. 20/1988 SUA 1988:32	Mál nr. 87/1989 SUA 1990:158	Mál nr. 172/1989 SUA 1990:180
Mál nr. 21/1988 SUA 1988:21	Mál nr. 91/1989 SUA 1989:124	Mál nr. 174/1989 SUA 1992:196
Mál nr. 22/1988 SUA 1988:24	Mál nr. 95/1989 SUA 1989:112	Mál nr. 175/1989 SUA 1990:125
Mál nr. 24/1988 SUA 1988:21	Mál nr. 98/1989 SUA 1989:50	Mál nr. 176/1989 SUA 1990:202, 1991:171
Mál nr. 25/1988 SUA 1988:21, 1989:17, 1991:166	Mál nr. 101/1989 SUA 1990:41	Mál nr. 178/1989 SUA 1992:158
Mál nr. 26/1988 SUA 1988:33, 1989:137, 1990:230, 1991:165	Mál nr. 102/1989 SUA 1990:93, 1991:170, 1996:648	Mál nr. 179/1989 SUA 1989:116
Mál nr. 28/1988 SUA 1989:28	Mál nr. 104/1989 SUA 1990:87, 1992:326	Mál nr. 182/1989 SUA 1990:107
Mál nr. 32/1988 SUA 1990:134	Mál nr. 106/1989 SUA 1989:22	Mál nr. 183/1989 SUA 1990:21
Mál nr. 35/1988 SUA 1988:23, 1990:230, 1991:164	Mál nr. 107/1989 SUA 1989:35	Mál nr. 184/1989 SUA 1989:115
Mál nr. 36/1988 SUA 1989:96, 1991:167	Mál nr. 110/1989 SUA 1989:133, 1990:229	Mál nr. 185/1989 SUA 1989:38
Mál nr. 40/1988 SUA 1988:22	Mál nr. 112/1989 SUA 1990:186	Mál nr. 187/1989 SUA 1990:127
Mál nr. 41/1988 SUA 1989:43	Mál nr. 113/1989 SUA 1990:41	Mál nr. 188/1989 SUA 1990:178
Mál nr. 42/1988 SUA 1989:104	Mál nr. 114/1989 SUA 1989:51	Mál nr. 190/1989 SUA 1989:116
Mál nr. 43/1988 SUA 1988:32, 1991:164	Mál nr. 115/1989 SUA 1989:57	Mál nr. 191/1989 SUA 1989:23
Mál nr. 46/1988 SUA 1989:55	Mál nr. 118/1989 SUA 1990:179	Mál nr. 195/1989 SUA 1990:108
Mál nr. 48/1988 SUA 1988:40, 1989:137	Mál nr. 120/1989 SUA 1990:193	Mál nr. 202/1989 SUA 1990:20
Mál nr. 49/1988 SUA 1988:22	Mál nr. 121/1989 SUA 1990:216	Mál nr. 208/1989 SUA 1990:12
Mál nr. 51/1988 SUA 1988:22	Mál nr. 123/1989 SUA 1989:101, 1991:165	Mál nr. 210/1989 SUA 1991:121
Mál nr. 53/1988 SUA 1989:104	Mál nr. 126/1989 SUA 1989:83	Mál nr. 213/1989 SUA 1990:113
Mál nr. 56/1988 SUA 1990:154	Mál nr. 132/1989 SUA 1990:17	Mál nr. 217/1989 SUA 1990:109, 1991:170
Mál nr. 59/1988 SUA 1989:33, 1990:228	Mál nr. 133/1989 SUA 1990:118	Mál nr. 218/1989 SUA 1992:68
Mál nr. 61/1988 SUA 1989:34	Mál nr. 134/1989 SUA 1989:113	Mál nr. 220/1989 SUA 1991:160
Mál nr. 64/1988 SUA 1989:113	Mál nr. 135/1989 SUA 1989:23	Mál nr. 221/1989 SUA 1990:214
Mál nr. 65/1988 SUA 1989:111	Mál nr. 136/1989 SUA 1990:148	Mál nr. 222/1989 SUA 1990:211
Mál nr. 66/1988 SUA 1989:79	Mál nr. 138/1989 SUA 1989:113	Mál nr. 223/1989 SUA 1991:75
Mál nr. 68/1988 SUA 1989:129, 1990:227	Mál nr. 139/1989 SUA 1989:117	Mál nr. 227/1990 SUA 1990:172, 1992:326, 1994:416
Mál nr. 70/1988 SUA 1988:45, 1989:137	Mál nr. 143/1989 SUA 1989:113	Mál nr. 231/1990 SUA 1991:63
Mál nr. 73/1989 SUA 1989:120	Mál nr. 144/1989 SUA 1989:114	Mál nr. 234/1990 SUA 1991:34
Mál nr. 74/1989 SUA 1989:93	Mál nr. 149/1989 SUA 1990:204	Mál nr. 236/1990 SUA 1991:84
Mál nr. 76/1989 SUA 1990:131	Mál nr. 150/1989 SUA 1989:114	Mál nr. 237/1990 SUA 1990:207
Mál nr. 77/1989 SUA 1989:48	Mál nr. 152/1989 SUA 1990:41	Mál nr. 239/1990 SUA 1990:37
Mál nr. 78/1989 SUA 1989:117, 1992:189	Mál nr. 153/1989 SUA 1989:39	Mál nr. 241/1990 SUA 1990:176
	Mál nr. 155/1989 SUA 1991:122	Mál nr. 242/1990 SUA 1990:205
	Mál nr. 159/1989 SUA 1989:115	Mál nr. 244/1990 SUA 1990:177
	Mál nr. 160/1989 SUA 1990:209	Mál nr. 245/1990 SUA 1991:93
	Mál nr. 161/1989 SUA 1990:218	Mál nr. 251/1990 SUA 1990:208
		Mál nr. 256/1990 SUA 1990:26
		Mál nr. 259/1990 SUA 1991:97

- Mál nr. 261/1990 SUA 1990:206
Mál nr. 262/1990 SUA 1991:95
Mál nr. 264/1990 SUA 1990:29,
1991:169
Mál nr. 265/1990 SUA 1990:214
Mál nr. 266/1990 SUA 1990:215
Mál nr. 270/1990 SUA 1990:35
Mál nr. 271/1990 SUA 1991:88
Mál nr. 272/1990 SUA 1990:206
Mál nr. 273/1990 SUA 1990:208
Mál nr. 274/1990 SUA 1990:185
Mál nr. 276/1990 SUA 1991:108
Mál nr. 282/1990 SUA 1990:128
Mál nr. 285/1990 SUA 1990:36
Mál nr. 287/1990 SUA 1991:68
Mál nr. 288/1990 SUA 1990:207
Mál nr. 289/1990 SUA 1990:29,
1991:169
Mál nr. 291/1990 SUA 1990:213
Mál nr. 293/1990 SUA 1991:116
Mál nr. 297/1990 SUA 1992:158
Mál nr. 298/1990 SUA 1991:71
Mál nr. 299/1990 SUA 1990:213
Mál nr. 303/1990 SUA 1990:29,
1991:169
Mál nr. 307/1990 SUA 1990:209
Mál nr. 308/1990 SUA 1991:82
Mál nr. 309/1990 SUA 1992:237
Mál nr. 310/1990 SUA 1990:212
Mál nr. 312/1990 SUA 1991:139
Mál nr. 313/1990 SUA 1990:113
Mál nr. 314/1990 SUA 1991:31
Mál nr. 317/1990 SUA 1990:185
Mál nr. 318/1990 SUA 1990:148
Mál nr. 319/1990 SUA 1992:88
Mál nr. 322/1990 SUA 1990:211
Mál nr. 323/1990 SUA 1990:206
Mál nr. 325/1990 SUA 1990:209
Mál nr. 326/1990 SUA 1990:197
Mál nr. 327/1990 SUA 1990:197
Mál nr. 328/1990 SUA 1990:207
Mál nr. 330/1990 SUA 1991:134
Mál nr. 331/1990 SUA 1991:43
Mál nr. 334/1990 SUA 1990:124
Mál nr. 338/1990 SUA 1990:197
Mál nr. 339/1990 SUA 1990:197
Mál nr. 341/1990 SUA 1990:209
Mál nr. 342/1990 SUA 1991:162
Mál nr. 343/1990 SUA 1990:210
Mál nr. 344/1990 SUA 1991:33
Mál nr. 346/1990 SUA 1992:74
Mál nr. 348/1990 SUA 1991:65
Mál nr. 352/1990 SUA 1990:206
Mál nr. 353/1990 SUA 1992:74
Mál nr. 355/1990 SUA 1990:210
Mál nr. 356/1990 SUA 1991:51,
1992:328
Mál nr. 357/1990 SUA 1990:210
Mál nr. 358/1990 SUA 1990:212
Mál nr. 359/1990 SUA 1990:210
Mál nr. 360/1990 SUA 1990:212
Mál nr. 362/1990 SUA 1990:211
Mál nr. 363/1990 SUA 1991:156
Mál nr. 364/1990 SUA 1990:213
Mál nr. 365/1990 SUA 1991:104,
1995:544, 1996:649
Mál nr. 367/1990 SUA 1991:46
Mál nr. 368/1990 SUA 1991:36,
1992:329
Mál nr. 370/1990 SUA 1991:149
Mál nr. 371/1990 SUA 1991:83
Mál nr. 372/1990 SUA 1990:208
Mál nr. 375/1990 SUA 1991:144
Mál nr. 377/1990 SUA 1991:101
Mál nr. 379/1991 SUA 1991:140,
1992:329
Mál nr. 381/1991 SUA 1991:87
Mál nr. 382/1991 SUA 1992:151,
1993:341
Mál nr. 383/1991 SUA 1991:138
Mál nr. 384/1991 SUA 1991:26,
1992:327
Mál nr. 388/1991 SUA 1991:42
Mál nr. 389/1991 SUA 1992:94
Mál nr. 391/1991 SUA 1991:144
Mál nr. 394/1991 SUA 1991:130
Mál nr. 398/1991 SUA 1991:145
Mál nr. 399/1991 SUA 1992:168
Mál nr. 400/1991 SUA 1991:42
Mál nr. 401/1991 SUA 1993:111
Mál nr. 402/1991 SUA 1991:146
Mál nr. 406/1991 SUA 1992:177,
1993:341
Mál nr. 408/1991 SUA 1991:133
Mál nr. 409/1991 SUA 1991:152
Mál nr. 410/1991 SUA 1991:152
Mál nr. 411/1991 SUA 1991:140
Mál nr. 412/1991 SUA 1991:152
Mál nr. 415/1991 SUA 1991:112
Mál nr. 416/1991 SUA 1993:232
Mál nr. 417/1991 SUA 1991:141
Mál nr. 418/1991 SUA 1992:300
Mál nr. 426/1991 SUA 1991:141
Mál nr. 427/1991 SUA 1991:132
Mál nr. 431/1991 SUA 1991:137
Mál nr. 432/1991 SUA 1992:91
Mál nr. 434/1991 SUA 1991:136
Mál nr. 435/1991 SUA 1992:206
Mál nr. 436/1991 SUA 1992:111,
1996:649
Mál nr. 437/1991 SUA 1991:138
Mál nr. 438/1991 SUA 1991:29
Mál nr. 440/1991 SUA 1991:131
Mál nr. 444/1991 SUA 1991:143
Mál nr. 445/1991 SUA 1991:136
Mál nr. 446/1991 SUA 1991:31
Mál nr. 449/1991 SUA 1991:150
Mál nr. 451/1991 SUA 1991:139
Mál nr. 452/1991 SUA 1991:151
Mál nr. 455/1991 SUA 1991:47
Mál nr. 457/1991 SUA 1991:47
Mál nr. 458/1991 SUA 1991:84
Mál nr. 459/1991 SUA 1991:29
Mál nr. 461/1991 SUA 1991:133
Mál nr. 462/1991 SUA 1993:138
Mál nr. 463/1991 SUA 1991:130
Mál nr. 464/1991 SUA 1992:217
Mál nr. 465/1991 SUA 1991:126
Mál nr. 469/1991 SUA 1991:142
Mál nr. 470/1991 SUA 1992:96,
1994:416
Mál nr. 471/1991 SUA 1991:32
Mál nr. 472/1991 SUA 1993:219
Mál nr. 475/1991 SUA 1991:137
Mál nr. 480/1991 SUA 1991:32
Mál nr. 481/1991 SUA 1992:304,
1994:417
Mál nr. 485/1991 SUA 1992:83
Mál nr. 486/1991 SUA 1992:257
Mál nr. 488/1991 SUA 1991:130
Mál nr. 489/1991 SUA 1991:135
Mál nr. 490/1991 SUA 1991:130
Mál nr. 492/1991 SUA 1991:132
Mál nr. 493/1991 SUA 1991:142
Mál nr. 494/1991 SUA 1992:299
Mál nr. 495/1991 SUA 1992:277
Mál nr. 496/1991 SUA 1992:16
Mál nr. 497/1991 SUA 1992:40
Mál nr. 500/1991 SUA 1992:104
Mál nr. 504/1991 SUA 1992:281
Mál nr. 505/1991 SUA 1992:270
Mál nr. 508/1991 SUA 1992:255
Mál nr. 512/1991 SUA 1992:195
Mál nr. 513/1991 SUA 1991:129
Mál nr. 521/1991 SUA 1992:262
Mál nr. 523/1991 SUA 1992:281
Mál nr. 524/1991 SUA 1993:105
Mál nr. 525/1991 SUA 1992:250
Mál nr. 526/1991 SUA 1992:283
Mál nr. 527/1991 SUA 1991:136
Mál nr. 528/1991 SUA 1993:155
Mál nr. 529/1991 SUA 1992:290
Mál nr. 530/1991 SUA 1992:323
Mál nr. 532/1991 SUA 1992:22
Mál nr. 536/1991 SUA 1992:323
Mál nr. 538/1991 SUA 1991:135
Mál nr. 541/1991 SUA 1993:327
Mál nr. 545/1991 SUA 1994:128,
1996:651
Mál nr. 547/1992 SUA 1992:142
Mál nr. 552/1992 SUA 1992:253
Mál nr. 554/1992 SUA 1992:300
Mál nr. 555/1992 SUA 1992:254
Mál nr. 556/1992 SUA 1992:249
Mál nr. 557/1992 SUA 1992:147
Mál nr. 558/1992 SUA 1992:249
Mál nr. 560/1992 SUA 1992:246
Mál nr. 561/1992 SUA 1992:137
Mál nr. 562/1992 SUA 1992:183
Mál nr. 563/1992 SUA 1992:255
Mál nr. 564/1992 SUA 1993:16
Mál nr. 565/1992 SUA 1992:303
Mál nr. 566/1992 SUA 1992:321

- Mál nr. 569/1992 SUA 1992:30
Mál nr. 570/1992 SUA 1992:220
Mál nr. 572/1992 SUA 1992:253
Mál nr. 574/1992 SUA 1992:149
Mál nr. 576/1992 SUA 1993:195
Mál nr. 577/1992 SUA 1992:25
Mál nr. 580/1992 SUA 1992:39
Mál nr. 582/1992 SUA 1992:219
Mál nr. 585/1992 SUA 1992:31
Mál nr. 586/1992 SUA 1992:63
Mál nr. 587/1992 SUA 1992:256
Mál nr. 588/1992 SUA 1993:80
Mál nr. 592/1992 SUA 1992:254
Mál nr. 595/1992 SUA 1992:132
Mál nr. 596/1992 SUA 1992:50
Mál nr. 598/1992 SUA 1994:387
Mál nr. 600/1992 SUA 1992:58
Mál nr. 610/1992 SUA 1992:220
Mál nr. 612/1992 SUA 1993:37
Mál nr. 613/1992 SUA 1993:54
Mál nr. 615/1992 SUA 1992:249
Mál nr. 617/1992 SUA 1993:197
Mál nr. 621/1992 SUA 1992:312,
1995:544
Mál nr. 622/1992 SUA 1993:275
Mál nr. 625/1992 SUA 1992:89
Mál nr. 627/1992 SUA 1992:125
Mál nr. 629/1992 SUA 1993:120
Mál nr. 630/1992 SUA 1993:187
Mál nr. 631/1992 SUA 1992:63
Mál nr. 633/1992 SUA 1993:140
Mál nr. 640/1992 SUA 1993:69
Mál nr. 642/1992 SUA 1992:325
Mál nr. 643/1992 SUA 1993:251
Mál nr. 649/1992 SUA 1992:230
Mál nr. 651/1992 SUA 1993:21
Mál nr. 652/1992 SUA 1993:29
Mál nr. 653/1992 SUA 1992:245
Mál nr. 654/1992 SUA 1993:305
Mál nr. 656/1992 SUA 1993:135
Mál nr. 659/1992 SUA 1993:268
Mál nr. 661/1992 SUA 1992:59
Mál nr. 662/1992 SUA 1992:253
Mál nr. 665/1992 SUA 1994:196
Mál nr. 668/1992 SUA 1993:143
Mál nr. 670/1992 SUA 1993:312,
1994:418
Mál nr. 672/1992 SUA 1993:242
Mál nr. 673/1992 SUA 1992:245
Mál nr. 674/1992 SUA 1993:98
Mál nr. 675/1992 SUA 1993:131
Mál nr. 677/1992 SUA 1993:268
Mál nr. 678/1992 SUA 1993:149
Mál nr. 683/1992 SUA 1993:132
Mál nr. 684/1992 SUA 1993:132
Mál nr. 685/1992 SUA 1992:252
Mál nr. 686/1992 SUA 1993:48
Mál nr. 687/1992 SUA 1993:92
Mál nr. 688/1992 SUA 1992:247
Mál nr. 689/1992 SUA 1993:26
Mál nr. 690/1992 SUA 1992:252
Mál nr. 692/1992 SUA 1992:63
Mál nr. 694/1992 SUA 1994:332
Mál nr. 695/1992 SUA 1993:179
Mál nr. 696/1992 SUA 1992:247
Mál nr. 697/1992 SUA 1992:251
Mál nr. 698/1992 SUA 1992:236
Mál nr. 700/1992 SUA 1992:251
Mál nr. 701/1992 SUA 1993:51
Mál nr. 702/1992 SUA 1994:276,
1995:546
Mál nr. 704/1992 SUA 1993:290
Mál nr. 707/1992 SUA 1993:159
Mál nr. 710/1992 SUA 1994:217
Mál nr. 711/1992 SUA 1992:246
Mál nr. 712/1992 SUA 1994:336
Mál nr. 714/1992 SUA 1994:239
Mál nr. 715/1992 SUA 1993:235
Mál nr. 716/1992 SUA 1992:250
Mál nr. 721/1992 SUA 1994:163
Mál nr. 727/1992 SUA 1993:60
Mál nr. 731/1992 SUA 1992:246
Mál nr. 734/1992 SUA 1994:404
Mál nr. 735/1992 SUA 1993:299
Mál nr. 737/1992 SUA 1992:245
Mál nr. 742/1993 SUA 1993:170
Mál nr. 746/1993 SUA 1996:34
Mál nr. 753/1993 SUA 1993:83,
1994:418
Mál nr. 754/1993 SUA 1993:173
Mál nr. 755/1993 SUA 1993:240
Mál nr. 761/1993 SUA 1994:295,
1995:547
Mál nr. 764/1993 SUA 1993:254
Mál nr. 765/1993 SUA 1994:73
Mál nr. 770/1993 SUA 1993:76
Mál nr. 774/1993 SUA 1993:122
Mál nr. 775/1993 SUA 1993:213
Mál nr. 776/1993 SUA 1995:322
Mál nr. 787/1993 SUA 1994:31
Mál nr. 788/1993 SUA 1995:190
Mál nr. 790/1993 SUA 1993:337
Mál nr. 792/1993 SUA 1994:225
Mál nr. 795/1993 SUA 1994:233
Mál nr. 796/1993 SUA 1993:253
Mál nr. 800/1993 SUA 1993:125
Mál nr. 805/1993 SUA 1994:116
Mál nr. 806/1993 SUA 1993:255
Mál nr. 807/1993 SUA 1994:410
Mál nr. 813/1993 SUA 1994:60
Mál nr. 818/1993 SUA 1994:104,
1995:544
Mál nr. 819/1993 SUA 1995:39
Mál nr. 820/1993 SUA 1993:249
Mál nr. 823/1993 SUA 1995:114,
1996:651
Mál nr. 826/1993 SUA 1994:254
Mál nr. 828/1993 SUA 1993:174
Mál nr. 829/1993 SUA 1993:253
Mál nr. 833/1993 SUA 1994:305
Mál nr. 836/1993 SUA 1995:379
Mál nr. 840/1993 SUA 1994:244
Mál nr. 842/1993 SUA 1994:140
Mál nr. 848/1993 SUA 1993:126
Mál nr. 849/1993 SUA 1994:34
Mál nr. 856/1993 SUA 1996:311
Mál nr. 858/1993 SUA 1995:332
Mál nr. 860/1993 SUA 1994:171
Mál nr. 865/1993 SUA 1993:264
Mál nr. 868/1993 SUA 1993:208
Mál nr. 870/1993 SUA 1995:238
Mál nr. 872/1993 SUA 1994:27
Mál nr. 873/1993 SUA 1994:54
Mál nr. 876/1993 SUA 1993:326
Mál nr. 877/1993 SUA 1994:261,
1995:545
Mál nr. 879/1993 SUA 1993:252
Mál nr. 881/1993 SUA 1994:207
Mál nr. 882/1993 SUA 1994:167
Mál nr. 887/1993 SUA 1994:187
Mál nr. 890/1993 SUA 1993:252
Mál nr. 894/1993 SUA 1994:327
Mál nr. 895/1993 SUA 1994:314
Mál nr. 896/1993 SUA 1993:53
Mál nr. 900/1993 SUA 1994:49
Mál nr. 901/1993 SUA 1993:251
Mál nr. 903/1993 SUA 1995:516
Mál nr. 909/1993 SUA 1994:362
Mál nr. 911/1993 SUA 1995:506
Mál nr. 912/1993 SUA 1994:209
Mál nr. 913/1993 SUA 1994:371
Mál nr. 924/1993 SUA 1994:309
Mál nr. 927/1993 SUA 1994:193
Mál nr. 928/1993 SUA 1995:364
Mál nr. 931/1993 SUA 1994:172
Mál nr. 934/1993 SUA 1994:275
Mál nr. 935/1993 SUA 1995:65
Mál nr. 954/1993 SUA 1994:311
Mál nr. 955/1993 SUA 1994:346
Mál nr. 959/1993 SUA 1994:37
Mál nr. 960/1993 SUA 1995:49
Mál nr. 963/1993 SUA 1994:69
Mál nr. 965/1993 SUA 1996:340
Mál nr. 967/1993 SUA 1995:423
Mál nr. 968/1993 SUA 1994:186
Mál nr. 973/1993 SUA 1994:384
Mál nr. 974/1993 SUA 1995:66
Mál nr. 978/1993 SUA 1995:238
Mál nr. 982/1994 SUA 1996:324
Mál nr. 986/1994 SUA 1994:356
Mál nr. 987/1994 SUA 1995:102
Mál nr. 993/1994 SUA 1996:206
Mál nr. 994/1994 SUA 1994:306
Mál nr. 999/1994 SUA 1995:497
Mál nr. 1000/1994 SUA 1994:200,
1995:545
Mál nr. 1001/1994 SUA 1994:121,
1996:650
Mál nr. 1004/1994 SUA 1994:303
Mál nr. 1013/1994 SUA 1994:183
Mál nr. 1014/1994 SUA 1995:225
Mál nr. 1015/1994 SUA 1995:225
Mál nr. 1022/1994 SUA 1994:224

Mál nr. 1025/1994 SUA 1996:225	Mál nr. 1218/1994 SUA 1995:170	Mál nr. 1437/1995 SUA 1996:540
Mál nr. 1033/1994 SUA 1994:180	Mál nr. 1226/1994 SUA 1996:331	Mál nr. 1440/1995 SUA 1996:524
Mál nr. 1034/1994 SUA 1994:351	Mál nr. 1232/1994 SUA 1996:95	Mál nr. 1442/1995 SUA 1996:197
Mál nr. 1039/1994 SUA 1995:200	Mál nr. 1236/1994 SUA 1995:288	Mál nr. 1448/1995 SUA 1996:357
Mál nr. 1041/1994 SUA 1995:407	Mál nr. 1241/1994 SUA 1996:297	Mál nr. 1450/1995 SUA 1996:99
Mál nr. 1042/1994 SUA 1994:154	Mál nr. 1246/1994 SUA 1996:69	Mál nr. 1453/1995 SUA 1996:110
Mál nr. 1043/1994 SUA 1994:154	Mál nr. 1249/1994 SUA 1996:474	Mál nr. 1460/1995 SUA 1995:495
Mál nr. 1046/1994 SUA 1995:251, 1996:652	Mál nr. 1254/1994 SUA 1994:305	Mál nr. 1468/1995 SUA 1996:554
Mál nr. 1048/1994 SUA 1995:443	Mál nr. 1261/1994 SUA 1996:181	Mál nr. 1487/1995 SUA 1996:250
Mál nr. 1049/1994 SUA 1995:46	Mál nr. 1262/1994 SUA 1996:143	Mál nr. 1506/1995 SUA 1996:120
Mál nr. 1051/1994 SUA 1994:91	Mál nr. 1263/1994 SUA 1995:346	Mál nr. 1508/1995 SUA 1996:185
Mál nr. 1052/1994 SUA 1994:184	Mál nr. 1265/1994 SUA 1996:468	Mál nr. 1520/1995 SUA 1996:443
Mál nr. 1053/1994 SUA 1994:87	Mál nr. 1266/1994 SUA 1995:121	Mál nr. 1522/1995 SUA 1996:57
Mál nr. 1058/1994 SUA 1994:24	Mál nr. 1268/1994 SUA 1996:107	Mál nr. 1524/1995 SUA 1996:594
Mál nr. 1063/1994 SUA 1995:394	Mál nr. 1272/1994 SUA 1995:357	Mál nr. 1532/1995 SUA 1996:283
Mál nr. 1065/1994 SUA 1994:180	Mál nr. 1278/1994 SUA 1995:183	Mál nr. 1538/1995 SUA 1996:543
Mál nr. 1071/1994 SUA 1994:41	Mál nr. 1280/1994 SUA 1994:304	Mál nr. 1539/1995 SUA 1996:115
Mál nr. 1076/1994 SUA 1995:434	Mál nr. 1282/1994 SUA 1994:381	Mál nr. 1541/1995 SUA 1996:63
Mál nr. 1083/1994 SUA 1994:307	Mál nr. 1292/1994 SUA 1995:77	Mál nr. 1547/1995 SUA 1995:109
Mál nr. 1084/1994 SUA 1995:360	Mál nr. 1293/1994 SUA 1995:536	Mál nr. 1552/1995 SUA 1995:531
Mál nr. 1090/1994 SUA 1994:93	Mál nr. 1296/1994 SUA 1996:384	Mál nr. 1555/1995 SUA 1995:472
Mál nr. 1096/1994 SUA 1995:372	Mál nr. 1299/1994 SUA 1995:479	Mál nr. 1558/1995 SUA 1995:493
Mál nr. 1097/1994 SUA 1995:313	Mál nr. 1302/1994 SUA 1995:151	Mál nr. 1571/1995 SUA 1996:414
Mál nr. 1107/1994 SUA 1995:124	Mál nr. 1305/1994 SUA 1996:292	Mál nr. 1578/1995 SUA 1996:131
Mál nr. 1116/1994 SUA 1996:24	Mál nr. 1310/1994 SUA 1996:409	Mál nr. 1593/1995 SUA 1995:473
Mál nr. 1127/1994 SUA 1996:44	Mál nr. 1311/1994 SUA 1995:286	Mál nr. 1597/1995 SUA 1996:82
Mál nr. 1132/1994 SUA 1996:601	Mál nr. 1313/1994 SUA 1995:203	Mál nr. 1602/1995 SUA 1996:67
Mál nr. 1133/1994 SUA 1996:258	Mál nr. 1317/1994 SUA 1996:494	Mál nr. 1609/1995 SUA 1996:86
Mál nr. 1134/1994 SUA 1995:300	Mál nr. 1319/1994 SUA 1996:303	Mál nr. 1611/1995 SUA 1996:352
Mál nr. 1141/1994 SUA 1994:306	Mál nr. 1320/1994 SUA 1996:344	Mál nr. 1614/1995 SUA 1996:131
Mál nr. 1142/1994 SUA 1995:146	Mál nr. 1328/1995 SUA 1995:81	Mál nr. 1622/1995 SUA 1995:494
Mál nr. 1147/1994 SUA 1996:401	Mál nr. 1336/1995 SUA 1995:176	Mál nr. 1623/1995 SUA 1996:420
Mál nr. 1151/1994 SUA 1994:303	Mál nr. 1341/1995 SUA 1995:493	Mál nr. 1627/1995 SUA 1995:494
Mál nr. 1156/1994 SUA 1995:161	Mál nr. 1344/1995 SUA 1995:342	Mál nr. 1643/1996 SUA 1996:582
Mál nr. 1163/1994 SUA 1996:237	Mál nr. 1355/1995 SUA 1996:371	Mál nr. 1668/1996 SUA 1996:576
Mál nr. 1166/1994 SUA 1994:307, 1995:547	Mál nr. 1359/1995 SUA 1995:280	Mál nr. 1669/1996 SUA 1996:160
Mál nr. 1169/1994 SUA 1995:260, 1996:652	Mál nr. 1360/1995 SUA 1996:151	Mál nr. 1679/1996 SUA 1996:336
Mál nr. 1172/1994 SUA 1995:496	Mál nr. 1364/1995 SUA 1996:273	Mál nr. 1702/1996 SUA 1996:76
Mál nr. 1185/1994 SUA 1995:451, 1996:653	Mál nr. 1370/1995 SUA 1995:295	Mál nr. 1726/1996 SUA 1996:564
Mál nr. 1189/1994 SUA 1995:97	Mál nr. 1377/1995 SUA 1995:492	Mál nr. 1746/1996 SUA 1996:168
Mál nr. 1190/1994 SUA 1994:270	Mál nr. 1381/1995 SUA 1995:351	Mál nr. 1779/1996 SUA 1996:586
Mál nr. 1194/1994 SUA 1995:402, 1996:652	Mál nr. 1383/1995 SUA 1995:136	Mál nr. 1801/1996 SUA 1996:177
Mál nr. 1196/1994 SUA 1995:309	Mál nr. 1385/1995 SUA 1996:246	Mál nr. 1811/1996 SUA 1996:586
Mál nr. 1197/1994 SUA 1995:464	Mál nr. 1391/1995 SUA 1996:451	Mál nr. 1818/1996 SUA 1996:278
Mál nr. 1204/1994 SUA 1995:214	Mál nr. 1394/1995 SUA 1996:617	Mál nr. 1849/1996 SUA 1996:592
Mál nr. 1215/1994 SUA 1996:431	Mál nr. 1395/1995 SUA 1996:133	Mál nr. 1855/1996 SUA 1996:593
	Mál nr. 1409/1995 SUA 1995:492	Mál nr. 1889/1996 SUA 1996:589
	Mál nr. 1416/1995 SUA 1995:495	Mál nr. 1890/1996 SUA 1996:568
	Mál nr. 1425/1995 SUA 1995:55	Mál nr. 1913/1996 SUA 1996:592
	Mál nr. 1427/1995 SUA 1996:485	Mál nr. 1962/1996 SUA 1996:63
	Mál nr. 1435/1995 SUA 1996:512	

2. Lagaskrá.

Hér er vitnað til helstu ákvæða laga og stjórnvaldsfyrirmæla, sem á hefur reynt í niðurstöðum álita eða öðrum úrlausnum umboðsmanns. Í því sambandi er aðeins vísað til ákvæða, sem reyndi á með beinum hætti, 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 bréfs eða álits.

- | | |
|---|--|
| 1885, nr. 29. Lög um lögtak og fjárnám án undanfarins dóms eða sáttar.
– 91/121.
1. gr. – 89/129, 90/218. | 39. gr. – 89/43.
40. gr. – 91/33.
42. gr. – 95/97.
46. gr. – 89/43.
55. gr. – 90/109.
68. gr. – 92/151. |
| 1905, nr. 14. Lög um fyrningu skulda og annarra kröfuréttinda.
– 95/451.
3. gr. – 94/196. | 193. gr. – 94/73.
197. gr. – 90/129.
217. gr. – 91/68.
231. gr. – 91/68.
240. gr. – 95/280.
242. gr. – 91/68, 91/75.
257. gr. – 91/68. |
| 1915, nr. 60. Lög um löggilta vigtarmenn.
1. gr. – 91/26. | |
| 1916, nr. 93. Erindisbrjef fyrir vigtarmenn.
8. gr. – 91/26. | |
| 1923, nr. 15. Vatnalög.
87. gr. – 94/233. | |
| 1923, nr. 20. Lög um réttindi og skyldur hjóna.
2. gr. – 92/168.
7. gr. – 92/168.
9. gr. – 92/168. | |
| 1925, nr. 54. Lög um mannanöfn.
4. gr. – 91/84. | |
| 1926, nr. 45. Lög um almannafríð á helgidögum þjóðkirkjunnar.
– 95/251.
2. gr. – 95/251.
4. gr. – 95/260.
7. gr. – 95/251, 95/260. | |
| 1936, nr. 17. Lög um samþykktir um lokunartíma sölubúða.
1. gr. – 95/251.
2. gr. – 95/251.
3. gr. – 95/251. | |
| 1936, nr. 85. Lög um meðferð einkamála í héraði.
XI. kafli. – 88/23, 91/43.
171. gr. – 93/80, 93/83.
172. gr. – 93/80, 93/83. | |
| 1940, nr. 19. Almenn hegningarlög.
4. gr. – 94/327.
25. gr. – 95/280.
26. gr. – 91/68.
28. gr. – 91/68.
29. gr. – 91/75.
37. gr. – 90/97. | |
| | 1940, nr. 28. Lög um friðun hreindýra og eftirlit með þeim.
1. gr. – 93/312.
2. gr. – 93/312. |
| | 1941, nr. 46. Landskiptalög.
5. gr. – 93/138.
6. gr. – 93/138. |
| | 1942, nr. 61. Lög um málflytjendur.
– 92/74. |
| | 1943, nr. 64. Lög um birtingu laga og stjórnvaldaerinda.
– 96/601.
1. gr. – 93/135.
2. gr. – 92/68, 93/135, 94/209, 95/225, 96/86.
3. gr. – 92/68, 93/135.
4. gr. – 93/135.
5. gr. – 93/135.
7. gr. – 92/31, 94/209, 95/225, 96/336. |
| | 1944, nr. 33. Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands.
13. gr. – 91/32.
14. gr. – 91/32.
15. gr. – 96/168.
20. gr. – 94/200, 95/322, 96/352, 96/357.
28. gr. – 95/451.
29. gr. – 91/32.
40. gr. – 90/216, 92/206, 92/220, 93/197, 93/235, 94/233, 94/419, 95/379, 95/394, 95/407, 96/474.
42. gr. – 95/379.
60. gr. – 94/276.
61. gr. – 94/200.
62. gr. – 90/131, 95/183.
63. gr. – 88/45, 90/131.
64. gr. – 88/45, 93/132, 93/235. |

65. gr. – 88/45.
 66. gr. – 88/45.
 67. gr. – 89/55, 89/96, 91/56, 92/94, 92/31, 93/92, 95/203, 96/468.
 68. gr. – 91/84.
 69. gr. – 90/26, 95/251, 96/414.
 70. gr. – 96/278.
 72. gr. – 88/45, 91/32.
 73. gr. – 88/45.
 75. gr. – 96/107.
 76. gr. – 95/516.
 77. gr. – 90/216, 92/220, 93/197, 93/235, 94/233, 94/419, 95/379, 95/379, 95/394, 95/407, 95/472, 96/474, 96/554.
 78. gr. – 95/472, 95/516.
- 1947, nr. 80. Framfærslulög.
 29. gr. – 88/21.
- 1947, nr. 120. Lög um heimild til þess að marka skemmtunum og samkomum tíma.
 1. gr. – 92/111.
- 1949, nr. 26. Lög um hvalveiðar.
 1. gr. – 89/52.
 8. gr. – 89/52.
- 1949, nr. 57. Lög um nauðungaruppboð.
 4. gr. – 89/28.
- 1950, nr. 119. Lög um stjórn flugmála.
 1. gr. – 95/497.
 2. gr. – 95/497.
- 1951, nr. 61. Reglugerð um héraðsskjalasöfn.
 2. gr. – 92/247.
 7. gr. – 92/247.
- 1951, nr. 110. Lög um lagagildi varnarsamnings milli Íslands og Bandaríkjanna og um réttarstöðu liðs Bandaríkjanna og eignir þess.
 – 91/131.
 6. gr. viðbættis – 91/116, 93/187.
- 1952, nr. 100. Lög um íslenzkan ríkisborgararétt.
 6. gr. – 91/84.
- 1953, nr. 7. Lög um hundahald og varnir gegn sula-veiki.
 1. gr. – 95/407.
- 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, 95/342, 96/384, 96/401, 96/420.
 2. gr. – 95/342, 96/371.
 3. gr. – 90/158, 92/151, 94/186, 94/209, 95/300, 95/351, 96/451.
 4. gr. – 90/171, 91/97, 94/200, 94/209, 95/322, 96/352, 96/357, 96/420.
5. gr. – 89/104, 89/111, 90/177, 92/151, 95/309, 95/313, 96/344, 96/352, 96/409.
 6. gr. – 89/104.
 7. gr. – 90/172, 91/82, 94/209, 95/346, 96/371, 96/384, 96/401.
 8. gr. – 90/172, 94/209, 96/401.
 9. gr. – 90/172, 94/209.
 10. gr. – 90/172, 94/209, 96/371.
 11. gr. – 90/172, 92/326, 93/159, 96/384, 96/401.
 12. gr. – 90/172.
 13. gr. – 90/172.
 14. gr. – 89/111, 90/172, 90/177, 92/326, 93/174, 94/200, 94/416, 95/300, 95/322, 95/545, 96/357, 96/443.
 18. gr. – 91/93, 91/97.
 20. gr. – 91/93.
 21. gr. – 90/172.
 24. gr. – 91/97.
 26. gr. – 96/420.
 28. gr. – 94/73, 94/209, 94/384, 95/342.
 29. gr. – 94/73.
 32. gr. – 95/357.
 33. gr. – 91/97, 94/200, 95/322, 96/352, 96/357.
 34. gr. – 95/332, 96/420.
- 1954, nr. 44. Lögreglusamþykkt fyrir Akureyrar-kaupstað.
 – 95/260.
- 1954, nr. 72. Lög um breyting á lögum nr. 28/1940, um friðun hreindýra og eftirlit með þeim.
 1. gr. – 93/312.
- 1954, nr. 106. Lög um yfirstjórn mála á varnarsvæðunum o.fl.
 – 91/136.
- 1956, nr. 23. Lög um varnir gegn útbreiðslu næmra 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. 21. Lög um dýravernd.
 1. gr. – 94/54.
 4. gr. – 94/54.
 17. gr. – 93/254.
- 1957, nr. 50. Lög um menningarsjóð og menntamálaráð.
 2. gr. – 92/137.
 7. gr. – 92/137.
- 1957, nr. 53. Lög um lax- og silungsveiði.
 – 93/326.
 35. gr. – 93/120.
- 1957, nr. 61. Lög um heilsuvernd í skólum.
 3. gr. – 93/149.
 4. gr. – 93/149.

5. gr. – 93/149.
6. gr. – 93/149.
- 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 samstarfs-
sammings milli Danmerkur, Finnlands, Íslands,
Noregs og Svíþjóðar.
2. gr. – 89/92.
- 1963, nr. 21. Lög um kirkjugarða.
26. gr. – 93/235.
26. gr. a. – 93/235.
27. gr. – 93/235.
- 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, 95/225.
25. gr. – 91/56.
- 1963, nr. 69. Lög um fullnustu refsisdóma, sem
kveðnir hafa verið upp í Danmörku, Finn-
landi, Noregi eða Svíþjóð o.fl.
20. gr. – 89/50.
22. gr. – 89/50.
- 1963, nr. 245. Reglugerð um tekjuskatt og eignar-
skatt.
– 95/214, – 96/485.
32. gr. – 93/219, 93/232, 96/512.
34. gr. – 95/214.
35. gr. – 95/443.
- 1964, nr. 19. Skipulagslög.
IV. kafli – 92/31, 96/110.
V. kafli – 92/31.
1. gr. – 92/31, 92/40, 94/49.
2. gr. – 92/31, 92/40.
4. gr. – 92/31.
6. gr. – 92/31, 92/40.
17. gr. – 92/31.
18. gr. – 92/31.
19. gr. – 92/31, 93/60.
35. gr. – 96/474.
36. gr. – 92/31.
- 1964, nr. 34. Lög um loftferðir.
XI. kafli – 96/258.
82. gr. – 92/253.
141. gr. – 96/258.
143. gr. – 96/258.
144. gr. – 96/258.
145. gr. – 96/258.
146. gr. – 96/258.
152. gr. – 94/225.
188. gr. – 92/253.
- 1964, nr. 34. Reglugerð um skýrslugerðir varðandi
heilbrigðismál.
1. gr. – 89/19.
2. gr. – 89/19.
- 1964, nr. 39. Lög um meðferð ölvaðra manna og
drykkjúsjúkra.
2. gr. – 92/125.
- 1964, nr. 230. Samþykkt um lokunartíma sölubúða
og sölustaða í Siglufirði.
– 95/251.
- 1965, nr. 10. Girðingarlög.
6. gr. – 94/404.
7. gr. – 94/404.
11. gr. – 94/404.
- 1965, nr. 17. Lög um landgræðslu.
2. gr. – 94/128.
3. gr. – 94/128.
12. gr. – 94/128.
- 1965, nr. 32. Lög um hreppstjóra.
6. gr. – 89/23.
- 1966, nr. 33. Lög um fuglaveiðar og fuglafriðun.
8. gr. – 94/371.
13. gr. – 94/371.
- 1966, nr. 53. Lög um vernd barna og ungmenna.
– 91/42, 93/76.
IV. kafli – 89/58.
2. gr. – 92/323.
3. gr. – 89/58.
10. gr. – 89/58.
12. gr. – 89/58.
14. gr. – 89/58, 90/113, 92/59, 95/151.
16. gr. – 92/323.
20. gr. – 89/58.
21. gr. – 92/323.
29. gr. – 89/79.

35. gr. – 89/79.
 36. gr. – 89/79.
 51. gr. – 89/58.
 53. gr. – 94/73.
 56. gr. – 89/58, 89/79, 90/113, 92/40,
 92/59, 95/151.
- 1967, nr. 25. Lög um landhelgisgæslu Íslands.
 5. gr. – 96/384.
- 1967, nr. 58. Orkulög.
 1. gr. – 95/536.
 2. gr. – 95/536.
 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. 27. Lög um íbúðarhúsnæði í eigu ríkisins.
 – 92/158.
 4. gr. – 92/178.
 8. gr. – 92/178.
- 1968, nr. 33. Lög um Félagsstofnun stúdenta við Háskóla Íslands.
 4. gr. – 95/379.
- 1968, nr. 47. Lög um vörumerki.
 4. gr. – 95/238.
- 1968, nr. 40. Umferðarlög.
 15. gr. – 90/177.
 33. gr. – 90/177.
- 1969, nr. 62. Lög um fyrirtækjaskrá.
 – 95/451.
- 1969, nr. 63. Lög um verslun með áfengi, tóbak og lyf.
 – 95/81.
- 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. 82. Áfengislög.
 1. gr. – 95/81.
 11. gr. – 95/81.
 12. gr. – 92/111, 95/77, 95/81, 95/260.
 16. gr. – 93/53.
 18. gr. – 92/111.
 19. gr. – 92/111.
 20. gr. – 92/111.
 30. gr. – 95/77, 95/81.
 49. gr. – 92/111.
- 1969, nr. 96. Auglýsing um staðfestingu forseta Íslands á reglu-gerð um Stjórnarráð Íslands.
 2. gr. – 89/83.
 3. gr. – 92/125, 94/73, 95/364.
4. gr. – 89/93.
 5. gr. – 90/193, 96/69.
 7. gr. – 92/104, 96/246.
 8. gr. – 95/66.
 9. gr. – 93/143, 94/128, 96/206, 96/225.
 10. gr. – 93/312.
 11. gr. – 89/93.
 13. gr. – 91/136, 92/16.
 15. gr. – 90/193.
- 1970, nr. 7. Auglýsing um aðild Íslands að Fríverzlunarsamtökum Evrópu (EFTA).
 – 90/186.
- 1970, nr. 35. Lög um skipun prestakalla og prófaste-dæma og um kristnisjóð.
 1. gr. – 92/158.
 6. gr. – 89/104.
 14. gr. – 92/158.
- 1970, nr. 36. Lög um leigubifreiðar.
 – 88/24, 88/32, 90/29.
 5. gr. – 89/39.
 8. gr. – 94/41.
- 1970, nr. 76. Lög um lax- og silungsveiði.
 – 90/128, 93/122.
 15. gr. – 90/128.
 40. gr. – 96/564.
 44. gr. – 96/564.
 50. gr. – 94/180.
 59. gr. – 96/564.
 94. gr. – 93/264.
- 1970, nr. 106. Lög um sölu á íbúðum, sem byggðar eru af framkvæmdanefnd byggingaáætlunar í Reykjavík eða til útrýmingar heilsuspillandi húsnæðis.
 – 90/127.
- 1971, nr. 19. Útvarpslög.
 2. gr. – 89/101.
- 1971, nr. 54. Lög um Innheimtustofnun sveitarfélaga.
 5. gr. – 89/133, 94/87.
 7. gr. – 89/133, 90/12, 90/93, 94/87.
- 1971, nr. 56. Lög um sérfræðilega aðstoð fyrir þing-flokka.
 – 91/112.
- 1971, nr. 67. Lög um almannatryggingar.
 2. gr. – 92/16.
 3. gr. – 94/186.
 4. gr. – 92/16.
 5. gr. – 89/35, 93/21, 95/39.
 6. gr. – 89/34, 89/35, 92/16, 94/27.
 7. gr. – 92/16, 93/21, 94/31, 95/39, 96/24, 96/34.
 10. gr. – 92/16.
 12. gr. – 93/21, 93/26, 95/46, 96/44.

15. gr. – 89/23, 89/33.
 16. gr. – 92/245.
 18. gr. – 94/24.
 19. gr. – 88/33, 92/16, 94/24.
 26. gr. – 92/245, 93/16.
 27. gr. – 89/35.
 29. gr. – 89/35.
 34. gr. – 93/26, 94/31.
 36. gr. – 89/35.
 39. gr. – 95/39, 96/24.
 40. gr. – 89/35, 90/93.
 44. gr. – 94/34.
 47. gr. – 89/35.
 51. gr. – 93/26, 94/27, 94/31.
 55. gr. – 92/16, 94/24.
 56. gr. – 92/16, 94/24, 94/31.
 73. gr. – 89/133.
 74. gr. – 90/12.
 81. gr. – 94/27.
- 1971, nr. 67. Reglugerð um dýragarða og sýningar á dýrum.
 1. gr. 94/54.
 3. gr. 94/54.
- 1971, nr. 87. Lög um orlof.
 2. gr. – 89/93.
 11. gr. – 89/93.
 13. gr. – 89/93.
- 1971, nr. 264. Reglugerð um raforkuvirki.
 1.5.4. grein – 92/30.
- 1972, nr. 45. Heilbrigðisreglugerð.
 176. gr. – 90/124.
- 1972, nr. 51. Lög um Bjargráðasjóð.
 2. gr. – 94/140.
 5. gr. – 95/200.
 9. gr. – 94/140.
 10. gr. – 94/140.
- 1972, nr. 56. Lög um lögreglumenn.
 1. gr. – 89/23, 92/111.
 2. gr. – 89/114.
 4. gr. – 96/384.
 5. gr. – 93/155.
 8. gr. – 92/111, 94/167.
 11. gr. – 89/23, 92/111.
- 1972, nr. 60. Lög um stofnun og slit hjúskapar.
 36. gr. – 92/168.
 43. gr. – 89/58.
 44. gr. – 89/90.
 47. gr. – 89/14, 89/85, 90/109, 92/50, 92/59.
 48. gr. – 89/58.
 49. gr. – 92/168.
- 1972, nr. 66. Lög um Tækniskóla Íslands.
 2. gr. – 92/246.
- 1972, nr. 73. Höfundalög.
 13. gr. – 93/251.
- 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 Innheimtustofnunar sveitarfélaga.
 – 94/87.
 3. gr. – 89/133.
- 1973, nr. 236. Samþykkt um sorphreinsun í Ísa-fjarðarkaupstað.
 – 91/141.
- 1973, nr. 372. Reglugerð um holræsi fyrir Ísafjarðar-kaupstað.
 – 91/141.
- 1974, nr. 51. Lög um gatnagerðargjöld.
 1. gr. – 92/195.
 3. gr. – 92/189, 92/195, 94/239, 94/244, 94/254.
 4. gr. – 92/189, 94/239, 94/244, 94/254.
 5. gr. – 92/189, 94/244.
 6. gr. – 92/189, 92/195, 94/239, 94/244, 94/254.
- 1974, nr. 55. Lög um skólakerfi.
 6. gr. – 95/379, 95/394.
- 1974, nr. 63. Lög um grunnskóla.
 1. gr. – 90/134.
 9. gr. – 92/237.
 33. gr. – 90/162.
 54. gr. – 91/140.
 73. gr. – 93/149.
 78. gr. – 90/134.
 80. gr. – 90/134.
 84. gr. – 92/237.
- 1974, nr. 74. Lög um meðferð opinberra mála.
 XVII. kafli. – 91/75.
 34. gr. – 92/111.
 35. gr. – 92/111.
 42. gr. – 91/75, 91/138.
 138. gr. – 91/75.
- 1974, nr. 97. Lög um eftirlit með ráðningu starfsmanna og húsnæðismálum ríkisstofnana.
 – 93/312.
 3. gr. – 91/95, 95/322, 96/371.

4. gr. – 91/95.
6. gr. – 95/322.
- 1975, nr. 12. Lög um samræmda vinnslu sjávaraflla 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. 79. Lög um aukatekjur ríkissjóðs. – 92/230.
20. gr. – 92/206.
- 1975, nr. 213. Reglugerð um rekstrarkostnað grunnskóla.
24. gr. – 91/156.
38. gr. – 90/134.
39. gr. – 92/237.
- 1975, nr. 507. Reglugerð um holræsagjöld í Hafnarfirði.
1. gr. – 94/233.
- 1975, nr. 512. Reglugerð um skólareglur o.fl. í grunnskóla.
5. gr. – 94/295.
6. gr. – 94/295.
7. gr. – 91/140, 94/295.
- 1976, nr. 3. Auglýsing um aðild að Félagsmála-sáttmála Evrópu.
13. gr. – 95/516.
- 1976, nr. 12. Lög um kafarastörf. – 90/36.
- 1976, nr. 34. Lög um veiðar skipa utan fiskveiðilandhelgi Íslands.
1. gr. – 94/327.
- 1976, nr. 40. Lög um sálfræðinga.
1. gr. – 96/107.
- 1976, nr. 44. Lög um Fiskveiðasjóð Íslands.
2. gr. – 94/332.
3. gr. – 94/332.
4. gr. – 94/332.
7. gr. – 94/332.
24. gr. – 94/332.
- 1976, nr. 58. Lög um sjúkrajálfun.
1. gr. – 96/99
2. gr. – 96/99.
- 1976, nr. 59. Lög um fjölbýlishús. – 90/125, 91/34.
- 1976, nr. 64. Ábúðarlög.
5. gr. – 92/158.
10. gr. – 92/158.
11. gr. – 92/158.
16. gr. – 95/114.
17. gr. – 95/114.
18. gr. – 95/114.
- 1976, nr. 65. Jarðalög.
1. gr. – 96/206, 96/225.
6. gr. – 96/206, 96/225.
12. gr. – 96/225.
17. gr. – 96/206, 96/225.
29. gr. – 95/190.
36. gr. – 96/206, 96/225.
- 1976, nr. 67. Lög um löggilta endurskoðendur.
5. gr. – 92/230.
6. gr. – 92/230.
- 1976, nr. 81. Lög um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands.
15. gr. – 94/346.
- 1976, nr. 94. Lög um skráningu og mat fasteigna.
1. gr. – 95/114.
2. gr. – 95/114.
3. gr. – 95/114.
4. gr. – 95/114.
6. gr. – 96/474.
9. gr. – 96/160.
10. gr. – 96/160.
11. gr. – 95/114.
- 1976, nr. 197. Erindisbréf fyrir skólastjóra grunnskóla.
12. gr. – 90/162.
- 1976, nr. 235. Starfsreglur fyrir flugráð.
2. gr. – 95/497.
7. gr. – 95/497.
14. gr. – 95/497.
- 1977, nr. 6. Vegalög.
37. gr. – 91/162.
38. gr. – 91/162.
- 1977, nr. 36. Lög um stjórn og starfrækslu póst- og símamála.
1. gr. – 92/249, 92/254.
2. gr. – 92/249, 92/254.
3. gr. – 89/129, 90/87.
11. gr. – 89/120, 89/129, 94/217.
- 1977, nr. 351. Reglugerð um tekjutryggingu, heimilisuppbót og heimildarhækkanir samkvæmt 19. gr. laga um almannatryggingar. – 88/33, 92/16.
13. gr. – 92/16.
- 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. 16. Lög um varnir gegn kynsjúkdómum.
– 92/323.
- 1978, nr. 31. Lög um breyting á skipulagslögum, nr. 19 frá 21. maí 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. 37. Lög um Samábyrgð Íslands á fiski-
skipum.
– 93/327.
- 1978, nr. 42. Iðnaðarlög.
– 92/30.
3. gr. – 95/66.
9. gr. – 95/66.
10. gr. – 91/29, 95/66.
12. gr. – 95/66.
13. gr. – 95/66.
- 1978, nr. 50. Lög um váttryggingarstarfsemi.
46. gr. – 93/197.
- 1978, nr. 51. Lög um embættisgengi kennara og
skólastjóra.
13. gr. – 90/17.
14. gr. – 90/17.
- 1978, nr. 54. Byggingarlög.
III. kafli – 92/25.
1. gr. – 92/40.
3. gr. – 92/31, 92/40, 94/49.
4. gr. – 92/25.
5. gr. – 92/25.
6. gr. – 92/40.
7. gr. – 92/40.
8. gr. – 89/83, 92/25, 92/31, 92/40, 93/54,
94/49, 96/414.
9. gr. – 92/31.
16. gr. – 92/25.
20. gr. – 96/414.
21. gr. – 96/414.
37. gr. – 96/414.
- 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.
- 1978, nr. 78. Reglugerð um skelfiskveiðar.
6. gr. – 93/268.
- 1978, nr. 406. Reglugerð um fasteignaskráningu og
fasteignamat.
– 96/474.
1. gr. – 95/114.
2. gr. – 95/114.
7. gr. – 95/114.
- 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.
1. gr. – 92/30.
7. gr. – 90/37, 90/87, 92/30.
- 1979, nr. 63. Lög um skipan gjaldeyris- og viðskipta-
mála.
12. gr. – 90/113.
- 1979, nr. 77. Lög um Háskóla Íslands.
2. gr. – 91/139.
11. gr. – 90/158, 91/139.
- 1979, nr. 292. Byggingarreglugerð.
VI. – VIII. kafli – 92/31.
grein 2.1.3. – 92/40.
grein 2.1.4. – 92/40.
grein 2.4.5. – 92/189.
grein 2.4.7. – 92/25.
grein 3.1.1. – 92/31.
grein 3.4.1. – 92/40.
grein 4.1. – 92/25.
grein 5.1.4. – 92/31.
- 1979, nr. 503. Reglugerð um flugskóla.
3. gr. – 92/253.
- 1980, nr. 55. Lög um starfskjör launafólks og skyldu-
tryggingu lífeyrisréttinda.
– 89/133.
2. gr. – 92/91, 93/125, 95/203, 95/214, 95/225.
3. gr. – 95/214.
4. gr. – 92/91.
- 1980, nr. 73. Lög um tekjustofna sveitarfélaga.
IV. kafli – 89/133.
44. gr. – 91/121.

- 1980, nr. 96. Lög um biskupskosningu.
3. gr. – 91/136.
- 1980, nr. 98. Lög um breyting 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, 92/50.
8. gr. – 94/87.
14. gr. – 90/108, 92/58.
15. gr. – 90/108, 92/58.
18. gr. – 90/12.
20. gr. – 90/108.
21. gr. – 90/12.
23. gr. – 92/58.
29. gr. – 90/12.
35. gr. – 92/58.
38. gr. – 89/14, 89/58, 92/58, 93/69.
39. gr. – 89/58, 90/107, 94/73.
40. gr. – 89/79, 90/109, 92/58, 94/73, 95/121.
41. gr. – 94/73.
- 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.
7. gr. – 93/219, 93/232, 95/423, 95/434, 95/443, 96/554, 96/576.
8. gr. – 96/554.
16. gr. – 96/586.
29. gr. – 96/576.
30. gr. – 93/219, 93/232, 93/240, 95/434, 95/443, 95/473, 96/512, 96/568, 96/576.
31. gr. – 95/443 96/576.
49. gr. – 95/464.
51. gr. – 96/554.
59. gr. – 95/423.
60. gr. – 90/197, 96/524, 96/554.
66. gr. – 95/443, 96/485.
67. gr. – 89/98, 91/130.
68. gr. – 89/98, 91/130.
69. gr. – 90/197, 91/130.
A-liður – 96/540, 96/543.
B-liður – 96/540, 96/543.
C-liður – 95/434, 96/554.
70. gr. – 91/130.
74. gr. – 96/554.
78. gr. – 94/276.
80. gr. – 96/485.
84. gr. – 91/130.
89. gr. – 94/276.
93. gr. – 92/329.
94. gr. – 96/494.
96. gr. – 94/261, 94/276, 95/451.
97. gr. – 96/451.
98. gr. – 92/329, 93/195, 95/479.
99. gr. – 89/83, 91/126, 91/138, 91/140, 92/217, 92/329, 93/195, 94/261, 94/275, 94/276, 95/451, 96/582, 96/586.
100. gr. – 89/83, 91/126, 91/138, 91/140, 92/329, 94/276, 96/582.
101. gr. – 90/197, 91/140, 92/217, 94/261, 94/276, 95/443, 95/451, 95/464, 96/485, 96/524, 96/554, 96/586.
102. gr. A – 96/494.
103. gr. – 92/236.
111. gr. – 94/261, 94/276.
112. gr. – 90/197, 92/196, 94/276, 96/582.
113. gr. – 89/133.
116. gr. – 96/512.
118. gr. – 91/126, 92/329, 94/275.
119. gr. – 96/494.
121. gr. – 90/197, 91/138.
- 1981, nr. 77. Lög um dýralækna.
5. gr. – 93/143.
- 1981, nr. 130. Reglugerð um starfsmenntun leiðsögu-
manna.
– 91/17.
11. gr. – 91/17.
- 1981, nr. 151. Reglugerð um biskupskosningu.
3. gr. – 91/136.
8. gr. – 91/136.
- 1981, nr. 194. Reglugerð um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisséttinda.
2. gr. – 95/203, 95/225.
3. gr. – 92/91.
6. gr. – 92/91.
- 1981, nr. 319. Reglugerð um gatnagerðargjöld í Siglufirði.
2. gr. – 92/189.
10. gr. – 92/189.
11. gr. – 92/189.
12. gr. – 92/189.
13. gr. – 92/189.
14. gr. – 92/189.

- 1981, nr. 483. Reglugerð um gatnagerðargjöld á Hvammstanga.
2. gr. – 92/195.
6. gr. – 92/195.
14. gr. – 94/239.
- 1981, nr. 660. Reglugerð um veitingu lögreglustarfs, lögregluskóla o.fl.
1. gr. – 94/209.
10. gr. – 93/159.
- 1982, nr. 26. Lög um atvinnuréttindi útlendinga.
1. gr. – 91/17.
2. gr. – 91/17.
3. gr. – 93/29.
4. gr. – 93/29.
- 1982, nr. 56. Lög um breyting á lögum nr. 50/1978, um váttryggingarstarfsemi.
1. gr. – 93/197.
- 1982, nr. 72. Lög um námslán og námsstyrki.
1. gr. – 89/92, 92/142.
2. gr. – 92/142.
3. gr. – 90/148.
8. gr. – 96/340.
13. gr. – 89/92.
16. gr. – 90/148, 91/87, 92/142, 96/324.
3. br.b. ákv. – 96/340.
- 1982, nr. 76. Lög um lyfjadreifingu.
– 92/96.
II. kafli – 92/96.
IX. kafli – 92/96.
1. gr. – 92/104.
3. gr. – 92/96, 96/246.
4. gr. – 92/96.
5. gr. – 92/96.
33. gr. – 92/96.
47. gr. – 92/96.
48. gr. – 92/96.
49. gr. – 92/96.
50. gr. – 92/96.
54. gr. – 92/96.
- 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.
8. gr. – 92/142, 96/324.
13. gr. – 92/147.
17. gr. – 90/148, 92/147.
31. gr. – 96/340.
32. gr. – 96/340.
46. gr. – 91/87.
- 1983, nr. 27. Reglugerð um staðsetningu lyfjabúða og lyfjaútbúða.
3. gr. – 92/96.
- 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.
10. gr. – 92/22.
27. gr. – 91/36.
33. gr. – 91/36.
- 1983, nr. 50. Bráðabirgðalög um breyting 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. 85. Reglugerð um Tollskóla ríkisins, veitingu í fastar tollstöður o.fl.
13. gr. – 92/151, 95/351.
15. gr. – 92/151.
16. gr. – 92/151, 95/351.
- 1983, nr. 150. Reglugerð um menntun, réttindi og skyldur heilbrigðisfulltrúa.
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 breyting á heilbrigðisreglugerð nr. 45/1972, með síðari breytingum.
– 90/124.
- 1983, nr. 787. Reglugerð um ökokennslu, próf ökumanna o.fl.
20. gr. – 90/177.
- 1984, nr. 9. Lög um frádrátt frá skattskyldum tekjum vegna fjárfestingar manna í atvinnurekstri.
10. gr. – 95/473.
26. gr. – 95/473.
- 1984, nr. 47. Lög um breyting 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, 92/94.
7. gr. – 91/63.
9. gr. – 89/55.
- 1984, nr. 60. Lög um Húsnæðisstofnun ríkisins.
63. gr. – 94/116.
- 1984, nr. 68. Lögræðislög.
1. gr. – 92/58.
6. gr. – 95/360.
8. gr. – 95/360, 95/364.

12. gr. – 92/58.
 13. gr. – 92/125, 95/364, 96/468.
 16. gr. – 95/364, 96/468.
 18. gr. – 96/468.
 19. gr. – 92/125, 95/364.
 27. gr. – 95/360.
 30. gr. – 91/136, 95/360.
- 1984, nr. 73. Lög um fjarskipti.
 3. gr. – 90/87.
 7. gr. – 89/129.
 9. gr. – 89/129, 94/217.
 23. gr. – 89/129.
- 1984, nr. 108. Lyfjalög.
 1. gr. – 92/104.
 16. gr. – 92/96.
 17. gr. – 92/96.
 35. gr. – 92/104.
- 1984, nr. 460. Reglugerð um gatnagerðargjöld í Stöðvarhreppi, Suður-Múlasýslu.
 2. gr. – 94/254.
 3. gr. – 94/254.
 11. gr. – 94/254.
- 1985, nr. 7. Auglýsing um hafréttarsamning Sameinuðu þjóðanna.
 94. gr. – 94/327.
 116. gr. – 94/327.
 119. gr. – 94/327.
- 1985, nr. 18. Lög um vinnumiðlun.
 3. gr. – 94/356.
 6. gr. – 95/49.
 12. gr. – 95/49.
 13. gr. – 94/356.
- 1985, nr. 23. Lög um ríkisábyrgð á launum.
 5. gr. – 91/108.
 8. gr. – 91/108.
 11. gr. – 89/83, 91/108.
- 1985, nr. 25. Lög um kirkjusóknir, safnaðarfundi, sóknarnefndir, héraðsfundi o.fl.
 1. gr. – 95/183.
 2. gr. – 95/183.
 11. gr. – 95/183.
 12. gr. – 95/183.
 13. gr. – 96/185.
 14. gr. – 95/183.
 15. gr. – 95/183.
 16. gr. – 95/183.
 17. gr. – 95/183.
 18. gr. – 95/183.
 24. gr. – 95/183.
- 1985, nr. 35. Sjómannalög.
 9. gr. – 96/384.
- 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, 93/111.
 3. gr. – 92/246, 92/249, 92/252, 92/252, 92/253.
 30. gr. – 92/246, 92/251, 95/190.
 31. gr. – 92/246, 95/190.
 54. gr. – 89/23.
 57. gr. – 89/23.
 58. gr. – 92/249.
- 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 húsnæðissparnaðarreikninga.
 – 89/98.
- 1985, nr. 51. Lög um ríkislögmenn.
 2. gr. – 92/158.
- 1985, nr. 63. Lög um greiðslujöfnun fasteignaveðlána til einstaklinga.
 1. gr. – 93/92.
 2. gr. – 93/92.
 3. gr. – 93/92.
- 1985, nr. 64. Lög um Byggðastofnun.
 93/140.
- 1985, nr. 66. Lög um Þjóðskjalasafn Íslands.
 1. gr. – 92/247.
 9. gr. – 92/247.
 14. gr. – 92/247.
 15. gr. – 92/247.
- 1985, nr. 67. Lög um veitinga- og gististaði.
 2. gr. – 95/260.
 3. gr. – 95/81, 95/260.
 12. gr. – 95/81.
- 1985, nr. 68. Útvarpslög.
 II. kafli – 92/183.
 3. gr. – 89/101.
 10. gr. – 92/183.
 11. gr. – 92/183.
 14. gr. – 92/177.
 13. gr. – 92/183.
 15. gr. – 91/112, 92/177.
 20. gr. – 92/177.
 21. gr. – 96/420.
 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. 90. Reglugerð um byggingarsamvinnufélög.
9. gr. – 94/104.
- 1985, nr. 97. Lög um stjórn fiskveiða 1986–1987.
3. gr. – 90/180.
13. gr. – 90/180.
- 1985, nr. 293. Reglugerð um takmörkun leigu-
bifreiða í Reykjavík.
– 88/24, 88/32.
- 1985, nr. 322. Reglugerð um notendabúnað til teng-
ingar við hið opinbera fjarskiptakerfi.
– 90/87.
- 1986, nr. 6. Lög um afréttamálefni, fjallskil o.fl.
– 91/51.
65. gr. – 91/51.
68. gr. – 91/51, 92/328.
69. gr. – 91/51.
- 1986, nr. 7. Lög um breyting á lögum nr. 16/1978,
um varnir gegn kynsjúkdómum.
– 92/323.
- 1986, nr. 8. Sveitarstjórnarlög.
– 91/141.
1. gr. – 95/516.
5. gr. – 90/214, 90/215.
6. gr. – 95/77, 95/407.
45. gr. – 93/299, 95/531, 96/110, 96/151,
96/206, 96/414.
54. gr. – 96/594.
63. gr. – 95/531, 96/414.
106. gr. – 95/506.
107. gr. – 90/214, 90/215.
108. gr. – 90/214.
109. gr. – 90/214, 96/594.
112. gr. – 90/214, 96/594.
113. gr. – 90/214.
119. gr. – 95/77.
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 verðbréfamiðlun.
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.
2. gr. – 96/617.
3. gr. – 90/41, 96/617.
4. gr. – 96/617.
13. gr. – 95/493, 96/617.
38. gr. – 96/617.
- 1986, nr. 48. Lög um lögverndun á starfsheiti og
starfsréttindum grunnskólakennara, framhalds-
skólakennara 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 Hús-
næðisstofnun ríkisins,
nr. 60/1984, sbr. lög nr. 77/1985.
– 91/139.
- 1986, nr. 62. Lög um rétt manna til að kalla sig
verkfræðinga, húsameistara, húsgagna- og
innanhússhönnuði, tæknifræðinga eða bygg-
ingافرæðinga.
5. gr. – 93/37.
6. gr. – 93/37.
- 1986, nr. 69. Reglugerð um Menningarsjóð útvarps-
stöðva.
1. gr. – 92/183.
- 1986, nr. 94. Lög um kjarasamninga opinberra
starfsmanna.
1. gr. – 91/93.
19. gr. – 90/176, 93/135.
- 1986, nr. 129. Reglugerð um vinnumiðlun.
16. gr. – 95/49.
- 1986, nr. 321. Reglugerð um lánveitingar Byggingar-
sjóðs ríkisins.
14. gr. – 90/128.
- 1986, nr. 339. Reglugerð um búmark og fullvirðisrétt
til framleiðslu mjólkur og sauðfjárafurða verð-
lagsárið 1986–1987.
12. gr. – 95/190.
18. gr. – 93/111.
19. gr. – 93/111.
21. gr. – 93/111.
- 1986, nr. 402. Reglur um sérfræðileyfi tannlækna.
2. gr. – 90/21.

- 1986, nr. 470. Reglugerð fyrir 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. 79/1974,
um fjáröflun til vegagerðar, sbr. lög nr. 19/
1986, um breyting á þeim lögum.
– 89/120.
- 1987, nr. 7. Lög um stofnun hlutafélagabanka um
Útvegsbanka Íslands.
6. gr. – 95/225.
- 1987, nr. 25. Vaxtalög.
13. gr. – 89/93.
- 1987, nr. 30. Lög um orlof.
2. gr. – 94/196.
7. gr. – 94/196.
11. gr. – 89/93.
13. gr. – 94/196.
- 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.
1. gr. – 95/451, 95/464.
2. gr. – 95/451, 95/464.
5. gr. – 95/423.
6. gr. – 95/423.
18. gr. – 90/197, 94/416.
19. gr. – 95/464.
20. gr. – 96/524.
22. gr. – 96/524.
23. gr. – 94/261, 95/451, 95/464.
24. gr. – 95/464.
25. gr. – 96/494.
28. gr. – 94/261.
30. gr. – 94/261.
31. gr. – 94/261.
34. gr. – 90/197, 91/138.
35. gr. – 96/540.
- 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, 93/219, 93/232.
4. gr. – 95/443.
9. gr. – 89/98.
10. gr. – 89/98.
11. gr. – 88/22.
17. gr. – 90/197, 92/196.
21. gr. – 89/98.
II. br.b.ákv. – 91/138.
- 1987, nr. 50. Umferðarlög.
2. gr. – 90/202.
44. gr. – 92/325.
48. gr. – 93/337.
63. gr. – 90/202.
64. gr. – 89/124.
65. gr. – 89/124, 90/177.
67. gr. – 89/124.
70. gr. – 94/311.
106. gr. – 92/325, 93/337, 94/410.
Ákv. t. br.b. – 92/235.
- 1987, nr. 51. Lög um eftirlit með skipum.
– 91/135.
6. gr. – 91/137.
- 1987, nr. 52. Lög um opinber innkaup.
– 93/179.
1. gr. – 90/148.
6. gr. – 90/148.
- 1987, nr. 55. Tollalög.
V. kafli – 92/220.
1. gr. – 92/312.
5. gr. – 93/305.
6. gr. – 90/186, 93/305.
8. gr. – 92/304, 92/312.
9. gr. – 92/304.
12. gr. – 92/304, 94/417.
13. gr. – 90/186.
14. gr. – 92/220.
15. gr. – 92/220.
24. gr. – 92/220.
30. gr. – 96/601.
31. gr. – 95/351, 96/601.
32. gr. – 92/312.
33. gr. – 96/601.
34. gr. – 96/601.
35. gr. – 96/589, 96/601.
38. gr. – 96/589.
40. gr. – 92/191, 95/351.
46. gr. – 96/601.
95. gr. – 92/312.
99. gr. – 92/312, 96/589.
100. gr. – 89/83, 92/304, 92/312, 92/321, 96/589.
101. gr. – 89/183, 92/304, 92/312, 92/321,
96/589.
142. gr. – 92/312, 96/589.
148. gr. – 92/220.
- 1987, nr. 57. Lög um fæðingarorlof.
5. gr. – 96/67.
- 1987, nr. 80. Lög um kosningar til Alþingis.
3. gr. 94/209.
- 1987, nr. 91. Lög um sóknargjöld o.fl.
2. gr. 93/132.
3. gr. 93/132.

- 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.
– 93/219, 93/232.
2. gr. – 96/512.
9. gr. – 88/22.
14. gr. – 91/138.
- 1987, nr. 97. Lög um vörugjald.
7. gr. – 90/186.
- 1987, nr. 157. Reglugerð um breytingu á reglugerð nr. 445 29. október 1986 um fullvirðisrétt til framleiðslu sauðfjárafurða verðlagsárið 1987–1988.
2. gr. – 96/237.
- 1987, nr. 180. Reglugerð um Byggingarsjóð verkamanna og félagslegar íbúðir.
25. gr. – 91/34.
- 1987, nr. 223. Reglugerð um sérstakt jöfnunargjald af kartöflum og vörum unnum úr þeim.
1. gr. – 90/186.
- 1987, nr. 288. Reglugerð um veitinga- og gististaði.
29. gr. – 95/81.
30. gr. – 95/81.
34. gr. – 95/260.
- 1987, nr. 443. Reglugerð um fullvirðisrétt til framleiðslu sauðfjárafurða 1988–1989.
4. gr. – 96/237.
- 1987, nr. 457. Reglugerð um nám kennara sem fullnægja ekki 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 samkvæmt lögum nr. 59 frá 31. mars 1987 um breyting á lögum um almannatryggingar nr. 67/1971 með síðari breytingum.
1. gr. – 89/38.
25. gr. – 93/16.
- 1987, nr. 586. Reglugerð um skoðunargjöld ökutækja.
– 89/124.
- 1987, nr. 587. Reglugerð um löggæslu á skemmtunum og um slit á skemmtunum og öðrum samkvæmum.
1. gr. – 94/167.
2. gr. – 94/167.
6. gr. – 94/167.
7. gr. – 92/111.
8. gr. – 94/167, 95/260.
9. gr. – 95/260.
11. gr. – 95/260.
12. gr. – 92/111, 95/260.
13. gr. – 95/260.
- 1987, nr. 591. Reglugerð um laun, greiðslur og hlunnindi utan staðgreiðslu.
2. gr. – 96/568.
3. gr. – 96/568.
5. gr. – 93/240, 96/568.
6. gr. – 96/512.
- 1987, nr. 597. Reglugerð um greiðslu barnabóta á árinu 1988.
6. gr. – 88/22.
- 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, 92/277, 92/281.
B-liður – 92/270, 92/277, 92/281, 92/283.
C-liður – 92/262, 92/281.
E-liður – 92/300.
G-liður – 92/290, 92/299.
12. gr. – 93/268.
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 breyting á áfengislögum, nr. 82/1969, með síðari breytingum.
– 90/148.
- 1988, nr. 39. Lög um bifreiðagjald.
2. gr. – 91/130.
- 1988, nr. 47. Lög um breytingu á lögum nr. 36 9. maí 1970, um leigubifreiðar.
– 88/24.
- 1988, nr. 48. Lög um fangelsi og fangavist.
2. gr. – 89/48, 95/102.
6. gr. – 95/342.
8. gr. – 89/48, 91/33.
12. gr. – 89/43.
14. gr. – 91/33.
15. gr. – 96/115.

17. gr. – 96/120.
 18. gr. – 89/50.
 19. gr. – 96/115.
 21. gr. – 96/120.
 22. gr. – 91/32.
 26. gr. – 91/43.
 30. gr. – 91/32.
- 1988, nr. 49. Lög um breytingu á lögum um Innheimtustofnun sveitarfélaga nr. 54/1971, með síðari breytingum.
 1. gr. – 90/93.
- 1988, nr. 50. Lög um virðisaukaskatt.
 3. gr. – 95/464.
 5. gr. – 95/464.
 22. gr. – 95/464.
 24. gr. – 92/249, 96/582.
 26. gr. – 94/261, 95/451.
 27. gr. – 93/213, 96/582.
 28. gr. – 94/261, 96/582.
 29. gr. – 95/464.
 34. gr. – 96/589.
 37. gr. – 96/589.
 39. gr. – 95/451, 95/464, 96/494.
 40. gr. – 96/494.
 49. gr. – 92/249, 96/582.
- 1988, nr. 53. Læknalög.
 VIII. kafli – 89/19.
 9. gr. – 94/314.
 10. gr. – 94/314.
 11. gr. – 94/314.
 12. gr. – 94/314.
 16. gr. – 89/17, 89/19, 94/415.
- 1988, nr. 57. Lög um framhaldsskóla.
 1. gr. – 95/288.
 5. gr. – 91/137.
 8. gr. – 95/379, 95/394.
 16. gr. – 96/283.
 17. gr. – 95/288, 95/295.
 25. gr. – 91/29, 95/66.
 32. gr. – 95/394.
 33. gr. – 95/394.
 37. gr. – 95/288.
 40. gr. – 96/283.
- 1988, nr. 62. Lög um breyting á umferðarlögum, nr. 50/1987.
 – 89/112.
 3. gr. – 89/124.
- 1988, nr. 68. Reglugerð um gatnagerðargjöld í Eskifjarðarkaupstað.
 11. gr. – 94/244.
- 1988, nr. 69. Auglýsing um niðurfellingu eða endurgreiðslu aðflutningsgjalda eða sölugjalds af ýmsum aðföngum til samkeppnisiðnaðar.
 8. gr. 90/186.
 10. gr. – 90/186.
- 1988, nr. 76. Reglugerð um húsnæðisbætur.
 1. gr. – 95/434.
- 1988, nr. 81. Lög um hollustuhætti og heilbrigðis-
 eftirlit.
 IV. kafli. – 91/141.
 1. gr. – 94/93.
 2. gr. – 90/124, 94/93, 95/81.
 22. gr. – 95/407.
 27. gr. – 94/93, 95/176.
 30. gr. – 91/141, 92/254, 94/93, 95/176.
- 1988, nr. 83. Bráðabirgðalög um efnahagsaðgerðir.
 16. gr. – 89/120, 89/124.
- 1988, nr. 86. Lög um Húsnæðisstofnun ríkisins.
 2. gr. – 91/47, 92/74, 96/168.
 3. gr. – 91/47.
 4. gr. – 92/74.
 5. gr. – 91/139, 92/74.
 10. gr. – 92/74.
 16. gr. – 92/68.
 35. gr. – 92/83.
 36. gr. – 92/83.
 48. gr. – 92/68.
 53. gr. – 91/47.
 64. gr. – 90/125.
 80. gr. – 94/116.
 83. gr. – 91/34.
- 1988, nr. 98. Reglugerð um meistaranám og útgáfu
 meistarábréfa.
 5. gr. – 91/29, 95/66.
- 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. 268. Reglugerð um flutning verkefna og
 önnur skil frá sýslunefndum til sveitarfélaga
 og héraðsnefnda.
 7. gr. – 91/160.
- 1988, nr. 271. Reglugerð um breytingu á reglugerð
 um dómsmálagjöld o.fl., nr. 585 23. desember
 1987.
 – 89/124.
- 1988, nr. 345. Gjaldskrá og reglur fyrir símapjón-
 ustu.
 XIV. kafli – 89/129.
- 1988, nr. 346. Gjaldskrá fyrir póstpjónustu.
 – 89/120.
- 1988, nr. 421. Reglugerð um gerð lyfseðla og ávísun
 lyfja, afgreiðslu þeirra og merkingu.
 8. gr. – 95/238.
 9. gr. – 95/238.

35. gr. – 95/238, 96/250.
36. gr. – 95/238.
- 1988, nr. 423. Reglugerð um endurgreiðslu sölu-skatts af iðgjöldum af ábyrgðartryggingu bifreiða í eigu fatlaðra.
2. gr. – 88/22.
- 1988, nr. 440. Reglugerð um fullvirðisrétt til sauðfjárframleiðslu verðlagsárið 1989–1990.
10. gr. – 95/190.
12. gr. – 95/190.
- 1988, nr. 441. Auglýsing um rafverktakaleyfi.
4. gr. – 90/37.
- 1988, nr. 449. Reglugerð um rannsóknarstofnun í siðfræði.
1. gr. – 93/132.
2. gr. – 93/132.
3. gr. – 93/132.
4. gr. – 93/132.
6. gr. – 93/132.
- 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. 568. Reglur um ökutæki varnarliðs Bandaríkjanna.
– 95/357.
- 1988, nr. 569. Reglugerð um upphaf og lok fanga-vistar.
– 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 hf.
– 89/124.
- 1989, nr. 23. Lög um ráðstafanir til jöfnunar á námskostnaði.
– 95/288, 95/295.
2. gr. – 95/288, 95/295.
3. gr. – 95/288, 95/295, 95/443.
4. gr. – 95/288, 95/295.
- 1989, nr. 24. Reglugerð um húsnæðissparnaðar-reikninga.
– 89/98.
- 1989, nr. 35. Lög um veitingu ríkisborgararéttar.
1. gr. – 91/84.
2. gr. – 91/84.
- 1989, nr. 54. Reglugerð um lánveitingar Byggingar-sjóðs ríkisins.
17. gr. – 90/128.
67. gr. – 92/68.
- 1989, nr. 62. Reglugerð um bann við áfengisauglýs-ingum.
3. gr. – 93/53.
- 1989, nr. 68. Lög um breyting á lögum nr. 63 31. maí 1979 um skipan gjaldeyris- og viðskipta-mála.
– 90/113.
- 1989, nr. 75. Lög um breytingu á lögum nr. 67/1971, um almannatryggingar, ásamt síðari breyt-ingum.
2. gr. – 93/21, 96/24.
- 1989, nr. 76. Lög um breytingu á lögum um Hús-næðisstofnun ríkisins.
2. gr. 91/47.
- 1989, nr. 77. Lög um leigubifreiðar.
1. gr. – 89/39, 94/311.
4. gr. – 89/39, 90/35.
7. gr. – 94/37.
5. gr. – 89/39, 90/35.
8. gr. – 89/39.
9. gr. – 90/26, 90/29, 93/51, 94/37, 94/41.
10. gr. – 91/88, 94/37, 94/41, 94/311.
14. gr. – 90/26, 90/29, 93/48, 94/41.
- 1989, nr. 87. Lög um breytingu á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga.
– 92/237.
V. kafli – 92/237.
30. gr. – 92/237.
32. gr. – 92/237.
44. gr. – 92/237.
46. gr. – 92/237.
- 1989, nr. 88. Reglugerð um kafarastörf.
– 90/36.
- 1989, nr. 90. Lög um aðför.
92. gr. – 95/492.
- 1989, nr. 91. Lög um tekjustofna sveitarfélaga.
IV. kafli – 89/133.
30. gr. – 89/133.

- 1989, nr. 92. Lög um aðskilnað dómsvalds og umboðsvalds í héraði.
– 92/168, 95/360.
5. gr. – 94/209.
10. gr. – 96/601.
12. gr. – 96/601.
15. gr. – 94/209, 96/601.
- 1989, nr. 111. Fjárukaulög fyrir árið 1989.
– 91/36.
- 1989, nr. 117. Lög um breyting á lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt.
9. gr. – 90/197, 96/554.
- 1989, nr. 118. Lög um breytingu á lögum nr. 9/1984, um frádrátt frá skattskyldum tekjum vegna fjárfestingar manna í atvinnurekstri.
4. gr. – 95/473.
- 1989, nr. 121. Lög um skráningu og meðferð persónuupplýsinga.
– 95/479.
1. gr. – 95/357, 95/479.
4. gr. – 95/357.
9. gr. – 95/280.
- 1989, nr. 132. Lög um breyting á lögum um stofnun og slit hjú skapar, 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 fólkubifreiðar, sem notaðar eru til leiguaksturs og takmarkanir á fjölda þeirra.
– 91/88.
2. gr. – 89/39.
10. gr. – 93/48.
12. gr. – 93/48.
15. gr. – 94/37.
16. gr. – 94/41.
17. gr. – 90/29.
19. gr. – 90/26, 94/41.
21. gr. – 90/29.
- 1989, nr. 340. Reglur um almenna skoðun ökutækja.
5. gr. – 92/247.
- 1989, nr. 378. Reglur um netaveiði göngusilungs í sjó.
– 90/128.
- 1989, nr. 410. Reglugerð um barnsburðarleyfi starfsmanna ríkisins.
8. gr. – 96/67.
27. gr. – 96/67.
- 1989, nr. 425. Reglugerð um sölu og veitingar áfengis.
– 95/260.
6. gr. – 95/81.
7. gr. – 92/111, 95/81.
9. gr. – 95/81, 95/260.
10. gr. – 95/81.
11. gr. – 92/111, 95/81.
12. gr. – 95/81.
13. gr. – 92/111, 95/81.
14. gr. – 95/81.
- 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. 529. Reglugerð um framtal og skil á virðisaukaskatti.
4. gr. – 92/249.
5. gr. – 96/582.
- 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.
3. gr. – 92/281.
5. gr. – 91/151, 92/277.
6. gr. – 91/150, 92/277.
7. gr. – 91/150, 92/277.
11. gr. – 93/268.
- 1989, nr. 605. Reglugerð um fjárhagslega aðstoð við framfærendur fatlaðra.
II. bráðabirgðaákvæði – 92/22.
- 1989, nr. 644. Reglugerð um aukatekjur ríkissjóðs.
1. gr. – 92/206.
7. gr. – 92/230.
- 1990, nr. 21. Lög um lögheimili.
– 91/130.
11. gr. – 93/252.
- 1990, nr. 23. Lög um Námsgagnastofnun.
6. gr. – 90/134.
- 1990, nr. 38. Lög um stjórn fiskveiða.
– 91/144, 91/146, 91/152, 92/257.
3. gr. – 91/146.
4. gr. – 91/149, 92/251, 92/270, 92/300, 94/346.
5. gr. – 91/149, 92/270, 92/281, 92/299, 93/275, 93/290, 94/336.
7. gr. – 91/149.
8. gr. – 91/146.
11. gr. – 91/149, 92/300, 94/351.

12. gr. – 94/351.
 13. gr. – 91/146, 91/149, 92/270.
 23. gr. – 91/144, 92/300.
 I. br.b.ákv. – 91/145.
 3. mgr. – 91/145.
 II. br.b.ákv. – 91/144, 92/257, 92/262, 92/270.
 2. mgr. – 92/257, 92/262, 92/270, 92/281.
 3. mgr. – 91/144, 91/150, 91/151, 92/300.
 4. mgr. – 91/144, 91/151, 92/262, 92/300.
 5. mgr. – 92/257, 92/262, 92/281, 92/283, 92/290.
 7. mgr. – 92/257, 92/262, 92/281, 92/283.
 6. mgr. – 91/149, 91/152.
 8. mgr. – 91/149, 92/257, 92/262, 92/281.
 10. mgr. – 92/281.
 IV. br.b. ákv. – 93/268.
- 1990, nr. 40. Lög um Hagræðingarsjóð sjávarútvegsins.
 – 92/63, 93/327.
 1. gr. – 92/63.
 7. gr. – 92/63.
- 1990, nr. 41. Lög um búnaðarmálasjóð.
 2. gr. – 95/200.
 6. gr. – 94/140, 95/200.
- 1990, nr. 43. Lög um Lánasýslu ríkisins.
 1. gr. – 93/208.
 3. gr. – 92/252, 93/208.
- 1990, nr. 54. Lög um innflutning dýra.
 2. gr. – 95/402.
 9. gr. – 95/402.
 14. gr. – 95/402.
- 1990, nr. 62. Lög um skipan prestakalla og prófasts-
 dæma og um starfsmenn þjóðkirkju Íslands.
 8. gr. – 92/158.
 43. gr. – 91/136.
- 1990, nr. 77. Auglýsing um staðfestingu forseta Ís-
 lands á reglugerð um breyting á reglugerð nr.
 96 31. desember 1969 um Stjórnaráð Íslands
 með síðari breytingum.
 – 92/25.
- 1990, nr. 90. Lög um tekjustofna sveitarfélaga.
 – 95/506.
 5. gr. – 91/141, 93/242.
 11. gr. – 94/362, 95/506.
 13. gr. – 95/506.
 14. gr. – 94/362, 95/506.
 29. gr. – 94/276.
 33. gr. – 94/276.
 42. gr. – 91/121.
- 1990, nr. 96. Lög um atvinnuleysistryggingar.
 29. gr. – 92/253.
- 1990, nr. 97. Lög um heilbrigðisþjónustu.
 6. gr. – 93/173.
 31. gr. – 95/300.
 13. gr. – 92/96.
- 1990, nr. 102. Reglugerð um löggiltar iðngreinar,
 námssamninga, sveinspróf og meistaráréttindi.
 43. gr. – 91/29, 95/66.
 44. gr. – 91/29, 95/66.
- 1990, nr. 105. Reglugerð um framhaldsskóla.
 1. gr. – 95/288.
 6. gr. – 91/137.
 32. gr. – 96/273.
 50. gr. – 95/288, 95/295, 96/283.
 51. gr. – 95/288, 96/283.
- 1990, nr. 113. Lög um tryggingagjald.
 1. gr. – 95/451.
 2. gr. – 95/451, 96/564.
 10. gr. – 95/451.
 11. gr. – 96/494.
 12. gr. – 95/451.
 14. gr. – 95/451.
 15. gr. – 95/451.
- 1990, nr. 119. Reglugerð um bréfaskipti, símtöl og
 heimsóknir til afplánunarfanga.
 5. gr. – 90/97.
 27. gr. – 96/115.
 28. gr. – 90/97.
 31. gr. – 90/97.
- 1990, nr. 121. Reglugerð um vörubifreiðar og sendi-
 bifreiðar, sem notaðar eru til leiguaksturs og
 takmarkanir á fjölda þeirra.
 – 90/35.
- 1990, nr. 124. Lög um breytingu á lögum um Hús-
 næðisstofnun ríkisins, nr. 86/1988, sbr. lög nr.
 76/1989 og 70/1990.
 Ákvæði til bráðabirgða – 93/98.
- 1990, nr. 131. Lög um Háskóla Íslands.
 2. gr. – 95/379.
 11. gr. – 96/431.
 21. gr. – 95/379.
- 1990, nr. 149. Heilbrigðisreglugerð.
 14. gr. – 94/93, 95/176.
 35. gr. – 95/81.
 65. gr. – 95/81.
- 1990, nr. 158. Reglugerð um sérfræðileyfi sjálfræð-
 inga.
 4. gr. – 96/95.
 10. gr. – 96/95.
- 1990, nr. 161. Reglugerð um pósthjónustu.
 4.5.1.3. gr. – 91/104.
- 1990, nr. 162. Reglugerð um námskeið fyrir löggilta
 vígtarmenn.
 – 91/26.
- 1990, nr. 204. Gjaldskrá fyrir dýralækna.
 – 93/143.

- 1990, nr. 217. Reglugerð um húsbréfadeild og húsbréfavíðskipti vegna kaupa eða sölu á notuðum íbúðum og kaupa, sölu eða byggingar á nýjum íbúðum.
1. gr. – 91/47.
3. gr. – 91/47.
4. gr. – 92/83.
9. gr. – 91/47.
13. gr. – 91/47.
27. gr. – 91/47.
- 1990, nr. 393. Reglugerð um innheimtu gjalds til Búnaðarmálasjóðs.
8. gr. – 94/140, 95/200.
9. gr. – 94/140, 95/200.
- 1990, nr. 407. Reglugerð um fullvirðisrétt til framleiðslu sauðfjárafurða 1991–1992.
3. gr. – 96/237.
4. gr. – 96/237.
- 1990, nr. 437. Reglugerð um útgáfu á 2. flokki húsbréfa 1990 fyrir Byggingarsjóð ríkisins, húsbréfadeild.
1. gr. – 92/83.
- 1990, nr. 465. Reglugerð um veiðar í atvinnuskyni.
– 91/143, 91/146, 91/151.
1. gr. – 91/149, 92/270, 93/290.
6. gr. – 91/146.
7. gr. – 91/143, 92/300.
8. gr. – 91/149.
10. gr. – 92/262.
11. gr. – 94/336.
29. gr. – 92/270.
- 1990, nr. 474. Reglugerð um grásleppuveiðar.
2. gr. – 92/300.
- 1990, nr. 532. Reglugerð um réttindi og skyldur manna, sem dveljast erlendis við nám, skv. ákvæðum laga um opinber gjöld.
– 91/130.
- 1991, nr. 7. Auglýsing um Evrópusáttmála um sjálfstjórn sveitarfélaga.
2. gr. – 95/516.
6. gr. – 95/516.
8. gr. – 95/516.
- 1991, nr. 19. Lög um meðferð opinberra mála.
XX. kafli. – 91/75.
5. gr. – 95/161.
27. gr. – 93/126.
32. gr. – 96/250.
66. gr. – 93/126.
67. gr. – 93/126.
70. gr. – 93/126.
76. gr. – 91/75.
79. gr. – 96/494.
82. gr. – 96/494.
112. gr. – 91/75.
113. gr. – 91/75.
114. gr. – 91/75.
149. gr. – 96/278.
151. gr. – 96/278.
156. gr. – 96/278.
183. gr. – 96/278.
- 1991, nr. 21. Lög um gjaldþrotaskipti o.fl.
82. gr. – 91/104.
180. gr. – 91/104.
- 1991, nr. 27. Lög um ársreikninga og endurskoðun lífeyrissjóða.
4. gr. – 95/203, 95/214.
- 1991, nr. 37. Lög um mannanöfn.
1. gr. – 92/132.
2. gr. – 92/132.
3. gr. – 91/84, 92/132.
5. gr. – 92/132.
6. gr. – 92/132.
15. gr. – 94/171.
16. gr. – 93/131.
18. gr. – 92/132.
21. gr. – 94/171.
- 1991, nr. 37. Reglugerð um breyting á reglugerð nr. 644/1989, um aukatekjur ríkissjóðs, með síðari breytingum.
3. gr. – 92/206.
- 1991, nr. 40. Lög um félagsþjónustu sveitarfélaga.
VI. kafli – 95/516.
5. gr. – 95/516.
11. gr. – 95/516.
21. gr. – 96/120.
65. gr. – 95/516.
66. gr. – 95/516.
- 1991, nr. 41. Lög um breytingu á lögum um greiðsluöfnun fasteignaveðlána til einstaklinga, nr. 63/1985.
– 93/92.
2. gr. – 93/92.
- 1991, nr. 44. Lög um breyting á lögum nr. 9/1984, um frádrátt frá skattskyldum tekjum vegna fjárfestingar manna í atvinnurekstri, með síðari breytingum.
2. gr. – 95/473.
- 1991, nr. 49. Lög um grunnskóla.
– 92/237.
9. gr. – 92/237.
14. gr. – 94/295.
15. gr. – 94/295.
31. gr. – 95/309.
36. gr. – 95/309.
37. gr. – 95/309.
57. gr. – 94/295.

72. gr. – 93/149.
84. gr. – 92/237.
85. gr. – 94/295.
86. gr. – 93/149.
- 1991, nr. 63. Reglur um endurgreiðslu sjúkratrygginga af tannréttingakostnaði, samkvæmt lögum um almannatryggingar.
– 96/24.
3. gr. – 95/39.
6. gr. – 95/39.
7. gr. – 95/39.
- 1991, nr. 79. Lög um breytingu á lögum nr. 67/1971, um almannatryggingar, með síðari breytingum o.fl.
3. gr. – 92/22.
- 1991, nr. 81. Lög um vatnsveitur sveitarfélaga.
7. gr. – 94/233, 95/472.
13. gr. – 94/233.
- 1991, nr. 88. Lög um aukatekjur ríkissjóðs.
– 92/206.
10. gr. – 92/230.
- 1991, nr. 91. Lög um meðferð einkamála.
5. gr. – 92/236, 94/314, 96/151.
27. gr. – 94/91.
125. gr. – 93/80, 93/83.
126. gr. – 93/80, 93/83.
- 1991, nr. 92. Lög um breyting á ýmsum lögum vegna aðskilnaðar dómsvalds og umboðsvalds í héraði.
79. gr. – 95/360, 95/364.
- 1991, nr. 97. Stjórnskipunarlög um breyting á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, með síðari breytingum.
12. gr. – 95/379.
15. gr. – 95/472.
15. gr. – 95/472.
- 1991, nr. 118. Reglugerð um kosningu vígslubiskupa.
3. gr. – 91/136.
4. gr. – 91/136.
- 1991, nr. 166. Reglugerð um breyting á reglugerð um Menningarsjóð útvarpsstöðva nr. 69/1989.
1. gr. – 92/183.
4. gr. – 92/183.
- 1991, nr. 172. Reglugerð um (2.) breytingu á reglugerð um búnað og rekstur lyfjabúða og undirstofnana þeirra nr. 27/1983.
– 92/96.
1. gr. – 92/96.
- 1991, nr. 182. Reglugerð um (9.) breytingu á reglugerð um gerð lyfseðla og ávísun lyfja, afgreiðslu þeirra og merkingu nr. 421/1988.
– 92/96.
- 1991, nr. 213. Reglugerð um greiðslu vasapeninga sjúkratryggðra.
5. gr. – 94/27.
- 1991, nr. 215. Gjaldskrá fyrir Bifreiðaskoðun Íslands hf.
4. gr. – 92/247.
- 1991, nr. 261. Reglugerð um tollverð notaðra ökutækja.
2. gr. – 92/304.
3. gr. – 92/304.
4. gr. – 92/304.
6. gr. – 92/304.
- 1991, nr. 262. Reglugerð um fullvirðisrétt til framleiðslu mjólkur verðlagsárið 1991–1992.
– 92/249.
- 1991, nr. 277. Reglugerð fyrir Fiskveiðasjóð Íslands.
1. gr. – 94/332.
4. gr. – 94/332.
5. gr. – 94/332.
- 1991, nr. 313. Reglugerð um aðlögun fullvirðisréttar til framleiðslu sauðfjárafurða að innanlandsmarkaði.
2. gr. – 94/163.
14. gr. – 94/163.
- 1991, nr. 390. Reglugerð um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga.
13. gr. – 94/362, 95/506.
- 1991, nr. 438. Reglugerð um greiðslu fjárhæðar til rekstrar ökutækis hreyfihamlaðra.
2. gr. – 96/34.
- 1991, nr. 468. Reglugerð um húsbrefaviðskipti vegna greiðsluerfiðleika íbúðareigenda.
5. gr. – 93/98.
- 1991, nr. 586. Reglur um gerð og útgáfu læknisvottorða.
3. gr. – 94/314.
4. gr. – 94/314.
- 1991, nr. 610. Reglugerð um greiðslu barnabótaauka á árinu 1992.
4. gr. – 96/540.
- 1991, nr. 612. Reglugerð um greiðslu baranabóta á árinu 1992.
6. gr. – 96/540.
- 1991, nr. 620. Reglugerð um vatnsveitur sveitarfélaga.
9. gr. – 94/233.
- 1992, nr. 1. Lög um ráðstafanir í ríkisfjármálum á árinu 1992.
18. gr. – 95/39, 96/24.
IV. br.b.ákv. – 94/34, 96/24.

- 1992, nr. 4. Lög um breyting á lögum nr. 40 15. maí 1990, um Hagræðingarsjóð sjávarútvegsins.
– 92/63.
6. gr. – 92/63.
7. gr. – 92/63.
- 1992, nr. 5. Lög um breytingu á lögum um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, nr. 46 27. júní 1985, með síðari breytingum.
7. gr. – 94/163.
- 1992, nr. 13. Gjaldskrá og reglur fyrir símaþjónustu. grein 1.7. í kafla XVII – 94/217.
- 1992, nr. 20. Barnalög.
– 92/59.
VI. kafli – 92/59.
VIII. kafli – 95/170.
2. gr. – 94/87.
3. gr. – 94/87.
5. gr. – 94/87.
9. gr. – 92/58.
10. gr. – 94/60.
11. gr. – 94/60.
16. gr. – 94/60.
19. gr. – 92/58.
29. gr. – 92/59, 95/121.
34. gr. – 95/121, 95/170.
37. gr. – 92/59, 94/73, 95/121, 95/124.
38. gr. – 92/59, 95/121.
40. gr. – 95/124.
52. gr. – 94/87.
53. gr. – 94/87.
68. gr. – 94/73, 95/121, 95/124.
72. gr. – 94/60.
74. gr. – 94/73.
75. gr. – 94/73.
77. gr. – 94/73, 95/121.
- 1992, nr. 21. Lög um Lánasjóð íslenskra námsmanna.
– 92/149.
1. gr. – 96/297, 96/324, 96/331.
2. gr. – 96/336.
3. gr. – 96/297, 96/311, 96/336.
6. gr. – 96/292, 96/303.
12. gr. – 96/303.
16. gr. – 96/336.
- 1992, nr. 30. Lög um yfirkattaneind.
– 92/220.
1. gr. – 94/261, 95/451.
2. gr. – 94/261, 95/451, 96/524.
3. gr. – 94/261, 94/276, 95/443, 96/586.
5. gr. – 91/379, 94/276.
6. gr. – 94/270, 95/443, 96/524.
7. gr. – 94/443.
8. gr. – 94/270, 96/524.
13. gr. – 95/434, 95/443, 96/512, 96/564, 96/576.
- 1992, nr. 47. Gjaldskrá fyrir þjónustu loftferðaefirlits flugmálastjórnar.
2. gr. – 94/225.
- 1992, nr. 51. Reglugerð um Bygðastofnun.
11. gr. – 93/140.
- 1992, nr. 58. Lög um vernd barna og ungmenna.
– 92/59, 95/136.
3. gr. – 95/151.
7. gr. – 95/161, 96/151.
9. gr. – 95/151.
10. gr. – 95/151.
21. gr. – 95/151, 95/161.
25. gr. – 94/59, 95/151, 96/143.
29. gr. – 95/151.
30. gr. – 95/151.
35. gr. – 95/161, 96/143.
31. gr. – 94/69.
33. gr. – 92/59, 94/69, 95/151, 96/143.
42. gr. – 95/161, 96/151.
43. gr. – 95/136, 95/161.
44. gr. – 95/161.
45. gr. – 92/59, 95/136, 95/146, 95/151, 95/161, 96/143.
46. gr. – 95/136, 95/146, 95/170, 96/143, 96/151.
49. gr. – 92/59, 94/69, 95/136, 95/146, 95/151, 95/161, 96/143, 96/143, 96/151.
50. gr. – 95/151, 95/161, 96/143.
- 1992, nr. 59. Lög um málefni fatlaðra.
– 96/133.
36. gr. – 96/133.
37. gr. – 96/133.
- 1992, nr. 64. Auglýsing um gjaldskrá fyrir tollskýrslueyðublöð.
1. gr. – 92/220.
3. gr. – 92/220.
- 1992, nr. 76. Reglur um stjórn hreindýraveiða.
8. gr. – 93/312.
10. gr. – 93/312.
13. gr. – 93/312.
- 1992, nr. 87. Lög um gjaldeyrismál.
– 95/214.
- 1992, nr. 87. Reglugerð um greiðslumark sauðfjárafurða á lögbýlum og beinar greiðslur til bænda verðlagsárið 1992–1993.
– 94/163.
- 1992, nr. 89. Reglugerð um Hagræðingarsjóð sjávarútvegsins.
6. gr. – 92/63.
17. gr. – 92/63.
- 1992, nr. 111. Lög um breytingar í skattamálum.
15. gr. – 96/494.
19. gr. – 96/494.
21. gr. – 96/494.
- 1992, nr. 120. Lög um Kjaradóm og kjaraneind.
– 96/197.
7. gr. – 96/197.
9. gr. – 96/197.
10. gr. – 96/197.

- 1992, nr. 177. Byggingarreglugerð.
2.4.7. gr. – 95/65.
6.10.2.7. gr. – 95/81.
- 1992, nr. 100. Lög um vog, mál og faggildingu.
VI. kafli – 92/327.
- 1992, nr. 231. Reglugerð um stjórnáslumeðferð mála samkvæmt barnalögum.
15. gr. – 94/60.
- 1992, nr. 251. Reglugerð um tollfrjálsan farangur ferðamanna og farmanna við komu frá útlöndum, einkasölugjald o.fl.
1. gr. – 93/305.
2. gr. – 93/305.
3. gr. – 93/305.
- 1992, nr. 281. Reglugerð um (11.) breytingu á reglugerð um gerð lyfseðla og ávísun lyfja, afgreiðslu þeirra og merkingu nr. 421/1988.
– 95/238.
4. gr. – 95/238.
- 1992, nr. 345. Reglugerð um leyfisbindingu tiltekinnar veiða.
1. gr. – 94/346.
2. gr. – 94/346.
- 1992, nr. 421. Reglugerð fyrir vatnsveitur sveitarfélaga.
9. gr. – 94/233.
- 1992, nr. 440. Reglugerð um leyfi afplánunarfanga til dvalar utan fangelsis.
10. gr. – 96/131.
11. gr. – 96/131.
21. gr. – 96/131.
- 1992, nr. 490. Reglugerð um breyting á reglugerð nr. 591/1987 um laun, greiðslur og hlunnindi utan staðgreiðslu.
1. gr. – 96/568.
– 93/240.
- 1993, nr. 2. Lög um Evrópska efnahagssvæðið.
– 95/214.
2. gr. – 95/536.
3. gr. – 95/536, 96/617.
Fylgiskjal I. Samningur um Evrópska efnahagssvæðið.
7. gr. – 96/617.
73. gr. – 95/536.
74. gr. – 95/536.
102. gr. – 96/617.
Bókun 35 – 96/617.
- 1993, nr. 8. Samkeppnislög.
– 93/252, 95/238.
6. gr. – 93/255.
25. gr. – 95/238.
50. gr. – 93/255.
- 1993, nr. 9. Lög um verðbréfaðskipti.
1. gr. – 96/617
17. gr. – 96/617.
31. gr. – 96/617.
38. gr. – 96/617.
- 1993, nr. 21. Lög um upplýsingamiðlun og aðgang að upplýsingum um umhverfismál.
1. gr. – 94/381.
2. gr. – 94/381, 95/536.
3. gr. – 94/381.
5. gr. – 95/536.
- 1993, nr. 25. Lög um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim.
3. gr. – 94/154.
10. gr. – 94/154.
29. gr. – 94/154.
- 1993, nr. 29. Reglugerð um fullnustu refsídóma.
9. gr. – 95/97.
- 1993, nr. 36. Lög um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu.
8. gr. – 96/185.
9. gr. – 96/185.
51. gr. – 96/185.
- 1993, nr. 37. Stjórnáslulög.
1. gr. – 94/37, 94/49, 94/295, 95/136, 95/151, 95/479, 96/110, 96/151, 96/185, 96/273, 96/420.
2. gr. – 94/261, 94/314, 94/381, 95/136, 95/151, 95/531, 96/151.
3. gr. – 94/49, 94/140, 94/311, 95/190, 95/497, 95/531, 96/185, 96/197, 96/206, 96/409, 96/451.
4. gr. – 94/49, 95/497, 96/185.
5. gr. – 94/49, 96/185.
7. gr. – 96/82, 96/485, 96/494.
8. gr. – 94/381.
9. gr. – 93/105 94/270, 94/275, 94/381, 95/121, 95/464, 95/464, 96/82, 96/143, 96/177, 96/273, 96/431, 96/485, 96/524.
10. gr. – 94/49, 94/270, 95/49, 95/136, 95/161, 95/176, 95/260, 95/300, 95/464, 96/24, 96/69, 96/76, 96/99, 96/133, 96/246, 96/421.
11. gr. – 94/140, 94/167, 94/336, 94/346, 94/362, 95/313, 95/506, 96/283, 96/401.
12. gr. – 94/91, 94/167, 94/209, 95/81, 95/332, 95/372, 96/273, 96/384, 96/401, 96/494.
13. gr. – 95/49, 95/81, 95/114, 95/170, 95/176, 95/479, 96/69, 96/82, 96/110, 96/197, 96/273, 96/617.
14. gr. – 95/176.
15. gr. – 95/136, 95/170, 95/280, 95/313, 96/151, 96/494.
16. gr. – 95/136, 96/151.
17. gr. – 95/136, 96/151.
18. gr. – 95/170, 96/273.

20. gr. – 93/105, 94/261, 94/371, 95/55, 95/114, 95/146, 95/176, 96/177, 96/197, 96/409, 96/451.
21. gr. – 93/80, 93/83, 94/180, 95/55, 95/81, 95/434, 95/443, 96/57, 96/197, 96/420, 96/451.
22. gr. – 93/80, 93/83, 94/180, 95/55, 95/81, 95/260, 95/434, 95/443, 95/464, 96/76, 96/485.
23. gr. – 94/261.
24. gr. – 96/177, 96/451, 96/524.
25. gr. – 96/99.
26. gr. – 94/295, 95/55, 96/168, 96/586, 96/617.
29. gr. – 94/276, 95/151.
31. gr. – 94/180, 95/55, 95/176, 95/251, 95/434, 95/443, 96/76, 96/273, 96/568.
35. gr. – 94/37, 95/49, 95/251, 96/206.
36. gr. – 94/276.
- 1993, nr. 50. Skaðabótalög.
10. gr. – 94/314.
- 1993, nr. 53. Lög um ríkisábyrgð á launum vegna gjaldþrota.
2. gr. – 96/586.
6. gr. – 94/224, 96/586.
- 1993, nr. 61. Lög um breytingu á lögum um Húsnæðisstofnun ríkisins.
2. gr. – 96/168.
7. gr. – 92/74.
- 1993, nr. 65. Lög um framkvæmd útboda.
3. gr. – 93/179.
8. gr. – 93/179.
12. gr. – 93/179.
13. gr. – 94/387.
18. gr. – 94/387.
- 1993, nr. 83. Lög um viðurkenningu á menntun og prófskírteinum.
3. gr. – 96/99.
6. gr. – 96/99.
- 1993, nr. 86. Bráðabirgðalög um efnahagsaðgerðir vegna kjarasamninga.
– 95/451.
2. gr. – 95/451.
5. gr. – 95/451
- 1993, nr. 93. Lög um atvinnuleysistryggingar.
IV. Kafli – 95/49.
20. gr. – 96/82.
21. gr. – 95/49.
22. gr. – 96/69.
23. gr. – 95/55, 96/69.
25. gr. – 95/49, 95/55, 96/69.
27. gr. – 95/49, 95/55, 96/69.
29. gr. – 95/49, 95/55, 96/69.
31. gr. – 95/49, 95/55.
41. gr. – 96/76.
- 1993, nr. 97. Lög um Húsnæðisstofnun ríkisins.
2. gr. – 96/177.
5. gr. – 96/177.
85. gr. – 94/121.
86. gr. – 94/121.
87. gr. – 94/121.
88. gr. – 94/121.
92. gr. – 93/105.
96. gr. – 94/104.
99. gr. – 94/104.
- 1993, nr. 98. Auglýsing um staðfestingu forseta Íslands á reglugerð fyrir Háskóla Íslands.
19. gr. – 96/431.
36. gr. – 95/379.
37. gr. – 95/379.
- 1993, nr. 99. Lög um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum.
– 94/154.
8. gr. – 95/423.
9. gr. – 95/423.
- 1993, nr. 112. Lög um efnahagsaðgerðir vegna kjarasamninga.
2. gr. – 95/451.
3. gr. – 95/451.
4. gr. – 95/451.
5. gr. – 95/451.
- 1993, nr. 116. Lög um breytingar á lagaákvæðum á sviði heilbrigðis- og tryggingamála vegna aðildar að samningi um Evrópskt efnahagssvæði.
7. gr. – 96/99.
- 1993, nr. 117. Lög um almannatryggingar.
2. gr. – 96/371.
3. gr. – 96/371, 96/443.
3. gr. – 95/300.
5. gr. – 96/63.
6. gr. – 96/63.
7. gr. – 94/31.
12. gr. – 94/31, 96/44.
24. gr. – 96/63.
29. gr. – 94/31.
33. gr. – 95/39, 96/57.
43. gr. – 94/31.
48. gr. – 94/27, 94/31.
- 1993, nr. 122. Lög um breytingar í skattamálum.
9. gr. – 96/554.
- 1993, nr. 142. Reglugerð um svæðisráð málefna fatlaðra.
2. gr. – 96/133.
6. gr. – 96/133.
7. gr. – 96/133.
- 1993, nr. 210. Reglugerð um Lánasjóð íslenskra námsmanna.
1. gr. – 96/311.
2. gr. – 96/292.
17. gr. – 96/303.

- 1993, nr. 228. Reglugerð um tollskýrslur og fylgiskjöl þeirra.
3. gr. – 92/220.
21. gr. – 92/220.
- 1993, nr. 247. Reglugerð um greiðslu atvinnuleysisbóta.
4. gr. – 96/69.
5. gr. – 96/69.
- 1993, nr. 248. Reglugerð um endurgreiðslu tryggingagjalds.
1. gr. – 95/451.
2. gr. – 95/451.
3. gr. – 95/451.
4. gr. – 95/451.
5. gr. – 95/451.
6. gr. – 95/451, 96/653.
7. gr. – 95/451.
8. gr. – 95/451.
9. gr. – 95/451.
- 1993, nr. 335. Reglugerð um starfsháttu örorkunefndar.
3. gr. – 94/314.
- 1993, nr. 379. Reglugerð um verndun smáfisks á alþjóðlegu hafsvæði í Barentshafi.
– 94/327.
- 1993, nr. 413. Auglýsing um rjúpnaveiðar árið 1993.
– 94/371.
- 1993, nr. 462. Reglugerð um (16.) breytingu á reglugerð um gerð lyfseðla og ávísun lyfja, afgreiðslu þeirra og merkingu nr. 421/1988.
– 95/238.
1. gr. – 95/238.
- 1993, nr. 505. Reglugerð um almennt útboð verðbréfa.
– 96/617.
1. gr. – 96/617.
2. gr. – 96/617.
- 1994, nr. 15. Lög um dýravernd.
12. gr. – 94/54.
- 1994, nr. 24. Reglugerð um varnir gegn því að dýrasjúkdómar berist til landsins.
5. gr. – 94/154.
- 1994, nr. 26. Lög um fjöleignarhús.
16. gr. – 96/160.
17. gr. – 96/160.
- 1994, nr. 48. Lög um brunatryggingar.
2. gr. – 96/474.
5. gr. – 96/474.
- 1994, nr. 49. Reglugerð um starfsháttu barnaverndarráðs.
8. gr. – 95/136.
- 1994, nr. 55. Lög um samfélagsþjónustu.
1. gr. – 96/131.
2. gr. – 95/109.
5. gr. – 95/109.
- 1994, nr. 57. Lög um breyting á lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt.
1. gr. – 95/434, 96/576.
2. gr. – 95/434.
- 1994, nr. 62. Lög um mannréttindasáttmála Evrópu.
– 95/97, 95/121.
1. gr. – 95/97.
Fylgiskjal: Samningur um verndun mannréttinda og mannfrelsis.
– 91/84.
5. gr. – 90/97, 91/43, 95/97, 96/468.
6. gr. – 90/97, 91/75, 93/80, 93/83, 95/97, 96/258, 96/278.
8. gr. – 90/109, 92/59, 95/121, 96/143.
26. gr. – 91/43.
1. sammingsviðauki – 94/41.
- 1994, nr. 83. Lög um umboðsmann barna.
1. gr. – 96/451.
2. gr. – 96/451.
3. gr. – 96/451.
- 1994, nr. 93. Lyfjalög.
1. gr. – 96/250.
5. gr. – 96/250.
12. gr. – 96/250.
44. gr. – 96/250.
- 1994, nr. 94. Lög um Lífeyrissjóð sjómanna.
– 95/203.
5. gr. – 95/203.
6. gr. – 95/203.
- 1994, nr. 100. Auglýsing um staðfestingu félagsmálaráðuneytisins á sameiningu Keflavíkurbæjar, Njarðvíkurbæjar og Hafnarhrepps.
– 96/594.
- 1994, nr. 145. Lög um bókhald.
6. gr. – 96/494.
- 1994, nr. 147. Lög um breyting á lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum.
2. gr. – 94/473.
7. gr. – 96/543.
17. gr. – 96/554.
- 1994, nr. 150. Lög um breytingu á lögum um brunatryggingar, nr. 48/1994.
1. gr. – 96/474.
- 1994, nr. 484. Reglugerð um lögboðna brunatryggingu húsaeygna.
6. gr. – 96/474.

- 1995, nr. 4. Lög um tekjustofna sveitarfélaga.
21. gr. – 95/423.
22. gr. – 96/494.
- 1995, nr. 29. Lög um endurgreiðslu oftakinna skatta og gjalda.
1. gr. – 95/379.
- 1995, nr. 61. Lög um leigubifreiðar.
7. gr. – 96/86.
Ákv. til brb. – 94/41.
- 1995, nr. 78. Reglugerð um greiðslu barnabótaauka á árinu 1995.
4. gr. – 96/543.
- 1995, nr. 79. Reglugerð um greiðslu barnabóta á árinu 1995.
6. gr. – 96/543.
- 1995, nr. 97. Stjórnskipunarlög um breyting á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, með síðari breytingum.
5. gr. – 96/468.
15. gr. – 96/107, 96/474, 96/554.
16. gr. – 95/516.
- 1995, nr. 176. Reglugerð um breyting á reglugerð nr. [79/1995], um greiðslu baranbóta á árinu 1995.
1. gr. – 96/543.
- 1995, nr. 177. Reglugerð um breytingu á reglugerð nr. 78/1995, um greiðslu barnabótaauka á árinu 1995.
1. gr. – 96/543.
- 1995, nr. 224. Reglugerð um leigubifreiðar.
5. gr. – 96/86.
11. gr. – 96/86.
- 1995, nr. 241. Reglur fyrir Kirkjugarða Reykjavíkur-prófastsdæma.
8. gr. – 96/185.
9. gr. – 96/185.
- 1995, nr. 312. Reglugerð um (20.) breytingu á reglugerð um gerð lyfseðla og ávísun lyfja, afgreiðslu þeirra og merkingu nr. 421/1988.
– 96/250.
- 1995, nr. 365. Reglugerð um skattrannsóknir og málsmeðferð skattrannsóknarstjóra ríkisins.
9. gr. – 96/494.
10. gr. – 96/494.
11. gr. – 96/494.
32. gr. – 96/494.
- 1995, nr. 538. Reglugerð um eignaskiptayfirlýsingar, útreikning hlutfallstalna o.fl. í fjöleignarhúsum.
1. gr. – 96/160.
2. gr. – 96/160.
- 1995, nr. 545. Reglugerð um (1.) breytingu á reglugerð um sjúkraskrár og skýrslugerð varðandi heilbrigðismál nr. 227/1991.
1. gr. – 95/372.
- 1995, nr. 553. Reglugerð um breyting á reglugerð nr. 78/1995, um greiðslu barnabótaauka á árinu 1995, sbr. reglugerð nr. 177/1995.
1. gr. – 96/543.
- 1995, nr. 719. Reglugerð um leyfi afplánunarfanga til dvalar utan fangelsis.
– 96/120.
- 1996, nr. 11. Reglugerð um menntun fangavarda.
– 96/120.
- 1996, nr. 59. Lög um rannsókn flugslysa.
14. gr. 96/258.
- 1996, nr. 70. Lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.
7. gr. – 96/344, 96/352.
36. gr. – 96/352.
- 1996, nr. 69. Lög um breytingu á tollalögum nr. 55 30. mars 1987, með síðari breytingum.
17. gr. – 96/589.
26. gr. – 96/589.
27. gr. – 96/589.
28. gr. – 96/589.

3. Atriðisorðaskrá.

Í skrá þessari er fyrst vísað til ártals skýrslu og síðan til blaðsíðutals, við upphaf þess máls.

Aðflutningsgjöld sjá Skattar og gjöld

Aðgangur að gögnum og upplýsingum

Aðgangur að skýrslum um starfsmann 89/104, 93/159

Aðgangur að upplýsingum hjá Tryggingastofnun ríkisins 89/23

Aðgangur að upplýsingum um aðila sjálfan og nán skyldmenni 95/280

Aðgangur að upplýsingum um fob-verð nýrra ökutækja 92/304, 94/417

Aðgangur að upplýsingum um kostnað við gerð bundins slitlags 94/244

Aðgangur að upplýsingum um umhverfismál 94/381

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 aðila að læknisvottorðum 93/69

Aðgangur almennings að upplýsingum um umhverfismál 95/536

Aðgangur foreldra að gögnum hjá barnaverndaryfirvöldum 91/42, 95/136, 95/146, 95/170, 96/151

Aðgangur foreldra að umsögnum barnaverndarnefnda 89/14

Aðgangur foreldra að upplýsingum og gögnum í málum út af forsjá barna 89/58

Afhending sjúkraskýrslna 89/19, 94/415

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, 95/136

Fyrirheit um að frásagnir skýrslugefanda verði ekki kynntar 89/17

Gögn í vörslum skattranssóknastjóra 96/494

Hluti myndbandsspólu talinn til gagna máls 95/136

Láta ber aðila í té afrit af gögnum máls 89/14

Not upplýsinga í stjórnslu 89/23

Nöfn umsækjenda um opinberar stöður 95/313

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 Skráning upplýsinga um einkamálefni, Pagnarskylda

Aðili máls

Hver talist getur aðili máls 93/135

Ráðuneyti aðili stjórnslumáls 92/31

Sjá einnig Starfsvið umboðsmanns Alþingis, Stjórnslukæra

Aflaheimildir sjá Stjórnun fiskveiða

Aflahlutdeild sjá Stjórnun fiskveiða

Afnota- og þjónustugjöld sjá Skattar, þjónustugjöld

Afplánun refsingar sjá Fangelsismál

Afturköllun

Ákvörðunar um afhendingu lands innan landgræðslugirðingar 94/128, 94/128

Ákvörðunar um virðisaukaskattskyldu 95/464

Áminning 95/346

Leyfis sem er forsenda atvinnurekstrar 92/111

Leyfis til aksturs leigubifreiða 88/24, 88/32, 90/26, 90/29, 94/37

Leyfis til þess að mega starfa sem sjúkrapjálfari 96/99

Löggildingar vigtarmanns 91/26

Málsmeðferð til undirbúnings afturköllunar 92/111

Ódagsett 88/24

Skemmtanaleyfis 92/111

Upprunalegar afturköllunarástæður 94/128, 96/651

Vínveitingaleyfis 92/111

Sjá hins vegar Breyting á óbirtri ákvörðun

Afturvirkni

Breyting á lagareglum um greiðsluöfnun 93/92

Réttur til að nota starfsheitið tæknifræðingur 93/37

Skattalaga 90/197

Úthlutunarreglna LÍN 90/148

Vaxtauppgjör einstaklinga utan atvinnurekstrar 96/554

Agaviðurlög í fangelsum sjá Fangelsismál

Almannafriður á helgidögum Þjóðkirkjunnar 95/251, 95/260, 96/251

Almannatryggingar

Ákvörðun uppþótar á örorkulífeyri aftur í tímann 92/22

Ákvörðun vasapeninga til sjúklinga utan sjúkrahúsa 94/27

Ekkjulfeyrir 94/24

Fæðingarorlof 89/38, 93/16, 96/67

Hjálpartæki 96/57

Lán til kaupa á bifreið 96/34

Lögheimili lögbundið skilyrði fyrir greiðslu örorkulífeyris 95/46

Mæðralaun 89/23, 89/33, 90/228

Réttarstaða barna, sem eiga við langvarandi veikindi að stríða 92/22

Sjúklingatrygging 96/63

Sjúkradagpeningar 93/16

Sjúkratryggingar 89/35

Skerðing á tekjutryggingu örorkulífeyrisþega vegna tekna maka 88/33, 89/137, 90/230, 91/165

Slysatryggingar 89/35

Tannréttingakostnaður 94/34, 95/39, 96/24

Umsókn um bætur skilyrði bótagreiðslna frá Tryggingastofnun ríkisins 94/24

Þátttaka almannatrygginga í tannréttingum barna 94/34

Örorkubætur 93/26, 94/31, 96/63

Örorkulífeyrir 96/44
 Örorkumat 93/21, 96/44
 Örorkustyrkur 94/31
 Sjá einnig Barnsmeðlög, Leiðbeiningarskylda stjórnvalda, Valdmörk stjórnvalda
Alþingi sjá Starfssvið umboðsmanns Alþingis
Andmælaréttur
 Afturköllun vinnveitingaleyfis og skemmtanaleyfis 92/111
 Á ólögfestum grundvelli 96/133
 Ákvörðun heilbrigðisnefndar að fjarlægja bifreið af bifreiðastæði 95/176
 Áminning 95/346
 Breyting á skráningu fullvirðisréttar 95/190
 Eftirlit bankaeftirlits Seðlabanka Íslands 96/617
 Ekki skylt að gefa 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
 Endurskoðun upplýsinga í fasteignaskrá 95/114, 96/651
 Endurúthlutun fullvirðisréttar 96/237
 Foreldra í málum út af forsjá barna 89/58, 93/69
 Frávikning ríkisstarfsmanns 94/193
 Hin óskráða grundvallarregla 93/135
 Hjá barnaverndarnefnd við undirbúning umsagnar í forsjármáli 95/170
 Meðferð máls hjá tölvunefnd 95/479
 Niðurlagning stöðu 93/174
 Óheft umráð skjala nauðsynleg til að tryggja að réttur aðila til að koma fram skýringum komi að fullu gagni 89/14, 89/58
 Skipulag 93/60, 96/110
 Starfssamningur ekki endurnýjaður vegna ávörðinga starfsmanns 93/159
 Um gögn sem aflað er frá lægra stjórnvaldi við kærumeðferð máls 96/273
 Við álitsumleitan 95/81
 Við lausn skipaðs nefndarmanns 91/88
 Við meðferð byggingarmála 93/54
 Við meðferð mála hjá Atvinnuleysisstryggingasjóði 95/49
 Við meðferð mála sem skotið er til tryggingaráðs 89/35
Arðskrá Sjá Lax- og silungsvæði
Atvinnufrelsi 96/107
Atvinnuleysisráning sjá Sveitarfélög
Atvinnuleysisstryggingar
 Barnadagpeningar 95/55
 Málsmeðferð úthlutunarnefnda 95/49, 95/55, 96/82
 Niðurfelling bóta þar sem vinnutilboði var ekki sinnt 95/49
 Refsikennd viðurlög vegna rangra upplýsinga 96/76
 Skilyrði þess að bótalaut tímabil falli niður 96/69
 Skráning hjá vinnumiðlun 96/82
Atvinnuréttindi
 Afturköllun löggildingar vigtarmanns 91/26, 92/327
 Atvinnuleyfi fyrir erlenda leiðsögumenn 91/17, 92/328, 93/29

Atvinnuleyfi til leigubifreiðaaaksturs

Afturköllun atvinnuleyfis til leigubifreiðaaaksturs 94/37
 Aldursskilyrði 94/41
 Atvinnusvið leigubifreiðastjóra 89/39
 Framkvæmd og eftirlit með undanþágum 96/86
 Réttur maka til að nýta leyfi látins eiginmanns 90/29, 91/169
 Svipting leyfis vegna ákvæða reglugerðar um hámarksaldur 88/24, 88/32, 90/26, 91/164
 Undanþága frá akstri bifreiðar 93/51, 96/8
 Útgerðarleyfi 94/41
 Úthlutun atvinnuleyfa 93/48
 Leyfi til þess að mega starfa sem sjúkrapjálfari 96/99
 Lögverndun starfsheitisins sálfræðingur 96/107
 Nýjar reglur hagga ekki við starfsréttindum manna sem aflað hafa sér þeirra fyrir gildistöku reglnanna 91/26
 Prófnefnd og atvinnuskírteini kafara 90/36
 Réttur til að nota starfsheitið framhaldsskólakennari 90/17
 Réttur til að nota starfsheitið grunnskólakennari 90/20
 Réttur til að nota starfsheitið tæknifræðingur 93/37
 Réttur til að starfa og nota starfsheitið heilbrigðisfulltrúi 91/29
 Sérfræðiviðurkenning í taugasálfræði 96/95
 Sérfræðiviðurkenning tannlæknis 90/21
 Skilyrði fyrir veitingu meistararéttinda í netagerð 91/29
 Skilyrði fyrir veitingu meistararéttinda í snyrtifræðum 95/66
 Skilyrði rafverktakaleyfis 90/37, 92/21
 Takmörkun á fjölda sendibifreiða 90/35
 Veiting lyfsöluleyfis 96/246
 Viðurkenning á menntun og prófskírteinum 96/107
 Viðurkenning byggingarnefnda á iðnmeisturum 92/16, 95/65
Auglýsing
 Á lausum stöðum sjá Opinberir starfsmenn
 Á ríkisjörðum sem lausar eru til ábúðar 96/206, 96/225
 Eftir umsóknunum til veiða á háhyrningum 89/52, 90/227
 Kynning á starfsreglum 92/177
 Sjá einnig Birting, Stjórnun fiskveiða
Ábúð 92/158
Ábyrgðartrygging bifreiða
 Endurgreiðsla söluskatts af iðgjöldum 88/22
Áfengismál
 Áfengisauklýsingar 93/53
 Synjun um leyfi til áfengisveitinga 95/77, 95/81
Áfrýjunarleyfi 89/28
Ákvörðun launakjara íslenskra starfsmanna varnarliðsins 91/116
Ákvörðun stjórnvalds um að stöðva meðferð kærúms máls þar sem málið hafði einnig verið lagt fyrir dómstóla 95/286
Ákærvald sjá Meðferð ákærvalds
Álitsumleitan
 Aðgangur að umsögn, sjá Aðgangur að gögnum og upplýsingum

Atvinnuleyfi fyrir útlendinga 93/29
Bindandi umsögn haldin efnisannmarka 93/37
 Bindandi umsögn sveitarstjórnar og þýðing umsagnar áfengisvarnarnefndar 95/77
 Endurveiting ökuréttinda 94/410
 Form og efni umsagna barnaverndaryfirvalda 89/58
 Frjáls álitsumleitan 90/154, 90/158, 92/50
 Lögboðin umsögn berst ekki 93/54
 Lögfræðileg umsögn um lánsúmsókn hjá LÍN 90/148
 Rökstuðningur umsagnar 89/58, 93/83, 93/159, 95/81, 96/420
 Setning reglugerðar 92/96
 Skipulagsstjórn ríkisins 94/49
 Umsagnarfrestur um stjórnvaldsfyrirmæli 90/176
 Umsagnir við stöðuveitingu 90/154, 90/158
 Umsögn barnaverndarnefndar 95/121, 95/170
 Umsögn gjafsóknarnefndar 93/83
 Umsögn matsnefndar áfengisveitingahúsa 95/81
 Umsögn stöðunefndar 95/300
 Umsögn sveitarfélags um sölu aflahlutdeildar fiskiskips 94/351
 Umsögn sveitarstjórnar 93/299
 Umsögn tryggingaráðs í sambandi við skipun í stöðu forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins 94/187
 Úrskurðaraðila ber að ganga á eftir því að bætt sé úr verulegum ágöllum á umsögn 89/58
 Veiting lyfsöluleyfis 96/246
Áminning sjá Opinberir starfsmenn
Bankaefntirlit sjá Eftirlit stjórnsluaðila
Barnabætur
 Skuldajöfnun barnabóta 88/22, 96/540, 96/543
Barnavernd sjá Foreldrar og börn
Barnsmeðlög
 Áhrif ógildingar á faðernisviðurkenningu á innheimtu meðlagsskuldar 94/87
 Ákvörðun og endurskoðun meðlagsfjárhæðar 90/108, 94/60
 Innheimta meðlaga 89/133, 90/12, 90/229, 94/87
 Samningar foreldra um gjaldþaga 90/12
 Úrskurðarvald tryggingaráðs um greiðslu meðlagsaftur í tímann 89/34
 Sjá einnig Foreldrar og börn.
Birting
 Afturköllun atvinnuleyfis til leigubifreiðaaaksturs 94/37
 Afturköllun löggildingar vigtarmanns 91/26
 Ákvörðun um brottvísun nemanda úr skóla 94/295
 Ákvörðun varðandi lánsúmsókn hjá Lánasjóði íslenskra námsmanna 90/148
 Ákvörðun vasapeninga til sjúklinga utan sjúkrahúsa 94/27
 Birta ber aðila máls stjórnvaldsákvörðun án tafar 93/105
 Birta ber reglugerðir um lífeyrissjóði í B-deild Stjórnartíðinda 95/225
 Birting almennra stjórnvaldsfyrirmæla 96/86
 Birting ákvörðunar tefst 96/177
 Birting fyrirmæla um valdframsal 96/601
 Tryggingaráði bar að tilkynna aðila niðurstöðu ákvörðunar milliliðalaust 89/35
 Úrskurðar menntamálaráðuneytisins 92/237

Vanrækt að birta ákvörðun 93/111
 Vaxtaákvörðana 92/68
 Sjá einnig Stjórnun fiskveiða
Þjargráðasjóður 94/140, 95/200
Breyting á óbirtri ákvörðun
 Meðferð lánsúmsóknar hjá Lánasjóði íslenskra námsmanna 90/148
 Sjá hins vegar Afturköllun
Breyting á venjubundinni stjórnsluframkvæmd
 Hert skilyrði fyrir áfrýjunarleyfi 89/28
 Innheimtuhættir Húsnæðisstofnunar ríkisins 92/74
 Kynningu á breyttri stjórnsluframkvæmd ábótavant 89/28, 92/74, 93/29, 93/37
 Lán frá tryggingastofnun til kaupa á bifreið 96/34
 Veiting styrks til kaupa á hjálpartækjum 96/57
 Örkorkumat 96/44
Bréflýnd
 Heimild Póst- og símamálastofnunar til þess að henda póstsendingar öðrum en skráðum viðtakanda 91/104, 95/544, 96/649
 Skoðun pósts til fanga 90/97
Brottfelling laga 93/149
Búfé
 Heimaslátrun 90/124
 Talning búfjár 89/23
 Sjá einnig Sauðfjárveikivarnir, Búfjármark
Búfjármark
 Rétt hæð búfjármarka 91/51, 92/328
Búvörusamningur 94/163
Byggingarmál Sjá Skipulags- og byggingarmál
Bærnireglur sjá Valdörk stjórnvalda
Börn sjá Foreldrar og börn
Dómstólar
 Skilyrði málshöfðunar að kærueimild hafi verið notuð 89/101
 Sjá einnig Starfssvið umboðsmanns Alþingis
Dýravernd
 Dýrasýningar 94/54
EES-samningurinn 95/536, 96/99, 96/107, 96/250, 96/617
Efniskröfur sjá Jafnræðisreglur, Lagaheimild, Meðalhöfsreglan, Sjónarmið sem stjórnsluathöfn er byggð á
Eftirlit stjórnsluaðila
 Almenn eftirlitsskylda ráðuneytis 93/29, 93/111
 Dóms- og kirkjumálaráðuneytinu bar að sjá til þess að bætt væri úr göllum á meðferð máls hjá biskupi 89/104
 Eftirlit Atvinnuleysistryggingasjóðs með úthlutunarnefndum 95/49, 95/55
 Eftirlit bankaefntirlits með sölu hlutabréfa 96/617
 Eftirlit dóms- og kirkjumálaráðuneytisins með skipun lögráðamanna 95/360
 Eftirlit félagsmálaráðuneytisins með sveitarstjórnnum 93/299, 94/11
 Eftirlit með hlutafélögum 91/46
 Framkvæmd eftirlits með verðbréfamíðlun 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

Eignarskerðing 93/120, 93/312

Ellilífeyrir sjá Lífeyrisréttindi

Endurgreiðsla sjá Skattar og gjöld

Endurupptaka stjórnýslumáls

Ákvörðun Húsnæðisstofnunar ríkisins um greiðslu-erfiðleikalán 96/177

Endurskoðun meðlagsfjárhæðar 90/108

Forsjá barns 94/73

Stöðuveiting 96/451

Úrskurður yfirskattaneindar 96/524

Fangelsismál

Aðbúnaður fanga í Hegningarhúsinu við Skólavörðustíg 96/115

Aðbúnaður í fangelsum 95/102

Aðstoð við fanga til að búa þá undir að hverfa á ný út í þjóðfélagið að lokinni refsivist 96/120

Afplánun refsingar að aflokinni sjúkrahúsvist 89/43

Agaviðurlög í fangelsum 90/97, 91/33

Ákvörðun fangelsismálastofnunar um skilorðsrof 95/97

Dagsleyfi fanga 96/131

Evrópskar fangelsisreglur 96/115, 96/120

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

Samfélagsþjónusta 95/109, 96/131

Sálfræðiaðstoð við fanga 95/102, 96/120

Skoðun pósts og hlustun símtala fanga 90/97, 91/190

Svör stjórnvalda við erindum fanga 89/51

Tannlæknaþjónusta við fanga 90/93, 91/170, 96/648

Vinna og vinnulaun fanga 90/97, 95/102

Sjá einnig Náðun

Fasteignaskráning og fasteignamat

Eigendaskráning á endurræktun 95/114, 96/651

Fatlaðir

Málsmeðferð svæðisráðs fatlaðra 96/133

Félagslegar íbúðir sjá Húsnæðismál

Fiskveiðar sjá Stjórnun fiskveiða

Fiskveiðisjóður Íslands

Synjun lánsúmsóknar 94/332

Fjármark sjá Búfjármark

Fjárveitingar

Ráðstöfun fjárveitingar, sem veitt var með fjárau-
lögum 91/36, 92/329

Fordæmisgildi úrskurða yfirskattaneindar 94/276, 95/
546

Foreldrar og börn

Afskipti barnaverndarnefndar 91/42

Ákvörðun meðlagsfjárhæðar 94/60

Bein afskipti ráðherra af meðferð máls um forsjá og umgengnisrétt 94/73

Eftirlit barnaverndaryfirvalda 91/42

Endurupptaka máls 94/73

Forsjá til bráðabirgða 93/69

Forsjársvipting 93/76, 94/69

Fóstursamningur 95/161, 96/143

Framfærsluskylda foreldra gagnvart barni sínu 92/58,
94/60

Innsetning í umráð barns 94/73

Langtímafóstur 93/76

Meðferð mála út af breytingu á forsjá barna 90/107,
94/73

Meðferð mála út af forsjá barna 89/58, 91/168, 92/50,
94/69

Réttaráhrif málskots til barnaverndarráðs 90/113

Riftun fóstursamnings 95/161

Samþykki um ráðstöfun barns í fóstur 89/79

Umgengnisréttur

Ákvarðanir barnaverndaryfirvalda um umgengni foreldris og barns 89/79

Beiting þvingunarúrræða 90/109, 91/170

Frestun á ákvörðun umgengnisréttar 90/107

Tafir á afgreiðslu máls 95/121, 95/124

Umgengni foreldra við barn í fóstur 94/69, 96/143,
96/151

Sjá einnig Barnsmeðlög

Form stjórnvaldsákvarðana sjá Stjórnvaldsákvarðan-
ir

Formaður nefndar sjá Stjórnýslunefndir

Forsjá sjá Foreldrar og börn

Framfærslueyrir með barni sjá Barnsmeðlög

Framleiðslustjórnun í landbúnaði, sjá Fullvirðisrétt-
ur

Framsending máls 96/69, 96/458

Frestir

Boðunarfrestur 93/138

Farið fram úr lögakveðnum afgreiðslufresti 91/126,
92/40, 94/381

Framlenging á afgreiðslufresti skattstjóra skal
auglýst 94/275

Frestur ríkisskattstjóra til þess að skila yfirskatta-
nefnd gögnum og greinargerð 94/270

Kærufrestur sjá Stjórnýslukæra

Of skammur frestur til umsagnar 90/176

Umsókn um námsaðstoð berst að liðnum umsóknar-
fresti 92/147

Umsóknarfrestur um lán úr Byggingarsjóði ríkisins
90/128

Þátttaka almannatrygginga í tannrétingum barna
94/34

Sjá einnig Starfssvið umboðsmanns Alþingis, Svör
stjórnvalda við erindum, sem þeim berast

Fullvirðisréttur

Breyting á skráningu fullvirðisréttar 95/190

Endurúthlutun fullvirðisréttar 96/237

Heimaslátrun, sjá Búfé

Leiðréttingu á fullvirðisrétti hafnað 93/111

Sala fullvirðisréttar 92/89

Talinn hluti af verðmæti jarðar 92/89

Fæðingarorlof sjá Almannatryggingar

Gatnagerðargjöld sjá Skattar og gjöld

Gerðardómur 93/120

Girðingar sjá Vegamál

Gjafsókn

Ábending um breytingar á lagareglum um gjafsókn
88/23, 90/230, 91/164, 93/83

Lagaskilyrði fyrir gjafsókn 93/80, 93/83, 94/418
 Synjun á gjafsókn í dómsmáli 91/43, 93/80
Gjaldeyris- og viðskiptamál
 Gengisáhætta vegna greiðslu á erlendu láni, er geng-
 isskráning var felld niður 88/19
 Innflutningur með greiðslufresti 90/113
Gjaldskrá dýralækna 93/143
Gjöld sjá Skattar og gjöld
Greiðslumark lögbýlis 94/163
Grunnskólar sjá Menntamál
Gögn máls 95/136
 sjá einnig Aðgangur að gögnum og upplýsingum,
 Varðveisla og skráning gagna er stjórnvöldum
 berast
Heilbrigðismál
 Innheimta ógreiddra gjalda vegna komu á slysadeild
 94/91
Heilsugæsla í skólum 93/149
Heimaslátrun búfjár 90/124
Helgidagar þjóðkirkjunnar sjá Almannafríður á
 helgidögum þjóðkirkjunnar
Hjónaskilnaður
 Lífeyriskrafa 92/168
 Sátttaumleitani 89/90
Hlutabréf 96/617
Hlutafélagaskrá
 Skráningu hlutafjárhækkunar og kjöri endurskoð-
 enda skotið til dómstóla 88/21
 Starfshættir hlutafélagaskrár við skráningu og könn-
 un tilkynninga um breytingar á skráðum upplýs-
 ingum 88/40, 89/137
Hlutafélög
 Beiting þvingunarúrræða 91/46
 Eftirlit með hlutafélögum 91/46
Hollustuhættir og heilbrigðiseftirlit
 Skilyrði þess að heilbrigðisyriföld megi fjarlægja
 númerslausar bifreiðar 94/93
Hreindýraveiðar 93/312, 94/418
Húsbréf sjá Húsnæðismál
Húsnæðismál
 Eftirlit Húsnæðisstofnunar ríkisins með byggingar-
 samvinnufélögum 94/104, 95/544
 Félagslegar íbúðir 96/181
 Forkaupsréttur sveitarfélaga að félagslegum íbúðum
 90/127
 Gjaldtaka við innheimtu lána sem er í vanskilum við
 Byggingarsjóði ríkisins 92/74
 Greiðsluferðleikalán 93/98, 96/177
 Greiðslujöfnun fasteignaveðlana 93/92
Húsbréf
 Breyting á vöxtum fasteignaveðbréfa 92/83
 Markaðsverð 91/47
 Upphafsdagur vaxta fasteignaveðbréfs í húsbréfa-
 viðskiptum 91/47
 Húsfélög og samtök í verkamannabústöðum 90/125
 Lán úr Byggingarsjóði ríkisins 92/68, 93/92
 Umsóknarfrestur til Byggingarsjóðs ríkisins 90/128
 Uppgjör við lok sameiginlegs viðhalds húsa í bygg-
 ingarfélagi verkamanna 91/34
 Upplýsingar með eignaskiptayfirlýsingu 96/160
 Útreikningur á greiðslu til seljanda félagslegrar
 eignaríbúðar 93/105, 94/116, 94/121, 96/650
 Vaxtaákvæðanir 92/68

Húsnæðissparnaðarreikningar sjá Skattar

Hvalveiðar

Útgáfa leyfa til veiða á háhyrningum 89/52, 90/227

Hæfi starfsmanna stjórnarsýslunnar

Almenn hæfisskilyrði:

Byggingarfulltrúi 96/414

Formaður kjaranefndar 96/197

Héraðslæknar 93/173

Löglærðir fulltrúar sýslumanna 94/209

Lögreglumenn 93/155, 93/159

Nefndarmenn er fjalla um sérfræðiviðurkenningu
 tannlækna 90/21

Nefndarmenn flugráðs

Nefndarmenn í lyfjaverðlagnsnefnd 92/104

Nefndarmenn samkeppnisráðs 93/255

Nefndarmenn umsjónarnefndar fólksbifreiða 94/
 311

Nefndarmenn örorkunefndar 94/314

Rannsóknar- og ákvörðunarvald vegna sauðfjár-
 sjúkdóma 90/178

Ríkisstjórsmenn 90/158, 90/162

Skilyrði til veitingar atvinnuleyfis, sjá Atvinnurétt-
 indi

Starfsmaður ráðuneytis oddamaður í álitsefandi
 nefnd 90/186

Tollverðir 92/151, 95/351

Sérstök hæfisskilyrði:

Aðstoð umfram lögskyldar leiðbeiningar 96/110

Áður lagt úrskurð á sama atriði 93/264

Faðir aðila máls undirmaður starfsmanns 94/180

Fulltrúi hagsmunaaðila á sæti í nefnd 94/140

Fyrirsvarsmáður fyrirtækis í eigu sveitarfélags tek-
 ur þátt í umfjöllun um erindi samkeppnisaðila fyr-
 irtækisins 95/531

Fyrri afskipti starfsmanns af sama aðila 90/113, 95/
 162, 96/151

Kunningsskapur 96/409, 96/451

Maki aðila máls er undirmaður starfsmanns sem
 með mál fer 96/409

Málsmeðferð þegar starfsmaður vikur sæti 96/185

Mistök við meðferð máls 93/120

Óvinátta 91/101

Starfsmaður er fyrirsvarsmáður fyrirtækis í sam-
 keppni við aðila málsins 92/236

Starfsmaður er fyrrum eigandi að hlut í fyrirtæki
 sem er aðili máls 96/258

Starfsmaður í stjórnunarstöðu hjá sveitarfélagi
 tekur þátt í endurskoðun ákvörðunar sveitarfél-
 lagsins á vegum stjórnvalda ríkisins 94/49

Starfsmaður sem sker úr máli er undirmaður fyr-
 irsvarsmanns annars aðila málsins 96/206

Starfsmaður sem tók þátt í meðferð kærumáls
 hafði einnig tekið þátt í meðferð þess á lægra
 stjórnarsýslustigi 90/190

Sveitarstjórnarmaður leigir venslamanni húsnæði í
 eigu sveitarfélags 93/299

Umsækjandi um stöðu starfsmaður veitingar-
 valdshafa 96/451

Vinátta 96/110, 96/451

Innflutningsgjöld sjá Skattar og gjöld

Innflutningur kjöts 94/154
Innheimta sjá Barnsmeðlög, Lagaheimild, Þvingun-
 arúrræði
Innheimtukostnaður 92/74
Innheimtutilkynning 92/74
Innköllum máls 95/451
Innsetning
 Hlutverk lögreglu við innsetningargerð í umráð
 barns 94/73
Jafnréttisráð 92/250
Jafnræðisreglur
 Aðstöðumunur byggist á frambærilegum og mál-
 efnalegum rökum 91/112
 Aðstöðumunur verður að eiga skýra og ótvíræða
 stöð í lögum 90/180, 91/144
 Aldursskilyrði til að öðlast atvinnuleyfi til leigubif-
 reiðaaksturs 94/41
 Auglýsing ríkisjarða sem lausar eru til ábúðar 96/
 206
 Athafnir stjórnvalda, sem haft geta skaðleg áhrif á
 samkeppni 93/252
 Atvinnuleyfi til leigubifreiðaaksturs 93/51
 Áfengisauglýsingar 93/53
 Bætur vegna veiðiskerðingar 93/120
 Endurgreiðsla aðflutningsgjalda og söluskatts af efni
 og vélum vegna framkvæmda við vatnsaflsstöð 91/
 122
 Forkaupsréttur sveitarfélags að félagslegri íbúð 90/
 127
 Gjaldtaka fyrir löggildingu o.fl. 92/206
 Heimild til að ganga til samninga við varnarliðið 93/
 187
 Innheimta barnsmeðlaga 89/133
 Innheimta löggæslugjalds 94/167
 Innheimta námslána 94/183
 Jafnræði skattgreiðenda varðandi frádrátt ökutækja-
 kostnaðar 93/219, 93/232, 93/240
 Jafnræði stjórnmalaflokka í kosningadagskrá Ríkis-
 útvarps 91/112, 92/177, 93/341
 Lokun verslana um páska 95/251, 96/652
 Lækkun eignarskattstofns 96/485
 Málsmeðferð við stöðuveitingu 90/158
 Nafnleynd umæskjenda um opinberar stöður 95/313
 Námslán vegna ferðakostnaðar fjölskyldu 96/297
 Námslán vegna framhaldsnáms lækna 96/311
 Niðurfelling tolla 90/186
 Ráðstöfun Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga á skattfé til
 sveitarfélaga 94/362
 Réttur fanga á símtölum við aðila utan fangelsis 96/
 115
 Réttur til að nota starfsheitið tækniþræðingur 93/37
 Röðun í launaflokka 93/170
 Skerðing lífeyrisréttinda hjá hluta sjóðsfélaga 95/203
 Skilyrði fyrir veitingu meistararéttinda í snyrtifræð-
 um 95/66
 Skráning mannanafna í þjóðskrá 94/172
 Synjun um inngöngu í menntaskóla 96/283
 Tegundaprófun símtækja 90/87
 Tekjujöfnunarframlög Jöfnunarsjóðs 95/506
 Tollflokkan sendibifreiðar 92/321
 Tollívilnanir farmanna 93/305

Undanþágur 92/147, 92/329
 Undanþágur frá skilyrðum um haffærisskríteini 93/
 275
 Útboð í smíði skips 94/387
 Útgáfa leyfa til veiða á háhyrningum 89/52
 Úthlutun veiðileyfa 94/336, 94/346
 Útreikningur bóta úr Bjargráðasjóði 94/140
 Valdmörk á milli tollgæslustjóra og ríkistollstjóra 96/
 601
 Vaxtabætur 95/434
 Verklagsreglur um veitingu námslána vegna skóla-
 gjalda 96/324
 Við opinber innkaup 90/148
 Við sérfræðiviðurkenningu tannlækna 90/21
 Örorrkulífeyrir 96/44
Kafarar sjá Atvinnuréttindi
Kaupskrárnefnd 91/116
Kennarar sjá Atvinnuréttindi
Kirkjumál
 Afgreiðsla umsóknar um auglýsta stöðu innan þjóð-
 kirkjunnar 89/104
 Kirkjugarðsgjöld, sjá Skattar og gjöld
 Kosning sóknarnefnda 95/183
 Vottorð um úrsögn úr þjóðkirkjunni 90/131
Kjarasamningar 93/170
Kæruheimild sjá Starfssvið umboðsmanns Alþingis,
 Stjórnsýslukæra
Lagaheimild
*Ákvörðun um innra skipulag starfshátta stjórn-
 sýslunnar*
 Véltæk gagnavinnsla upplýsinga 94/356
Samninga
 Allsherjarréttarlegu lagaákvæði varð ekki breytt
 með samningi 91/93
 Heimild til að krefja um nýjan ábyrgðarmann að
 lánum hjá LÍN 96/303
Stjórnvaldsákvæðana
 Aðstöðumunur verður að eiga skýra og ótvíræða
 stöð í lögum 90/180
 Afdráttur barnsmeðlags af kaupum 89/133, 90/12
 Ákvörðun varð ekki reist á reglugerðarheimild
 90/186
 Forkaupsréttur sveitarfélags að félagslegum íbúð-
 um 90/127
 Gjaldtaka vegna rekstrarkostnaðar grunnskóla 90/
 134
 Gjaldtaka vegna umbúðapoka 90/216
 Hámarksaldur leigubifreiðastjóra 88/23, 90/26
 Námsgagnakostnaður og efniskostnaður í grunn-
 skólum 90/134
 Niðurfelling tolla af frystu grænmeti 90/186
 Réttindanam kennara 90/162
 Samþykki aðila vikur ekki burt grundvallarreglum
 um nauðsyn lagaheimilda 88/24
 Skilyrði fyrir útgáfu leyfis til áfengisveitinga 95/81
 Skuldajöfnun barnabóta við álögd gjöld sama árs
 88/22
 Talning búfjár 89/23
 Upplýsingar með eignaskiptayfirlýsingu 96/160
 Það leysir ekki undan nauðsyn lagaheimildar þó
 um þarf stjórnvaldsákvæðanir sé að ræða 89/23

Pörf fyrir skýra lagaheimild 88/24, 89/23, 90/134, 90/180, 91/144

Stjórnvaldsfyrirmæla

Atvinnusvið leigubifreiðastjóra 89/39

Ákvæði reglugerðar um stuttan umsóknarfrest 95/451, 96/653

Búnaður og rekstur lyfjabúða 92/96

Endurmenntun löggiltra vígtarmanna 91/26

Gatnagerðargjöld 92/189, 94/239

Gjaldskrá um skoðunar- og eftirlitsgjöld loftfara 94/225

Gjaldstofn vatnsgjalds 94/233

Gjaldtaka fyrir málflutningsleyfi 92/206

Haldlagning gagna 96/494

Hámarksaldur leigubifreiðastjóra 88/24

Heimild Póst- og símamálastofnunar til þess að afhenda póstsendingar öðrum en skráðum viðtakanda 91/104, 95/544

Heimild Póst- og símamálastofnunar til þess að undanþiggja sig ábyrgð á mistökum vegna lokun síma 94/217

Hækkun gjalda á verðstöðvunartímabili 89/120, 89/124

Innflutningsgjöld af vélsleðum 90/193

Innflutningur með greiðslufresti 90/113

Lágmarksfjárhæð almenns útboðs hlutabréfa 96/617

Lokun síma 89/129, 90/227

Menningasjóður útvarpsstöðva 92/183

Reglur um netaveiði göngusilungs 90/128

Samþykki aðila vikur ekki burt grundvallarreglum um nauðsyn lagaheimilda 88/24

Skerðing á tekjutryggingu örorkulífeyrisþega vegna tekna maka 88/33, 89/137, 90/230

Skilyrði fjármálaráðuneytisins fyrir staðfestingu reglugerðar fyrir lífeyrissjóði 95/214

Skilyrði rafverktakaleyfis 90/37, 92/30

Skoðun póstis og hlustun símtala fanga 90/97

Skuldajöfnuður á móti tryggingagjaldi og virðisaukaskatti 96/543

Skýring hugtaksins „veiðitímabil“ 91/146

Stytting á veiðitíma rjúpu 94/371

Tollívilnanir farmanna 93/305

Um niðurfellingu á heimild til þess að nýta sér leyfi látins maka til aksturs leigubifreiðar 90/29

Varnir gegn því að dýrasjúkdómar berist til landsins 94/154

Pörf fyrir skýra lagaheimild 88/24, 90/29, 91/165

Til að koma á fót nýju stjórnvaldi

Hreindýraráð 93/312

Sjá einnig Afturköllun, Atvinnuréttindi, Þvingunarúrræði

Landgræðsla 94/128, 96/651

Landskipti 93/138

Lax- og silungsveiði

Arðskrá 94/180

Bætur vegna veiðiskerðingar 93/120

Hæfi nefndarmanna í yfirmatsnefnd 93/264

Reglur um netaveiði göngusilungs 90/128

Skipun jarða í deildir í veiðifélagi 93/122

Lánasjóður íslenskra námsmanna sjá Námslán og námsstyrkir

Leiðbeiningarskylda stjórnvalda

Almennar leiðbeiningar 93/135

Atriði sem starfsmaður var ekki bær að fjalla um 91/56

Kvartanir og kærur yfir þvingaðri lyfjagjöf 95/372

Leiðbeiningar ríkisskattstjóra 96/554

Leiðbeiningar sem fylgja umsóknareyðublöðum um skólavist í framhaldsskólum 96/283

Leiðbeiningar um heimild til þess að fá rökstuðning 96/409

Leiðbeiningar um kærueheimild skortir 92/312, 93/105, 94/93, 95/146, 95/176, 96/143, 96/225

Leiðbeiningarskylda skattfyrivalda 90/197

Leiðbeiningarskylda tollyfirvalda 92/312

Leiðbeiningarskylda um ekkjulfeyri 94/24

Rangar leiðbeiningar um áfrýjunarfrest 96/278

Rangar leiðbeiningar um skilyrði fyrir útgáfu meist-arabréfs 95/66

Rangar upplýsingar geta varðað bótaskyldu 91/56, 95/66

Skylda stjórnvalds til þess að framsenda erindi, sem ranglega hefur verið beint til þess 92/217

Synjun gjafsóknar 93/80

Um rétt til aðgangs að gögnum sem skattranssóknarstjóri hefur lagt hald á 96/494

Upplýsingar um framsal veiðiheimilda 90/185

Upplýsingar um sóknarkvóta 91/145

Leiðrétting

Á staðfestu endurríti 92/168

Leiðsögumenn sjá Atvinnuréttindi

Leigubifreiðastjórar Sjá Atvinnuréttindi

Lífeyrismál

Lífeyrissjóðir starfsmanna ríkisins

Breyting á löggjöf varðandi útreikning ellilífeyris 89/55, 91/56, 92/94

Eftirlaunaréttur í tilefni af tilflutningi í starfi 96/357

Launaviðmiðun við útreikning lífeyrisgreiðslna 91/65

Lífeyrir eftir lát sambúðarmanns 89/57

Lífeyrissjóður starfsmanna Áburðarverksmiðju ríkisins 92/91, 93/125

Réttur til örorkulífeyris 91/133

Skerðing lífeyrisgreiðslna til félagsmanna 93/125

Útreikningur á lífeyri sjóðsféлага, er gegnt hafði stöðu, sem lögð var niður 91/63

Staðfesting á reglugerð um Eftirlaunasjóð starfsmanna Útvegsbanka Íslands fórst fyrir 95/225

Staðfesting reglugerðar Lífeyrissjóðs sjómanna 95/203

Synjun á staðfestingu reglugerðar 95/214

Lokun síma sjá Póst- og símamál

Lyfjamál

Afgreiðsla lyfja 96/250

Ávísun lyfja á samheitalyf 95/238

Hverjir geta fengið lyfsóluleyfi? 92/96, 94/416

Málsmeðferð við setningu reglugerðar um gerð lyfseðla ofl. 92/96

Læknar

Fyrirmæli læknalaga um afhendingu sjúkraskýrslna 89/19

Refsíabyrgð sjálfstætt starfandi lækna 90/129

Störf fangelsislækna 89/43

Lögbylí 90/124

Lögeyrir 91/47

Löggilding sjá Atvinnuréttindi

Lögheimili 93/252, 94/304

Lögmætisreglan, 95/13, 96/297

sjá Lagaheimild

Lögregla

Almenn hæfisskilyrði lögreglumanna, sjá Hæfi starfsmanna stjórnáskilunnar

Ákvörðun um framhald lögreglurannsóknar 93/126

Bókhaldsrannsókn 93/126

Löggæslugjald 94/167

Meðferð og rannsókn kvartana á hendur lögreglu-mönnum 91/82

Starfsnám lögreglumanna 93/159

Páttaka lögreglu í búfjártalningu 89/23

Sjá einnig Meðferð ákærvalds

Lögreglurannsókn sjá Meðferð ákærvalds

Lögæðismál, sjá Persónuréttindi

Mannanöfn

Breyting á eigin nafni 93/131

Breyting á kennin nafni 93/131, 94/171

Breyting nafnritunar í þjóðskrá 94/172

Mannsnafn ekki talið falla að lögum íslenskrar tungu 91/84

Mannsnafn talið brjóta í bága við íslenskt málkerfi 92/132

Setning reglna um nafnbreytingar 94/172

Skráning mannanafna í þjóðskrá 94/172

Skylda til töku íslensks eiginnaframs við veitingu ríkisfangs 91/84, 93/131

Mannréttindi

Ábending um ófullkomin ákvæði til verndar mannréttindum í íslenskum lögum 88/45, 89/137

Mannréttindasáttmáli Evrópu

Agaviðurlög í fangelsum 90/97

Aldursskilyrði varðandi atvinnuleyfi til leigubifreiðaaksturs 94/41

Ákvörðun fangelsismálastofnunar um skilorðsrof 95/97

Félagafrelsi 90/35

Gagnkvæmur umgengnisréttur foreldra og barna 89/58, 89/79, 90/109, 95/121, 96/143

Réttur til að bera ákvörðun um nauðungarvistun undir dómstóla 96/468

Sá sem borinn er sökum um refsiverða háttsemi, á kröfu til þess að máli ljúki innan hæfilegs tíma 91/75

Skýrslutaka við meðferð máls hjá stjórnvöldum um meinta refsiverða hegðun 96/258

Útgáfa ríkissaksóknara á áfrýjunarstefnu 96/278

Ráðstöfun sóknargjalda 93/132

Synjun á gjafsókn í dómsmáli 91/43

Trúfrelsi 93/132, 93/235

Viðurkenning trúfrelsis 90/131

Málshraði

Afgreiðsla á umsókn um ákvörðun eftirstöðva námsfrádráttar tók 5 ár og 8 mánuði 93/195

Afgreiðsla greiðsluerfiðleikalána 93/98

Afhending yfirlits yfir skuldastöðu opinberra gjalda 91/121

Almennt um málshraða 96/11

Ákvörðun meðlagsfjárhæðar 94/60

Ákvörðun um lækkuð eignarskattstofns 96/485

Áminning 95/346

Byggingarmál 93/54

Endurákvörðun virðisaukaskatts 96/582

Farið fram úr lögakveðnum afgreiðslufresti 91/126, 92/40

Í málum út af forsjá barna 89/58, 92/50

Meðferð mála hjá yfirséttarnefnd 94/270, 96/524

Ósk um aðgang að gögnum um látinn föður 95/280

Rannsókn á meintum ávirðingum ríkisstarfsmanns 94/193

Seinagangur við lögreglurannsókn 91/68, 91/71, 91/75

Sérfræðiviðurkenning í sálarfræði 96/95

Skilnaðarmál 92/168

Svara ber erindum svo fljótt sem verða má 91/156, 92/237

Úrskurðir menntamálaráðuneytisins um skólaakstur 91/156, 92/237

Útreikningur á greiðslu til seljanda félagslegrar eignaríbúðar 93/105

Veiting stöðu við Háskóla Íslands 96/431

Veiting umsagnar í umgengnisréttarmáli 95/121

Yfirséttarnefnd ber að ganga á eftir því að ríkisskattstjóri skili gögnum og greinargerð innan lög-mæltis frests 94/270

Sjá einnig Svör stjórnvalda við erindum sem þeim berast

Málskot til æðra stjórnvalds sjá Starfssvið umboðsmanns, Stjórnáskilunnar

Málsmeðferð sjá Aðgangur að gögnum og upplýsingum, Aðili máls, Andmælaréttur, Álitsumleitun, Birting, Breyting á óbirtri ákvörðun, Eftirlit stjórnáskilunnar, Frestir, Hæfi starfsmanna stjórnáskilunnar, Leiðbeiningarskylda stjórnvalda, Leiðréttung, Málshraði, Rannsóknarreglan, Rökstuðningur, Stjórnáskilunnar, Svör stjórnvalda við erindum sem þeim berast, Valdmörk stjórnvalda, Pagnarskylda

Meðalhófsreglan

Ákvæði reglugerðar um endurmenntun löggiltra viktarmanna 91/26

Ákvæði reglugerðar um stuttan umsóknarfrest 95/451, 96/451

Bannað að hafa með höndum aukastörf 95/332

Beiting agaviðurlaga í framhaldsskólum 96/273

Brottvísun nemanda úr skóla 94/295

Haldlagning gagna 96/494

Innheimta lána hjá Húsnaðisstofnun ríkisins 92/74

Innheimta ógreiddra gjalda vegna komu á slysadeild 94/91

Innheimta söluskatts 90/218

Lokun síma vegna ógreidds símareiknings 89/129

Skilyrði fyrir útgáfu leyfis til áfengisveitinga 95/81

Slit á skemmtanahaldi 92/111

Stytting á veiðitíma rjúpu 94/371

Uppsögn ríkisstarfsmanns vegna meintra brota í starfi 96/384

Varnir gegn því að dýrasjúkdómar berist til landsins 94/154

Pvinguð lyfjagjöf 95/372

Meðferð ákærvalds

Ákvörðun ríkissaksóknara um framhald lögreglu-rannsóknar 93/126

Ákvörðun ríkissaksóknara um niðurfellingu máls 90/129, 91/71, 91/75, 92/323, 94/73

Lögreglurannsókn ekki nægjanlega ítarleg 92/111

Meðferð og rannsókn kvartana á hendur lögreglu-mönnum 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

Synjun á töku lögregluskýrslu 92/111

Tilkynna ber sakborningi um niðurfellingu máls 91/75

Meðlög sjá Barnsmeðlög

„Meinbugir á lögum“

Agaviðurlög í fangelsum 90/97, 95/27

Almannafriður á helgidögum þjóðkirkjunnar 95/38, 95/260

Atvinnuleyfi leigubifreiðastjóra 94/41, 95/33

Ábending um lagareglur um gjafsókn 88/23, 90/230, 93/83, 95/25, 95/32

Ákvæði laga um gjaldtöku fyrir löggæslu 92/111, 95/29, 96/649

Ákvæði laga um skemmtanaleyfi 92/111, 95/29, 96/649

Ákvæði reglugerðar um málskot á ákvörðunum fræðslustjóra til barnaverndarnefndar skorti laga-stöð 94/295, 95/35, 95/547

Ákvæði reglugerðar um málsmeðferð svæðisráðs fatlaðra 96/133

Eftirlit Húsnæðisstofnunar ríkisins með byggingar-samvinnufélögum 94/104, 95/34, 95/544

Endurgreiðsla oftækis fjár 93/249, 95/33

Gatnagerðargjöld 94/254, 95/30

Gjaldtaka skv. framhaldsskólalögum 95/36, 95/394

Greiðsla námsbókakostnaðar og efnisgjalds í grunn-skólum 90/134

Heimild Póst- og símamálastofnunar til þess að afhenda póstsendingar öðrum en skræðum viðtak-anda 91/104, 95/28, 95/544

Heimild til frestunar á réttaráhrifum kærðrar ákvörðunar 92/40, 95/29

Heimild til kærú ákvarðana tollyfirvalda til ríkistoll-anefndar 92/312, 95/32, 95/544

Hlutverk og valdsvið framkvæmdastjórnar Ferða-málaráðs 91/17, 92/328, 95/28

Kostnaður vegna heilbrigðisþjónustu við fanga 90/93, 91/170, 95/26

Kæruheimild út af álagi á vanskilafé 94/261, 95/34, 95/545

Lagaákvæði um refsíabyrgð sjálfstætt starfandi lækna 90/129, 95/27

Löggilding vigtarmanna 91/26, 92/327, 95/28

Mannréttindaákvæði í íslenskum lögum 95/25

Málskot til barnaverndarráðs 95/37, 95/151

Nafnmynd þeirra er sækja um opinberar stöður 95/37, 95/313

Nauðungarvistun á sjúkrahúsi 95/364

Reglur um skráningu færanlegra krana 90/202, 91/171, 95/27

Réttur til að bera ákvörðun um nauðungarvistun undir dómstóla 96/468

Réttur til miskabóta 92/151, 95/30

Sáttaumleitan vegna hjónaskilnaðar 89/90, 95/26

Skipan lögráðamanna 95/35, 95/360

Skortur á reglum um starfssvið og starfshætti Kaup-skrárnefndar 91/116, 95/28

Skráning mannanafna í Þjóðskrá Hagstofu Íslands 94/172, 95/34

Stjórnsýslusamband bankaeftirlits Seðlabanka Ís-lands og viðskiptaráðuneytis 96/617

Tegundarprófunar símtækja 90/87, 92/326, 95/26

Tollverð notaðra bifreiða 92/304, 95/31

Umsýslugjald 96/474

Úrlausn um rof skilyrða reynslulausnar 95/36, 95/97

Valdmörk á milli tollgæslustjóra og ríkistollstjóra 96/601

Vandaðir löggjafarhættir 95/12

Vextir og verðbætur af ofgreiddu skattfé 90/197, 95/197

Villa í lögum um tilgreiningu gjalds fyrir löggildingu endurskoðenda 92/230, 95/230

Sjá einnig Villa í lögum um tilgreiningu brúttótonna og brúttórúmlesta 91/152

„Meinbugir“ á starfsháttum í stjórnsýslu

Afgreiðslutími mála er snertu útreikning á greiðslu til seljenda félagslegra íbúða 93/105, 95/33

Innheimta löggæslugjalds 94/167

Menntamál

Beiting agaviðurlaga í framhaldsskólum 96/273

Brottvísun nemanda úr skóla 94/295, 95/547

Innheimta efnisgjalds 90/134

Námsgögn og námsgagnakostnaður í skyldunámi 90/134

Synjun um innngöngu í menntaskóla 96/283

Sjá einnig Námslán og námsstyrkir

Milliríkjasamningar sjá Norðurlandasamningar, Samningar við önnur ríki

Mæðralaun sjá Almannatryggingar

Nauðungarvistun sjá Persónuréttindi

Náðun 89/48, 91/32

Námsgögn sjá Menntamál

Námslán og námsstyrkir

Aðilaskipti að ábyrgðarskuldbindingu á námslánum 96/303

Birting á reglum um úthlutun námslána 96/336

Endurgreiðsla námslána 94/183, 96/340

Gögn sem umsækjanda er gert að leggja fram 96/303

Hámarkstími námsaðstoðar 92/142

Heimild til að draga félagsgjald til SÍNE af námsláni 91/87

Hlé á námi 96/336

Innheimta námsláns hjá sjálfskuldarábyrgðarmanni 94/184

Jöfnun á námskostnaði 95/288, 95/295

Lán vegna ferðakostnaðar fjölskyldu 96/297

Lán vegna skólagjalda 96/324, 96/336

Lánshæfi náms við tæknibraut fjölbrautarskóla 96/331

Mat á námsframvindu 96/292
 Meðferð lánsúmsóknar 90/148
 Nauðsyn þess að reglur um úthlutun námslána séu stöðugar og fyrirsjáanlegar námsmönnum 96/336
 Reglur um úthlutun námslána 90/148, 92/547
 Réttur lækna í framhaldsnámi til lána 92/149, 96/311
 Skilyrði fyrir veitingu viðbótarframfærsluláns 96/303
 Synjun á ferðastyrk til dansks ríkisborgara 89/92, 90/228
 Umsókn um námsaðstoð berst að liðnum úmsóknarfresti 92/147
 Verklagsreglur 92/142
Nefndir, ráð og stjórnir sjá Stjórnsýslunefndir
Nemendur sjá Menntamálið
Niðurlagning stofnunar
 Menningarsjóður 92/137
Niðurlagning stöðu sjá Opinberir starfsmenn
Norðurlandasamningar
 Norðurlandasamningur um félagslegt öryggi 89/33
 Samstarfssamningur Norðurlandanna 89/92, 90/228
Opinber innkaup
 Framkvæmd útboðs í skólaakstur 93/179
 Skilyrði fyrir þátttöku í lokuðu útboði 90/148
 Útboð í smíði skips 94/387
Opinberir starfsmenn
 Auglýsing á lausum stöðum 89/111, 92/151, 95/309, 96/344, 96/352
 Aukastörf 95/332
 Áminning 89/104, 95/346
 Ávirðingar í starfi 94/193
 Breytingar á starfsskyldum ríkisstarfsmanns 95/322
 Eftirlaunaréttur í tilefni af tilflutningi í starfi 96/357
 Einhliða skerðing á föstum launum skipaðs kennara 91/97
 Erindisbréf 89/104
 Flutningur úr einni stöðu í aðra 95/322, 96/352, 96/357
 Fyrirframgreiðsla launa 91/93
 Fyrirmæli um störf og starfsskyldur 89/104
 Gögn varðandi úmsókn um stöðu, sem ekki fundust 89/22
 Hver talinn verður ríkisstarfsmaður 96/384
 Kjör sóknarpresta 92/158
 Launagreiðslur til maka látins starfsmanns 90/171
 Lausn skipaðs nefndarmanns 91/88
 Lögverndun starfshéttis framhaldsskóla- og grunnskólakennara 90/17, 90/20
 Málskot til æðra stjórnvalds í tilefni af uppsögn 89/115
 Ráðningarsamningur 91/97
 Réttur yfirboðara til að vísa starfsmanni til annarra starfa 91/98
 Riftun starfssamnings 95/332
 Röðun í launaflokka 91/95, 93/170
 Sá er veitir starf veitir jafnframt lausn frá því 96/371

Skilyrði endurkröfu ofgreiddra launa 94/196
 Staða lögð niður 95/322, 95/332, 96/371
 Biðlaun 94/200, 95/545
 Í kjölfar skipulagsbreytinga á ríkisstofnun 89/111, 93/174
 Málsmeðferð 94/10
 Ólögmat sjónarmið 90/172, 92/326, 94/416
 Ríkisstofnun hættir ákveðinni starfsemi 89/112, 90/177
 Sambærilegri stöðu hafnað? 94/200, 95/545
 Samþykki veitingarvaldshafa á niðurlagningu stöðu 96/371
 Sönnunargildi yfirlýsingar fyrrverandi ráðherra 96/371
 Staðfesting fjármálaráðuneytis á ráðningarsamningi 91/95
 Starfslokasamningar 95/332
Stöðuveitingar
 Forgangur í lausa stöðu 89/111, 90/177, 95/300, 96/443
 Leiðbeiningar um heimild til þess að fá rökstuðning 96/409
 Mat á hæfni umsækjenda 90/158, 91/101, 92/151, 93/341, 94/186, 94/187
 Málshraði 96/431
 Nafnleynd umsækjenda 95/313
 Ráðstöfun stöðu setts skólastjóra í réttindanámi 90/62, 91/171
 Setning í stöðu skólastjóra 95/309
 Sjónarmið sem val á umsækjanda byggist á 95/300, 96/409, 96/420, 96/443, 96/451
 Skipun og störf dómnefnda um stöður við Háskóla Íslands 96/431
 Sumarafleysingar 95/342
 Svör við úmsóknum um auglýsta stöðu 89/104, 92/151
 Umsagnir við stöðuveitingu, sjá Álitsumleitan
 Umsókn bundin því skilyrði að umsækjandi fái að gegna tveimur stöðum hjá ríkinu á sama tíma 96/420
 Undirbúningur og rannsókn máls 92/151, 93/341
 Veiting stöðu tryggingayfirlæknis 95/300
 Tilmæli um að starfsmaður segi upp starfi 89/104, 94/193
Uppsögn ríkisstarfsmanns
 Bygð á málefnalegum sjónarmiðum 94/207
 Skilyrði uppsagnar 96/401
 Vegna meintra brota í starfi 96/384, 96/401
 Vammleysi ríkisstarfsmanns 94/209
 Verfallsheimild 90/176
 Sjá einnig Aðgangur að gögnum og upplýsingum, Andmælaréttur, Hæfi starfsmanna stjórnsýslunnar, Lífeyrisréttindi, Orlof, Þagnarskylda
Orlof
 Óheimilt að nota orlofslaun til skuldajöfnuðar ofgreiddum launum 94/196
 Skil á orlofsfé og greiðsla vaxta af orlofsfé 89/93
Ógildar stjórnvaldsákvarðanir sjá Stjórnvaldsákvarðanir
Ólögmat sjónarmið sjá Sjónarmið, sem stjórnsýsluathöfn er bygð á

Ólögmat skilyrði fyrir leyfisveitingu sjá Skilyrði fyrir leyfisveitingu

Óréttmætir viðskiptahættir

Tegundaprófun símtækja 90/87

Persónuafsláttur sjá Skattar og gjöld

Persónuréttindi

Óheimil nauðungarvistun á sjúkrahúsi 92/125, 95/364

Réttur til að bera ákvörðun um nauðungarvistun

undir dómstóla 96/468

Skipun löggráðamanna 95/360

Staðfesting héraðsdóms að gerð hafi verið krafa um sjálfræðissviptingu 95/364

Þvinguð lyfjagjöf 95/372

Póst- og símamál

Frágangur símainntaks og símalagna 90/118

Heimild Póst- og símamálastofnunar til þess að afhenda póstsendingar öðrum en skráðum viðtakanda 91/104, 95/544, 96/649

Hækkun póstburðargjalda á verðstöðvunartímabili 89/120

Lokun síma vegna mistaka 94/217

Lokun síma vegna ógreidds símareiknings 89/129

Samningsskilmálar Póst- og símamálastofnunar 94/217

Sundurliðun símareikninga 90/118

Tegundaprófun símtækja 90/87, 92/326

Prentfrelsi

Lagaákvæði um skoðun og upptöku ritaðs efnis 91/32

Prestssetursjarðir 92/158

Rafverktakar sjá Atvinnuréttindi

Rangar forsendur

Örorka umsækjanda 93/242

Rannsóknarreglan

Afla bar staðfestingar sérfræðinga á munnlegum frásögnum þeirra 95/162

Á stjórnvöldum hvílir skylda til að afla fullnægjandi upplýsinga, áður en þau afgreiða mál 89/35, 89/58, 92/50, 93/143, 95/260

Ákvörðun saksóknara í tilefni af kæru 91/71

Ákvörðun um hverjum laus ríkisjörð skyldi byggð 96/206

Ákvörðun um virðisaukaskattskyldu 95/464

Breyting á skráningu fullvirðisréttar 95/190

Endurveiting ökuréttar 93/337

Fóstursamningur 96/143

Gagnaöflun í forsjármáli 90/107, 93/69

Gjafsóknarmál 93/80

Gögn sem umsækjanda er gert að leggja fram 96/303

Haldlagning gagna 96/494

Hversu ítarlega þarf að rannsaka mál? 92/50

Kvaðning sérfróðra ráðunauta við rannsókn máls 93/21, 95/39, 96/24

Kvörtun til svæðisráðs fatlaðra.

Lán til kaupa á bifreið 96/34

Meðferð mála hjá barnaverndaryfirvöldum 89/58

Meðferð mála hjá tryggingaráði 89/35, 93/21

Námsstyrkir 95/288, 95/295

Niðurlagning stöðu 93/174

Rannsókn markanefndar á eigendaskiptum búfjármarks 91/51

Refsikennd viðurlög vegna rangra upplýsinga 96/76

Skilyrði leyfis til hörpuðiskveiða 93/268

Skýrslutaka við meðferð máls hjá stjórnvöldum um meinta refsiverða hegðun 96/258

Stytting á veiðitíma rjúpu 94/371

Sönnunargildi yfirlýsingar fyrrverandi ráðherra 96/371

Umsagnir við stöðuveitingu 90/154

Undirbúningur að veitingu opinberrar stöðu 92/151

Veiting leyfis til þess að mega starfa sem sjúkrapjálfari 96/99

Veiting lyfsöluleyfis 96/246

Veiting stöðu þegar einn umsækjanda á forgang til starfs 96/443

Veiting undanþágu frá banni 90/216

Vekja bar athygli aðila á því að vottorð vinnumiðlunar skorti 95/49

Viðtaka gagna 92/50

Sjá einnig Andmælaréttur, Álitsumleitan, Málsmeðferð

Ráð sjá Stjórnvöldunefndir

Reglugerðir sjá Stjórnvaldsfyrirmæli

Reynslaun sjá Fangelsismál

Réttarvenja 93/235

Réttindi og skyldur hjóna 92/168

Ríkisábyrgð á launum

Synjun ríkisábyrgðar á launakröfu í þrotabú 91/108

Vinnulaunakrafa framkvæmdastjóra 94/224

Ríkisjarðir 96/206, 96/225

Ríkissaksóknari sjá Meðferð ákærvalds

Ríkisstjórn

Málsmeðferð 90/193

Vaxtaákvörðun 92/68

Ríkisstofnun falin ósamrýmanleg verkefni 90/87

Ríkisútvarpið sjá Sjónvarps- og útvarpsmálefni

Rjúpnaveiðar 94/371

Rökstuðningur

Afturköllun skemmtanaleyfis og vínveitingaleyfis 92/111

Arðskrármál 94/180

Ákvörðun heilbrigðisnefndar að fjarlægja númerslausa bifreið 94/93

Ákvörðun meðlagsfjárhæðar 94/60

Ákvörðun um námsstyrk 95/295

Ákvörðun um stöðuveitingu 96/451

Ákvörðun úthlutunarnefndar 95/55

Innflutningur matvöru óheimill 94/154

Launaákvörðun kjaranefndar 96/197

Refsikennd viðurlög vegna rangra upplýsinga 96/76

Röng lagatilvísun í úrskurði skattstjóra 94/261

Synjun beiðnar um náðun 89/48

Synjun gjafsóknar 93/80, 93/83

Synjun leyfis til áfrýjunar á nauðungaruppboði 89/28

Synjun ríkisábyrgðar á launakröfu í þrotabú 91/108

Synjun tryggingastofnunar á að veita lán til kaupa á bifreið 96/34

Synjun um lækkun eignarskattstofns 96/485

Tryggingastofnunar ríkisins 94/187

Umsögn barnaverndaryfirvalda 89/58

Umsögn tryggingaráðs í sambandi við skipun í stöðu forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins 94/187

Úrskurðir barnaverndaryfirvalda í málum varðandi sviptingu forsjár og takmörkun eða afnám umgengnisréttar 92/59

Úrskurðir í málum út af forsjá barna 89/58, 92/50

Úrskurðir mannanafnanefndar 92/132

Úrskurðir tryggingaráðs 89/35

Úrskurðir yfirs kattaneftndar 95/434, 95/443, 96/512, 96/564

Úrskurður ríkisskattaneftndar 92/219, 92/220

Úrskurður ríkisskattstjóra 90/197

Úrskurður um forsjá til bráðabirgða 93/69

Veiting lyfsöluleyfis 96/246

Veiting styrks til kaupa á hjálpartækjum 96/57

Sjá einnig Stjórnáslukæra/Form og efni úrskurða í kerumáli.

Samfélagsþjónusta, sjá Fangelsismál.

Samkeppnismál

Athafnir stjórnvalda, sem haft geta skaðleg áhrif á samkeppni 93/252

Skipan samkeppnisráðs 93/255

Sjá einnig Opinber innkaup, Verðlags- og neytendamál

Samningar við önnur ríki

Ákvörðun launakjara íslenskra starfsmanna Varnarliðsins 91/116

GATT – samkomulagið 90/196, 92/304

Lögfesting þjóðréttarsamninga 88/fskj. I

Varnarsamningur Íslands og Bandaríkjanna 93/187

Sjá einnig Norðurlandasamningar

Samþykki

Samþykki aðila vikur ekki burt grundvallarreglum um nauðsyn lagaheimilda 88/24

Um tilhögun innheimtu opinberra gjalda 91/121

Samþykktir um lokunartíma sölubúða 95/251

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

Sendiráð sjá Utanríkisþjónusta

Sérstakt hæfi sjá Hæfi starfsmanna stjórnáslunnar

Sími sjá Póst- og símamál

Sjávarútvegur sjá Stjórnun fiskveiða

Sjónarmið, sem stjórnásluathöfn er byggð á

Lögmæt sjónarmið

Ákvörðun um forsjá barns 90/107, 92/50

Álagning jöfnunargjalds á innfluttar kartöflur 90/186

Endurmenntun löggiltra vigtarmanna 91/26

Endurskoðun meðlagsfjárhæðar 90/108

Framlög úr Menningarsjóði útvarpsstöðva 92/183

Sjónarmið sem val á umsækjanda í stöðu byggist á 95/300

Synjun um reynslulausn 91/33

Veiting veiðileyfa 89/52

Venjubundinni framkvæmd breytt 89/28

Ölögmet sjónarmið

Ákvörðun barnaverndaryfirvalda um umgengnisrétt 89/79, 92/59

Ákvörðun hvort nafn félli að lögum íslenskrar tungu 91/84

Ákvörðun um hverjum laus ríkisjörð skyldi byggð 96/206

Hverjum veitt verður heimild til að ganga til samninga við Varnarliðið 93/187

Lækkun eða niðurfelling fasteignaskatta hjá tekjulitlum elli- og örorkulífeyrisþegum 93/242

Niðurlagning stöðu 90/172

Við ákvörðun fjárhæðar þjónustugjalds 92/206

Setning reglugerðar 92/183

Skilyrði fyrir þátttöku í lokuðu útboði 90/148

Við veitingu opinberra stöðu 92/151

Sjá einnig Jafnræðisreglur, Meðalhófsreglan, Opinberir starfsmenn/Stöðuveitingar

Sjónvarps- og útvarpsmálefni

Jafnræði stjórnmalaflokka í kosningadagskrá Ríkisútvarps 91/112

Sjúkraskrá sjá Aðgangur að gögnum og upplýsingum

Pvinguð lyfjagjöf 95/372

Sjúkratryggingar sjá Almannatryggingar

Skattar og gjöld

Aðgangur að gögnum hjá skattransóknarstjóra 96/494

Afhending yfirlits yfir skuldastöðu opinberra gjalda 91/121

Afturvirkni skattalaga 90/197

Ákvörðun á eftirstöðvum námsfrádráttar 93/195

Ákvörðun um virðisaukaskattskyldu 95/464

Álag á vangreiddan virðisaukaskatt 93/213

Álag á vanskilafé 94/261, 95/545

Álagning og ráðstöfun tryggingaefirlitsgjalds 93/197

Barnabótum skuldajafnað 88/22, 96/540, 96/543

Dagpeningar 96/512

Dráttarvextir af vangreiddum virðisaukaskatti 96/582

Endurgreiðsla aðflutningsgjalda og söluskatts af efni og vélum vegna framkvæmda við vatnsaflsstöð 91/122

Endurgreiðsla oftekens fjár 93/249

Endurgreiðsla tryggingagjalds 95/451, 96/653

Fordæmisgildi úrskurða yfirs kattaneftndar 94/276, 95/546

Frádráttur greiddrar húsaleigu framteljanda frá húsaleigutækjum hans 96/576

Frádráttur húsnæðiskostnaðar á móti tekjufærðum námsstyrk 95/443

Frádráttur vegna fjárfestingar í atvinnurekstri 95/473

Frádráttur ókutækjakostnaðar 93/219, 93/232, 93/240, 96/568

Gjaldskylda vegna færanlegra krana 90/202, 91/171

Heimild fjármálaráðherra til þess að skjóta ákvörðunum skattstjóra til ríkisskattaneftndar 89/101

Heimild til að færa til frádráttar kostnað vegna námsferðar á móti greiðslu sem vinnuveitandi greiðir vegna ferðarinnar 96/512

Hugtakið „þinggjöld“ 96/540

Hækkun bensingjalds, þungaskatts og bifreiðaskatts á verðstöðvunartímabili 89/120
 Innflutningsgjald af vélsleðum 90/193
 Ívilnanir vegna veikinda 96/485
 Jöfnunargjald á innfluttar kartöflur 90/186
 Lækkun eða niðurfelling fasteignaskatta hjá tekju-
 litlum elli- og örorkulífeyrisþegum 93/242
 Lækkun eignarskattsstofns 96/485
 Markaður tekjustofn 92/183
 Matsreglur ríkisskattstjóra 93/219, 93/232, 93/240
 Niðurfelling tolla af frystu grænmeti 90/186
 Persónuafsláttur 89/38
 Ráðstöfun kirkjugarðsgjalds 93/235
 Reiknað endurgjald bændi í staðgreiðslu 95/423
 Réttarstaða eigenda fjár á húsnæðissparnaðarreikn-
 ingum 89/98
 Skattaleg staða íslenskra ríkisborgara sem búa er-
 lendis 91/130
 Skattlagningarheimild 92/9, 92/206, 92/220
 Skattmat ríkisskattstjóra 96/512
 Sóknargjöld 93/132
 Staðgreiðsla skatta 94/261, 95/545
 Synjun tolfyrvalda á viðtöku aðflutningsskýrsla
 92/220
Sölskattur
 Af afnotagjöldum kapalkerfis 89/101, 91/165
 Af ólögmati starfsemi 89/101, 91/165
 Breyting á reglum um endurgreiðslu sölskatts af
 iðgjöldum af ábyrgðartryggingu bifreiða í eigu
 fatlaðra 88/22
 Innheimtuaðgerðir vegna vanskila 90/218
 Tollflokkun sendibifreiðar 92/321
 Tollívilnanir farmanna 93/305
 Tollskýrslueyðublöð 92/220
 Tollverð notaðra bifreiða 92/304, 94/417
 Tryggingagjald 96/564
 Umsýslugjald 96/474
 Upplýsingaskýrsla tolfyrvalda 92/304
 Vaxtabætur 95/434
 Vaxtagjöld til ákvörðunar vaxtabóta 90/197
 Vaxtauppgjör einstaklinga utan atvinnurekstrar 96/
 554
 Vextir og verðbætur af ofgreiddu skattfé 90/197, 92/
 196, 94/416
 sjá á hinn bóginn Þjónustugjöld
Skemmtanaleyfi 92/111, 94/167, 95/260
Skilyrði fyrir leyfisveitingu sjá Atvinnuréttindi
Skipulags- og byggingarmál
 Breyting á nýtingu húsnæðis 92/31
 Frestun á réttaráhrifum byggingarleyfis við stjórn-
 sýslukæru 92/40
 Gildi byggingarleyfis varðandi breytta nýtingu sam-
 eignar 91/31
 Hvenær telst skipulagsbreyting óveruleg? 93/60
 Kynning aðalskipulags 96/110
 Ógilding byggingarleyfis 91/31, 92/31, 93/54
 Sérstakt hæfi stjórnarmanna skipulagsstjórnar ríkis-
 ins 94/49
 Skipulagsbreytingar 93/60
 Veiting byggingarleyfis 90/204
 Þýðing óstaðfests og óbirts skipulags 92/31

Skólaakstur 91/156, 92/237

Skólar sjá Menntamál

Skráning gagna, sem stjórnvöldum berast sjá Varð-
 veisla og skráning gagna er stjórnvöldum berast

Skráning og meðferð upplýsinga um einkamálefni
 Birting á persónulegum fjárhagsmálefnum einstakl-
 inga í skrá sem unnin var kerfisbundið úr álag-
 ingarskrám 95/479

Talning búfjár 89/23

Vottorð um úrsögn úr Þjóðkirkjunni og skráning
 þess í Þjóðskrá 90/131

Skuldajöfnuður

Skuldajöfnuður barnabóta 88/22, 96/540, 96/543

Skuldubundið mat stjórnvalda

Ákvörðun meðlagsfjárhæðar 94/60

Brottvikning löglærðs fulltrúa sýslumanns í tilefni af
 ökuleyfissviptingu 94/209

Námslán vegna skólagjalda 96/324

Veiting gjafsóknarleyfis 93/83

Verklagsreglur varðandi endurveitingu ökuréttar 93/
 337

Skýrslur sjá Aðgangur að gögnum og upplýsingum

Slysatryggingar sjá Almannatryggingar

Smábátar sjá Stjórnun fiskveiða

Starfsheiti sjá Atvinnuréttindi

Starfssvið umboðsmanns Alþingis

Alþingi

Ákvörðun bifreiðagjalds 91/130

Ákvörðun fjárlaganefndar og valdsvið hennar
 gagnvart menntamálaráðherra 94/303

Álagning og ráðstöfun sérstaks eignarskatts 90/
 206

Fjárhæð fæðingarstyrks við fjölburafæðingu 92/245
 Lagasetning Alþingis 89/113, 90/127, 90/205, 90/
 206, 91/130

Samningur um Evrópska efnahagssvæðið 92/245

Skattaleg staða íslenskra ríkisborgara sem búa er-
 lendis 90/130

Ársfrestur til kvörtunar liðinn 89/14, 89/104, 90/131,
 90/204, 93/253, 96/593

Dómstólar

Ágreiningur um framkvæmd aðfarar 95/492

Dómstólar fjalla um sama efni og kvartað er yfir

88/21, 88/22, 90/207, 92/245, 92/246, 94/184

Krafa ríkissaksóknara um gæsluvarðhald 89/115

Mál er snerta sammingsbundin réttindi ríkisstarfs-
 manna 95/492

Meðferð skiptaráðanda á gjaldprotamáli 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, 93/251, 93/252,
 94/303

Skráning lögheimilis 93/252, 94/304

Störf dómkvaddra matsmanna 90/208

Störf skiptastjóra í þrotabúi 94/305

Þingfesting dómsmáls 89/113

Þinglýsing veðréttinda 90/207

Öflun upplýsinga í þágu dómsmáls 89/116

Hlutverk og starfshættir umboðsmanns Alþingis 88/7
Kirkjumálefni 95/183

Kvörtunarefni

Kvörtun þarf að beinast að tilteknum stjórn-
sýslugerningi 90/212, 91/130
Varðaði kvartanda ekki sérstaklega 90/148, 90/213
Verður að varða nægilega afmörkuð réttindi 89/
116

Mál er falla utan starfssviðs umboðsmanns

Aðild að stéttarfélagi 91/142
Ágreiningur um fasteign 91/142
Ágreiningur á milli einstaklinga 90/125
Ákvarðanir stjórnálagasamtaka 95/495
Bankaviðskipti 88/19
Einkaréttarleg samningsatriði 92/255
Fjárhæðanefnd fiskiskipa 92/256
Norræni kvikmynda- og sjónvarpsþjóðurinn 95/496
Sameining lifeyrissjóða 90/212
Starfshættir nefndar starfsmannafélags 95/495
Stjórnvöld annars ríkis eiga lögsögu í máli 96/592
Störf lögmanna 90/212
Uppgjör bótamála milli einstaklinga 94/31
Það heyrir ekki undir stjórnvöld að leysa úr því
hvaða mál falla utan starfssviðs umboðsmanns 91/
56

Sjá hér einnig Dómstólar, Alþingi, Sveitarfélög

Mál verður borið undir sérstaka eftirlitsstofnun

Hömlur á þátttöku í opinberu útboði 94/305
Óréttmætir viðskiptahættir 94/306

Málsaðild

Álagning og innheimta skemmtanaskatts 90/213
Sala tilraunastöðvar 90/213
Sjálfsseignarstofnun 89/113
Starfsdeild í ríkisstofnun 90/213
Starfssvið tollgæslumanna 94/307
Stéttarfélag vegna einstakra félagsmanna sinna 90/
205
Stjórnvöld geta ekki skotið ágreiningi sín í milli til
umboðsmanns 92/39, 93/253, 93/254, 96/592
Sveitarfélag 89/116

Málskot til æðra stjórnvalds

Afgreiðslu flugmálastjórnar á umsókn um leyfi til
flugkennslu verður skotið til samgönguráðherra
92/253
Almenn kærleið skattamála 96/586
Ágreiningi um efndir samnings um ráðstöfum
fullvirðisréttar verður skotið til landbúnaðar-
ráðherra 92/253
Ágreiningi um form virðisaukaskattskýrslna verð-
ur skotið til fjármálaráðherra 92/249
Ágreiningi um tilkall til fullvirðisréttar verður
skotið til landbúnaðarráðherra 92/249
Ágreiningi út af störfum ríkisskattstjóra verður
skotið til fjármálaráðherra 92/250
Ákvarðanir Sauðfjárveikivarna verða bornar und-
ir landbúnaðarráðherra 90/209
Ákvörðun Ferðamálasjóðs verður skotið til sam-
gönguráðherra 90/210
Ákvörðun fyrirvarsmanna kirkjugarða þjóð-
kirkjunnar verður skotið til biskups Íslands 93/170
Ákvörðun Lyfjaeftirlits ríkisins verður skotið til
heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra 90/211

Ákvörðun lögreglustjóra á Keflavíkurlflugvelli
verður skotið til utanríkisráðherra 91/136

Ákvörðun lögreglustjóra verður skotið til dóms-
málaráðherra 89/114, 90/210

Ákvörðun Póst- og símamálastofnunar eftir opn-
un tilboða verður skotið til samgönguráðherra 92/
249

Ákvörðun Siglingamálastofnunar verður skotið til
samgönguráðherra 91/135, 91/137

Ákvörðun siglinganefndar verður skotið til trygg-
ingaráðs 95/493

Ákvörðun stjórnar ábyrgðasjóðs launa verður
skotið til félagsmálaráðuneytis 96/586

Ákvörðun um gjald fyrir endurupptökupróf við
Tækniskóla Íslands verður skotið til menntamála-
ráðherra 92/246

Ákvörðun um greiðslu gjalda til nemendafélags
verður skotið til menntamálaráðherra 91/137

Ákvörðun um vexti og verðbætur á ofgreiddu
skattfé verður skotið til fjármálaráðuneytisins 93/
195

Ákvörðun Vegagerðar ríkisins verður skotið til
samgöngumálaráðherra 90/209, 91/135

Ákvörðun yfirlöggráðanda verður borin undir
dóms- og kirkjumálaráðuneytið 91/136

Ákvörðun Þróunarsamvinnustofnunar verður bor-
in undir utanríkisráðuneytið 95/494

Ákvörðunum kjörstjórnar um kjörskrá vegna
kosninga vígslubiskups verður skotið til dóms- og
kirkjumálaráðherra 91/136

Dreifing Hagstofu Íslands á tölvutækum nafnalist-
um verður borin undir tölvunefnd 95/494

Gjaldtöku Bifreiðaskoðunar Íslands hf. fyrir bif-
reiðaskoðun verður skotið til dóms- og kirkju-
málaráðuneytisins 92/247

Gjaldtöku vegna áskriftar að spariskírteinum
ríkissjóðs verður skotið til fjármálaráðherra 92/
252

Kröfu eiginmanns um afhendingu gagna vegna
umsóknar eiginkonu um fóstureyðingu verður
skotið til landlæknis til úrlausnar 94/306

Kæruleiðir í tilefni af synjun borgarskjalavarðar
um aðgang að gögnum 92/247

Mál borið undir tölvunefnd 90/209

Málskot til fræðslustjóra 91/140

Málskot til háskólaráðs í málefnum háskólastofn-
ana 91/139

Málskot til Hollustuverndar ríkisins 91/141, 92/254

Málskot til landbúnaðarráðherra út af endur-
greiðslu sérstaks fóðurgjalds 92/251

Málskot til landbúnaðarráðherra varðandi fram-
leiðslustjórnun í landbúnaði 92/246

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 atvinnuleysisstryggingasjóðs
92/253

Málskot til stjórnar Lánasjóðs íslenskra náms-
manna 90/210

Málskot til tollstjóra og ríkistollanefndar 90/209
 Málskot til tryggingaráðs 90/210
 Málskot varðandi framleiðslustjórnun í landbúnaði 93/111
 Stjórn Húsnæðisstofnunar ríkisins fjalli um ágreining vegna lánveitinga 90/208, 91/139
 Synjun Fiskistofu um útgáfu veiðileyfis verður borin undir sjávarútvegsráðherra 92/251
 Synjun innlánsstofnunar um ljósrit gagna verður borin undir bankaeftirlit Seðlabanka Íslands 95/493
 Synjun Póst- og síamálastofnunar um fébætur vegna lokunar síma í misgripum verður skotið til samgönguráðherra 92/254
 Synjun um rannsókn máls verður skotið til ríkissaksóknara 91/138
 Sölu Skógræktar ríkisins á landspildu verður skotið til landbúnaðarráðherra 92/252
 Tilkun lyfjaskrár verður skotið til heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra 90/208
 Uppsögn stjórnarnefndar ríkisspítalanna verður skotið til heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra 89/115
 Úrlausn Fiskistofu verður skotið til sjávarútvegsráðuneytis 94/346
 Æðra stjórnvald hefur ekki fellt úrskurð sinn 88/21, 91/126

Sveitarfélög
 Framfærslustyrkur 88/21
 Kæruheimild ekki fyrir hendi 90/211, 92/255, 94/11
 Störf starfsmanns byggingarfulltrúa 90/207
 Úrskurðarvald félagsmálaráðuneytisins 89/117, 90/211, 91/141, 92/189
 Sjá einnig „Meinbugir á lögum“

Stjórn hreindýraveiða 93/312
Stjórnir sjá Stjórnsýslunefndir
Stjórnsýslueftirlit sjá Eftirlit stjórnsýsluaðila
Stjórnsýslukæra
Aðild að kærumáli
 Kæruheimild fjármálaráðherra skv. söluskattslögum 89/101
 Ráðuneyti aðili að byggingarmáli 92/31

Form og efni úrskurða í kærumáli
 Úrskurðir Atvinnuleysistryggingasjóðs 95/55, 96/76
 Úrskurðir dóms- og kirkjumálaráðuneytisins 95/251
 Úrskurðir Hollustuverndar ríkisins 95/176
 Úrskurðir tryggingaráðs 89/34
 Sjá einnig Rökstuðningur

Kærefrestur
 Varðandi ákvarðanir ríkisskattstjóra 91/140,
 Varðandi ákvarðanir skattstjóra 92/217

Kæruheimild
 Ákvörðunar bankaeftirlits Seðlabankans til viðskiptaráðuneytis 96/617
 Ákvörðun Samábyrgðar Íslands um málefni Aldurslagasjóðs varð skotið til heilbrigðis- og tryggingarmálaráðherra 93/327
 Ákvörðun um agaviðurlög fanga sætir stjórn-

sýslukæru til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins 90/97
 Heimild til kæru ákvarðana byggingarnefndar til umhverfisráðuneytisins 92/16
 Heimild til kæru ákvarðana Húsnæðisstofnunar ríkisins til félagsmálaráðuneytisins 96/168
 Heimild til kæru ákvarðana sveitarfélaga til félagsmálaráðuneytisins 89/117
 Heimild til kæru ákvarðana tollifyrivalda til ríkistollanefndar 92/312, 95/544
 Málskot til landbúnaðarráðherra út af reikningum dýralækna 93/143
 Tilkun kæruheimilda 95/516
 Úrskurðir tryggingaráðs verða ekki kærðir til heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra 96/63
 Sjá einnig Starfsvið umboðsmanns Alþingis
 Leiðbeiningar um kæruheimild sjá Leiðbeiningar Lögskýringarsjónarmið við skýringu kæruheimilda 92/16

Málsmeðferð í kærumáli
 Málsmeðferð hjá tryggingaráði 89/34, 93/21

Réttaráhrif kærðrar ákvörðunar
 Ákvörðun stjórnvalds að fresta ekki réttaráhrifum ákvörðunar kærð til æðra stjórnvalds 95/176
 Frestun á réttaráhrifum kærðrar ákvörðunar 92/40
 Kæra frestar ekki sjálfkrafa réttaráhrifum ákvörðunar 90/113, 90/218, 94/276, 95/546

Sakarforræði í málum fyrir yfirskattaneftnd 95/443
 Úrlausn máls stöðvuð sem lagt hafi verið fyrir dómstóla 95/286
 Úrlausnarmöguleikar 95/124
 Úrskurðarskylda 92/16, 92/237, 96/414
Stjórnsýslulög 89/7, 91/166, 96/13
Stjórnsýslunefndir
 Almenn tæfi nefndarmanns í lyfjaverðlagsnefnd 92/104
 Hagsmunaaðili tilnefdir ekki mann í prófnefnd 90/36
 Lausn skipaðs nefndarmanns 91/88
 Nefndarmaður var starfsmaður ráðuneytis 90/186, 92/104
 Skipan nefndar var ekki samkvæmt lögum 90/21
 Skipan samkeppnisráðs 93/255
 Skipun í lyfjaverðlagsnefnd 92/104
 Umsjónarnefnd fólksbifreiða 94/311
 Valdþurrð hjá nefnd 91/17

Stjórnun fiskveiða
Auglýsingar og almenningar tilkynningar
 Á leyfi til tilraunaveiða 94/346
 Um fresti til að ljúka smíði báts 92/290
 Um heimild til að breyta veiðitilhögun 92/277
 Um skilyrði fyrir veiðileyfi 92/270
 Breyting lagareglna um fiskveiðistjórnun 91/145
 Brúttótonn eða brúttórútmlestir 91/152
 Flutningur aflamarks smábáta milli ára 90/180
 Flutningur og framsal eigin veiðireynslu 91/143, 91/150, 91/151

Sérveiðar
 Skilyrði grásleppuveiðileyfis um veiðar á liðnu tímabili 92/300
 Skilyrði leyfis til hörpudiskveiða 93/268
 Skýring hugtaksins „veiðitímabil“ við úthlutun aflahlutdeildar í skarkola 90/146

Úthlutun leyfa til rækjuveiða 90/185
 Úthlutun leyfa til tilraunaveiða á rækju 94/346
 Stjórn fiskveiða á alþjóðlegu hafsvæði 94/327
 Umsögn sveitarfélags um sölu aflahlutdeildar fiskiskips 94/351
Úthlutun aflaheimilda (aflahlutdeildar/aflamarks)
 Aflaheimildir smábáta með takmarkaða veiðireynslu 92/262
 Ákvörðun meðalafhlutdeildar báts eftir stækkun hans 93/268
 Efni lagareglna um úthlutun aflaheimilda til smábáta 92/257, 92/262
 Heimild til að breyta veiðitilhögum innan fiskveiðiárs 92/277, 92/281, 92/300
 Heimild til að nýta eigin veiðireynslu 91/143, 91/150, 91/151, 92/281, 92/300
 Hvenær telst bátur hafa komið til veiða 92/283
 Sameining aflamarks bundin skilyrðum 90/185
 Sóknarmark fellt niður með nýjum lögum 91/145
 Synjun um eigin veiðireynslu reist á röngum laga-grunni 91/144, 92/277
 Verkefni samstarfsnefndar 92/283
Veiðileyfi
 Bann við flutningi veiðileyfis til línu- og handfæraveiða 91/149
 Dráttur á skoðun báts 93/290
 Leyfi til tilraunaveiða 94/346
 Mæling báta 92/283, 94/336
 Skilyrði að bátur hafi verið í rekstri 90/179
 Skilyrði í reglugerð um haffærisskrteini 92/270, 93/275
 Skilyrði um skráningu á skipaskrá 93/290
 Skilyrði um úreldingu sambærilegs báts 91/143, 92/290
 Smíðaleyfi 92/299, 92/290
 Smíðalok nýrra báta 92/290, 92/299
Stjórnvaldsákvörðun
 Bundin skilyrði 93/327
Efni ákvörðunar
 Ákvörðun verður að vera ákveðin og skýr 93/111, 95/155, 95/346, 96/206, 96/225
Form ákvörðunar
 Úrskurðir Atvinnuleysistryggingasjóðs 95/55
 Úrskurðir tryggingaráðs 89/35
 Frestun ákvarðanatöku um umgengnisrétt 90/107
Hvaða ákvarðanir teljast stjórnvaldsákvæðanir?
 Ákvörðun um aðgang upplýsingum um umhverfismál 94/3381
 Ákvörðun um brottvikningu nemenda úr skóla 94/295
 Ódagsett 88/24
Ógildar ákvarðanir
 Aðeins verulegir annmarkar leiða fortakslaut til ógildingar 90/204, 91/31
 Sjá einnig Afturköllun, Efniskröfur, Endurupptaka stjórnslumáls, Málsmeðferð, Stjórnslukæra.
Stjórnvaldsfyrirmæli
 Atriði sem eðlilegra er að sett séu í lög heldur en reglugerð 88/33, 89/98
 Breytt með verklagsreglum 92/142
 Ekki skjalfest að reglugerð hafi verið lögð fyrir ráð-

herra fund til samþykktar eins og lögskylt var 90/193
 Málsmeðferð við setningu reglugerðar 92/96
 Mikilvægt að stjórnvöld bregðist skjótt við um setningu reglna um framkvæmd laga sem löggjafinn felur þeim 90/113
 Sjá einnig Lagaheimild, Birting
Sveitarfélög
 Almennur borgarafundur 92/303
 Atkvæðagreiðsla 96/594
 Atvinnuleysisskráning og vinnumiðlun 94/356
 Ákvörðun um byggingu skóla 92/303
 Ákvörðunarvald sveitarstjórna 96/594
 Félagsþjónusta sveitarfélaga 95/516
 Greiðsla vegna skólaaksturs 91/156
 Jöfnunarsjóður sveitarfélaga 94/362, 95/506
Sameining sveitarfélaga
 Atkvæðagreiðsla um nafn á sveitarfélag 96/594
 Atkvæðagreiðsla um sameiningu sveitarfélaga 90/214
 Framkvæmd sameiningar sveitarfélaga 90/214
 Undantekning frá skyldu til sameiningar 90/215
 Samningur við sveitarfélag 91/156
 Sjálfsstjórn sveitarfélaga 95/516
 Uppgjör við yfirtöku sveitarfélaga á eignum og skuldum sýslufélaga 91/160
 Úrskurðarvald félagsmálaráðuneytisins í sveitarstjórnarmálum 89/117, 90/211, 92/189, 93/299
 Sjá einnig Starfssvið umboðsmanns Alþingis
Svipting ökuréttar sjá Ökuréttur
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 svar frá umræddu stjórnvaldi 89/51, 90/154, 92/88, 92/237, 93/299
 Skýra ber tafir fyrir aðilum máls, ef afgreiðsla dregst lengur en ætla verður að menn geri ráð fyrir 89/83, 91/156, 92/40, 92/237, 93/54, 93/105, 94/381, 96/431
 Stjórnvöldum ber að svara skriflegum erindum bréflaga, nema svars sé ekki vænst 89/83, 92/158
 Svör við umsókn um auglýsta stöðu sjá Opinberir starfsmenn
 Sjá einnig Málshraði, Málsmeðferð
Söluskattur sjá Skattar og gjöld
Tafir á afgreiðslu máls sjá Svör stjórnvalda við erindum, sem þeim berast
Tannlæknar sjá Atvinnuréttindi, Læknar
Tekjutrygging sjá Almannatryggingar
Tilkynning um meðferð máls 93/54
Tollar Sjá Skattar og gjöld
Trúfrelsi sjá Mannréttindi
Umboðsmaðnr Alþingis mælir með gjafsókn
 Ákvörðun á skattstofni til tryggingagjalds 94/307, 95/547
 Ákvörðun um lífeyrisrétt leiðbeinenda 94/309
Umferðarmál
 Skráning færanlegra krana 90/202
Umgengni foreldra og barna sjá Foreldrar og börn

Umhverfismál

Veiðitími rjúpu 94/371

Umsagnir sjá Álitsumleitan

Umsókn um opinbera stöðu sjá Opinberir starfsmenn**Upplýsingaréttur aðila máls** sjá Aðgangur að gögnum og upplýsingum**Útanríkisþjónusta**

Aðstoð starfsmanns íslensks sendiráðs erlendis 94/384

Úrelding fiskiskipa úr Aldurslagasjóði 93/327**Úreldingarstyrkir úr Hagræðingarsjóði sjávarútvegsins** 92/63**Úrskurðarvald ráðuneyta um ákvarðanir sveitarstjórna** sjá Sveitarfélög**Útboð** sjá Opinber innkaup**Útskýringar** sjá Leiðbeiningar**Valdmörk stjórnvalda***Málefnaleg*

Stjórnm hreindýraveiða 93/312

Valdmörk á milli tollgæslustjóra og ríkistollstjóra 96/601

Valdsvið ríkistollanefndar 96/589

Valdsvið tryggingaráðs, 89/34, 89/35, 94/31

Valdframsal

Bifreiðastjórnfélagi framselt vald til að veita undanþágur 96/86

Birting fyrirmæla um valdframsal 96/601

Fjármálaráðherra framselur ríkistollstjóra vald 96/601

Framsals stjórnsluvalds ferðamálaráðs 91/17

Heimild til að ráða afleysingamenn 95/342

Óheimilt valdframsal húsnæðisnefndar 96/181

Valdframsal fjármálaráðherra til ríkisskattstjóra 95/451

Valdþurrð

Formaður Menntamálaráðs segir upp útgáfusamningum 92/137

Framkvæmdastjóri Hollustuverndar ríkisins kvað upp úrskurð í stað stjórnar 95/176

Nefnd sem sá um að veita erlendum leiðsögunöfnum atvinnuleyfi 91/17

Ríkisskattstjóri úrskurðar um sömu ágreiningsefni og yfirsattanefnd hafði þegar úrskurðað um 96/524

Valdníðsla sjá Sjónarmið, sem stjórnsluathöfn er byggð á**Varðveisla og skráning gagna er stjórnvöldum berast** 89/22, 90/179, 91/122, 93/140, 93/326, 96/371

Ólögmat eyðilegging skjala 93/326

Vaxtabætur sjá Skattar og gjöld**Vátryggingarstarfsemi**

Úrelding fiskiskipa 93/327

Vegamál

Girðingar 94/404

Skilyrði eignarnáms til lagningar einkavegar 91/162

Veðileyfi sjá Stjórnun fiskveiða**Veðiréttur**

Hreindýraveiðar 93/312

Veitingastarfsemi 95/260**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**Verklagsreglur**

Námslán vegna skólagjalda 96/324

Vettvangsganga 93/138**Vextir**

Greiðsla vaxta af orlofsfé 89/93

Vextir og verðbætur af ofgreiddu skattfé 90/197, 92/196

Villa í lögum sjá Meinbugir á lögum**Vinnumiðlun** sjá Sveitarfélög**Vínveitingaleyfi** 95/260**Vörumerki** 95/238**Pagnarskylda**

Aðgangur að gögnum varðandi samkeppnisaðila 92/236

Gögn er varða viðkvæmar upplýsingar um einkalíf og persónulega hagi annarra manna 89/58

Heimild opinbers starfsmanns til að afla sér trúnaðarupplýsinga 92/236

Lækna 92/168, 92/323

Opinberra starfsmanna 91/136

Starfsmanna bankaeftirlits 96/617

Starfsmanna Tryggingastofnunar um greiðslu mæðralauna 89/323

Tollyfirvalda 92/304, 94/417

Trúnaður áskilinn um upplýsingar sem gefnar voru yfirmanni 95/280

Um grunsemdir um refsivert athæfi 95/357

Upplýsingar um sjúkdóm afhentar barnaverndaryfirvöldum 92/323

Öðrum en aðila máls veitt aðgangur að úrskurði máls 94/93

Sjá einnig Aðgangur að gögnum og upplýsingum, Skráning upplýsinga um einkamálefni

Þjóðkirkjan sjá Kirkjumál**Þjóðréttarsamningar** 95/516

sjá Norðurlandasamningar, Mannréttindi, Samningar við önnur ríki

Þjóðskrá

Skráning mannanafna í þjóðskrá 94/172

Skráning vottorðs úr þjóðkirkjunni í þjóðskrá 90/131

Tilgreining heimilisfangs einstaklinga sem búsettir eru erlendis 89/93

Þjónustugjöld

Afgreiðslugjald spariskírteina ríkissjóðs í áskrift 93/208

Almennt um þjónustugjöld 92/9, 94/9

Efnisgjald í framhaldsskóla 95/394

Efnisgjald í grunnskóla 90/134

Endurgreiðsla oftakins fjár 93/249

Endurgreiðsla seinkunargjalds vegna aðalskoðunar bifreiðar 91/129

Gatnagerðargjöld 89/117, 92/189, 92/195, 94/239, 94/244, 94/254

Gjald fyrir einangrun dýrs vegna sóttvarna 95/402, 96/652

Gjald vegna leyfis til hundahalds 95/407

Gjald vegna tímabundinnar undanþágu frá akstri eigin leigubifreiðar 96/86

Gjaldskrá Bifreiðaskoðunar Íslands hf. 89/124

Gjaldtaka fyrir löggildingu endurskoðenda 92/230

Gjaldtaka fyrir tollskýrslueyðublöð 92/220
 Gjaldtaka við innheimtu vanskilakrafna 92/74
 Grundvöllur símareiknings 90/118
 Holræsagjald 94/233
 Hækkun póstburðargjalda óheimil á verðstöðvunartímabili 89/120
 Innritunargjald í framhaldsskóla 95/394
 Lagaheimild til töku gjalds fyrir leyfi til hreindýraveiða 93/312, 94/418
 Leyfi til málf lutnings fyrir héraðsdómi 92/206
 Löggæslugjald 94/167
 Pappírsgjald í framhaldsskóla 95/394
 Skoðunar- og eftirlitsgjöld loftfara 94/225
 Skrásetningargjald við Háskóla Íslands 95/379
 Vatnsgjald 94/233, 95/472
Þvingunarúrræði
 Haldið eftir af launum til greiðslu fasteignaskatts og aðstöðugjalds 91/121

Innheimta barnsmeðlaga 89/133, 90/112, 90/229
 Innheimta lána hjá Húsnæðisstofnun ríkisins 92/74
 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 um 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
Ökuréttur
 Endurveiting ökuréttar 92/325, 93/337, 94/410
Örorkumat sjá Almannatryggingar



